

ليبيا

التقرير
الوطني
للتنمية
البشرية
2002





مقدمة

الفصل الاول : اللامركزية والتنمية البشرية : الابعاد والاتجاهات المعاصرة

- لماذا التأكيد على رهان اللامركزية ؟ 1 .
- اللامركزية والحاكمية والتنمية البشرية المستدامة 3
- اللامركزية والعولمة : تناقض ام توافق 7
- اللامركزية وخيار الفضاءات المحلية : المفاهيم والمقومات والشروط 17

الفصل الثاني : اللامركزية والحكم المحلي : المنظور الليبي

- ستة اطروحات للمناقشة 24
- الاطروحة الاولى : اللامركزية السياسية اولا 26
- الاطروحة الثانية : اللامركزية - عقد اجتماعي جديد بين المواطن والدولة . 27
- الاطروحة الثالثة : اللامركزية - ديمقراطية مباشرة 29
- الاطروحة الرابعة : اللامركزية : شكل جديد من اشكال الدولة 31
- الاطروحة الخامسة : اللامركزية : ممارسة شعبية مسؤولة . 33
- الاطروحة السادسة : اللامركزية : شروط الوثوقية وحالة اليقين 35

الفصل الثالث : اللامركزية ومؤشرات التنمية البشرية في ليبيا

- منهج القياس 38
- أطر القياس 39
- الاطار المكاني (الخريطة الادارية للشعبيات) 40
- الاطار الطبيعي (خريطة الموارد الارضية والمائية) 43
- نماذج القياس 48

يصدر هذا التقرير الوطني الثاني للتنمية البشرية في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى في مرحلة تاريخية يمر بها العالم بتحولات جذرية وحادة تتشكل من خلالها الفضاءات والتكتلات الاقليمية وتوازنات القوى التي ستقرر شكل وتركيبه النظام الدولي القادم . كما ان القوى الاقتصادية والثقافية والسياسية للعولمة والاتصال واتاحية المعلومات بشكل واسع ، قد بدأت تشكل ضغوطاً جماهيرية هائلة باتجاه اعادة النظر بنماذج التخطيط للتنمية و انماط الحكم .

في مثل هذا السياق ، وفي الوقت الذي عمل فيه التقرير الوطني الاول على توفير مسح شامل لاوزاع التنمية البشرية وتقييماً لاداء قطاعاتها ، وتحديداً لمفهومها ضمن المنظور الليبي ، ولموقعها في اطار الاستراتيجية الاوسع للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فان التقرير الحالي سيقنصر على المعالجة المعمقة والتقييم الموضوعي لموضوع اللامركزية ونظام الشعبيات بأعتبره واحداً من اهم الموضوعات التي تحظى بأهتمام المجتمع الليبي ورسمي السياسات في الوقت الحاضر والذي يشكل الرهان المستقبلي للنهوض بالتنمية البشرية وضمان استدامة مكاسبها .

ففي ظل مشروع التحول المجتمعي والاستعداد للقرن الحادي والعشرين ، تتبنى ليبيا نموذج الحكم القائم على الادارة الشعبية اللامركزية وتعتبره عصب استراتيجيات وخطط التنمية ضمن المنظورين المتوسط والبعيد الامد .

ويشتق هذا التوجه اصوله واهدافه من الفلسفة الاجتماعية الجماهيرية القائمة على المشاركة الشعبية الشاملة ، ومن القناعة بأن طبيعة التحولات الجذرية التي تمر بها دول وشعوب العالم سوف تقود بالتأكيد الى انماط الحكم القائمة على الديمقراطية المباشرة وتحكم المواطنين بمصادر القوة والثروة الوطنية ، ومن ثم تبني اللامركزية والتخطيط من اسفل نموذجاً للتنمية البشرية بعيداً عن الاجهزة البيروقراطية المركزية .

الفصل الاول

اللامركزية والتنمية البشرية

- الابعاد والاتجاهات المعاصرة -

الفصل الاول

اللامركزية والتنمية البشرية : الابعاد والاتجاهات المعاصرة



تقديم

في الوقت الذي عمل فيه التقرير الوطني الاول للتنمية البشرية في ليبيا بحكم البداية على توفير الاحاطة الشاملة لتحليل الاداء التنموي الاقتصادي والاجتماعي وتقييم الانجاز الذي تحقق في قطاعات التنمية البشرية خلال العقود الثلاثة الماضية ، فان هذا التقرير الثاني يركز على معالجة محور محدد ، حيث يناقش بالتفصيل والعمق اللازمين ملف الادارة الشعبية في ليبيا والتنمية البشرية القائمة على اساس التخطيط اللامركزي ونظام الشعبيات .

وتستدعي ضرورات المنهج الموضوعي من التقرير الحالي ان يبدأ معالجته بوضع النموذج الليبي للتنمية المحلية في سياقه العالمي ، الامر الذي يتطلب استعراض التوجهات والرؤى المفاهيمية التي تتبنى نهج التنمية القائمة على المشاركة الشعبية والمقاربة اللامركزية للنهوض بالمجتمعات المحلية .

وتجدر الاشارة الى ان مثل هذه التوجهات التنموية الجديدة ، قد بدأت تحتل مكان الصدارة بين البدائل التنموية المطروحة للقرن الحادي والعشرين . ويكفي القول بهذا الصدد ان 80% من البلدان النامية حالياً (بما فيها بلدان المعسكر الشرقي السابقة) قد بدأت تتبنى نماذج التخطيط اللامركزية وتمكين المجتمعات المحلية من المشاركة في صنع القرار بدرجة او باخرى.

وسيحاول التقرير في هذا الاطار التحليلي التبصير بمختلف النماذج الدولية المطروحة لانجاح توجه اللامركزية ، وبالتطبيقات التي تتبعها حالياً عديد البلدان النامية في محاولة منها لتحسين آليات ادارة وتسيير المصالح العامة وتحقيق مبدأ الاستقلالية المحلية المتمثل في تعزيز الكفاءة في توظيف الموارد والتأكد من الانصاف الاجتماعي في توزيع عوائد التنمية . وعلى ضوء تلك التحليلات للرؤى والتطبيقات المختلفة سيقوم التقرير بتحديد خصوصية المقاربة الليبية والادارة الشعبية ومنظورها للتخطيط والتنمية المحلية ضمن نظام الشعبيات .

بقى ان نذكر بأن الاطار المرجعي الرئيسي للتقرير الوطني الثاني للتنمية البشرية في ليبيا واختياره لمعالجة موضوع اللامركزية والادارة الشعبية المحلية قد تحدد في احدى جوانبه ضمن ضرورة المساهمة الليبية في عملية المراجعة الشاملة التي تجربها البلدان النامية حالياً لاستراتيجياتها التنموية ولأعادة النظر بدور الدولة في

ادارة وتسيير دفة المجتمع والاقتصاد الوطني بعد ان حصلت القناعة لتلك البلدان بعدم جدارة وجدوى الحكم المركزي القائم على الاملاء من اعلى وبضالة مردود التخطيط المركزي وعقم اسلوبه ، ومن ثم ضرورة الرجوع الى الجماهير صاحبة المصلحة الحقيقية ، واعتماد منهج التخطيط المحلي (اللامركزي) الذي يتأسس على قاعدة المشاركة الفاعلة للمجتمع بشرائحه المختلفة ، والتأكيد على دورها الحاسم في تحديد الاهداف والغايات المجتمعية والبرامج للتنمية البشرية المحلية .

اما الاطار المرجعي الاخر للتقرير الحالي فيأتي في سياق المساهمة الوطنية في المجهودات الدولية التي يبذلها برنامج الامم المتحدة الانمائي في البحث عن البدائل التنموية التي تربط بين مسألتي **الحاكمية والتنمية البشرية** . حيث يحاول من خلالها التبصير بأهمية العلاقة العضوية بين الحكم الصالح في تسيير المصالح العامة وشؤون النفع العام من جانب ، وبين النهوض بالتنمية البشرية واختيار النماذج والاستراتيجيات التنموية القائمة على المشاركة الشعبية واللامركزية والاستقلالية المحلية وتوسيع خيارات الفرد والمجتمع من جانب اخر .

وقد عمل البرنامج بهذا الصدد على بلورة خصائص الرؤية الاستراتيجية التي تربط بين مقومات الحكم الصالح وادارة المصالح العامة القائمة على اللامركزية وبين متطلبات التنمية البشرية المستدامة حيث ان كلاهما يشكلان وحدة واحدة لاتقبل التجزئة **(إطار رقم 1)** .

ولاخلاف في القول بأن مثل هذه الرؤية الشاملة التي يوفرها برنامج الامم المتحدة الانمائي لادارة المصالح العامة واللامركزية ، تشكل صيغة المثال لما يجب ان يكون عليه الامر ، ولايمكن لاحدنا ان يعثر عليها بصورة صافية في التجارب التخطيطية التي تطبقها البلدان النامية . الا انها قد تفيد في تأسيس المفهوم الجديد لادارة المصالح العامة في ظل اللامركزية وعلاقة ذلك بالتنمية البشرية ، والذي قد يوفر اطار عمل يساعد الدول والشعوب على تطوير رؤاها الخاصة للحكم الصالح وتحديد نسق الاولويات لتلك الخصائص بما يتلائم مع واقعها ، وبما يحقق افضل صيغة تفاعلية ممكنة بين الدولة والسوق والمجتمع .

ومن الجدير بالذكر ان مثل هذه التصورات الجديدة للحاكمية وعلاقتها بالتنمية البشرية وبالتطبيقات التي تنتصر للمشاركة الشعبية قد تعززت بالاساس من خلال مداولات واعلانات القمم التنموية العالمية التي انعقدت خلال العقدين الماضيين في مختلف حقول التنمية البشرية حيث ساعدت على بلورة وتدعيم رؤية التنمية القائمة على المشاركة وتحليل ابعادها المختلفة من خلال تشخيص الاليات والعمليات والمؤسسات التي يمكن ان يتم عن طريقها رسم السياسات واتخاذ القرار وتنفيذه بصورة جماعية ، وبحيث تستطيع معه الجماهير التأثير على صياغة التوجهات التنموية وضمان مصالحها ، وممارسة حقوقها القانونية ، في اطار صيغة مجتمعية تربط بين الحقوق والواجبات وتناقش الخلافات بين الرغبات والحاجات في اطار من الشفافية عند تقرير اهداف وبرامج التنمية وتقييم الاداء والمردود من خلال المسائلة .

وكما هو معروف ، فقد شرع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ عام 1990 على إبراز منظور التنمية البشرية المستدامة وابعادها المختلفة الجديرة بالنهوض بالإنسان والمجتمع واطار التقارير السنوية بشأنها . الا ان ذلك المنظور بدأ يتأثر تدريجياً بالتغيرات الجذرية الحالية التي افرزتها العولمة والفضاءات المصاحبة والتي فرضت ضرورة تطوير رؤى ومفاهيم جديدة للحكم تستجيب للتحويلات الجارية وتحقق اقصى قدر كاف من المرونة في اشراك الجماهير بالمشروع المجتمعي وبرنامج التنمية .

وبدون شك فان هنالك صعوبات عديدة ستواجه حكومات البلدان النامية والمصنعه على حد سواء من اجل التكيف مع الواقع الجديد ، وان التحدي الرئيسي كما يراه البرنامج ، هو في كيفية تاسيس نظم للحكم وللادارة تمكن الدول من خلق علاقات جديدة تقوم على المسؤولية المباشرة للجماهير في صنع القرار وفي تدعيم مكتسبات التنمية البشرية وضمان استدامتها . وتدعيم الامكان المادي والمعنوي لكل مواطن وللمجتمع ككل بعيداً عن الاقصاء .

خصائص الحكم والادارة الفاعلة للمصالح العامة وعلاقتها بالتنمية البشرية المستدامة

الحكم هو ظاهرة كونية تتواجد في جميع المجتمعات بدائية كانت ام سائرة في طريق النمو ام متقدمة . الا انه لا يقود بالضرورة الى التنمية البشرية . وذلك هو السبب الذي يستدعي تحديد اطار مفهومي يربط بين الحكم الصالح ومقوماته وخصائصه المطلوبة ويبين امكانية تحقيق التنمية البشرية للجميع وبدون اقصاء . ووفق الرؤية الاستراتيجية التي عمل على تطويرها برنامج الامم المتحدة الانمائي فان خصائصه تتحدد بالاتي :

المشاركة الشعبية الفاعلة : جميع الرجال والنساء على حد سواء لهم الصوت المسموع والمؤثر في اتخاذ القرار . ومثل هذه المشاركة الواسعة مبنية على قاعدة شرعية حقوق الانسان التي تضمن حرية التعبير والاجتماع .

حكم القانون ودولة المؤسسات : تطبيق الاطر والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون اي اقصاء بين افراد المجتمع وبشكل يشق اصوله من قوانين السلامة العامة والامن المجتمعي وحقوق الانسان

الشفافية : ضمان التدفق والتبادل الحر للمعلومات وبحيث ان المؤسسات ومعاملاتها وحساباتها تصبح متاحة بصورة مباشرة لذوي الشأن وان يتم توفير معلومات كافية وشاملة عن اداء المؤسسات العامة والخاصة كي يمكن متابعتها ومراقبتها .

الجاهزية والاستجابة : المؤسسات والعمليات العامة تخدم المواطنين وان القائمين عليها هم في خدمة المواطن .
التوجه نحو الاجماعية : جميع المصالح الخلاقية يتم التوسط فيها للوصول الى اجماع واسع حول ماذا يعني النفع العام للوطن وللجماعات المحلية ، وماذا تعني السياسات والاجراءات المتبناه لتحقيق ذلك .

العدل الاجتماعي : جميع المواطنين (رجالاً ونساءً) لديهم الفرص الحياتية لتحسين اوضاعهم مع وضع سياسات ذات اولوية لاستهداف تحسين اوضاع الفئات المحرومة من اجل ضمان اشباع حاجاتهم الاساسية وضمان امنهم المجتمعي .

الفاعلية والكفاءة : العمليات والمؤسسات العامة تفرز مخرجات ونتائج لمقابلة حاجات الجماهير مع الالتزام الاكيد والصارم بتوظيف الموارد الوطنية بالشكل الامثل وبما يضمن اعادة انتاجها واستدامتها .

المسائلة : جميع متخذي القرار سواء في اطار الدولة او القطاع الخاص او مؤسسات المجتمع يتعرضون للمحاسبة امام الراي العام ومؤسساته .

الرؤية الاستراتيجية : تتحدد الرؤية التنموية من قبل مؤسسات المجتمع والدولة من خلال منظور بعيد المدى لعملية التطوير المجتمعي والحكم الصالح والتنمية البشرية ، مع توفير الوضوح في رسم البدائل واختيار الافضل من بينها الذي يأخذ بالاعتبار المتغيرات المحلية والدولية الحالية ومستقبلها في المدى المنظور .

الشرعية : ضمان شرعية السلطة من خلال اطر مؤسسية وقانونية واضحة ومن خلال القرارات المحددة التي تقرر المعايير المؤسسية والعمليات والاجراءات المقبولة والمتفق عليها اجتماعياً .

الحرص في التعامل مع الموارد : ضمان استغلال الموارد وتسييرها واستخدامها بالشكل الذي يساعد على رفع المستويات المعيشية والرفاه للمواطنين على امتداد اجيال متعاقبة ، والابتعاد عن الانانية للجيل الحالي .

البيئة السليمة : ضمان حماية البيئة واعادة احيائها وتجديدها من خلال تحقيق الاستدامة في الاعتماد على الذات .
التمكين والافتتار : جميع القواعد الاساسية في المجتمع يتم تمكينها من القوة والفعل لتحقيق غاياتها المشروعة وان يتم ضمان البيئة الملائمة لتعظيم نجاحات تلك المبادرات وتحقيق الوضع الافضل للمجتمع .

الشراكة : الحكم الصالح لايعني بآية حال استئثار الحكومة بادارة شؤون المجتمع حيث ان ذلك هو من مسؤولية جميع الشرائح الاجتماعية والفواعل الاساسية في المجتمع . ويتطلب ذلك توفير اطر واليات مؤسسية لتحقيق الشراكة بين القطاع العام والقطاع الاهلي ومؤسسات المجتمع .

اللامركزية : الحكم الصالح يأخذ بالاعتبار التوزيعات المكانية للجماعات المحلية ويؤكد على ان النظام الانساني متعدد المستويات بطبعه ويقترب بمبدأ التنظيم الذاتي وفق تقرير المصير على كل مستوى ، مما يستوجب الاعتراف بذلك ووضع الجماهير في مركز اتخاذ القرار المحلي من اجل الاعتماد على الذات وتحقيق الاستقلالية في رسم السياسات وتحديد اهداف وبرامج التنمية بما يلائم شروط الجماعة

المحلية .

وبتعبير ادق فان التحدي الاساسي للقرن الحادي والعشرين في مسألة الحاكمية سيتجسد في حتمية انشاء علاقات جديدة بين الجماهير وبين المؤسسات العامة ، التي تؤثر بصورة مباشرة على مستوى رفاهها .

ويتضح هذا التحدي من خلال تزايد الحركات الاجتماعية وقنوات التعبير ومظاهر الاحتجاج التي تدعو الى علاقة جديدة بين المواطن والدولة . وتدلل نتائج عديد الدراسات الميدانية الحديثة التي اجريت في البلدان المصنعة والنامية على حد سواء ان هنالك فجوة قائمة بين المواطنين العاديين ، وبالاخص المحرومين منهم ، وبين المؤسسات التي تؤثر على حياتهم بصورة مباشرة ، وخاصة المؤسسات الحكومية . وان تلك الفجوة قد بدأت تزداد اتساعاً حيث يعبر المواطنون عن شعورهم مثل هذه بأن المؤسسات سواء كانت منتخبة او غير منتخبة تبقى بعيدة عنهم ، وغير خاضعة للمساءلة ، ويستشري فيها الفساد . (اطار رقم 2) .

اطار رقم (2)

ازمات الحكم وتحديات القرن الحادي والعشرين

مع دخول المجتمعات شمالاً وجنوباً الى عصر المعلومات واتساع وعي المواطن بحقوقه وزيادة مساحة وقنوات التعبئه والتواصل لديه فقد بدأ يراجع مدى جدوى نماذج الحكم وانماط المشاركة الشكلية المتبعة ، وتؤكد دراسة ميدانية موسعة اجريت على 23 دولة نامية ان من وجهة نظر الشرائح الاجتماعية والمهنية المختلفة لتلك الشعوب هنالك ازمة واضحة في العلاقة مع اشكال الحكم إذ تتجلى في شكوى المواطنين من عمليات الاقصاء الاجتماعي والسياسي وعدم المشاركة وانعدام المسائلة والفساد وعدم توزيع المنافع التنموية بصورة عادلة .⁽¹⁾

كما اظهرت نتائج دراسة ميدانية موسعة اخرى اجريت على 40 دولة من الدول الكومينوليث ان هنالك امتعاضاً متزايداً بين المواطنين وبين حكوماتهم وقلق متنامي بشأن الفساد وعدم الاستجابة الى احتياجات المواطنين وضعف المشاركة الشعبية .⁽²⁾

ولا تقتصر مثل هذه الدلائل الامبريقية على البلدان النامية فقط ، فهناك دراسات اخرى اوضحت بان الازمة بين المواطن والدولة تتواجد كذلك في الديمقراطيات الغربية حيث بدأت المشاركة السياسية التقليدية تتضاءل في مفعولها مما تولد عنها عدم ثقة المواطن بمؤسسات الدولة وتراجع عدد الناخبين الذين يدلون بأصواتهم في صناديق الاقتراع .

ففي بريطانيا اظهرت دراسة ميدانية حديثة ان هنالك عزوفاً متزايداً بين المواطنين عن المشاركة السياسية وان انطباعات المواطنين نحو المؤسسات الحكومية تدلل بانها تفتقر الى الالتزام بالديمقراطية الحقيقية ولا تعكس آراء المواطنين او تستجيب لحاجاتهم ، عليه فهم يطالبون ببناء علاقات وآليات جديدة بين المواطنين والدولة تزيل هذه العزلة وتعكس المصالح المباشرة .⁽³⁾

وتدلل دراسات ميدانية مماثلة اجريت في الولايات المتحدة على نتائج مماثلة بنفس الاتجاه ، حيث تبين من خلال دراسات الرأي العام وسبر الاراء ان هناك تراجعاً في المشاركة المدنية وازدياداً في الفجوة بين المواطنين ومؤسسات الدولة .

(1) *Clark M and J. Stewart (1998) Community Governable community leadership and the new local Government in the U.K, Joseph Rowntree Foundation, London .*

(2) *Commonwealth Foundation (1999) Citizens and Governance : Civil Society in the New Millennium , London .*

(3) Narayan , et al. (2000) *Voicies of the poor: Crying out for Change , world Bank , Washington ,D.C,*

اطار رقم (3)

اللامركزية والحكم الصالح

اللامركزية مصطلح يرتبط بالحكم القريب من خيارات وافضليات الجماعة المحلية ، وللحكم معنيين :
اولهما : يحيل الى منظومة المؤسسات والتنظيمات التي توّطر وتسير

حياة المجتمع المحلي ، وتتضمن القواعد (القوانين الشكلية والعرفية والضوابط الداخلية للتنظيمات ، والضوابط الاخلاقية والالتزامات التعاقدية) . كما تتضمن كذلك الفواعل الاجمالية الاجتماعية (الاسرة ، المؤسسة الدينية ، الروابط المهنية ، المؤسسات المصرفية والتجارية ، التشاركيات ، الدولة ، المجالس الشعبية...الخ) ويحيل المعنى الاخر الى (فعل الحكم) والذي تتمثل في الطبيعة التي تم فيها ارساء المؤسسات (على سبيل المثال كي يتم اقتراح التشريعات والقوانين واعمالها)، كيف تسلك التنظيمات وتسير شؤون الجماهير ، وما هو دور الاخيرة في رسم السياسات وتصميم البرامج التي تؤثر على مستوى رفاهها . وفي كلا المعنيين يتجمع مفهوم الحكم الصالح .

وبدون شك فإن الاوضاع الاقتصادية وسياسات التكيف واعادة الهيكلة في حالة البلدان النامية والتي اتبعتها بتأثير من المؤسسات المالية الدولية قد لعبت دوراً هاماً في تعميق هذه العزلة المتزايدة بين المواطن والدولة ، حيث ان تلك السياسات لم تأت بالنمو الاقتصادي المنشود والرفاه الاجتماعي

الموعود ، بل أدت الى مضاعفات عديدة انسحبت بالدرجة الاساس على الفئات الاجتماعية العريضة ذات الدخل المحدود نتيجة للاقصاء الذي تعرضت له ولارتفاع التكاليف الاجتماعية لتلك الاصلاحات الاقتصادية التي انحسر نفعها على القلة .

ومن هنا فقد ارتبط مفهوم " الحكم الصالح وتسيير المصالح العامة " لتعديل استراتيجيات التنمية بمفهوم الادمج الاجتماعي الكامل وباللامركزية وبالديمقراطية المباشرة للجماعات المحلية ، وبحيث يجري اشتقاق شرعية الدولة واجهزتها وخياراتها وتطبيقاتها التنموية من حاجات وحقوق الناس ، وبلاستناد الى حكم القانون والى المسائلة في توظيف موارد المجتمع بما يوفر الاستدامة والتنوع وبما يراعي العدالة الاجتماعية في توزيع تلك الموارد .

من جانب اخر ، ادت تطبيقات برامج إعادة الهيكلة المفروضة من أعلى الى وجود فراغات مؤسسية والى فشل في التعبئة الجماهيرية لجهود العون الذاتي واستعادة التكاليف من اجل وضع الاقتصاد على أسس صحيحة . وعليه فقد جاء مفهوم الحكم الصالح واللامركزية في هذا السياق كمنظير لمفهوم الادارة الشعبية التي توظف الجهد الجماعي في محاولة تطوير الموارد الذاتية المحلية ، وتنظم الحوار حول السياسات على المستويات القطاعية المختلفة من اجل الخروج بخطط محلية ملائمة تضمن ادارة القطاع العام والخدمات العامة وفق قواعد تضمن النمو واعادة الانتاج والاستدامة .

**الى اين يتجه العالم ؟ :
ثنائية اللامركزية والعولمة
تناقض ام توافق ..**

لعل من المفارقة القول بان اهم القوى التي ستعيد توجهات التنمية البشرية في القرن الحادي والعشرين هي العولمة من جانب واللامركزية والتنمية المحلية من جانب اخر . ففي حين بدأت العولمة بخلق فضاءات عملاقة جديدة بين الدول ممهدة بذلك للتكامل والتكتل فيما بينها من خلال التدفق السريع والهائل للتجارة وراس المال والمعرفة ، فإن الحراك الذي نشهده باتجاه معاكس هو السير حثيثاً نحو تعزيز الميزة التنافسية للفضاءات المحلية

الصغيرة كي تساهم مساهمة حقيقية وفاعلة في رسم السياسات والاستراتيجيات وفي تصميم وتنفيذ ومتابعة الخطط والبرامج التنموية .

وبالرغم مما يبدو من صعوبة في ايجاد علاقة سببية بين الظاهرتين ، والتي قد تظهر لنا متناقضة لاول وهلة ، الا ان التحليل المعمق يرينا بأن كلاهما يشكلان ظاهرة متكاملة تغذي احدهما الاخرى ، ويجمعهما شأن مشترك وهو الاقلال من الدور المركزي للدولة . من جانب اخر يمكن الاستدلال بان العولمة قد ساعدت على توفير قنوات جديدة ومغايرة للنمو الاقتصادي عززت من خيار اللامركزية والفضاءات المحلية ، حيث ان النمو ، تاريخياً كان يختص بعوامل لايمكن التحكم بها او حيازتها بسهولة كوجود الموارد الطبيعية والمالية او وفرة العمل ورخص اجوره لتحقيق التنمية الصناعية ، في حين ان صناعات النمو الجديدة قد بدأت تعتمد على عوامل مختلفة (مثال : البيئة المناسبة للتعليم والحوافز وقوة العمل ذات الاعداد الجيد والمهارات العالية) والتي تؤكد في واقع الامر على بناء مجتمع واقتصاد المعرفة . وقد ثبت بأن التحكم في مثل هذه العوامل وفي توفيرها وتطوير اداءها ومردودها كمحركات نمو تزداد وتتعاظم في ظل التخطيط المحلي والفضاءات المحلية اكثر منه في ظل التخطيط المركزي . وفي الواقع فان التقرير الحالي يؤيد مثل هذا الربط ويرى بان هنالك جملة من الاسباب والظروف الموضوعية العالمية المستجدة التي اوجبت التفكير بخيار الفضاءات المحلية واللامركزية جنباً الى جنب مع تنامي فضاءات العولمة والتكتلات الكبرى . ومن بين تلك الاسباب والظروف المتسجدة التي اوجبت الربط يمكن ايراد مايلي :

أولاً لقد ادى اتساع الوعي المعرفي الذي وفرته ثورة المعلومات الى ان يصبح تشاطر المعرفة وتحليل الاحداث وتبادل الخبرات عبر ثقافات العالم امراً ميسوراً . وبالنتيجة فإن الشعوب اصبحت اكثر وعياً لحقوقها ، مما زاد من تبلور الوعي السياسي واتساع رقعة قنوات التعبير . ونتيجة لاتاحة المعلومات للجميع وعدم احتكارها من قبل السلطات السياسية كما كان عليه الامر ولعقود طويلة ، فقد تولدت لدى المواطنين قدرات جديدة لمراجعة اوضاع مجتمعاتهم والتمكن من تعبئة الرأي الجماهيري العام باتجاه طرح بدائل مغايرة للحكم والسير باتجاه تضيق مساحة الدولة التسلطية وادواتها المركزية .

وليس ادل على ذلك من الاستشهاد بان نسبة الدول التي بدأت تطبق شكلاً او اخر من اشكال الديمقراطية والمشاركة الشعبية في الحكم قد تضاعفت خلال السنوات الاخيرة حيث تصل الى نحو 118 بلداً في يومنا هذا ، بعد ان كانت لاتتعدى 40 بلداً في السبعينات ، وفي افريقيا لوحدها زاد العدد خلال السنتين الماضيتين بنحو 4 اضعاف ليرتفع عدد بلدان القارة التي تطبق الديمقراطية من 5 الى 20 بلداً .

وبالنتيجة ، فان ذلك الانعطاف في الوعي قد عزز من مطالبات الشعوب بتفويض القوة الاقتصادية والسياسية الى الجماعات المحلية والضغط باتجاه تطبيق نموذج اللامركزية في الحكم. وذلك ماتؤكده الوقائع حيث ان نحو 95% من الديمقراطيات في العالم النامي والمصنع لديها حالياً حكومات محلية منتخبة . (الجدولين 1،2)

وقد ساعد على تعزيز التوجه نحو اللامركزية بطبيعة الحال تداعي وسقوط الانظمة الشمولية ، مما ادى الى فتح ملف المسائلة للدور المركزي للدولة والمطالبة بعوائد اكثر مردودية وكفاءة من برامج الانفاق العام وبتقديم

مستويات افضل في توفير وانتاج الخدمات العامة وفي وضع الخطط الانمائية ، بعد ان حصلت القناعة لدى الجماهير بان المركزية والبيروقراطية المعيقة لاجهزة الدولة لاتؤدي الا الى هدر الموارد واستنزافها وعدم ايصالها الى الفئات الاجتماعية المستهدفة ، في حين ان اللامركزية اذا ماتم احكام تطبيقاتها واخضاعها الى الرقابة الشعبية هي بالاطار المقارن الطريق الافضل لتخصيص الموارد وتوظيفها بشكل يرقى الى طموحات المواطنين المحليين ويحقق مردوداً اجتماعياً وفردياً مجزياً.

جدول رقم (1)

هيكل الحكومات المحلية في الديمقراطيات الكبيرة (البلدان الغربية المصنعة)

المحليات	التقسيمات	البلد
4507 بلدية	10 محافظات 2 مقاطعة	كندا
36772 كوميونه	22 اقليم 96 هيئة	فرنسا
14915 بلدية 329 مقاطعة 115 مدينة مستقلة	13 ولاية 3 مدينة / دولة	ألمانيا
8100 بلدية	22 اقليم 93 حكومة محلية	إيطاليا
655 مدينة كبيرة 2586 مدينة صغيرة	17 حكومة محلية	اليابان
50 حكومة محلية 8097 بلدية	17 كوميونه مستقلة	أسبانيا
540 (منطقة ريفية ، منطقة مدنية ، والمناطق الصغيرة التابعة لمدينة لندن)	مقسمة الى مقاطعات	انجلترا
390.000 مقاطعة وبلدية 44000 سلطات محلية ذات عرضية خاصة .	50 ولاية فيدرالية	الولايات المتحدة الامريكية

ومن اجل وضع كل هذه التحولات الجذرية في سياق المنطق التاريخي الحالي والربط بين جدلية تحرك العالم باتجاهي الفضاءات الكبيرة والصغيرة وتبيان العلاقة الوثيقة بينهما ، نشير الى انه في الوقت الذي بدأت فيه القوى السياسية في البلدان النامية والمصنعة على حد سواء تضغط باتجاه خيار اللامركزية والتنمية المحلية ، فان مناخ العولمة ومافرزه من تأثير على عوامل وانماط الانتاج قد وفر بيئة ملائمة لتطبيق تلك الخيارات وبحيث ساعدت الدول على إزاحة عديد المعوقات والمحددات التي كانت تحد سابقاً من الحيوية للوحدات السياسية والاقتصادية الصغيرة . فقد اصبح حالياً للمدن والمحليات وبؤر النمو داخل الدول دوراً فاعلاً وحيوياً اكثر من ذي قبل ، مما ادى الى زيادة حصتها من الناتج الاجمالي المحلي زيادة ملحوظة .

ولعل العامل المساعد الذي قدمته العولمة وثورة المعلومات بهذا الشأن هو ان التنمية لم تعد معتمدة على نمط التصنيع الثقيل والذي لاتقدر الوحدات الاقتصادية والسياسية الصغيرة على تولي مهامه عادة ، بل على المعرفة وعلى تنمية رأس المال البشري الذي يمكن تطويره ضمن اصغر الوحدات السياسية والاقتصادية .

جدول رقم (2)

هيكل الحكومات المحلية في الديمقراطيات الكبيرة (بلدان العالم الثالث)

المحليات	التقسيمات الادارية الاساسية	البلد
1617 بلدية	23 حكومة محلية	الارجنتين
4974 بلدية	27 ولاية فيدرالية	البرازيل
1068 بلدية	32 هيئة فيدرالية	كولومبيا
282 بلدية	23 ولاية فيدرالية	فنزويلا
850 سلطة محلية	9 حكومات محلية	افريقيا الجنوبية
950 محالي فرعية للمقاطعات 39 فرع بلدي 51 مجالس مدن صغيرة	45 مقاطعة 13 بلدية	اوغندا
52 بلدية ومدينة صغيرة ومجالس حضرية	39 مجلس مقاطعة	كينيا
32 بلدية	10 حكومة محلية	موزمبيق
550 بلدية	9 اقاليم ، 2 مدينة ذات إدارة خاصة ، 66 منطقة	اثيوبيا
143 مدينة ، بلدية ، ومجلس محلي	13 ولاية	ماليزيا
720 مقاطعة وبلدية	25 حكومة محلية	إيران
2074 بلدية	74 حكومة محلية	تركيا
4 مدن جماعية ، 29 بلدية ، 4500 اتحاد يضم 85500 قرية		بنغلاديش
15 مجلس بلدي تضامني 457 لجان بلدية ومحلية ، 40 مجلس مقاطعة ، 4683 مجلس محلي ريفي	4 حكومة محلية	الباكستان
3586 هيئة حضرية (95 بلدية)	25 ولاية ، 7 مناطق اتحادية	الهند
143 مدينة ، بلدية ومجلس محلي	6 مدن كبرى بادارة خاصة 9 مقاطعات	كوريا الجنوبية
64 مدينة ، 1541 بلدية 41924 مجلس قروي	76 حكومة محلية	الفلبين
4022 مجلس قروي	75 مقاطعة ومجلس مدينة	النيبال

ثانياً في السياق ذاته ، يلاحظ بان قوى

العولمة الاقتصادية والسياسية والثقافية قد شرعت بفرض ضغوط جديدة على البنى الاجتماعية للدول النامية والمتقدمة على حد سواء وبفرز تحديات جديدة تجبر المجتمعات على اعادة النظر بمشروعاتها المجتمعية وبدور الفواعل الاساسية في المجتمع ، وبضرورة تطوير استراتيجياتها التنموية ورؤاها المستقبلية .

ويحدث هذا كله في إطار بيئة دولية بدأت تتهاوى فيها التصورات التقليدية للتنمية والنمو حيث اصبحت عاجزة عن المواكبة وعن تقديم توجيهات وبدائل ملائمة لتكثيف المجتمعات للواقع الجديد ولاشباع الحاجات المتجددة للجماهير .

من جانب اخر ضاق الفضاء القطري ولم يعد كافياً لمواجهة القوى الاقتصادية والتدابير الجديدة لحركة رؤوس الاموال والتقنيات والعمل ، مالم تلجأ الدول الى توسيعه وخلق فضاءات اقتصادية اكبر .

وتتضح تبعات هذه الازمة المزدوجة من خلال متواجهه غالبية البلدان النامية حالياً من محن عديدة تحاول التغلب عليها متمثلة في تخلف هيكلها الانتاجية وتزايد وتائر المديونية الخارجية والعجوزات المتفاقمة في موازين المدفوعات وعدم القدرة على مقابلة الطلب الاجتماعي المتزايد والمسؤوليات الجديدة التي عليها ان تتولاها لانجاز اهداف التنمية الاجتماعية والبشرية .

ونتيجة لذلك ، نلاحظ بأن الوقوع في شباك المديونية قد ادى الى مضاعفات بالغة الخطورة تتمثل في فقدان عديد الدول لقرارها المستقل والى تحول مركز الثقل في تصميم السياسات الانمائية وتفويضه للمؤسسات المالية الدولية التي لايهمها الا تسديد القروض وخدمة الدين بدلاً من متابعة الاهداف الاجتماعية ، الامر الذي ادى الى تمزق النسيج الاجتماعي لتلك الدول وخلق فروق اجتماعية بالغة التعقيد ادت الى مضاعفات سياسية .

من جانب آخر ، فان صعوبات اسواق العمل والتحويلات الجذرية في علاقاته وفي مستويات مهاراته الجديدة والمستحدثة المطلوبة ، مصحوبة بالتغيرات الحادة والمتسارعة في انماط الانتاج والتجارة ، وبمحاولة سد الفجوة التي بدأت تتسع بشكل هائل في العلوم والتكنولوجيا مع البلدان المصنعة ، قد بدأت تشكل بأجمعها ظواهر طارئة ومستجدة بالغة الخطورة تستوجب من العالم النامي الشروع بتغيير منظور المؤسسات والعلاقات وانماط الانتاج والسلوك الاقتصادي عامة ، الامر الذي يؤدي في غالب الحالات الى حرج تلك البلدان وحكوماتها بالذات ، ووضعها في مأزق شديد الصعوبة لضبط وادارة الاقتصادات الوطنية والازمات والتبعات وتوفير شرعية جديدة لوجودها .

وفي غالبية البلدان النامية ، فان مجموع تلك الاعباء قد بدأت تعمل على اضعاف المجهودات المركزية للدولة من اجل الحد من الفقر وتردي الاوضاع المعيشية لشرائح كبيرة من المجتمع ، والقضاء على الظاهرة المتفاقمة لبطالة الشباب وتبعاتها الاقتصادية – الاجتماعية والسياسية ، والحفاظ على امكانية الانظمة التعليمية والصحية في مقابلة الحاجات الاجتماعية بعد ان اصبحت الدول غير قادرة على مقابلة النفقات .

وبطبيعة الحال ، فان ماضعاف من تلك الاعباء على الدولة المركزية هو الزيادات السكانية المتسارعة ، والتي ادت الى خلق تصاعد حاد في الطلب على المزيد من الخدمات في الوقت الذي لم تنمو فيه الموارد لدى الدول بنفس المعدل والسرعة ، الامر الذي جعل خيار اللامركزية والعمل الجماعي والشراكة مع القطاع الاهلي هو الافضل لتنمية الموارد المحلية وتوزيع الاعباء واعفاء الدولة من لعب دور الممول والمجهز والموفر للخدمات في آن واحد .

ومن خلال ربط التنمية المحلية بالمشاركة الشعبية والديمقراطية ، وبالتجارب الناجحة التي اثبتت ان نموذج اللامركزية هو الاوفر حظاً في مقابلة الحاجات الاجتماعية والنهوض بالمستوى المعيشي وخفض معدلات الفقر والبطالة من خلال الاستخدام الامثل للموارد وتحقيق التضامن الاجتماعي والتنمية البشرية للجميع ، فقد بدأ توجه الفضاءات المحلية يحظى بأهمية بالغة ويحتل مكان الصدارة كنموذج للحكم الصالح في القرن الحادي والعشرين جنباً الى جنب مع الفضاءات الكبيرة .

من جانب آخر اثبتت اللامركزية في اكثر من بلد نامي (وبالاخص البلدان الافريقية) قدرتها على تحقيق الاستقرار والتوازن السياسي امام ضغط المواطنين باتجاه المشاركة الفاعلة والتنمية المحلية . ففي البلدان التي تقسمها بعق الخطوط الجغرافية والاثنية ، تصبح اللامركزية بمثابة آلية مؤسسية لتحقيق التوافق . ومثال ذلك ماحدث في جنوب افريقيا واوغندا حيث لعبت اللامركزية دوراً اساسياً لتحقيق الوحدة الوطنية (اطار رقم 4)

خلاصة ، يمكن القول ، ان جملة الاهتمامات المتعلقة بضرورة البحث عن بدائل تنموية تيسر التوظيف الكفؤ للموارد العامة وتضمن الشفافية والمسائلة في ادارة المصالح العامة للجميع ، وتتغلب على مظاهر سوء

استغلال القوة والسلطة في الحكم المركزي قد ادت بأجمعها الى الاتفاق بان اللامركزية والحكم المحلي هي الخيارات الافضل وهي المرادفة للادارة الكفوة للتنمية البشرية ، وللمنط الملائم للحكم ، والجدير بمواجهة الفرص والمخاطر والتحديات التي تفرضها العولمة والفضاءات الكبرى والتغيرات في اشكال العمل الاقتصادي التي افرزتها .

اطار رقم (4)

الوحدة الوطنية من خلال اللامركزية في افريقيا - مثال اوغندا وافريقيا الجنوبية -

تعد تجارب جنوب افريقيا واوغندا من النماذج الهامة في تطبيقات اللامركزية التي ادت الى تحقيق الوحدة الوطنية . وبالرغم من ان النموذجين يعملان في سياقين مختلفين : (دخل متوسط وغالبية حضرية بالنسبة لافريقيا الجنوبية مقابل دخل واطي وغالبية ريفية بالنسبة لاوغندا) فان كلاهما استطاع تحقيق ذات الهدف .

افريقيا الجنوبية : لقد ادى التمييز العنصري الى تكريس بنية مزدوجة للحكومة مبنية على العرق ، فالبنسبة للبيض هنالك نظام للمشاركة السياسية والمسائلة وانساق فاعلة لتوفير الخدمات ، اما السود الذين تم عزلهم مكانياً في معازل على تخوم المدن والمناطق الحضرية في مجتمعات العشيش فليدهم اتاحية محدودة للخدمات العامة ولسع النفع العام .

ومن اجل التغلب على حالة الميز العنصري فان الدستور الجديد قد تبنى سياسة لامركزية شاملة في ظل القيادة الجديدة ، وتم هدم الحواجز المكانية المبنية على العنصرية وجرى تقسيم البلاد الى 9 ولايات وخمسة بؤر ومراكز نمو اساسية و80 بلدية يمتزج فيها البيض بالسود وتتمتع بحكم ديمقراطي انتخابي .

اما بالنسبة لاوغندا : فان المهمة التي واجهها الرئيس موسيفيني عندما تولى مقاليد الحكم عام 1985 هي العمل على اعادة توحيد البلاد بعد سنوات طويلة من الفرقة والتناطح والاضطرابات .

ولاشك بأن سياسة " مجالس المقاومة " واللجان التي تم تشكيلها ابان الحرب المدنية قد ساعدت على تهدئة الاوضاع في غالبية الاجزاء في البلاد .

وقد عمل هذا النظام الوطني الذي يعطي ناحية القوة الى الجماهير في القرى (المجالس) كي يقوموا ، وبحرية ، باختيار قاداتهم المحليين (اللجان) على تعزيز تجربة اللامركزية وتم تضمينها في دستور عام 1995 .

ويمكن تلخيص ذلك بنوع من المفارقة مفادها ان بديل اللامركزية والحكم المحلي والادارة الشعبية قد جاء كنتيجة لقناعة حتمية مفادها ان الدولة المركزية في الوقت الحالي قد اصبحت في احدى جوانبها صغيرة جداً لتجيب على الاسئلة الكبيرة للعولمة . وعلى الجانب الاخر فهي كبيرة جداً ومترهلة مما يجعلها غير قادرة على الاحاطة بشؤون المواطنين الصغيرة والمتشعبة والاهتمام بحياتهم اليومية ومقابلة الحاجات الاجتماعية المتجددة لاسر المعيشية .

وقد دعت هذه المفارقة قارات العالم المختلفة ان تصدر اعلانات جماعية تدعو الى مراجعة دور الدولة ووضع الشروط والمتطلبات للتحويل نحو اللامركزية ونحو تحويل سياساتها من خلال تفويض السلطة السياسية والاقتصادية للمجتمعات المحلية .

ويستشهد التقرير بهذا الصدد بالاعلان الافريقي حول اللامركزية (اكر 2001) والاعلان العالمي حول اللامركزية والحكم المحلي (تورنتو 1993) . (الاطارين 5.6)

الاعلان الافريقي حول اللامركزية أكرا 2001

* في الوقت الذي تمر فيه عديد الدول الإفريقية باتجاه تبني سياسات اللامركزية ، يلاحظ بان مثل هذا التحول مازال يواجه صعوبات عديدة ويتطلب عملية معقدة وطويلة لنقل مراكز القوة والمسؤوليات والموارد المالية من المستويات المركزية والإقليمية الى المستويات المحلية .

وبهذا الصدد فان المجتمعون يسلمون بأن الديمقراطية والتنمية في القارة الإفريقية لايمكن ان يكتب لها النجاح بدون انماط فاعلة من الحكم تعتمد اللامركزية .

ومن خلال مراجعتنا للاتجاهات والاضاح الحالية نقر بان القارة الإفريقية مطالبة بالتغلب على عديد التحديات ، ونؤكد بهذا الصدد اننا :

- نؤكد بان القدرات المطلوبة لتفعيل اللامركزية في جميع قطاعات المجتمع تعاني من نقائص عديدة تمتد من فقر الموارد البشرية والتمويلية الى عدم ملائمة بيئة الاقتصاد الكلي .
- ونعترف بان مستوى الوعي الجماهيري وبناء الاجماع الوطني وتحقيق المشاركة الشعبية الفاعلة للشرائح الاجتماعية المختلفة واشراكها في مختلف مراحل التنمية لم يزل دون المستوى المطلوب .
- ونسجل بان الممارسات الحالية للحكومات المركزية في البلدان الإفريقية في توفير التمويلات للميزانيات اللامركزية ، قد جعل الحكومات المحلية اتكالية بالكامل على الموارد المركزية .
- ونلاحظ بهذا الصدد ان المبادرات المحدودة التي اتخذتها الحكومات الإفريقية من ضمان الاستقلالية المالية للحكومات المحلية تبعث على التشجيع ، اذ بدون ذلك سوف لن يكون هنالك تنمية محلية وخطط لامركزية ناجحة .
- ونؤكد على ضرورة ربط اللامركزية والخطط المحلية ضمن حقيقة الاقتصاد العالمي وظواهر العولمة ودورها في تأكيد منافع اللامركزية .
- ونسلم بالصعوبات التي تعترض ضمان المشاركة للمجتمعات المحلية في مختلف مستويات اتخاذ القرار والتي تواجه تاطير وتفعيل واستدامة تلك المشاركة .
- ونقر بالحاجة الملحة لوجود قيادات سياسية وفعاليات اقتصادية مسؤولة على المستويين المركزي والمحلي في البلدان الإفريقية لضمان التطبيق الفاعل للامركزية .

ونوصي وفق ما جاء اعلاه بالاتي :

- 1- ان يكون تطبيق وتنفيذ اصلاحات اللامركزية مسؤولية جماعية تتعدى الاقتصار على الحكومة المركزية لتشمل الحكومات المحلية وتنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص حيث يشارك الجميع في تصميم وتنفيذ الخطط المحلية .
- 2- ان توفير القوانين والاطر التشريعية للحكم المحلي واللامركزية لا يكفي بالرغم من اهميته مالم يقترن باتخاذ اجراءات عملية للاصلاح المؤسسي وتبسيط المعاملات وتحسين الخدمات وتوفير الحوافز للعاملين في الحكومات المحلية ، وتبني سياسات تمويلية واقراضية ملائمة للقطاع الخاص وبالذات المؤسسات الصغرى والمتوسطة من اجل ضمان تطبيق ناجح للامركزية .
- 3- ان تقترن تحويلات اللامركزية السياسية بالتزام عملي باتجاه اعمال اللامركزية الادارية واللامركزية المالية وتطوير نظم التخطيط الملائمة للنهوض بالمحليات والاسراع بتطبيق الحكم اللامركزي .
- 4- ان يتم اتخاذ الخطوات الضرورية من قبل الحكومات المركزية لتزويد المحليات بالاليات والسبل اللازمة لاخذ المبادرة ضمن الاطر القانونية والتشريعات المعمول بها ، من اجل تطوير مواردها الذاتية ، وان تدخل في شراكة مع القطاع الخاص لضمان التنفيذ الناجح لمشروعات التنمية وتحسين تقديم الخدمات الاجتماعية للجماهير المحلية بنوعية عالية .
- 5- اتخاذ الخطوات العاجلة من قبل الحكومات المركزية لتكريس الشفافية التشريعية وتوفير البيئة التمكينية اللازمة لتطوير عمليات التنمية المحلية واللامركزية .
- 6- ارساء الاطر والتنظيمات والاليات الملائمة لمشاركة المجتمعات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص في جميع المستويات التخطيطية وذلك من اجل سد الفجوة بين المستوى الفني للامركزية وبين تطبيق البرامج التي تدعم الديمقراطية والجديرة بجعل التنمية المحلية متمحورة حول الجماهير .
- 7- وضع سياسات وطنية من قبل الحكومات المركزية والمحلية في مجال التدريب والتأهيل للموارد البشرية واستخدامات التقنية الحديثة وتبادل المعلومات .
- 8- ان تعمل المؤسسات ذات الاهتمام بالتنمية المحلية والإقليمية لدى البلدان الإفريقية على القيام بالبحوث التطويرية والتقويمية اللازمة وان تنشأ نظم فاعلة للتشبيك لنشر النتائج وتشاطر المعلومات بين الحكومات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص .
- 9- مواجهة التحديات التي تواجهها اللامركزية في ظل العولمة من خلال :
 - تفعيل نظم البحث والتطوير .
 - وضع خطط عمل استباقية للمحليات والبلديات استعدادا لمواجهة التحديات .
 - تصميم نظم معلومات وشبكات تواصل بين المحليات / والبلديات والخارج
- 10- وضع آليات ونظم تشترك فيها جميع الفواعل الأساسية في المجتمع ، مركزياً ومحلياً ، اضافة الى مساهمات العون الخارجي من اجل ضمان تمويل اللامركزية .

إطار (6)

مقتبسات من الاعلان العالمي حول اللامركزية والحكم المحلي

- الاتحاد الدولي للسلطات المحلية -
تورنتو 1993

وعياً بالتغيرات الحادة التي يشهدها العالم على الاصعدة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وتداعي الانظمة الشمولية وتزايد وعي الشعوب بالتحول نحو صيغ الديمقراطية والمشاركة الشعبية .
واعترافاً بان الحكم المحلي كجزء لا يتجزأ من الكيان الوطني هو المستوى الاقرب للمواطنين والذي يؤهلهم للمشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على اوضاعهم الحياتية وتوظيف معرفتهم وقدراتهم لتطوير التنمية المحلية .
واستكراً للمبادئ التي تتضمنها المادة 21 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والتي تؤكد على ان ارادة الشعوب هي الاساس للسلطة والحكم .
واقراراً بان اللامركزية هي الطريق الافضل للسياسات العامة وتوظيف الموارد وضمان استدامة عملية التنمية . وهي الجديرة بتوفير المناخ الابداعي للجماعات المحلية واستحداث انماط مؤسسية جديدة تلائم متطلبات العولمة .
نصير هذا الاعلان العالمي حول الحكم المحلي كي يخدم كاطار تستلهمه الشعوب المتطلعة الى تحقيق عملية ديمقراطية فاعلة تتمكن من تحسين اوضاعها الاجتماعية والاقتصادية .

مبادئ الحكم المحلي
المادة الثانية

الفقرة الاولى : يعطي الحكم المحلي الحقوق والواجبات للجماهير المحلية لتسيير وإدارة الشؤون العامة واعتبار ذلك من مسؤوليتها الخاصة وبالشكل الذي يخدم مصالح السكان المحليين .

المادة الثالثة

الفقرة 4 : ان القوة والسلطة التي تمتع بها الجماهير المحلية كاملة غير ناقصة ، وان التدخل المركزي الذي تنتجه القوانين او التشريعات لا يمكن ان يتم بدون الاعتراف بحق الجماعات المحلية لاخذ المبادرات والقرارات التي تهم مصالحها والوقوف ضد ما يعارض ذلك .

المادة الرابعة

الفقرة 2 : لا يمكن تبديل حدود الجماعة المحلية الا بعد التشاور معها او عن طريق الاستفتاء الشعبي

المادة الثامنة

الفقرة 1 : للجماعات المحلية الحق في موارد مالية ملائمة تتحكم بها بعيداً عن المستويات الاخرى للدولة ، وان توزع تلك الموارد بصورة حرة ضمن خطتها المحلية .

الفقرة 2 : تخصيص الموارد للجماعات المحلية يجب ان يتماشى مع طبيعة المهام المخولة لها ، كما يستوجب ضمان التنسيق المنظم لتلك الموارد من اجل تجنب التقطع في تقديم الخدمات والتمكن من وضع تخطيط مالي ملائم .

الى جانب ذلك ، فان اية مسؤوليات جديدة للاتفاق يجري تحميلها للادارات المحلية يجب ان يصاحبه تخصيصات للموارد تمكنها من تنفيذ المهام الجديدة .

وتدلل هذه الحقيقة المزدوجة على ان الحكومات المركزية كأجهزة مسؤولة قد عجزت عن مسك طرفي العصا : ادارة الاقتصاد الكلي بصورة كفوة من جانب ، والاستجابة لحاجات الجماهير وتوفير قنوات المشاركة الشعبية من جانب اخر ، الامر الذي فرض ضرورة المراجعة واعادة النظر بالدور المركزي للدولة واعطاءها موقعاً جديداً بين الفضاءات الموسعة والفضاءات المحلية المصغرة .

ولعل إحدى الخلاصات

الهامة التي خرجت بها القناعات الجديدة ، والتي جاءت كنتيجة لبحوث تقييمية معمقة دامت لفترة طويلة ، ان أجهزة الدولة اذا ما اרכת قبضتها المركزية وتقلص حجمها ، فانها ستصبح في الواقع اكثر فاعلية واكثر استجابة لطلب المواطن المنتج والمواطن المستهلك في أن واحد حيث ستركز على (1) ادارة عجلة الاقتصاد الوطني والحفاظ على تكيفه واستقراره من

خلال السياسات المالية والنقدية والتجارية وسياسات الاستخدام (2) توفير المناخ الاستثماري ونظم الحوافز للقطاع الاهلي (3) التأكد من تطوير سياسات وطنية فاعلة لتنمية الموارد البشرية وفق متطلبات العصر من خلال نظم تعليمية ومناهج وتقنيات متطورة والتدريب المستمر والتعلم مدى الحياة (4) ضمان ادارة فاعلة للخدمة المدنية واداء قوي لقطاعات الخدمات الاجتماعية وتسيير سبل استدامتها واعادة انتاجها من خلال مشاركة القطاع الاهلي والمنتفعين من تلك

الخدمات (5) الاهتمام بالجوانب التوزيعية ومراعاة اوضاع الاسر محدودة الدخل والحد من التكاليف الاجتماعية التي يمكن ان تتحملها تلك الاسر نتيجة عملية التكيف الاقتصادي .

ويعتقد التقرير الحالي ان الدولة في العالم النامي لكي تتمكن من استعاب روح العصر ومن تحديد طبيعة ادوارها الجديدة المطلوبة ، ولكي تكون قادرة على ترجمة ذلك الى سياسات ورؤى ملائمة ، فان عليها ان تترك وبصورة استباقية طبيعة التقسيم الدولي الجديد للعمل ، والذي بدأ يعتمد اكثر فاكثر على معايير حيازة وتطبيق وتطوير المعرفة ، وليس على الموارد الطبيعية والعمل الرخيص كما كان الامر عليه لحد قريب .

ويستدعي ذلك ، بطبيعة الحال اعادة النظر بتوزيع الادوار بين الفواعل الاساسية في المجتمع (القطاع

العام والاهلي ، والتنظيمات المهنية ومؤسسات المجتمع المدني) وتطوير رؤى وسياسات مطابقة للتنمية والتخطيط الاقتصادي والمكاني باتجاه اللامركزية والفضاءات المحلية من جانب ، وباتجاه التفاعل المسؤول مع الفضاءات الموسعة والعولمة واقتصاد المعرفة من جانب آخر .

كما يعتقد التقرير كذلك بأن الحقائق الجديدة والمتسارعة قد ادت الى بروز نظام للقوة الاقتصادية متعدد الاقطاب داخل فضاءات البلدان المصنعة ذاتها ، وكذلك الى حدوث تفاوتات حادة في الاستعدادات الاستباقية ومستويات الاداء والتطور الاقتصادي والتقني داخل فضاءات البلدان النامية وفقاً لقدرتها على تحقيق موقع فاعل جنباً الى جنب مع الفضاءات الكبيرة ، وبحيث أدى

الامر الى ايجاد تصنيفات جديدة للبلدان النامية وفقاً لامكانيات الربح والخسارة في التقسيم الدولي الجديد للعمل (اطار رقم 7) .

اللامركزية وخيار الفضاءات المحلية المفاهيم ، المقومات والشروط

من اجل ترجمة جملة التصورات التي تناولها التقرير اعلاه الى واقع عملي ، فإن خيار اللامركزية والفضاء المحلي كمشروع مجتمعي مستقل قائم على المشاركة الشعبية يتطلب كما هو مطروح ، جملة من السياسات والمقومات السياسية والتمويلية والادارية . يوضحها الشكل (1) بالتفصيل.

ومن منظور التنمية البشرية فإن الفضاء المحلي يؤدي إفتراضاً الى زيادة فرص الارتفاع بمستوى الرفاه وذلك من خلال توسيع خيارات وافضليات الفرد والجماعة في المجتمع المحلي . والاطار المفهومي العام المتداول لذلك هو اقتصاديات الرفاه والخيار العام التي تقر بأن توفير سلع النفع العام محلياً عن طريق الادارة اللامركزية

إطار رقم (7)

البلدان النامية وموقعها في التقسيم الدولي الجديد للعمل

يمكن تقسيم البلدان النامية من حيث وضعها الحالي في التقسيم الدولي الجديد للعمل ، كالاتي :

- 1- **الرابحون القدامى** (البلدان المصنعة الناشئة في آسيا) .
 - 2- **الرابحون الجدد** (مثال: الصين والهند والمكسيك والبرازيل نظراً لاسواقها الواسعة ومخزونها الضخم والمتطور من راس المال البشري ذي المهارة العالية) .
 - 3- **الرابحون المحتملون** (البلدان النامية التي تدخل في فضاءات وتكتلات اقتصادية وسياسية ضمن تحديات استباقية لعصر العولمة واقتصادات المعرفة) .
 - 4- **الخاسرون** (البلدان النامية ذات الانفتاح غير المحسوب او تلك التي تبقى منغلقة على نفسها ، وتلك التي لا تمتلك الامكان التنموي والمثقلة بالمدىونية الاقتصادية او ماتدعى ببلدان العالم الرابع) .
- ولعل** القاسم المشترك لمجموعات البلدان الرابحة واقعاً واحتمالاً ، هو الاسراع باعادة هيكلة اقتصاداتها وبحيث تستوعب بعد العولمة والفضاءات الدولية الجديدة من جانب وبعد اللامركزية وتنمية المجتمعات المحلية من جانب اخر ، وفي كلتا الحالتين اعادة النظر بالدور المركزي للدولة وتحقيق انماط جديدة وفاعلة للمشاركة الشعبية .

يحسن من تسيير المصالح العامة ويرفع من كفاءة السوق الاجتماعي ويعزز من جاهزية واستجابة القطاع العام ، وبحيث يؤدي ذلك كله الى :

- 1- زيادة الكفاءة التوظيفية للموارد وتحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة .
- 2- زيادة الكفاءة الانتاجية والتوزيعية في اطار المشاركة الشعبية الفاعلة والمسائلة .
- 3- زيادة الكفاءة الفنية ، وبمعنى القدرة على تقديم الخدمات النوعية وضمان استدامتها من خلالها اخضاعها الى حسابات التكاليف والعوائد وارساء نظم جماعية وفردية لاعادة انتاجها .

فيما يتعلق بالرفع من الكفاءة التوظيفية للموارد ، من المفترض ان الادارة اللامركزية قادرة اكثر من نظيرتها الادارة المركزية على التحكم بتوفير البيئة والاليات اللازمة لتعظيم استخدام الموارد المتاحة والحد من هدرها ، حيث يتمكن التخطيط المحلي من اجراء تقديرات حقيقية لحجم ونوعية الطلب بصورة ادق مما يقوم به التخطيط المركزي . ويسود الاعتقاد بأن ذلك يؤدي بالتسيير اللامركزي لان يصبح في موقع يؤهله من توفير خدمات مطابقة لخيارات وافضليات السكان وللأوضاع المحلية .

شكل رقم (1)

مقومات اللامركزية كمشروع مجتمعي



وهناك سببان يدعمان مثل هذا الافتراض :

اولهما : لان الادارات اللامركزية اقرب الى الجماهير المحلية من نظيرتها الاجهزة المركزية الفوقية ، فان لديها عادة قدرات تحليلية ومعلومات اكثر إتصافاً لتشخيص الامكان المحلي للتنمية وفهم طبيعة ونوعية خيارات وافضليات السكان المحليين ، ومن ثم فهي قادرة على صياغة خطط محلية وبرامج ومشروعات تستجيب للتمايزات في الافضليات والخيارات بين المحليات على السلع والخدمات ، وقادرة كذلك على وضع استراتيجيات متوسطة وبعيدة المدى لتطوير الامكان التنموي المحلي وضمان استدامة النمو الاقتصادي .

ثانيهما : ان الادارات اللامركزية اكثر استجابة من الادارات المركزية كذلك عندما يتعلق الامر بالتمايزات في الطلب الفعلي على سلع النفع العام (البنية التحتية الاجتماعية والفنية وخدمات الامن العام) . وبهذا فان توزيع الميزانية المركزية على خطط محلية لامركزية يؤدي في الغالب الى ضمان عنصر النوعية في توفير تلك الخدمات لمختلف المحليات التابعة للدولة ، من خلال حوافز ومعايير وصيغ تنافسية فيما بينها ، وكذلك بين الخدمات التي يقدمها القطاع العام وتلك التي يتنافس في تقديمها القطاع الاهلي .

وعليه فان مثل هذه الميزة النسبية والمقارنة لفاعلية الادارة المحلية ستسمح لها بالتغلب على حالة الترددي وعلى النقص الفادح في الخدمات العامة والذي غالباً ما يحدث في ظل الخطط المركزية . كما ستنجح للمواطن حرية الانتقاء والاختيار ، ومن ثم ، الضغط على الادارات المحلية لان تحسن من خدماتها وفقاً لخيارات الجماهير ، والا فقد تفقد ثقة المواطن ، او قد تتعرض الى تراجع مواردها الضريبية .

ولعل البعد الاكثر اهمية لارتباط اللامركزية بالنهوض بالتنمية البشرية يأتي من خلال **زيادة الكفاءة الانتاجية بمعناها الواسع** ، ومن التمكن على أعمال آليات المسائلة والمحاسبية ، والحد من الروتين وتطبيق مبدأ الشفافية في المعاملات والاقبال من مظاهر الفساد الاداري والمالي ، واخضاع البرامج والخدمات الى حسابات التكلفة والعائد عند وضع الخطط المحلية .

وبطبيعة الحال ، فان مثل هذا المنظور للكفاءة الانتاجية التي قد تحققها اللامركزية سوف لن يترجم على ارض الواقع مالم يكن مؤطراً بالمشاركة الشعبية الفاعلة ، وبحيث تصبح الجماهير المحلية على وعي كامل بكيفية توظيف الموارد واستخدام المال العام ، وعلى دراية بما يتم التخطيط له من برامج ومشروعات محلية ، وبالتالي فهي قادرة على مراقبة ومتابعة وتقييم عملية الانجاز بصورة اكثر التصاقاً وصدقاً مقارنة بما يجري في الخطط المركزية المفروضة من اعلى . (اطار رقم 8)

اطار رقم (8)

اللامركزية والموقف من استخدام المال العام وتوزيع الموارد
والعدل الاجتماعي

يختلف تأثير اللامركزية على العدل الاجتماعي بين المحليات او داخل المحلية وشرائحها الاجتماعية المختلفة ، حيث يعتمد بالدرجة الاساس على الفلسفة السياسية وعلى السياسات المرسومة والتدابير المؤسسية المصاحبة .

فاذا لم تبذل الحكومة المركزية جهداً لاعادة توزيع الموارد على المناطق الفقيرة ، فإن اللامركزية التمويلية سوف تؤدي الى زيادة التفاوتات الاقتصادية والاجحاف الاجتماعي .. والامر كذلك حول الجوانب التوزيعية داخل المحليات ذاتها حيث انها اذا لم تضع بالاعتبار سياسات لاعادة توزيع الاصول فإن الشرائح الفقيرة سوف تخسر مساحة وصولها وتمتعها بالخدمات العامة في الفضاء المحلي.

وتلك بأجمعها مظاهر يتوجب حسابها مسبقاً عن طريق ربط اللامركزية بخيارات المواطنين وبمشاركتهم في رسم السياسات لأنجاز مبدأ المساواة الأفقية بين المحليات كي تتحقق التنمية للجميع وذلك من خلال نظام عادل لتوزيع الميزانية المركزية مبني على اساس معايير قياسية لمستويات التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين المحليات .

أما عن كيفية التأكد من تحقيق العدل الاجتماعي داخل المحلية ذاتها فإن ذلك يمكن ان يتحقق من خلال سياسة الانفاق العام والسياسة الضريبية ، ومن خلال طبيعة التصميم الذي ترسمه الدولة لتوزيع الميزانيات ونسب صرفها على بنود الانفاق المختلفة ، فإذا ما أدى ذلك الى تخصيص حصة كبيرة من الموارد العامة لانفاقها على مشروعات استعراضية او خدمات كمالية تتمتع بها الفئات غير الفقيرة من المجتمع فإن العدل الاجتماعي سيتعرض للاساءة . والامر ذاته بالنسبة للاعباء الضريبية حيث اذا وقعت غالبية التبعات الضريبية على الفقراء (من خلال فرض الرسوم على الخدمات العامة والضرائب المحلية) دون موازنتها بتغييرات ضريبية اخرى فإن ذلك ايضاً سيضعف من العدل الاجتماعي .

ولعل الاهم من ذلك كله هو ارتباط اللامركزية بالعدل الاجتماعي عن طريق التنمية المحلية القائمة على المشاركة السياسية ، فالحكومات المحلية التي تشق شرعيتها من الجماهير ستكون مهتمة بتوفير الخدمات العامة بصورة عادلة .

وقد لا تكفي انماط الديمقراطية الشكلية في تحقيق ذلك ، مالم تكن هناك مشاركة سياسية حقيقية ومباشرة لجميع الفئات الاجتماعية بما فيهم الفقراء .

علاوة على ذلك ان الاخذ بنموذج اللامركزية والفضاءات المحلية يفرض بطبيعته تحديات ومسؤوليات ضخمة على الادارات المحلية ويتطلب منها الاستعداد التنظيمي الملائم والقدرة التسييرية اللازمة لكسب رهان التنمية المحلية والاستقلالية في الموارد والابتعاد التدريجي عن التمويل المركزي ، وتطوير المقومات والامكانات المحلية وتوفير البنية التحتية اللازمة للنهوض بالاستثمار المالي والبشري .

وفي حالة التباطؤ في مواجهة تلك التحديات فان اي محلية ستصبح معرضة الى فقدان التدريجي لاصول التنمية والى تراجع مواردها المتاحة ، وبالذات الموارد البشرية والمالية ، وذلك عن طريق التسلل والتسرب المنتظم لمخزونها المالي والبشري والنزوح باتجاه المحليات والمدن الاكثر كفاءة وحافزية .

. عندها ستتجدد من الامكان الموضوعي لتحقيق التنمية لعدم توفر عناصر الانتاج الرئيسية .

اما عن زيادة الكفاءة الفنية ، فان الامر يختص بالعلاقة بين اللامركزية وبين تكاليف الوحدات من الخدمات ، حيث من المفترض ان تقود الى الحد من التكاليف من خلال الاقلال من قيود البيروقراطية واختزال الوقت في المعاملات والتركيز على استخدام الموارد المحلية والتحكم بتطوير القدرات المؤسسية والمعرفية والتقنية ، ووضع نظم للاسترداد الجماعي والفردى لتكاليف الخدمات الاجتماعية والفنية من اجل التمكن من اعادة انتاجها واستدامتها .

ولان اللامركزية قادرة على جعل الخدمات العامة اكثر استجابة للطلب المحلي كما سبق ذكره ، فان ذلك جدير من الناحية النظرية لان يرفع من استعداد ورغبة الاسر المعيشية المحلية للمساهمة في دعم تلك الخدمات ولان تدفع مقابل التمتع بها ، نوعياً او نقدياً ، فردياً او جماعياً ، من اجل الحفاظ على مستوى نوعي قادر على مقابلة طلب الجماعة المحلية وخياراتها بشأن تلك الخدمات .

من جانب اخر ، تزداد الكفاءة الفنية في ظل اللامركزية من خلال تحكم الادارة المحلية في كيفية استخدام وتوظيف الموارد بصورة مستقلة ، وذلك بحد ذاته يمكن ان يضاعف من الجهود التي تبذلها لتعزيز الاعتماد على النفس وجمع وتركييم الموارد الذاتية . ويرفع هذا بطبعه من دافعية الجماهير المحلية لمراقبة ومتابعة الكيفية

التي تتم من خلالها جمع تلك الموارد والتخطيط لاجه انفاقها سواء من خلال مشروعات خدمات القطاع العام او من خلال مشروعات الشراكة بين القطاع العام الاهلي لتوفير نوعية عالية تستجيب للطلب المحلي .

بقى ان نذكر بان التصورات النظرية المذكورة اعلاه لنجاعة اللامركزية والادارة المحلية مقارنة بنظيرتها المركزية هي في اطار مايجب ان يكون عليه الامر . اما صيغة ما هو عليه الامر، والتي تنعكس في خبرة تطبيق نماذج اللامركزية في البلدان النامية ، فان النتائج تبدو متناقضة .

اذ بالرغم من نجاح البعض من تلك التجارب ، الا ان غالبيتها لم يفود الى المرامي والغايات المنشودة ، ولم يؤدي بالضرورة الى زيادة الكفاءة في توظيف الموارد او في الرفع من مستويات الانتاجية او في تعزيز الكفاءة الفنية وتقديم خدمات نوعية بتكاليف اقل او الحد من هدر الموارد والقضاء على الفساد الاداري والمالي .

ولعل السؤال الذي يمكن ان يثيره التقرير في هذا العرض المفاهيمي هو : متى تحقق اللامركزية اذن منافع حقيقية عند التطبيق ، وما هي شروط نجاح التجربة ؟

الجواب على ذلك يبقى ذو علاقة وطيدة بالقدرة المؤسسية للبلد المعين ، وبمعنى ضرورة اخضاع اللامركزية والادارة المحلية الى شروط وظوابط مؤسسية فاعلة في اطار مشاركة مباشرة للجماهير .

وفي هذا الصدد هنالك ثلاثة انواع من الضبط المؤسسي المطلوب جديرة بأنتاج خيار اللامركزية ، يؤكد عليها التقرير الحالي وكما هو موضح في (إطار رقم 9)

إطار رقم (9)

انماط الضبط المؤسسي المطلوبة لانجاح اللامركزية

- 1- **الضبط المدني** ، وبمعنى ضرورة التحكم الفعلي الجماهير المحلية سياسياً وفتحياً بما يتم التخطيط له وبما يجري تنفيذه من برامج وفق نظم واضحة للمسائلة والمحاسبية ، حيث ان مسار التحول نحو اللامركزية ونحو الهيكلية الجديدة للدولة يؤثر بصورة مباشرة على مصالح الفئات المستفيدة عادة من الواقع القديم لمركزية التحكم بالقرار . وبهذا فان تلك الفئات تسعى الى توظيف قدراتها لاجهاض التوجه اللامركزي وذلك عن طريق تحريك البيروقراطية ومؤسساتها التي تتحكم بها والتي تحاول ان تضع عراقيل وان تبين للمواطنين ان المشاركة الشعبية غير قادرة على ادارة دفة عملية التنمية . كما يمكن لتلك الفئات ان تضعف من فاعلية التخطيط اللامركزي والتنمية المحلية عن طريق التأثير على المؤسسات المالية المركزية بعدم نقل عوائد الإيرادات الى الوحدات اللامركزية والابقاء على نظام الاعتماد على الاعانات المركزية مما يؤثر على الاستقلالية المحلية . وفي حالة النقص في الموارد او ضعف القدرات البشرية المحلية فمن البديهي ان ذلك سيؤدي الى فشل اللامركزية .
- 2- **الضبط التنظيمي** بين المؤسسات المحلية والمؤسسات المركزية مع وضع نظام تشريعي واضح لاستقلالية الادارة المحلية وتحديد مسؤوليات ومستويات الانفاق والموارد والصرف على كافة المستويات ، وتوزيع الميزانية المركزية وفق مؤشرات ومعايير تراعي الازمات السكانية والاقتصادية والاجتماعية لكل محلية .
- 3- **الضبط التسبيري** في ادارة مؤسسات القطاع العام واجهزة الدولة ، وبمعنى التأكد من تأسيس وتطبيق نظم ادارية تتسم بالمرونة والشفافية ، وبالشكل الذي تضمن معه الرفع من مستوى الكفاءة الانتاجية للعاملين وتوفير نظم الحوافز اللازمة لذلك ، والتخلص من البنية التقليدية للبيروقراطية المعوقة وخلق انساق جديدة للمحليات مزودة بالمهارات والموارد الادارية والتنظيمية . يصاحب ذلك ضرورة اعمال آليات دقيقة للتقييم واعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام واخضاعها الى حسابات التكاليف والربحية والفاعلية من اجل التمكن من اعادة انتاج الخدمات العامة والتأكد من استدامتها عن طريق خلق القدرة التنافسية للقطاع العام .

ومن اجل تحقيق تلك الانماط من الضبط المؤسسي ، هنالك مجهودات يتوجب على اي بلد بذلها على ثلاثة مستويات رئيسية من اجل انجاح خيار اللامركزية .

- 1- **مستوى النظام الاقتصادي – الاجتماعي والسياسي** وهو اعلى مستوى في عملية التنظير وتأطير الفلسفة الاجتماعية التي تنتصر لازالة الخلل المتمثل في سوء توزيع القوة والثروة مركزياً ومحلياً ، ورسم السياسات للاقتصاد الكلي لتنويع مصادر النمو وتوفير البنية اللازمة للتمكن من تنفيذ تلك السياسات على المستويين الوطني والمحلي .
 - 2- **المستوى المؤسسي** ، والذي يشمل اعادة هيكلة البنية التنظيمية والادارية وبناء القدرات وتقسيم الادوار بين الفواعل الاساسية في المجتمع ، والتحقق من الشفافية والمسائلة ، وتفعيل عملية المشاركة .
 - 3- **مستوى الفرد** من خلال تنمية شخصيته المستقلة وتعزيز احترام الذات والثقة بالنفس كي يترسخ الحس بالانتماء ، وتربيته على فهم مهارات التواصل والقدرة على حل المشكلات والتسلح بالقدرات التي يتطلبها عصر المعرفة والمعلومات ، ومن ثم ضمان مشاركته الابداعية في عملية التطوير المحلي .
- ان النجاح الاسيوي هو خير مثال يمكن ايراده للتأكيد على دور بناء الفرد لتحقيق الضبط المؤسسي سواء في تجارب التنمية عموماً او في تطبيقات التنمية المحلية واللامركزية على وجه الخصوص ، فقد تمسكت مقاربات التنمية في تلك المجتمعات بالقيم والعقائد الدينية لخلق الشخصية العصامية ، المنضبطة ، والمنسجمة مع المحيط الاجتماعي ، والتي تحترم مصادر السلطة والمؤسسات ، وتتنظر نظرة عالية للتعليم ولامتلك المعرفة والمهارات

الفصل الثاني

اللامركزية والحكم المحلي

- المنظور الليبي -

الفصل الثاني

اللامركزية والحكم المحلي : المنظور الليبي

ينتضح من الفصل السابق للتقرير والذي اهتم بتحليل الاطر المفهومية للامركزية ورهانات التنمية القائمة على المشاركة الشعبية كأساس للحكم الصالح وكسبيل لتحقيق غايات التنمية البشرية ، ان هذه البدائل هي بمثابة اطر عامة تحمل في طياتها رؤى وتطبيقات مختلفة للحكم المحلي تختلف في عمقها وجديتها طبقاً لطبيعة الفلسفة السياسية المتبناه والنظام السياسي في البلد المعين ، كما تتباين وفقاً للاختلافات في البنى الديموغرافية والاقتصادية وللتفاوتات في التشكيلات الاجتماعية والتقاليد وفي الجغرافيا ، واخيراً فهي تخضع لطبيعة انماط الملكية وقوانينها ولحجم المخزون المتوفر من راس المال المؤسسي والاجتماعي والبشري وطبيعة الانتفاع القائم ، واخيراً لمدى التقدم الحاصل في استخدام أساليب الادارة الحديثة والتقنيات والنظم المعلوماتية الحديثة .

وفي الاطار الاوسع ، فمن المسلم به ان عملية تبديل توازن القوة من المركز الى الاطراف (المحليات) لتحقيق اللامركزية المستقلة ستعتمد بصورة جوهرية على مدى استعداد القوة المستفيدة من واقع المركزية ورغبتها في التنازل والتضحية بالسلطة والنفوذ لصالح الجماعات المحلية والتخلي عن تلك المواقع بصورة طوعية . وكما يوضح (إطار رقم 10) فهناك في الواقع انماط متعددة من تطبيقات اللامركزية لدى الدول تتباين في استعداداتها وفق هذه المعادلة من علاقات القوة النسبية بين المركز والمحليات ، ودرجة تمتع الاخيرة بالاستقلالية في اتخاذ القرار التنموي والسياسي .

وفي مجال توضيح خصوصية الرؤية الليبية للامركزية والادارة الشعبية (اطار رقم 11) وتحديد وجهة النظر الوطنية لما هو متداول من اطروحات و رؤى وتطبيقات ، يحاول التقرير ان يقدم مناظرة لتلك الاطروحات في اطار الفلسفة الاجتماعية للمجتمع الجماهيري ، وفي اطار الاهداف والغايات التي يهدف لها نظام الشعبيات المطبق حالياً في ليبيا ، كشكل حي من اشكال التنمية المحلية المستقلة ، اخذين بالاعتبار حداثة التجربة ومواجهتها لعديد المعوقات التي يتوجب ان تتغلب عليها كي ترقى الى الرؤية التي توفرها الفلسفة الاجتماعية المتبناه .

نماذج اللامركزية والحكم المحلي
من منظور علاقات القوة بين المركز والاطراف
داخل البلدان

لا يمكن ايراد تعريف محدد للامركزية بسهولة ، فهي تأخذ أشكالاً مختلفة وابعاداً متباينة . وفي الواقع هنالك انواع متفاوتة من اعادة الهيكلة المؤسسية تأتي تحت هذا المسمى .

وبتعبير ادق ، اذا اخذنا بالتعريف العام للامركزية باعتبارها عملية تبديل توازن القوة ونقلها باتجاه المحليات ، فان هنالك العديد من البنى المؤسسية والتدابير واستراتيجيات العمل التي تختلف من بلد لآخر بشأن التطبيقات المختلفة للامركزية في المجالات السياسية والادارية والمالية ، ندرجها كالآتي :

1- نموذج الادارة المحلية : تعني تحويل وظائف ومهام داخل هرمية الادارة المركزية وذلك من خلال نقل بعض الاعباء الوظيفية من الادارة المركزية في بعض قطاعات التنمية الى فروعها في المحليات ، حيث تقوم تلك الفروع بنفس وظائف الادارة المركزية التابعة لها ضمن صلاحيات محددة . وتتم اللامركزية في هذا النموذج من منظور اعادة توزيع الاعباء كاجراء لتطوير فاعلية الاداء والرفع من مستوى تقديم الخدمات العامة والخفض من التكاليف . ولذلك فان هذا النوع من اللامركزية لا يؤدي الى تطوير وحدات محلية مستقلة ولا يسمح بالتكامل والتشابك الاقوي على المستوى المحلي بين القطاعات حيث تبقى كل ادارة فرعية مرتبطة بصورة عمودية بالادارة المركزية .

ويمكن اعتبار هذا النموذج هو الشائع في البلدان النامية ، حيث لا يتضمن تحويل السلطة للمستويات المحلية ، وعليه لا ينطبق عليه وصف اللامركزية ، بالمعنى الحقيقي للمصطلح ، ولا توجد سلطات محلية مستقلة يتم مساالتها امام تنظيمات شعبية محلية ، بل تبقى ادارات تابعة للسلطة المركزية .

2- نموذج التفويض المحلي : ويتضمن نقل مسؤوليات قطاعات معينة بكاملها الى المستويات المحلية ومنح الصلاحيات المصاحبة لادارات تشرف عليها الدولة بصورة مباشرة او غير مباشرة . ويجري العمل بمثل هذا التفويض باعتباره ايضاً وسيلة لتحسين نوعية الخدمات الرئيسية وتخليصها من معوقات المركزية (مثال : ادارة وتمويل مشروعات البنية التحتية المادية والطرق السريعة في المحليات يتم تفويضها الى شركات عامة او سلطات وهيئات خاصة تهتم بادارتها واستعادة تكاليفها وصيانتها واستدامتها).

3- نموذج الحكم المحلي : تعني نقل سلطة اتخاذ القرار الى ادارات محلية مستقلة (حكومات محلية ، بلديات ، مناطق) تعمل ضمن اطار قانوني وتشريعي مساند .

وفي مثل هذا النموذج تشمل المسؤولية المحلية مدىً واسعاً من العمليات عبر القطاعية المختلفة ، ويكون دور الدولة المركزية مقتصرأ على الاشراف والتأكد بان المحليات تتمتع بالحرية الكاملة لتصميم وتنفيذ الخيارات التنموية ضمن حدودها وامكانياتها المالية والبشرية والمادية ، كما تتمتع بسلطة فرض الضرائب والرسوم لتمويل خدماتها .

ولعل الاهم من ذلك هو ان الموظفين والعاملين في الاجهزة المحلية ضمن نموذج الحكم المحلي لا يكونون مسؤولين امام اجهزة قطاعية مركزية بل امام المجالس والهيئات المحلية .

وفي الواقع لاتوجد دلائل على وجود نموذج صافي للحكم المحلي في البلدان النامية ، حيث ان التدخل المركزي يبقى قوياً عند التنفيذ . وبسبب تحجر الاطر والهيكل التنظيمية يمكن مشاهدة تطبيقات تأخذ بأكثر من نموذج من النماذج المشار لها اعلاه

وفي هذا الصدد يقدم التقرير للمناقشة الدولية من اجل تطوير مضمون وقياس اللامركزية والتنمية البشرية ستة اطروحات اساسية تعكس المنظور الليبي للشروط التي يجب ان تتوفر للامركزية كي تكون بديلاً حقيقياً يمكن ان يرقى الى مستوى تحديات العصر والى طموحات الجماهير .

اطار (11)

فلسفة اللامركزية في ليبيا ونموذج الشعبيات

تعتمد ليبيا نظام الشعبيات كنموذج للامركزية وهو شكل متكامل للسلطة المستقلة وللتنمية المحلية التي تقرر اهدافها وخططها المؤتمرات

الاطروحة الاولى : اللامركزية السياسية اولاً

بالرغم من ان البدائل الدولية المطروحة حالياً تروج للامركزية كعملية تبدو في الظاهر فنية متعلقة بالكفاءة (توظيف الموارد الاقتصادية بشكل افضل) والفاعلية (تقريب الخدمات بصورة اكثر واقعية من الجماعة المحلية) ، كما سبق الاشارة لذلك ، الا انها في الواقع سياسية قبل كل شئ .
من هذا المنطلق وتوخياً لتوفير المصدقية للتنمية المحلية المستقلة كبدل يرقى الى التغلب على اخفاقات المركزية والى التحديات القائمة في اطار العولمة ، لابد من البدء باللامركزية السياسية ، لان الهدف هو ليس تشكيل حكومة محلية واعادة التوزيع الرأسي للمسؤوليات بل تطوير حكم شعبي محلي مستقل .

الشعبية الاساسية المحلية ، باعتبارها المصدر التشريعي .
اما اللجان التنفيذية القطاعية وامانات الشعبيات فيجري اختيارها وتصعيدها من خلال المؤتمرات وتكون مسؤولة امامها ولايوجد سلطة مركزية بالمعنى التقليدي في ليبيا حيث ان المؤتمرات الشعبية الاساسية في الشعبيات تجتمع مركزياً في اطار مؤتمر الشعب العام الذي يختار الاجهزة والهيئات المركزية مما يجعلها خاضعة لسلطة الشعب .
وتمتلك كل شعبية وفق نظام الشعبيات مرونة كاملة لاختيار استراتيجياتها التنموية وتحديد احتياجاتها ، وعليه فان النتيجة السياسية للامركزية الكاملة في مثل هذا النموذج تتجلى في ان قرارات الانفاق يتم هيكلتها وبرمجتها بحيث تعكس آراء جميع مواطني الشعبيات ومؤتمراتها الاساسية .
ومن هنا تصبح مفاهيم الديمقراطية المباشرة واللامركزية التمويلية وكفاءة القطاع العام والاقتصاد المحلي مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً .
ولما كانت اللامركزية الشعبية هي عملية تعليمية مستمرة ، فان الطريق مازال طويلاً امام هذا النموذج الجماهيري كي يكتمل ويتغلب على نواقصه .

وعليه فان وضع الاسس والضوابط للادارة الشعبية المحلية يتطلب الضغط باتجاه توفير الشروط الموضوعية التالية :

- ان تتحدد الاولوية للالتزام السياسي والهوية الوطنية المتناسكة وللإجماع الجماهيري حول بديل التنمية المحلية النابعة من التنظيم السياسي والاجتماعي المحلي ، وحول البنية السياسية الجديرة بتشكيل قوة شعبية تراهن على اللامركزية وتضغط باتجاه تطبيقها بصورة كاملة .
- ان ينعكس الالتزام السياسي في نشر الموارد الاقتصادية والبشرية بصورة عادلة على المحليات ، وان يتم التحقق من ان بديل اللامركزية سوف يقوى من التكامل الانمائي على المستوى الوطني ، حيث ان الادارة الشعبية المحلية تجسد الملكية الشعبية للثروة والسلطة ، وتوضح بان الدولة (مركزياً) والادارة الشعبية (محلياً) هي موجودة بالاساس من اجل الاستجابة لمصالح الجماهير المحلية ، وهي نابعة منهم وخاضعة للمساءلة من قبل مؤتمراتهم .

الاطروحة الثانية اللامركزية : عقد اجتماعي جديد بين المواطن والدولة

من الواضح ان التأكيد على اللامركزية في السنوات الاخيرة قد جاء في احد اهم اسبابه كنتيجة للتوتر المتصاعد في العلاقة بين المواطن والدولة سواء في البلدان المتقدمة او النامية منها والذي تأتي من الاحباط الجماهيري بالوسائل والطرق المتبعة لتنظيم تلك العلاقة .

وفي نظرنا فان اعادة بناء تلك العلاقة (مركزياً ولا مركزياً) في ظل المقطع التاريخي الحالي يتطلب عملية مراجعة جذرية في المهام والمسؤوليات لدى طرفي المعادلة (المواطن والدولة) . وتلك في الواقع عملية تحويلية تستدعي التفكير بمقاربات ومعالجات كلية جديدة تتجاوز مسألة التطوير الشكلي للمجتمع المدني او مسألة "تجريد الدولة من صلاحياتها التقليدية" بالرغم من اهمية كلاهما لتؤكد بالاساس على ضرورة توفير صيغ تفاعلية جديدة تقوم على المشاركة الشعبية الشاملة وعلى المسؤولية المباشرة للحكم باعتبار ان مثل هذه الصيغة هي وحدها الجديرة بأن تقود الى توفير مجتمع مدني حي وعضوي ومؤثر ووجود دولة قوية ذات قدرة استجابية عالية وبدون شك ، فان وصفة اعادة الهيكلة التي شاعت خلال العقدين الماضيين والتي اكدت في احد ابعادها على اللامركزية قد استغلت تراجع شرعية المؤسسات العامة لتزيد من هجماتها على الدولة وان تدعو الى تفكيك وبيع القطاع العام والى الحد من نفقات الخدمات الاجتماعية وخفض نفقات برامج الانفاق العام بدلاً من ان تطرح بدائل للمشاركة الحقيقية وان تدعو لانماط جديدة من العلاقة بين المواطن والدولة تضمن بناء علاقات الثقة ، وتحدد الاطار الديموقراطي الفاعل للحكم النابع من الجماهير ، وتؤطر اشكال تدخل الدولة من خلال اعادة هيكلة شاملة تتعدى البعد الاقتصادي لتدخل الابعاد المجتمعية بكاملها .

ان دعوتنا لايجاد عقد اجتماعي جديد بين المواطن والدولة في اطار الحكم المحلي واللامركزية ، نابع من تحسس الازمة المستفحلة في العلاقة بين المواطن والدولة في المقطع التاريخي الحالي والذي بدأت توضحه نتائج العديد من بحوث استطلاع الرأي والتقويم التي تدلل ، وبجلاء ، على ان الاشكال المؤسسية الليبرالية الجديدة وللادارة البيروقراطية المصاحبة لوصفات اعادة الهيكلة والدعوة الى اللامركزية الشكلية في اطارها قد فشلت في احداث التغير الاقتصادي والاجتماعي المطلوب . علاوة على ذلك فان تلك الوصفات اصبحت لا تلائم المشكلات المستجدة التي بدأت تواجهها الشعوب مع قدوم القرن الحادي والعشرين . وذلك امر ادرسته اكيراً المؤسسات التمويلية الدولية التي اعتادت على الترويج والدعوة لتلك الاشكال المؤسسية ، مما حداها بالتراجع وباعادة النظر في العديد من مسلماتها وبرامجها .

وفي مجال طرح البدائل نجد ان هناك أصواتاً تدعو الى ضرورة ايجاد انماط بنوية جديدة لتعميق المشاركة الشعبية والتفكير باشكال جديفة للتعينة الجماهيرية الشاملة والوقوف ضد الاقصاء الاجتماعي . كما ان هنالك اصواتاً اخرى مغايرة تقتصر في تأكيدها على الجانب الوظيفي الفني ، وتدعو الى التركيز على اعادة تشكيل المؤسسات العامة القائمة وتقوية جوانب الشفافية والمسائلة فيها من اجل توفير بيئة التمكين للحكم الصالح .

ويعتقد التقرير بان كلا التوجهين البديلين المشار لهما اعلاه مطلوبان وبالاحاح ، وبأن المقاربة الشاملة التي يمكن ان تجعل من اللامركزية ومن الادارة الشعبية المحلية مشروعا مجتمعياً هي من خلال العمل على جانبي المعادلة في أن واحد (نظام حكم مبني على مشاركة شعبية فاعلة مقابل اجهزة تنفيذية ذات كفاءه وجاهزية وقدرة استجابية عالية) مع التفكير في ايجاد صيغ توازن لازالة التوتر الذي قد يحصل بينهما ، فكل منهما يفترض ان يكمل الاخر وان يعزز من فاعليته (اي وجود قوة شعبية محلية مؤطرة من خلال مؤتمرات شعبية تمتلك السلطة وتتحكم بالثروة ومواطنين مسؤولين واعين لمصالحهم ، نشطاء وملتزمين في اطار تنظيمهم الشعبي مقابل وجود

اجهزة تنفيذية مصعدة من قبل تلك التنظيمات ومسؤولة امامها تشكل بنية الدولة القوية وتضمن الكفاءة في توظيف الموارد والعدل في التوزيع وتلبية حاجات الجميع دون اقصاء ، وتتمتع بمستوى اداء عال وبقدره وظيفية ذات انتاجية مرتفعة) .

الاطروحة الثالثة اللامركزية : ديموقراطية مباشرة

ان جملة المفاهيم والمبادئ التي تضمنتها الاطروحتين السابقتين والتي تدعو الى انماط جديدة من التشابك المباشر بين المواطن والدولة يجب ان تتضمن في المنظور الليبي اعادة تفكير جذرية حول السبل والوسائل التي يمكن من خلالها لاصوات الجماهير المحلية بجميع شرائحها ان تحتل مكانها الحقيقي في العملية السياسية . ويستدعي ذلك ضرورة اعادة مفهمة وتشكيل معنى المشاركة ومعنى المواطنة في علاقتها بالدولة . من المعروف بهذا الصدد ان الديمقراطيات التمثيلية المألوفة تتبنى فرضية ان المواطنين يمكن ان يعبروا عن افضليتهم من خلال سياسة الانتخاب ، وبالتالي فان الممثلين الذين يتم انتخابهم من قبل الجماعة المحلية يتولون مهمة تعريف الدولة واجهزتها التنفيذية للمسائلة والتأكد من كفاءة وعدالة التنفيذ وشفافية التعامل ، وذلك في اطار الحرص على مصالح الجماهير التي اوصلتهم الى دفة المسؤولية . ويأتي معنى المواطنة في هذا السياق كمساواة قانونية بين الافراد تعززها لوائح ومدونات للحقوق تمنحها الدولة للمواطنين .

الا ان المنتبج لما يجري حالياً من نقد لتلك المسلمات الوضعية ، يلاحظ ، كما تم ذكره سلفاً وجود حركة جماهيرية ما انفكت تتنامى في بلدان الشمال على الاخص تطالب باعادة قراءة معنى المواطنة ضمن الديموقراطية التمثيلية وتفكيك معانيها ليس كمعطى موضوعي مسلم به ، بل كما هو ممارس فعلاً على ارض الواقع .

وتؤكد تلك الحركة على ان الديمقراطية التمثيلية لا يمكن ان تقود بطبيعتها الا الى المسؤولية غير المباشرة ، والتي تبين بأنها تعمل على تكريس استحواد القلة على القوة ومن ثم سلب الجماهير الواسعة حريتها وحققها في تحمل المسؤولية المباشرة ، حيث ان التمثيلية تحول المواطن الى ناخب دوري ، ومن ثم تفشل في توفير علاقة مستمرة بينه وبين الحكومة المحلية ، وتصبح تلك العلاقة ، بدلاً من ذلك ، قائمة من خلال الوسطاء (الممثلين المنتخبين او هيكل الاحزاب السياسية) .

وباختصار ، فان مثل هذا الربط العضوي والتفاعلي المطالب به شعبياً في الوقت الحاضر بين المواطن والدولة قد اهملته الديمقراطية التمثيلية وتكررت له الاحزاب السياسية ، ولا يمكن ضمانه الا من خلال الديمقراطية المباشرة والادماج الاجتماعي الشامل . ويعني الاخير تحقيق نموذج الديمقراطية الشعبية القائمة على تمكين

المجتمع المحلي بجميع شرائحه من وسائل القوة ، وبالذات الشرائح المحرومة ، والتي غالباً ما تتعرض للتمييز في الديمقراطية التمثيلية.

ان الديمقراطية المباشرة ، كما يفهمها التقرير ، هي ادارة ذاتية مبنية على مبدأ الاجماع الشعبي ، وعلى اللاهرمية بالنسبة للنظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي المحلي . وهي فلسفة ثقافية وسياسية واجتماعية يتوجب النظر لها كمنهج حياة وليس كادولوجية سياسية منفصلة عن الواقع . ومادامت اللامركزية والتنمية هي للجماهير المحلية ، فهي المخولة بالتسيير الذاتي لشؤون المجتمع المحلي وفق مبدأ التشارك ، وهي التي يجب ان تمتلك القوة السياسية والمادية من اجل استغلال وتطوير الموارد بصورة كفؤة وعادلة . (إطار رقم 12)

بقي ان نؤكد بان الديمقراطية المباشرة هي بطبيعتها ثقافة مجتمعية وعملية تعلميه يتوجب اكتسابها والتمرس في اداءها، وتعتمد في نجاحها على مدى فاعلية التنقيف والتربية على آليات العمل الجماعي ، وعلى حقوق وواجبات المواطنة ، وعلى الرفع من مستوى وعي الجماهير بالسياسة العامة ، واخيراً على طبيعة الانماط المسؤولة للتعبئة السياسية ومدى عقلانية مساراتها التي تحول دون السقوط في (الشعبوية) .

إطار رقم (12)

انماط الحكم والفرق بين الديمقراطية التمثيلية

والديموقراطية المباشرة

للحكم انماط ، منه الشكلي ومنه النفعي ومنه المسؤول ومنه الشعبي . الاول يولد النفوذ والثاني يسمح بالمشاركة والثالث يعتمد على المسائلة اما الرابع فأساسه الاستقلالية .

وعلى طرفي هاته الانماط تبرز الديمقراطية التمثيلية ضمن النمط الشكلي والنفعي للحكم ، في حين تقع الديمقراطية المباشرة في خانة الحكم الشعبي المستقل

ويمكن القول بأن الديمقراطية التمثيلية هي بمثابة ممارسة القوة على الاخرين ، في حين ان الديمقراطية الشعبية هي ممارسة القوة بمعبة الاخرين .

والعلاقات الاجتماعية تتبع عادة شكل ممارسة القوة ، حيث انها تأخذ الشكل الهرمي في الاولى والشكل الافقي التفاعلي في الثانية

ومن اجل استكمال الصورة

للامركزية القائمة على الديمقراطية المباشرة كمشروع مجتمعي محلي متكامل ، فان اقران المشاركة الفاعلة بالعملية السياسية يجب ان يصاحبه التفكير في كيفية تطبيق ذلك في المجال الاقتصادي والاجتماعي وفي عمليات التخطيط للتنمية المحلية ، فالسياسة وفق المنهج الجماهيري لايمكن فصلها عن السلوك الاقتصادي والاجتماعي .

وفي هذا السياق فان التنمية المحلية ، باعتبارها مسؤولية مباشرة للمؤتمرات الشعبية ، تعمل على اشتقاق الاهداف والغايات التنموية من الامكان المحلي ومن الحاجات الاساسية للمواطنين ، مع التأكيد على احترام المعرفة المحلية والعمل على تطويرها كأسس للنهوض بالمجتمع المحلي وتحديثه .

وتضمن العلاقة المستمرة بين المواطن والدولة من خلال الديمقراطية المباشرة اشتراكه بجميع مراحل اعداد الخطط والمشروعات المحلية (تحديد الاحتياجات ، صياغة الخطط ، تحديد البرامج ، التنفيذ ، المراقبة والمتابعة) .

وعلى مستوى الدورة الاقتصادية المحلية تأخذ المشاركة الشعبية صيغ العمل التشاركي والتشاطر وتقاسم الادوار بين القطاع العام المملوك للمجتمع والقطاع الاهلي في اطار من المسؤولية الاجتماعية لتعزيز فاعلية السياسات والمؤسسات والنهوض بالاقتصاد المحلي .

الاطروحة الرابعة

اللامركزية : شكل جديد من اشكال الدولة

لان الديمقراطية المباشرة ترفض مأسسة اشكال الهيمنة والاستئثار بالسلطة فهذا يعني بان اللامركزية والحكم الشعبي المحلي سيعيد تعريف معنى الدولة ، فبدلاً من وجود كيان منفصل يقف بحد ذاته بموازاة المجتمع ويتخذ قرارات بأسمه ، فان المشاركة الشعبية المباشرة تتطلب إنشاء شبكة من المؤتمرات المحلية كأساس للكيان الوطني (الدولة) الذي يأخذ على عاتقه رسم السياسات واخذ القرار ، باعتبار ذلك الطريق الصحيح للممارسة الديمقراطية المباشرة .

وتضم هذه المؤتمرات الشعبية جميع مواطني المجتمعات المحلية رجالاً ونساءً وبكل أطيافهم (في المدن والاحياء الحضرية والريفية) وبمختلف مستوياتهم الاجتماعية والثقافية ، حيث يجتمعون بصورة دورية لمناقشة واقرار القضايا المدرجة أمامهم سواء كانت قرارات سياسية او اقتصادية تؤثر على حياتهم المباشرة او على حياة الامة ككل .

ومثل هذا النقاش يشجع عادة على وجود حس من المسؤولية المشتركة والاعتماد المتبادل ، كما يوفر فضاءً عاماً لحسم النزعات والخلافات بطريقة عقلانية بعيداً عن القسرية ، ويضمن عدم العودة من النافذة الى اختلافات وتمايزات جديدة في مستويات القوة والاستئثار وانواع جديدة من الهرمية والتسلطية بعد ان تكون قد خرجت من الباب .

ومن خلال الاقرار بان الجماهير لها مصالح وطموحات وقناعات مختلفة ، فان المؤتمر الشعبي الاساسي للجماعة المحلية يوفر فرصة لتصالح الاهداف والغايات ضمن صيغة العمل الجماعي للنهوض بالمجتمع المحلي .

مثل هذا التنظيم الاجتماعي - السياسي المحلي يؤدي الى خلق انماط اجتماعية تعاونية تقف ضد الاستغلال ، وتضمن نشأة اقتصاد اخلاقي تصبح من خلاله القرارات حول الانتاج والاستهلاك جزء لا يتجزء من الحياة المدنية للمجتمع ككل .

ووفق الاطر التي يحددها هذا الاقتصاد يتحول العمل الى نشاط اجتماعي تشاركي حر وان عملية الانتاج تصبح بمثابة اشباع الحاجات الفردية والجماعية ، وعدم اختزال الانسان الى ادوات للانتاج والاستهلاك ، وان ثمار العمل الجماعي متاحة للجميع .

بمعنى اخر ، ان نمط مثل هذا الاقتصاد الاخلاقي القائم على التنظيم الاجتماعي السياسي المباشر للجماعات المحلية وتحكمها بابعاد الثروة والسلطة يشجع المواطنين على مقاربة القرارات الاقتصادية ليس كعمال ومستهلكين ، ولكن كاعضاء في الجماعة تربطهم اهداف وغايات النهوض بالمجتمع المحلي .

وإذا كانت الخطوط العريضة للانتاج الجماعي محددة من قبل المؤتمرات الشعبية الاساسية ، فان من يقوم بتنظيمها هي التشاركيات التي تمارس عملها وفق اسس المشاركة والديمقراطية .

اما القرارات التي تحمل بعداً وطنياً ، فان المؤتمر الشعبي العام على مستوى البلد المعين هو الذي يقرر ذلك ، كي يضمن مساهمة جميع التنظيمات المحلية في صنع القرار السياسي والتنموي . وبمعنى اخر فان هذه الشبكة من المؤتمرات الشعبية توفر طريقة عملية لجميع المواطنين كي يواجهوا وبوعي حياتهم بصورة مشتركة وان يتابعوا اهدافاً عامة واحدة كجزء من مشروع الحرية الاجتماعية . وهنا يلاحظ بان دمج التكامل مع الحرية يعيد تعريف معنى السياسة ومعنى الدولة كنسق للتسيير الذاتي وكشكل راق للفعل المباشر .

ولابد من الاشارة وبوضوح الى ان تقسيم العمل في مثل هذا التنظيم الاقتصادي - الاجتماعي والسياسي يؤكد على ان السلع الاجتماعية التي لا يمكن اخضاعها الى اللامركزية (مثل ذلك : مؤسسات البحث والتطوير والصناعات في القطاعات السيادية ومراكز البحوث الاستراتيجية التي تخدم الاقتصاد الوطني والتطوير المجتمعي ككل) ، يتوجب توفير كل مقومات الاستقلالية لعملها ووفق قواعد السوق الاجتماعي من جانب والحرية في التعبير وطرح البدائل في البحث العلمي والتصورات المستقبلية من جانب آخر ، كما ان التصعيد لمناصب المسؤولية فيها يجب ان يخضع لمعايير الجدارة التي قد لا تستطيع ان توفرها المؤتمرات الشعبية محلياً ، الا انها حتماً المرجع الاساسي للتقرير بشأنها على المستوى الوطني.

الاطروحة الخامسة

اللامركزية : ممارسة شعبية مسؤولة

لن يكتمل البحث عن رؤى وعمليات ديموقراطية جديدة للامركزية والحكم المحلي وعن السبل والوسائل التي تضمن المسؤولية المباشرة والاندماج الكامل للجماعة المحلية في صنع القرار وتنفيذه ، ما لم نتعرف على آليات وتطبيقات تلك السبل والوسائل وتشخيص جوانبها العملية المتوقعة ، اي بمعنى : ماذا تفعل ممارسة اللامركزية ؟ لمن تتوجه ؟ وبمن ؟ وكيف ؟ وما هي النواتج فيما يتعلق بقدرة الاداء والعدل في توزيع الاصول والموارد ؟

قد نتفق جميعاً بانه كلما اقتربت الادارة المحلية من الجماهير ونبعت منها ، كلما تعززت مصداقية عملية المشاركة في صنع القرار ، وزادت حالة تمكين الجماهير المحلية من القوة للتاثير على السياسات وعلى شكل

توظيف الموارد وعلى الارتفاع بمستوى الحياة واستدامة عملية التنمية . وتعني هذه العلاقة جدلية الربط بين ممارسات القوة السياسية والتنمية المحلية .

الا ان مايتوجب الانتباه له هو ان المزج العفوي للمشاركة الشعبية والمسؤولية المباشرة للجماهير المحلية بالاليات التخطيطية قد ينتج عنه مضاعفات تؤدي الى دحض المسلمات اعلاه وافشال عملية التنمية القائمة على اللامركزية ، اذ ان تحكم الجماعة المحلية بصنع القرار ورسم الاهداف وصياغة الخطط غالباً مايقترن بارتفاع مستوى الطلب على البنية التحتية الاجتماعية وعلى الاعانات والدعم الاجتماعي . كما ان الرأي الشعبي المحلي يمكن ان يولد ضغطاً اجتماعياً كبيراً في توزيع الموارد على مشروعات غير ذات جدوى ، وعلى رغبات لاعلاقة لها باية معايير تخطيطية .

وهنا يتوجب التفكير بتوفير آليات وأطر عمل لترجمة العلاقة بين القوة السياسية والتنمية الى قرارات عقلانية والعمل على ازالة التوتر والتداخل الحاصل بين التخطيط المحلي كعملية سياسية وبين التخطيط المحلي كعملية فنية حيث ان الاخيرة تستند الى معايير الامكان الموضوعي والقائم على حسابات الجدوى والاحتياجات والتكاليف والعوائد .

وعليه فان مايجب ان تواجهه المؤتمرات الشعبية المحلية في هذه الحالة هو تغيير القنوات وإرساء قواعد ثقافة تخطيطية قائمة على اساس الفرز بين "الفني" و "السياسي" وكيفية اخذ كلاهما بنظر الاعتبار ، بدلاً من التأكيد على البعد الاخير واهمال الاول ، حيث ان ذلك يؤدي الى هدر الموارد .

وبمعنى اخر ، علينا ان نفرق بين الطلب الاجتماعي القائم على "الرغبات الذاتية" وبين الطلب الاجتماعي النابع من "حساب الامكان القائم والحالة الموضوعية" ، او بين "الرغبات المفضلة" و "الحاجة الفعلية" ، حيث ان الاولى تقع في خانة "النفع الخاص" في حين تجد الثانية مكانها في خانة "النفع العام" .

ان حسم هذا التناقض هو امر بالغ الاهمية لانجاح اللامركزية ، وبحيث نضمن أن تؤدي مخرجات عملية الديمقراطية المباشرة في صنع وتنفيذ القرار التنموي والنهوض بالمستوى المعيشي للجماهير المحلية الى تحقيق المناخ التالي :

- 1- السماح لعملية تعلم وتطوير مستمرين لتولي المسؤولية المباشرة في الممارسة الديمقراطية للرفع من مستوى رفاه المجتمع المحلي وتسيير المصالح العامة والارتقاء بالمستوى المعيشي واستدامة عملية التنمية من خلال انتاج واعادة انتاج الخدمات .
- 2- خلق اطر وحوافز تشاركية وفضاءات تنموية جديدة لدى المجتمعات المحلية تعمل على تنمية وتطوير الموارد الذاتية المحلية وتوظيفها بالشكل الامثل وفق حسابات الجدوى والعوائد ، مما يحقق هامش اوسع للاستقلالية والاعتماد على الذات .
- 3- توفير حلول ابداعية للتوتر الذي قد يحصل بين الحاجات والرغبات في تقرير البرامج والمشروعات المحلية في مداولات المؤتمرات الشعبية .

4- بناء القدرة على تجسير فجوة التحكم وفجوة المعرفة بين الخبرة الفنية والمسؤولية المباشرة في العملية الديمقراطية .

الاطروحة السادسة : اللامركزية وشرط الوثوقية وحالة اليقين

لا يمكن لتجربة اللامركزية المعتمدة على الديمقراطية المباشرة ان تقدم نفسها كبديل ناجح مالم ترتبط بأطار قانوني فاعل يساعد على تحقيق حالة اليقين والعمل في ظل مستقبل آمن وواضح التوجهات يمكن في اطاره الوثوق من وضع الخطط واجراء التوقعات المدروسة بشأن المستقبل سواء بالنسبة الى المواطن العادي او بالنسبة للريادات الاقتصادية في القطاع الاهلي او بقية الفواعل الاجتماعية .

ويتطلب الاطار القانوني الفاعل (1) منظومة من القواعد المعرفة مسبقاً (2) وبأن تلك القواعد يتم إعمالها (3) وبان الوسائل لإعمال تلك القواعد موجودة و(4) بأن حل الازمات هو وظيفة يتولاها القضاء المستقل واخيراً (5) ان المرونة موجودة لتغيير القوانين والقواعد اذا ما شعرت القواعد الشعبية بانها قد توقفت او فشلت في تحقيق اغراضها المقصودة .

ان حكم القانون يتطلب وجود تعريفات واضحة للحقوق والواجبات . وبدون ذلك فان النظام الاجتماعي والهيكل المؤسسية سوف تغرق في المحسوبية ، ولن تلبى عندها خيارات وحاجات الناس بالشكل الذي يعكس مصالحها ، ولن تساعد على بناء الثقة العالية في العلاقات الاجتماعية ، ولن توفر جو الاستقرار السياسي والاقتصادي او تسوية الخلافات في اطار حيادي .

ان انعدام حالة اليقين سوف يؤدي الى مضاعفات بالغة الخطورة من بينها زيادة حجم القطاع الاجتماعي غير المنظم لدى المجتمع المحلي والذي يتمثل في ضعف بنية المؤسسات العامة وعدم احترام المال العام والملكية العامة للمجتمع . ويؤدي ذلك بدوره الى اتساع مساحة القطاع الاقتصادي غير المنظم القائم على المضاربة والابتزاز وانعدام المسؤولية الاجتماعية ، والى التأثير السلبي على المناخ الاستثماري بعيد الامد ، ومن ثم تعريض استدامة عملية النمو والتنمية الى التراجع .

ويتوجب التأكيد بهذا الصدد على ان الاتساق في السياسة العامة ، بالاضافة الى الاطار القانوني الفاعل ، يصبحان امرين مطلوبين في مثل هذه الحالة لضمان سيادة حالة اليقين والوثوقية ، وبحيث يساعد ذلك الجماهير المحلية من فهم تقييم مواقع المسؤولية والصلاحيات والموارد على المستويات المختلفة ، مع الحرص على وضع اهداف عملية ومتناسكة للبناء المؤسسي والتنظيمي الجدير بتطبيق السياسات . ويدعم ذلك وجود ارادة سياسية والتزام من قبل التنظيمات الشعبية المحلية في مسائلة من قامت بتصعيدهم لتولي المهام التنفيذية بالتطبيق الكامل للسياسات في ظل الالتزام الكامل بحكم القانون .

علاوة على ذلك ، ان حالة الوضوح واليقين التي يوفرها الاتساق في السياسات العامة هي شروط جوهرية لتأسيس غايات اللامركزية وتحديد آفاق ومرامي بناء المجتمع المحلي وتوفير المنطق الذي يدعم هذا التوجه والذي

تلتف حوله الاستثمارات لتطوير الموارد الذاتية . ويعني ذلك ان وضوح عمليات اللامركزية والادارة الشعبية المحلية (الخطط لبلوغ الغايات وتحقيق الاستقلالية النسبية في الموارد) هي امور هامة وتتطوي على ضرورة وجود مرامي بعيدة المدى في الوقت الذي يتم فيه مقابلة واشباع الطلب لمقتضيات العمليات قصيرة المدى .

من جانب اخر ، يتطلب الاتساق والوضوح في السياسات العامة ضرورة توفير الاستمرارية وعدم تعريض اللامركزية والحكم المحلي للتقطع ، ففي حالة تبدل الادارة الشعبية على سبيل المثال ، فان التنظيمات الجماهيرية المحلية يجب ان لاتسمح بنسف التراكم التنموي ، بحجة ان الادارة المصعدة الجديدة لها اولويات جديدة .

ولعل الاهم من ذلك ، هو ضرورة ارتباط الاتساق في السياسات العامة وحالة الوضوح واليقين ببعد الشفافية ، وذلك يحيل الى ضرورة اتاحة المعلومات للجماهير بصورة واسعة من اجل فهم القواعد العامة ولكي تتمكن من اضعاف هامش المحسوبية الى اقصى قدر ممكن ومن تفعيل جوانب المسائلة والحد من الفساد الاداري .

وفي السياق ذاته ، تأتي ضرورة وجود الشفافية في عرض الوقائع والبيانات والاحصاءات بصورة موضوعية مجردة حول واقع الاداء الاقتصادي والاجتماعي المحلي من دون تحوير سواء بالاجاب او بالسلب ، حيث ان ذلك يمكن ان يلعب دوراً حاسماً في النهوض بالتنمية المحلية وفي توسيع رقعة الاستثمارات الوطنية والخارجية وتوسيع عمل القطاع الاهلي وزيادة نشاطاته وخياراته في ظل حالة الوضوح التي توفرها الوقائع حول جوانب الاقتصاد المحلي او الجوانب الاجتماعية للمستهلك وللأسر المعيشية .

واخيراً تعني الشفافية كذلك ضرورة تثبيت علاقات واضحة بين المستويات المحلية والمركزية ووضع اسس عادلة لتوزيع الميزانية العامة للدولة ، وتمكين المحليات من الاستقلالية والقوة لتطوير الموارد الذاتية وتوليد الدخل وفرص العمل المحلية وتوفير المناخ الملائم لانتعاش العمل الفردي والتشاركي والمشروعات الصغرى .

الفصل الثالث

اللامركزية ومؤشرات
التنمية البشرية في ليبيا

الفصل الثالث

اللامركزية ومؤشرات التنمية البشرية في ليبيا



بعد توفير الإطار المفهومي لمقاربات اللامركزية وتبيان الأبعاد والرؤى المختلفة لمضامينها وتطبيقاتها وتحليل الفلسفات السياسية التي تحكمها وعرض البديل الليبي لمعنى وفلسفة اللامركزية المبنية على المشاركة الشعبية المباشرة ، ينتقل التقرير في هذا الفصل إلى المستوى العملي حيث يحاول رصد واقع اللامركزية في ليبيا وتشخيص طبيعة أداء التنمية البشرية على المستويات المحلية ، وذلك من خلال قياس التفاوتات السكانية والاقتصادية والاجتماعية فيما بين الشعبيات والتي يبلغ عددها حالياً نحو 31 شعبية في عموم التراب الليبي .

منهج القياس

اعتمدت منهجية البحث في هذا الفصل على تطوير نماذج قياسية عمل فريق التقرير على تكيفها وتصميمها لتصنيف الشعبيات وفق مستوى إنجازها المحقق في التنمية البشرية والرفاه الاجتماعي ، والذي ينعكس على مستويات الدخل وإشباع الحاجات الأساسية ، ومن ثم طبيعة المستوى المعيشي للأسر في كل شعبية .

وفي ضوء تلك النماذج والأدلة القياسية أجريت التحليلات الضرورية من أجل فرز الشعبيات التي حققت سبقاً تنموياً وتفريقها عن تلك التي لم تزل بحاجة إلى مجهودات إضافية أو مكثفة للنهوض بمستواها التنموي .

ويفيد مثل هذا التصنيف ، كما سيلاحظ القارئ ، في وضع أولويات التدخل وتوزيع الموارد على أساس الاحتياجات الفعلية للشعبيات وفق معايير موضوعية ، والأخذ بيدها على طريق تطوير الموارد والقدرات المحلية والاعتماد على الذات .

ويتاح للتقرير من خلال الجداول المنتجة لهذه الأدلة القياسية تصنيف الشعبيات حسب نسبة فجوة التنمية البشرية ، وحسب التفاوت القائم فيما بينها ، ومن ثم ترتيب كل شعبية تنازلياً من الأكثر إلى الأقل تطوراً .

إطار رقم (13)

منهجية قياس تفاوت التنمية البشرية بين الشعبيات

أخذ فريق التقرير وقتاً كافياً لإعداد وتكييف النماذج القياسية لتحديد التفاوت في مؤشرات التنمية البشرية بين الشعبيات . وقد اعتمد على مقارنة متكاملة تأخذ بالاعتبار قياس الأبعاد السكانية / المكاتبية والاقتصادية والاجتماعية ، بإتباع النماذج التالية :

§ نموذج لقياس التفاوت السكاني والتوزيع الطبيعي للسكان ، وتشخيص حالة التشتت ومدى التراتب الموجود والعلاقات الوظيفية للتجمعات السكانية بأحجامها المختلفة داخل كل شعبية ، وفيما بينها وبين الشعبيات الأخرى . كما جرى في هذا القياس تحليل التفاوت في تركيبة القوى العاملة للشعبيات وفق قطاعات النشاط الاقتصادي والخلفية التعليمية .

§ نموذج لقياس التفاوت الاقتصادي الكلي بين الشعبيات ، حيث تم تصميم نموذج رياضي لاحتساب الناتج الإجمالي المحلي للقطاعات الاقتصادية على مستوى كل شعبية (باستثناء قطاع استخراج النفط) منسوباً إلى الناتج الإجمالي المحلي على المستوى الوطني . كما تم حساب معدل دخل الفرد في كل شعبية على ضوء ذلك .

§ نموذج لقياس التفاوت الاجتماعي على مستوى الأسر المعيشية لكل شعبية محسوباً بنوع المستوى المعيشي ومدى إشباع الحاجات الأساسية أو الافتقار لها بين الأسر والعوائل في الشعبيات . وتم بهذا الصدد استخدام مؤشرات الحالة التعليمية ونوعية السكن ومدى التمتع بالمرافق الصحية والصرف الصحي كمؤشرات لذلك .

وقد اعتمد النموذج على إجراء تحليلات وتقسيمات معمقة لبيانات المسوحات الوطنية ذات العلاقة (المسح الاجتماعي الشامل 2000 ، التعداد العام للسكان 1995 ، والتقديرات للسنوات اللاحقة) ، وتصنيف الأسر المعيشية في كل شعبية وفقاً لذلك .

§ من أجل توظيف نتائج النماذج القياسية وإعطاءها طابعاً علمياً يفيد في تطوير السياسة الوطنية باتجاه اللامركزية ، فقد عمل فريق التقرير على تطوير المعيار الوطني الموحد ، الذي يجمع بين مرتبة الشعبيات والعلامات التي حصلت عليها في سلم قياس النماذج الثلاث المشار لها أعلاه (السكاني) المكاتبية والاقتصادية والاجتماعية) والخروج بعلامة واحدة لكل شعبية تحدد مستواها التنموي ووزنها النسبي .

وكما سيتضح في الفصول القادمة في التقرير أن المعيار الوطني الموحد الذي عمل التقرير على استنتاجه لتصنيف الشعبيات قد تم استخدامه من قبل راسمي السياسات في مجلس التخطيط العام لتقرير توزيع مخصصات التنمية على الشعبيات بعد أن كان معيار التوزيع فيما سبق يعتمد على مؤشر النقل السكاني لوحده.

وفي الوقت الذي نلاحظ فيه ان المقياس الدولي للتنمية البشرية بالنسبة لمستوى البلدان ككل ، وبمعنى حساب متوسطات ماحدث لاجمالي المناطق الجغرافية والاسر المعيشية ، فقراء او اغنياء فإن المقياس المطلوب تطويره لرصد التوزيع الجغرافي والاجتماعي للانجاز البشري داخل البلد المعين يجب ان يأخذ بتصورات أوسع .

علاوة على ذلك ، ان المقاييس التي تم تطويرها في التقرير الحالي هي لاغراض تخطيطية تتعلق بتوفير معايير لتوزيع الموارد على الشعبيات ، ومن ثم فإن توسيع دائرة المؤشرات المستخدمة والقطاعات التي تمثلها تصبح أمراً ضرورياً .

ويوضح (الاطار رقم 13) المقارنة التي تبناها التقرير الحالي في اختيار مؤشرات التنمية البشرية لقياس التفاوت بين الشعبيات ، حيث تم استخدام جملة من الأساليب القياسية والنماذج التي حملت جوانب جديدة للمقاييس الدولية المألوفة قد تفيد منها التقارير الوطنية المشابهة للتنمية البشرية والتي تهتم اساساً بموضوع قياس التفاوت بين الاقاليم والمحليات سواء في البلدان العربية او في خارجها .

أطر القياس

يعتقد فريق التقرير ان من الافضل قبل البدء بأستعراض نماذج قياس التفاوت في مستويات التنمية البشرية بين الشعبيات ، ان يجري تحديد ملامح المجتمع المدروس ، او بالاحرى تحديد "أطر القياس" والمتمثلة في الاطار المكاني (الخريطة الادارية) والاطار الطبيعي (خريطة الموارد الارضية والمائية) .

وتفيد الاشارة الى هذه "الاطر القياسية" وتحليل ابعادها في عملية مراجعة السياسات من جانب وفي تقديم مادة للباحثين من اجل تعميق الدراسات وتوسيع دائرتها حول اللامركزية ونظام الشعبيات من جانب آخر .

الإطار المكاني (الخريطة الادارية)

عند مراجعة التاريخ القريب ، يلاحظ المتتبع أن اللامركزية في ليبيا قد ظلت من الرهانات المطروحة وبالحاح لتحقيق التنمية البشرية والمكانية المتوازنة ، يساعد في ذلك عوامل عديدة منها اتساع المساحة الجغرافية للبلاد (1.774.440 كم²) وقلّة عدد السكان وانتشارهم الأفقي المنتشت (5.7 مليون نسمة وفق تقديرات عام 2003) .

ومن هنا فقد خضعت نماذج اللامركزية التي شهدتها ليبيا في مراحل متعاقبة خلال نصف القرن المنصرم إلى تحويرات عديدة بهدف تطوير التخطيط المكاني / الطبيعي وسد الفراغ التنموي والأمني من جانب ، وتحسين الأداء المحلي في تقديم الخدمات من جانب آخر ، وإعطاء الإدارات المحلية تفويضات تتفاوت في عمقها لتحقيق تلك الغايات .

على مستوى آخر ، عرفت ليبيا تغيرات جغرافية وسياسية عديدة طبعت أنماط اللامركزية التي جرى تطبيقها في كل حقبة ، فقد كان نمط الحكم المحلي بعد مرحلة الاستقلال الوطني (1951) يتشكل من ثلاثة ولايات رئيسية منفصلة (ولايات طرابلس وبرقة وفزان) تجمعها حكومة اتحادية على مستوى عموم التراب الوطني .

وقد كانت كل ولاية من الولايات الثلاث تتمتع بقسط كبير من الاستقلال الذاتي ، ويحكمها قانون أساسي يتسق مع مضمون الدستور الاتحادي . كما يتولى مهامها التنفيذية مجلس إداري مسؤول أمام المجلس التشريعي في الولاية والذي يترأسه الوالي باعتباره يجمع بين الاشراف على السلطتين التنفيذية والتشريعية في آن واحد .

ونتيجة للضغط الشعبي المتصاعد باتجاه تحقيق وحدة التراب الوطني والتخلص من واقع التقسيم الذي فرضته الدول الاستعمارية ممن تعاقبت على احتلال ليبيا ، فقد تم تعديل الدستور عام (1963) للاستعاضة عن النظام الاتحادي بنظام الدولة الموحدة .

ولم تأخذ اللامركزية انعطافاً نوعية مع الواقع الجديد ، إذ بالرغم من تقسيم الدولة إلى محافظات ، فإن نموذج الحكم المحلي بقي شكلياً ، فالمحافظ ، وفق هذا النظام ، هو ممثل للحكومة المركزية ويتم تعيينه بقرار مركزي ، والأمر ذاته ينطبق على رؤساء الوحدات اللامركزية الصغيرة (المتصرفيات و المديريات) .

بعد قيام الثورة (1969) جرت محاولات عديدة في ظل المناخ السياسي والاقتصادي والاجتماعي الجديد لإيجاد صيغ للحكم المحلي تحقق اقتراباً أكثر من واقع الاحتياجات المحلية ، وتستجيب لتطلعات الجماهير المحلية في التقسيم الإداري المعين .

وقد حدث ذلك التطوير بشكل مراحل وتشريعات متعاقبة بقصد التخلص من الازدواجيات والتداخلات التي تحصل بين التقسيمات المكانية المختلفة ، وبغرض توفير مساحات أوسع للتفويض المحلي .

ولعل من أهم المحطات بهذا الصدد تقسيم الجمهورية إلى بلديات (عام 1975) تتبعها فروع ومحلات تسييرها وتحكمها لجان شعبية على المستويات الثلاثة . وبهذا فقد تم إلغاء نظام المحافظات المعمول به من قبل .

وتأتي المحطة الأهم في تعزيز المشاركة الشعبية المباشرة لإدارة الحكم المحلي بعد إعلان قيام سلطة الشعب (1977) ، حيث أصبحت السلطة الشعبية هي أساس النظام السياسي في ليبيا ، يمارسها الشعب عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان في المحلات والفروع

والبلديات على المستوى المحلي ، وعن طريق مؤتمر الشعب العام واللجنة الشعبية العامة وأماناتها النوعية على المستوى الوطني .

إطار رقم (14)

التطوير التاريخي للتقسيمات الإدارية للامركزية في ليبيا

§ بعد مرحلة الاستقلال الوطني (1951) كانت كل ولاية من الولايات الثلاثة المنفصلة (طرابلس ، برقة ، فزان) مقسمة إلى عدد من الوحدات الإدارية متفاوت عددها بين ولاية وأخرى .

- ولاية طرابلس (5 مقاطعات ، 16 متصرفية ، 20 قائم مقامية ، 79 مديرية ، 21 بلدية) .

- ولاية برقة (7 متصرفيات ، 7 مديريات ، 6 بلديات) .

- ولاية فزان (6 متصرفيات ، 28 مديرية ، بلدية واحدة) .

§ عند تحقيق الدولة الموحدة (1963) تقسمت البلاد إلى عشرة محافظات (طرابلس ، بنغازي ، سيها ، مصراتة ، البيضاء ، غريان ، الزاوية ، درنة ، الخمس ، اوباري) تتبعها متصرفيات ومديريات .

§ بعد قيام الثورة أعيد تقسيم الجمهورية إلى عشرة محافظات وفق توزيعات مكانية طرا عليها بعض الاختلاف (طرابلس ، بنغازي ، غريان ، الزاوية ، الخمس ، مصراتة ، الجبل الأخضر ، درنة ، سيها ، الخليج) تتبعها متصرفيات ومديريات .

§ ألغيت المحافظات عام 1975 وتم تقسيم الجمهورية إلى بلديات وفروع ومحلات تسيورها اللجان الشعبية المحلية .

§ جرى عام 1993 تقسيم الجماهيرية إلى (13) منطقة جغرافية تضم (340) مؤتمر شعبي أساسي .

§ تم التحول نحو العمل بنظام الشعبيات وإلغاء البلديات عام 1998 حيث تقسمت الجماهيرية إلى 26 شعبية ، أضيف لها 5 شعبيات أخرى فيما بعد لتصبح (31) شعبية تتفرع وفق أرقام 2001 إلى نحو (415) مؤتمر شعبي أساسي .

وفي العام 1998 تم التحول نحو صيغة تهدف إلى تحقيق الاستقلالية الكاملة للقرار الشعبي المحلي وللإمركزية ، حيث جرى تقسيم البلاد إلى شعبيات (31 شعبية) (إطار رقم 14) .

وتعتبر كل شعبية لأغراض أحكام القوانين واللوائح وحدة إدارية / تخطيطية واحدة ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة .

وفي إطار ذلك التحول باتجاه اللامركزية الكاملة فقد تم تقليص حجم التدخل المركزي ، ومن ثم اختزال عدد الأجهزة التنفيذية المركزية على المستوى الوطني وإلغاء أمانات عديدة للجان الشعبية العامة للقطاعات (الصناعة والمعادن ، المواصلات والنقل ، الطاقة ، الزراعة ،

الثروة الحيوانية ، الثروة البحرية ، الصحة والضمان الاجتماعي ، الإسكان والمرافق ، الشباب والرياضة ، التعليم والتكوين) .

من جانب آخر ، ابقى على الأمانات السيادية (الاتصال الخارجي والتعاون الدولي ، العدل والأمن العام ، المالية ، الاقتصاد والتجارة ، التخطيط إضافة الى أمانة السياحة) . كما جرى في تعديلات لاحقة إستحداث مفتشيات عامة للقطاعات الاجتماعية (التعليم ، الصحة ، الإسكان ، والبيئة ، الثقافة) .

إطار رقم (15)

الإطار الطبيعي

(خريطة الموارد الأرضية والمائية)

في محاولة تحديد الإطار الطبيعي

لدى الشعبيات نلاحظ ، وكما يتضح من الشكل البياني (1) ، أن النسبة العالية من الأراضي المروية تتركز في مساحة (1070 كم²) تقع في داخلها الشعبيات المتجاورة (طرابلس ، سهل الجفارة ، صبراتة وصرمان والنقاط الخمس) حيث تستحوذ على نحو 57% من مجموع الأراضي المروية لدى الشعبيات نظراً لخصوبة التربة واعتدال المناخ لديها . وتضاف لذلك نسبة 9% لكل من شعبيات مصراتة والمرقب .

على الجانب الآخر هنالك شعبيات

الجنوب ذات المخزون العالي من المياه الجوفية (سبها ومرزق ووادي الحياة ووادي الشاطئ) حيث تشكل مساحة الأراضي المروية فيها نحو 18% من الإجمالي العام .

نصوص مختارة من القوانين التي تحكم هيكلة الشعبيات والمؤتمرات الشعبية الأساسية

مرت القوانين التي تحكم عمل الشعبيات والمؤتمرات الشعبية بعدة تعديلات (1998) ، (2000) ، (2001) .

- تضمن القانون رقم (1) لسنة (2001) بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية أحكاماً ونصوص خاصة باللامركزية ، نورد أهمها كالاتي :

على مستوى المؤتمر الشعبي الأساسي :-

1. تختار المؤتمرات الشعبية الأساسية (415 مؤتمر شعبي في 31 شعبية) من بين أعضائها لجاناً شعبية لإدارة القطاعات الموجودة فيها.
2. تتكون اللجنة الشعبية العامة للمؤتمر الشعبي الأساسي من مجموع أمناء اللجان الشعبية للقطاعات ، ويختار المؤتمر الشعبي الأساسي أميناً لها .

على مستوى الشعبية :-

- (1) تتكون لجان شعبية قطاعية على مستوى الشعبية ككل وفي إطار المؤتمر الشعبي للشعبية . وتتشكل من أمناء اللجان الشعبية القطاعية في مجموع المؤتمرات الأساسية في الشعبية لكل قطاع على مستوى الشعبية من بين المختارين شعبياً
- (2) تتكون اللجنة الشعبية العامة على مستوى الشعبية ، والتي تضم جميع القطاعات ، من أمناء اللجان الشعبية للمؤتمرات الأساسية ومن أمناء اللجان الشعبية للقطاعات على مستوى الشعبية .
- (3) يختار المؤتمر الشعبي لعموم الشعبية أميناً لها من بين المختارين شعبياً . ويجوز اختياره من غيرهم . ويكون عضواً بالمؤتمر الشعبي للشعبية .
- (4) تكون للجنة الشعبية للشعبية أمانة تتشكل من أمينها ومن أمناء اللجان الشعبية للقطاعات وذلك للتنسيق بشأن تنفيذ قرارات اللجنة الشعبية للشعبية .

على المستوى الوطني :

المقالة I. تدار القطاعات العامة التي يحددها مؤتمر الشعب العام بلجان شعبية عامة تتكون من أمناء اللجان الشعبية للقطاعات بالمؤتمرات الشعبية . ويختار مؤتمر الشعب العام أمين اللجنة الشعبية العامة للقطاع من بين المختارين شعبياً أو من غيرهم .

ويكون المختارون كأمناء للجان الشعبية العامة للقطاعات أعضاء بمؤتمر الشعب العام .

وتكون للجنة الشعبية العامة للقطاع أمانة تتكون من أمينها ومن أمناء اللجان الشعبية للقطاع بالشعبيات للتنسيق بشأن تنفيذ قرارات اللجنة .

المقالة II. تتكون اللجنة الشعبية العامة (تضم جميع اللجان الشعبية العامة للقطاعات على المستوى الوطني) من أمناء اللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية ومن أمناء اللجان الشعبية للشعبيات وأمناء اللجان الشعبية العامة للقطاعات .

ويختار مؤتمر الشعب العام أميناً للجنة الشعبية العامة والأمناء المساعدين للجنة الشعبية العامة من بين المختارين شعبياً أو من غيرهم . ويكون أمين اللجنة الشعبية العامة والأمناء المساعدون لها أعضاء في مؤتمر الشعب العام .

إطار رقم (16)

مساحة الحيازات بأرض في ليبيا

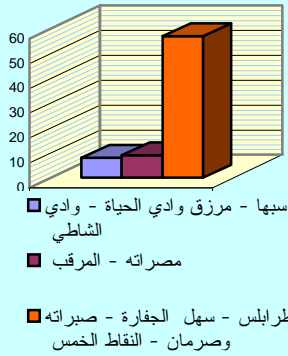
تبلغ مساحة الحيازات (بأرض) في ليبيا وفق نتائج المسح الأخير (1995) ما جملته 2.176 مليون هكتار مقارنة بنحو 1.626 مليون هكتار عام 1974. وتشكل نسبة المساحة المروية من الإجمالي الحالي بنحو 23% حالياً مقارنة

بنسبة 13% عام 1974 .

وتختلف الصورة عندما يتعلق الأمر بتوزيع الأراضي البعلية ، حيث تتركز في شعبيات الجهة الشرقية (بنغازي ، المرج ، الجبل الأخضر ، القبة ، الحزام الأخضر) ، وتصل فيها النسبة إلى نحو 61% من جملة الأراضي البعلية على المستوى الوطني . والى جانب ذلك فإن الشعبيات المذكورة تحتل نحو 56% من إجمالي مساحة المراعي والغابات . (شكل رقم 3)

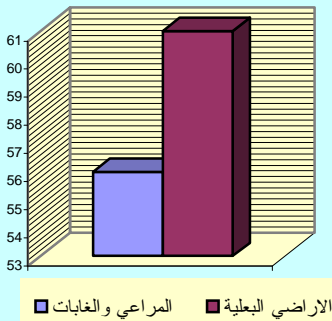
وتفيد التقارير المحلية للشعبيات التي تم إعدادها كدراسات خلفية لهذا التقرير أن اتساع الأراضي الزراعية البعلية والمعتمدة بشكل أساسي على الأمطار في الشعبيات المذكورة يتسم في غالبه بإنتاجية متدنية لعدم استخدام التقنية الحديثة للري وتوليد الغيوم والحراثة بأسلوب علمي يتناسب مع الظروف البيئية . كما إن الاعتماد على الأمطار يؤدي عادة إلى عدم استغلال غالبية تلك الأراضي بصورة دائمة ، وإنما يجري تركها في معظم فصول السنة وبالإضافة لذلك فإن استغلال تلك المساحات يتباين من سنة لأخرى .

شكل رقم (2) الشعبيات ذات النسبة العالية من إجمالي الأراضي المروية



وبالنسبة إلى معدلات سقوط الأمطار ، فهي غير ذات دلالة وكفاية لدعم المجهود الزراعي في غالبية الشعبيات ، حيث إن الحد الأدنى المطلق المتفق عليه من منسوب الأمطار للتفكير في بناء قاعدة زراعية في اية شعبية هو 100 ملم وذلك في الواقع لا يتوفر إلا في شعبيات محدودة تقع في داخل مساحة 120000 كم² من مساحة ليبيا . إلا أن هطول الأمطار

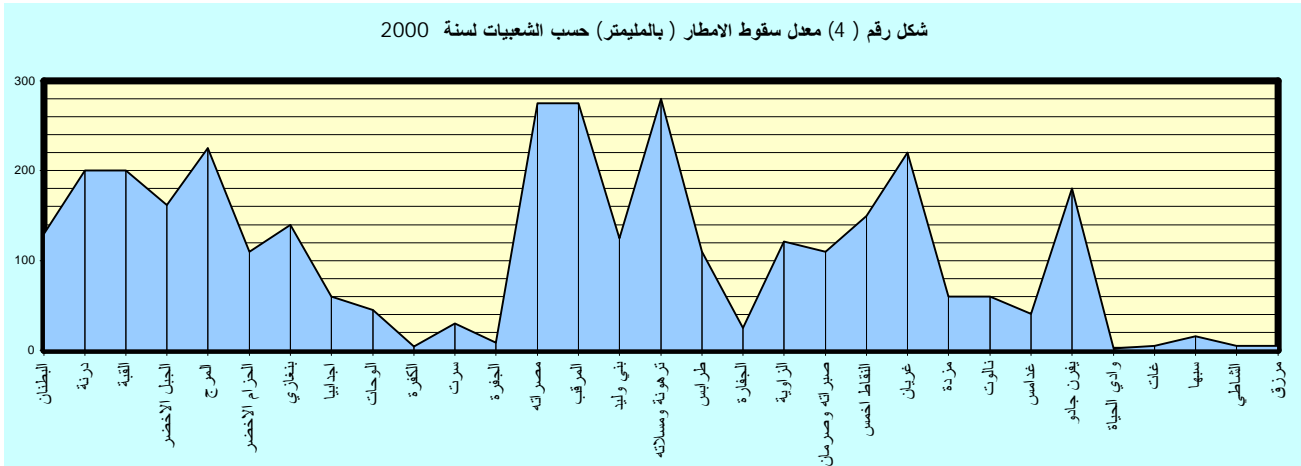
شكل رقم (3) الشعبيات ذات النسبة العالية من إجمالي الأراضي البعلية والمراعي والغابات



بأقل من معدل 100 ملم في بعض المناطق يبقى ذي أهمية في إغناء المائدة المائية وإعادة تموين مخزون المياه الجوفية .

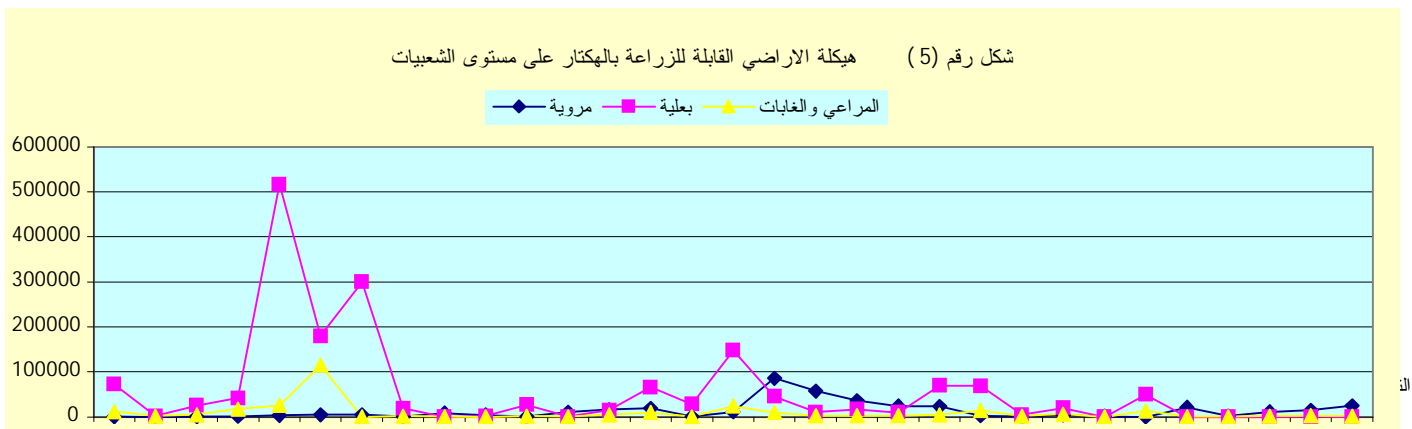
وكما هو معروف في جغرافية ليبيا فإن الكميات المحدودة من الأمطار والكافية لاستدامة الزراعة المطرية (البعلية) هي في الشعبيات التي تقع قرب الساحل مثل (الجبل الأخضر ، المرج ، القبة ،

درنة) وكذلك شعبيات (سهل الجفارة ، مصراتة والمرقب) . وتلك هي أهم الشعبيات التي اعتادت على معدل سقوط أمطار سنوي يتجاوز الحد الأدنى 250 – 300 ملم ، كما تصل إلى حدود 450 ملم في شعبيات الشمال الغربي وفق إحصاءات 1990 . علماً بأن 75% من تلك الأمطار تتركز في الأشهر الخمسة (العاشر لغاية الثاني) ، وان متوسط سقوط الأمطار يختلف بشكل واضح من سنة لأخرى ، خاصة في شعبيات الجنوب .

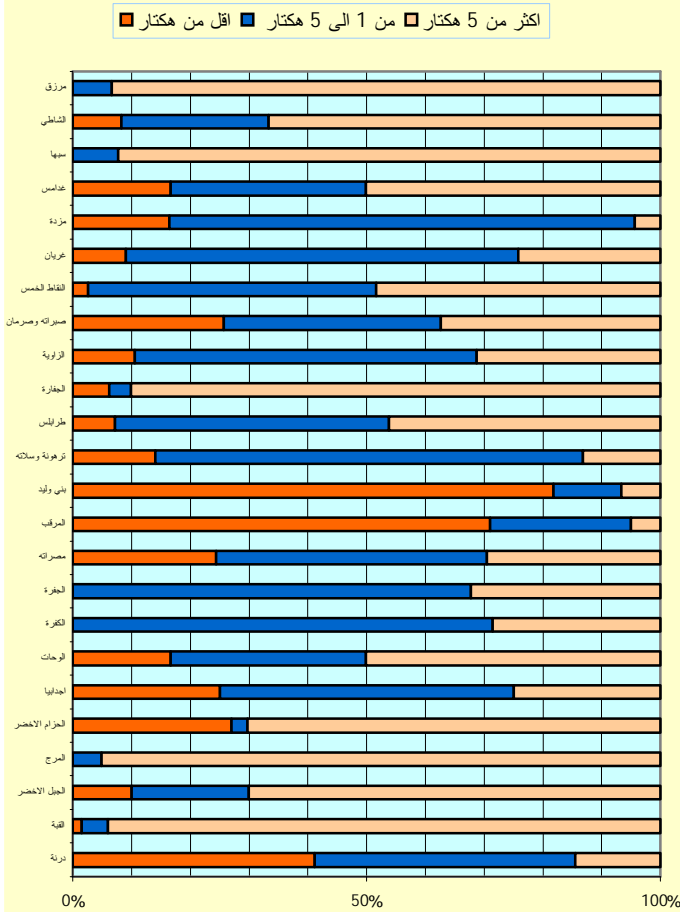


إلا أن الملاحظ من خلال مراجعة بيانات عام 2000 (شكل رقم 4) إن هنالك تناقصاً في المعدلات طرأت خلال السنوات العشرة الأخيرة ، إذ لم يتجاوز في شعبيات شرق البلاد على سبيل المثال أكثر من 260 ملم بالحد الأعلى ، كما لم يتعد 125ملم في الشعبيات التي تقع غرب البلاد .

فيما يتعلق بهيكلية الاراضي القابلة للزراعة في الشعبيات (شكل رقم 5) وبمنظ توزيع الحيازات الزراعية فيما بينها (شكل رقم 6) يتضح من خلال البيانات إن النسبة العالية من الحيازات ذات المردود الاقتصادي والمدر للدخل والذي يضمن استدامة الإنتاج الزراعي (5 هكتار فأكثر) تتركز في الشعبيات التي تعتمد الزراعة البعلية (95% من مجموع حيازات شعبية المرج و 94% بالنسبة للقبة و 70% لكل من شعبيتي الجبل الأخضر والحزام الأخضر) .



شكل رقم (6) توزيع الحيازات ونمط الملكية الزراعية في الشيعيات



أما شيعيات الزراعة المروية فإن نمط الحيازات يميل فيها في الغالب إلى التفتت وانعدام المردود الاقتصادي المجزي ، إذ باستثناء شعبية الجفارة التي ترتفع فيها نسبة الحيازات لخمس هكتارات فأكثر (نحو 90% من مجموع الحيازات فيها) فإن بقية الشيعيات تتراجع فيها تلك النسبة إلى نحو النصف وتزداد فيها نسب الحيازات القزمية (1-5 هكتار) .

وعند النظر إلى توزيع خريطة الثروة الحيوانية بين الشيعيات ، يلاحظ بان هنالك البعض من الشيعيات يغلب عليها الطابع الرعوي في حين أن شيعيات أخرى تجمع بين الحيازات بأرض وبدون أرض ، أي بين الثروتين الزراعية والحيوانية (شكل رقم 7).

فعلى سبيل المثال أن الشيعيات (بني وليد وسرت واجدابيا والبطنان ومزدة) التي يرتفع فيها عدد المواشي لكل 1000 من السكان بدرجة ملحوظة هي من الشيعيات المعتمدة على الرعي وتجارة الحيوانات كنمط إنتاج غالب ، في حين أن ارتفاع تلك النسبة في الشيعيات التي تضم الأراضي البعلية والمراعي في آن واحد ، يعني أنها تجمع بين الزراعة والرعي بنسب متفاوتة . ويتضح ذلك في مجموعة شيعيات الجهة الشرقية (الحزام الأخضر ، المرج ، الجبل الأخضر) ، وكذلك بعض شيعيات الجبل الغربي (نالوت ويفرن وجادو) .

وبوجه العموم فإن النمط الرعوي والحيازات بدون ارض تتواجد في غالبية الشعبيات في ليبيا ، وان لم يكن بكميات اقتصادية كافية ، حيث من الملاحظ أن أكثر من نصف عدد الشعبيات (17 شعبية) يرتفع فيها عدد المواشي لكل ألف من السكان لأكثر من 1200 رأس .

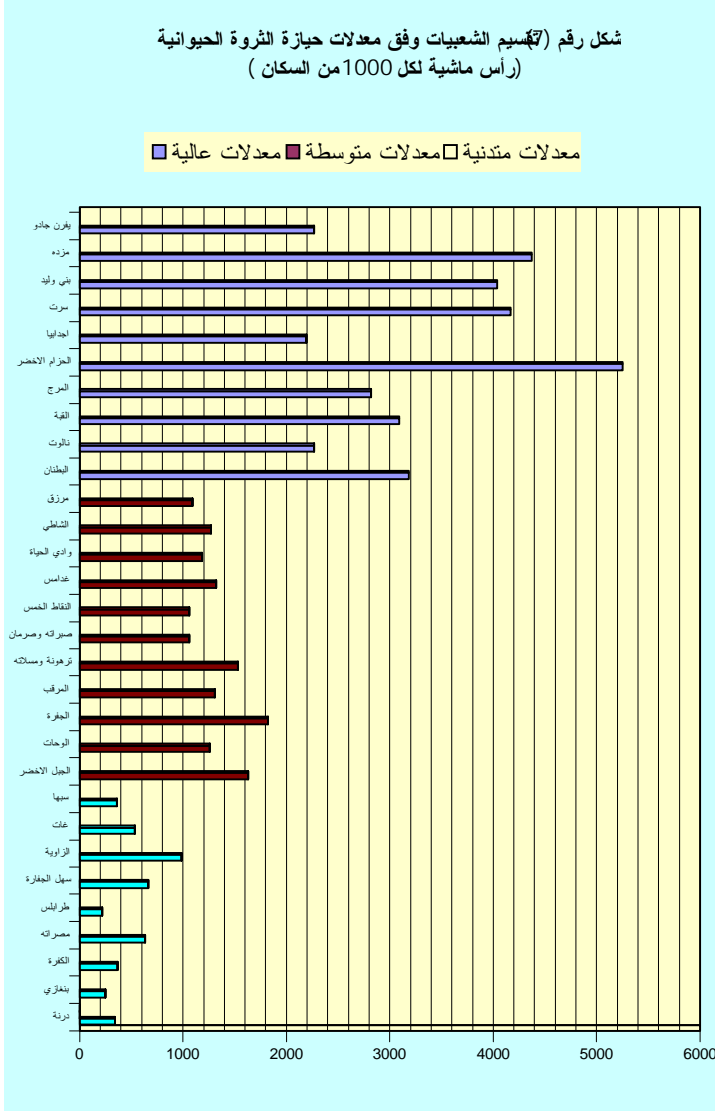
أخيراً ، إذا ما أردنا إجراء المقارنات في التفاوت بين حيازة الثروة الحيوانية بين الشعبيات من ناحية الحجم وكثافة التواجد العددي الأكثر للماشية ، نراه يتركز في شعبية سرت (580 ألف رأس) ثم في شعبية الحزام الأخضر (538 ألف رأس) وشعبية البطنان (442 ألف رأس) .

ولعل الأهم من ذلك كله هو ماتتبع به غالبية الشعبيات من موارد معدنية كامنة ، تؤدي في حالة استغلالها بالشكل الأمثل الى النهوض بالتنمية المحلية وبالاقتصادات اللامركزية والى تحقيق مبدأ الاعتماد النسبي على الذات وانجاز مهام التنوع الاقتصادي بعيداً عن النفط .

ويتضح من المسح

الجيولوجي للشعبيات ان هنالك تمايزاً في بيئات الترسيب الذي تأثر بالحركات الارضية والنشاطات البركانية خلال الاحقاب الجيولوجية المتعاقبة ، وبالتالي تنوع الرواسب المعدنية المتواجدة في مختلف الشعبيات .

وتبين الخريطة الموضحة في التقرير عرضاً لاهم الخامات المعدنية القابلة للاستثمار في الشعبيات وكالتالي :



- الطينات : وتنتشر في شعبيات غريان ويفرن والمرقب وترهونة ومسلاته وبنغازي ودرنه ووادي الشاطئ وسبها .
- رمال السيليكا : حيث تتواجد في شعبيات طرابلس والجبل الغربي ووادي الشاطئ وسبها .
- صخور الزينة والبلاط : (الصخور الرسوبية والصخور النارية والمتحولة والجبس) التي تنحسر في شعبيات سهل الجفارة ، بني وليد ، وادي الشاطئ ، المرج ، غريان ، الكفرة ، سرت ، بنغازي ، سرت ، الجفرة ، الزاوية) .
- خامات الاملاح : وتنتشر في شعبيات وادي الشاطئ ، بنغازي ، وادي الحياة ، الجفرة.
- الخامات الفلزية : (الحديد ، الرصاص والنحاس ، الذهب ، العناصر الارضية النادرة) وتنتشر في شعبية الكفرة (العوينات الشرقية) ، وشعبية وادي الشاطئ .

نماذج القياس

بعد استعراض "اطر القياس" والتعريف بالخصائص المكانية والطبيعية للشعبيات ، ينتقل التقرير الى تحديد "نماذج القياس" السكانية والاقتصادية والاجتماعية وذلك من اجل تشخيص مستويات التفاوت في اداء التنمية البشرية فيما بينها . حيث يختار لذلك ثلاثة نماذج رئيسية .

النموذج الاول قياس التفاوتات السكانية

لا خلاف في القول بأن التباين الشاسع في المساحة وحجم السكان وطبيعة التشتت والتركز في التجمعات السكانية والتوزيع الديموغرافي بين الشعبيات والمناطق في ليبيا يعبر عن واقع تاريخي أكثر من كونه تقسيم تخطيطي مقصود .

وبدون شك فإن مثل هذا التباين يضاعف من صعوبة التخطيط المكاني ومن توفير الخدمات والبنية التحتية والاستجابة للطلب الاجتماعي ، خاصة إذا كانت الاستجابة لمقابلة الطلب لا تعتمد معايير قياسية ومخطط طبيعي واضح ومحدد ، فالتفاوت الهائل في المساحة بين اصغر شعبية (بنغازي 800 كم²) وأكبر شعبية (الكفرة 483510 كم²) هو نحو 604 ضعفاً . (جدول رقم

(3

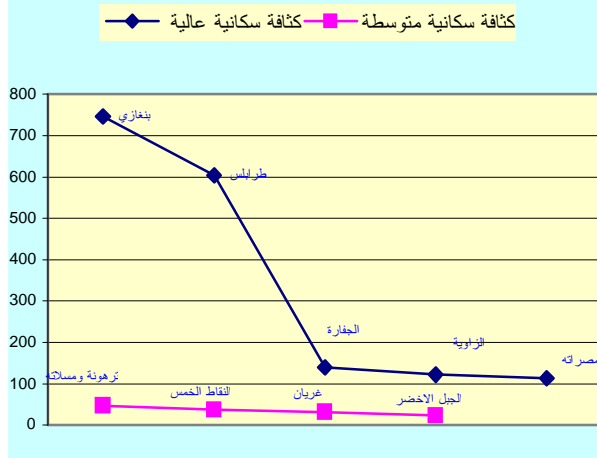
جدول رقم (3)
تقديرات مساحة الشعبيات ومعدلات الكثافة السكانية (2001ف)

نسبة سكان الريف	الكثافة السكانية شخص / كم ²	المساحة كم ²	النسبة من إجمالي السكان	عدد السكان	الشعبيات
19.4	1.65	83860	2.62	138719	البطنان
5.03	15.90	4908	1.47	78116	درنة
41	5.57	14722	1.55	82037	القبية
31.18	23.36	7800	3.44	182271	الجبل الأخضر
29.98	10.98	10,000	2.07	109830	المرج
34.72	745.99	800	11.26	596792	بنغازي
2.07	8.00	12800	1.93	102415	الحزام الأخضر
8.59	1.58	91620	2.73	144850	أجدايبيا
67.7	0.25	108670	0.52	27465	الواحات
18.74	0.10	483510	0.88	46777	الكفرة
16.8	1.78	77660	2.62	138964	سرت
0.6	0.35	117410	0.80	42172	الجفرة
4.07	113.46	2770	5.93	314305	مصراثة
46.69	102.00	3000	5.77	305873	المرقب
1.6	3.63	19710	1.35	71727	بن وليد
14	47.53	5840	5.24	277606	ترهونة مسلاته
2	603.80	1830	20.85	1104972	طرابلس
6.1	139.25	1940	5.10	270152	الجفارة
6	122.00	1520	3.51	185842	الزاوية
19.1	105.58	1370	2.73	144656	صبراته صرمان
11.2	37.00	5250	3.72	197117	النقاط الخمس
47.1	32.00	4660	2.85	151162	غريان
40.7	0.52	72180	0.72	38088	مزدة
39.71	5.97	13300	1.50	79434	نالوت
32.6	0.30	51750	0.34	18089	غدامس
0.1	11.84	9310	2.08	110249	يفرن جادو
6	2.09	31890	1.26	66698	وادي الحياة
52.48	0.28	72700	0.40	21002	غات
45.3	7.64	15330	2.21	117202	سبها
38	0.74	97160	1.37	72576	وادي الشاطئ
0	0.17	349790	1.18	62784	مرزق

المجموع	5299942	100.00	1775060	2.98
---------	---------	--------	---------	------

وإذا ما أخذنا بقياس الثقل السكاني فسيوضح لنا ذلك صورة أخرى للخلل الحاصل ، إذ من الملاحظ أن المتوسط الوطني لحجم السكان في الشعبية الواحدة عام 2001 هو نحو 170,966 نسمة . إلا أن هنالك تشتتاً حاداً عن ذلك المعدل بين الشعبيات ، فالفرق بين أصغر شعبية من حيث حجم السكان (غدامس 19000 نسمة) وبين أكبرها حجماً (طرابلس 1.105 مليون نسمة) هو نحو 61 ضعفاً . ووجه المفارقة هنا ، بطبيعة الحال ، هو أن طرابلس التي تعد ثاني أصغر شعبية من حيث المساحة تضم أعلى نسبة من السكان .

شكل رقم (8) معدلات الكثافة السكانية بالشعبيات (حالات مختارة)

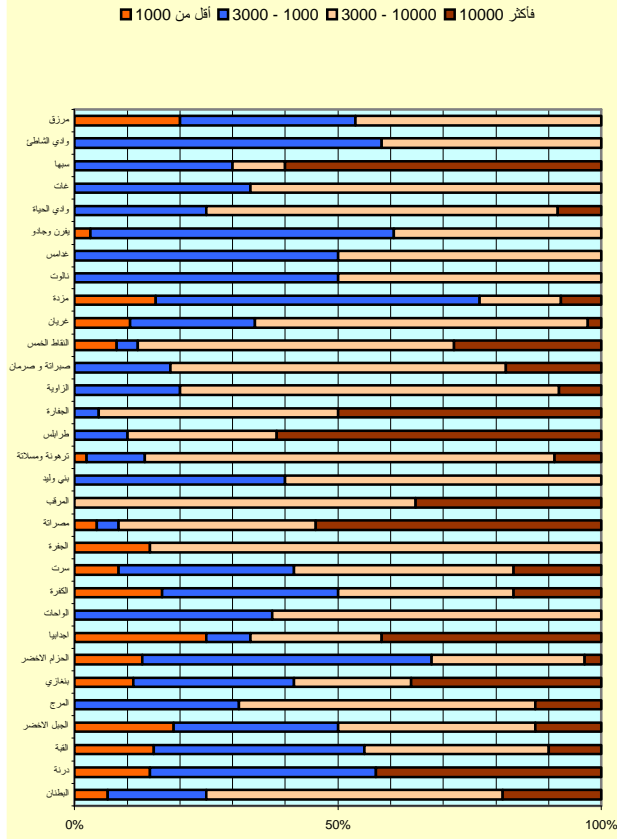


وباستخدام معايير الكثافة السكانية (شخص/ كيلو متر مربع) ، تتبين أبعاد الخلل في التوزيع السكاني بصورة أكثر جلاء ، حيث تصل الكثافة في شعبية بنغازي نحو 746 نسمة لكل كيلو متر مربع وفي شعبية طرابلس إلى نحو 604 نسمة ، في حين لا تتعدى تلك الكثافة في شعبية مرزق 0.1 نسمة ، وفي شعبيتي غات والواحات 0.2 نسمة . أما شعبيتي غدامس ومزده فلا تتعدى فيها الكثافة السكانية كذلك أكثر من 0.3 و 0.5 نسمة لكل كم²

من جانب آخر ، يدل قياس التوزيع السكاني بين الشعبيات أن نحو 50% من السكان في الجماهيرية يعيشون في خمسة شعبيات رئيسية وهي على التوالي : طرابلس ، بنغازي ، مصراته ، المرقب ، وترهونة ومسلاته . في المقابل ، وفي أدنى هرم التوزيع السكاني ، هنالك نحو 5 شعبيات (غات ، مزدة ، الواحات ، الجفرة ، الكفرة) لا يشكل فيها عدد السكان من المجموع الكلي إلا نسبة ضئيلة تقع في حدود 2.76% .

وإذا ما استخدمنا معايير التخطيط المكاني فان المقارنة بين نمو التجمعات السكانية الكبيرة والمدن الرئيسية في الجماهيرية ، ستبرز لنا أن هرمية توزيع حجم السكان على التجمعات المختلفة ، وبالرغم من كل الجهود التي تم بذلها خلال العقود الثلاثة الماضية لتحقيق التوازن السكاني ، مازالت تتصف بدرجة عالية من التراتيبية العمودية والتي تعكس التفاوت المكاني (الطبيعي) الحاد بين الشعبيات والمناطق .

شكل رقم (9) توزيع التجمعات السكانية في الشعبيات حسب الحجم لسنة 2001



وتفيد المقارنات الدولية بهذا الصدد لتوضيح صورتنا المحلية ، فمن خلال استخدام الدليل القياسي المتعارف عليه وتطبيقه على حالة ليبيا (إجمالي السكان في الشعبيات الخمسة ذات التجمعات السكانية الكبرى إلى الذين يقطنون في الشعبية ذات التجمع السكاني الأكبر: طرابلس) نستنتج بان درجة التراتبية العمودية لنمط التركيز السكاني في الجماهيرية هو عال جداً بالمعايير الدولية ، حيث يصل عام 2000 إلى نحو 0.74 بعد أن كان عام 1973 بحدود 0.60. تلك مؤشرات بالغة الأهمية يجب أخذها بالاعتبار عند المخططات الطبيعية . في السياق ذاته ، لا يتجاوز

المعدل الوطني لسكنة التجمعات السكانية القروية أو المحلات الصغيرة التي تضم أقل من 1000 ساكن أكثر من 6% من مجموع محلات الشعبيات ككل .

إلا أن هنالك ابتعاداً حاداً عن هذا المعدل الوطني لدى الشعبيات ذات التشتت السكاني الواضح والتي تصل فيها نسبة سكنة التجمعات السكانية الصغرى إلى نحو 25% من مجموع سكانها كما هو الحال في شعبية اجدابيا والى نحو 20% و 19% في شعبيتي مرزق والجبل الأخضر على التوالي .

وعلى النقيض من ذلك يلاحظ بأن مثل هذه التجمعات السكانية الصغرى تنعدم في عديد الشعبيات الأخرى ، وبالأخص مجموعة شعبيات طرابلس والزواوية وصراته وصرمان . (شكل رقم 9) .

وإذا نظرنا إلى خريطة التوزيع المكاني للتجمعات السكانية (المدن) الكبيرة والتي يتجاوز سكانها 10 الاف نسمة ، يتبين من بيانات الشكل ذاته بأنها لا تتوزع توزيعاً مكانياً كفوياً

على الشعبيات بمناطقها الجغرافية المختلفة ، حيث أن 62% من تلك التجمعات السكانية الكبيرة البالغ عددها 137 تجمعاً على مستوى ليبيا تقع في أربعة شعبيات رئيسية وهي طرابلس ، سهل الجفارة ، بنغازي والمرقب .

يتبين من البيانات أعلاه ، أن أنماط التخطيط المكاني في الشعبيات وأشكال التدرج لحجم ووظيفة التجمعات السكانية بأحجامها المختلفة وتباعدها الجغرافي عن البعض الآخر عن المدينة الرئيسية ومراكز الخدمات في كل شعبية يتميز وتختلف بشكل بالغ التأثير ، فالخريطة في بعض الشعبيات تتشكل من هرمية متناسقة ومدروسة في تراتب حجم التجمعات السكانية وعلاقتها ، وبحيث أن المدينة الرئيسية في الشعبية في علاقتها بالتجمعات السكانية الكبيرة الأخرى وبالقرى والتجمعات الصغيرة تشكل في تسلسلها وحدات وظيفية فاعلة ومتعايشة . والمثال على ذلك شعبية بنغازي والشعبيات المجاورة حيث تشكل المدينة الرئيسية والمدن والتجمعات الأخرى والقرى وحدات متكاملة ، وكما تؤكد على ذلك دراسات التخطيط المكاني والطبيعي في ليبيا والتي انجزت خلال العقود الثلاثة الماضية .

إلا أن مثل هذه البنية للتخطيط الطبيعي المتوازن غير موجودة في غالبية الشعبيات الأخرى إذ لا يحتوي البعض منها على هيكل هرمي متدرج وظيفياً بين تجمعاتها السكانية ، وعليه فهي تعتمد ، وبشدة ، على مراكز خدمات رئيسية من شعبيات أخرى ، كما هو الحال بالنسبة لشعبيات منطقة غريان التي تعتمد بالأساس على شعبية طرابلس بالرغم من بعدها النسبي . والأمر ذاته بالنسبة للشعبيات المحيطة بمدينة طرابلس ، وكذلك شعبيات ترهونة ومسلاته وبني وليد والمرقب على سبيل المثال لا الحصر .

وبوجه العموم ، فإن مراجعة سريعة لخريطة توزيع المدن والتجمعات السكانية الكبيرة والصغرى (القرى) تبين ، وبجلاء ، كيفية تضخم حجم السكان وتركزهم في المناطق الحضرية ، وتوضح طبيعة الاغوجاج الحاد لمناطق الجذب الحضرية التي تنامت بمعدلات فاقت معدلات النمو السكاني بنحو الضعف خلال الفترة 1973-1995 ، بعد أن كانت قد تجاوزت معدل النمو السكاني بنحو 5 أضعاف خلال الفترة 1964-1973 .

وبهذا فان عملية التحضر التي حدثت في ليبيا تعد بالإطار المقارن من بين الأسرع في مجموعة بلدان العالم النامي . إلا أن ما يجدر التنبيه له بهذا الصدد أن تلك العملية لم تحدث في إطار تطوير تدريجي لهيكل الاقتصاد الوطني وبحيث يؤدي إلى مردودات ايجابية ، بل حدثت بشكل نزوح داخلي سريع أدى إلى حالة من عدم التوازن المكاني .

وفق نتائج هذا النموذج القياسي يمكن التأكيد من الناحية التخطيطية أن حل إشكاليات التنمية البشرية المتمثلة في التفاوت السكاني بين الشعبيات والتمايز في إتاحة الخدمات والوصول لها بين الشعبيات والتي أشار إليها التقرير بالتفصيل لا يمكن أن تتم إلا في ظل وجود مخطط طبيعي وطني كالذي تعده مصلحة التخطيط العمراني في الوقت الحالي حيث يحدد مناطق وبؤر عديدة للنمو في إطار الشعبيات المتجاورة يتم في إطارها النظر إلى العلاقة بين التجمعات السكانية للشعبيات واقتراح استحداث أو دمج تجمعات سكانية ومراكز خدمات لتحقيق التوافق الوظيفي فيما بينها وتحقيق المساواة في إتاحة الخدمات العامة .

يعني ذلك ، أن التخطيط المحلي على مستوى الشعبية الواحدة لا يمكن تحميله لوحده مسؤولية التخطيط المكاني ومعالجة مثل هذه التشوهات في التكامل الوظيفي بين التجمعات السكانية داخل الشعبية . ناهيك عن أن البعض من الشعبيات لا تمتلك الامكان التنموي الكافي لإنشاء مراكز تجمعات خدمية جديدة قادرة على التطور والتوسع والتمكن من المساهمة في توليد الدخل المحلي ، ومن ثم التمتع بالاستدامة وبالقدرة على الجذب السكاني وتحقيق التوازن المكاني المطلوب منها .

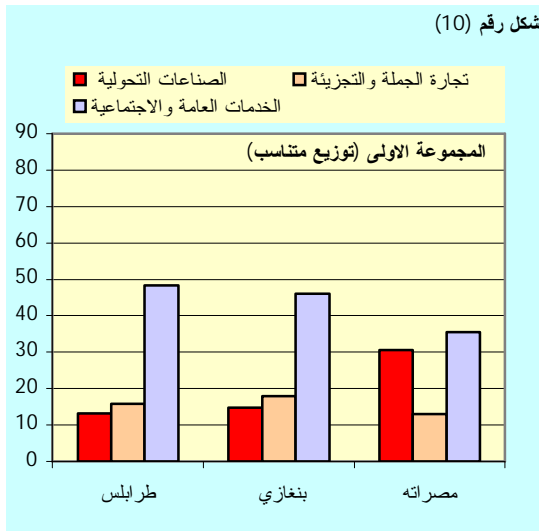
ومن منظور التكامل الإنمائي يؤكد التقرير وجود فجوة تخطيطية بالغة الخطورة بين المستويين المحلي والوطني ، حيث أن التخطيط المحلي الذي تعتمد ليبيا صيغته من خلال خطط الشعبيات لا يمكن أن يرتبط بالتخطيط المركزي الذي تمثله الخطة الاقتصادية الوطنية إلا عن طريق وجود خطط مناطية . عندئذ تكتمل الحلقة التخطيطية ما بين ما هو محلي ومناطقي ووطني ، وبالشكل الذي يحقق في احد أبعاده الوظائف التعايشية المطلوبة للتخطيط المكاني والتوزيع السكاني .

قياس التفاوت في تركيبة

القوى العاملة

من بين الجوانب الأخرى التي يتضمنها نموذج قياس التفاوتات السكانية بين الشعبيات هي التعرف على هيكلية القوى المنتجة من السكان والنشطة اقتصادياً في كل شعبية ، باعتبار ذلك احد اعمدة التنمية البشرية .

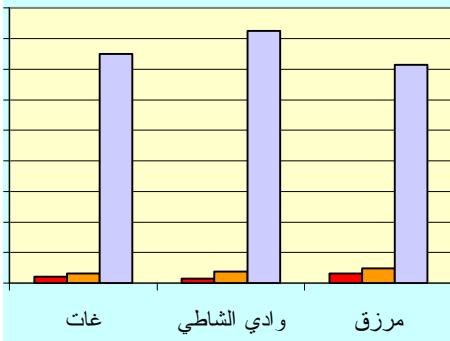
وقد أفرزت البيانات الميدانية بهذا الصدد أن هنالك ، بوجه العموم ، تشوهاً واضحاً في توزيع قوة العمل حسب قطاعات النشاط الاقتصادي في الشعبيات ، حيث تتكدس غالبيتها في قطاعات الخدمات الاجتماعية والعامّة (قطاعات التعليم



والصحة بالذات) ، وتصل بالمعدل إلى نحو 56% من إجمالي قوة العمل على المستوى الوطني . وذلك في الواقع معدل مرتفع بالمقارنة بالدول العربية . إلا أن النسب بهذا الشأن تتفاوت بين شعبية وأخرى في مدى ابتعادها أو اقترابها من ذلك المعدل الوطني .

ويبدو من خلال مراجعة المؤشرات التي يوفرها (الشكل رقم 10) ، أن الشعبيات التي ترتفع فيها فرص العمل في القطاعات الإنتاجية (خدمات الصيانة والنقل في قطاع الصناعة التحويلية بالذات) وفي قطاع تجارة الجملة والتجزئة تتمتع بتوازن معتدل نسبياً في توزيع القوى العاملة على بقية قطاعات النشاط الاقتصادي ، وتراجع بالنتيجة نسبة قوة العمل لديها

المجموعة الثانية (توزيع غير متناسب)



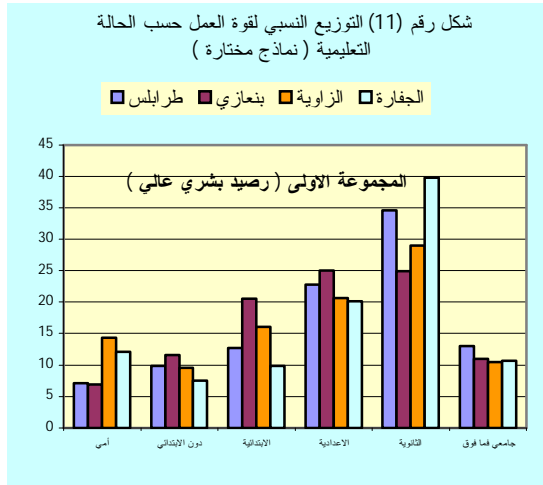
في قطاع الخدمات العامة والاجتماعية بأقل من المعدل الوطني بدرجات واضحة ، حيث لا تتعدى في شعبية مصراتة أكثر من 35% من إجمالي قوة العمل لديها . والامر كذلك ، ولو بدرجات متفاوتة دون المعدل الوطني ، بالنسبة لشعبيات طرابلس وبنغازي وسرت (شعبيات مصراتة ، طرابلس ، بنغازي ، سرت) .

إلا أن الملفات للنظر أن مثل هذا الارتباط لا ينسحب على

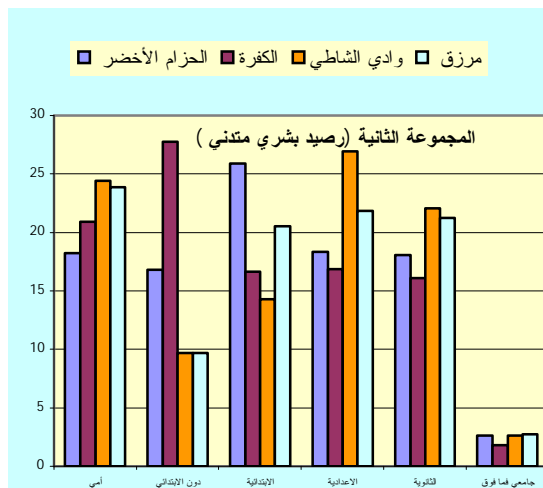
الشعبيات التي ترتفع فيها بصورة واضحة نسبة قوة العمل في قطاع الزراعة والرعي (مثال :

شعبيات مرزق ، يفرن وجادو ، نالوت ، مزدة) ، حيث ترتفع بالتوازي مع ذلك نسبة العاملين في قطاع الخدمات العامة والاجتماعية الى معدلات عالية تصل في حالة شعبية مرزق الى نحو 72%.

بقي ان نذكر ان قوة العمل للخدمات العامة والاجتماعية تتجسد بمعظمها في قطاعي التعليم والصحة ، وهما قطاعان يعتمدان كلياً على مرتبات الدولة ويشكلان حالة واضحة للتشغيل المنقوص وضعف الانتاجية ، كما سيتضح ذلك في الفصول القادمة من التقرير .



وإذا ما نظرنا لتركيبة قوة العمل في الشعبيات من زاوية الخلفية التعليمية ، فإن البيانات توضح لنا بعض الظواهر السلبية التي يتوجب على الخطة الوطنية والخطط المحلية مواجهتها وتعديل اعوجاجها ، حيث أن قوة العمل ذات الإعداد التعليمي المتقدم تتركز في شعبيات المدن الرئيسية والتجمعات السكانية الكبرى . (شكل رقم 11).



نلاحظ في هذا المضمار بان شعبيات المدن الكبرى (طرابلس وبنغازي) ترتفع فيهما نسبة حملة الشهادات الجامعية في هيكلية قواهما العاملة إلى نحو 13% و 11% على التوالي . تليهما في ذلك شعبيات سهل الجفارة (10.6%) و الزاوية (10.4%).

يقابل ذلك نحو 17 شعبية تتضائل فيها قوة العمل من حملة الشهادة الجامعية بشكل بالغ الخطورة ، حيث لا تشكل بالمعدل أكثر من 3.13% من إجمالي قواها العاملة ، وترتفع فيها قوة العمل غير الماهرة (الأمية) إلى نحو 16% ، وتصل فيها كذلك نسبة قوة العمل المتسربة من التعليم (دون الابتدائية) إلى نحو 15% .

على الجانب الآخر ، يمكن القول ، وبصورة إجمالية ، أن هنالك توزيعاً عادلاً نوعاً ما لقوة العمل ذات التحصيل التعليمي الثانوي بين الشعبيات حيث تشكل بالمعدل نحو 28% من إجمالي قوة العمل وتتمحور غالبية الشعبيات حول هذا المعدل أو تزيد عنه باستثناء الشعبيات النائية كالكفرة (16%) واجدابيا 17% والحزام الأخضر 18% والواحات 21% وغات 21%.

النموذج الثاني

قياس التفاوت الاقتصادي

يسلم الاطار النظري للنموذج القياسي الذي تبناه التقرير في هذا الحقل والذي تم اختبار علاقاته بدقة للتأكد من صدقية افتراضاته ان الناتج الاجمالي المحلي لكل شعبية يعتمد بالدرجة الاساس على بنيتها الاقتصادية وعلى التوزيع النسبي لقواها العاملة على قطاعات النشاط الاقتصادي غير النفطي .

وتدل عملية التحليل لنتائج النموذج أن هنالك تمايزاً واضحاً في هذا المضمار بين المجموعات المختلفة للشعبيات ، حيث يلاحظ من بيانات (الجدول رقم 4) بان مجموعة شعبيات (طرابلس ، سهل الجفاره ، الزاوية ، صبراتة/صرمان والى حد ما شعبية النقاط الخمس) تحظى بأعلى المعدلات للناتج الإجمالي المحلي ، وعليه فان معدل دخل الفرد فيها مرتفع بالمقارنة ببقية الشعبيات . ويأتي بالترتيب بعد ذلك شعبيتي (بنغازي ودرنه) ، إضافة إلى شعبية مصراتة ذات الطابع التجاري) .

وإذا ما أخذنا بمعيار المعدل الوطني لدخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي والبالغ نحو (2047 دينار) عام 1999 ، نستنتج بان معدل دخل الفرد في كل من شعبيات (طرابلس وصبراتة/صرمان وبنغازي) تفوق المتوسط الوطني بنسب 19% و 17% و 15% على التوالي

جدول (4)

نصيب الفرد (دينار)	الناتج (مليون دينار)	السكان	الشعبية
1948.08	115.48	59279	مرزق
1873.14	036.5	19486	غات
1863.69	238.39	127913	البطنان
612394.	96179.	75152	درنة
1551.11	112.63	72612	القبة
1681.28	287.23	170840	الجيل الأخضر
1682.83	175.23	104128	المرج
1700.82	169.09	99417	الحزام الأخضر
2355.95	1324.52	562203	بنغازي
1417.19	195.95	138267	اجدابيا
2014.92	51.32	25470	الواحات
1539.11	65.5	42557	الكفرة
1629.94	203.36	124765	سرت
2289.4	90.39	39482	الجفرة
2012.64	561.14	278808	مصراة
1595.45	106.08	66489	بنى وليد
1618.48	464.77	287165	المرقب
1822.87	476.09	261176	ترهونه / مسلاته
2428.53	2589.56	1066308	طرابلس
2254.3	570.95	253271	الجفارة
2282.74	401.28	175789	الزاوية
2386.65	328.52	137649	صدراته/صرمان
1984.75	370.37	186608	النقاط الخمس
1789.64	257.85	144079	غريان
1480.19	51.94	35090	مزدة
1976.86	205.07	103735	يفرن/جادو
01813.6	128.74	70986	نالوت
1834.08	31.26	17044	غدامس
1900.97	207.05	108918	سبها
1552.56	105.97	68255	الشاطيء
1625.97	99.67	61314	وادي الحياة

شكل رقم 99.67 الخمسة التي تحصل على

وبوجه العموم فان مجموعة الشعبيات الأولى المشار لها أعلاه تستأثر بأعلى معدلات لدخل الفرد من الناتج الإجمالي المحلي مقارنة ببقية الشعبيات (مثال : طرابلس 2429 دينار ، صبراتة وصرمان 2394 دينار سهل الجفارة 2254 دينار ، الزاوية 2283 دينار) .

أما الشعبيات المتدنية في معدل دخل الفرد من الناتج المحلي ، فالقاسم المشترك الذي يجمعها هو سواد نمط الإنتاج الرعوي والصبغة الريفية وحالة التشتت السكاني وارتفاع نسب الأمية بين السكان وقوة العمل والافتقار إلى مراكز خدمات والائتكال في الغالب على الشعبيات الكبيرة المجاورة . (شكل رقم 12)

ويصل انخفاض معدل الفرد في البعض من تلك المجموعة من الشعبيات إلى نحو 31% دون المتوسط الوطني ، ومثال ذلك شعبية اجدابيا التي لا يتجاوز معدل دخل الفرد فيها أكثر من 1417 دينار. وكذلك الأمر بالنسبة إلى شعبية مزدة (1480 دينار أو نحو 28% دون المتوسط الوطني) وشعبية الشاطيء

أعلى معدل دخل للفرد

1553 دينار أو 24% دون المتوسط الوطني) وشعبية القبة (1551

دينار أو 24% أقل من المتوسط الوطني).

الترتيب	الشعبية
1	طرابلس
2	درنه
3	صرمان / صبراتة
4	بنغازي
5	الزاوية

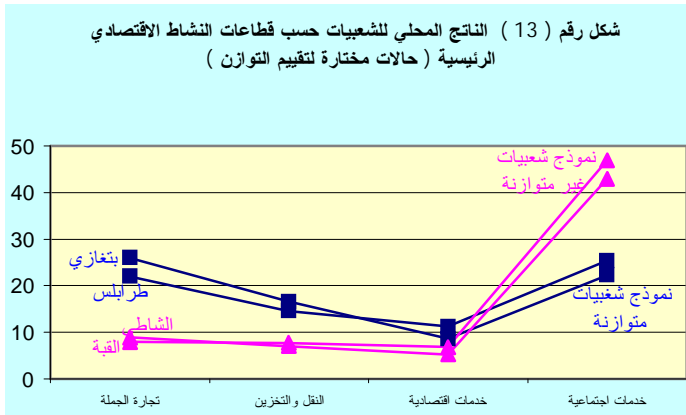
وإذا ما تناولنا مستويات التفاوت من خلال التصنيف العام للشعبيات نلاحظ بان هنالك 8 شعبيات تتحلق حول المتوسط الوطني لدخل الفرد من الناتج المحلي في الشعبيات ، ويقابلها 7 شعبيات فوق المتوسط الوطني و 16 أخرى تقع دون المتوسط .

الشعبيات الخمس ذات الدخل الأدنى

الترتيب	الشعبية
1	اجدابيا
2	مزدة
3	الكفرة
4	القبة
5	وادي الشاطئ

ومن اجل الذهاب خطوة أعمق في تحليل التفاوتات الاقتصادية ، نتناول الناتج الإجمالي المحلي غي النفطي المولد في كل شعبية وفقاً لقطاعات النشاط الاقتصادي الرئيسية ، حيث نستنتج عندئذ جملة حقائق هامة أخرى .

إذ تدلل الاستنتاجات بهذا الصدد أن الشعبيات ذات الإنجاز العالي في توليد الدخل المحلي (شعبيتي طرابلس وبنغازي بالذات) هي تلك التي تقل فيها نسبياً حصة الدخل المتأتي من قطاع الخدمات الاجتماعية (الإنفاق العام على قطاعي التعليم والصحة ومرتباتها بالأساس) ، وتزداد عندها بالمقابل نسبة الدخل المحلي المتأتي من النشاطات الخدمية للقطاع الفردي والتشاركي بدرجة كبيرة (قطاعات تجارة الجملة والتجزئة والمطاعم والفنادق وقطاعات النقل والتخزين والمواصلات) ، إضافة إلى قطاع الخدمات الاقتصادية (المال والتأمين وخدمات الأعمال) . (شكل رقم 13)



ولعل الحقيقة الهامة الأخرى هي أن معدلات الناتج الإجمالي المحلي في القطاعات الإنتاجية (الزراعة والصناعة بالأساس) لم تفلح ، على ما يبدو ،

في تحقيق قيمة مضافة تدلل على حدوث وتائر نمو قادرة على زيادة الطلب المحلي وبالتالي زيادة الاستهلاك وتحريك الدورة الاقتصادية في الشعبيات . وعليه فهي لا ترتبط من خلال ما

توضحه البيانات ارتباطاً طردياً مع زيادة معدل دخل الفرد من الناتج الإجمالي المحلي غير النفطي أو إجمالي الناتج في الشعبية المعنية .

وعلى عكس السمات المشتركة للشعبيات ذات الإنجاز العالي في توليد الدخل هنالك سمات الشعبيات التي يتدنى فيها معدل دخل الفرد دون المستوى الوطني بصورة حادة ، حيث يلاحظ فيها ارتفاع نسبة الدخل المحلي الناشئ عن قطاع الخدمات الاجتماعية وتراجع نسبة الدخل المولد من القطاعات الخدمية للجملة والتجزئة والخدمات الأخرى الاقتصادية التي تعتمد بالأساس على القطاع التشاركي والفردى . والمثال الذي نختاره للتدليل على ذلك هو حالة شعبيتي القبة ووادي الشاطئ حيث يصل فيهما الدخل المحلي المتولد من قطاع الخدمات الاجتماعية والعامّة الى نحو نصف إجمالي دخلها . من جانب آخر نلاحظ أن الشعبيات التي تحقق أداءً عالياً في توليد الدخل المحلي ومعدل دخل الفرد هي ذاتها التي يرتفع فيها عدد التشاركيات ومنشآت القطاع الفردي كنسبة من السكان .

النموذج الثالث

قياس التفاوت الاجتماعي

بعد حساب التفاوت الاقتصادي بين الشعبيات مقاساً بمدى قدرة الشعبية على توليد الدخل المحلي المتجدد والنهوض بدخل الفرد كحصة من الناتج الإجمالي المحلي غير النفطي ، تكتمل عملية القياس من خلال التعرف على درجات التفاوت الاجتماعي . وفي الوقت الذي يقيس في التفاوت الاقتصادي المؤشرات الإجمالية للاقتصاد لكل شعبية ، فإن التفاوت الاجتماعي يعتمد على مؤشرات الأحوال المعيشية للأسر ودرجات إشباعها ورفاهها محلياً . وبمعنى آخر فإن الجمع بين القياسين يتيح لنا الربط بين الإنجاز الاقتصادي على المستوى الكلي وأثره على واقع أحوال المعيشة في الشعبيات .

ويساعدنا مثل هذا القياس في التعرف على التكوين الاجتماعي التقريبي لكل شعبية وتحديد مواصفاتها العامة كمنطقة جغرافية وتخطيطية ، مما يعين الجهات التخطيطية مركزياً

ومحلياً على تصميم السياسات والبرامج التنموية المحلية والمناطقية للنهوض بالتنمية البشرية وفق الاحتياجات الفعلية ، وتوزيع موارد الميزانية العامة طبقاً لمعايير متوازنة يدخل فيها المعيار الاجتماعي ، إضافة للمعيارين الاقتصادي والسكاني .

وقد اعتمد فريق العمل بهذا الصدد أسلوب قياس (الحاجات الأساسية غير المشبعة) للأسر والسكان في كل شعبية . وهذا الأسلوب قابل للتطبيق على بيانات التعداد السكاني 1995 وبيانات المسح الاجتماعي الشامل (2000) ويسمح بتصميم تصنيف للأسر المعيشية وللسكان استناداً إلى درجة إشباع الحاجات الأساسية التي تتوافر بصدها بيانات كافية.

وقد قام فريق العمل بتطبيق هذه المنهجية وفق خطواتها المطلوبة مستخدماً التحليلات والعلاقات الإحصائية اللازمة لكل خطوة . وقد جرى اختيار ثلاثة ميادين لإشباع الحاجات الأساسية ذات صلة مباشرة بتشخيص وقياس أحوال المعيشة والمستوى الاجتماعي بين الأسر في الشعبيات .

§ الميدان الأول : المسكن ومؤشراته ، حيث تم اختيار قياس حصة الفرد من الغرف لدى الأسر المعيشية في الشعبية .

§ الميدان الثاني : المرافق العامة ، ممثلاً في قياس وسيلة الصرف الصحي والإصحاح الذي تعتمده الأسرة المعيشية .

§ الميدان الثالث : التعليم ومؤشراته ، حيث جرى اختيار مؤشر تصنيف السكان في الشعبية حسب مستويات التأهيل الدراسي ، وكذلك مؤشر تصنيف الإناث في الشعبية حسب مستويات التأهيل الدراسي .

وقد قام فريق العمل بتكييف نموذج قياسي تراتبي ضمن المنهجية المتبعة من أجل تصنيف الأسر المعيشية والسكان في كل شعبية وفق درجات الإشباع أو الحرمان لكل مؤشر من المؤشرات الاجتماعية المختارة ، وكما هو موضح في (إطار رقم 16)

إطار رقم (17)

النموذج القياسي التراتبي لقياس التفاوت الاجتماعي بين الشعبيات

قام فريق العمل باعتماد سلم قياس لتصنيف الأسر المعيشية والسكان في كل شعبية وفق درجة الإشباع أو الحرمان من حاجات السكن والمرافق العامة والتعليم التي تم اختيار مؤشراتهما . وكان من المفترض إدخال مؤشرات أخرى حول الحالة الصحية إلا أن بيانات ذلك القطاع لا يمكن الاعتماد عليها بدرجة عالية من الثقة . ولهذا الغرض تم تحويل قيم كل مؤشر إلى قيم معيارية تقرر العلامة التي تعطي للمؤشر وفق درجة الإشباع أو الحرمان . وتقع هذه العلامة بين صفر و 2 . وعليه فهي تساوي صفر في أقصى حالة ممكنة من الحرمان من الحاجة التي يمثلها المؤشر ، وتساوي 2 في أعلى حالة ممكنة من الإشباع للحاجة المختارة ، وتساوي 1 عند وقوعها في الوسط أو عند حدود ما نطلق عليه "عتبة المؤشر" .

وقد تم بهذا الصدد تبني تصنيف أساسي للأسر المعيشية والسكان في كل شعبية يقسمها إلى خمس درجات إشباع أو حرمان في المؤشرات المختارة لقياس المستوى الاجتماعي . وجرى التصنيف على النحو التالي :

درجة إشباع منخفضة جداً : عندما تنال الأسرة المعيشية أو السكان في الشعبية المعينة علامة أقل من واحد وتقع بين صفر إلى 0.75

- درجة إشباع منخفضة : عندما تكون العلامة أقل من واحد ، ولكنها تقع بين 0.75 وحتى 0.99 .
- درجة إشباع متوسطة : عندما تنال الأسرة علامة تقع بين 1 و 1.25 .
- درجة إشباع مرتفعة : عندما تنال الأسرة أو السكان علامة عالية تقع بين 1.26 وحتى 1.49
- درجة إشباع مرتفعة جداً : حيث تقع بين 1.5 وحتى 2 باعتبارها أقصى حالة ممكنة من الإشباع .

ويتناول المقياس تحديد نسب الأسر الواقعة تحت عتبة الإشباع في الشعبيات المختلفة ، وتصنيفها وفقاً لذلك ، وكشف درجة الأولوية التي يجب أن تعطى للتنمية الريفية في الشعبيات ذات التشتت السكاني الحالي ، كما يحدد المقياس علاوة على ذلك العدد الفعلي للأسر والسكان دون عتبة الإشباع في مختلف الشعبيات بما يتيح تقدير الحجم العددي للفئات المستهدفة وأماكن تواجدها في الشعبيات من أجل التخطيط الدقيق

سمات التفاوت حسب

دليل السكن ومؤشراته

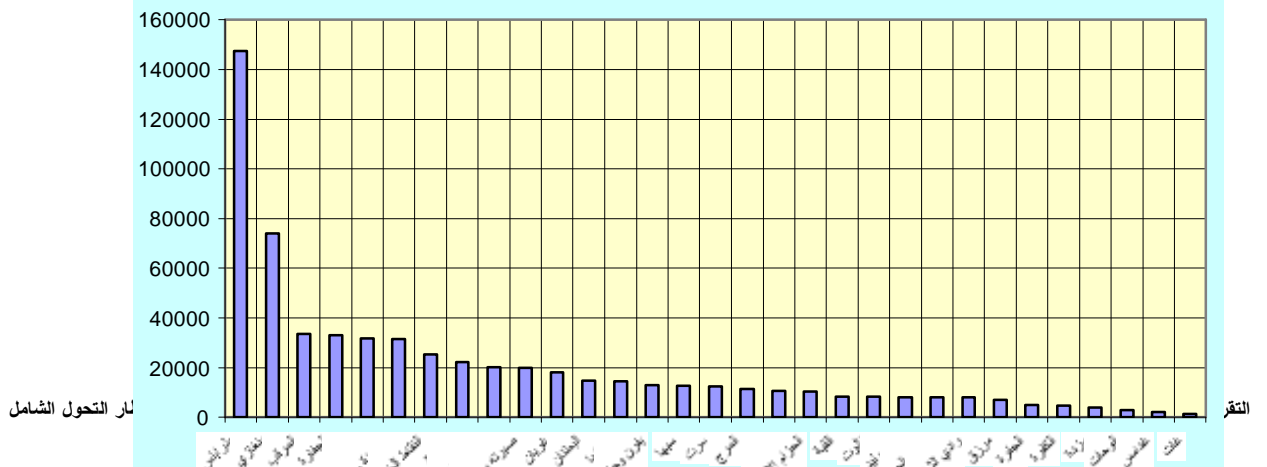
يمثل إشباع حاجة السكن الملائم احد الأركان الأساسية للرفاه الأسري وقياس المستوى المعيشي . وفي السياق الليبي فان البيت لسكانه ، وان نوعية حياة الأسرة تعتمد في أحدى أركانها على خصائص المكان والسكن الذي يتوجب ضمانه لكل أسرة . ولأجل بناء الدليل القياسي

للتفاوت السكني ، تم اعتبار الأسرة المعيشية المكونة من 6 أفراد ، (المعدل الوطني لحجم الاسرة الليبية عام 2000 وفق نتائج المسح الاجتماعي الشامل) ، التي يقيم أفرادها في مسكن مكون من ثلاثة غرف ، تقع على العتبة وتأخذ علامة (1) . وبمعنى آخر فإن معدل 0.5 غرفة للفرد الواحد هو العتبة . وان العلامات دون ذلك تشكل الحالات النسبية للحرمان . ويوضح (الجدول رقم 5) جملة المقاييس التي جرى إتباعها في قياس التفاوت السكني بين الأسر المعيشية في الشعبيات .

وكما هو ملاحظ ، فقد توزعت الأسر المعيشية في الشعبيات حسب دليل التفاوت الإجتماعي في حالة السكن على النحو المبين في (الجدول رقم 6) والذي يرتب الشعبيات ترتيباً تنازلياً حسب نسبة الأسر ذات درجة الإشباع المتدنية (المنخفضة جداً) من مجموع الأسر المعيشية داخل الشعبية.

وإذا ما نظرنا إلى تسلسل الشعبيات الوارد في الجدول المذكور نلاحظ بأن شعبية مرزق على سبيل المثال لديها أعلى نسبة من الأسر المعيشية التي تعيش حالة السكن المتدني ، حيث ان

شكل رقم (14) الاختلافات في حجم الاسر المعيشية بين الشعبيات (2000)



نحو 42% من الأسر في تلك الشعبية تقع في خانة السكن المنخفض جداً ، تليها في ذلك شعبيات المرج والجفرة ووادي الحياة وغات حيث تصل نسبة الأسر لديها في ذلك المستوى السكني المتدني إلى نحو 30% لكل منها .

جدول رقم 5

على الطرف الآخر ، تأتي شعبية سرت على رأس القائمة من حيث تضائل نسبة الأسر التي تعيش في حالة السكن المنخفض جداً (3.4%) تليها شعبيات بنى وليد (7.2%) والنقاط الخمس (8%) وصرمان وصراته (10.6%) والزاوية (11.8%) .

مقاييس تحديد التفاوت السكني بين الأسر في الشعبيات

العلامة المستحقة	حصة الفرد (غرفة)
2	3 غرف فأكثر
1.8	2.99 - 2 غرفة
1.6	1.99 - 1 غرفة
1.4	0.99 - 0.76 غرفة
1.2	0.75 - 0.51 غرفة
1.0 (العتبة)	0.5 غرفة
0.8	أقل من 0.5 غرفة
0.6	
0.4	
0.2	
0.0	مسكن كوخ أو متدني

جدول (6)

توزيع الاسر المعيشية حسب التفاوت الاجتماعي في حالة السكن (عدد الغرف) في الشعبيات (ترتيب تنازلي حسب النسبة لحصة الشعبية من اجمالي السكان في درجة الحالة المنخفضة جداً)

11.03	19.31	24.16	14.91	30.59	الجفرة
1.06	8.80	35.52	23.95	29.95	وادي الحياة
1.06	8.80	35.52	23.95	29.95	غات
8.22	7.87	37.48	23.09	23.34	الجبيل الاخضر
1.31	14.57	45.92	17.89	22.12	غدامس

1.31	14.57	45.92	17.89	22.12	نالوت
6.57	6.51	30.35	34.53	22.04	سيها
3.63	10.4	36.79	27.73	21.27	وادي الشاطئ
3.86	13.52	37.79	24.48	20.35	طرابلس
4.74	16.64	42.89	31.57	20.8	الكفرة
4.85	10.15	37.49	28.47	19.04	اجدابيا
4.85	10.15	37.49	28.47	19.04	الواحات
4.69	12.57	46.45	18.74	17.55	الحزام الاخضر
6.57	9.82	33.29	33.17	17.15	بنغازي
2.29	3.95	55.89	21.51	16.37	يفرن وجانو
4.57	7.65	45.86	26.59	15.32	درنه
4.05	10.29	47.09	26.28	14.21	مصراته
4.91	9.01	41.58	29.29	15.19	القبة
3.65	10.78	47.1	26.23	14.13	المرقب
6.18	11.84	47.51	20.95	13.52	الجفارة
4.18	8.65	47.86	26.13	13.26	ترهونة ومسلاته
4.94	5.83	50.11	26.1	13.01	البطنان
3.8	7.83	56.32	20.79	11.27	غريان
3.8	7.83	56.32	20.79	11.27	مزدة
4.52	10.85	54.00	18.83	11.8	الزاوية
1.6	10.02	54.09	23.68	10.61	صرمان وصبراتة
4.36	10.3	54.87	22.47	8.0	النقاط الخمس
19.19	12.48	35.44	25.65	7.25	بني وليد
13.77	13.55	57.56	11.72	3.39	سرت

وإذا ما أردنا تصنيف التفاوت السكني بين الشعبيات على أساس التوزيع العددي للأسر وحصص أماكن التواجد للأسر التي تعيش حالة السكن المنخفض جداً وحصص كل شعبية من إجمالي الأسر في ليبيا الواقعة في ذلك المستوى ، فإن ترتيب الشعبيات حسب التواجد الفعلي للفئات المحرومة فيها سيختلف عن الترتيب السابق بحكم اختلاف عدد السكان في كل منها . وحسب نتائج النموذج القياسي ، فإن شعبية طرابلس تضم أكبر عدد من الأسر المعيشية التي تعيش حالة السكن المنخفض جداً . فمن أصل 120621 أسرة تشكل مجموع من يعيشون ذلك المستوى من السكن المتدني في ليبيا ، هنالك نحو 30891 أسرة منهم (أي نحو 26%) يعيشون في تخوم شعبية طرابلس ، تليها في ذلك شعبية بنغازي (13 ألف أسرة أو نحو 11% من الإجمالي) وشعبية المرقب (5 آلاف أسرة أو نحو 4%) وشعبية الجبل الأخضر (4790 أسرة أو 3.9%) وشعبية مصراته (4434 أسرة أو نحو 3.7%).

ولعل ما يلفت الانتباه بهذا الصدد هو أن شدة التفاوت الجغرافي بين الشعبيات للأسر المعيشية المصنفة في درجة إشباع سكني منخفضة جداً ، أعلى مما عليه بالنسبة لتفاوت الأسر ذوي درجة إشباع مرتفعة جداً ، حيث أن تفاوت نسب الحرمان تقع بين حد أعلى قدره (42% من الأسر) في حالة شعبية مرزق وبين حد أدنى لا يتعدى (3.4% من مجموع الأسر) في حالة شعبية سرت . وعلى العكس من ذلك فإن تفاوت نسب الإشباع السكني المرتفع جداً للأسر في الشعبيات يقع بين مدى أضيق يصل أقصاه في حالة شعبية سرت (14% من مجموع الأسر) وأدناه في شعبيات غات ، وادي الحياة (1% من مجموع للأسر لكل منهما) .

سمات التفاوت حسب دليل الإصحاح والصرف الصحي

اعتمد فريق العمل في قياسه للتفاوت بين الأسر المعيشية في الشعبيات فيما يتعلق بمدى تمتعها بالمرافق العامة والوسيلة الرئيسية الرئيسية التي تستعملها في الصرف الصحي ، على استخدام تصنيف ثلاثي وبحيث تم اعتبار جميع المساكن التي ترتبط بخزان خاص أو مشترك بمثابة الحد الذي يشكل العتبة (علامة 1.0) . وبالنسبة للمساكن المربوطة بالمجاري العامة فهي مستوفيه للشروط بالحد المقبول وعليه تقع فوق العتبة أو بعلامة (1.5) . أما المساكن

المتدنية الشروط والتي تكون درجة التمتع بخدمات الإصحاح والصرف الصحي فيها منعدمة (بدون مجارى) فإن علامتها تكون (0.0).

ويساعدنا استعراض البيانات في (الجدول رقم 7) ومقارنتها بما ورد في (الجدول رقم 6) على الاستنتاج بأن توزيع الشعبيات حسب دليل الإصحاح والصرف الصحي لا يختلف بشكل نوعي كبير عن توزيعها حسب دليل المسكن ، فالشعبيات التي ترتفع فيها نسب الأسر المعيشية ذات الحرمان المتمثل في السكن المتدني ترتفع كذلك وبصورة طردية في غالب نسب الأسر المعيشية التي تقطن في مساكن بدون مجارى ، وتصل نسبة تلك الأسر في حدها الأعلى لدى شعبية المرج (14.5% من مجموع الأسر المعيشية) وغات (12%) ومرزق (11%) والجبل الأخضر (11.5) والكفرة (12.5%).

ولعل من النتائج الواضحة بهذا الصدد إن الشعبيات التي تتضائل فيها نسبة الأسر التي تقطن في مساكن تفتقر إلى المجارى أو غير مرتبطة بشبكة أو بخزان هي بالأساس شعبيات المدن الكبيرة ذات التخطيط الحضري الذي يربطها عادة بشبكة للمجارى . وعليه فإن نسب الأسر في هذا الحقل تتراجع في شعبية بنغازي إلى معدلات طفيفة تماماً (0.32%). وكذلك الأسر بالنسبة لشعبية مصراته (0.56) . أما شعبية طرابلس فترتفع فيها نسبة الأسر التي تقطن مساكن بدون مجارى لتصل إلى حدود (2.5%) وذلك لوجود العديد من التجمعات السكنية العشوائية حول المدينة .

إلا أن ما يتوجب لفت النظر إليه هو إنه على عكس دليل السكن ، لا يوجد تفاوت حاد بين الشعبيات فيما يتعلق بنسبة اسرها المعيشية المصنفة بدون مجارى ، فهي بأجمعها نسب غير مرتفعة ارتفاعاً حاداً ولا تنحرف بصورة بعيدة عن المعدل الوطني الذي لا يتجاوز 3% من مجموع الأسر المعيشية الليبية .

ولكن الانحراف الحاد عن الوسط الوطني بين الشعبيات يبرز بصورة واضحة بين الأسر المعيشية التي تقع على العتبة (أي تلك المرتبطة بخزان خاص أو مشترك) ، وكذلك بين الأسر المعيشية ذات الإشباع المرتفع من ناحية الإصحاح (المرتبطة مساكنهم بشبكة مجارى) حيث نلاحظ من بيانات (الجدول رقم 7) أن الفرق بين الشعبيات واسع جداً فيما يتعلق بنسبة الأسر التي لديها صرف صحي يرتبط

هذا، (7)			
بنغازي	0.32	24.51	73.07
في حبه الاصحاح والصرف الصحي في السعييب (ترتيب تنازلي حسب النسبة لحصة الشعبية من اجمالي السكان في درجة الحالة المنخفضة جداً)			
الشعبية	منخفضة	متوسطة	مرتفعة
المرج	14.47	35.71	49.82
الكفرة	12.48	58.63	28.87
غات	11.85	46.34	41.81
الجل الاخضر	11.56	20.75	67.69
مرزق	10.5	48.7	40.8
البطنان	8.38	45.01	46.61
ترهونة ومسلاتة	8.15	82.28	9.57
مزدة	7.93	58.25	33.82
القبة	6.55	15.76	76.45
وادي الحياة	6.27	60.86	32.78
الحزام الاخضر	6.13	59.54	34.33
اجداييا	4.76	21.34	73.90
النقاط الخمس	4.23	83.37	12.4
سيها	4	20.4	75.4
سرت	3.7	45.98	50.32
غريان	3.59	80.46	15.95
يفرن وجادو	2.78	87.43	9.79
طرابلس	2.5	25.7	71.7
غدامس	2.37	48.26	49.37
الواحات	1.93	72.86	23.76
المرقب	1.67	76.80	21.53
وادي الشاطئ	1.48	55.96	42.56
الجفارة	1.37	70.13	28.5
نالوت	1.2	88.35	10.4
الزاوية	1.02	72.86	26.12
بني وليد	0.8	18.94	80.26
درنه	0.73	7.96	91.31
صرمان وصبراتة	0.67	89.54	9.79
مصراتة	0.56	64.06	35.38
الجفرة	0.55	62.5	35.6

بخزان خاص أو مشترك . وتسجل أعلى نسبة من الأسر في هذا المستوى المتوسط من المرافق الصحية لدى شعبية صرمان وصبراتة (نحو 90% من الأسر في الشعبية) . أما النسبة الدنيا فهي لدى شعبية درنة (8%) في حين أن المعدل الوطني هو 48.25% من مجموع الأسر الليبية .

والأمر ذاته بالنسبة للأسر المعيشية التي تتمتع بنظام صرف صحي ملائم وترتبط مساكنها بشبكة المجاري العامة ، حيث تصل في أعلى نسبة بينها لدى شعبية درنة (91% من مجموع الأسر) . أما النسبة الدنيا لتمتع الأسر بهذا المستوى المرتفع من المرافق فهي لدى شعبية ترهونة ومسلاتة إذ لا تتعدى أكثر من (9.5% من مجموع الأسر) ، في حين أن المعدل الوطني يبلغ 48% ، وهو بذلك يشابه المعدل الوطني لنسبة الأسر المعيشية الليبية التي تعتمد على الخزان الخاص أو المشترك في صرفها الصحي .

وإذا ما أردنا تصنيف التفاوت في حالة الافتقار إلى خدمات الإصحاح والصرف الصحي الملائم بين الشعبيات من خلال التوزيع العددي للأسر المعيشية التي لا ترتبط مساكنها بالصرف الصحي وحصة كل شعبية من إجمالي الأسر في ليبيا التي تعاني

من ذلك ، نلاحظ أن ترتيب الشعبيات حسب التواجد الفعلي للأسر المفتقرة إلى هذه الخدمة لا يختلف كثيراً عن الترتيب السابق ، بالرغم من اختلاف عدد السكان ، مما يدل على تفاقم مثل هذه المشكلة .

ووفق ما أفرزته نتائج النموذج القياسي ، فإن شعبية وادي الحياة تحتوي على أكبر عدد من الأسر المعيشية التي لا ترتبط مساكنها بمجاري أو بخزان ، فمن أصل 21726 أسرة في ليبيا تعاني من الافتقار إلى مرافق الإصحاح ، هنالك 2655 أسرة منها تتواجد في تلك الشعبية (أي نحو 12.0% من الإجمالي) ، يليها في ذلك شعبية الجبل الأخضر حيث تضم نحو 2318 أسرة معيشية (نحو 11% من الإجمالي) ، وشعبية طرابلس (1823 أسرة أو نحو 8.0%) وشعبية ترهونة ومسلاته (1657 أسرة أو 7.0%) . ومثلها شعبية المرج (1642 أو 7.0%) . أما شعبية اجدابيا فهي الأخرى تضم نحو 1532 أسرة محرومة من تلك الخدمة تبلغ نحو 7.0% من إجمالي الأسر المعيشية الليبية ضمن ذلك المستوى .

سمات التفاوت حسب دليل إشباع حاجة التعليم

تمثل حاجة التعليم في العصر الراهن حقاً إنسانياً وبعداً أساسياً من أبعاد التنمية البشرية . ويعتبر إشباع تلك الحاجة في الفكر الجماهيري تعبيراً عن حق الفرد الطبيعي في المعرفة . ومن أجل قياس الجوانب المختلفة لإشباع هذه الحاجة لدى مختلف الشعبيات وتحديد مدى التفاوت النسبي بينها فقد اعتمد فريق العمل جملة مؤشرات لذلك وكالاتي :

- مؤشر التحصيل التعليمي (نسبة السكان بعمر 10 سنوات فأكثر (ذكور وإناث) في كل شعبية حسب المؤهل التعليمي) .

ولحساب التفاوت وفق هذا المؤشر ، فقد تقرر اعتبار الحد الأدنى للتحصيل الدراسي للفرد هو إنهاء مرحلة دراسية على الأقل (الابتدائية) . وعليه فقد تم تقدير علامة (1.0) لهذا المستوى واعتباره بمثابة العتبة . أما إنهاء المرحلة الأساسية فقد حظي بعلامة (1.5) في حين يستحق التحصيل الثانوي والجامعي فما فوق علامة كاملة (2.0) .

وبالنسبة للسكان ذوي المستوى المتدني من التحصيل التعليمي وممن يقعون في ترتيبهم دون العتبة ، فإن من لم يكمل المرحلة الابتدائية ويلم بالقراءة والكتابة فقط يستحق علامة(0.5) . أما السكان الأميون تماماً فعلاصهم تساوي (0.0) .

• نظراً لأهمية تعليم الإناث كتعبير عن الإنجاز الحضاري لأي مجتمع وكمعيار أساسي لقياس التقدم أو التخلف ، فقد تقرر إضافة مؤشر آخر لقياس التفاوت في إشباع حاجة التعليم بين الشعبيات معبراً عنه بالتحصيل التعليمي للإناث في سن (10 سنة فأكثر) بين السكان .

ويأتي هذا المؤشر الهام استكمالاً للمؤشر أعلاه الذي رأيناه يتعامل مع التحصيل التعليمي لسكان الشعبية ككل . وعليه فإن مؤشر تحصيل الإناث يأخذ في تصنيفاته بنفس العلامات المقرره لذلك المؤشر الأوسع .

أما وجه الاختلاف بينهما ، فهو إن مؤشر التحصيل التعليمي للإناث يأخذ وزن الثلث عند احتساب الدليل العام للتعليم في كل شعبية واستخراج المتوسط لكلا المؤشرين مقابل إعطاء وزن الثلثين لمؤشر التحصيل التعليمي للسكان ككل .

من خلال مراجعة نتائج التحليل حول التفاوتات بين الشعبيات في مؤشر التحصيل التعليمي للسكان تبرز لدينا حقائق بالغة الأهمية ، إذ يتضح بأن هنالك خللاً واضحاً في التوازن السكاني بين الشعبيات وفق مستويات التأهيل الدراسي . والدليل على ذلك أن عدداً كبيراً من الشعبيات تتضائل فيها إلى حد بعيد نسبة حملة الشهادات الجامعية والعليا بين سكانها ، وكما هو الأمر في تشكيلة قواها العاملة كما تم ذكره سلفاً ، حيث تنحدر فيه تلك النسبة أحياناً إلى نحو 60-70% دون المعدل الوطني . وتتركز هذه الظاهرة السلبية في الشعبيات النائية وذات النمط الرعوي والزراعي والتي يعاني غالبها كذلك من التشتت السكاني والافتقار إلى مراكز الخدمات الكبيرة ، وفرص العمل والخيارات .

وبالاستناد إلى المعطيات التي يوفرها (الجدول رقم 8) يتضح لنا أن هنالك سبعة شعبيات تقل فيها نسبة السكان من ذوي التحصيل الجامعي عن 2% (الكفرة 0.85% ، الحزام الأخضر 1.39% ، مزده 1.42% ، الواحات 1.80% ، نالوت 1.90% ، ترهونه ومسلاته

1.93% ، وادي الحياة 1.96% واجدابيا 1.96% . إضافة لذلك هناك ثمانية شعبيات أخرى لا يتجاوز فيها السكان من حملة الشهادة الجامعية حدود 3% (غات 2.26% المرج 2.38% المرقب 2.46% سرت 2.46% ، وادي الشاطي 2.64% ، مصراته 2.52% ، بني وليد 2.83% ويفرن وجادو 2.92%) .

علاوة على ذلك ، فإن ذات الشعبيات المذكورة أعلاه ترتفع فيها بشكل ملحوظ معدلات الحرمان من التعليم مقارنة ببقية الشعبيات معبراً عنه بنسب الأمية ، حيث تبلغ بين السكان (عشرة سنوات فأكثر) في شعبية مزدة نحو 31% وفي الكفرة 27% وفي المرقب 26% وفي ترهونة ومسلاتة نحو 25% وفي مصراته نحو 23% ، مقارنة بالمعدل الوطني البالغ 18% .

ولا يعني ذلك بطبيعة الحال حرمان سكان الشعبيات من فرص التعليم بمراحله المختلفة حيث أن مبدأ إتاحة التعليم للجميع هو أحد المبادئ الحاكمة للفلسفة الاجتماعية في ليبيا.

- إلا أن مثل هذه المؤشرات يمكن إيجازها إلى عوامل عديدة من بينها :
- أن الأسر المعيشية في الشعبيات النائية والصغيرة تفضل أن ينهي أبناءها الدراسة في المرحلة الثانوية عن طريق دخول المعاهد المهنية ومعاهد المعلمين والمعلمات لضمان تعيينهم في الشعبيات ذاتها ، والدليل على ذلك أن نسبة حملة الشهادة الثانوية في تلك الشعبيات هي عالية بالإطار المقارن .
 - أن الأسر المعيشية في بعض الشعبيات ذات النمط الرعوي والزراعي تفضل العمل الأسري على مواصلة التعليم بالنسبة لأبنائها ، وتفضل دخولهم إلى العمل بسن مبكرة مما يجرمهم من فرص مواصلة التعليم في المراحل المتقدمة .
 - أن تلك الشعبيات الصغيرة والريفية الطابع هي طارده بطبيعتها في حين أن الشعبيات ذات الطابع الحضري والمدني هي جاذبة لحملة الشهادات العالية
 - أن ارتفاع نسب الأمية في الشعبيات يرجع في احد أسبابه إلى ضالة نسبة تعليم الإناث مقارنة ببقية الشعبيات .

وللتدليل على قوى الجذب والطرده وحركة السكان ذوي المؤهلات العالية بين الشعبيات نستنتج من معطيات الجدول المذكور أن شعبية طرابلس هي مركز الاستقطاب والجذب للسكان ذوي التحصيل العالي إذ يشكل حملة الشهادة الثانوية فما فوق نحو 25% من سكانها .

وإذا أضفنا لذلك سكان شعبية الجفارة المتاخمة التي يصل فيها نسبة الحاصلين على التعليم الثانوي فما فوق إلى نحو 50% ، وحيث يعمل غالب سكانها داخل شعبية طرابلس ،

الشعبية	منخفضة جداً	منخفضة	متوسطة	مرتفعة	مرتفعة جداً
---------	-------------	--------	--------	--------	-------------

يتضح عندئذ بصورة أكثر جلاء حجم الجذب الذي تستحوذ عليه شعبية طرابلس للسكان ذوي التحصيل العالي ، حيث تنتشر فيها أجهزة الدولة وتتكثف نشاطات قطاعات الخدمات للجملة والتجزئة وقطاعات الخدمات العامة بصورة ملحوظة .

ولعل الأكثر من ذلك ، حتى الشعبيات ذات الكثافة السكانية العالية وذات المدن الكبيرة لم تفلح هي الأخرى في الحفاظ على نسبة عالية من حملة المؤهلات الثانوية والجامعية بين سكانها ، وان شعبية طرابلس باعتبارها الشعبية الجاذبة الرئيسية قد استقطبت نسبة مرتفعة من حملة الشهادات العالية والمتقدمة لديها ، حيث أن نسب السكان المسجلة في تلك الشعبيات للمستوى التعليمي المذكور تقع على خط المعدل الوطني لتلك الفئة السكانية أو دونه بكثير (بنغازي 21% ، المرقب 14% ، مصراتة 15% ، وترهونة ومسلاتة 12%) .

أن مثل هذه المؤشرات تدل مرة أخرى على حدة تشتت قوة الدعم السكاني بين الشعبيات وتركزه في شعبيات دون أخرى ، وهو ما يمكن اعتباره احد عناصر تكوين معيار مركب للتفاوت الاجتماعي بين الشعبيات . ولاشك بان هذا التوزيع غير المتكافئ للامكان البشري يؤثر بصورة كبيرة على فرص التنمية المحلية في الشعبيات ويحرم العديد منها من احتمالات التطوير المستقبلي ، مما يتطلب وجود خطة وطنية بعيدة المدى لإعادة نشر القوى العاملة وخلق ظروف ومقومات لمناطق وبؤر نمو متعددة بين الشعبيات المتجاوره ووضع آليات للهجرة المعاكسة ضمن إطار التخطيط المناطقي والمخطط الطبيعي 2000-2025 .

مزدة	30.54	22.42	20.38	16.08	10.58
الكفرة	27.30	30.43	20.23	14.62	7.41
المرقب	25.81	22.46	22.49	15.45	13.79
سرت	25.55	23.01	21.74	16.54	13.17
ترهونة ومسلاتة	25.28	23.54	22.23	17.36	11.59
غات	23.41	26.94	23.59	14.65	11.41

21.10	19.02	18.88	18.03	22.97	سبها
11.70	17.85	25.15	22.37	22.92	اجدابيا
14.58	16.03	24.93	21.78	22.68	مصراتة
19.09	19.41	20.54	18.32	22.64	يفرن وجادو
20.19	20.67	18.86	18.31	21.96	نالوت
17.30	19.52	21.19	20.04	21.95	بني وليد
22.29	20.09	19.64	16.59	21.39	غريان
16.01	20.04	22.48	20.11	21.35	المرج
15.46	17.23	22.20	24.44	20.67	وادي الحياة
19.99	22.18	19.52	18.38	19.93	وادي الشاطئ
21.79	21.40	20.30	16.63	19.88	النقاط الخمس
9.77	24.03	25.48	20.96	19.76	البطنان
19.22	17.66	23.58	20.20	19.34	مرزق
20.81	22.89	22.62	14.86	18.82	الزاوية
17.49	18.70	20.57	24.40	18.83	الواحات
24.30	18.59	21.05	17.59	18.46	الجفرة
15.99	21.54	25.91	18.50	18.05	القبة
22.78	22.66	22.81	13.75	17.99	صرمان وصبراتة
25.49	24.18	19.45	13.93	16.95	الجفارة
18.27	21.24	25.37	18.37	16.75	الجبل الاخضر
21.15	20.14	22.96	20.03	15.72	غدامس
24.62	24.59	20.28	15.70	14.81	طرابلس
20.83	24.51	24.70	16.66	13.30	بنغازي
22.73	23.26	24.89	17.00	12.12	درنه

جدول رقم (8)

ترتيب الشعبيات تنازلياً حسب التفاوت في حالة التحصيل التعليمي في عام 1995 وذلك من حيث حصة الشعبية من اجمالي السكان في درجة الحالة المنخفضة جداً (الامية)

ويبرز نمط التفاوت في إشباع الحاجة التعليمية بين الشعبيات بشكل أكثر حدة عند مراجعة بيانات الحالة التعليمية للإناث ، حيث يتضح بان درجات الحرمان ومعدلات الأمية تتصاعد بنسب عالية ملفته للانتباه في ذات فئة الشعبيات التي تعاني بالدرجة الأساس من ارتفاع نسب الأمية بين سكانها ككل والتي اشار لها التقرير. يقابل ذلك تدني ملحوظ في

معدلات أمية الإناث في شعبيتي بنغازي ودرنة ، وكذلك في شعبيات طرابلس وسهل الجفارة وسبها ومرزق و وادي الشاطئ .

أما الصورة المعاكسة لذلك بطبيعة الحال فهي ارتفاع نسب الإناث من الحاصلات على تعليم ثانوي فما فوق في هذه الشعبيات بالمقارنة مع الشعبيات الأخرى . وللتدليل على ذلك بالإحصاءات المشتقة من الميدان ، نلاحظ من معطيات (الجدول رقم 9) ، أن نسب أمية الإناث تسجل معدلات عالية تماماً تصل ذروتها في شعبية مزدة (45%). أما شعبية المرقب فإن النسبة فيها هي بحدود 39% . والأمر ذاته بالنسبة لشعبيات الكفرة وترهونة/مسلاتة ، حيث تستقر فيها النسب في حدود 38% و37% على التوالي .

وبالمقابل فإن نسب الإناث الحاصلات على تعليم ثانوي وأكثر في تلك الشعبيات المذكورة لا يتجاوز بالمعدل أكثر من 12% من السكان ، في حين أن تلك النسبة ترتفع بشكل واضح في شعبيات بنغازي ودرنة (19% و20% على التوالي) والأمر ذاته في شعبيات طرابلس والجفارة صبراتة / صرمان (20% ، 21% ، 22.5% على التوالي) .

وتتميز كذلك شعبية سبها بارتفاع نسبة الإناث الحاصلات على تعليم ثانوي فأعلى حيث تصل إلى حدود 21% ، في حين تنخفض فيها نسبة أمية الإناث لتصل إلى 22% .

17.06	16.84	18.36	16.09	31.65	غريان
9.58	17.03	20.99	20.86	31.54	بني وليد
9.37	17.02	22.55	20.16	30.91	اجدابيا
14.14	18.42	19.14	17.44	30.85	المرج
6.93	18.08	22.91	22.37	29.70	الوحدات
20.26	20.37	17.59	14.53	27.25	النقاط الخمس
15.73	20.81	21.04	16.24	26.19	البتنان
19.39	21.22	20.00	13.34	26.05	الزاوية
14.69	20.47	21.94	17.60	25.30	غدامس
16.11	20.81	22.07	15.36	25.65	القبة
12.47	18.51	25.63	17.63	25.76	الحزام الأخضر
23.62	17.80	17.85	14.83	25.90	الجفرة
21.17	23.15	18.45	13.11	24.12	الجفارة
18.19	20.58	21.01	15.29	24.93	الجبل الأخضر
22.52	21.71	19.48	11.33	24.97	صرمان وصبراتة

21.10	19.02	18.88	18.03	22.97	سبها
19.44	23.16	19.83	15.30	22.27	طرابلس
15.46	17.23	22.20	24.44	20.67	وادي الحياة
19.99	22.18	19.52	18.38	19.93	وادي الشاطئ
19.22	17.66	23.58	20.20	19.34	مرزق
19.05	23.30	23.20	15.37	19.08	بنغازي
20.26	23.33	22.90	3815.	18.13	درنة

جدول رقم (9)

ترتيب الشعبيات تنازلياً حسب التفاوت في حالة التحصيل التعليمي في الشعبيات في عام 1995 وذلك من حيث حصة الشعبية من اجمالي السكان في درجة الحالة المنخفضة جداً (تعليم المرأة)

الدليل التجميعي للتفاوت الاجتماعي

بعد استعراض وتحليل مؤشرات إشباع الحاجات الاجتماعية ممثلة في عينة مؤشرات الرفاه السكني (مستوى ونوعية السكن والمرافق العامة والإصحاح التي تتمتع الأسر المعيشية بها في كل شعبية والتميزات فيما بينها) ، وكذلك مؤشر التحقق من مخزون رأس المال البشري (مستويات التحصيل التعليمي بين السكان ككل وبين الإناث) لدى كل واحدة منها ، فإن الدليل التجميعي الذي نستعرضه في هذه الفقرة له مهمة تركيبية ، وبمعنى تقرير علامة واحدة لكل شعبية تساوي المتوسط الحسابي البسيط للعلامات التي حصلت عليها في كل من دليل الوضع السكني (مؤشري عدد الغرف للفرد الواحد ونوع المرافق العامة وطرق الصرف الصحي للمسكن) وفي دليل الحالة التعليمية (مؤشري التحصيل التعليمي للسكان ككل والحالة التعليمية للمرأة في الشعبية) .

ويوضح (الجدول رقم 10) ترتيباً تنازلياً للشعبيات وفق مؤشر الدليل التجميعي لمستوى إشباع الحاجات الاجتماعية أو الحرمان منها ، حيث يبدأ الترتيب بالشعبيات ذات المؤشر المتدني ويتدرج حتى ينتهي بالشعبيات ذات المؤشرات المرتفعة في سلم إشباع الحاجات والارتفاع بالمستوى المعيشي .

ويبدو من خلال تحليل البيانات الواردة في الجدول المذكور أن ميدان التعليم ومخزون رأس المال البشري لدى الشعبيات هو الأكثر ارتباطاً وتأثيراً في تحديد المستوى الاجتماعي ، مما يعني أن تحسين أوضاع الأسر والمواطنين في هذا الميدان واحتفاظ الشعبيات بكفاءاتها ، يبرجح تحسين أوضاعهم الاجتماعية عموماً .

جدول (10)
الدليل التجميعي للفرقات الاجتماعية بين الشعبيات
(ترتيب الشعبيات من الأدنى قياسياً إلى الأعلى قياسياً)

المقياس يقع بين 2:0

الدليل العام	الدليل التجميعي لمؤشرات الحالة التعليمية	الدليل التجميعي لمؤشرات الوضع السكني	الشعبية
0,80	0,67	0,92	الكفرة
0,87	0,68	1,07	مزدة
0,87	0,76	0,99	غات
0,87	0,88	0,86	المرج
0,87	0,74	1,00	ترهونه /مسلاته
0,90	0,74	1,05	المرقب
0,92	0,85	1,00	وادي الحياة
0,92	0,97	0,86	الجبل الأخضر
0,94	0,80	1,07	مصراته
0,94	0,92	0,98	مرزق
0,95	0,91	0,99	نالوت
0,95	0,88	1,01	يفرن / جادو
0,95	0,87	1,03	الوحدات

0,96	0,88	1,04	الحزام الأخضر
0,96	0,82	1,10	اجدابيا
0,97	0,78	1,15	سرت
0,98	0,86	1,09	بني وليد
0,99	0,94	1,04	غريان
0,99	0,9	1,08	البطنان
1,01	0,94	1,08	وادي الشاطي
1,02	0,92	1,12	سبها
1,02	0,98	1,05	النقاط الخمس
1,03	0,96	1,09	غدامس
1,04	1,00	1,07	الحفرة
1,05	1,00	1,09	الزاوية
			صيراته /
1,06	1,08	1,04	صرمان
1,07	0,95	1,19	القبة
1,08	1,07	1,09	الجفارة
1,09	1,03	1,15	طرابلس
1,15	1,08	1,22	درنه
1,15	1,06	1,23	بنغازي
0,99	0,90	1,07	المتوسط الوطني

ويرتبط بذلك من الناحية التخطيطية ضرورة تصميم برامج تدخل لتمكين الشعبيات المتخلفة في هذا المضمار من القدرة على توليد فرص العمل والحركية الاقتصادية ونظم الخدمات العامة الكفيلة بالحفاظ على سكانها الحاصلين على التعليم بمستويات عالية ومنعهم من الهجرة باتجاه المدن الكبيرة . ومن المعروف بهذا الصدد أن راس المال البشري إذا لم يجد مناخه الاستثماري محلياً فهو معرض للهجرة بشكل مكثف . كما يتطلب الأمر من جانب آخر التشجيع على تعليم المرأة ومنحها الفرص الكافية لإكمال تعليمها ، فذلك جدير بالرفع من المستوى الاجتماعي للشعبيات وزيادة رصيدها البشري ، ومن ثم الرفع من المستوى المادي للأسر المعيشية لديها.

ويبلغ ترابط دليل التعليم بالدليل التجميعي للمستوى الاجتماعي نحو 0,90 (حسب معامل الارتباط الخطي) *، في حين يبلغ ذلك الترابط مع دليل الأوضاع السكنية نحو 0,74 .

أما الترابط الداخلي بين دليلي السكن والتعليم فهو بحدود 0,38 (جدول رقم 11) . وبطبيعة الحال فإن التفسير العملي لهذا الترابط الأخير ، هو إمكانية انتماء أسرة أو فرد إلى درجة الإشباع المتدنية (أو أي درجة أخرى) في ميدان من الميادين دون إن تنتمي بالضرورة إلى درجة الإشباع نفسها بالنسبة إلى الدليل العام للمستوى الاجتماعي .

جدول رقم (11)

ترابط الدليل للتفاوت الاجتماعي في الشعبيات
مع ميداني السكن والتعليم (حسب معامل الارتباط الخطي)

	السكن	التعليم
المسكن	-	-
التعليم	0,38	-
الدليل العام	0,74	0,90

وبدون شك فإن تسلسل الشعبيات على هذا الدليل العام للمستوى المعيشي يعكس بصورة غير مباشرة التكوين الاجتماعي الداخلي للشعبيات ، إي أن مؤشرات الدليل

هي مؤشرات مناطقية – جغرافية تشير بالتقريب إلى الخصائص المعيشية والتنموية للشعبيات المعينة ، وخاصة عند ربطها بالمؤشرات الاقتصادية السكانية لاستنتاج الصورة الأوسع للتفاوت التنموي .

وبالرجوع إلى بيانات (الجدول رقم 10) نلاحظ بان هناك 16 شعبية تقع دون المعدل الوطني للمستوى المعيشي (الكفرة ، مزدة ، غات ، المرج ، ترهونة /مسلاتة ، المرقب ، وادي الحياة ، مصراتة ، مرزق ، نالوت ، يفرن/جادو ، الواحات ، الحزام الأخضر ، اجدابيا ، سرت وبني وليد) . يقابل ذلك شعبيتان تقعان على خط المعدل الوطني (غريان والبطنان) .

أما الشعبيات التي تقع فوق المعدل الوطني فهي مجموعة شعبيات (طرابلس ، سهل الجفارة ، الزاوية ، صرمان / صبراتة ، النقاط الخمس) وكذلك مجموعة شعبيات (بنغازي ، درنة ، الجبل الأخضر والقبّة) ، إضافة إلى شعبيات (سبها ووادي الشاطئ) وشعبية غدامس.

ويبدو بشكل واضح أن التفاوتات الاجتماعية تبدو أكثر حدة في الشعبيات التي تقع فوق المعدل الوطني بالنسبة لتشتتها وابتعادها عن ذلك المعدل ، في حين الشعبيات التي تقع دون المعدل الوطني متقاربة بالإطار المقارن . ويدفع ذلك مباشرة إلى الاستنتاج بان هناك فجوة تنموية واضحة .

لتعزيز الاستنتاج أعلاه نلاحظ أن الشعبيات ذات دليل القياس الاجتماعي المتدني تشترك في عدد من الخصائص التي تشير إلى معدلات حرمان مرتفعة . ويتبين ذلك بوضوح في الجدول الذي تم تطويره للمقارنة في جملة من المؤشرات التفسيرية بين الشعبيات الخمس المتدنية القياس (الكفرة ، مزدة ، غات ، المرج ، ترهونة/مسلاتة) وبين المعدل الوطني والشعبية الأعلى قياساً (بنغازي) (جدول رقم 12) .

فمن خلال مراجعة بيانات الجدول المذكور يتبين لنا بان جميع الشعبيات متدنية القياس تشترك في ظاهرة انخفاض معدل دخل الفرد لديها وبمستويات اقل بكثير من المعدل الوطني لدخل الفرد البالغ (2047 دينار) حيث تصل في أدنى حالاتها لدى شعبية مزدة (1480 دينار أو 28% دون المعدل الوطني لدخل الفرد) ، وكذلك الأمر بالنسبة لشعبية الكفرة (1539 دينار أو 25% دون المعدل الوطني) .

أما شعبية بنغازي التي سجلت أعلى قياس في الدليل الاجتماعي العام فان معدل دخل الفرد فيها من الناتج المحلي يفوق المعدل الوطني بنحو 15% ، حيث يبلغ 2356 دينار . ولعل المؤشر الأكثر دلالة من ذلك هو ما نلاحظه من أن الشعبيات الأكثر تدنياً في القياس الاجتماعي تتميز بأجمعها بارتفاع نسبة الأسر التي تتقاضى معاشات أساسية بين سكانها إذ تبلغ ذروتها في شعبية غات (8.5% من مجموع الأسر) وفي شعبية مزدة (8.4% من مجموع الأسر) ، في حين أن المعدل الوطني للأسر التي تتقاضى المعاش الأساسي هي (3.75%) . أما شعبية بنغازي على الطرف الآخر فان نسبة الأسر المحتاجة بين سكانها ممن تعتمد على ذلك المعاش تتراجع إلى حدود 2.89% .

ومما يفاقم من حدة الاحتياج في الشعبيات ذاتها هو ارتفاع معدل الإعالة بين سكانها (نسبة السكان المستهلكين إلى السكان النشطين اقتصادياً) حيث يبلغ ذلك المعدل 6.08 في حالة شعبية مزدة ، و 5.37 في شعبية الكفرة ، وهي بذلك تفوق المتوسط الوطني ، الذي يبلغ (3.80) أفراد للأسرة الواحدة) وتصل بالمتوسط في حالة شعبية المرج إلى نحو 8.17 فرد للأسرة الواحدة والى نحو 7.30 في شعبية ترهونة ومسلاتة . في المقابل نلاحظ بان ذلك المتوسط لا يتجاوز 6.7 فرد للأسرة الواحدة في شعبية بنغازي وبذلك فهو يقع دون المتوسط الوطني .

خصائص الشعبيات الخمس المتدنية في القياس الاجتماعي بالمقارنة مع الشعبية الأعلى قياساً والمتوسط الوطني

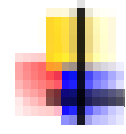
معدل الأمية (10 سنوات فما فوق)	معدل الإعالة	نسبة الأسر التي تتقاضى معاشات أساسية	معدل دخل الفرد	متوسط حجم الأسرة	الشعبية
27.30	5.37	4.60	1539	7.30	الكفرة
30.54	6.08	8.37	1480	7.01	مزدة

23.41	4.52	8.50	1873	6.77	غات
21.35	4.65	2.67	1683	8.17	المرج
25.28	5.10	6.42	1823	7.30	ترهونة ومسلاته
18.72	4.66	3.75	2047	7.00	ليبيا
13.30	4.20	2.89	2356	6.76	بنغازي

وبالإضافة لذلك كله ، هو ما يتبين من اشتراك جميع الشعبيات المتدنية في القياس الاجتماعي في ظاهرة ارتفاع نسب الأمية بين سكانها إذ تتجاوز بكثير المعدل الوطني البالغ 18.7% ، حتى تصل في حالة شعبية مزدة إلى نحو 31% وفي شعبية الكفرة إلى نحو 27% في حين لا تتعدى في شعبية بنغازي أكثر من 13% .

الفصل الرابع

اللامركزية وواقع القدرات في الشعبيات



اللامركزية وواقع القدرات في الشعبيات

يلاحظ من خلال النتائج الذي توصل لها الفصل السابق للتقرير ان هنالك جهداً ضخماً ينتظر غالبية امانات الشعبيات من اجل النهوض بمستوى التنمية البشرية وردم فجوة التفاوتات القائمة . وإستكمالاً لعملية التحليل فان الفصل الحالي سيتولى مهمة رصد القدرات في الشعبيات وتوفير تقييم موضوعي لعمليات الممارسة وانماط التنفيذ القائمة في ادارة وتسيير المسؤوليات التي تتطلبها اللامركزية .

ويرمي فريق التقرير من خلال هذا الرصد والتقييم الموضوعي للاداء الاقتصادي والاجتماعي والاداري الى فرز المعوقات والمشكلات وطرح تصورات وبدائل تضمن تطبيقاً حقيقياً لنظام الشعبيات وللتخطيط اللامركزي في ليبيا في وذلك إطار تطوير شامل للبنية المؤسسية والاقتصادية وإعداد المجتمع الليبي نحو القرن الحادي والعشرين . ولا يقتصر ذلك التطوير الذي يطمح له التقرير على إعادة الهيكلة الاقتصادية وتوسيع مساهمة القطاع الاهلي في عمليات التنمية المحلية فحسب ، بل وضع آليات جديدة لتوزيع مستويات ومسؤوليات الإنفاق والإيرادات بين ما هو مركزي ومحلي تمهيداً لتحقيق التنمية الذاتية للشعبيات والابتعاد التدريجي عن المورد النفطي ، وإعادة النظر بالأدوار التقليدية للدولة ، وإخضاع المستوى الكلي لنشاط القطاع العام إلى عملية مراجعة جذرية والعمل على التخفيض من حجمه لإتاحة الفرصة لاشتراك اكبر شرائح ممكنة من المواطنين في العمل التشاركي الحر . وفي الوقت ذاته يتاح للشعبيات أن تبني قواها البشرية وقدراتها المؤسسية لتحقيق أهداف وغايات اللامركزية ورهان التنمية المحلية.

ولابد من التسليم ، ومنذ البداية ، بأن واقع القدرات والخبره المتوفرة وطبيعة المشكلات المعقدة التي تعيق عملية التطبيق اللامركزي في ليبيا تتشابه إلى حد كبير مع مشكلات بقية البلدان النامية عندما يتعلق الأمر بالعوامل الحرجة والخيارات الصعبة التي تضطر تلك الدول

إلى تعديل استراتيجياتها وتطبيقاتها التنموية بصورة آنية دون امتلاك الخبرة المتراكمة اللازمة والمعلومات المتكاملة المطلوبة والبناء المؤسسي المحكم والملائم.

الا اننا يجب ان نتذكر على الجانب الاخر بأن ليبيا بحكم نظامها السياسي القائم على المشاركة الشعبية المباشرة وعلى المؤتمرات الشعبية الأساسية ذات التواجد اللامركزي تتمتع بدرجة عالية من لامركزية القوة والوظائف مقارنة ببقية الدول النامية ، وان الدلائل تؤشر بان نظام الشعبيات إذا ماتم توفير مستلزماته من القوى البشرية والمالية والمادية والمؤسسية على المدى المتوسط سوف يؤدي إلى نتائج أفضل لتوظيف الموارد . ولكننا نلفت النظر الى ان التقسيم والتحديد الامثل للوظائف بين الفضاءات المختلفة) المؤتمر الشعبي الأساسي ، الشعبية ، المنطقة ، الجهات المركزية (ستبقى عملية معقدة وليست لها خيارات سهلة تقتصر على التحديد الجغرافي . وعليه فان الامر سيحتاج إلى جهد مكثف من التخطيط وبناء القدرات.

إطار رقم (18)

نظام المؤشرات النوعية لتقييم واقع القدرات في الشعبيات

بالإضافة إلى نظام المؤشرات الإحصائية الكمية ، والى النماذج القياسية التي قام فريق العمل بتصميمها من اجل المعالجة المعمقة للبيانات ولقياس مستويات التفاوت الديموغرافي والاقتصادي-الاجتماعي بين الشعبيات ، فقد تم تنفيذ مسح ميداني بالعينة لاستطلاع الآراء حول مشكلات الأداء التنموي في الشعبيات من جوانب القدرة الإدارية والقدرة التمويلية والقدرة على توفير الخدمات العامة وأخيرا القدرة التخطيطية . كما جرى في تلك الاستقصاءات معالجة المشكلات والامكانات القطاعية) التعليم ، الصحة ، الإسكان ، الزراعة ، الصناعة ، الإدارة العامة (ومدى علاقة ذلك بالسياسات العامة للدولة وبالسياسات المحلية.

فيما يتعلق بالعينة ، فقد تحددت بنحو 500 فرد ، وشملت أفراد بالصفة الرسمية من اللجان الشعبية للشعبيات ، واللجان القطاعية ذات العلاقة ومن المؤتمرات الشعبية الأساسية ، إضافة إلى أفراد بالصفة الشخصية وذوي نوعية متميزة ولهم المام بمشكلات وقدرات الشعبيات ، حيث تم اختيارهم من بين الذين خبروا العمل التنموي ومارسوا المسؤولية في مواقع سابقة ذات علاقة ، ومن بين الخبراء وأساتذة الجامعات ذوي الإسهام في المجالات والحقول ذات العلاقة.

وتتطلب عملية التحليل والمعالجة لواقع القدرات في الشعبيات التي سيتناولها هذا الفصل الاستعانة بما هو متوفر من بيانات كمية . وبالإضافة لذلك ، فإن التقرير يستعين ببيانات نوعية وفرتها له الاستقصاءات والمقابلات الميدانية التي اجرتها فرق العمل في الشعبيات والتي توضح مواقف الرأي العام المحلي بشأن المشكلات والمحددات والآفاق المستقبلية للتطوير) . إطار

رقم(18)

وبالنسبة إلى إطار المعالجة فقد عمل التقرير بهذا الصدد على توظيف مدخلين اساسيين

في عملية تقييم الأداء والتحقق من واقع القدرات في الشعبيات.

اولهما : مدخل السياسة العامة.

ثانيهما : المدخل المؤسسي.

فيما يختص بمدخل السياسة العامة ، فهو يأخذ بالنظام الإداري – السياسي للشعبية كوحدة تحليل أساسية ، وبمعنى أن ضعف الأداء أن تبين كنتيجة لعملية التحليل ، فهو نابع بالدرجة الأساس من الثغرات الموجودة في ذلك النظام والتي يتوجب توفير حلول لها.

وبتعبير أدق ، فان طبيعة أداء الأجهزة المحلية في أية شعبية ، تعتمد على فاعلية مكوناتها ، وهذا يدفعنا إلى ضرورة التركيز على تحليل السياسات الوطنية ذات العلاقة وكفاءة الأطر التشريعية ، كما يتضمن التحليل تبيان واقع القدرات البشرية والتسييرية / الإدارية وسياسات التوظيف والتأهيل والمعلومات وطبيعة تأثيرها على وظائف اللامركزية والمستويات المحلية.

كما يتطلب الأمر كذلك تبيان علاقات القوة والصلاحيات الوظيفية بين الإدارة الشعبية المحلية والإدارات التنفيذية المركزية ، ومدى تمتع الشعبيات بالصلاحيات في مجالات الإنفاق والموارد وتحديد درجة الاستقلال المالي والإداري.

ويؤطر جميع المعالجات في هذا المدخل تحليل أبعاد المشاركة الشعبية ودور المؤتمرات الشعبية الأساسية في صنع وتنفيذ القرار التنموي المحلي.

شكل رقم (15) إطار العمل لتحليل واقع القدرات في الشعبيات

المؤتمرات الشعبية الأساسية

الشراكة بين القطاع
العام والخاص

المسائلة - الامكانيات -
الشفافية - الطبيعية والمادية -
الوثوقية - البنية الاجتماعية - الإدارة الشعبية -
الوضوح
القدرات البشرية التسييرية

الفعاليات الاقتصادية
المحلية

أما المدخل المؤسسي ، فيعتمده التقرير في تحليلاته من اجل ربط اللامركزية وطبيعة الأداء في الشعبيات بمعايير الخيارات المرشدة في استراتيجيات التنمية المحلية المتبناة والتي يجب أن تقوم وفق مسلمات هذا المعيار على مبدأ التوظيف الامثل للموارد .

ويجري التأكيد بهذا الصدد على خاصيات سلع النفع العام والخدمات ، باعتبار أن التفويض بتسييرها محلياً عن طريق الإدارة الشعبية سوف يؤدي في البداية إلى مشكلات تختلف في مداها بين قطاع وآخر) مدى إتاحة تلك السلع والخدمات للمواطنين ، ونوعيتها وتكاليفها ، مدى إمكانية استدامتها وإعادة إنتاجها محلياً واسترداد تكاليفها . (...)

ويتطلب هذا النوع من المشكلات حلاً وتنظيمات مؤسسية مختلفة ، لا يمكن الوصول لها إلا من خلال التثبث من الكفاءة المؤسسية ، ومن خلال التشابك العضوي بين التخطيط المحلي (والمناطقى) الإقليمي (والمركزي كي يمكن تحديد الصيغ الامثل لحساب التكاليف والعوائد وإيجاد أنماط فاعلة للأداء من خلال تقسيم جديد للعمل أخذين بالاعتبار خيار الشراكة الحرة بين القطاع العام والقطاع الأهلي . كل ذلك جدير بأن يضع الإدارة العامة في الشعبية تحت ضغط معايير الحد الأدنى (من الأداء ومما يؤدي بالنتيجة إلى إمكانية تحقيق معدلات إنجاز عالية).

اعتماداً على إطار العمل أعلاه ، فقد عمل التقرير على اختيار أربعة محاور أساسية ستتحكم بمعالجات هذا الفصل وتشكل سياقه وعلاقاته المنطقية للمعالجة . شكل رقم (15)

1. القدرة المالية واليات التمويل والانفاق لدى الشعبيات.
2. مقدار الكفاءة في تقديم الخدمات العامة والحد من تكاليفها وتوفيرها بنوعية عالية .
3. القدرة التخطيطية المحلية وتشخيص الامكانيات والمحددات للمشروع التنموي المحلي.
4. الإدارة والتنظيم والقدرة على توفير اجهزة للخدمة المدنية قادرة على التسيير اللامركزي الكفؤ .



واقع القدرات المالية في الشعبيات

يؤمن التقرير بأن النظر إلى عملية اللامركزية المالية للشعبيات وتحليل أبعادها ، يتجاوز بكثير الفهم التقليدي الذي يحاول التأكد من مدى توفر الموارد التمويلية من الخزانة العامة وتوزيعها على الشعبيات ، حيث أن التحليل الصحيح لما يجري يتطلب منظوراً أكثر اتساعاً . فاللامركزية المالية إذا ما أردنا لها أن تكون بديلاً أفضل من نظيرتها المركزية يجب أن تتضمن تقسيماً متوازياً ومدروساً لمسؤوليات ومستويات الإنفاق بين المركزي والمحلي ، وكذلك الأمر بالنسبة لمسؤوليات ومستويات الإيرادات) الضريبية وغير الضريبية. (

إطار رقم (19)

أهداف اللامركزية المالية في ليبيا

دعم الدور الجديد للشعبيات ولللامركزية في إطار إعادة الهيكلة الاقتصادية والتوجه نحو السوق الاجتماعي.
التأكد من التواصل بين مستويات ومسؤوليات الإنفاق لدى الشعبيات وبيت الموارد

المالية) متضمنه ذلك التمويلات من الميزانية المركزية (وبالشكل الذي يضمن أن الوظائف التي تم تحويلها للشعبيات يتم تنفيذها بالكفاءة المطلوبة.

*الرفع التدريجي من مستوى الاستقلالية المالية والاعتماد المالي على النفس لدى الشعبيات وفيما بينها عن طريق توفير حوافر لها لتعبئة مواردها بطريقتها الذاتية.

*دعم سياسات إدارة الاقتصاد الكلي على المستوى الوطني.

*إعطاء مسؤوليات الإنفاق للشعبيات في عديد القطاعات من أجل زيادة كفاءة الإنفاق العام وتفعيل معايير أساليب مسائلة المصعدين المحليين أمام المؤتمرات الشعبية الأساسية فيما يتعلق بنوعية الخدمات المقدمة وأوجه الإنفاق.

*إرساء نظام وطني موحد للتحويلات المالية من الميزانية المركزية يتميز بالشفافية وقائم على معايير موضوعية وغير قابلة للتلاعب أو التوسط أو المساومة ، مع مراعاة حالة الشعبيات الأقل نمواً

*التقليل من التكاليف والنفقات الإدارية من أجل إعادة ضخ الموارد في مشروعات تطوير التنمية المحلية في الشعبيات.

وبدون لجوء رسمي السياسات الى اعتماد معايير لمثل هذه التقسيمات وبشكل قائم على حساب دقيق للتكاليف والعوائد وللعدل في التوزيع ، وعلى تشخيص لطبيعة الآثار المحتملة على أوضاع الاقتصاد الكلي واستقراره من جراء عملية إعادة التوزيع لمسؤوليات الإنفاق والإيرادات . وبدون تحديد لكيفية الوصول إلى حالة نسبية من التوازن المالي الرأسي والأفقي ، فان اللامركزية المالية للشعبيات المعمول بها حالياً ستكون ذات أثر محدود ، أن لم يكن سلبياً في غالب الأحوال ، ولا تتمكن من بلوغ الأهداف المرسومة لها) إطار رقم. (19)

وعليه ، فان التقرير ، ضمن هذا الإطار المفهومي ، سيستند إلى جملة مسلمات في معالجة عملية اللامركزية المالية للشعبيات وتحليل واقع أداءها ، ورسم بدائل تطويرها . ومن المفترض في تلك المسلمات أن تشكل إطار عمل مرحلي للوصول بالشعبيات إلى حالة التوظيف الأفضل للموارد في إطار اللامركزية المالية :

4 ضرورة وجود تصميم متوازن وكفؤ للامركزية التمويل ، وبمعنى تحقيق اجابة واضحة للسؤال التالي : أية وظائف للإنفاق وأية مصادر للإيرادات والمداخيل يتوجب أن تكون بعهدة الشعبيات ، وماذا يتبقى للعمل به في إطار المركزية ، ولماذا ؟

5مقابلة دقيقة بين نواحي الإنفاق التي يتم تسييرها وإدارتها محلياً على مستوى الشعبيات ، وبين ما يوازنها من إيرادات محلية . وهنا نتحدث عن مستوى مقبول ومتفق عليه من حالة اللاتوازن الرأسي الذي يمكن تحمله والذي يتوجب إقراره أو الوصول إليه في كل

شعبية في المدى المنظور ، متأكدين في ذات الوقت من تفعيل آليات وقوة المسائلة ودور المؤتمرات الشعبية المحلية بالحد من العجز والاقلال التدريجي من حالة اللاتوازن.

6 توفير البناء المؤسسي وإتباع التدابير الفاعلة التي تضمن وجود ضبط مالي وميزانيات مدروسة لكل شعبية ، وذات قيود ملتزم بها ولا يجوز تجاوزها باية حال من الاحوال.

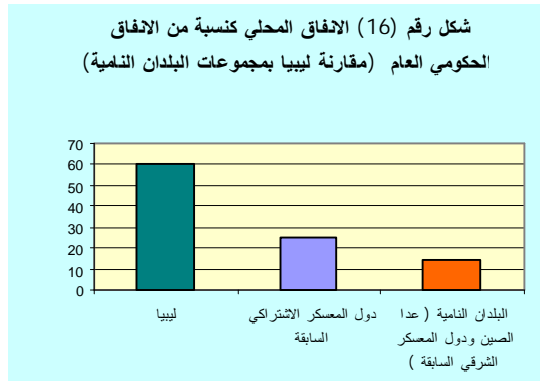
7 وجود علاقات تمويلية عبر الشعبيات في إطار اقتصاديات الحجم الكبير والتخطيط المشترك بين الشعبيات المتجاورة بهدف التقليل من التكاليف ، وبحيث تضمن الابتعاد التدريجي عن الاعتماد على الميزانية المركزية ، وتقابل الغايات الوطنية في توفير الخدمات الاجتماعية للجميع ، وتلتزم بالمعايير التي تفرضها السياسات حول مستوى ونوعية الخدمات التي تقدمها كل شعبية.

8 إرساء أسس واضحة للإيرادات والمداخيل المحلية ، وتصميم تشكيلة الإيراد المحلي وتعزيز كفاءة جمعه وتطويره) النواحي الضريبية وأنماط الرسوم على الخدمات واسترداد التكاليف لإعادة إنتاجها).

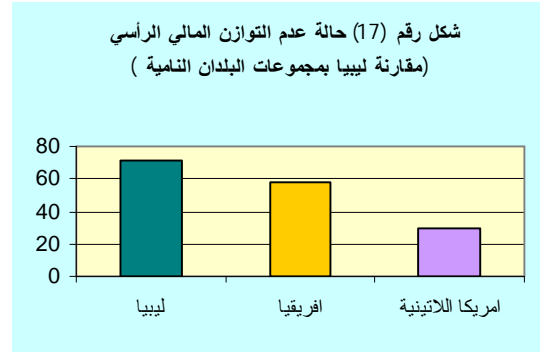
9 وضع توصيف عمل للخدمات العامة التي تنفق عليها وتنفذها الشعبيات) التفريق بين الخدمات العامة التي تقدم أو تدعم مركزياً وبين تلك التي يتم تقديمها محلياً بصورة كاملة . (مع تصميم مقاييس ومعايير أداء متفق عليها تضمن مستوى عال من تقديم الخدمات العامة ، وفق حسابات وبدائل مختلفة للتكلفة والفاعلية.

10 تحديث النظام المالي اللامركزي ، وبحيث يضمن الشفافية من المعاملات المالية ويعمل على نشر بياناتها وكشف حساباتها بصورة دورية ، وبالشكل الذي يؤدي إلى الحد من إهدار الموارد ومن الفساد الإداري ، ويضمن الكفاءة في توظيف أوجه الإنفاق.

رصد الواقع



يبدو من خلال تحليل أهداف اللامركزية المالية ، أن الإصلاحات في المالية المحلية والمركزية التي واكبت العمل بنظام الشعبيات قد توجهت بالدرجة الأساس الى محاولة وترشيد أوجه الإنفاق العام ودعم نشاطات القطاع العام ، فالشعبيات حالياً تنفذ نسبة عالية من تلك النشاطات القطاعية وخاصة بعد تخفيض حجم التنفيذ المركزي وإعطاءها المسؤوليات لتولي ادارة معظم الخدمات و سلع النفع العام.



وإذا ما إستعنا بالمقارنات الدولية ، سيتبين لنا بأن نسبة الموارد المنفذة لا مركزياً كنسبة من الميزانية العامة للدولة في ليبيا تعد من بين اعلى المعدلات العالمية . وكما يتبين من (الشكل رقم 16)، فان نسبة الإنفاق الفعلي على مستوى الشعبيات من اجمالي الميزانية العامة قد وصل عام 2000 إلى نحو 57% (60% من الميزانية التسييرية و 64% من ميزانية التنمية). وهي بذلك تتجاوز بالمعدل نحو 4 أضعاف ما تنفقه البلدان النامية على مستوى المحليات (14%)، كما تبلغ أكثر من الضعف بالنسبة لمعدل الإنفاق المحلي لدى مجموعة بلدان المنظومة الاشتراكية السابقة. (25%)

إلا أن تلك النسبة المرتفعة للإنفاق المحلي على مستوى الشعبيات لا تعني وجود درجة عالية من الاستقلالية المالية لديها أو اعتمادها على أصولها الذاتية في عملية الإنفاق المحلي مقارنة بمجموعات الدول الأخرى ، حيث أن مراجعة مستوى آخر من المؤشرات الدولية المعنية بقياس درجة الاستقلال المالي للمحليات ، يرينا بان ليبيا تقع على راس قائمة الدول التي تتصاعد فيها نسبة اتكال المحليات على الميزانية المركزية ، حيث تصل نسبة التحويلات من الميزانية العامة إلى إجمالي الإنفاق المحلي على مستوى الشعبيات إلى ما يقارب 71% عام 2000 وفي مقارنة هذه الحالة من اللاتوازن الرأسي الحاد مع مجموعات بلدان العالم النامي ، نلاحظ بأن ليبيا تفوق المعدل الإفريقي البالغ نحو 58% وبلدان أمريكا اللاتينية التي لا يتعدى فيها اتكال المحليات على الميزانية المركزية أكثر من) . 30% شكل رقم. 17

على مستوى المقارنات المحلية بين الشعبيات وبالرجوع إلى خريطة الموارد الذاتية لكل منها ، يحاول التقرير تشخيص درجة القدرة التمويلية لكل شعبية ، وتحديد درجة التفاوت فيما بينها . ويتضح من خلال مراجعة بيانات) **الجدول رقم (13)** ، ان حجم المورد الذاتي الذي تولده الشعبية الواحدة بالمعدل الوطني هو بحدود (20 مليون دينار (وفق ارقام عام . 2001

الا ان درجة التباعد بين الشعبية الأكثر إيراداً والتي تولد نحو 10 اضعاف المعدل الوطني (طرابلس ، 190 مليون دينار) ، وبين الشعبية الأدنى إيراداً ، والتي تولد اقل من ربع المعدل الوطني) الحزام الاخضر ، 5 مليون دينار (يصل إلى نحو 40 ضعفاً.

إطار رقم(20)	
مقياس درجة اللامركزية والاستقلالية المالية في الشعبيات) أرقام عام(2000	
قام فريق التقرير باعتماد قياس مبسط لتحديد درجة الاستقلالية المالية واللامركزية في الشعبيات ، حيث يعمل القياس على استنباط ثلاثة معادلات أساسية :	
اولهما : معدل لامركزية الإنفاق	
($\frac{\text{حجم الإنفاق المحلي}}{\text{إجمالي ميزانية الدولة}} \times 100 = 60.5\%$
ثانيها : معدل لامركزية الإيرادات	
($\frac{\text{حجم الإيرادات الذاتية للشعبيات}}{\text{إجمالي الإيرادات العامة للدولة}} \times 100 = 14.29\%$
ثالثها : معدل الاستقلالية المالية للشعبيات	
($\frac{\text{حجم الاستقلالية المالية للشعبيات}}{\text{إجمالي الانفاق على الشعبيات}} \times 100 = 28.86\%$

وعند النظر إلى ذلك من ناحية النسب المئوية التي يشكلها الإيراد المحلي للشعبية من إجمالي ميزانيتها ، نجد بان المعدل الوطني عبر الشعبيات هو بحدود . 28% الا ان التفاوت يتعدى نحو 5 اضعاف بين الشعبية ذات النسبة العالية من الاعتماد على مواردها المحلية) طرابلس (57% وبين الشعبية التي تقع في ادنى سلم الاعتماد على الذات) مرزق ، . (11%

وعند الاخذ بالمعدل الوطني القائم وافترضه كهدف يجب ان تصله كل شعبية في عملية تطوير امكاناتها الذاتية من ناحية المورد الذاتي الذي تولده او نسبة الإيراد الداخلي من إجمالي ميزانيتها المحلية ، نجد بأن جميع الشعبيات) باستثناء 5 منها ، وهي تحديداً طرابلس ، الجفارة ، الزاوية ، المرقب ، مصراتة (تقع دون مستوى المعدل الوطني.

وفي الوقت الذي قد تحتاج فيه مجموعة محده من الشعبيات التي تقع دون الخط الوطني الى جهودات اضافية للوصول الى ذلك الخط خلال مرحلة تخطيطية معقولة (5 سنوات) ، او الى فترة مضاعفة في حالة مجموعة شعبيات اخرى ، تبقى مجموعة ثالثة من الشعبيات غير قادرة في الامد البعيد من الوصول لوحدها الى ذلك الهدف الا اذا تم التخطيط لها مناطقياً ضمن بؤر تنموية تضم عدة شعبيات ، نظراً لعدم امتلاكها للامكان التنموي بصورة منفردة . وسيعمل التقرير على مناقشة تلك الخيارات في مواقع لاحقة.

وإذا ما اخذنا بالاعتبار أن المعيار الذي اعتمده الدولة لفترة طويلة والى حد قريب في توزيع حصص الموارد المالية على الشعبيات قد استند على حساب الثقل السكاني لكل شعبية ، سنلاحظ عندئذ بان تطبيق ذلك المعيار السكاني لوحده في التوزيع الافقي للموارد قد حمل تحيزاً حضرياً لصالح الشعبيات ذات المدن والتجمعات السكانية الكبرى ، حيث يتضح على سبيل المثال من (الجدول رقم 14 ان المجموعة) أ (من الشعبيات) طرابلس ، بنغازي ، سهل الجفارة ، المرقب ، مصراتة ، سبها (والتي ترتفع فيها نسبة سكنة التجمعات والمدن الكبيرة 10) الف نسمة فاكثر) الى حدود تقع بين 30 الى 60% تستأثر بنحو 43% من الموارد المالية الموزعة على جميع الشعبيات . وتلك نسبة مرتفعة تماماً بكل المعايير.

اما ما يتعلق بالمجموعة) ب (من الشعبيات) القبة ، الحزام الاخضر ، سرت ، يفرن وجادو ، مرزق ، وادي الشاطي (ذات النسبة المرتفعة للتجمعات السكانية الريفية الصغيرة 3000 ساكن فأقل) والتي تصل الى حدود 40 الى 60% من مجموع سكانها ، فان نصيبها من اجمالي الموارد المالية المركزية الموزعة لا يتجاوز . 12.8%

جدول (13)
الموارد الذاتية ونفقات الميزانية للشعبيات والجهات التابعة لها (2001)ف)

(القيمة بالالف دينار)

نسبة المرتبات	نسبة الأيرادات	تقديرات المصرفات لسنة 2001			تقدير الأيرادات لسنة	الشعبيات
		المجموع	الباب الثاني	الباب الاول		
86%	17.3	60.661	8.103	52.558	10.546	البطنان
82%	14.2	47.852	8.325	39.527	9.216	درنة

91%	15.5	32.111	2.636	29.475	4.979	القبة
85%	15.8	85.166	12.410	72.756	13.463	الجبل الاخضر
88%	15.4	39.707	4.493	35.214	6.122	المرج
88%	40	189.664	38.768	150.896	76.019	بنغازي
87%	39.5	46.927	6.106	40.821	18.537	الواحات
83%	20.5	13.262	2.246	11.016	2.730	الكفرة
86%	26.7	47.507	6.487	41.020	12.697	سرت
86%	12.7	34.977	4.822	30.155	4.454	الجفرة
88%	11.2	39.754	4.719	35.035	4.463	مرزق
83%	16.6	47.373	7.804	39.569	7.866	سبها
86%	11.9	37.986	5.036	32.950	4.524	وادي الحياة
90%	12.3	40.957	3.975	36.982	5.072	وادي الشاطئ
88%	17.8	74.756	8.820	65.936	13.314	غريان
83%	11.9	51.063	8.275	42.788	6.110	نالوت
87%	11.4	40.295	5.207	35.088	4.620	بني وليد
89%	12.9	46.988	5.220	41.768	6.107	يفرن
91%	15.7	116.678	9.678	107.000	18.385	النقاط الخمس
91%	12.3	99.979	8.981	90.998	12.313	صبراتة وصرمان
89%	24.4	89.600	9.935	79.665	21.886	الزاوية
87%	16.5	115.578	14.931	100.647	19.178	الجفارة
81%	56.5	335.276	63.684	271.592	189.512	طرابلس
91%	11.7	93.181	8.449	84.732	10.918	ترهونة ومسلاتة
81%	40.6	66.427	12.353	54.074	26.979	مصراتة
89%	18.7	103.849	11.162	92.687	19.441	المرقب
83%	14.2	33.239	5.396	27.843	4.723	الحزام الاخضر
85.82	19.8	2.030,813	288.021	1.742,792	534.174	المجموع

جدول رقم (14)

توزيع الميزانية العامة على الشعبيات وفق نمط التجمعات السكانية (2001)ف)

التصنيف	الشعبية	التجمعات السكانية (10 الف فأكثر)%	الحصة من الميزانية العامة (%)
المجموعة	طرابلس	62	16.5
	بنغازي	36	10.9
	سهل الجفارة	50	5.2

التصنيف	الشعبية	التجمعات السكانية 3000 فأقل (%)	الحصة من الميزانية العامة (%)
المركز	المركز	35	4.9
	مصراته	54	3.38
	سبها	60	2.57
المجموعة ب	القبة	55	1.6
	مرزق	53	1.98
	وادي الشاطئ	58	1.92
	الحزام الاخضر	68	1.98
	سرت	42	3.16
	يفرن /جادو	61	2.18

الا ان من الانصاف الاشارة كذلك الى ان هذه الصورة التوزيعية للموارد المالية قد تبدو اكثر عدلاً اذا ما عملنا على مقارنة نسبة الانفاق الاستثماري الى الانفاق التسييري من اجمالي تخصيصات الميزانية داخل الشعبيات ذات النسبة العالية من التجمعات الحضرية الكبرى والمدن الرئيسية) المجموعة أ (و داخل الشعبيات ذات صيغة التجمعات السكانية الصغيرة) المجموعة ب () ، حيث ان غالبية مجموعة الشعبيات الاخيرة ، كما يوضح جدول رقم (15) تحظى بمعدلات استثمارية تفوق المعدل الوطني لنسبة الانفاق الاستثماري للشعبيات والبالغ . 30% بل ان احدى شعبيات المجموعة ب (تتمتع بأعلى نسبة للميزانية الاستثمارية مقارنة بالميزانية التسييرية بين الشعبيات. (49%)

ويدل مثل هذا النمط التوزيعي على ايلاء الدولة اهمية خاصة للاستثمار في الشعبيات التي تعاني من الخلل في التوزيع السكاني والخلل في تراتب مراكز الخدمات للتجمعات السكانية.

جدول رقم (15)

الميزانية التقديرية للشعبيات موزعة حسب النفقات التسييرية والاستثمارية للعام (2001)

الشعبية	التسييرية	الاستثمارية	المجموع	الميزانية الاستثمار
---------	-----------	-------------	---------	---------------------

ية				
27.18	83.301	22.640	60.661	البطنان
28.71	67.126	19.274	47.852	درنه
32.65	47.681	15.570	32.111	القبة
34.53	130.082	44.916	85.166	الجبل الاخضر
35.65	61.707	22.000	39.707	المرج
36.7	299.606	109.942	189.664	بنغازي
34.94	72.127	25.200	46.927	الواحات
44.31	23.813	10.551	13.262	الكفرة
49.03	93.213	45.706	47.507	سرت
19.98	43.709	8.732	34.977	الجفرة
31.73	58.234	18.480	39.754	مرزق
37.49	75.789	28.416	47.373	سبها
38.87	62.139	24.153	37.986	وادي الحياة
27.54	56.527	15.570	40.957	وادي الشاطئ
26.27	101.391	26.635	74.756	غريان
24.75	67.856	16.793	51.063	نالوت
21.58	51.385	11.090	40.295	بنى وليد
26.94	64.316	17.328	46.988	يفرن وجادو
21.69	148.997	32.319	116.678	النقاط الخمس
22.98	129.807	29.828	99.979	صيراته وصرمان
31.42	130.648	41.048	89.600	الزاوية
24.98	154.064	38.486	115.578	الجفارة
31.21	487.361	152.085	335.276	طرابلس
27.19	127.971	34.790	93.181	ترهونة ومسلاته
33.25	99.512	33.085	66.427	مصراته
27.18	142.604	38.755	103.849	المرقب
42.95	58.267	25.028	33.239	الحزام الاخضر
30.91	2939.233	908.420	2030.813	المجموع

*لا تتوفر بيانات عن شعبيات غات ، مزدة ، أجاديا ، غدامس حيث ان هذه البيانات المستقاة من اللجنة الشعبية العامة للمالية قد تم نشرها قبل التقسيمات الاخيرة للشعبيات .

اللامركزية المالية واستقرار الاقتصاد الكلي

يتضح لمن يراجع الاطار العام للخطة الانمائية الوطنية الذي تم الانتهاء من اعداده اخيراً ان الاقتصاد الليبي يطمح الى محاولة تحقيق الاستقرار والتحرير الاقتصادي بصورة متزامنة . وعليه فان البدء بتطبيقات اللامركزية المالية للشعبيات قد تم في ظل اوضاع اقتصاد كلي لم يزل يعاني حالة حادة من عدم التوازن الهيكلي وعدم القدرة على تنويع الموارد المالية والاعتماد على المورد النفطي كمصدر اساسي لتمويل الميزانية العامة.

ويفيد التذكير من جديد ، ان مثل هذا التوجه الذي راهنت عليه الدولة بتطبيق اللامركزية المالية في الاقتصاد الليبي قد يؤدي الى منافع عديدة في توظيف الموارد على المدى المتوسط والبعيد اذا ما اقترن بسياسة مالية تدعمها سياسة نقدية ملائمة ، باعتبار ذلك من الدعائم الاساسية لاستقرار الاقتصاد الكلي . الا اننا يمكن ان ننبه على الجانب الاخر الى ان اللامركزية المالية يمكن ان تثير مشكلات عديدة محتملة لسياسات الاستقرار الاقتصادي والتسيير المالي اذا افترضنا ثبات السياسات الكلية . وتلك أطروحات جديرة بالمناقشة والتعمق يحاول التقرير المساهمة في بعضها.

ومن خلال استعراض تجارب البلدان التي نهجت طريق التحول نحو اللامركزية المالية في العقد الماضي ، يبدو بأن الدول اذا لم تبادر الى الحد من الانفاق العام وفق حسابات التكلفة والفاعلية والعائد في توظيف الموارد او الى اعادة الهيكلة الضريبية تتعرض عادة الى ارتفاع في معدلات العجز ، وذلك نتيجة لنقل مواردها المالية الى المحليات سواء عن طريق التوزيع الافقي للميزانية المركزية او اشراك المحليات في الايرادات المركزية واعطاءها الاحقية بالجباية الضريبية المحلية ، او منحها القروض والتسهيلات المصرفية.

وقد حدث ذلك بالفعل بالنسبة للحالة الليبية عند بدء العمل بنظام الشعبيات عام 1999 حيث تصاعد العجز ليصل الى نحو 5% وفي الواقع ان تلك النسبة من العجز قد تتضاعف اذا ما استثنينا المورد الاضافي للميزانية التي بدأت الدولة تجني عوائده بدأ من العام المذكور والنتائج

عن بيع المصرف المركزي للنقد الاجنبي واستخدامه لتمويل عجز الميزانية ، حيث شكل ذلك المورد الاضافي نحو ثلث الميزانية للعام المذكور.

ويمكن القول بان العجوزات الفعلية في القطاع العام في ظل اللامركزية المالية في الوقت الحالي قد فاقم من حدتها عوامل عديدة من بينها التراجع الحاد للايرادات السيادية المتمثلة في الضرائب غير المباشرة ، كما سيتطرق لها التقرير تفصيلاً في الصفحات القادمة، في الوقت الذي بقيت فيه الممارسات القديمة للانفاق قبل اعتماد نظام الشعبيات قائمة دون تغيير . ولعل الاهم من ذلك ، ان الشعبيات والادارة الشعبية المحلية بدأت تتعرض الى ضغوط متنافرة من قبل الجماهير المحلية اذ تطالب من جهة بالزيادة في مخصصات الانفاق للارتقاء بمستوى الخدمات الاجتماعية وتضغط باتجاه الحدمن التحصيل الضريبي المحلي المباشر من جهة اخرى.

وللتغلب على هذه الحالة من عدم التوازن المالي لم تلجأ الدولة الى إعادة هيكلة جوانب الانفاق والايادات والحد من تكاليف القطاع العام وفق السياسات الكلية البديلة التي يحددها الاطار العام للخطة الوطنية ، وتوظيف آليات اللامركزية في اطارها لتحقيق عوائد افضل ، بل تمت العودة عام 2001 الى خيار التحديد القسري للانفاق الذي جرت العادة على استخدامه منذ عام 1989 لتلافي العجز في الميزانية مما سيؤثر سلباً على عملية التحول نحو اللامركزية المالية.

وذلك الخيار بطبعه يجبر الميزانية المركزية من منطلق الالتزام السياسي والاجتماعي على الاستمرار في الانفاق على الخدمات وتفضيل الاقطاع من المصروفات الاستثمارية . وبهذا تم التمكن خلال العام المذكور من تحقيق فائض قدره 475 مليون دينار (367) مليون دينار جرى اقتطاعها من الميزانية الاستثمارية و 108 مليون دينار من الباب الثاني من الميزانية التسييرية .)

ولا يختلف اثنان في الاقرار بان الاستقرار الاقتصادي في بلد كليبيا مازال هدفاً بعيداً للوصول الى حالة التنوع الاقتصادي في مصادر الدخل ، وسيبقى في ظل ذلك متعرضاً للتقلبات الاقتصادية العالمية في اسعار السلع الاولية بصورة مستمره ، الامر الذي سيفرض دائماً ان يكون هنالك تحكماً مركزياً بالسياسة المالية والانفاقية والاقرضية والضريبية .

الا ان راسمي السياسات ممن قام فريق التقرير بمقابلتهم يدركون في ذات الوقت ضرورة عدم اغفال اهمية اللامركزية المالية ونظام التنمية المحلية المستقلة للشعبيات كمسار

بديل لتوظيف الموارد . غير ان ذلك في نظرنا يتطلب بطبعه التخلي عن الادوات القديمة للتغلب على العجز . كما يتطلب التسلح بذهنية تخطيطية جديدة قائمة اساساً على سياسات وآليات التخطيط اللامركزي وما يطلبه من اصلاحات مالية مركزية ومحلية ، وقادرة على تحقيق الاهداف المسطرة لنظام الشعبيات والديمقراطية المباشرة.

على الجانب الاخر تجمع وجهات النظر المتخصصة والخبرات الوطنية التي تم استمزاز رأيها بأن المدخل المطلوب لتطوير اللامركزية المالية في الشعبيات يجب ان يكون ضمن استراتيجية مرحلية متكاملة تتضمن اعادة النظر بدور القطاع العام وبعمليات التحول نحو اقتصاد السوق الاجتماعي المنسجم مع فلسفة المجتمع الجماهيري الحر ، والسيطرة على العجز من خلال زيادة الحيوية الاقتصادية وتفعيل دور القطاع التشاركي والفردى ، ومأسسة العلاقات المالية المحلية والمركزية ، اضافة الى ضرورة الحفاظ على مكاسب التنمية البشرية والعدل الاجتماعي واعمال السياسات التوزيعية وسياسات مظلات الامن الاجتماعي.

وفي الوقت الذي يساند فيه التقرير هذا التوجه ويثق بجدواه ، يحذر من ان التقصير او التلكؤ في التنفيذ لاية واحدة من العناصر التي تحتويها الرؤية اعلاه يمكن ان يعرض بنية اللامركزية المالية برمتها الى التصدع والفشل.

في اطار مقارنة الواقع الحالي للسياسات المالية المتبعة بمثل هذه التصورات الاستراتيجية البديلة ، نلاحظ بأن السياسات القديمة والتي مازال اسلوبها نافذاً ، قد دفعت بالدولة ، وكنتيجة للضغوط التمويلية الى استخدام جميع الادوات التي بحوزتها من اجل الحد من العجز . وقد وجدت في نظام الشعبيات عند بدء العمل به امكانية لترحيل العجز الى اسفل، اي تحويل جل مسؤوليات الانفاق الى الشعبيات ، اعتقاداً منها بأن ذلك يمكن ان يحد من البيروقراطية ويقلل من حجم الانفاق العام.

الا ان مالم يؤخذ بالحسبان هو ان ذلك التحول اذا لم تسبقه سياسات تمهيدية يمكن ان يقود الى زيادة الضغوط على الاقتصاد الكلي بدلاً من ان يعمل على التخفيف من حدتها ، حيث يدفع بالشعبيات ، نتيجة لابعاء الانفاق وتركة البنية التحتية المتدهوره التي ورثتها من الهيكل الاداري السابق والالتزامات المرحلة على مشروعات التنمية من الخطط والبرامج الانمائية السابقة ،

وبسبب محدودية الميزانيات المخصصة لها ، الى ان تظهر عجزها وعدم قدرتها على تنفيذ المسؤوليات الانفاقية الجديدة وتوفير الخدمات العامة والاجتماعية المطلوبة او انجاز المشروعات التي بعهدتها مالم تبادر الدولة الى زيادة التخصيصات ، او ان تسمح لها بالاقتراض غير المحدد ، والذي يؤدي هو الاخر الى المزيد من العجز في ظل غياب السوق المالية ، وفي حال ما تراجعت الشعبيات عن السداد وتعهدت الدولة بتغطية ذلك.

وباختصار ، فان دفع العجز باتجاه الشعبيات ، واتباع نهج لامركزية الانفاق بدون وضعها في اطار اوسع لاعادة الهيكلة الاقتصادية ، سوف يعمل على كبت العجز وضغطه وتحويله الى اشكال جديدة لاتتسم بالوضوح او الشفافية . كما ان ذلك لن يعمل بأية حال من الاحوال على الحد من الانفاق والانتهاك بتحقيق فوائض.

ويمكن ان نقر بأن الشعبيات منفردة لوحدها سوف لن تخلق مشكلات جديدة للاقتصاد الكلي ، فهي لاتتملك سياسات مالية او نقدية مستقلة ولا تستطيع ان تقترض بصورة مفتوحة من السوق ولا تقوم بفرض نظم ضريبية مختلفة عن بعضها الاخر ، كما انها لاتتمكن من التمويل التضخمي وطبع النقود . ولكن مايتوجب إقراره والانتباه له هو ان التراكم الكمي للعجوزات على مستوى الشعبيات يمكن ان يتحول ، بشكل او بأخر ، الى التزامات نقدية مركزية عن طريق فتح اعتمادات مصرفية للمنشآت المحلية وللمصارف المحلية ولامانات الشعبيات ، مما يؤثر على وضعية الاقتصاد الكلي بطريقة بعيدة عن الشفافية.

التوازن المالي الرأسي

نظم الانفاق

يمكن لاحدنا ان يستنتج بعد هذه التحليلات حول واقع القدرات المالية للشعبيات ، ان توزيع مسؤوليات الانفاق وتوزيع مسؤوليات وعوائد الموارد سوف لن يؤديا على المدى القصير

او المتوسط الى وجود حالة من التوازن التام بين جانبي ميزانية اية شعبية ، وبمعنى تساوي القدرة التمويلية الذاتية مع احتياجات الانفاق.

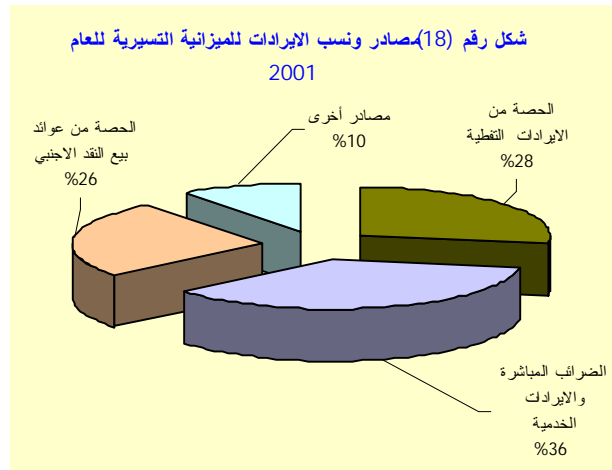
ويعتقد التقرير بهذا الصدد ان الوصول الى مثل هذه الحالة او الاقتراب منها يتطلب ان تكون هنالك خطط انفاقية محلية تتوجه بالاساس نحو الانشطة الانتاجية والانشطة الاخرى الجديرة بتفعيل الحيوية الاقتصادية داخل الشعبيات ومن ثم تحقيق معدلات معقولة من النمو الاقتصادي المحلي وتوليد المزيد من الدخل وفرص العمل والاعتماد النسبي على الموارد الذاتية ، كي يمكن بعدها السير باتجاه التوازن المالي الرأسي.

إطار رقم(21)	
التوازن المالي الرأسي في الشعبيات -الصيغة المطلوبة-	
القدرة التمويلية الذاتية = إحتياجات الانفاق	
مصادر الدخل المحلي	مسؤوليات الانفاق
1- الضرائب المحلية والمصادر الاخرى للدخل	4-الانفاق الذاتي ومسؤولياته
2-التمتع بحصة من عوائد الضرائب المركزية	التحويلات والاحقيات الجديدة للانفاق وفقاً عاد
3-التحويلات من الميزانية المركزية الميزانية التشغيلية الميزانية الاستثمارية	تتقسيم العمل بين مسؤوليات الانفاق محلياً ومركبياً

في مقابل هذا التصور المطلوب يجسد الواقع الحالي ان نموذج التشاطر في الموارد الذي يعتمده النظام المالي الليبي يجعل الشعبيات في غالبها معتمدة بشكل عضوي على تحويلات الميزانية المركزية) . **جدول رقم(16)**

علاوة على ذلك نلاحظ من خلال تحليل بنود الميزانية التشغيلية لعام 2001 والتي بلغت نحو 3.7 مليار دينار ، بأن حصة الايرادات الفعلية (الضرائب المباشرة والاييرادات الخدمية) لاتشكل اكثر من 36.6% منها مقابل نحو 53.2% تتأتى من تمويل الموارد النفطية ومن الايرادات المحصلة مقابل عوائد بيع النقد الاجنبي) . **شكل رقم. (18)**

وترتفع نسبة التمويل من الموارد النفطية في الميزانية التقديرية التشغيلية لعام 2001 الى نحو 40% ، بعد ان كانت تشكل 28% في ميزانية عام. 2000



وعند النظر الى البيانات التي يوضحها) الجدول رقم (16) والتحقق من المصروفات الفعلية ، نستنتج بأن الانفاق المحلي في الشعبيات يستأثر بنحو 56% من الانفاق التسييري . اما بالنسبة للانفاق المركزي ، فمن الملاحظ ان الادارة التنفيذية المركزية) اللجنة الشعبية العامة (التي تشرف بحكم وظيفتها على القطاعات الانمائية الخدمية والانتاجية لا تتمتع الا بميزانية محدوده تبلغ نحو 11% من الاجمالي العام ، اذ ان مسؤولياتها وفق نظام اللامركزية المالية تقتصر على تنسيق السياسات والمتابعة ولا تقع على عاتقها مهام التنفيذ القطاعي بصورة كاملة ، كما كان عليه الامر قبل البدء بنظام الشعبيات عام . 1999

ويبدو من خلال استعراض تقسيم المهام والمسؤوليات الانفاقية بين ما هو محلي ومركزي ان الشعبيات هي المسؤولة عن غالبية اوجه الانفاق وعن توفير سلع النفع العام) البنية التحتية الفنية كالطرق والصرف الصحي والبنية وخدمات الماء والكهرباء والالوجه الاخرى) والبنية التحتية الاجتماعية كالتعليم والصحة والرعاية الصحية الاولية والاسكان... الخ (إضافة الى اوجه الخدمات الاخرى) . جدول رقم(17)

جدول رقم (16) المصروفات الفعلية للميزانية التسييرية للسنة المالية 2000 (الف دينار)

الحصة من اجمالي الميزانية (%)	المبلغ	جملة المصروفات
1.61	49328	امانة مؤتمر الشعب العام والجهات التابعة لها
56.26	1726867	الشعبيات والجهات التابعة لها
11.56	354961	امانات اللجان الشعبية العامة
5.46	167575	الجامعات والمراكز البحثية
13.06	400885	الهيئات والمؤسسات العامة وما في حكمها
4.56	140000	المتفرقات
4.24	130000	دعم السلع التموينية

3.26	100000	القسط المستحق من ديون المحفظة الاستثمارية
100	3069616	المجموع

جدول (17)

مستويات ومسؤوليات الانفاق على مستوى
الشعبيات وعلى المستوى المركزي

المسؤولية	المستوى المركزي	مستوى الشعبوية	مستوى المؤتمر الشعبي الاساسي
الدفاع	الدفاع الوطني) الشعب المسلح)	-	-
الشؤون الخارجية	مكاتب الاتصال الخارجي ، المعاهدات الدولية ، السياسة الخارجية	-	-
الامن والنظام العام	الخدمات الامنية ، الشرطة ، السجون	امن الشعبوية	الامن المحلي على مستوى المؤتمر الشعبي الاساسي
الموارد الطبيعية	مسح واستخراج النفط والغاز	تنمية الموارد الطبيعية في الشعبوية عدا النفط والغاز	-
الزراعة والثروة الحيوانية والبحرية	القيام بالبحوث الزراعية والدعم والتشريع	الخطة المحلية للتنمية الزراعية على مستوى الشعبوية	خطة التنمية الزراعية على مستوى المؤتمر
الصحة والتعليم	السياسة الوطنية للصحة والتعليم ومراكز البحوث والجامعات	توفير خدمات التعليم الاساسي والثانوي . المؤسسات الصحية ، التدريب	توفير خدمات التعليم والصحة على مستوى المؤتمر
شبكة الاتصالات والمواصلات والطرق	الطيران المدني والمطارات ، السكك الحديدية ، الطرق السريعة بين الشعبويات ، بين الشعبويات نظام الاتصالات	الطرق التابعة للشعبوية خدمات الاتصالات	الشوارع المحلية. منح رخص التشاركيات البريدية.
المرافق العامة	المكتبات المركزية والمدن الرياضية ، الاتحادات الرياضية والشباب	المكتبات المحلية ، المنتزهات ، الملاعب وسائل اللهو والراحة المصايف ونوادي الشباب	الساحات الشعبوية النوادي رياضية
المياه والمجاري الصحية والكهرباء	النهر الصناعي التحلية السياسة المائية محطات توليد الكهرباء	شبكات المياه والصرف الصحي ، المعالجة ، التحلية ، جباية الموارد ، توزيع الطاقة	-

ويمكن تحليل هذه المهام الانفاقية للشعبويات بصورة ادق ومعرفة مدى توجيهها نحو
محاولة تحقيق التوازن المالي الرأسي عند مراجعة بنود الميزانية الاستثمارية ، فقد تم تخصيص

مبلغ 1.765 مليار دينار لميزانية التحول لعام (2000) موزعة على المشروعات والانشطة المحلية للشعبيات وعلى المشروعات والانشطة المركزية). **جدول رقم(18)**

اما عن المصادر التمويلية للميزانية الاستثمارية ، فهي تزداد اعتماداً على إيرادات الدولة من النفط بالمقارنة بالميزانية التسييرية ، حيث بلغت مساهمة تلك الإيرادات في تمويل مصروفات الميزانية نحو 70% خلال العام المذكور.

ويبدو جلياً من خلال مراجعة البنود ان التخصيصات اللامركزية المعتمدة للميزانية الاستثمارية للشعبيات) بعد استبعاد مخصصات الجامعات (يبلغ مايقارب نصف اجمالي الميزانية المعتمدة . (47%) واذا ما اخذنا بالاعتبار ارقام المصروفات الفعلية التي تم انفاقها على مستوى الشعبيات من تلك الميزانية الاستثمارية نجد بانها قد ارتفعت الى نحو 64% من اجمالي الميزانية .ومن الواضح ان تلك الزيادة قد كانت على حساب الاستقطاع من بنود الانفاق الاخرى ، وبالذات بنود الانفاق والنشاطات المركزية.

وإذا ما اردنا التحقق من طبيعة التوزيع القطاعي للانفاق الاستثماري المحلي في الشعبيات للعام المذكور ومحاولة تحديد الاهمية النسبية للانفاق لكل منها ، يتبين ان قطاع البنية التحتية) الاساسية والاجتماعية (يستأثر بنحو 88% من اجمالي الميزانية الاستثمارية ، ووفق ذلك يحتل قطاع الاسكان والمرافق والمواصلات والنقل نحو 45% من التخصيصات ، يليه في الاهمية قطاع التعليم والصحة والاعلام والشباب والرياضة حيث يبلغ نصيبه نحو 43% اما قطاع المشاريع الانتاجية فلم يحظ بأكثر من 10% من اجمالي الانفاق القطاعي). **جدول رقم**

19)

جدول رقم (18) بنود الميزانية الاستثمارية وتوزيعاتها لعام) 2000 الف دينار)

ت	اسم الجهة	المبلغ المعتمد	المبلغ المسيل من مخصصات الميزانية	المبلغ المصروف خلال العام	نسبة من المبلغ المسيل
	مخصصات الشعبيات	832,442	329,817	889,721	88.32
	مخصصات الجامعات	68,770	521,67	592,38	57.16
	المجموع العام للشعبيات	901,212	850,884	481,760	85.94
2	مخصصات الانشطة الاخرى				
	أ-مخصصات البنية الاساسية	525,868	336,517	189,360	69.62
	ب-مخصصات الانشطة الانتاجية	650,22	366,22	759,13	61.52
	ج-مخصصات الخدمات	600,11	908,10	132,4	37.88
	د-مخصصات البحوث والدراسات	670,25	949,19	963,6	34.91
	مخصصات تصفية اللتزمات على عقود / اعمال	000,40	000,40	0	100
	و-مخصصات المصارف والصناديق	000,150	000,150	0	0
	ز-مخصصات احتياطي المشروعات	000,88	955,87	204,36	0

49.65	250,421	513,848	788,863	المجموع العام للانشطة الاخرى
68.18	731,181,1	362,733,1	000,765,1	المجموع العام للميزانية

جدول (19) مخصصات الانفاق الاستثماري المحلي في الشعبيات موزعة على القطاعات الرئيسية (2000)

نسبة الصرف من المبلغ المخصص	الاهمية نسبة للمبلغ المخصص للقطاع	المبلغ المخصص	القطاع
48%	10%	82.735.600	قطاع المشاريع الانتاجية
85.4%	44.8%	372.877.700	قطاع الخدمات الاساسية*
101.4%	42.8%	356.372.100	قطاع الخدمات الاجتماعية**
73.1%	2.4%	20.456.600	قطاعات خدمية اخرى
88.32%	100%	832.442.000	المجموع العام

*يتضمن مخصصات مصلحة الطرق والجسور (27 مليون دينار ومصلحة الطيران المدني (3 مليون دينار)
**لايتضمن مخصصات الجامعات التي بلغت نحو 69 مليون دينار.

وبدون شك فان مثل هذه المؤشرات تشير الى على حقائق بالغة التعقيد ، وهي ان الشعبيات ستبقى ولفترة ليست بالقصيرة ، تخصص جل ميزانياتها الاستثمارية لسد النقص في البنية التحتية الفنية منها والاجتماعية وكذلك تمويل المشروعات المركزية المتركمة من قبل والجاري العمل بها او المنتهية والتي تشكل نحو 84% من عدد المشروعات في الشعبيات عام 2000 . اما المشاريع الانتاجية والتي يقوم على اساس منها امكان تحقيق التوازن المالي الراسي . وتطوير الاقتصاد المحلي والموارد الذاتية من اجل الابتعاد عن الاتكال على الميزانية المركزية ، فان نسبة 10% المخصصة لها من الميزانية الاستثمارية تبدو متواضعة بكل الاعتبارات .

ويتضح هذا الخلل في توزيع الميزانية الاستثمارية بصورة اكثر جلاءً عند مقارنة ماتم تخصيصه لكل قطاع من القطاعات الرئيسية مقارنة بالمصروفات الفعلية للعام المذكور حيث تم اقتطاع نحو 48% مما هو مخصص للمشاريع الانتاجية . ومعنى ذلك ان التنفيذ الفعلي لمشاريع هذا القطاع لم يحظ بأكثر من 5% من اجمالي الميزانية ، في حين ان النسبة بين المخصص والمنفذ في قطاع الخدمات الاجتماعية جاء متطابقاً (101%) ، وكذلك الامر بالنسبة لقطاع الخدمات الاساسية حيث بلغت نسبة الصرف عليه من المبالغ المخصصة نحو 85.4% .

ولا بد من الاشارة بهذا الصدد الى ان التركيز في الانفاق الاستثماري على البنية التحتية بشقيها الاجتماعي والفني له اسبابه ، حيث ان الشعبيات قد ورثت بنية تحتية متآكلة توقف الانفاق عليها مركزياً منذ عام 1986 ووجدت نفسها مطالبة بتحمل التكاليف الضخمة لاصلاحها ، الامر الذي يجعلها منهمكة في ترميم الضروري من تلك البنية وتحديثها في مجالاتها المختلفة المنشآت التعليمية والصحية واستبدال شبكات المياه والصرف الصحي المتهالكة وبناء شبكة الطرق

العصرية ، واستبدال شبكات البريد والاتصالات الحالية بأخرى أكثر تطوراً وحادثة وبأقل تكلفة ، إضافة الى تطوير خدمات الطيران والمطارات والمواني التجارية ومرافئ الصيد البحري وشبكات الاناره.)

ويكفي الاستشهاد بهذا الصدد بأن التمويلات المتاحة لادارة وتشغيل وصيانة مرفقي المياه والصرف الصحي في الشعبيات لايتعدى %20 مما هو مطلوب ، وفق احصلءات الشركة العامة للمياه والصرف الصحي .

وفي محاولة تقييم واقع الاداء الانفاقي وتشخيص انماط برمجة الميزانيات التي تتبعها الشعبيات واساليب التحكم والتصرف بالانفاق الاستثمائي العام ومدى قدرتها لتعزيز فرص الاقتراب من حالة التوازن المالي الرأسي ، فقد قام فريق التقرير بأستطلاع رأي خبراء الاجهزة المالية المركزية والمحلية والرجوع الى تقارير المتابعة لتنفيذ ميزانية التنمية والانفاق الاستثماري في الشعبيات.

وقد تبين من خلال عملية مراجعة تقارير المتابعة ان نسبة التنفيذ والصرف الفعلي تتفاوت بشكل واضح بين الشعبيات ، حيث تتراجع في حدها الادنى الى نحو %43 كما هو الحال في شعبية مرزق ، وترتفع الى نسبة التنفيذ الكامل (%100) في شعبية يفرن ، وتقترب مجموعة كبيرة اخرى من الشعبيات من نسبة التنفيذ الكلي جدول رقم. (20)

الا ان مايتوجب الاشارة له بهذا الصدد ان النسب العالية للتنفيذ لاتعني انجاز الشعبية المعينة مهام الميزانية المقرره بالكامل ، حيث توضح تقارير المتابعة للجنة الشعبية العامة للمالية ، ان غالبية الشعبيات تقوم بتكثيف عملية الصرف بشكل كبير في نهاية السنة المالية من اجل استنفاد الارصدة المالية ، وبأشكال تؤدي الى هدر الموارد وليس توظيفها بالشكل الامثل.

جدول(20)

متابعة تنفيذ مشروعات ميزانية التنمية بالشعبيات(2000)

الشعبية	المبلغ المعتمد للشعبيات	المبلغ المحول	المبلغ	نسبة الصرف
---------	-------------------------	---------------	--------	------------

	المصرف	من المالية	في ميزانية التنمية	
94.75	317.24	665.25	140.26	البطنان
99.85	201.16	269.16	570.16	القبة
94.51	630.23	004.25	466.25	المرج
95.8	069.19	905.19	274.20	درنه
93.95	759.32	871.34	516.35	الجبل الاخضر
59.16	839.51	622.87	242.89	بنغازي
92.2	042.27	330.29	873.29	الواحات
90.76	214.30	290.33	906.33	سرت
92.29	365.8	064.9	232.9	الجفرة
99.66	298.40	437.40	185.41	مصراتة
91.29	550.32	655.35	315.36	المرقب
98.59	741.31	194.32	790.32	ترهونة ومسلاته
91.61	483.34	639.37	336.38	جفارة
98.74	821.25	151.26	635.26	غريان
99.68	170.30	268.30	828.30	صبراتة وصرمان
65.83	537.21	714.32	319.33	نقاط الخمس
100.0	013.17	013.17	328.17	يفرن
95.64	707.16	469.17	793.17	نالوت
81.04	388.12	287.15	570.15	وادي الشاطئ
61.05	180.11	179.18	516.18	سبها
93.08	530.22	205.24	653.24	وادي الحياة
42.93	999.7	635.18	980.18	مرزق
88.46	328.8	415.9	590.9	بني وليد
99.37	118.134	969.134	465.137	طرابلس
95.45	271.31	762.32	368.33	الزاوية
77.46	306.10	304.13	551.13	الكفرة
				المجموع

كما يبدو من خلال مراجعة تلك التقارير ان هنالك مشكلات تعتري تنفيذ ميزانية التنمية ،

منها على سبيل المثال ، لا الحصر :

6 قيام اغلب الشعبيات بأجراء مناقلات دون الرجوع الى اللجنة الشعبية العامة ، فيما يخص المناقلات من قطاع لآخر ، وذلك قد يكون امراً محموداً ويتماشى مع الاستقلالية المالية المطلوبة في عملية التخطيط اللامركزي ، اذا ما كان في اطار التنقيح لما هو مرسوم من بنود ، الا ان الواقع ، كما يبدو ، هو تحميل ميزانية التنمية مصروفات ادارية) شراء آليات وسيارات وأثاث (وغيرها من المصروفات التي لاتخص مشمولاتها بل تشكل تجاوزاً عليها.

7 قيام الشعبيات بالتعاقد والتكليف المباشر دون وجود لجنة للعطاءات.

8 ضعف التعزيز المستندي لبعض المصروفات.

9 عدم تكامل بعض البيانات عن المتابعة المالية والتنفيذية لمشروعات التنمية في اغلب الشعبيات.

10 تهميش دور الرقابة المالية والمسائلة في العديد من الشعبيات.

ويتضح من خلال النتائج التي افرزتها الاستطلاعات والمقابلات الميدانية ، ان الشعبيات على ما يبدو لم يتح لها الوقت الكافي للاعداد للواقع الجديد للامركزية المالية ، ولم تعط فترة تحضيرية كافية لاعادة الهيكلة الادارية والمؤسسية وحساب متطلبات الموارد البشرية والمالية عند انشاؤها عام 1999 ، فلذلك بقيت خلال السنوات الاربعة الماضية تواجه عديد الصعوبات .

ولان تنفيذ الميزانية كان يتم مركزياً من قبل ، فقد وجدت الاجهزة المالية للشعبيات نفسها مطالبة بأن تعمل على تطوير قدرات محلية لوضع ميزانيات لامركزية وإتباع نظم ملائمة لذلك . الا انها ، وكما اتضح من واقع تقييم واقع الممارسة الحالية ، لم تستطيع انجاز المهمة بالكامل وذلك لانعدام خبره حول برمجة الميزانية والتصرف بالانفاق.

وامام مثل هذه الحالة ، يؤكد التقرير من جديد بأن اللامركزية المالية في الشعبيات سوف لن تؤدي وظائفها المطلوبة لتحقيق التوازن المالي الرأسي ، ما لم تعمل في اطار نظام متفق عليه للتطوير المالي وبناء القدرات اللازمة للتسيير المالي وبرمجة الميزانيات ونشر الحسابات الختامية واعتماد نظم معلومات تضمن الشفافية ، حيث تشكل تلك المتطلبات المتكاملة بأجمعها الاسس الرصينة لتسيير وادارة المصالح المالية العامة بشكل فاعل . ومن الواجب تطبيق ذلك النظام بجميع جوانبه حيث ان تفكك عناصره المتكاملة سوف يؤدي الى تفاقم المشكلات حول توزيع المسؤوليات الانفاقية بين ما هو محلي وما هو مركزي ، ويضعف من عمليات المسائلة ومن التوظيف والانفاق الكفؤ للمال العام.

وفي مجال تقديم البدائل المقترحة لتطوير واقع اللامركزية المالية فقد ابدى خبراء الاجهزة المالية المركزية والمحلية ، جملة من المقترحات الاصلاحية يوضحها تفصيلاً (اطار رقم 22)

ويقسمها التقرير لغرض المناقشة وفق ثلاثة مستويات يعتقد الخبراء بأهمية القيام بها في اطار اصلاحات اوسع لاداء القطاع العام ككل.

أولاً : مستوى اعداد الميزانية

ثانياً : مستوى التنفيذ

ثالثاً : مستوى مابعد التنفيذ

اطار (22)

بدائل اصلاح اللامركزية المالية في الشعبيات

تندرج الاصلاحات وفق ثلاثة محاور : اعداد الميزانية ، التنفيذ ، ومابعد التنفيذ ، وكالاتي
اعداد الميزانية : من المقترح بهذا الصدد هو :

وضع ميزانية الشعبيات لمدة سنتين بدلاً من سنة واحدة لضمان الاستقرار والوضوح المالي
توفير آليات لسد الفجوة ووضع اسس للتنسيق بين مستوى رسم السياسات ومستوى التخطيط المحلي ومستوى برمجة الميزانية
5، حيث من الملاحظ ان هناك ضعف في العلاقة بين صنع القرار وبين التخصيصات المالية وبرمجة الميزانيات من
جانبا آخر .

التأكد من ان ميزانيات الشعبيات واقعية وذات صدقية ،7 • وان كل شعبية لها نظام مالي يتمتع بالشفافية والوثوقية والوضوح .
تبسيط نمط اعداد الميزانيات وبناء القدرات المحلية للقيام بذلك ،9 • واعتماد معايير قياسية في تخصيص الانفاق على
المشروعات المحلية يتم الانفاق عليها وطنياً.
العمل بنظام احصائي مالي لكل شعبية وفق النظام الوطني للحسابات القومية.

تنفيذ الميزانية :

التأكد من الالتزام بالميزانية بعد ان تصادق عليها تشريعياً بالمؤتمرات الشعبية الأساسية ،12 • وضرورة اعمالها ،13 •
وان لا يتعثر التنفيذ عن طريق اتخاذ قرارات او استخدام اساليب غير شرعية.
ايجاد صيغة نظامية لتكليف وتنقيح الميزانيات) مرة واحدة سنوياً (عند ظهور الحاجة لذلك.
ان تكون هنالك تقارير دورية) كل ثلاثة شهور (حول حالة الميزانية في الشعبية توضح الإيرادات اوجه الانفاق الفعلية لدى كل
شعبية ،16 • تقوم الخزانة العامة بمراقبتها ومتابعتها ،17 • على ان يتم نشر تلك المعلومات لمراجعتها شعبياً.

مابعد التنفيذ) بعد انتهاء السنة المالية (

التأكد من ان التقارير والكشوفات المالية قد تم استكمالها وتقديمها للتدقيق في حدود شهرين بعد الانتهاء من السنة المالية.
التأكد من الانتهاء من عملية التدقيق في حدود 5 شهور بعد انتهاء السنة المالية ،20 • وبأن التقرير السنوي الذي
يحتوي على الكشوفات المالية للشعبيات قد تم جدولته خلال الشهر اللاحق للتدقيق.
ضرورة ان تتم عملية التدقيق المحاسبي بصورة مستقلة ،22 • ومن قبل هيئات معترف بنزاهتها.
وضع قرارات ملزمة بتقديم التقرير السنوي المالي الى المؤتمرات الشعبية الأساسية في حدود 6 شهور من انتهاء السنة المالية
،24 • حيث ان لها الصلاحية النهائية في مناقشة التقرير المالي ومساندة عملية التنفيذ والتسيير المالي.

وتذهب المقترحات من اجل تنفيذ الاصلاحات على المستويات الثلاثة الى ضرورة ان
يتم الشروع بتحديث النظم المحاسبية واعادة هيكلة الكيفية التي يتم فيها وضع الميزانيات
وبرمجتها في الشعبيات من خلال اختيار عينة تجريبية لعدد محدود من الشعبيات قبل تعميمها .
وذلك مقترح بناء يسانده التقرير وبشدة.

ويطلب مثل هذا المشروع التجريبي المقترح التفكير بطرق جديدة لعمل القطاع العام
والخدمات العامة والاجتماعية التي يقدمها وقواعد اعادة انتاجها واستعادة تكاليفها للتمكن من
الاستمرار في الانفاق عليها وتوفيرها بنوعية عالية ، وكذلك كيفية وضع نظام للميزانية متعددة
السنوات قائم على نشر التقارير المالية وفق اساليب واسس تسييرية تشبه عمل مؤسسات القطاع

الخاص كي تتمتع الميزانية العامة بدرجة عالية من الشفافية ، وبمستوى فنى قائم على حساب دقيق للتكاليف والعوائد.

ويمكن لهذا المشروع المقترح لتحديث الادارة المالية وتطوير القدرات في جوانب تصميم ووضع الميزانيات وتنفيذها ومتابعتها في الشعبيات ان يكون ضمن خطة مرحلية لمدة 5 سنوات ، تتزامن معه برامج تحديثية لعمل القطاع العام ولكيفية توفير الخدمات العامة والاجتماعية واعادة انتاجها ، على ان تتولاه اللجنة الشعبية العامة – امانة شؤون الخدمات وامانة الخزانة – وتطبقه في 5 شعبيات خلال العامين الاولين ، وعند نجاحه يجري تعميمه على بقية الشعبيات.

نظم الإيرادات

لا يخفى على المنتبع أن التشريع الليبي في اطار اللامركزية المالية يوفر قوة ضريبية عالية للشعبيات حيث تقوم منذ عام 2000 بأستحصال كافة الموارد الضريبية المحلية بأستثناء ضريبة الشركات والموارد الجمركية التي يجري جمعها مركزياً) جدول رقم (21) ويعاد توزيع الأخيرة على الشعبيات وفق نموذج التشاطر في الموارد ، وبعد استقطاع قسط الدين العام من خلال الميزانية العامة .

ومن الواضح ان الغرض من منح الشعبيات تلك القوة الضريبية العالية هو الحد من اتكالها على التحويلات المركزية والاقتراب التدريجي من وضع التوازن المالي الرأسي . الا ان واقع الامر يرينا عكس ذلك ، حيث ان حالة الاتكال ظلت فى وضع ارتفاع مستمر لدى غالبية الشعبيات ترتب كنتيجة للتوسع في الانفاق من جانب وكننتيجة لضعف وتراجع المردود الضريبي ذاته وعدم الكفاءة فى جبايته من جانب اخر ، حيث لم تشكل إيرادات الضرائب في الشعبيات عام 2000 أكثر من 14.5% من إيرادات الميزانية الادارية.

جدول (21) توزيع مستويات ومسؤوليات الإيرادات الضريبية في ليبيا

على مستوى المؤتمر الاساسي	على مستوى الشعبية	مركزي	البيان
	ش ع	م ر	ضريبة الدخل
	ش ع	م ر	الضرائب على دخول الاعمال
	ش ع		الضريبة الزراعية
	ش ع	م ر	ضريبة الدمغة
	ش ع	م ر	ضريبة الملاهي
	ش ع	م ر	الضرائب والرسوم السلعية
		م ر	رسوم الانتاج
			الرسوم الخدمية
	ش ع		خدمات النقل البري
	ش ع		خدمات الطيران المدني والارصاد الجوية
	ش ع		ايرادات الخدمات
	ش ع		ايرادات خدمات الامن
	ش ع		ايرادات الخدمات الصحية
م أ			ايرادات خدمات المرافق
م أ			رسوم الرخص التجارية
م أ			رسوم الرخص الصناعية
م أ			عوائد استثمار الوحدات المحلية
م أ			عوائد ممتلكات الوحدات المحلية
م أ			رسوم استخدام الساحات والاسواق
م أ			رسوم شهادات البناء والخرائط
م أ			رسوم استثمار وخدمات فنية
م أ			غرامات ومخالفات الحرس البلدي
م أ			رسوم خدمات المرافق
م أ			رسوم خدمات اخرى
			ايرادات متنوعة
	ش ع		مبيعات الصناعات الصغيرة
	ش ع		مبيعات منتجات السجون
	ش ع		غرامات ومصادرات
	ش ع		غرامات ومخالفات الحرس البلدي
	ش ع		مصروفات مستردة
	ش ع		ايرادات سنوات سابقة
	ش ع		ايرادات بطاقات العمل
	ش ع		ايرادات المحاسبية والمراجعة
	ش ع		ايرادات اخرى
			رسوم خدمات متنوعة
		م ر	مبيعات اصول مستهلكة
		م ر	فائض قطاع الاعمال
		م ر	فائض الشركات والاجهزة والجهات العامة

ولعل الأكثر من ذلك ان التشريع قد اعطى الشعبيات حقوقاً مالية عديدة ، حيث حولها بفرض ماتراه من ضرائب اضافية مناسبة ، الا انها ظلت عازفة عن تنفيذ تلك القوة المحلية نتيجة لاسباب سياسية واجتماعية ، وكذلك بسبب ان النظام الضريبي المتبع حالياً لا يحتمل الاضافات ، ويحتاج الى اعادة نظر جدية بدلاً من ترقيعه.

ومن وجهة نظر التقرير فإن الاصلاح الضريبي المطلوب يجب ان يتوافق مع مجهودات اعادة هيكلة الاقتصاد الليبي وتنفيذ ما يقترحه الاطار العام للخطة الوطنية ضمن اصلاح السياسة المالية الكلية . وهناك حالياً لجنة على المستوى الوطني تدارس بدائل التطوير الضريبي ، الا ان الواقعية تجعلنا نعتزف بأن ذلك يستغرق وقتاً طويلاً كي يمكن تكييف الادارة والذهنية الضريبية للواقع الجديد.

من جانب اخر ، لابد من الاشارة الى ان تحقيق التوازن المالي الرأسي في ليبيا سيبقى اشكالياً معقداً ، فما زالت ميزانية الانفاق محتوية على جوانب هامة للدعم السلعي والاعانات الاجتماعية) المعاش الاساسي (، حيث تقابل نحو 12.3% مما تم تخصيصه للانفاق المحلي في الشعبيات وفق ما توضحه بنود توزيع نفقات الميزانية التسييرية للعام 2001 المبينة في) جدول رقم . (22) يضاف لذلك ماتتحمله الدولة من فوارق نتيجة الدعم الاسري لخدمات الكهرباء والماء والوقود .

جدول رقم (22)

توزيع نفقات الميزانية التسييرية طبقاً للجهات الممولة من الميزانية العامة (2001)

الاجمالي	المصرفات التسييرية(2)	المهايا والمرتببات(1)	الجهة
			اولاً :- النفقات التسييرية:
528.52	837.25	691.26	القيادة الشعبية الاجتماعية ومؤتمر الشعب العام والجهات التابعة له.
834.619	682.315	152.304	للجان الشعبية العامة والجهات التابعة لها
813.2045	021.303	792.1.742	-الشعبيات والجهات التابعة لها
020.170	075.63	945.106	-الجامعات
000.140	-	-	-المتفرقة
195.3028	615.707	580.180.2	مجموع النفقات التسييرية
195.3028	615.707	580.180.2	ثانياً :- النفقات الاخرى :
			-دعم الهيئات والمؤسسات والاجهزة(3)
472.224			-القسط المستحق من ديون المحفظة الاستثمارية.
100.000			-استهلاكات الجهات العامة) الكهرباء والمياه والبريد. (
000.225			-اقساط وفوائد الدين العام(4)
667.3737	615.707	580.180.2	اجمالي نفقات الميزانية

- 1) تتضمن مرتبات لعدد (96) ألف شخص من المعينين الجدد تبلغ مرتباتهم السنوية في حدود (200) مليون دينار وكذلك مرتبات اعضاء هيئة التدريس بجامعات الاقسام التي انشأت خلال السنة الدراسية الحالية .
- 2) تتضمن المصرفات التسييرية المبالغ المطلوبة لتوريد الادوية والمعدات الطبية والمستلزمات التعليمية ومصرفات التغذية والنظافة وتجهيزات المستشفيات ومكافآت طلبة الاقسام الداخلية بالجامعات والمعاهد العليا ومكافآت الطلبة الدارسين وبالخارج وغيرها من المصرفات الاخرى .
- 3) يتضمن دعم الهيئات والمؤسسات والاجهزة مبلغ (140) مليون دينار لدعم السلع التموينية .
- 4) تتضمن هذه المبالغ (180) مليون دينار تمثل مخصصات الدين العام المستقطعة من النفط طبقاً لقانون الدين العام بالاضافة الى الفوائد المستحقة على سندات واذونات الخزانة .

الا ان المعوق الاهم الذي يؤثر سلباً تحقيق التوازن المالي الرأسي هو ما تحمله الشعبيات للميزانية التسييرية المعتمدة من اعباء مالية اضافية وعدم التزامها بتطبيق قانون النظام المالي للدولة وقانون الميزانية ، وخاصة ما يتعلق بتجاوزتها في التوظيف بأجهزة الخدمة المدنية وفقاً لاعتبارات اجتماعية لاعلاقة لها بمعايير العرض او الطلب او بتغطية الاحتياجات الفعلية . ويزيد ذلك بطبيعة الحال من تضخم الباب الاول) باب المرتبات (والذي استنزف بالمعدل نحو (86%) من الميزانية التسييرية للشعبيات وفق ارقام عام. 2001

ومن أجل توضيح ذلك ، يمكن الاستعانة بالبيانات المتوفرة بهذا الصدد إذ يتبين بان الشعبيات قد قامت عند بدء العمل بها عام 1999 بتوظيف نحو 25 ألف شخص لم تكن مرتباتهم مدرجة ضمن ميزانية العام المذكور . وقد تضاعف ذلك العدد نحو اربع مرات خلال عام 2001 ليصل الى نحو 96 ألف شخص تصل مرتباتهم الاجمالية الى اكثر من 200 مليون دينار سنوياً

ولم تسدد مرتباتهم خلال السنة التي عينوا فيها ، بل تم اقحامها في تقديرات ميزانية السنة الموالية .وينطبق ذلك على عام 2002 ، فوفق تقديرات امانة الخزانة فان عدد المعينين الجدد في الشعبيات يصل الى نفس عداد العام الماضي او يفوقه بكثير .

ويقابل هذا التوسع الانفاقي تراجعاً حاداً في الايرادات الضريبية المحلية التي اوكل للشعبيات جمعها ، حيث تراجعت عوائد الايرادات الخدمية بنحو (34.5%) عام 2000 وبالمقارنة مع معدلات العام السابق . ويعود ذلك في احد اسبابه الرئيسية الى ضعف الادارة الضريبية المحلية في عملية الجباية .

ومما يضاعف من تدني الايرادات الضريبية المحلية كذلك هو ان القطاع الاقتصادي غير المنظم* والذي يشكل نسبة عالية من المنشآت في الشعبيات (95%) من المنشآت التي تم حصرها في المسح الاخير عام 1999 هي غير منظمة وتستخدم اقل من 5 مشتغلين (يشكل تحدياً للقوة الضريبية المحلية ، حيث انها لاتقدم اقرارات ضريبية دقيقة او غالباً ما تلتف على الدفع الضريبي).

وفي السياق ذاته ، فان ضريبة الانتاج على الشركات قد تعرضت ايراداتها هي الاخرى الى انخفاض وصل الى نحو (57%) عام . 2000 ويعود ذلك وفق ماتوضحه تقارير الهيئة العامة للجمارك الى عدم التزام بعض الشركات الانتاجية والمصانع العامة التابعة لها بتسديد ما عليها من ضرائب ، وتراكم الديون مستحقة السداد لصالح الادارة العامة لضرائب الانتاج والاستهلاك) . **جدول رقم (23)**

اما عن اسباب التلكؤ في السداد فقد تبين من خلال تحليل اجابات مختلف الشركات انها تنحصر في جملة عوامل هيكلية واخرى متعلقة بالبيئة الاقتصادية التي عقت التعديل في سعر صرف الدينار الليبي مما ادى الى ارتفاع تكاليف الانتاج وتكديس المخزون وانخفاض مستوى الكفاءه الانتاجية .

جدول (23)

تطوير نسبة ضريبة الانتاج والاستهلاك من الايراد
العام للسنوات (1994-2000)

السنة	ضريبة الايراد العام	ضريبة الانتاج والاستهلاك	النسبة المئوية
1994	257.813	127.280	49.37
1995	331.960	133.875	40.33
1996	318019	145.000	45.59
1997	344.110	167.770	48.75
1998	363.806	138.082	37.95
1999	363.862	181.499	49.88
2000	297.767	79.025	26.54
المجموع	2.277.337	972.531	42.7

خلاصة ، يمكن الاستنتاج بوجه عام ان العلاقة بين النظام الضريبي وبين التنمية الاقتصادية في اطار نظام الشعيبيات او قيل تطبيقه تكاد تكون مفقودة ، وان الضرائب لم تعزز اي دور اساسي في النهوض بعملية التنمية ، بل بقيت الموارد من الصادرات النفطية بمثابة المحرك الاساسي . وعليه فان هذا النظام لايمكن بشكله الحالي من ان يلعب دوراً فاعلاً في تضيق فجوة اللاتوازن المالي الرأسي.

ويتعلق الامر في جانب كبير منه بطبيعة السياسة الضريبية التي تم تبنيها على مر العقود الثلاثة الماضية ، فبدلاً من استخدام الضرائب بشكل مؤثر للحد من الاستهلاك وتشجيع الادخار ، وخاصة مايتعلق بتغيير اسعار الضرائب غير المباشرة لتحقيق ذلك الهدف ، تم التركيز على استحداث عديد الرسوم والضرائب المباشرة التي ثبت عدم جدواها.

إضافة لذلك ، لجأت الدولة سعياً منها لتخفيض الاستهلاك من السلع المستوردة الى عملية المنع والسياسة الكمية وتخفيض الموازنات الاستراتيجية مما تسبب في ظهور السوق الموازية وبروز مختنقات بالغة التعقيد ، وبهذا لم تتمكن الخزنة العامة من تحصيل اية ايرادات اضافية ذات معنى .

وبألقاء نظرة سريعة على حجم الموارد المالية التي توفرت للخزنة العامة منذ عام 1970، نرى بأن ايرادات الضرائب لم تشكل في اوجها اكثر من (10%) من اجمالي دخل القطاع العام للفترة 1971-1985 ، وان نصيب الضرائب المباشرة لم يتعد (3%) في حين استأثرت الضرائب غير المباشرة بما تبقى . (7%) وبمقارنة ذلك بأرقام الناتج المحلي الاجمالي نلاحظ بأن الايرادات الضريبية لم تشكل اكثر من (8%) منه عام. 1980

وقد ارتفعت إيرادات الضرائب بعد صدور قانون ضريبة الانتاج عام 1992 لتصل الى نحو (25%) من دخل القطاع العام خلال عام 1995 ثم عادت وتراجعت الى حدود (18%) عام 2001 ، تشكل حصة الضرائب المباشرة منها نحو الربع (27%) في حين تتأني النسبة الباقية (73%) من الضرائب غير المباشرة . اما عن نسبتها من الناتج المحلي الاجمالي للعام المذكور فقد كانت بحدود. (6.4%)

وبالرغم من التوسيع الافقي الضريبي على مدى واسع من النشاطات والمنتجات الا ان غالبية الشعبيات ، نظراً لضعف قاعدتها الاقتصادية ، لاتتملك الامكان الضريبي بالرغم من كل ما اعطيت من صلاحيات جبائية والتحويل بفرض ضرائب اضافية . وما زالت هنالك اربعة شعبيات رئيسية) طرابلس ، بنغازي ، مصراتة (تشكل إيراداتها نحو (55%) من اجمالي إيرادات الشعبيات ، كما تعد تلك الشعبيات مصدراً هاماً للضرائب غير المباشرة) . **جدول رقم 24) .**

من الناحية الهيكلية ، يمكننا الاقرار ، وبثقة ، ان ضعف النظام الضريبي في ليبيا واخفاقه في تحقيق التوازن المالي الرأسي ، يرجع بالدرجة الاولى الى فقدان الاساس الذي يرتكز عليه اي نظام ضريبي ، وهو ضرورة وجود قطاع اهلي فاعل يحتل موقعاً تنشيطياً في الدورة الاقتصادية ، وتعود اليه عملية توليد الجزء الاكبر من الدخل القومي حتى يتسنى للشعبيات وخزاناتها وللخزانة العامة للدولة تحقيق الاهداف الاجتماعية المرجوة من النظام الضريبي.

ومن هنا ، فان الاطار العام للخطة الوطنية في طرحه لسياسة التطوير الضريبي يحملها جملة اهداف كلية تعمل على تشجيع الادخار وتحفيز الاستثمار في القطاع الاهلي.

مثل هذه السياسات البديلة تعتبر منطقية وتاريخية في نظر التقرير الحالي ، اذ ان النظام الاقتصادي الليبي الذي مازال احادي المصدر ويبحث عن كل السبل من اجل استغلال موارده المتاحة بالطريقة التي تساعد على تعظيم مستويات النمو وتوليد اشكال جديدة من الدخل ، يجب ان يتخلى عن الاعتماد على الضرائب المباشرة) ضرائب الدخل من مصادره المختلفة (كأساس لزيادة إيرادات الشعبيات وكألية لتحقيق التوازن المالي الرأسي.

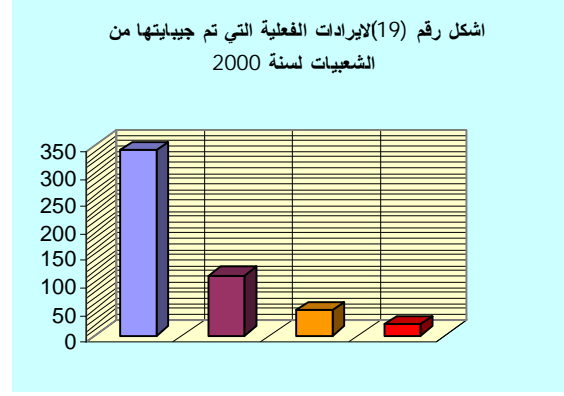
جدول رقم 24)

الموارد الذاتية ونفقات الميزانية للشعبيات والجهات التابعة لها (2001)

(القيمة بالالف دينار)

نسبة المرتبات	نسبة الأيرادات	تقديرات المصروفات لسنة 2001			تقدير ايرادات سنة	البيان
		المجموع	الباب الثاني	الباب الاول		
86%	17.3	60.661	8.103	52.558	10.546	البطنان
82%	14.2	47.852	8.325	39.527	9.216	درنة
91%	15.5	32.111	2.636	29.475	4.979	القبة
85%	15.8	85.166	12.410	72.756	13.463	الجبل الاخضر
88%	15.4	39.707	4.493	35.214	6.122	المرج
88%	40	189.664	38.768	150.896	76.019	بنغازي
87%	39.5	46.927	6.106	40.821	18.537	الواحات
83%	20.5	13.262	2.246	11.016	2.730	الكفرة
86%	26.7	47.507	6.487	41.020	12.697	سرت
86%	12.7	34.977	4.822	30.155	4.454	الجفرة
88%	11.2	39.754	4.719	35.035	4.463	مرزق
83%	16.6	47.373	7.804	39.569	7.866	سيها
86%	11.9	37.986	5.036	32.950	4.524	وادي الحياة
90%	12.3	40.957	3.975	36.982	5.072	وادي الشاطيء
88%	17.8	74.756	8.820	65.936	13.314	غريان
83%	11.9	51.063	8.275	42.788	6.110	نالوت
87%	11.4	40.295	5.207	35.088	4.620	بني وليد
89%	12.9	46.988	5.220	41.768	6.107	يفرن
91%	15.7	116.678	9.678	107.000	18.385	النقاط الخمس
91%	12.3	99.979	8.981	90.998	12.313	صبراتة وصرمان
89%	24.4	89.600	9.935	79.665	21.886	الزاوية
87%	16.5	115.578	14.931	100.647	19.178	الجفارة
81%	56.5	335.276	63.684	271.592	189.512	طرابلس
91%	11.7	93.181	8.449	84.732	10.918	ترهونة ومسلاتة
81%	40.6	66.427	12.353	54.074	26.979	مصراتة
89%	18.7	103.849	11.162	92.687	19.441	المرقب
83%	14.2	33.239	5.396	27.843	4.723	الحزام الاخضر
		2.030813	288.021	1.742,792	534.174	المجموع

بتعبير آخر ، يتوجب الاستغناء عن فكرة فرض القطاع العام ضرائب على نفسه ، كالضرائب على المهيا والمرتببات للعاملين فيه ، وكذلك ضرائب الدخل على الشركات والمؤسسات المملوكة للدولة ، مادامت قرارات انشاءها تنص على تحويل كامل فوائدها للخزانة العامة واعادة توزيعها على الشعبيات.



ويكفي للتدليل على ذلك ان تشير الى ان من مجموع الايرادات الفعلية التي تمت جبايتها في الشعبيات عام 2000 ، هنالك 87% منها قد تمثلت في الضرائب النوعية للدخل والضرائب على المرتببات) . شكل رقم(19)

ب النوعية للدخل المحصلة عن طريق مكاتب الضرائب بالشعبيات (341 مليون دينار)
الضرائب على مرتبات العاملين بالجهات التي يتم تمويلها من الخزنة العامة بالشعبيات (110 مليون دينار)
ايرادات الاجهزة المستقلة وايرادات المحلات والقطاعت بالشعبيات.
الرسوم الاضافي على الرسوم الجمركية التي تم جبايتها عن طريق مصلحة الجمارك ووردت الى الشعبيات (20 مليون دينار)

وفي السياق ذاته يقترح الاطار العام للخطة الوطنية ضرورة تطوير النظام الضريبي من ضريبة المبيعات للوصول في النهاية الى ضريبة القيمة المضافة . الا ان ذلك في نظر فريق التقرير يجب ان يتم في اطار دراسة معمقة لاثار ذلك النوع من الضرائب على الاستهلاك وعلاقته بالادخار ، والتأكد من طبيعة واثار العوامل المحددة التالية :

11 مستوى الدخل النقدي والحقيقي للأفراد

12 العلاقة التناسبية مابين توزيع الدخل وما بين الاستهلاك والادخار قبل فرض الضريبة.

13 الميل الحدي للاستهلاك حسب فئات الدخول وعلاقته بضرورة اشباع الحاجات

الاساسية.

14 مستوى السلوك الاتفاقي للأفراد.

15 الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للتصنيف السعلي الى ضرورة وشبه ضرورة وكمالية

ولابد كذلك من تدارس الجوانب التوزيعية والدور اللازم للسياسات الاجتماعية في مواجهة تبعات هذه التطورات الضريبية ، حيث ان مثل هذه الضريبة المباشرة سوف تؤدي الى تخفيض الدخل النقدية لمحدودي الدخل بالدرجة الاساس) تخفيض كل من الادخار بشدة والاستهلاك بدرجة اقل ، خاصة اذا ما علمنا بأن الميل الحدي للاستهلاك هو عال لدى تلك الفئات .)

نظم الاقراض

في معرض تقييم التوازن المالي الرأسي لابد كذلك من التطرق الى التطبيقات المتبعة والتصورات المطلوبة لنظم الاقراض . ويتوجب التذكير بهذا الصدد ان ليس هنالك نصوص او تقاليد تتيح للشعبيات في اطار اللامركزية المالية حق الاقتراض سواء من اجل الاستثمارات الراسمالية او لغرض سد العجزات ، كما هو الحال لدى عديد البلدان النامية الاخرى.

ويبدو ان مثل هذا الخيار قد تم تداوله بعد البدء بالعمل بنظام الشعبيات . وكان النقاش يدور حول جدوى كل من الاقتراض المباشر طويل الامد للشعبيات لدعم القطاع العام في عملية التنمية المحلية او الاقتراض غير المباشر قصير الامد ، وبمعنى تمويل مشروعات القطاع التشاركي والتي بدورها يمكن ان تساعد على زيادة الحيوية الاقتصادية المحلية.

وقد كانت الغلبة للاقراض غير المباشر باعتبار ان ذلك يصب في اطار خطة الدولة بالتحول نحو الانتاج . من جانب اخر فان ضعف القدرة المالية والامكان التنموي لعديد الشعبيات واحتمال التغيرات التي تطرأ على سياسات اللامركزية تجعل من القروض المباشرة طويلة الامد لتمويل المشروعات الاستثمارية خياراً صعباً.

وقد بادرت الخزانة العامة في عام 2000 بتحويل تخصيصات الى مصرف التنمية والمصارف التجارية من اجل التنسيق مع الشعبيات ودراسة احتياجاتها التمويلية للمشروعات التشاركية الصغيرة والمتوسطة ، اضافة الى مشروعات الاسكان الفردي ، الا ان تلك التجربة لم تدم لاكثر من عام نتيجة لاعتبارين اساسيين :

(4)نشوب الخلاف بين امانات الشعبيات وبين المصارف القائمة بالتمويل حول المعايير في اختيار من يتم تمويله من بين المتقدمين للمشروعات الفردية والتشاركية . فالشعبيات ، وفق ماعكسه المسؤولون في مصرف التنمية لفريق التقرير ، لديها معايير واعتبارات غير اقتصادية على عكس معايير المصارف التي تقوم على دراسات الجدوى وعلى اولوية تمويل المشروعات التي تعتمد على المواد الخام المحلية والتي لا تحتاج الى النقد الاجنبي بصورة مكثفة . كما ان المصارف تود ان تكون هنالك عملية تشخيص للمشروعات المختاره ضمن اطار تنموي اوسع داخل كل شعبية وبمعنى تدارس الامكانات والمخترقات والتصورات البديلة للنهوض بالتنمية المحلية ، وكيف ان المشروعات المختاره يمكن ان تلعب دوراً في ذلك.

جدول رقم (25)
اجمالي القروض الممنوحة من مصرف التنمية الى
المشروعات الصغيرة حتى عام2000

قيمة القروض		عدد القروض		المنطقة
النسبة	القيمة	النسبة	العدد	
73	38.604	42	1179	طرابلس
10.1	8.953	8.9	250	الزاوية
3.5	3.098	3.0	84	النقاط الخمس
9.5	8.420	9.3	261	الجبل الغربي
8.7	7.716	6.2	170	المرقب
2.4	2.173	1.7	48	مصراتة
1.3	1.143	1.8	50	سرت
7.2	6.423	8.2	228	بنغازي
2.3	2.020	2.5	70	الجبل الاخضر
2.9	2.558	2.8	79	طبرق
5.8	5.141	7.1	198	سيها
0.6	0.526	4.4	123	مرزق
0.4	0.358	0.6	16	وادي الحياة
2.0	1.769	1.5	42	النشاط + الواحات+ درنه
100	88.900	100	2798	الاجمالي

(6) لم تستطع المصارف امام الكم المتعاضم من طلبات الاقتراض من الشعبيات مقابلة ذلك الطلب وتغطيه بالنقد الاجنبي المطلوب ، والمثال على ذلك ان هنالك 2200 طلب قرض قد تمت الموافقة على تمويلها من قبل مصرف التنمية دون وجود تغطيه كافية لها

(.جدول رقم(25)

وفي اطار طرح البدائل الممكنة لتوفير حق الاقتراض للشعبيات ، برزت اثناء المقابلات الميدانية عديد الاراء التي تقترح السماح بالاقتراض المباشر للشعبيات لغرض التمويل الراسمالي ولكن بحدود لا تتجاوز في البداية أكثر من 5% من ميزانية التحول المرصدة للشعبية خلال العام المعين.

الا ان ذلك المقترح يجب ان يؤخذ بحذر وان تجري له تحضيرات مناسبة حيث ان المؤسسات المالية في ليبيا لم تطور قدراتها في تقييم المخاطر بعيدة المدى ، كما ان الشعبيات ليس لديها الخبرة في التمويل الاستثماري وفي تحضير المشروعات واعادها للتفاوض بشأنها مع الجهات الممولة

من جانب اخر أبدت بعض الاراء الميدانية الاخرى حماساً لفكرة المشروعات المشتركة في اطار شعبياتهم سواء مع مستثمرين محليين او اجانب ، مستفيدين في ذلك مما تتيحه القوانين الاستثمارية من مساحة حركة واسعة ، وبالات القانون رقم (9) لعام 1992 ولائحته التنفيذية عام 1994 بشأن ممارسة القطاع الخاص لنشاطه في القطاعات الانتاجية والخدمية او القانون رقم (5) لعام 1997 بشأن تشجيع الاستثمارات الاجنبية او القانون رقم (1) لعام 1993 بشأن النقد والائتمان والسماح بعمل المصارف الخاصة ، وكذلك القانون الاخير رقم (21) لسنة 2002 بشأن مزاولة الانشطة الاقتصادية.

ويبقى التحدي الاساسي في كيفية تحديد خيارات وآليات تمويلية مناسبة للشعبيات لاتهدد استقرار الاقتصاد الكلي . وهناك في التجارب الدولية انماط عديدة من نظم القروض في اطار اللامركزية المالية يمكن تدراسها والخروج ببديل توافي يتلائم مع الفلسفة الاجتماعية للمجتمع الجماهيري ومع طبيعة الاقتصاد الكلي الليبي وسياساته المستقبلية في اعادة الهيكلة) . اطار رقم

(23)

النماذج الدولية الاكثر إتباعاً لنظم القروض للمحليات

هنالك في الواقع اربعة مقاربات لنظم القروض تتبعها الدول المصنعه والنامية لاقرض المحليات ، وتتسم تلك الخيارات مع طبيعة النظام الاقتصادي المتبع في البلد المعين وطبيعة سياساته المالية ومدى استقلالية او اتكالية المحليات على الدولة.

اولاً : المقاربة التضامنية : حيث تكون هنالك حدود واطر عمل محدده مركزياً يتم في اطارها التفاوض بين الدولة والمحليات بشأن متطلبات الاقراض .

وتؤمن هذه المقاربة بأن المحليات يجب ان تشارك من خلال تنظيماتها السياسية والفنية الشعبية في صياغة سياسات الميزانية ، وان يكون هنالك مجلساً للاقراض على المستوى الوطني يشارك فيه خبراء من المحليات ، حيث يقدمون توقعات تفصيلية حول عمليات ميزانيتهم ، ومناقشة الاجراءات التصحيحية عليها ان اقتضى الامر .

ويفيد هذا التوجه الذي تطبقه الدول الاسكندنافية بالذات في تعزيز التواصل والتبادل المشترك لكيفية توظيف الموارد والخروج بالصيغ الافضل على جميع المستويات المركزية والاقليمية والمحلية . كما تساعد مجلس الاقراض على جمع ونشر المعلومات حول الاوضاع المالية للمحليات والمشروعات المشتركة بين المحليات المجاوره ومع الخارج ، وكيفية تأثير الاقراض وخياراته المتعدده على استقرار الاقتصاد الكلي

بقي ان نذكر بأن هذه المقاربة ، كما عكستها التجارب الدولية ، لانتجج الا في ظل وجود ثقافة الانضباط المالي .
ثانياً : المقاربة المستندة الى التشريع : حيث يجري من خلالها تحديد قواعد الاقراض للمحليات عن طريق التشريع . وفي هذا الاطار تضع بعض الدول سقفاً اعلى للقرض والاستدانة من قبل المحليات . في حين ان دولاً اخرى بنص تشريعها على توفير القروض للمشروعات الاستثمارية فقط ودول تسمح بالاقتراض قصير الامد لاغراض السيولة على ان يتم استرجاعها في نهاية العام . ، والبعض من الدول تمنع انماط الاقتراض التي تؤثر مباشرة على الاستقرار الاقتصادي كالاستلاف من المصرف المركزي ومن ايجابيات هذه المقاربة كونها تتمتع بشفافية عالية ، الا انها تتجج في البلدان ذات النظم المالية المتطورة والتي تتسلح بمعايير حسابية وبرمجية واضحة تحجب النشاطات خارج الميزانية وامكانية استخدام القروض لذلك ، كما ترتبط تلك النظم بقواعد معلومات وبيانات مالية تفصيلية ودقيقة خاضعة للمراجعة.

مقاربة التحكم المباشر : حيث تستطيع الحكومات المركزية تحقيق السيطرة المباشرة على القروض التي تحصل عليها المحليات ، وذلك عن طريق وضع معايير ورسم حدود سنوية لذلك ، والقيام بمراجعة وتخويل الاقراض المحلي حالة بحالة) انجلترا لحد عام. (1988) وفي اليابان مازالت الحكومة المركزية تمارس تأثيراً مباشراً وقوياً على ميزانيات المحليات ، وتطلب ان يقتصر الاقتراض الذي توضع ضوابطه مركزياً على الاستثمار فقط . كما تراقب القروض الاجنبية والمشروعات المشتركة بين المحليات والمستثمرين الاجانب ، وتشارك الهند في ذلك حيث ان الدين الخارجي والسياسة المالية والنقدية ومعدلات الفوائد ترتبط عضواً ويجب ادارتها مركزياً.
مقاربة ضوابط السوق : حيث يكون الاعتماد كلياً على السوق وآلياته وتقلباته ، فالسوق تصبح حرة ومفتوحة بدون تدابير او قيود تجعل من الحكومة المركزية كمقترض اساسي منفصل . (كما ان الممولين يجب ان يمتلكوا المعلومات الدقيقة والكافية لتقييم عروض الاقتراض من المحليات ومدى القدرة على السداد ، على ان لا يكون هنالك توقعاً من المحليات بان الدولة ستقوم بعملية المساندة والدعم في حالة الفشل في سداد الدين . وتعتبر البرازيل والارجنتين ومتعرضت له اخيراً من انهيار اقتصادي امثله على اعتماد المحليات على الاقتراض من السوق بصورة مفتوحة وبدون سقوف او قيود قانونية او ادارية.

التوازن المالي الافقي

يعد التوازن المالي الافقي بين الشعبيات حجر الزاوية لسياسات اللامركزية في ليبيا ، حيث يتيح للدولة ان تنسق نظام المالية العامة ، في الوقت الذي تفتح فيه قنوات تمويل ميزانيات الشعبيات وتوزيع الثروة.

وتأتي آلية التوازن المالي الافقي كترابط مباشر مع طبيعة التوازن المالي الرأسي القائم ، وبمعنى ردم الخلل بين المسؤوليات الانفاقية التي عهد بها للشعبيات ، وبين امكانياتها المحدودة لخلق موارد ذاتية كافية ، وعدم قدرتها لوحدها على توفير مستوى مناسب من الخدمة العامة.

وتعكس تجارب البلدان النامية ان التغلب على تلك الفجوة يتم عادة من خلال طريقتين : **اولهما** من خلال اعطاء صلاحيات كاملة للمحليات لجباية وتجميع الموارد المحلية والاحتفاظ بها وتوظيفها من اجل زيادة القدرة الذاتية وتقليص الفجوة ، **وثانيهما** عن طريق التحويل المالي من الميزانية المركزية الى المحليات لسد الاحتياجات.

وكما هو ملاحظ ، فان سياسة اللامركزية المالية في ليبيا تتبع الطريقتين في آن واحد . والتبرير لذلك واضح ، اذ ان الاقتصار على اتباع الطريق الاول لوحده والمتمثل في تحويل الشعبيات جباية الموارد المحلية والتصريف بها سوف يزيد من الفجوة التمويلية بدلاً من ان يعمل على تضيقها ، حيث ان الشعبيات الكبرى ذات المراكز الخدمية والحضرية الواسعة تمتلك قدرة ضريبية عالية وبنية ادارية اكثر متانة . و عليه فان التحويلات المالية من الميزانية المركزية تخدم اساساً مبدأ عدالة التوزيع للثروة ، وخاصة ان هنالك فوارقاً في مؤشرات التنمية البشرية بين الشعبيات كما عكسها التقرير في فصول سابقة.

ويفيد تعريف القارئ بأن ليبيا تتبع في تقرير التوازن المالي الافقي ، ما يدعي في ادبيات المالية العامة بالنموذج المعياري للتوزيع . **Equalization Formula Approach** ومثل هذا النموذج في التطبيقات الدولية يختار حزمة من المؤشرات التي تعكس الواقع الاجتماعي والاقتصادي بين المحليات والتي على ضوء منها تتم عملية توزيع الحصص المالية توخياً لعدالة التوزيع.

وبالنسبة للتجربة الليبية فقد بقيت خلال العامين الاولين من عمر اللامركزية تعتمد معيار الثقل السكاني لوحده في تطبيق التوازن الافقي وتوزيع الميزانية على الشعبيات ، وقد تبين من خلال المراجعة بانه يحمل تحيزاً واضحاً لصالح الشعبيات ذات التواجد السكاني الكثيف والمراكز الحضرية والخدمية الواسعة ، كما سبقت الاشارة لذلك .

اطار (24)

الاهداف والمبادئ العامة للمعيار الوطني الموحد لتوزيع الميزانية على الشعبيات

-ان ينسجم نظام التوزيع المقترح مع مبدأ ملكية الشعب للموارد وان يوفر مصدراً ملائماً للتمويل لكل شعبية وبحيث يوازن بين الاولويات الانمائية الوطنية وبين الاستقلالية المحلية للمؤتمرات الشعبية الاساسية.

ان يضمن اعادة توزيع الموارد بين الشعبيات ، وبحيث يوفر موارد اضافية للشعبيات ذات القدرة الضعيفة في توليد الموارد ، وذات الاحتياجات المالية الملحة.

ان يتم توزيع الموارد التمويلية ضمن النظام المقترح في اطار الوضوح واليقين المستقبلي ، مع الحرص على الإبقاء عليه عند اعتماد معايير

التوزيعية لفترة سنوات معدودة ، كي تتمكن للشعبيات على ضوء ذلك من رسم خططها متوسطة الامد وتقدير حدود امكاناتها التمويلية. ان لا يخلق النظام المعتمد باية حال من الاحوال حوافز سلبية لتعبئة الايرادات المحلية من قبل الشعبيات وان لا يؤدي الى خيارات اتفافية غير كفوه.

ن يتم منح التحويلات المالية للشعبيات بشكل مبالغ اجمالية غير مشروطة تتصرف بها وفق بنود مخططاتها المحلية ، وفي اطار نظم وضوابط مالية متفق عليها تضمن الشفافية في عملية الانفاق.

ن يؤخذ بالاعتبار عند تصميم نظام المعيار الوطني الموحد عامل التدرج ، وبمعنى ان لا يؤدي تبنيه واعتماده الى احداث تغيير جذري وحاد عن النمط السابق المتبع.

ان تتبع المعلومات والبيانات التي يتبنى على اساس منها المعيار الوطني الموحد من مصادر وطنية موضوعية باحترام وصدق من قبل المؤتمرات الشعبية الاساسية ولا يمكن التلاعب بها او تحريفها من قبل اي كان.

ومن اجل الوصول الى معيار بديل يأخذ بالاعتبار جملة المؤشرات السكانية والاقتصادية والاجتماعية في عملية التوزيع فقد اخذ فريق التقرير على عاتقه في مراحل الاعداد المبكره مهمة تصميم معيار وطني موحد للتوزيع المالي الافقي ، وبحيث يضمن عدالة التوزيع ويراعي التفاوتات القائمة بين الشعبيات في اطار الشفافية والانصاف في التوزيع .

وقد كانت الفعالة بان مثل هذا المعيار الموحد اذا ما تم تصميمه على اساس من مسح الواقع المعيشي وبالاعتماد على نتائج مؤشرات التفاوتات في التنمية البشرية بين الشعبيات التي خرج بها التقرير فسيعمل على إرضاء المؤتمرات الشعبية الاساسية ولا يترك مجالاً للتاويل والاحكام الاعتبارية وللضغوط التي يمكن ان تمارس على الاجهزة المالية المركزية) اطار رقم (24)وبالفعل ، فقد جرى مناقشته واقراره في اجتماعات مجلس التخطيط العام وتم اعتماده كمعيار رسمي في توزيع الميزانية المركزية على الشعبيات.

وبدون شك فان مؤشرات مثل هذا المعيار الوطني الموحد تحمل خصائص موضوعية تعكس واقع التفاوت الفعلي بين الشعبيات حيث انها :

اطار(25)

مقاييس التفاوت في التنمية البشرية بين الشعبيات وتوظيفها في تصميم المعيار الوطني الموحد لتوزيع الميزانية

معيار التشتت السكاني أو بالأحرى معيار التنمية الريفية (من اجل ترتيب الشعبيات وفق التمايز القائم في إنجازات التنمية المكانية ومدى توافر المراكز الخدمية للتجمعات السكانية محسوباً بنسبة التشتت السكاني المتمثلة في) المحلات (التي يقل سكانها عن 2000 نسمة ونسبتها من مجموع سكان المحلات في كل شعبية ، والتباعد الجغرافي فيما بينها .

ولذلك فان ادخال هذا المقياس في تصميم المعيار الوطني الموحد ، يأتي على اساس ان الشعبية التي تعاني من نسب تشتت سكاني عالية ، تتحمل بالنتيجة اعباء اضافية على غيرها من الشعبيات وذلك من خلال مسؤوليتها في توفير البنية التحتية الملازمة لتلك التجمعات السكانية المتباعدة ، والعمل على وضع برامج لتحسين مستويات المعيشية والدخل ، والتفكير في عملية التجميع لمراكز الخدمات الريفية ... الخ ، مما يتطلب تمويلات اضافية.

معيار الأنتاج الاقتصادي محسوباً بمدى قدرة كل شعبية على توليد الناتج الاجمالي المحلي في القطاعات الانتاجية والخدمية ومعدل دخل الفرد منه ونسبته من الناتج

الاجمالي المحلي على المستوى الوطني .
وتأتي أهمية هذا المقياس في حسابات المعيار الوطني الموحد من اجل التعرف على طبيعة الحيوية الاقتصادية في الشعبية المعينة ، ومدى قدرتها على تحقيق النمو الاقتصادي المحلي وموقعها في الدورة الاقتصادية على المستوى الوطني ، وطبيعة تقدمها او تخلفها عن بقية الشعبيات من ناحية معدل الدخل الذي توفره لمتساكنيها، ومن ثم طبيعة الحوافز التي يمكن ان تتمتع بها في توزيع الميزانية العامة على ضوء مستوى انجازها الاقتصادي.

معيار المستوى المعيشي المتحقق محسوباً بمدى إشباع الحاجات الأساسية او الحرمان للأسرة المعيشية في كل شعبية والمتمثلة في مؤشرات مدى توفر السكن الملائم والمرافق وفق الشروط الصحية العامة والحالة التعليمية للسكان ومخزون راس المال البشري لدى كل شعبية ، وبالترابط مع معدلات الاعالة وحجم الأسرة والدخل.
ويفيد هذا المقياس في تصميم المعيار الوطني الموحد من خلال تعرفه على جوانب الحرمان للمستوى المعيشي في كل شعبية ، فمؤشرات السكن تساعد على تشخيص جانب هام من نوعية الحياة للأسر المعيشية ونسبة العوائل في كل شعبية التي تعيش في ظروف غير ملائمة كما ان مؤشرات المرافق العامة والصرف الصحي تدلل هي الأخرى على حالة البنية التحتية الأساسية في الشعبيات بصورة عامة .

وأخيراً فان مؤشرات التحصيل التعليمي في كل شعبية يساعد على تشخيص رصيدها من الموارد البشرية اللازمة لاجداث التنمية الاقتصادية . ففي حالة ثبوت تدهور هذا الرصيد لدى الشعبية المعينة فان حصتها في توزيع الميزانية العامة تأخذ بأعتبار مدى حاجتها من مصروفات للإنفاق على مشروعات تساعد على الاحتفاظ برصيدها من راس المال البشري المتطور ومنع ذوي التحصيل الدراسي المتقدم من التسرب والهجرة ، حيث يتطلب ذلك التخطيط لوضع برامج محلية لخلق مواطن عمل وتشجيع قيام المشروعات المتوسطة والصغرى ... الخ .

(1) تعبر عن خصائص وسمات محددة قابلة للقياس والمعالجة الاحصائية) ب (يمكن تحديث تلك الخصائص والسمات وتجديد بياناتها بصورة دورية) كل عام او عامين) ج (تعكس الاحتياجات والطلب على سلع النفع العام وتقيس التفاوتات المكانية.

اما الابعاد التي تمثلها تلك المؤشرات في بناء البديل وقياس التفاوت ، فقد تم تحديدها بما يلي) : أ (مؤشرات العوامل الطبيعية وتضاريس الشعبيات والتي تقود في حالة تعقدتها الى تكاليف اكثر لتوفير الخدمات) ب (مؤشرات تعكس التكاليف العالية للنهوض بمستوى الرفاه الاجتماعي للأسر المعيشية في حالة الحرمان من اشباع الحاجات الأساسية) ج (مؤشرات للحكم على نوعية البنية التحتية المحلية ومدى اثرها على المستوى المعيشي وتكاليف الإنفاق الإضافية لتطويرها) د (مؤشرات القدرة المالية المحلية لتوليد الدخل وزيادة الرفاه المادي) **اطار رقم. 25)**

وقد توصل فريق العمل الى استخراج المعيار الموحد عن طريق تقدير أوزان نسبية للشعبيات وموقعها في كل مقياس من المقاييس الثلاثة) السكانيه والاقتصادية والاجتماعية (، إضافة الى موقعها ووزنها النسبي في المقياس القديم الذي يعتمد على معيار الثقل السكاني.

واخذاً بالاعتبار أهمية معيار الثقل السكاني وضرورة عدم الأقلال من دلالاته فقد بقي يتمتع في النموذج الجديد للمعيار الوطني الموحد بوزن نسبي تم تقديره بمعدل . 70% ويعني ذلك ان توزيع الميزانية على الشعبيات يبقى في 70% منه معتمداً على حجم سكان الشعبية ونسبتها من اجمالي السكان في الجماهيرية .

أما المعايير الثلاثة الأخرى التي تم إستحداثها والتي تمثل واقع التفاوت التنموي بين الشعبيات (التفاوت الديموغرافي ، التفاوت الأقتصادي ، والتفاوت الأتماعي) فقد تم تقدير وزن نسبي قدره 10% لكل معيار من تلك المعايير.

وعلى ضوء هذه التقديرات جرى حساب المعيار الوطني الموحد والوزن النسبي الجديد لتوزيع الميزانية العامة الذي كان فيما مضى يعتمد حساب الثقل السكاني دون غيره.

جدول رقم (26)

ترتيب الشعبيات حسب الحصة الأدنى من الحصة العامة وفق المعيار الوطني الموحد وبمقارنة بمعيار الثقل السكاني

الشعبيات	المعيار الوطني الموحد	المعيار القديم	الزيادة النقصان فيحصة الشعبية
غات	0.009	0.005	0.004
غدامس	0.009	0.004	0.005
الواحات	0.010	0.003	0.007
الكفرة	0.013	0.009	0.004
الجفرة	0.014	0.008	0.006
وادي الحياة	0.016	0.007	0.009
بني وليد	0.016	0.010	0.006
مزده	0.017	0.013	0.004
مرزق	0.019	0.014	0.005
درنه	0.022	0.015	0.007
المرج	0.022	0.022	0.00
نالوت	0.023	0.021	0.002
وادي الشاطيء	0.023	0.014	0.009
سبها	0.023	0.019	0.004
القبه	0.024	0.016	0.008
الحزام الاخضر	0.024	0.015	0.009
البطنان	0.027	0.026	0.001
اجدابيا	0.029	0.027	0.002
سرت	0.029	0.021	0.008
صبراته /صرمان	0.029	0.026	0.003
يفرن /جادو	0.032	0.027	0.005
غريان	0.032	0.029	0.003
النقاط الخمس	0.034	0.035	(- 0.001)
الزاويه	0.034	0.037	(- 0.003)
الجبل الاخضر	0.039	0.034	0.005

سهل الجفاره	0.043	0.058	(- 0.015)
ترهونه /مسلاته	0.045	0.051	(- 0.006)
المرقب	0.046	0.053	(- 0.007)
مصراته	0.050	0.059	(- 0.009)
بنغازي	0.090	0.113	(- 0.023)
طرابلس	0.157	0.209	(- 0.052)

ويوضح الجدول رقم 26 تسلسلاً تنازلياً من الشعبيات ذات الحصة الأقل الى الشعبيات

الى الشعبيات ذات الحصة الاعلى من مخصصات الميزانية.

ويقارن بين حصة الشعبية من الميزانية العامة كما كانت عليه وفق المعيار القديم للتقل السكاني مقابل حصتها المعدلة وفق المعيار الوطني الموحد مع تبيان اوجه الزيادة او النقصان التي افرزها التعديل.

وكما هو ملاحظ من الجدول فان بعض الشعبيات لم يتغير تسلسلها او حصتها من موارد الميزانية العامة بين المعيارين القديم والجديد ، وذلك بسبب تفاوت مواقعها في المقاييس السكانية والاقتصادية والاجتماعية ، وبحيث ان الجوانب الايجابية والسلبية تلغي بعضها الاخر، وهو امر طبيعي ، حيث ان التفاوت بين القياسات الثلاثة لا يمكن ان يكون بنفس المستوى لجميع الشعبيات .

اما بالنسبة للشعبيات التي تبدلت حصتها بالسالب في المعيار الموحد الجديد فهي تلك الشعبيات التي كانت تستند سابقاً على ثقلها السكاني الكثيف بالدرجة الاساس دون اعتبار المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية التي ادخلها المعيار الجديد.

ولعل السؤال الذي يمكن اثارته بعد استعراض ابعاد المعيار الوطني الموحد هو هل يمكن لهذا المعيار تحقيق ترابط بين التوازن المالي الافقي والتوازن المالي الرأسي وبحيث يعمل على تضيق الفجوة بينهما ؟

في الواقع ، لا يمكن ان تكون الاجابة بنعم كاملة ، حيث ان التحويلات المركزية للشعبيات تتباين من سنة لآخرى ، وان تقرير حجمها الذي يتعين كنسبة من العوائد النفطية يتبدل سنوياً وفق الاسعار العالمية لتلك السلعة الاولية ، كما يمكن للتحويلات ان تتباين سنوياً وفقاً لأولويات الانفاق العام او سد العجز في الميزانية والسياسة المالية.

وفي ذلك على ما يبدو مزايا ومساوي ، ووجهات نظر مختلفة استطاع ان يجمعها فريق التقرير . فبالنسبة للشعبيات ، تعتقد امانات اللجان الشعبية ان ذلك يسبب لهم حالة من عدم

الوضوح واليقين ، ولا يمكنهم من اجراء التقديرات حول ما سيحصلون عليه خلال مدى زمني معين) سنتين او ثلاثة (، الامر الذي يعيقهم عن عملية التخطيط المالي والبرمجة الفاعلة لميزانية الشعبية وتمويل خطتها الانمائية المحلية.

كذلك ، فان مثل هذه المقاربة التي تأخذ بالتفاوت السنوي للتخصيصات تنتكر للترابط الذي يجب ان يؤخذ بالاعتبار بين المسؤوليات الانفاقية للشعبيات وما بين الموارد المالية المطلوبة . فعندما يتم تخفيض التخصيصات من الموارد المركزية لايقابلها على سبيل المثال اعفاء من المسؤوليات الانفاقية الملقاه على عاتق الشعبيات ، مما يؤدي الى مضاعفات بالغة الاثر على نوعية الخدمات العامة المقدمة للمواطنين.

واخيراً ، فان الشعبيات تشعر بأن مثل هذا التباين السنوي والتي ترجو ايجاد حل له عن طريق اعتماد ميزانية لمدة سنتين بالحد الادنى ، سوف يؤثر على مصداقية اللامركزية المالية والتوازن المالي الافقي ويحد من كفاءة الشعبيات في وضع الخطط المحلية المتوسطة الامد حيث تشعر بانها غير متحكمة بميزاياتها بالرغم من استقلاليتها.

ولا شك بأن ذلك يمكن ان يؤثر سلباً على عملية المسائلة التي تشكل ركناً اساسياً من اركان الديمقراطية المباشرة التي تقوم اللامركزية عليها في ليبيا ، حيث تلقي اللجان الشعبية باللوم في التقصير الحاصل في توفير الخدمات العامة بنوعية عالية على نقص التمويل الذي تفرضه الجهات المالية المركزية.

وعلى الطرف الاخر من وجهات النظر ، يقدم المسؤولون في الخزانة المركزية آراء مختلفة اذ يعتقدون ان مثل هذا التباين السنوي في التخصيصات المالية للشعبيات يمكن ان يوفر مرونة للسياسة المالية ، حيث ان بإمكان الدولة ان تطبق برنامج الاستقرار المالي دون ان تلتزم بنظام حصص سنوية . ففي مثل هذه الحالة ، وعندما يتحتم الحد من الانفاق كاحدى اجراءات الاستقرار المالي ، لايتطلب الامر اصدار قرارات بذلك ، بل يجري النقل من الميزانية بصورة ظرفية ، مع مراعاة الاقتران من بنود لا تؤثر على ميزانيات الشعبيات ، التسييرية بالدرجة الاساس ، جهد الامكان.



واقع قدرات الخدمات العامة في الشعبيات - الجوانب الانتاجية والتوظيفية -

لا خلاف في القول ان واقع القدرات المالية ينعكس بكل ثقله على طبيعة القدرة الانتاجية والتوظيفية للخدمات العامة ، باعتبار ذلك من الواجبات والمهام الرئيسية التي تقدمها الشعبيات تجاه مواطنيها . وقد اصبح من الواضح نتيجة للتقييمات المتعاقبة لعوائد ونوعية الخدمات العامة التي تقدمها الدولة مقابل حجم الانفاق الضخم الذي قامت بتخصيصه تلك القطاعات خلال العقود الثلاثة الماضية من عمر الثورة ، والذي وصل الى نحو (15) مليار دينار ، انها بحاجة الى مراجعة شاملة ، والى تخطيط افضل في ظل اللامركزية ونظام الشعبيات.

كما ان عملية المراجعة يجب ان تأخذ مكانها ضمن الاطار الاوسع لاعادة هيكلة القطاع العام وبحيث يستجيب ، وبكفاءة ، الى حاجات وخيارات الجماهير في المؤتمرات الشعبية الاساسية ، ويتخلى عن دوره الاحتكاري المركزي كمول وموفر ومنتج للخدمات العامة في آن واحد ، الامر الذي اضعف من نوعية تلك الخدمات وزاد من تكاليفها .

ويعني ذلك ، من منظور لامركزية التخطيط والتنفيذ ، ان الدور الاقتصادي الاساسي للشعبيات سيتحدد بالاشراف على تقديم الخدمات العامة وبيع النفع العام ، وان تلك الخدمات والسلع يمكن ان تأخذ مكانها في اصغر حلقة ادارية ، اذا ماتم التأكد بانها قادرة على ان توفر الخدمة المعنية بقدرة انتاجية وتوظيفية ملائمة.

وينبغي على ذلك ان تقرير المستوى الاداري والتخطيطي لتنفيذ الخدمات العامة) مستوى مركزي ، مناطقي-عبر الشعبيات المتجاورة ، مستوى الشعبية ، المؤتمر الاساسي (، يجري من خلال تحديد " حيز الانتفاع " من الخدمة المعينة .

ويمكن ان نطلق على هذا النمط من التنفيذ اللامركزي ، كما تدعوه ادبيات المالية العامة ، بنموذج " تعويض التكاليف " ، وبمعنى ان الدولة تحدد الخدمات التي يتم تنفيذها في الحيز الانتفاعي للشعبيات ، ومن ثم تتعهد بمقابلة تكاليفها من خلال التحويلات المالية لتغطية النفقات (مثال ذلك : مرتبات المدرسين والاطباء ، الادوية ، المعدات المدرسية ، صيانة الطرق والمرافق العامة... الخ.)

ويساعدنا استعراض التجارب الدولية بهذا الصدد لنتعرف على ان التوجه المؤلف للتحويلات المركزية لتعويض التكاليف المحلية يتم استخدامه عادة من اجل توحيد المقاييس والمعايير لمستوى الاداء بين المحليات ، وتوظيف آليات جديدة قائمة على حساب العوائد والتكاليف والفاعلية لضمان تطبيق لامركزي اكثر كفاءة و اقل تكلفة في تقديم الخدمات العامة . الا ان تلك التجارب الدولية تذكرنا كذلك بان التغطية المركزية للخدمات العامة المحلية لا يمكن ان تكون مفتوحة الطرف ، كما هو الحال حالياً في التحويلات المركزية للشعبيات ، بل يجب ان تتناقص بالتدرج وفي اطار سقف زمني تتعهد بعدها المحليات بتغطية النصيب الوافر من نفقات تلك الخدمات عن طريق تنويع المصادر التمويلية واستعادة تكاليفها جماعياً او فردياً ، او عن طريق الاكتفاء بعنصر توفيرها والتخلي عن مهمة انتاجها للقطاع الاهلي ، او عن طريق تخويلها للاخير بالكامل.

اعتماداً على اعلاه ، يهدف التحليل الوارد في هذا الجزء من التقرير الى مراجعة ورصد واقع الاداء الحالي للشعبيات في تقديم الخدمات العامة ، ورسم التصورات البديلة وتحديد المعايير والاليات اللازمة لتحقيق كفاءة افضل في تطوير مستوياتها وضمان استدامتها ، وذلك من خلال توفير الاجابة على سؤالين اساسيين :

اولاً : هل استطاعت الشعبيات تحت ظل اللامركزية والتخطيط المحلي ان تشرع في تحقيق كفاءة انتاجية اعلى في توظيف الموارد مقارنة بما كان عليه الامر في ظل المركزية ؟ وما هي طبيعة قدرات الشعبيات والاليات التي تتبعها من ناحية تقديم الخدمات والاستجابة للطلب

المحلي والتمكن من الحد من التكاليف والافلاح في اعادة انتاج تلك الخدمات من خلال تنويع الموارد التمويلية ؟

وتحتاج الاجابة على هذا السؤال الاستعانة بعدة مؤشرات متعلقة بالمدخلات لقطاعات الخدمات العامة ، وبالمعايير المستخدمة في تقرير حجم الانفاق وبنوده.

ثانياً : هل تمكنت الشعبيات من الارتفاع بمستوى الكفاءة التوظيفية للخدمات العامة من ناحية توسيع اتاحتها كمياً والنهوض بمستواها نوعياً والتمكن من التغلب على مشكلاتها الموروثة ؟ وما مدى انعكاس تلك الخدمات المحلية على المنتفعين ؟ وكيف يمكن قياس الاثر ومدى الرضى المحلي عن تلك الخدمات ؟

وتحتاج الاجابة هنا الى الاعتماد على جملة مؤشرات تتعلق بالمرجات) الحجم والنوعية ومدى اتاحية تلك الخدمات ومدى رضا المستفيدين منها. (

كما تحتاج عادة الى مؤشرات اخرى سوف لن يتناولها التحليل في هذا الجزء من التقرير تتعلق بالعوائد) مؤشرات المراضة والامية ومعدلات القبول في المدارس (، وبمدى تمتع الاسر المعيشية بخدمات البنية التحتية) الاصحاب والمرافق (، حيث تم التطرق بالتفصيل الى جزء من تلك المؤشرات في التقرير الوطني السابق والجزء الاخر في قياسات التنمية البشرية التي تضمنها التقرير الحالي.

الكفاءة الانتاجية للخدمات العامة

قد نتفق جميعاً في القول بأن إعمال مبدأ الكفاءة الانتاجية في تقديم الخدمات العامة والحد من تكاليفها التي تستأثر بنسبة عالية من تخصيصات الميزانية سيبقى رهاناً أساسياً من رهانات إعادة الهيكلة الاقتصادية ، وإعادة التوازن النسبي لحالة الخلل المالي الرأسي التي أوضحها الجزء السابق من التقرير .

كما ان نتائج تلك العملية الاصلاحية يمكن ان تؤثر كذلك و بصورة مباشرة على حالة التوازن المالي الافقى بين الشعبيات ، وعلى الاقلال من حجم التحويلات المالية المركزية المطلوبة لتمويل قطاعات الخدمات العامة ، ومن ثم ، على حالة الاستقرار في الاقتصاد الكلى .

ويعتقد التقرير بأن التصور التخطيطي الصحيح للاقتراب من وضع التوازن المنشود، تستوجب البدء أولاً بتقرير حجم الخلل الرأسي الحاصل ، وبمعنى حساب الفرق بين الإيرادات المتاحة للشعبيات ، مقابل الاحتياجات المطلوبة من الانفاق على قطاعات الخدمات العامة .

الا ان تحديد حجم الاحتياجات الانفاقية يبقى أمراً ذاتياً إذا ماقررنا تركه بدون معايير . وبالشكل المعمول به حالياً في الشعبيات ، لاتوجد حدود مرسومة لذلك ، وعليه يتعذر ضبطها بشكل موضوعي ، وغالباً ماتختلط بالرغبات أو بأعتبارات بعيدة عن الجدوى وعن واقع الاحتياج الفعلي ، أو انها تستمر بزيادة تكلفة المدخلات) الانفاق الادارى على الباب الاول (بدلاً من الاهتمام بتحسين المخرجات والعوائد ، ووضع مستهدفات محددة للنهوض بمستوى الخدمات

وبدون شك فإن حالة) اللامعيارية (في تحديد حجم وأوجه الأنفاق سوف لن يؤدي بالشعبيات الى تعظيم الكفاءة الانتاجية في تقديم الخدمات ، بل الى الأقلال منها في غالب الأحوال

ومن خلال مراجعة التجارب المماثلة لعديد البلدان النامية ، والافريقية من بينها ، والتي تأخذ كذلك بنموذج) تعويض التكاليف (، نلاحظ بأن هنالك دائماً مقاييس معتمدة لتحديد مستوى أدنى من مدخلات ومخرجات الخدمات التي يفترض توفيرها للمواطنين ، يجرى إعتمادها لتقرير إحتياجات الأنفاق المحلية على تلك القطاعات ، والتي يتم ، على ضوء من معاييرها ، تقدير التحويلات المركزية المطلوبة ضمن مساعي تحقيق التوازن المالى الرأسي .

وقد عمل فريق التقرير في اطار نشاطاته التحضيرية لتوفير الدراسات الخلفية والمساندة حول الاداء لاقتصادي والاجتماعي ومسح خريطة التنمية فيها على تصميم نظام قياسي متكامل يحدد معايير متعددة لقطاعات الخدمات العامة يتقرر على أساس منها تحديد إحتياجات الانفاق وحساب تكاليف ذلك من خلال ثلاثة مستويات) أدنى ، متوسط ، أعلى . (وقد تم تطوير ذلك النظام بعد استعراض العديد من المقاييس والمقاربات الدولية المتبعة ، وبعد مراجعة دقيقة للمخططات الطبيعية المتعاقبة في ليبيا وفي البلدان المشابهة.

وبدون شك ، فإن مثل هذا النظام القياسي المطور والذي اعتمده فيما بعد مجلس التخطيط العام وبدأت اللجنة الشعبية العامة بتجريبه حالياً في تحديد الاحتياجات الأنفاقية لقطاعات الخدمات العامة في الشعبيات وفي حساب التوقعات المستقبلية ، سوف يقود بالتأكيد الى تعزيز الكفاءة الانتاجية والى الحد من هدر الموارد المتأتى عادة من جراء الزيادات غير المبررة في الانفاق

الأدارى أو من جراء تنفيذ مشاريع محلية غير مدروسة تفوق أحياناً الطاقة الاستيعابية أو الأستعمالية المطلوبة ، أو قد تكون بالعكس دون مستواها وحجمها المفترض نظراً لعدم وجود مقياس موحدة عن حسابها وإعتمادها .

ولعل الأهم من ذلك ، ان تبني ذلك النظام القياسى سوف ينشئ علاقة موضوعية بين المؤتمرات الشعبية الاساسية وبين المخططين على مستوى الشعبية ، وبينهم وبين المخططين في الاجهزة المالية والتنفيذية المركزية ، وذلك من خلال الاجماع على جملة معايير تتضمن الخصائص المكانية والاجتماعية وتحدد مقياس الاداء . كما تتضمن وضع مستهدفات لتحقيق مستوى متطور من الخدمات القطاعية الفنية والاجتماعية في الشعبيات ، والتخطيط وفق اولويات متفق عليها.

وبتعبير أدق ، فان الاحتكام لمعايير النظام سوف يعفي من الاحكام الاجتهادية ، كما يلزم جميع الاطراف بعدم امكانية تجاوز حدوده الدنيا او العليا ، ومن ثم يقلل من احتمالات التخفيض التعسفي من الاحتياجات الانفاقية للخدمات العامة من قبل الجهات المالية المركزية ، او من التجاوزات غير المدروسة في زيادة التقديرات المالية لتلك الاحتياجات من قبل الشعبيات.

يتضمن النظام القياسى المقترح مجاميع واسعة من المعايير لتقدير الاحتياجات في كافة قطاعات البنية التحتية الاجتماعية) التعليم ، الصحة ، الاسكان ، المناطق التجارية ، المناطق الصناعية (... وكذلك في قطاعات البنية التحتية الفنية) المياه ، الطاقة الكهربائية ، الطرق . (وفي ذلك جداول قياسية عديدة يوضحها الملحق رقم. (2)

في هذا الجزء من التقرير نكتفي بأيراد مثال توضيحي حول التطبيقات الممكنة لذلك النظام ، ونجري مقارنة بين معاييره المقترحة في تحديد الاحتياجات الانفاقية وتقرير الكفاءة الانتاجية وبين الواقع الفعلي الحالي لتلك الكفاءة في الشعبيات .

وقد ارتأينا اختيار قطاع الخدمات التعليمية بأعتبره من بين اكبر القطاعات التي تستأثر بالانفاق التسيري ، واكبر مستنزف لنفقات الباب الاول بالذات . وسيتعرض التقرير من خلال هذا المثال التوضيحي الى تبيان الحالة القائمة في هدر الموارد نتيجة لغياب نظام قياسي متبع وتشخيص مدى الخلل / التوازن الحاصل في كل من :

- 1الاحتياجات من المدرسين مقابل الرصيد القائم
- 2الاحتياجات من الفصول الدراسية مقابل المخزون الفعلي.

مخزون المدرسين

في محاولتنا للتحقق من الكفاءة الانتاجية للاطار التدريسي المتواجد في مختلف مراحل التعليم العام في الشعبيات ، تتطلب المعالجة الاقتصادية ان نطرح السؤال التالي :

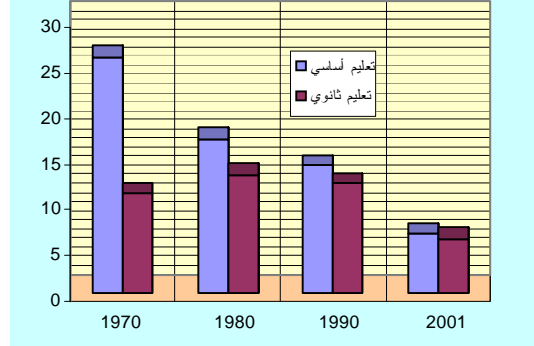
هل إن عددالمدرسين الموجودين حالياً فى الشعبيات يقابل مستوى الانتفاع الكامل أم هو دون مستوى الانتفاع (التشغيل المنقوص (مقارنة بمعايير النظام القياسى؟.

للأجابة على ذلك ، توضح البيانات التى تم جمعها من الميدان وجود حالة تشوه واضح فى مخزون المدرسين لدى جميع الشعبيات دون إستثناء . وتعزز تلك البيانات جملة الآراء التى عكستها نتائج الأستقصاءات والمقابلات الشخصية ، حيث أبرزت بأن هنالك عديد الظواهر السلبية بشأن معايير وقرارات التوظيف فى هذا القطاع والتى لاتخضع لحساب الاحتياجات تقوم بها أمانات الشعبيات تحت ضغط المؤتمرات الشعبية الاساسية من أجل إمتصاص البطالة المكشوفه . وتلك فى الواقع عملية بالغة الخطورة اذ تحول البطالة المكشوفة الى بطالة مقنعة أكثر مضاعفة وضرراً وإستعصاء على الحل ، وأبلغ أثراً على المردود المعرفى والتربوى لهذا القطاع الحساس.

وتجمع آراء راسمي السياسات على المستوى المركزي بأن مثل هذه الظواهر يتوجب مواجهتها ، وبحزم ، فى ظل توجه البنية التعليمية الجديدة التى تخطط لها الارادة السياسية ، وفى اطار الخطة الوطنية الأوسع للتحويل نحو الانتاج وتوفير مواطن جديدة للشغل بعيدة عن قطاع الخدمة المدنية ، جنباً الى جنب مع تعزيز القدرة الانتاجية للخدمات العامة وتعويض تكاليفها للشعبيات وفق أسس سليمة وقائمة على مقاييس متفق عليها يحددها النظام القياسى الوطنى .

ولعل أهم مؤشر يمكن تقديمه للقارئ لتبيان التشوه الحاصل فى مخزون المدرسين فى الشعبيات هو المعدل الفعلي الحالى) تلميذ / مدرس (فى مرحلتى التعليم العام) الأساسى والثانوى (مقارنة بالمعدل المثالي المثبت فى معايير النظام القياسى الليبي المقترح الذى طوره فريق التقرير والمشتق أساساً من معايير اليونسكو وهو 25) تلميذ لكل مدرس فى التعليم الأساسى ، 20 طالب لكل مدرس فى التعليم الثانوى . (

شكل رقم (20) تطور معدل طالب/مدرس خلال المراحل المتعاقبة (1970 - 2001)



وبهذا الصدد ، فان مراجعة سريعة لبيانات العام الدراسي 2000/2001 ترينا بأن مخزون مدرسي التعليم الأساسي في الشعبيات يبلغ نحو (182.164) مدرس مقابل عدد التلاميذ المسجلين الذي لا يتعدى (1.176.843) تلميذ . (وبقسمة بسيطة يتبين ان المعدل الوطني هو 6.5 تلميذ / لكل مدرس خلال العام الذكور ، بعد ان كانت 26 / 1 عام . 1970 ويعنى ذلك ، تاريخياً ، أن المعدلات السنوية لتطور أعداد المدرسين قد فاقت بكثير نمو أعداد التلاميذ للفترة المذكورة ، وإن تكاليف الأنفاق بالاسعار الجارية قد وصلت الى نحو 4 أضعافها) . شكل رقم (20) ولا يختلف إثتان في الاقرار بأن مثل هذا المعدل القائم لا يمكن تبريره سواء من ناحية الكفاءة الانتاجية التي تعنى بحساب التكاليف والعوائد أو من ناحية الكفاءة التوظيفية التي تهدف الى الأرتقاء بنوعية العملية التعليمية . وبدون شك ان اي نظام تعليمي يحاول في الاحوال الطبيعية ان يقلل من نسبة تلميذ / مدرس في مرحلة التعليم الاساسى عن الرقم القياسي المقرر (25/1)، ولكن وفق شروط محددة منها :

(2) ان يقترن ذلك بالارتفاع بنوعية التعليم وتحديث عملياته ومستلزماته وتقنياته والالتزام بتعيين الكادر التدريسي وفق معايير تربوية (2) ان لا يتم الانخفاض بطريقة حادة بحيث تؤدي الى ظهور حالة التشغيل المنقوص وضعف الكفاءة الانتاجية والخلل في توزيع الميزانية التسييرية بين البابين الأول والثانى ، كما هو في حالة الشعبيات . وتقيدنا المقارنات الدولية لنلاحظ على سبيل المثال بأن ذلك المعدل يصل الى حدود 15/1 في حالة البلدان المتقدمة) الاسكندنافية بالذات (، الا ان انخفاضه هناك يتمشى بالتأكد مع تحسين المدخلات الأخرى في العملية التعليمية . ويحدث نتيجة لعملية تطوير تدريجي يواكب المستوى الاقتصادي والاجتماعي المتحقق.

جدول رقم (27)
معدل (تلميذ/مدرس) في مرحلتي التعليم العام حسب الشعبيات
العام الدراسي (2000/2001)

الشعبيات	التعليم الاساسي	التعليم الثانوي العام	التعليم الثانوي التخصصي
البطنان	5.23	8.93	5.68
درنة	5.86	3.84	24.57
القبة	6.68	5.55	13.17
الجبل الاخضر	6.19	6.69	5.88
المرج	4.44	-	-
الحزام الاخضر	9.95	4.48	-
بنغازى	7.95	11.94	17.61
اجدابيا	7.13	3.04	7.15
الوحدات	10.73	6.63	14.54
الكفرة	11.83	17.01	20.65
سرت	13.83	2.20	1.21
الجفرة	5.82	3.41	-
مصراته	11.13	7.54	25.61
بني وليد	6.92	4.26	20.70
المرقب	18.36	13.48	3.59
ترهونة / مسلاتة	6.94	6.51	-
طرابلس	7.86	8.50	4.80
الجفارة	3.41	5.25	4.39
الزاوية	4.71	4.49	5.05
صبراته / صرمان	2.48	2.13	2.62
النقاط الخمس	3.35	3.29	3.65
غريان	5.26	3.31	-
مзде	6.09	5.69	7.69
يفرن / جادو	4.73	4.44	-
نالوت	5.87	7.21	2.69
غدامس	7.38	6.35	-
سبها	8.84	7.19	11.83
الشاطي	4.45	4.76	2.07
وادي الحياة	8.87	4.37	5.58
مرزق	6.83	5.73	-
غات	10.77	8.07	8.86
المجموع	6.46	5.94	5.90

وبكل الاحوال ليس هنالك من بلد بين البلدان المتقدمة يقل لديها المعدل عن 15/1. أما عن

البلدان النامية فإن المعدل في غالبيتها مازال أكثر من المعدل القياسي. 25/1.

أمام هذه المعايير ، يتضح الهدر المبالغ به في كيفية تقديم الخدمات العامة والضعف الواضح للكفاءة الانتاجية نتيجة لغياب المعايير .

وفي الوقت الذي نلاحظ فيه ان نحو 11 شعبية تقل فيها معدلات تلميذ / مدرس عن المعدل الوطني (6.5/1) فان هنالك حالات لايمكن تفسيرها بسهولة ، حيث يصل الأمر في بعض الشعبيات ان يكون هنالك مدرس واحد لكل تلميذين او ثلاثة كما هو الحال في شعبية صبراته / صرمان اذ يصل المعدل الى (1 / 2.4) وشعبية النقاط الخمس (3.3/1) وفي شعبية الجفارة (3.4/1) جدول رقم (27)

ولا يختلف الأمر كثيراً بالنسبة الى نصيب طالب/مدرس في المرحلة الثانوية العامة ، إذ توضح بيانات العام الدراسي ذاته إن مخزون المدرسين هو (39,158 مدرس) (مقابل 232,506 طالب).

وذلك يعني ان المعدل الوطني لنسبة طالب /مدرس يصل الى (6/1) ، بعد ان كان / 11

1 عام . 1970

جدول رقم (28)
معدل (تلميذ/مدرس (في معاهد التريب المهني الاساسي
بالشعبيات للعام الدراسي 2001 \ 2000

معدل طالب مدرس	المدرسون	الطلاب	الشعبية
0.54	151	81	الجبل الاخضر
7.50	16	120	الحزام الاخضر
3.28	138	453	بنغازي
5.22	18	94	الوحدات
4.25	8	34	الكفرة
1.50	40	60	سرت
5.20	64	333	مصراته
0.67	46	31	بني وليد
3.37	30	101	المرقب
1.96	92	180	ترهونة /مسلاته
7.93	45	357	طرابلس
2.94	34	100	الزاوية
3.28	128	420	صبراته /صرمان
0.16	238	39	النقاط الخمس

0.32	1077	341	غريان
4.00	30	120	مزة
0.40	186	75	يفرن /جادو
1.18	353	415	نالوت
13.45	11	148	وادي الحياة
1.31	13	17	مرزق
1.29	2718	3519	المجموع

وكما هو الحال في التعليم الأساسي فإن هنالك تفاوتات حادة في ذلك المعدل بين الشعبيات ، حيث ينحدر في البعض منها الى ما دون المعدل الوطني ويصل في حالة شعبيتي سرت وصبراته /صرمان الى مايقارب مدرس واحد لكل طالبين (2.1/1) على التوالي (والى مدرس واحد لكل ثلاثة طلاب في شعبيات اجدايبا والنقاط الخمس وغريان والجفرة 3.0) ، 3.2، 3.3 ، 3.4/1 على التوالي .) .

وتتفاقم حدة الهدر في المعاهد التدريبية حيث بلا حظ بأن اعداد المدرسين قد تفوق أحياناً أعداد الطلبة في بعض الشعبيات . والمثال على ذلك يتبين من خلال مراجعة إحصائيات معاهد التدريب المهني الأساسي ، حيث إن المعدل الوطني لنسبة طالب/مدرس فيها هو . (1/1) الا أن هنالك 5 شعبيات تنحدر دون هذا المعدل ، ففي شعبية النقاط الخمس على سبيل المثال نلاحظ وجود 6 مدرسين لكل طالب ، وفي شعبية غريان 3 مدرسين لكل طالب) . **جدول رقم (28)**

ولعل من احدى أهم الاسباب الاساسية وراء هذه الظاهرة المخلة هو ان الدولة قد اغلقت عديد التخصصات التدريبية في هذا المستوى في حين بقي الاطار التدريسي على حاله دون تخفيض . والسبب الاخر قد يكون ناتجاً عن اسلوب الادلاء بالمعلومات ، فهذه المراكز تعمل في اطار نظام الدورات القصيرة 6 اشهر فاقل ، بل ان بعضها لمدة اسبوع فقط ، وعند الادلاء بالمعلومات فهي تقدم عدد المتدربين المتواجدين لحظة طلب المعلومة ولا تقوم بحساب كل الذين انخرطوا في الدورات طيلة السنة .

وتتجلى المقارفة اذا ما علمنا بان النظام التعليمي العام بالرغم من هذه الحالة الواضحة للتشغيل المنقوص والفوائض الضخمة الزائدة عن الحاجة من المدرسين ، مازال يعاني من نقص في المدرسين في بعض التخصصات) اللغة العربية ، الرياضيات ، الفيزياء (مما يضطره الشعبيات الى اللجوء للتعاقد مع المدرسين غير الليبيين ، والذي تقدر نسبتهم حالياً في عموم

الشعبيات بنحو (11%) من مجموع المدرسين في مرحلة التعليم الثانوى ونحو (14%) في الثانويات التخصصية و 20% في الثانويات المهنية ونحو 19% في معاهد المعلمين والمعلمات .

وتتضح المفارقة الاخرى عندما ندرك بأن التعيينات المستحدثة والتي كما ذكرنا بأنها لاتخضع لمعايير الاحتياجات والتخصصات لم تتوقف في قطاع التعليم لحد كتابة هذا التقرير بل أخذت بالازدياد منذ تطبيق نظام الشعبيات عام 1999 ما يثير تساؤلات أساسية حول الدور الموكل للمركزية في التوظيف الامثل للموارد .
وتشير التقارير الواردة من الشعبيات الى ان من بين 96 ألف شخص تم تعيينهم من قبل الشعبيات عام 2001 ، قد تم ادخال 70% منهم في قطاع التعليم.

وينطبق ذلك ايضاً على التعيينات التي جرت عام 2002 ، إذ أن الغالبية العظمى (80%) من المتعيينين الجدد (قد ادخلوا الى قطاع التعليم ، بالرغم من أن مرتباتهم ودرجاتهم غير مدرجة في الميزانية لتلك الأعوام ، وبالتالي لايجرى تسديد المرتب الشهري في السنة التي جرى تعيينهم فيها ، مما تضطر معه الخزانة العامة الى تخصيص المبالغ اللازمة لسدادها في تقديرات ميزانية العام اللاحق .

خلاصة يمكن الاستنتاج من مثل هذه الارقام أن الشعبيات منذ انشاءها قد اثرت بشكل بالغ السلبية على الكفاءة الإنتاجية للنظام التعليمي ، فقد جعلت منه مصباً أو خزاناً لأمتصاص البطالة دون مراعاة لأية معايير قياسية . واذا ما رجعنا الى البيانات التي اوضحها الشكل رقم (20) فسنلاحظ بان مثل هذا الخلل في معدل طالب/ مدرس بدأ يتفاقم في حدته منذ تطبيق اللامركزية ، وان حوالى نصف العدد الحالى للمدرسين قد تم تعيينهم بعد البدء بنظام الشعبيات . وفي الواقع فان خيوط ذلك الخلل قد تسالت الى النظام التعليمي بعد عام 1986 حيث تخلت آنذاك عن اتباع منهج الخطط الإنمائية.

جدول رقم (29)
معدل تكلفة الطالب في المراحل التعليمية
المختلفة في الشعبيات لسنة 2001 / 2000 ف

متوسط الانفاق بالدينار	عدد الطلاب	اجمالي الانفاق على التعليم بالالف دينار	الشعبية
678.11	50657	34351	البطنان
1025.62	29392	30145	درنة
1187.79	26119	31024	القبة

323.36	68811	22251	الجبل الاخضر
587.59	40736	23936	المرج
861.10	32735	28188	الحزام الاخضر
439.78	218000	95871	بنغازى
152.62	32991	5035	اجدايبيا
41.88	9504	398	الوحدات
279.24	13798	3853	الكفرة
448.85	61022	27390	سرت
194.99	16775	3271	الجفرة
527.69	90061	47524	مصراثة
510.67	36317	18546	بني وليد
491.63	101922	50108	المرقب
470.60	94133	44299	ترهونة /مسلاثة
550.17	401738	221025	طرابلس
1046.25	85842	89812	الجفارة
471.06	59003	27794	الزاوية
1520.50	46601	70857	صبراتة /صرمان
1185.63	67878	80478	النقاط الخمس
862.79	51293	44255	غريان
557.41	13046	7272	مزدة
476.34	34358	16366	يفرن /جادو
694.71	23971	16653	نالوت
886.89	7320	6492	غدامس
343.81	45799	15746	سبها
60.27	30529	1840	الشاطي
1232.84	23858	29413	وادي الحياة
722.75	25500	18430	مرزق
318.18	6971	2218	غات
603.70	1846680	1114841	المجموع

بقى ان نذكر ، بانه نتيجة لهذه التجاوزات ، وفى ظل عدم الالتزام بالمعايير القياسية لتحديد الأحتياجات والسقف الأعلى من المدرسين ونسبتهم الى التلاميذ والطلبة فأن تكلفة الطالب الواحد فى مختلف المراحل التعليمية بدأت تختلف بشكل حاد وملفت للنظر بين شعبية وأخرى .

فاذا ما اخذنا بالحسبان ان تكلفة الطالب الواحد بالمعدل الوطنى عبر الشعبيات يتحدد بنحو 604 دينار ، سيتبين لنا بان الفرق بين أعلى شعبية فى معدل الانفاق للطالب الواحد (صبراتة / صرمان 1521 دينار (وبين أدنى معدل) الواحات 42 دينار (يصل الى نحو 36 ضعفاً) . جدول رقم (29)

ولان هذه التكاليف المرتفعة تذهب فى غالبيتها الأعم لتغطية نفقات الباب الاول (المرتببات (فإن ذلك يكون بطبيعة الحال على حساب الانفاق على مستلزمات العملية التعليمية

(الباب الثانى)، الامر الذى عكسته نتائج المقابلات الميدانية ، والتقارير المحلية للشعبيات ، حيث ان هنالك إجماعاً حول عدم وجود تخصيصات كافية لصيانة الابنية المدرسية او النقص فى الوسائل التعليمية والمختبرات والمعامل التى تكاد تكون غير صالحة فى الاعم الغالب او منعدمة فى بعض الشعبيات ، مما يؤثر سلباً على الجوانب العملية للعملية التعليمية .

أخيراً ، واذا ما اردنا ان نأخذ بفرضية وجود التزام قائم من قبل الشعبيات بمعايير الكفاءة الانتاجية ، وكما بينها النظام القياسى لمعدل تلميذ/مدرس فى المرحلتين الاساسية والثانوية (25/1) و (20/1)، فان هنالك حقائق مذهلة تنبئ لنا ، اذ ان بإمكان الدولة عندها أن توفر من تخصيصات الميزانية التسييرية للشعبيات نحو 679 مليون دينار وفق أرقام ميزانية عام . 2001 أى بمعنى ان ذلك الواقع الافتراضى بإمكانه ان يعفى الميزانية التسييرية من الاعتماد على عوائد النفط التى بلغت حصتها فى الميزانية خلال العام المذكور نحو (628) مليون دينار .

ولايقترح التقرير بطبيعة الحال ان الوصول الى مثل هذا الواقع الافتراضى الذى يرقى الى معايير الكفاءة الانتاجية يمكن ان يتم من خلال التسريح التعسفى لتلك الأعداد الضخمة من العمالة الفائضة عن الحاجة فى قطاع التعليم ، فذلك لايتماشى مع واقع المجتمع الليبي وفلسفته الاجتماعية ونظام المشاركة الشعبية المباشرة الذى يتبعه ، ولكن يمكن ان يتم حتماً ضمن برنامج وطنى أوسع لمسح واقع العاملين فى قطاعات الخدمة المدنية بصورة خاصة والقطاع العام بوجه أعم ، وتحديد الآليات اللازمة لاعادة نشر القوى العاملة على المواقع الانتاجية خارج القطاع العام ، وفى اطار التحول نحو مجتمع الانتاج وإعادة الهيكلة الاقتصادية . غير ان لذلك شروط وسياسات سيعود التقرير فى مواقع أخرى لمعالجتها تفصيلاً .

الا اننا يمكن أن نشير فى هذا الجزء من التقرير الى انه بدلاً من الاستمرار فى تخصيص مثل هذه المبالغ الضخمة على مرتبات المدرسين وتمويل حالة التشغيل المنقوص غير المرتبط بالكفاءة الانتاجية او التوظيفية والمؤثر سلباً على عائد العملية التعليمية ، او تمويل حالة التشغيل المنعدم) نحو 55 ألف مدرس احتياط او %25 من الكادر التدريسي يتقاضون المرتبات والمزايا دون عمل مقابل (أو الانفاق على الاعداد الكبيرة من المنتدبين والمعارين الى مهام خارج القطاع والذين يتقاضون مرتباتهم دون مردود ، بالامكان أقتطاع جزء من تلك المبالغ سنوياً لاعادة تأهيل ونشر نسبة من المدرسين غير المؤهلين والفائضين عن الحاجة من خلال برنامج وطنى

للنهوض بالمشروعات الصغرى والمتوسطة الفردية والتشاركية . أو تأهيل البعض منهم لاحتلالهم محل المدرسين غير الليبيين في التخصصات التي تعاني من النقص.

اطار رقم(26)

مقياس تقييم مستوى تأهيل المدرسين

في سبيل استخدام البيانات استخداما يتفق مع المعايير التربوية والتعليمية التي تعتمدها ليبيا حالياً للارتقاء بمستوى أعداد المدرسين لمراحل التعليم العام والتي تتفق مع المعايير التربوية الدولية ، يعتمد فريق التقرير التصنيف التالي

- المدرسون المؤهلون** ، 2. والمقصود بهم خريجو كليات التربية أو المعاهد التربوية
3. **المدرسون نصف المؤهلون** ، 4. وهم أقسام
- (2-1) مختصون في موضوعات دراسية مطلوبة ولكن بدون إعداد تربوي .
- (2-2) ذوي الإعداد التربوي غير الكامل ومن خريجي المعاهد القديمة وحاملي
- إجازة التدريس الخاصة.
 - دبلوم معلمين.
- (2-3) مختصون في موضوعات وحقول بعيدة الصلة عن التعليم (هندسة ...زراعة.)

مستويات التأهيل

بأمكاننا كذلك اختبار الكفاءة الانتاجية للخدمات التعليمية في الشعبيات من خلال تحليل طبيعة ومستوى تأهيل الاطار التدريسي العامل لديها . ويقدم النظام القياسي الذي قام التقرير بتطويره معايير محدده تساعدنا في الحكم على مخزون المهارات والمؤهلات التدريسية ، وكما هو موضح في) الاطار رقم. 26

ومن خلال استعراض البيانات التي افرزها الحصر الوطني الاخير للقوى العاملة (2001) يتضح لنا بصورة جلية النقص الفادح في مستويات التأهيل بين المدرسين العاملين في قطاع التعليم العام ، حيث يبدو وفق البيانات التي يوضحها) جدول رقم (30) ان حملة الشهادة الجامعية فما فوق لايشكلون الا نسبة 22.4% من اجمالي المدرسين العاملين في مرحلتي التعليم الاساسي والثانوي ، في حين ان الغالبية العظمى هم من خريجي معاهد المعلمين بمستوى الشهادة الثانوية . (52%)

واذا اضفنا لذلك مستويات شهادة المعاهد المتوسطة (18%) ومعاهد دون الجامعة (5%)، فذلك يعني ان نحو 75% من المدرسين العاملين في مراحل التعليم العام هم ضمن هذا المدى من الاعداد ، ويمكن حسابهم في عداد المدرسين نصف المؤهلين.

وللمزيد من التحليل ، يمكن الاستعانة بنتائج دراسة مسحية بالعينة للخلفية الاكاديمية والتأهيلية للمدرسين فى المرحلتين الاساسية والثانوية فى شعبية بنغازى ، يتبين ان هنالك نحو 72% من مدرسي التعليم الاساسي فى العينة المدروسة يحملون اجازة التدريس الخاصة ودبلوم المعلمين ، والذين يمكن اعتبارهم نصف مؤهلين ، فى حين ان عدد المؤهلين من خريجي الآداب والتربية يقع فى حدود 19% والباقي 9% للاختصاصات بعيدة الصلة .

جدول رقم(30)

المؤهلات العلمية للمدرسين العاملين في قطاع التعليم
(وفق نتائج المسح الوطني لحصر القوى العاملة 2001)

نسبة الإناث	النسبة الاجمالية	المجموع	إناث	ذكور	المؤهل العلمى
83.95	1.03	2604	2186	418	شهادة أبتدائية
84.26	1.42	3576	3013	563	شهادة أعدادية
64.22	17.67	44598	28642	15956	شهادة معاهد متوسطة *
69.25	52.72	133071	92148	40923	شهادة معاهد معلمين بمستوى الشهادة الثانوية **
59.40	4.75	11999	7127	4872	شهادة معاهد دون الجامعة ***
60.56	22.41	56570	34260	22310	شهادة جامعية فمافوق
66.31	100.00	252418	167376	85042	المجموع الكلى

*الدخول الى المعاهد بالشهادة الاساسية لمدة سنتين.
**الدخول الى المعاهد بالشهادة الاساسية لمدة 3 سنوات او اكثر قد تصل الى 5 سنوات.
***الدخول الى المعاهد بالشهادة الثانوية لمدة سنتين ، او عدم اكمال الجامعة وحصوله على دبلوم.

أما إذا أضفنا الى مقياس التأهيل الكامل للمدرسين مدى القدرة على استخدام الحاسب الآلى فإن حصة نصف المؤهلين ترتفع لتصل الى نحو 95% من عموم الاطار التدريسي فى هذه المرحلة.

وفيما يتعلق بالخلفية التأهيلية لمدرسي المرحلة الثانوية، نلاحظ كذلك بأن نسبة الإطار التدريسي الذي يقع فى خانة المدرسين المؤهلين ، ومن خريجي كليات التربية والآداب والعلوم الحاصلين على أعداد تربوي لا تتعدى اكثر من 40% ، فى حين ان نسبة أعلى منهم تصل إلى نحو 42% هم من المدرسين نصف المؤهلين حملة الشهادات الجامعية فى مختلف الاختصاصات البحثية ، أو من بين الاختصاصات غير المطلوبة وذات الفائض . ويحدث ذلك فى الوقت الذي يعاني منه التعليم الثانوي نقصاً فى تخصصات أخرى(فيزياء ، كيمياء ، رياضيات .)

ما يخص النسبة الباقية (18%) فهي من حصة حاملي إجازة التدريس الخاصة ودبلوم المعلمين المعدين أساساً للتدريس في مرحلة التعليم الأساسي ، وهم يشغلون في غالب الأحيان وظائف تسييرييه واختصاصات الرياضة والفنون في إطار التعليم الثانوي.

وإذا ما قمنا بتطبيق معيار التأهيل لاستخدام الحاسب الآلي وتوظيفه في العملية التربوية فإن نسبة المدرسين نصف المؤهلين في هذه المرحلة التعليمية ترتفع لنحو 90%

ومن الجدير بالذكر أن الإدارة التعليمية الليبية واعية لهذه المواطن من الخلل في مستويات تأهيل مدرسي المرحلتين الأساسية والثانوية ، الأمر الذي أدى عام 1996 إلى رفع مستوى أعداد المدرسين لمرحلة التعليم الأساسي ، واستحداث نظام قبول جديد ، يشترط الحصول على الشهادة الثانوية كمتطلبات الحد الأدنى للدخول إلى المعاهد العليا ولمدة 4 سنوات دراسية . وقد حل هذا النظام الجديد محل معاهد التعليم الأساسي التي كانت سابقاً تقبل الطلبة بعد إنهاء مرحلة التعليم الأساسي ولمدة 5 سنوات وتمنحهم إجازة التدريس الخاصة .

إضافة لأعلاه ، يعمل النظام التعليمي الليبي ، ومنذ مراجعة سياسات إعداد المدرسين (1995 / 94) على وضع برنامج مرحلي لإعادة تأهيل المعلمين في مرحلة التعليم الأساسي ومن خريجي المعاهد القديمة وحملة أجازة التدريس الخاصة ، حيث تم فتح 7 مراكز للتدريب تعتمد على نسق للأنشطة التدريبية في الداخل والخارج .

ووفق أرقام العام الدراسي 1996 / 95 فقد كان هنالك 2231 متدرباً في تلك المراكز يخضعون لبرنامج تدريبي أمده 16 شهراً من أجل رفع كفاءة المعلم الفنية والتربوية ، علماً بأن القدرة الاستيعابية لتلك المعاهد تصل إلى حد 6 آلاف معلم ومتدرب . وفي العام الدراسي 2002/2003 تم وضع خطة لتدريب ورفع مستوى تأهيل نحو 15 ألف مدرس ومدرسة تتولى الشعبيات انجازها حالياً وفق لاحتياجاتها ومتطلباتها التدريبية .

ولعل الأهم من ذلك أن البرامج في تلك المؤسسات التدريبية تخضع إلى التطوير المستمر ، حيث جرى التفكير حالياً في كيفية إشراك المعلمين أنفسهم في وضع المناهج والمواد وتحسين الجوانب التربوية من العملية التدريبية إثناء الخدمة ، وبحيث يتركز التدريب في إحدى جوانبه

على كيفية نقل المناهج والأساليب الجديدة التي يتعلمها المعلم المتدرب إلى صيغ تفاعلية مع التلاميذ .

ويأتي هذا التطوير المقترح كنتيجة للتحسس الميداني بأن البرامج التدريبية أثناء الخدمة لا تساعد المعلم المتدرب كثيراً على تحسين أداءه التدريسي والتربوي .

بالإضافة إلى التطوير أعلاه ، هنالك عدة مقترحات مرنة يجرى التفكير بتنفيذها لتحسين المردود والتكلفة والفاعلية بالنسبة للنشاط التدريبي والتعليمي المستمر للمعلمين ، وبحيث تستكمل البرامج المقرره في المعاهد . من بين تلك المقترحات اتباع نموذج) المدرب المتنقل (والذي أثبتت تطبيقاته فاعلية عالية في عديد البلدان ذات الطبيعة المشابهة لليبيا ، حيث يتواجد مثل هذا المدرب، بالدرجة الأساس، لخدمة المعلمين في المناطق النائية . ويتطلب النموذج المذكور بقاء المدرب في نطاق قرية أو مجموعة متقاربة من القرى لفترة أسابيع محدودة حيث يقوم بتقديم حلقات تدريبية منتظمة ، ويعمل في الوقت ذاته على توجيه المعلمين في مدارسهم .

ويفيد تطبيق مثل هذا الأسلوب في حالة ليبيا ،حيث الاتساع الجغرافي، والتباعد بين المناطق . ويساعد بالدرجة الأساس المعلمات الإناث ،ممن لا يتمكن من حضور الدورات التدريبية ،والانضمام إلى المعاهد في أماكن مركزية تتطلب الابتعاد والغياب عن الأسرة والمنزل .

ويتصل بالنموذج أعلاه التفكير في تطوير نظام التوجيه التربوي ،وبحيث يأخذ الموجه أو المشرف التربوي توصيف عمل مغاير بالنسبة لمهامه ،كي يتحول إلى مستشار أكاديمي، ومدرب يعمل على تقديم الدعم الفني والتربوي للمعلمين ،وخاصة في المناطق النائية ومدارس الفصل الواحد .

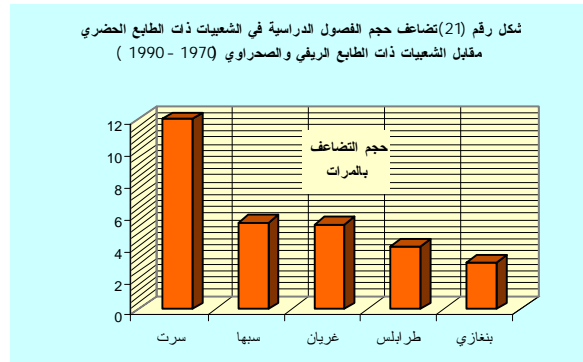
مخزون الفصول الدراسية

في معرض الحكم على مدى تحقق الكفاءة الانتاجية للعملية التعليمية من خلال توفير البيئة المدرسية اللازمة لذلك ، هنالك مؤشرات واضحة تبين بأن مخزون الفصول الدراسية في ليبيا قد ارتفع بمعدلات عالية خلال العقود الثلاثة الماضية وذلك في اطار سياسة الدولة في التوسع الافقى للتعليم وإتاحته للجميع.

وللتدليل على ذلك ، نلاحظ ان عدد الفصول فى مرحلة التعليم الأساسى (الابتدائى والاعدادى) قد ارتفع من نحو 12 الف فصل عام 1970 الى نحو 55000 الف فصل عام 2001، اى مايقرب من 5 أضعاف ، وان غالبية تلك الفصول قد تم بناءها خلال العقد الأول من عمر الثورة.

وفى اطار الحد من التحيز الحضري الذي كان سائداً آنذاك وتحقيق التوزيع العادل للخدمات العامة على المناطق والتجمعات السكانية المختلفة ، فإن مشروعات الإنشاءات المدرسية خلال الفترة المذكورة قد أخذت بالاعتبار ضرورة ردم الفجوة القائمة فى الكفاءة الانتاجية للمؤسسات التعليمية الحضرية والريفية على حد سواء ، والتغلب على حالة عدم التوازن القائمة بين المناطق الجغرافية المتباينة ، وتحقيق أقصى قدر ممكن من التكافؤ فيما بينها بشأن توفر الخدمات التعليمية.

وتعزز تلك الحقيقة البيانات المتاحة على مستوى المناطق فى ليبيا آنذاك حيث ان حجم الفصول الدراسية فى المناطق ذات الطابع الريفى او الصحراوى والمستوى المتدنى من البناء المدرسى ، والتي تعاني من النقص فى الخدمات التعليمية قد ارتفع خلال العقدين الأولين-1970-1990، بمعدلات أعلى بكثير مقارنة بالمناطق ذات الطابع الحضرى والتجمعات السكانية الكبرى والمدن .



ومثال ذلك أن شعبية سرت قد شهدت إرتفاعاً فى عدد الفصول الدراسية بمعدل 12 ضعفاً خلال تلك الفترة ، والأمر كذلك بالنسبة لمنطقتي سبها وغريان حيث فاق فيها الارتفاع فى عدد الفصول الدراسية عن المعدل الوطنى للزيادة (5.4) و 5.5 أضعاف على التوالى . (يقابل ذلك معدلات أقل من المستوى الوطنى بالنسبة لمنطقتي المدن الكبرى) بنغازى وطرابلس (حيث ارتفع فيها عدد الفصول الدارسية خلال نفس الفترة بمعدلات أقل 3) أضعاف و 4 أضعاف على التوالى) . (شكل رقم. 21)

الا ان مايتوجب التنبيه له ان تلك الكفاءة الانتاجية لم يجري المحافظة على وتيرتها حيث ان المسح الذي اجراه فريق التقرير اوضح وجود نسبة كبيرة من المباني المدرسية وفصولها الدراسية التي تم تشييدها خلال عقد السبعينات غير صالحة جزئياً او كلياً في الوقت الحاضر وفق المعايير التربوية وذلك لانعدام الصيانة وعدم وجود معايير قياسية لتحديد الاحتياجات الأنفاقية للصيانة من ميزانية الخدمات العامة . وتلك حسابات سيتناولها التقرير في الصفحات القادمة.

ومن خلال تطبيق معايير النظام القياسي للحجم المطلوب للفصل المدرسى وقدرته الاستيعابية التي توفر الشروط التربوية (30) تلميذ للمرحلة الابتدائية ، 25 تلميذ للمرحلة الاعدادية و 20 طالب لمرحلة الثانوية (يلاحظ وفق البيانات التي تم جمعها من الميدان للعام الدراسي 2000/2001 حول مخزون واحتياجات الشعبيات من الفصول الدراسية فى مرحلة التعليم الاساسى أن غالبيتها) نحو 75% منها (لاتعانى من نقص فى المباني المدرسية لهذه المرحلة ، وأن كثافة الفصل الدراسي فيها تقع حول المعدل القياسى 25) تلميذ (للفصل الواحد أو أقل بكثير وان المعدل الوطنى كذلك يتطابق مع المعدلات القياسية للبناء المدرسي ، وكما هو موضح في) جدول رقم(31)

جدول(31)

مقاييس تحديد كثافة الفصل الدراسي ومعايير الموقع
وحجم التجمع السكاني والمسافة في إنشاء البناء المدرسي

الوقت المستغرق للوصول للمدرسة بالحد لاقصى مشياً أو ركوباً	حجم التجمع السكاني المستهدف			نوع المدرسة
	بالشكل المثالي	بالحد الاقصى	بالحد الادنى	
¼ ساعة (4-8) كم)	2500 (6-20)	5000 (30)	500 (1-3)	ابتدائي) عدد الفصول = كثافة تلميذ /فصل 30
½ ساعة (0.8-1.2) كم)	5000 (6-20)	10000 (40)	1000 (3)	اعدادي) عدد الفصول = كثافة تلميذ /فصل 25
1 ساعة (1.2 – 1.6) كم)	10000 (10-30)	20000 (80)	3000 (6)	ثانوي) عدد الفصول = كثافة طالب /فصل 20

الا ان النقص الواضح يتجسد فى الشعبيات النائية او تلك التى يغلب عليها طابع التشتت السكاني ، حيث يصعب تطبيق المعدلات القياسية عليها احياناً . ومن الواضح أن معدلات نمو

تدفق التلاميذ والقيد المدرسي لديها قد تجاوز بكثير معدل نمو الأنشطة المدرسية المطلوبة لذلك

ومن الأمثلة الواضحة على النقص في الاحتياجات من الفصول في تلك الشعبيات هو ما يمكن ملاحظته على سبيل المثال من خلال بيانات) الجدول رقم (32) حيث تصل كثافة الفصل الدراسي لمرحلة التعليم الاساسى في شعبية وادي الشاطئ على سبيل المثال الى نحو 67 تلميذ للفصل الواحد

جدول رقم (32)
معدل كثافة الفصل للتعليم الاساسي
لسنة 2001 / 2000ف

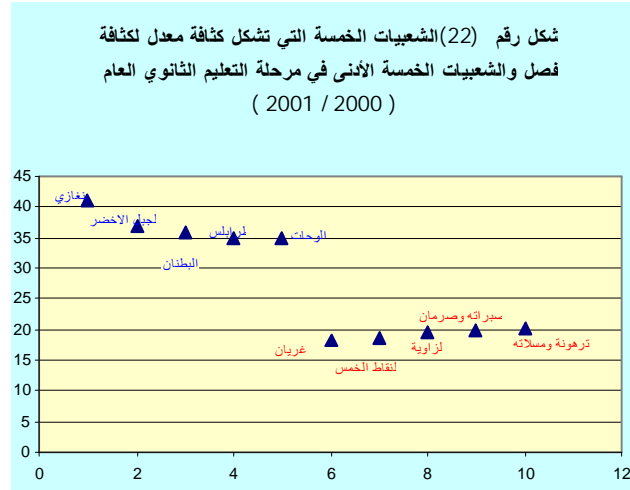
الشعبية	التلاميذ	الفصول	معدل كثافة الفصل
البطنان	33672	1410	23.88
درنة	18865	792	23.82
القبة	18138	724	25.05
الجبل الاخضر	42835	1841	23.27
المرج	26892	1160	23.18
الحزام الاخضر	25288	1065	23.74
بنغازى	124699	5036	24.76
اجدابيا	23486	580	40.49
الوحدات	6135	192	31.95
الكفرة	11219	401	27.98
سرت	37448	888	42.17
الجفرة	11150	486	22.94
مصراته	64733	2536	25.53
بني وليد	22462	437	51.40
المرقب	75302	3015	24.98
ترهونة /مسلاتة	65722	3268	20.11
طرابلس	227584	8777	25.93
الجفارة	55582	2740	20.29
الزاوية	38883	1972	19.72
صيراته /صرمان	29956	1500	19.97
النقاط الخمس	39934	2163	18.46
غريان	33786	1850	18.26
مزدة	10351	430	24.07
يفرن /جادو	22945	896	25.61
نالوت	15482	760	20.37
غدامس	4962	216	22.97
سبها	29560	492	60.08
الشاطي	19350	289	66.96
وادي الحياة	17879	634	28.20
مرزق	17493	392	44.63
غات	5050	131	38.55

ولاتبعد عن ذلك كثيراً حالة شعبية سبها (57) تلميذ للفصل (، وكذلك شعبيات بني وليد مرزق ، حيث ترتفع كثافة الفصل فيهما الى 51 و 45 تلميذ على التوالي . ومثل ذلك لدى شعبية سرت (42) تلميذ للفصل (وشعبية جدابيا (41) تلميذ للفصل) . (الشكلين 22 و . 23)

ولاتختلف المعدلات كثيراً فيما يتعلق بالاحتياجات من الفصول الدراسية فى مرحلة التعليم الثانوى ، اذ يبدو بان نحو 21 شعبية) اى مايعادل ثلثى العدد الاجمالى (لاترتفع فيها كثافة الفصل الدراسى عن معيار النظام القياسى (30) طالب للفصل الواحد . (

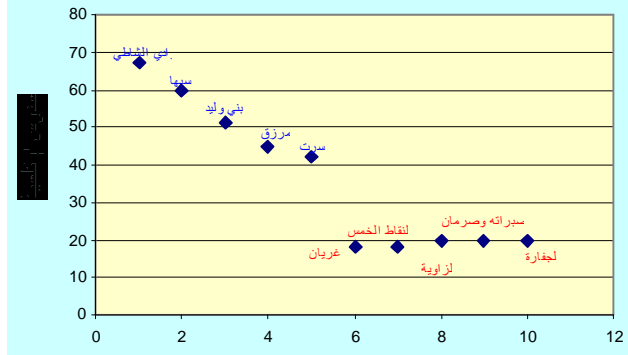
ونستنتج من خلال مقارنة البيانات فى كل من الجدولين (32) و (33) ان الشعبيات التى تعاني من النقص فى الفصول الدراسية لمرحلة التعليم الثانوي هي بالدرجة الاساس ذات المراكز الحضارية والمدن الكبرى) بنغازي 1/41 ، وطرابلس (1/35) وذلك لضعف معدلات التسرب الدراسي وزيادة الطلب على هذا المستوى التعليمي وكثافة السكان . الا ان هنالك شعبيات اخرى قليلة السكان ولم تنزل تعاني من ارتفاع كثافة الفصول) مثال : الجبل الاخضر 1/37 ، البطنان 1/36 ، والواحات . 1/35)

من جانب آخر يلاحظ بأن جميع الشعبيات



التي وجدناها تعاني من ارتفاع كثافة الفصل الدراسي للتعليم الاساسي تتمتع بوضع افضل فى هذا المستوى وتقع دون معيار النظام القياسي) مثال : وادي الشاطئ 1/19 ، سرت 1/18 ، مرزق 1/27 ، سبها 1/29 ، وبني وليد. (1/29)

شكل رقم (23) الشعبيات الخمسة التي تشكل أعلى معدل لكثافة
صل والشعبيات الخمسة التي تشكل الأدنى كثافة في التعليم الأساسي



ولعل من المؤشرات التي يمكن ايرادها للتدليل على انعدام معايير الكفاءة الانتاجية في تقرير حجم الرصيد من الفصول الدراسية هو ان عديد الشعبيات التي يتوافق حجم الفصول الدراسية المتواجدة لديها مع المعايير القياسية مازالت تطالب بتشيد أبنية مدرسية جديدة ، وبدون الالتزام بمعايير البناء المدرسي الموضحة في النظام القياسي ، فشعبية مزدة على سبيل المثال تقدر في خطتها وجود حاجة لبناء 380 فصل دراسي أضافي في حين ان معدل كثافة الفصل لديها في التعليم الاساسي والثانوي هي 24 و 15 تلميذ على التوالي .

بقي ان نشير الى ان النقص الفادح في الفصول الدراسية والمباني التعليمية يتجلى بوضوح في جميع الشعبيات دون إستثناء على مستوى التعليم قبل المدرسي (رياض الاطفال) حيث لايتعدى عدد الفصول اكثر من 561 فصلاً لمقابلة احتياجات اعداد ضخمة تصل الى نحو 334 ألف طفل وطفلة بهذا العمر المدرسي ولم ينضوى تحت التعليم قبل المدرسي من بين هذا المجموع الا نحو 17232 طفلاً وهي نسبة ضئيلة بكل المعايير ولا تتعدى اكثر من 5% من الاجمالي .

جدول رقم (33)
معدل كثافة الفصل للتعليم الثانوي العام
لسنة 2000 / 2001

معدل كثافة الفصل	الفصول	الطلاب	الشعبية
36.41	212	7718	البطنان
26.99	91	2456	درنة
28.13	167	4697	القبة
37.11	231	8573	الجبل الاخضر

33.30	170	5667	المرج
26.94	177	4769	الحزام الاخضر
41.22	623	25678	بنغازى
34.40	116	3990	اجدابيا
35.37	30	1061	الوحدات
21.92	52	1140	الكفرة
18.65	240	4475	سرت
20.33	72	1464	الجفرة
28.29	268	7582	مصراته
29.44	131	3856	بني وليد
18.13	646	11712	المرقب
31.35	363	11448	ترهونة /مسلاتة
35.10	1524	35488	طرابلس
31.72	497	15764	الجفارة
25.65	374	9594	الزاوية
21.75	318	6918	صيراته /صرمان
29.08	312	9073	النقاط الخمس
23.86	253	6036	غريان
15.33	75	1150	مزدة
19.42	254	4933	يفرن /جادو
28.37	120	3404	نالوت
24.55	38	933	غدامس
29.70	202	6000	سبها
19.09	176	3359	الشاطي
24.29	72	1749	وادي الحياة
27.55	119	3278	مرزق
28.47	19	541	غات
29.28	7942	232506	المجموع

وفى الوقت الذى يدلل فيه النظام القياسى

ضرورة وجود روضتين لكل مدرسة ابتدائية ، فإن العدد الاجمالى لمدارس رياض الاطفال المتوفر حالياً لايتجاوز 190 مدرسة ويضيف القطاع الاهلى لذلك نحو 41 مدرسة .

وإذا أخذنا بالأعتبار من ناحية النظرية التربوية اهمية التعليم ما قبل المدرسى لأعداد وتحضير الطفل للمراحل اللاحقة وزيادة كفاءته الانتاجية فى التحصيل الدراسى يتضح عندئذ الاهمال الذى تتعرض له هذه المرحلة الحساسة فى الاجهزة التعليمية للشعبيات عموماً وبدون استثناء .

ولا يقتصر بطبيعة الحال أثر التقصير فى توفير التسهيلات المدرسية لهذه المرحلة على الاطفال واعدادهم التربوى فحسب ، بل ينسحب كذلك على انتاجية المرأة العاملة وتفرغها للعمل ، حيث ان الظاهرة الغالبة فى الوقت الحاضر هى صعوبة الجمع بين العمل والاهتمام بالاطفال

فى هذه المرحلة العمرية لغالبية الأمهات العاملات مما يدفعهن للغياب المستمر ومن ثم الى تدهور انتاجية العمل .

ولا نوحى فى تحليلنا هذا ، ان التغلب على النقص المخل فى عدد رياض الاطفال ان تتعهد الشعبيات بصورة كاملة بناء ذلك العدد الضخم من الابنية المدرسية ، بل ان هنالك أكثر من أسلوب يمكن تبنيه لدعم القطاع التشاركى وتهيئة المواصفات والبرامج التدريبية لذلك ووفق معايير محددة.

ان محاولتنا هذه لتحديد الكفاءة الانتاجية لمخزون الفصول الدراسية فى المراحل الدراسية المختلفة لن تكتمل مالم نتعرف كذلك على عدد المباني التعليمية وتقدير نسبة غير الصالح منها أو الذى يحتاج الى إحلال او صيانة كاملة .

ومن خلال تحليل ماتوفر من بيانات تقدمت بها اللجان الشعبية القطاعية لنحو 17 شعبية ، يمكن الاستنتاج بأن ظاهرة البناء المدرسى غير الصالح أو الذى يقع دون مستوى معايير النظام القياسى المقترح تصل فى بعض الحالات الى معدلات عالية فى بعض الشعبيات والامثلة على ذلك عديدة حيث تصل نسبة البناء المدرسى غير الصالح والذى يحتاج الى صيانة كاملة او جزئية فى شعبية غات الى نحو 70% وفى شعبية صبراته / صرمان 69% والامر كذلك فى شعبية مزدة 51% ، والحزام الاخضر 35% والمرج 31% والنقاط الخمس 30% و 18% فى البطان .

على الجانب الثانى تتضائل نسبة البناء المدرسى غير الصالح فى شعبيات أخرى الى حد إختفاءها فى شعبية غدامس 0.03% ووقوعها دون نسبة 2% فى شعبيات مصراته والجبل الاخضر.

وتورد بعض الشعبيات بيانات عن وجود أبنية مدرسية من الصفيح) مثال : شعبية البطان لديها 40 مدرسة من هذا النوع (تم بناءها بالمجهود الذاتى . ومثل هذه الظاهرة ، بأختلاف مستويات ونوعية البناء موجودة لدى عديد الشعبيات الأخرى ، وقد جرى إنشاءها فى ظل غياب تام لاية معايير للبناء التربوى او الرجوع الى نظام قياسى وطنى .

ونذكر من جديد بضرورة اعتماد الشعبيات على مثل تلك النظم في تصميم مشروعاتها التعليمية ، والالتزام بمعاييرها عند تقدير الاحتياجات من المنشآت المدرسية وقياس المسافات الزمنية المقررة وحجم التلاميذ والمقاييس الأخرى والتي ستساعدهم وبدقة في التعرف على (1) نسبة السكان في الشعبية التي تصلها خدمات التعليمية بشكل ملائم (2) نسبة السكان التي تصلها الخدمات التعليم الأساسية فقط و (3) نسبة السكان التي تتجاوز تجمعاتها السكانية المعايير التخطيطية والتي تحتاج الى إعادة تخطيط (4) . مواصفات البناء المدرسي في علاقته بالبيئة المحيطة وبالوظيفة التربوية وبالمستوى التعليمي.

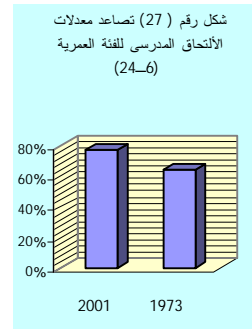
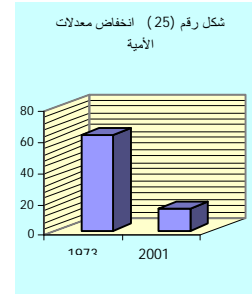
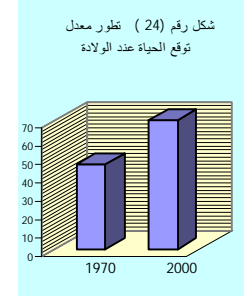
وفي الوقت الذي يفيد فيه مثل هذا التحديد في حساب الاحتياجات وتقييم واقع الكفاءة الانتاجية للمنشآت التعليمية فهو هام كذلك في تقدير التوقعات المستقبلية بعد وضع اسقاطات السكان في العمر المدرسي لمراحل التعليم العام المختلفة ، والعمل على تقييم نوعية الوضع الحالي للمنشآت التعليمية ، وعلى ضوء ذلك حساب معدلات الاندثار للبناء المدرسي (1% سنوياً بالمعدل) وتكاليف الصيانة ، من أجل الخروج بتصور واضح وميزانيات أنفاق محددة في احتياجات الخطة المحلية من الفصول الدراسية التي تتقرر وفقاً لأسقاطات معدل القيد المدرسي في الشعبية للمراحل المختلفة .

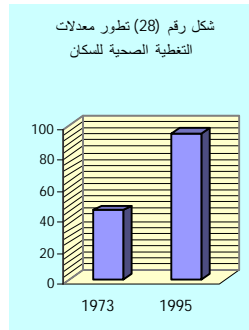
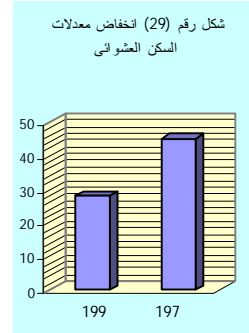
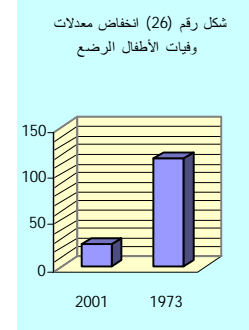
الكفاءة التوظيفية للخدمات العامة

في هذا الجانب الثاني من معادلة الجوانب الانتاجية والتوظيفية لتقييم قدرات الشعبيات في تقديم الخدمات العامة يأخذ التقرير بالمسئمة التي تقر بان تمتع المواطنين في المجتمع المعين بذلك النوع من الخدمات يعد بمثابة الدخل الاجتماعي للفرد وللمجتمع . ولا خلاف باننا اذا ماررنا تطبيق تلك المسئمة على الواقع الليبي نستطيع بان نحكم عندئذ بان معدل الدخل الاجتماعي للفرد يعد من اعلى المعدلات على المستوى الدولي ، وان نلاحظ ارتفاع ذلك الدخل غير المباشر بوتيرة سريعة خلال العقود الثلاثة الماضية نتيجة للاولوية التي حظيت بها السياسات الاجتماعية الشاملة في برامج التنمية من اجل تطوير قاعدة عريضة للبنية التحتية الاجتماعية والمادية وتوسيعها لتشمل جميع المواطنين وتحمل نفقاتها الضخمة التي فرضها الاتساع الافقي الشاسع للرقعة الجغرافية والتراب الوطني وحالة التشتت السكاني.

وقد ادى مثل هذا التوسع الافقي خلال فترة زمنية قياسية الى توفير الخدمات المجانية التعليمية والصحية للجميع ، والى تطوير الاوضاع السكنية واثاحة المسكن اللائق لكل اسرة ولكافة الشرائح الاجتماعية ، وبالاخص المعوزة منها . كما ادى الى تطبيق برنامج ضخم للرعاية الاجتماعية وتخصيص مرتبات للمعوزين وممن لاعائل لهم في عموم الشعبيات.

يضاف الى ذلك الدعم الاستهلاكي السلعي الذي وصل خلال عقد التسعينات لوحده الى نحو 800 مليون دينار ، والذي يتضمن سلة غذائية واسعة من السلع المدعومة تتوجه لاشباع الحاجات الاساسية في الغذاء للاسر المعيشية.





وفي نفس السياق فقد جرى تقديم خدمات الماء والكهرباء والمنتجات البترولية بأسعار مدعومة ، وتطوير شبكة طرق لتنمية المناطق البعيدة والمشتته والتي تنعدم فيها الطرق المعبدة كلياً ، وربط عموم التراب الليبي من خلال شبكة حديثة من الطرق في مساحة كلية للبلاد تقترب من 2 مليون كم.²

وفي الوقت الذي تناول فيه التقرير الاول للتنمية البشرية بالتفصيل تحليل كل هذه المؤشرات القطاعية للخدمات العامة معززه بالارقام والجداول ، فان اشارتنا في هذا التقرير الثاني ستكون محدودة ، ويقدر مايساعد في توضيح الاجابة على سؤال الكفاءة التوظيفية للخدمات من منظور الاتاحية والتوسع والاستجابة للطلب الاجتماعي. ونستعين لهذا الغرض بمراجعة ارقام الانفاق الاستثماري في الخطط والبرامج الانمائية المتعاقبة لنتعرف على ان قطاع الخدمات الاجتماعية (الصحة والتعليم) قد استأثر بنحو 11% من

اجمالي ميزانية التنمية خلال الفترة 1973-1985 ، وبنحو 19% منذ عام 1986 ولحد عام 2000 .

وقد انعكس ذلك الاستثمار في القطاعات الحيوية والاساسية للتنمية البشرية على الارتقاء بمستويات الرصيد الصحي والتعليمي بين السكان ، حيث ارتفع معدل توقع الحياة عند الولادة ليصل وفق احصاءات عام 2000 الى نحو 70 سنة مقارنة بالمعدل المتدني الذي كان عليه عشية الثورة والمقدر بنحو 46 سنة عام 1970 .

ولعل الالاهم من ذلك هو ماحدث من انخفاض مشهود في معدلات وفيات الاطفال الرضع خلال العقود الثلاثة الماضية ، الامر الذي جعل التجربة الليبية في المستوى الصحي الغذائي والتحصين ضد الامراض من التجارب المميزة في البلدان النامية ، فقد انخفض المعدل من 118 بالالف عام 1973 الى 24 بالالف عام 1995 ، وهو بذلك يعد من اوطأ المعدلات العربية والافريقية.

ويعود ذلك ، في احد ابعاده الى الانتشار الافقي الواسع الذي تحقق للبنية الصحية ، واتاحة خدماتها للسكان في جميع المناطق الحضرية والريفية والصحراوية النائية . ومن المؤشرات على ذلك ان المسح الميداني لصحة الطفل العربي الليبي (1995) قد اثبت بأن 95% من السكان في شتى المناطق تتاح لها الخدمات الصحية مقارنة بالنسبة المتدنية للتغطية التي افرزها احصاء 1973 والتي تنحصر في نحو 45% من السكان .

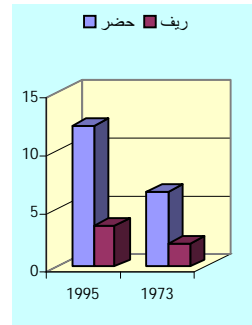
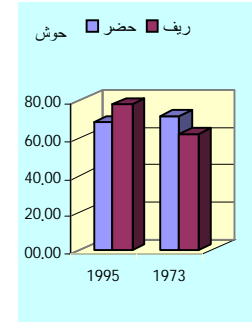
ويكفي التذكير بهذا الصدد ان الانتشار الافقي العريض للمنشآت الصحية قد وصل الى حد تخصيص وحدة صحية لكل تجمع سكاني يقل عن 1000 ساكن . وفي ذلك النظام اسئلة تتعلق بالكفاءة التوظيفية ومدى قدرة الدولة والشعبيات على استدامته وتزويده بمستلزمات الامداد سيعود التقرير لمناقشتها والاجابة عليها في الصفحات القادمة.

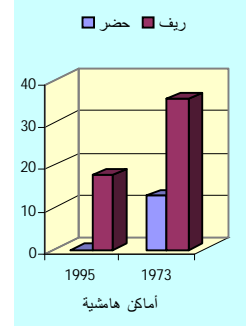
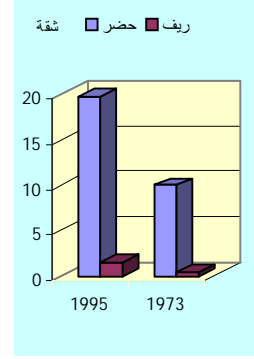
وفيما يختص بالخدمات التعليمية فقد نجح التوسع الكمي بتحقيق مبدأ تعميم التعليم وتوفيره للجميع وذلك من خلال الانتشار الافقي للقاعدة التعليمية وتوفير البنية الاساسية والاطر التدريسية وتوزيع الفرص التعليمية على المناطق الجغرافية ، ريفاً وحضراً ، ذكوراً واناثاً.

ومن بين المؤشرات العامة التي يمكن الاستشهاد بها للتعريف بتطور الرصيد التعليمي هو تراجع معدلات الامية حيث لا تتعدى وفق احصاءات عام 2001 اكثر من 14% بعد ان كانت تتجاوز نحو 61% عام 1973

ولعل الدلائل الالهة في هذا السياق هو ملاحظته من تصاعد في معدلات الالتحاق المدرسي الصافي بين الفئة العمرية في السن المدرسي (6-24) سنة (، حيث ارتفعت من 64% عام 1973 الى نحو 77% عام 2001 ويتزايد مستوى الدلالة ، اذا ما نظرنا الى مستويات الالتحاق من زاوية الفجوة بين الذكور والاناث حيث افلح التوسع التعليمي في اغلاق تلك الفجوة بالكامل ، إذ تتساوى حالياً معدلات الالتحاق للجنسين بعد ان كانت بحدود 21.5% لصالح الذكور عام 1973

اما على المراحل المختلفة للتعليم العام فقد وصلت معدلات التحاق الاناث بالتعليم الاساسي الى نحو 78.5% عام مقابل 80.4% للذكور بعد ان كانت لا تتعدى 11% مقابل 23% لكل منهما على التوالي عام 1973





ولا يختلف الامر كثيراً بالنسبة للوضع على المستوى الثانوي ، فقد كانت معدلات الالتحاق للذكور والاناث عام 1973 نحو 10% و 5% على التوالي ، وتغيرت حالياً لتصبح 84.9% لصالح الاناث مقابل 77.3% للذكور.

وعند النظر الى خدمات الاسكان ، نلاحظ بان هذا القطاع الحيوي قد حظى بالاولوية في السياسة الاستثمارية منذ السبعينات ، وبهذا فقد تصدر نسب تكوين راس المال الثابت مقارنة ببقية القطاعات الخدمية والانتاجية في خطة التنمية الاولى بعد الثورة (1973-1975) حيث بلغت نسبة تخصيصاته نحو . 23%

ويرجع ذلك الى حالة الحرمان البشري وتخلف البنية السكنية عشية الثورة ، والمتمثلة في انتشار المساكن الهامشية وتجمعات الاكواخ في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء حيث كانت تشكل نسبة عالية تصل الى نحو 45% من جملة البنية السكنية انذاك.

وقد تمكنت السياسة الاسكانية على المدى المتعاقب من خطط وبرامج التنمية من القضاء على ذلك النمط المتدني وغير اللائق لكرامة الانسان ، وادت الى اختفاء ظاهرة المساكن الهامشية بشكل تام في القطاع الحضري وانحسارها الى حد بعيد في الارياف والبوادي ، وبحيث لم تتجاوز عند اجراء تعداد السكان والمساكن عام 1995 اكثر من 2.8% من مجموع المساكن .

وساهمت الخزانة العامة في تمويل نسبة عالية من تكلفة النهوض بمستوى الخدمات السكنية تصل الى حد التغطية الكاملة لمشروعات اسكان ذوي الدخل المحدود ومشروعات الاسكان العام .

وبوجه العموم فقد اسفرت السياسة الاسكانية عن حدوث قفزه نوعية في الوضع السكني حيث ارتفعت نسبة المساكن الحديثة العمودية (الشقق) من 1.7% عام 1973 الى نحو 18% عام 2000، ووصلت تلك النسبة في المناطق الحضرية الى نحو 22% اما المساكن الحديثة الأفقية (الفيلات) فقد ارتفعت نسبتها هي الاخرى من 1.4% الى نحو 20% خلال الفترة المذكورة ، والامر ذاته بالنسبة للسكن الأفقي (الحوش) فقد ارتفع من 52% الى 62%

وقد تطورت نتيجة لذلك الحالة النوعية للمساكن ، فهناك حالياً نحو 76% منها مربوطة بشبكات الماء الصالح للشرب ونحو 48% متصلة بشبكات الصرف الصحي مقارنة بنسبة 61% و 17% لكلا المؤشرين على التوالي عام 1973 . كما ان هنالك تغطيه لنحو 99% من المساكن بالنور الكهربائي.

بعد استعراض تلك العينة من المؤشرات القياسية للتعرف على مدى افلاح الكفاءة الوظيفية للخدمات العامة في تحقيق التوسع الكمي الأفقي والقدرة على ضمان اتاحتها وايصالها الى الجميع ، ريفاً وحضراً والى المناطق النائية ، ولكافة الشرائح الاجتماعية بدون اقضاء ، هنالك جملة اسئلة اخرى حول التحقق من الابعاد الاخرى للكفاءة الوظيفية يطرحها التقرير من خلال الربط بين الكم والكيف والتحقق من المستويات النوعية للخدمات العامة المنتشرة افقياً والتي تشهد منذ النصف الثاني من عقد الثمانينات ، وبعد انخفاض اسعار النفط ، تراجعاً تدريجياً.

تحدد اسئلة التقرير بهذا الصدد بالاتي : هل ان الشعبيات في اطار اللامركزية قادرة على التطوير النوعي والتسيير المستقل لتلك الخدمات العامة والتمكن من اعادة انتاجها وتحقيق الرضا عنها بين المستفيدين منها من مواطني الشعبية ؟
علاوة على ذلك ، هل سيكون بإمكان الشعبيات الاستمرار في لعب دور الممول والموفر والمجهز والمنتج لتلك الخدمات بمزيد من الاعتماد على الميزانية المركزية التي تعاني من عدم التوازن الحاد ، ام ان عليها ان تفكر ببدائل لتنويع المصادر التمويلية ؟

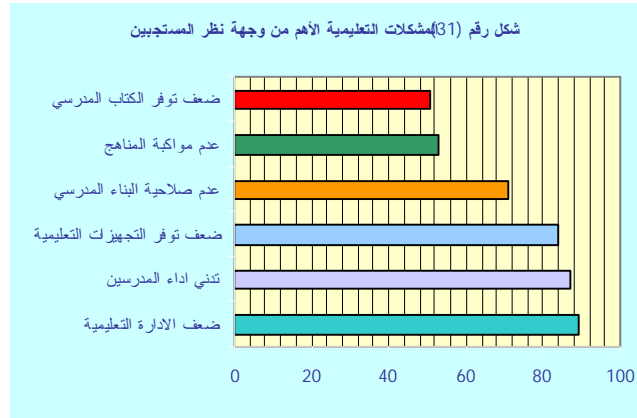
من الناحية الكمية ، لاختلاف في القول بأن الشعبيات قد ورثت شبكة ضخمة من البنية التحتية والمؤسسية للخدمات العامة موزعة توزيعاً عادلاً كي تتاح للجميع ، إلا أنها قد ورثت كذلك من الناحية النوعية تركة من المشكلات المتعلقة يعباً الحفاظ على مستويات تلك الخدمات والحد من إستمرار تدهورها قبل التفكير بتحسين نوعيتها.

فهناك على سبيل المثال ، المشكلات الصعبة المتعلقة بالصيانة ، فنتيجة لتراجع الصرف على ذلك البند من الميزانية العامة لفترة تقارب العقدين ، فإن العمر الافتراضي للابنية العامة وشبكات المياه والصرف الصحي والمنشآت والطرق ووسائل النقل قد تأثر سلبياً من جراء ذلك . ويحتاج الامر حالياً الى ميزانيات ضخمة لاصلاح تلك البنية تفوق بأضعاف عديدة ما يخصص للشعبيات من تمويلات ، فالمبالغ المقدرة من قبل الشركة العامة للمياه والصرف الصحي لمشروعات استحداث واستبدال واستكمال شبكات المياه والصرف الصحي في الشعبيات تصل على سبيل المثال الى نحو 5.5 مليار دينار .

وامام السياسات غير المدروسة التي تتبعها غالبية الشعبيات حالياً بتضخيم الانفاق على الباب الاول) المرتبات (والاصرار على زيادة التوظيف الاجتماعي ، فهي بذلك تغلق المنافذ لاي احتمال لتحسين مستوى الكفاءة التوظيفية للخدمات العامة من الناحية النوعية ، ولاعادة التوازن الى الميزانية التسييرية كي تتمكن من تخصيص المبالغ المطلوبة للانفاق على تطوير بناها التحتية وتوفير امداداتها وتحديث اداءها الاخذ بالتدني.

ونتيجة لذلك فإن هنالك عدم رضا بين جماهير المؤتمرات الشعبية الاساسية في الشعبيات من المستوى النوعي للخدمات العامة) الاجتماعية والمادية (تعكسه مداولات مؤتمر الشعب العام وتقارير المتابعة لاجهزة الرقابة الشعبية ، كما اوضحته بجلاء نتائج الاستقصاءات والمقابلات الشخصية التي اجرتها فرق العمل الميداني في الشعبيات تحضيراً لكتابة التقرير الحالي.

نتائج استطلاع الرأي



في محاولة من التقرير لتشخيص أوجه عدم الرضا من الخدمات العامة في الشبكات واستطلاع الرأي المحلي بخصوص ذلك فقد تم اختيار ثلاثة قطاعات خدمية أساسية ذات احتكاك مباشر بالمواطن (التعليم ، الصحة ، الاسكان) (و جرى مسحها ميدانياً من أجل تشخيص الاسباب التي تقف وراء ضعف مستوياتها .

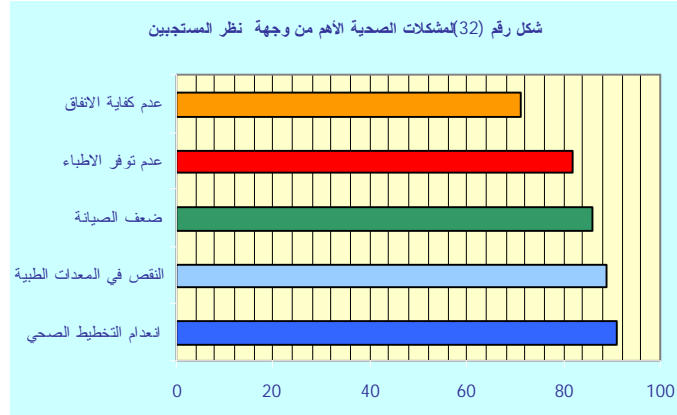
ففي مجال الخدمات التعليمية ، يبدو لنا من خلال تفريغ الاجابات وترتيب المشكلات الرئيسية التي تواجه هذا القطاع حسبما تراه عينة المسح من اولياء امور وخبراء محليين وقيادات اجتماعية ، ان المشكلة الأكثر اهمية في نظرهم والتي تسبب حالة التدهور في المستويات النوعية المدرسية هي انحلال الادارة التعليمية وتفشي ظاهرة الاستسهال وعدم جدية وسائل التقييم المدرسي واستشراء الغش في الامتحانات ، حيث اشار الى مضاعفات ذلك والى خطورته على العملية التعليمية ومردودها التربوي نحو 89% من افراد العينة.

وقد تلت ذلك في تسلسل الاهمية لدى المستجيبين المشكلات المتعلقة بالاساليب المخلة لتعيين المدرسين وانعدام المعايير التربوية لذلك . ونتيجة لتفشي مثل هذه الاساليب فقد ظهرت بين المستجيبين شكوى واضحة من مستوى أداء المدرسين وتأثيرهم السلبي على مستوى تحصيل التلاميذ حيث اشار لذلك نحو 87% من المستجيبين) . **شكل رقم 31**

ولا يقل اهمية عن ذلك ما ابتدته الاستجابات حول المشكلات المتعلقة بعدم توفر التجهيزات التعليمية الأساسية حيث اكد عليها نحو 84% من افراد العينة . اما المشكلات الثلاثة الاخرى التي تتصل بمدى صلاحية البناء المدرسي وبعدم مواكبة المناهج وبضعف توفر الكتب

المدرسي فقد تم اعتبارها مشكلات ذات اهمية بالتوالي من قبل 71% و 53% و 52%مجموع المستجيبين .

وبالنسبة الى عدم توفر البرامج الحديثة والحاسوب في المدارس فقد اعتبرها غالبية المستجيبين من بين أكثر المشاكل حدة والتي تتطلب المواجهة الانية ، حيث اكد على ذلك نحو 89% من افراد العينة.

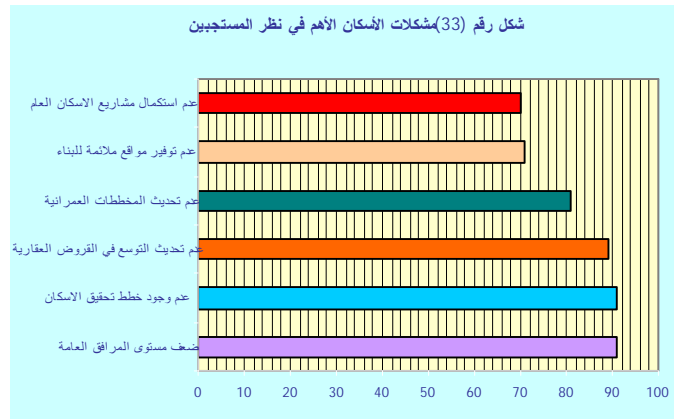


ولا يختلف الامر كثيراً فيما يتعلق بالانطباع السائد عن واقع اداء الخدمات الصحية في الشعبيات ، إذ يعتقد المستفيدون من تلك الخدمات والممارسون لها بأن من اهم المشكلات التي يعاني منها القطاع هي انعدام التخطيط الصحي وتدني نوعية الخدمات ، حيث اجمع على ذلك نحو 91% من المستجيبين ، اما المشكلات التي تلي ذلك فهي بأجمعها متعلقة بمستلزمات الامداد الطبي ، فقد أشارت نسبة عالية من افراد العينة (89%) الى مشكلة النقص في المعدات والاجهزة الطبية وكذلك الى عدم وجود خطة واضحة لصيانة تلك المعدات (86%) ، اضافة الى مشكلة النقص في توفير الاطباء وبالذات التخصصيين. (82%)

واخيراً فان هنالك 71% من افراد العينة يعتقدون بعدم كفاية مخصصات الانفاق على قطاع الصحة في الشعبيات من اجل التغلب على المشكلات اعلاه ، والسير باتجاه تحسين مستوى الخدمات الصحية المحلية). شكل رقم. (32)

وبالنسبة للانطباع السائد عن خدمات الاسكان والمرافق العامة يفرز الاستقصاء الميداني جملة مشكلات نوعية حددتها الاستجابات وتتجلى اكثرها حدة في مشكلة عدم تبني امانات الشعبيات خطأً محلية للاسكان العام والخاص وعدم تحديث الطرق والمرافق العامة ونظم

الاصحاب حيث المح الى ذلك نحو 91% من العينة المختارة . يليها في ذلك مشكلة عدم التوسع في منح القروض العقارية (89%) وعدم تحديث المخططات العمرانية واستحداث مخططات جديدة للاراضي (81%) وعدم توفير مواقع ملائمة للبناء (70%) ، واخيراً عدم استكمال الاسكان العام المتوقع حيث اشار الى ذلك نحو (70%) من افراد العينة.



يضاف الى ذلك مشكلات جاءت بنسب اقل تكراراً ، تتعلق بعدم الاستمرار بتمويل اسكان ذوي الدخل المحدود والاسكان الزراعي وكذلك عدم دعم الشعبيات النائية والتي تزداد فيها نسبة السكن المتدني وزيادة حصتها من مشاريع الاسكان العام.

من جانب اخر هنالك مشكلات اشارت لها العينة تتعلق بعدم منح التسهيلات المصرفية للشركات الخاصة في مجال الاستثمار العقاري وتوفير الضمانات لها للتحرك) شكل رقم (33).

بدائل تحسين اداء

الخدمات العامة

قبل البدء برسم التصورات للسياسات البديلة التي سيهتم بها هذا الجزء من التقرير لابد من الاتفاق بداية بان تحسين الكفاءة التوظيفية والانتاجية للخدمات العامة الاجتماعية والمادية (البنية التحتية) هي عوامل هامة للنهوض بالتنمية المحلية في الشعبيات . ولا يتعلق الامر في تقرير نوعية الرفاه البشري والارتقاء بالمستوى المعيشي عن طريق المنافع الاستهلاكية التي تفرزها تلك الخدمات ، لتحقيق التنمية الاقتصادية المحلية ، حيث ان تحسين مستوى تقديم الخدمات العامة يمكن ان يزيد من دخول الافراد والاسر ومن القدرة على تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة ومن ثم خلق فرص عمل جديدة عن طريق زيادة انتاجية العمل واطاحة الفرصة لسوق العمل كي يقوم بوظائفه بشكل اكثر كفاءة.

وعلى عكس ذلك لا نختلف في القول بأن استمرار تدهور الخدمات العامة في الشعييات على النحو القائم سوف يحجب فرص انتعاش الاقتصاد المحلي والوطني ولن يشجع على استقطاب الاستثمار المحلي والخارجي ويؤثر سلباً على امكانية تحقيق معدلات ايجابية للنمو الاقتصادي . اذ من المعروف ان نوعية الخدمات تؤثر على تكلفة المعاملات المحلية وعلى الوصول الى المعلومات وعلى مستوى الربحية والعوائد والاستخدام لجميع مستويات المنشآت والشركات وبالاخص المنشآت الصغرى التي تشكل اكثر من 95% من مجموع المنشآت في الشعييات.

ولعل الاكثر من ذلك كله هو هذا الطلب الجديد على الخدمات المتطورة الذي يجب ان تواجه تحدياته الشعييات والنتاج من التغيرات التي بدء يفرضها عصر اقتصادات المعرفة والتحولات التي يشهدها النظام الاقتصادي العالمي والفضاءات الاقتصادية التي ما انفكت تتشكل والتي تنبع من التكامل بين التجارة وحرak راس المال في الاقتصاد العالمي ، مما يستدعى كله تطوير واقع القطاعات الخدمية لتكوين راس المال المعرفي المتمثل في قدرات بشرية عالية التكوين ومتعددة المعارف والنهوض برأس المال المادي المتمثل في بنية تحتية متطورة من الاتصالات والمعلومات.

وبأختصار فان الشعييات ستواجه مهام مضاعفة تتراوح ما بين توسيع وصيانة الخدمات العامة القائمة ، وما بين تحديثها والارتقاء بها وفقاً للمقاييس العالمية.

امام مثل هذه المهام الصعبة ، يصبح الرهان لانجاح التخطيط اللامركزي مرتبطاً بضرورة التغلب على الضعف القائم في القدرة المؤسسية لدى الشعييات ، والقصور في القدرة الفنية المتعلقة بكيفية استخدام آليات التخطيط اللامركزي وتوظيفها لتحقيق مردود افضل بتكاليف اقل مقارنة بما كانت عليه في ظل التخطيط المركزي ، ومن ثم الوصول الى حالة تقرب من هدف التوازن المالي الرأسي.

وقد اثبت التقرير في تحليلاته ان سيناريو الاستمرار في الممارسات الحالية ومدىها الى المستقبل سوف يؤدي الى المزيد من التدهور في الخدمات العامة والى سوء توظيف الموارد حيث ان هنالك ممارسات إنفاقية طرأت بعد البدء بنظام الشعييات غير مبنية على أية خطط محلية او معايير ونظم قياسية او حسابات حقيقية للطلب ، مما سيؤدي دائماً الى الزيادة في تكاليف الخدمات العامة بدلاً من نقصانها ومن دون ان يحصل اي تحسين في مردودها.

ويوضح الواقع كذلك بأن راسمي السياسات والمصعدين للاجهزة التنفيذية في الشعبيات يسلمون بانهم غير قادرين بالوضع الحالي على رسم اية تصورات مستقبلية بديلة وعلى مقابلة الطلب المتنامي وضمان استدامة توفير الخدمات الاجتماعية والمادية بمستوياتها الحالية نظراً للتكاليف التسييرية والاستثمارية العالية المطلوبة لذلك مقابل التخصيصات المحدودة من الميزانية المركزية وغير المستقرة سنوياً ، مما لا يوفر الامكانيات لتحقيق صيانة ملائمة للبنية التحتية القائمة وتطوير اداءها والتفكير بمشروعات تحديثه تتناسب مع روح العصر .

علاوة على ذلك ، فان اداء وتسيير تلك الخدمات ما انفكت تتعرض للتراجع النوعي نتيجة لعدم تمكن الشعبيات من تنويع المصادر التمويلية واسترداد نسبة معقولة من التكاليف كي تقدر على اعادة انتاجها دون الاعتماد الكلي على تحويلات الميزانية المركزية.

وتفيد المقارنات الدولية بهذا الصدد للتدليل على ان معدل استعادة التكاليف لدى البلدان النامية في قطاع الخدمات الصحية على سبيل المثال هو %10 ، ويصل في البلدان التي اخذت بتوجه اعادة الهيكلة الى نحو %35-40 من النفقات التسييرية لذلك القطاع ، في حين لايشكل ذلك المعدل في ليبيا اكثر من %1 وفق احصاءات الحسابات الختامية للعام 1998.

ولعل السؤال الذي يمكن ان يثار بعد هذا : اذا لم تستطع الشعبيات وقطاعها العام واجهزتها الحد من التكاليف وتنويع المصادر لتوفير متطلبات الخدمات العامة المحلية وتقديمها الى المواطنين بطريقة كفوة وفاعلة ، فهل ان الشكل المؤسسي والوظيفي الحالي للقطاع الخدمي العام يمتلك اية مقومات للاستمرار ام يتطلب التحوير ؟

في الواقع ، يمكن الاتفاق بهذا الشأن على مراجعة طرق وبدائل عديدة ذات كفاءة مشهود بها لتوفير الخدمات العامة الاجتماعية في الشعبيات من خلال الشراكة مع القطاع الاهلي والخصوصية يطرحها التقرير في هذا الجزء ويوضحها تفصيلاً في) جدول رقم (33) للاختبار والمناقشة لتدارس الصيغ الاكثر جدوى والاكثر ضمانا لتحقيق الكفاءة الانتاجية والتوظيفية ومراعاة للانصاف الاجتماعي ، والاكثر ملائمة مع الثقافة السياسية للمجتمع الجماهيري ، ومع واقع القوى الفاعلة في الاقتصاد المحلي للشعبيات.

(1) تقديم الخدمة عن طريق القطاع العام) مع او بدون التعاقد مع منشآت تشاركية او

شركات مساهمة من القطاع الاهلي لانتاج تلك الخدمة. ()

(2) تقديم الخدمة عن طريق القطاع العام والقطاع الاهلي بالتوازي.

(3) تقديمها عن طريق الشراكة بين القطاع العام والقطاع الاهلي.

(4) تقديمها عن طريق القطاع الاهلي ولكن تحت اشراف مباشر للقطاع العام من اجل

ترتيب وضبط التنافس والتحكم بالنوعية.

(5) تقديمها عن طريق القطاع الاهلي بصورة كاملة) متضمناً ذلك اسلوب العون الذاتي

المحلي في المؤتمرات الشعبية الاساسية (دون تدخل القطاع العام.

وفي نظرنا ، فان جميع البدائل المطروحة اعلاه ذات جدوى ، ويمكن تطبيقها لتحسين واقع اداء الخدمات العامة والاجتماعية في الشعبيات ، الا ان تقرير الافضل من بينها يعتمد على طبيعة الخدمة المعنية

جدول (34) الانماط البديلة لتقديم الخدمات العامة المحلية التي يمكن ان تتبعها الشعبيات من خلال الخصوصية والشراكة مع القطاع الاهلي

نمط الخصوصية	خصائصه	نوع الخدمة العامة الملائمة	العوائد
الترخيص Concession	اجراء تعاقدية يتم مقابل رسوم او تقاسم في المخرجات متفق على نسبها . منح منشأة اهلية) تشاركية ، شركة مساهمة (او شركة اجنبية لتوفير خدمة عامة لفترة محددة . ملكية الاصول الرئيسية تبقى عائدة للمنشأة الاهلية) (*) الملكية : عامة ، الادارة خاصة ، الموارد البشرية عامة وخاصة)	*ادارة وتسيير الموانئ *ادارة الطرق السريعة *ادارة المستشفيات العامة	خصوصية مؤقتة تدوم مدة الترخيص
عقد تسيير وادارة خدمة	وضع الخدمة العامة المعنية ووصولها وقواها العاملة تحت ادارة تابعة للقطاع الاهلي او لشركة اجنبية لفترة زمنية محددة ، يتم خلالها دفع مقابل للمقاول المتعهد الذي يكون لديه لستقلالية كاملة وفق مايبوضحه التعاقد . ويمكن لحجم الدفع بمقابل ان يرتبط بنوعية الاداء) الملكية : عامة ، الادارة خاصة ، الموارد البشرية عامة وخاصة	*ادارة وتسيير الموانئ *الساحات والحدائق العامة *ادارة المستشفيات *المجاري	خصوصية مؤقتة
منشأة عامة ربحية	تقوم اللجنة الشعبية للشعبية بأنشاء شركة تمتلك غالبية اسهمها في البداية . ويكون لها مجلس ادارة يضم بنية عينة مختارة من مستهلكي الخدمة والمستفيدين منها . ويتم تقرير التعريفه مقابل الخدمة والتحكم بالنوعية وفق قواعد السوق	*الكهرباء والماء *الاتصالات	خصوصية جزئية
الامتياز Franchise	تمنح اللجنة الشعبية للشعبية حق التصرف لمنشأة اهلية في تقسيم اداري معين او مؤتمر شعبي اساسي او عدة مؤتمرات لتقديم خدمة عامة معينة ، ويكون الاختيار نتيجة عروض تنافسية وتدفع المنشأة الاهلية رسوم الرخصة بما يكفي لتغطية النفقات الاشرافيه للشعبية ، وتستلم المنشأة الاهلية معالمها وارباحها من الاسر المعيشية والمؤسسات المستفيدة من الخدمة.	*ادارة النفايات الصلبة ورفع القمامة. *موافق السيارات	خصوصية جزئية
منشآت خاصة وريادات اقتصادية	تتيح اللجنة الشعبية للشعبية حرية عمل منشآت القطاع الخاص المؤهلة ان تتنافس على تقديم الخدمة . وفي اطار التنافس الحر تستطيع الاسر والافراد الاقبال على الخدمة التي يوفرها القطاع الخاص وان تدفع مقابل ذلك ، في حين تقرر اسر اخرى الاعتماد على الخدمات المماثلة للقطاع العام	*المواصلات العامة *الخدمات الصحية المدارس	خصوصية

(*) الترخيصات : يتم منحها عادة نتيجة عملية عروض تنافسية . واتفاق الترخيص يوضح الحقوق والالتزامات للمنشأة التي ستوفر الخدمة . وعادة فان المنشأة التي يقع الاختيار عليها يتم التأكد من قدرتها على ادارة وتسيير الخدمات ذات القيمة الاقتصادية والاجتماعية والتي تحتاج الى تحسين جوهري ، وان يكون لها راس مال استثماري كاف وخبرة كافية وسمعة متميزة في ذلك الحقل .

وبالرغم من ان هذه الخيارات لخصوصية تقديم الخدمات العامة والاستعانة بالقطاع الاهلي قد اصبحت نماذج بديلة معترفاً بها لزيادة الكفاءة في توظيف الموارد وتحقيق عوائد افضل لسلع النفع العام والخدمات ، وبانها نجحت في عديد التجارب الدولية كما يوضح ذلك جلياً (الاطار رقم 27) الا ان الامر يجب ان يؤخذ بحذر عند تطبيقها على الشعبيات ، حيث انها لاتحمل صيغة الوصفة الجاهزة وليس هنالك من بديل افضل من الاخر ،

اطار رقم (27)

نماذج من التجارب الناجحة لخصوصية الخدمات العامة

*تدلل التجارب الدولية بأن التعاقد مع المنشآت الخاصة له فوائد ملموسة ، فقد تبين من تجربة البرازيل ان التعاقد لصيانة الطرق العامة قد وفر 25% من الانفاق العام وفي السعودية وماليزيا فان التأجير المالي Leasing للمواني العامة والعهد بها لمنشأة خاصة قد زاد من الكفاءة العملياتي ، وكذلك في غينيا ، حيث ان التعاقد بشأن تجهيز المياه قد زاد من الكفاءة الفنية لعرض وتوفر المياه . وفي زمبابوي تبين بأن التعاقد مع القطاع الخاص بشأن تنظيف الشوارع ، والصيانة في القطاعات الانتاجية والخدمية وامن وحراسة المؤسسات قد ادى الى تراجع ملحوظ في التكاليف .

فقد تم تجربتها بأجمعها ، ونجحت في بعض البلدان في حين فشلت في بلدان اخرى ، وعليه فان مايحكم على اختيار اي بديل دون غيره هو الحقيقة العملية.

وبالنسبة للشعبيات يؤكد التقرير بأن نجاح تلك البدائل سيعتمد بالدرجة الاساس على مدى وجود سوق فاعلة وقطاع اهلي ذو قدرة وممارسة وقابلية للاستثمار في البنية الراسمالية وفي الموارد البشرية المطلوبة لمثل هذه المهام الحرجة ، وان يكون من النضج ومن المسؤولية الاجتماعية بحيث يوفر تنافس حقيقي للعرض من الخدمة المعنية مما يحقق خيارات واسعة للمستهلك واكثر من مصدر لتوفير الخدمة وعرضها.

اضافة لذلك فان حالة الضعف المؤسسي الراهن للقطاع العام في الشعبيات وسواد المحسوبة يمكن ان تقوض المنافع المفروض اشتقاقها من الخصوصية ومن السياسة التعاقدية ، بل قد يؤدي ذلك الى المزيد من هدر الموارد والفساد الاداري والمالي.

وبأختصار ، فان السياق المؤسسي ومستواه لكل خدمة قطاعية يجب ان يؤخذ بالاعتبار عند التفكير في خصوصية تلك الخدمة وفي اختيار ما هو اكثر ملائمة من بين الحلول البديلة ، وذلك مايقره صراحة الاطار الكلي للخطة الوطنية التي يجري التحضير لها.

ولابد من الاعتراف بهذا الصدد ان التصورات الاستراتيجية والسياسات الكلية التي تهدف الى اعادة هيكلة قطاع الخدمات وخصوصته مازالت في ليبيا في مرحلة مراجعة البدائل ورسم السياسات وستحتاج الى وقت كاف قبل صياغتها ورسم برامجها قبل اخضاعها لمناقشة المؤتمرات الشعبية الاساسية والنظر في اقرارها .

الا ان ذلك لايعني عدم وجود تجارب لم تزل محدودة في الشعبيات تسعى باتجاه توسيع مساهمة القطاع الاهلي في تقديم الخدمات التعليمية والصحية وبعض خدمات النظافة وجمع النفايات الصلبة والمرافق العامة والخدمات المتفرقة الاخرى.

ونظراً لحداثه هذا التوجه ، فقد اوضحت المقابلات التي اجراها فريق التقرير ان هنالك العديد من وجهات النظر المختلفة بين الخبراء والمسؤولين في الشعبيات حول بدائل واحتمالات الدور الممكن للقطاع الاهلي واشكال الخصوصية الممكنة في تقديم الخدمات العامة .فالبعض ينظر لذلك بأعتبره نوع من التعاقد ، اي بمعني العهده الى منشآت القطاع الاهلي بالمهام والمسؤوليات لتقديم الخدمة المعنية في حين تبقى امانة الشعبية متحكمة بالوظائف الاشرافية والضبط النوعي.

اما البعض الاخر فيضع ذلك التحول في اطار التصور الاوسع لاعادة الهيكلة الشاملة للقطاع العام بشقيه الخدمي والانتاجي ، واخضاعه الى حساب التكاليف والارباح وادخاله كمتنافس مع القطاع الاهلي في تقديم الخدمات.

ويذهب فريق ثالث الى فهم عملية الخوصصة بمعنى تنحي القطاع العام كلياً وتحويل مسؤولية توفير الخدمات العامة بالكامل الى القطاع الاهلي واعطاءه الحرية لتقرير الاسعار ومستوى التعريفه بنفسه.

ولعل القاسم المشترك الذي تجتمع حوله كل هذه الاراء هو ضرورة خوض رهان الاعتماد على القطاع الاهلي في تقديم الخدمات العامة ، الا انها بنفس القوة تطالب بضرورة إنجاح رهان اللامركزية وتطوير نظام الادارة الشعبية وجعله من التجارب الرائدة وتبني شعار "الشعبية الفاعلة" كما اطلق عليها البعض . وذلك لن يتم في نظرهم من خلال رفع اليد والتخلي عن المسؤوليات في تقديم الخدمات العامة ، بل من خلال تحديد ادوار جديدة ذات مردود عملي لكل شعبية.

ومثل هذا التصور المطروح للادارة اللامركزية الفاعلة لن يتم من وجهة نظر المستجيبين الا ان من خلال اتباع استراتيجتين اساسيتين :

اولهما : ضرورة مطابقة دور الشعبية لقدراتها الفعلية ، حيث ان من اخطاء القطاع العام والدولة في ظل التخطيط المركزي خلال العقود الثلاثة الماضية هو محاولة القيام بجميع الأدوار (الممول والمجهز والموفر والمنتج للخدمات العامة) في ظل قدرات إدارية محدودة وموارد مالية غير متجددة وامكانيات بشرية غير كافية.

ثانيها : أهمية التأكيد على أولوية بناء القدرات لدى أمانات الشعبيات وتطوير الإدارة الشعبية وإعدادها لأدوارها الجديدة في إطار اللامركزية حيث ان الاعتماد على القطاع الأهلي سيفرض بطبعه ، كتغيير هيكلية ، مسؤوليات إدارية تسييرية جديدة على الشعبيات سواء من نواحي التخطيط او من نواحي نظم القياس والتمويل والمراقبة والتدابير الإجرائية والمعاملات وتقييم التعاقدات .. الخ ، مما سيستدعي وجود أجهزة جديدة وتقسيم عمل مغاير .

وبطبيعة الحال ، فإن ذلك لا يعنى تكديس كم هائل من قوة العمل في قطاع الخدمة المدنية ، كما هو الأمر حالياً ، بل توفير طاقم من القوى العاملة المؤهلة والمدربة بصورة فنية عالية لتولى تلك المهام .

ويساعدنا الذهاب خطوة ابعد في تحليل تلك التصورات لنتبين بأن الغالب الأعم من المستجيبين قد اجمع على أن تدخل القطاع العام فى الشعييات لتقديم الخدمات العامة يبقى أمراً حتمياً وضرورياً ويقع في صلب مقومات الإدارة الشعبية . إلا إن الجميع يود ان يفصل بين مسألة توفير الخدمة العامة وبين إنتاجها .

فالتوفير يعنى ان تهتم الشعبية بتقرير كم ونوع الخدمة وطبيعة الطلب المحلي عليها ونظمها القياسية المطلوبة للتحكم بالنعوية والتأكد من إنها تتمتع بمصدر تمويلي ، وبأن يتم تنفيذها وتقديمها للمواطن ، وتلك مسؤوليات تقع على عاتق امانة الشعبية .

اطار رقم(28)

الحالات التي يتعهد فيها القطاع العام في الشعييات بتوفير وانتاج الخدمات العامة

§ حين يقرر عدم ملائمة استرداد التكاليف بصورة شاملة من بعض سلع النفع العام) مثال : الامن العام والشرطة ، §2 الطرق الداخلية، §3 المطافئ... الخ (عندما تتطلب درجة المنافع الجماعية وجود توفير وانتاج مواز من قبل لقطاع العام) مثال : التعليم ، §5 الرعاية الصحية ، §6 الاسكان لمحدودي الدخل ، §7 جمع النفايات الصلبة... الخ (في حالة عدم التيقن بأن التوفير والانتاج الكفؤ والشامل للخدمة العامة المعنية يمكن ضمانه من قبل القطاع الاهلي تحت ظروف احتكارية) مثال : تزويد الماء وشبكات الصرف الصحي. (§ في حالة عجز القطاع الاهلي في توفير انتاج خدمة تحمل مصلحة عامة في ابعادها ، §1 O حيث ان تكاليفها الاستثمارية عالية جداً مقارنة بالمخاطر ومعدلات العائد المحتملة.

فى حين أن توليها لمهمة انتاج الخدمات كذلك سيعني إنهاكها فى إدارة حجم ضخم من القوى العاملة فى قطاعات الخدمة العامة ومن البيروقراطية ذات القدرة الاستجابية والجاهزية الضعيفة والإنتاجية المتدنية .

اطار رقم (29)

الحالات التي يعجز القطاع الاهلي فيها عن التعهد بتقديم الخدمات العامة

q وجود عوائق قانونية أو إدارية وإجرائية للإمداد المستمر لمستلزمات التشغيل وضمان عوائد الاستثمار. ليس هنالك من وسائل لاستعادة التكاليف من المستهلك لان الخدمة العامة المعنية ذات منفعة جماعية ، §3 وإن حجم الاستهلاك الفردي لا يمكن تقديره وتقييمه. قد يكون من الممكن فى الخدمة المعنية قياس حجم الاستهلاك الفردي ، §5 إلا إنها بطبيعتها تتضمن عنصر المنفعة الجماعية بدلاً من المنفعة الفردية ، §6 والتي على اساس منها لا يرغب المستهلك إن يدفع مقابل الخدمة. فى حالة ان فرض التكاليف الكاملة على المستهلك يؤدي الى ايجاد خلل اجتماعي يؤدي الى مضاعفات تؤثر على الاستثمار وتحجب الاتاحية المتوازنة لتلك الخدمة بين الفئات الاجتماعية المختلفة . فى هذه الحالة يفضل القطاع الاهلي وجود برنامج مصاحب من القطاع العام لتوفير شبكة امان اجتماعية.

c لا يمكن للقطاع الاهلي كذلك ان يجازف بانتاج الخدمة العامة المعنية اذا ما كانت الاحتياجات الاستثمارية تفوق قدراته في الوقت الذي يمكن ان تكون ضئيلة او تحمل هامش التقطع وعدم اليقين.

c هنالك وضعية يستطيع معها القطاع الاهلي ان ينتج الخدمة العامة ولكن طبيعتها الفنية والحجم الاستثماري الضخم قد يعيق التنافس، مما يجعل القطاع العام يتردد في منح التعاقد مالم يتمكن من وضع الضوابط لحماية الجماهير المحلية من ممارسة القوة الاحتكارية

ان مثل هذا التوجه المغاير يؤكد على ان الشعبية عندما تتعهد بتوفير خدمة عامة معينة ، لا يعنى بالضرورة التعهد بإنتاج الخدمة بنفس الوقت ، حيث هنالك بدائل عديدة تتبعها الدول لاننتاج الخدمات من بينها إمكانية التعاقد مع منشآت القطاع الاهلي ، او عن طريق اعادة هيكلة منشآت الخدمات العامة ذاتها وتمتعها بالاستقلالية والاحتكام الى قواعد التكاليف والعوائد والربحية وبنفس الاليات التي تعمل بها مؤسسات القطاع الاهلي . وبطبيعة الحال ليس هنالك من بديل يصلح لجميع الحالات حيث ان قطاعات الخدمات الاجتماعية والمادية غير متجانسة بطبيعتها فيما يتعلق بالسياسات المطلوبة والخيارات المؤسسية الملائمة .

خلاصة ، بإمكاننا ان نستنتج من جملة الآراء والمقترحات أعلاه ان مهمة القطاع العام في توفير وإنتاج الخدمات العامة في أن واحد على المستوى المحلي في الشعبيات سوف لن يصبح ضرورياً الا في حالة فشل القطاع الأهلي وعدم قدرته على توفير الخدمة المعنية . وبالشكل الذي يراه التقرير فإن القطاع الأهلي يعجز عادة أو يتردد عن التدخل لتقديم الخدمات العامة في جملة حالات وظروف يوضحها بالتفصيل الاطارين (28) و (29) على التوالي.

وفيما يتعلق بمبررات هذه البدائل التي تميل الى ضرورة الاستعانة بالقطاع الاهلي للتشاطر في تقديم وانتاج الخدمات العامة ، فقد افرزت المقابلات الميدانية كذلك جملة آراء متضاربة حيث يرى البعض ان المنشآت التشاركية والشركات المساهمة سوف تتمكن من اعمال معايير الاداء والجودة بشكل اكثر تنظيماً وكفاءة وبالتالي اكثر قدرة على تقديم خدمات افضل من القطاع العام . ويرجعون ذلك الى جملة عوامل يمكن تلخيصها بالاتي:

2الجدوى المتأصلة في المشروع الخاص والتي يمكن ان تعمل على تشجيع روح المبادرة في المجتمع المحلي لكل شعبية وكذلك قدرته العالية على خلق حيوية اقتصادية واستثارة

التنافس الذي يؤدي الى الحد من التكاليف والى المرونة والجاهزية العالية في تقديم الخدمات.

3 امكانية القطاع الاهلي في تعبئة موارد اضافية محلية للشعبية من راس المال ومن خبره مما يضعه في الخدمة المباشرة للشعبيات وللشأن العام.

4 الكفاءة الفائقة للمشروع الخاص والتي يمكن ان تتأني من التحسب لاحتمالات ومضاعفات المنافسة والاطار مما يستوجب تقديم مستوى عال من الخدمات . وكذلك الحرية الاوسع التي يتمتع بها المشروع الخاص لعقلنة قوة العمل والانتفاع الامثل منها ووضع نظم للحوافز والاثابة وفقاً للانتاجية ومستويات الاداء.

5 التحرر من قيود تركز البيروقراطية كما هو الحال مع منشآت القطاع العام.

6 القدرة على تحقيق اقتصاديات وفورات الحجم ، وخاصة اذا ماتعهدت الشركات المساهمة بتولي انتاج خدمات عامة في اكثر من شعبية مجاورة.

اما البعض الاخر من الاراء فيميل الى الواقعية ويعتقد ان مثل هذا التصورات لجدوى الاعتماد على القطاع الاهلي هي مثالية وقد لا تنطبق حالياً على واقع القطاع الاهلي او البيئة الاقتصادية في الشعبيات . ويشير هذا الفريق الى محدودية القدرات التنظيمية لذلك القطاع وعدم تمتعه بالمسؤولية الاجتماعية والتزامه بها ، اضافة الى ضعف القدرة المالية لديه والتي ينتج عنها عدم قابليته على تعبئة المدخلات الراسمالية اللازمة لدعم عملياته في الخوصصة .

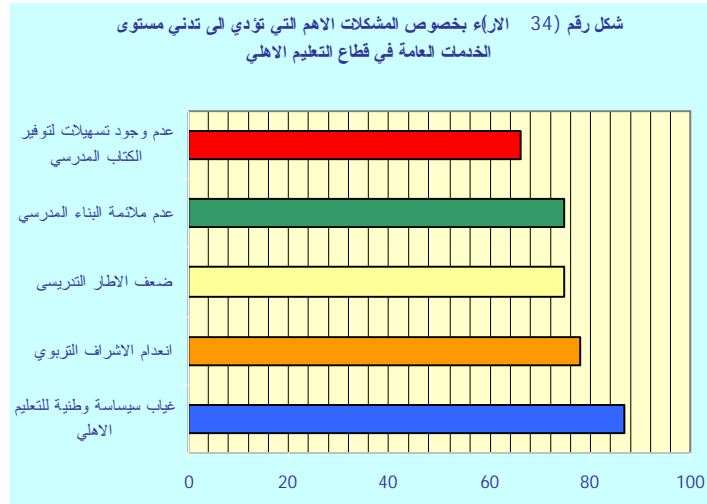
ويذهب البعض بعيداً ليقترح امكانية التفكير بالتعاقد الخارجي مع شركات اجنبية في بعض القطاعات الخدمية الكبيرة) المستشفيات والمراكز الطبية الكبيرة (التي يعجز فيها القطاع الاهلي المحلي عن مواجهة متطلباتها التنظيمية والمالية.

وتستشهد هذه الاراء المتحفظة بالواقع الفعلي الحالي لممارسات خوصصة الخدمات العامة في الشعبيات ولتؤكد من واقع التجربة عدم وجود ضمان واضح بأن القطاع الاهلي يمكن ان يفرز معدلات اداء ارفع من القطاع العام تحت ظروف التعاقد التنافسي ، وبالاخص في قطاع الخدمات الاجتماعية) التعليم والصحة (التي تحث ممارساتها بالمواطنين يوماً . وفي حالة التسليم باتباع سياسة وطنية لتقديم مثل هذه الخدمات عند طريق القطاع الاهلي فان احتمال فشل السوق سيصبح عالياً ما لم تكن هنالك رقابة محكمة على النوعية وما لم يكن هنالك وضوح في الاهداف والمهام ومستويات الخدمات المقدمة.

وللتدليل على ذلك فمن الملحوظ حالياً ان المدارس التي تديرها التشاركيات لم تفلح في تقديم خدمات ارفع مما هي عليه في التعليم العام الرسمي . ومازال العمل الاهلي في القطاع الصحي كذلك لم يصل الى مستويات عالية مطلوبة ، بدليل ان الاعتماد على العلاج بالخارج واللجوء الى مستشفيات الدول العربية والاوربية يبقى مرتفعاً ، مما يعكس عدم ثقة المستهلك بالخدمة الصحية في الداخل بالرغم من رخص اسعارها النسبي مقارنة بالخارج.

وبتعبير اخر ، فان من مضاعفات السماح للمنشآت التشاركية في انتاج الخدمات التعليمية والصحية دون ضوابط واهداف محددة ان النوعية في توفير تلك الخدمات اتسمت بالتدني في قطاع التعليم وبالتراجع في قطاع الصحة . والسبب في ذلك يعود الى ان معايير الربحية البحثه وتقديم الخدمة بالحد الادنى والاقتصاد في النفقات وتحقيق العائد السريع قد حلت محل المقاييس المهنية .

وتلك قضايا بالغة الخطورة يجب على الادارة المحلية في الشعبيات ان تأخذها بعين الاعتبار لان اثار عدم الاستقرار التي يمكن ان تفرزها مستقبلاً قد تكون كبيره وخارجة عن السيطرة ولايمكن تجاوز اضرارها بسهولة على توفير الخدمات العامة.



وتتعرز جملة الاراء والاستنتاجات اعلاه والتي افرزتها المقابلات الشخصية من خلال ربطها مع نتائج الاستقصاءات الميدانية حول واقع ممارسة التعليم التشاركي والخاص في الشعبيات وتقييم ادائه وتشخيص المشكلات التي تعترضه ، حيث تبين المؤشرات التي افرزها المسح بأن المشكلة الاساسية في تدني مستويات الاداء هي عدم وجود سياسة وطنية واضحة تجاه

هذا النوع من التعليم مما يشجع على التلاعب وعدم الالتزام بمعايير واضحة . وقد اكد على ذلك نحو 83% من المستجيبين .

وفي السياق ذاته اكد نحو 78% منهم بأن العلة الاساسية تكمن كذلك في انعدام الاشراف التربوي والفني وعدم استقرار الادارة المدرسية . اما الاسباب الاخرى فتتعلق بعدم ملائمة البناء المدرسي وضعف نوعية الاطار التدريسي ، حيث اشار لذلك نحو 75% من افراد العينة على التوالي.

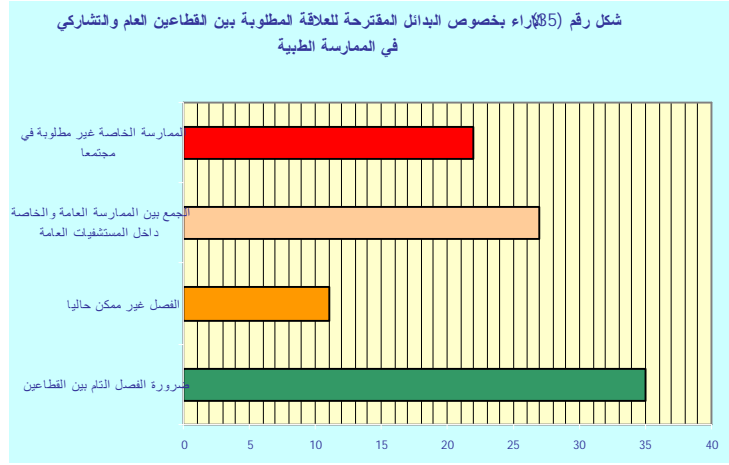
واخيراً تأتي مشكلة عدم وجود تسهيلات لتوفير الكتاب المدرسي اذ حصلت على اجماع 68% من الاجابات) . شكل رقم(34)

اما عن نتائج الاستقصاء الميداني بشأن تقييم اداء القطاع الصحي التشاركي والخاص فيبدو الامر مختلفاً الى حد ما ، حيث يتضح من خلال الاجابة على سؤال : **ماهو الرأي بشأن الممارسة الطبية في القطاع الاهلي في شعبيتك ؟** ان الاراء متباينة بين الشعبيات بهذا الصدد ، فالبعض منها وبالذات النائبة ترى بأن الخدمات الطبية الخاصة ملائمة لديها . على الطرف الاخر يلاحظ ان غالبية الشعبيات وبالاخص الكبيرة منها ترى بأنها غير ملائمة.

ويبدو من خلال الانطباع العام حول الاختلاف في الاجابات ان الشعبيات الصغرى التي تتضائل فيها مراكز الخدمات الصحية للقطاع العام قد وجدت في القطاع الاهلي معيماً لها على مقابلة الطلب المحلي ، وذلك على عكس الشعبيات الكبيرة .

وبوجه العموم فان 63% من الاراء في مجموع الشعبيات تقر بعدم ملائمة ممارسة القطاع الصحي التشاركي الخاص.

أما بالنسبة لبدائل العلاقة بين الممارسة الصحية في القطاع العام والممارسة في القطاع الخاص فيلاحظ من خلال التحقيق الميداني ان هنالك عدم اتفاق واضح بين المستجيبين حول نمط العلاقة المطلوبة ، ففي الوقت الذي تؤيد فيه نسبة 35% ضرورة الفصل التام بين القطاعين ، فان نسبة أقل (11%) تعتقد بأن مثل هذا الفصل غير ممكن في الوقت الحاضر.



على الجانب الاخر هنالك 27% من الاراء تفضل الجمع بين الممارسة العامة والخاصة داخل المستشفيات العامة ، كما هو معمول به في بعض الدول الاخرى ، حيث يساعد ذلك في نظرها على تقليل التكاليف من خلال استخدام المعدات والاطباء بصورة مشتركة ، في حين تعتقد النسبة الباقية 22% ان الممارسة الخاصة غير مطلوبة في النظام الجماهيري ويمكن استبدالها بقطاع صحي عام يعتمد على نظام وطني للتأمين الصحي (الشامل). شكل رقم 35

خلاصة لما مر عرضه من بدائل ، ومن خلال الاستعانة بالتجارب الدولية ، يخرج التقرير بنتيجة مفادها ان القطاع الاهلي قد ينجح في تسيير وتقديم قطاعات خدمية معينة اكثر من غيرها ، حيث ان الخدمات العامة تحتوي عادة على نشاطات متعددة يمتلك البعض منها بعداً تقنياً عالياً) مثال الاتصالات (والبعض الاخر ذو بعد تقني واطى) مثال نظافة البيئة (، وان القطاع الاهلي قد ينجح تماماً في تقديم مثل هذه الخدمات ، في حين هنالك قطاعات خدمية اخرى يصعب عليه تنفيذها بنفس مستويات النجاح لان نشاطاتها تتمحور اساساً حول الفرد وتحثك به مباشرة (مثال الصحة والتعليم .)

إضافة لذلك نلاحظ ان العديد من تلك القطاعات الخدمية قد تكون ذات طابع تنافسي في حين لايمكن اخضاع قطاعات اخرى لصيغ تنافسية ، وعليه فان على الشعبيات ان تتدارس كل هذه التمايزات والفروق وتأخذها بنظر الاعتبار عند رسم السياسات والبدائل ، لانها قد تزيد او تقلل من خيار الاعتماد على القطاع الاهلي في انتاج الخدمة العامة المعنية كبديل لتعظيم توظيف الموارد.

بقى ان نذكر بأن مثل هذه المراجعات والبدائل ، تظل محتفظة كذلك بحيز واسع لخيار اعادة هيكلة وتفعيل دور المؤسسات الخدمية للقطاع العام ذاتها وتمكينها من وسائل فرض الرسوم واستعادة التكاليف كي تتمكن من القيام بدورها الفاعل والدخول كمنافس قوي في انتاج بعض الخدمات ، وبالاخص الاجتماعية منها.

ويورد التقرير بهذا الصدد بعض المبررات التي تقف الى جانب فرض الرسوم على الخدمات التي ينتفع منها المواطن ، فهي تساعد على (1) : ترشيد الموارد المحدودة (2) اختبار الطلب (3) خلق موارد لمقابلة الطلب (4) ضمان اعادة انتاج الخدمة واستدامتها (5) اعطاء اهمية واحترام للمؤسسات الخدمية التابعة للقطاع العام وعدم المبالغة في استغلالها والضغط عليها وجعل المواطن واعياً لحساب التكلفة و (6) جعل المنشأة العامة التي توفر الخدمة تتمتع بكفاءة اعلى عن طريق الحوافز التي تحصل عليها ، وبالنتيجة الحرص على تقديم خدمات بنوع افضل.

الا ان هنالك على الطرف الاخر بعض الحجج التي تقلل من اهمية فرض الرسوم في تطوير نوعية الخدمات للمنشآت التابعة للقطاع العام ، حيث توجد صعوبات عملية في الجباية نظراً لامتناع المواطن الليبي عن الدفع وتسهيل الادارة في ذلك . اضافة لذلك هنالك صعوبات اخرى في قياس الاستهلاك من الخدمة المعنية وتحديد الفئات الاجتماعية محدودة الدخل التي تستوجب الدعم والاعفاء من دفع المقابل.

ويقترح البعض ان يتم البدء بفرض رسوم الخدمات العامة) الصحية والتعليمية بالذات (على الاجانب من غير الليبيين ، حيث لاتشملهم ملكية الموارد من قبل المجتمع. واذما ما كانت هنالك بعض سلع النفع العام التي تحتمل تعميم الدفع الكامل للتكاليف مقابل الخدمة دون دعم ودون تمييز) البنزين ، الكهرباء ، الهاتف والاتصالات (، فإن هنالك سلع وخدمات اخرى تتطلب سياسة اجتماعية واضحة للرسوم) التعليم ، الصحة ، الاسكان (...).

ختاماً ، وفي نهاية هذا الفصل لابد من التسليم بان انتاج الخدمات العامة وتعزيز كفاءتها الوظيفية والانتاجية سواء اكان ذلك عن طريق القطاع الاهلي او بواسطة القطاع العام فإن هنالك بعض التعميمات يمكن ايرادها بشأن التنفيذ وعلى الشعبيات التقيد بها.

فهناك اولاً ضرورة الالتزام الواضح والدقيق بمقاييس تصميم واداء الخدمة العامة المعنية وتعريف الحد الادنى المطلوب حيث ان ذلك يساعد على الضبط والتغطيه والكفاءة . ومثل هذه المقاييس يجب ان تدخل كتكاليف سواء في النفقات الاستثمارية او التشغيلية ، ومن خلالها ايضاً يتم تقرير دورة محددة للصيانة ، وتوفير ميزانية سنوية لتعويض الاندثار . كما ان تلك المقاييس التي يوفر التقرير نماذج منها في الملحق يجب ان تتم ترجمتها الى اعباء عمل ومستويات مهارية محددة وبرنامج عمل حيث يقود ذلك الى تحسين آليات التعيين وتوصيف العمل.

وقد اصبح واضحاً للقارئ من خلال المعالجات التي اوردها التقرير ان الوضع الحالي للطريقة التي يتم فيها انتاج الخدمات العامة في الشعبيات في كل من القطاع العام والاهلي على السواء لايسمح بمقابلة معايير النظام القياسي المشارله ولا لمقاييس الاداء الاخرى المطلوب تطويرها لتحديد المستوى النوعي للخدمات .

ومن هنا فإن الحل العملي الذي نقترحه لذلك هو ان تكون هنالك خطة متوسطة الامد من اجل الوصول المرحلي للمستويات التي تحددها تلك المقاييس حول معايير التكاليف والعوائد مع وجود مقارنات سنوية بالاسعار الثابتة وهذا يتطلب اجراء تعديلات في التكاليف الجارية ونسب توزيع القوى العاملة وبشكل الانتفاع او الهدر في استخدامها وتشخيص مستويات تأهيلها المهاري ومايتطلبه من تسريح واعادة تأهيل ووضع مواصفات للبنية التحتية ، اضافة الى تقرير تسعير التعريفية لاستعادة التكاليف وفق حسابات التكاليف والعوائد ومراعاة الجوانب الاجتماعية ، وتحديد طبيعة التكنولوجيا التي يتم استخدامها وتحديثها ، ورسم معايير ممارسة المهن والمخاطر والتعويضات والتأمين من اجل توفير نوعية الخدمة وفق المقاييس المتفق عليها . على ان يتم ذلك كله في اطار اجراء توقعات النمو والطلب والمتطلبات المالية وخطة لتطوير الخدمات العامة.

من جانب اخر ، يتوجب توفير بيانات تفصيلية ودورية حول مخزون البنية التحتية المطلوب صيانتها والخدمات التي يجب توفيرها بهذا الشأن ، ووضع حدود قصوى للتدخل في الآلات والمعدات) مثال : يجب ان تكون بكل الاحوال 80% من المعدات الطبية او التقنيات التعليمية صالحة للعمل ، ولايمكن تجاوز ذلك والنزول دونه. (



واقع القدرات التخطيطية للشعبيات

يوضح الضعف القائم في انماط التحكم بأدارة وتوظيف الموارد المحلية والذي برز من خلال تقييم الاداء وقياس القدرات التمويلية والخدمية في الشعبيات أن التخطيط اللامركزي والذي مازال في مرحلة التشكل ولم يمضي على تطبيقه الا سنوات معدوده بحاجة الى اطار مفهومي وعملي يحدد المهام ويوزع المسؤوليات وفق المستويات المختلفة

كي يتمكن من ان يعطي للادارة الشعبية معناها الحقيقي وللتنمية المحلية قابلية السير في طريق الاعتماد على الذات . وبالاتجاه نفسه هناك حاجة اكثر الحاحاً تدعو الى ضرورة مراجعة القدرات التخطيطية والعمل على تطوير بناءها المؤسسي والفني وتقوية دورها في تسيير الاقتصاد المحلي.

وبتعبير آخر ، يبدو بان استمرار حالة " اللاتخطيط " بالشكل المعمول به حالياً لاستخدام الموارد المالية والبشرية وتوفير وانتاج الخدمات العامة سوف لن تساعد على كسب رهان اللامركزية كبديل افضل لتوظيف الموارد .

وقد يفيد التذكير من جديد بأن حالة ضعف الاداء القائمة تعود الى جملة عوامل موضوعية البعض منها داخلي او ذاتي يتعلق بمحدودية الخبرة المؤسسية والتنظيمية للادارة اللامركزية التي يتطلبها نظام الشعبيات، والبعض الاخر خارجي يتحدد بقصور الامكان التنموي وبأتكالية الشعبيات على الموارد المركزية مما يضعف من استقلاليتها وقدرتها على التخطيط (المستقبلي) . اطار رقم. (30)

وفي اطار مثل هذا الواقع ، يعتقد التقرير بأن هنالك عدة استنتاجات ميدانية يمكن الخروج بها لتحديد محاور معالجته في هذا الفصل .

يتعلق المحور الاول بالحاجة الى توفير اجابات حول الاسئلة التالية : ما الذي يمكن ان تقوم به الشعبيات في مجال رسم السياسات والخطط الاقتصادية المحلية الفاعلة ؟ وماذا لا يمكن ان تقوم به في ظل امكانياتها وقدراتها المحدودة او في داخل فضاءها المحدود أساساً ؟ وكيف يمكن لها من خلال التخطيط المحلي تحقيق الانتفاع الافضل من مواردها البشرية والمالية ؟

اطار رقم(30)

حالة للاتخطيط واهم ابعاد ومسببات ضعف الاداء في الشعبيات

✓ المحدودية النسبية للدور المستقل الذي يمكن ان تلعبه امانات الشعبيات للارتقاء بالتنمية الاقتصادية المحلية، 2v وذلك لان المحددات التي تقف كحجر عثرة في طريق النمو هي في غالبها عوامل مازالت خارج حدود الشعبية وتتصل بالسياسات الكلية المتبعة والتي توطن المناخ الاقتصادي المحلي . كما تتصل تلك المحددات كذلك بعوامل تتجاوز الحدود الوظيفية ذاتها وتتعلق بالتقلبات في الاسواق العالمية مما يؤثر على موارد الدولة، 3v وبالتبعية، 4v موارد الشعبيات.

الا ان مثل هذه المحددات لا يمكن ان تغلق المنافذ امام ادوار عديدة يمكن ان تؤديها الشعبيات في الوقت الحاضر لرسم السياسات والاستراتيجيات والخطط من اجل تطوير اشكال جديدة للنشاط الاقتصادي المحلي القائم على الموارد المحلية ، مستفيدة من الهامش المعقول الذي تم تحقيقه من قبل الدولة في اصلاح السياسات الاقتصادية الكلية والذي تعمل على استكمالها الخطة الوطنية. 2003-2007

استمرارية الدور التقليدي والفهم الخاطئ لادارة عملية التنمية المحلية، 6v

حيث ان المسؤولين في الشعبيات لا يمتلكون في غالبيتهم قدرة الفعاليات الاقتصادية ومازالوا يؤكدون على ممارسة الدور المألوف والذي اثبت عدم جدواه واستحالة استمراريته في التوفير والانتاج الرأسي للسلع والخدمات بدلاً من محاولة التفكير ببدائل النهوض بالنمو الاقتصادي المحلي، **v7** او في الحد الأدنى، **v8** العمل على الحد من التدهور الاقتصادي ومن زيادة معدلات البطالة.

v وعليه فان مايجري اتباعه هو طلب المزيد من التحويلات المركزية **v1 O**، بدلاً من ان تتمحور خطط التنمية المحلية على توسيع دائرة المشاركة الافقية للقطاع الاهلي لتوليد مصادر مالية ذاتية .

v1 محدودية الامكان التنموي لدى عديد الشعبيات، **v1 2** وضعف الموارد من اجل تسيير وتطوير البنية التحتية والخدمات وتقديمها بنوعية مناسبة تساعد على توفير الارضية اللازمة لاقلاع التنمية الاقتصادية المحلية من جانب **v1 3**، والنهوض بمستوى الرفاه الاجتماعي من جانب اخر .

وذلك يعود ، كما تبين ، الى عاملين اساسيين اولهما العامل الداخلي الذاتي والمتمثل في ضعف الخبره لتوظيف الموارد وفق حسابات التكلفة والفاعلية لتحقيق افضل العوائد وعدم توفر الموارد البشرية المدربة في امانات الشعبيات للقيام بذلك ، مصحوبة بعدم توفير الموارد المالية الكافية.

اما ثاني تلك العوامل المحددة فهو خارجي يتعلق بالامكانات الطبيعية والمادية والمكانية لدى بعض الشعبيات والتي تساعد على توليد موارد محلية ذات قيمة عالية ، اضافة الى عدم قدرتها على وضع خطط تطويرية ذات افق زمني متوسط وبعيد نتيجة لحالة التقطع وعدم اليقين من التحويلات المركزية وتغيير سياسات ومعايير التوازن الاقتصادي الكلي من عام لآخر.

2- اما المحور الثاني فيختص بالحاجة الى مراجعة واقع الفواعل الاقتصادية الرئيسية في الشعبيات والتي يمكن ان تساهم في الرفع من مستوى توليد الموارد المحلية في الشعبيات وبالاخص من خلال توسيع مشاركة القطاع الاهلي والنهوض بالمشروعات الصغرى والمتوسطة والعمل الذاتي من اجل تنشيط الحركية الاقتصادية المحلية وتوسيع سوق العمل واستحداث الفرص الجديدة للاستخدام وزيادة معدل دخل الفرد لتمكينه من المساهمة في تحمل نفقات الخدمات العامة وتطوير مستوى رفاهه الاجتماعي .

3- ويهتم المحور الثالث بتشخيص المحددات التي تفرضها السياسات الاقتصادية الكلية والوسطية على امكانات التخطيط للتنمية الاقتصادية المحلية في الشعبيات والنظر في السياسات البديلة التي يمكن تطبيقها على المستوى الوطني من اجل التغلب على المشكلات القائمة والتي تؤثر على اداء القطاعات الانتاجية ومنشآتها العامة والخاصة ، حيث يمكن ان تعمل تلك السياسات في حالة اعمالها بالشكل الصحيح على الارتقاء بأمكانات التنمية الاقتصادية المحلية بدلاً من خنقها وتحجيمها .

وبدون شك فان هذه المحاور الثلاثة متكاملة عندما يتعلق الامر بتعزيز امكانات التنمية الاقتصادية المحلية في الشعبيات وتوفير المناخ اللازم لنجاح الخطط المحلية ، الا ان اهمها بواقع الحال هو المحور الثالث الذي يمكن ان يشكل ارضية الاقلاع لتفعيل المحاور الاخرى . فتوفير المناخ الاقتصادي والنهوض بالقطاع الانتاجي يمكن ان يحدث الاثر المضاعف على الاقتصاد المحلي ويستثير الاستخدام ويعمل على توسيع فرص العمل في جميع القطاعات متضمنة

الزراعة والصناعة والتجارة والخدمات . كما يؤدي من جانب آخر الى اضافة منتجات جديدة للسوق ، ويساعد على الاستفادة من اقتصاد وفورات الحجم ويشجع على اتباعه . كل ذلك سوف يزيد بدوره من الحيوية الاقتصادية للشعبيات) منفردة او مجتمعة في اطار تخطيط مناطقي (عن طريق خلق موارد محلية ذاتية جديدة ، كما سيتمكن من توفير وانتاج الخدمات بطريقة عقلانية تعتمد حسابات التكاليف والعوائد مع مراعاة الجوانب الاجتماعية في التوزيع.

اعتماداً على مثل هذه المسلمات ، سيجاول التقرير في معالجاته وتحليلاته للمحاور الثلاثة على توفير فهم افضل لواقع القدرات التخطيطية في الشعبيات من خلال مراجعة ابعادها ومقوماتها المختلفة وتقييم اداءها وتشخيص المشكلات القائمة ، واستطلاع الرأي بشأن آثارها . كما سيعمل في الوقت نفسه على تحديد طبيعة المعايير والاليات المستخدمة في تصميم الخطط واختيار المشروعات والتعرف على دور المؤتمرات الشعبية الاساسية في رسم وتنفيذ السياسات المحلية وفي صنع القرار التنموي.

وفي السياق ذاته ، سيعمل التقرير في بعد آخر على اختبار حجم وخصائص القطاع الاقتصادي الاهلي والتعرف على واقع العمل التشاركي والفردى والتحقق الميداني من آراء العاملين فيه حول المشكلات والمعوقات التي تواجههم وطبيعة الدور الذي يمكن ان تلعبه امانات الشعبيات في تيسير عمل القطاع الاهلي .

واخيراً سيتضمن التحليل في بعد ثالث اثر السياسات الكلية والوسيطه على واقع اداء القطاعات الانتاجية) الزراعة والصناعة (في الشعبيات من خلال تحليل نتائج الاستقصاءات الميدانية و آراء المستجيبين بهذا الشأن ، وتبيان وجهات النظر بشأن السياسات البديلة المطلوبة للتوجه نحو الانتاج في خطط التنمية المحلية.

وبدون شك فان الاجابة الوافية على مثل هذه الاسئلة جديرة بان توفر اطاراً تحليلياً مطلوباً يمكن ان يساعد راسمي السياسات على المستويين الوطني والمحلي ، إذ ان اجهزة التخطيط المركزية) مجلس التخطيط العام والهيئة العامة للتخطيط (لم تقم بمجهودات كافية لفهم الديناميات والمضامين الاقتصادية على المستوى الوحدى) المحلي (في الشعبيات ، بل ركزت جهودها بدلاً من ذلك على فهم وتحليل مستوى الاقتصاد الكلي . ويتوفر لدينا حالياً كما ضخماً من

البيانات والتحليلات والدراسات والسياسات المرسومة لذلك المستوى ، مقابل الغياب شبه الكامل لبيانات ودراسات حول الشعبيات .

وبأختصار فان ذهنية التخطيط المركزي مازالت هي المسيطرة حتى في ظل تبني نظام اللامركزية والخطط الاقتصادية المحلية.

واقع التخطيط الاقتصادي المحلي

من اجل توفير اطار مرجعي لتقييم الواقع التخطيطي المحلي في الشعبيات ومن ثم رسم البدائل التطويرية ، يرى التقرير ضرورة البدء بتحديد اطار عام لمبادئ واهداف التخطيط الشعبي وتبيان خصوصيته في اطار الديمقراطية المباشرة والتنظيم الاجتماعي – السياسي في ليبيا.

ولعل نقطة البداية في عملية تحديد اطار الدلالة هي التسليم بان التخطيط المحلي في الشعبيات سواء في مستوى رسم السياسات او في تصميم الخطط ومتابعتها واختيار المشروعات يجب ان يكون بالاتجاه الصاعد ، والذي يبدأ من مناقشات المؤتمرات الشعبية الاساسية وفي ذلك تطابق مع ما ينص عليه قانون رقم (1) لسنة 2001 بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية ، حيث تعمل الجماهير المحلية على تحديد الاحتياجات والمعوقات وتشخيص امكانات المؤتمر الشعبي الاساسي وامكانات الشعبية لمقابلة الخدمات والبنية التحتية وتشخيص طبيعة البرامج والمشروعات المطلوبة للنهوض بالاقتصاد المحلي وتطوير المستوى المعيشي والرفاه الاجتماعي لسكان المؤتمر الشعبي الاساسي بوجه الخصوص وللشعبية بوجه العموم .

وبطبيعة الحال فان مثل هذا الهدف الجدير بارساء قواعد تجربة فريدة للامركزية وللحكم الشعبي لن يتحقق بالوجه المطلوب ، كما اوضح ذلك التقرير في تحليلاته السابقة ، مالم يتم ضمان وجود قدرات تنظيمية وفنية لدى كل شعبية ونظم قياسية يجري الالتزام بها لتوفير اسس المنهج العقلاني والصحيح للتخطيط المحلي.

ويتطلب ذلك بالتأكيد ان تكون بحوزة المؤتمرات الشعبية الاساسية وامانات الشعبيات منظومة متكاملة من المعلومات والدراسات والتقارير التقييمية المرحلية والمعايير التخطيطية التي تساعد على تأطير مناقشاتها وتعينها على الخروج بنتائج اكثر دقة تفرق بين الاحتياجات والرغبات في وضع الخطط واختيار المشروعات وتفهم حدود الامكانيات القائمة وتعمل على احترام المال العام والحرص عليه.

وبتعبير ادق فان القدرات التنظيمية والفنية وتوفير النظم القياسية لتحديد الاداء للتخطيط الشعبي اذا ماتوفرت يمكن ان تساعد على التفريق بين التخطيط المحلي كعملية سياسية وبين التخطيط المحلي كعملية فنية وعدم الاقتصار على العملية الاولى كما يحدث في غالب الاحوال.

وبدون شك فان تحقيق التوازن بين البعدين جدير بأن يؤدي الى عقلنة العملية التخطيطية المحلية وانجاز مايلي :

2الرفع من قدرة المؤتمرات الاساسية وامانات الشعبيات على تحليل اوضاع التنمية وتحديد الموارد الطبيعية والمادية والبشرية وتشخيص المعوقات والامكانيات بصورة انتظامية وتقييم الاداء في المؤتمرات الشعبية الاساسية التي تضمها الشعبية ، وفق معايير ونظم وآليات محددة.

3زيادة القدرة على صياغة غايات واهداف عملية التوجه للخطة المحلية للشعبية بمؤتمراتها الاساسية المختلفة وسياساتها التنموية المطلوبة نابعة من تشخيص موضوعي للاولويات وواعية للمحددات.

4التمكن الفني والتنظيمي من وضع اطار واضح للاستراتيجيات الممكنة للتنمية المحلية ولتقديم الحلول والبدائل لزيادة الموارد المحلية للشعبية وتفعيل مشاركة القطاع التشاركي والاهلي والعمل الجماعي الشعبي في برامج ومشروعات الدورة الاقتصادية لدى كل مؤتمر شعبي اساسي وللشعبية ككل.

5التأكد من امكانية تنفيذ تلك الاستراتيجيات المتبناه وتحويلها الى خطط ومشاريع في اطار الموارد المتاحة محلياً ومركزياً.

ومما لايرقى الى الشك ، ان تحقق مثل هذا الوضوح في الرؤية وازالة التناقض بين جانبي العملية التخطيطية السياسي والفني ، سيضمن بالتأكيد مردوداً ايجابياً افضل لمناقشات المؤتمرات

الشعبية الأساسية في رسم السياسات واقتراح مشروعات الخطط المحلية بعد ان تكون قد اصبحت على داريه بحدود الاحتياجات والامكانات ، ومما يعمل بدوره على التنسيق بين احتياجات كل مؤتمر شعبي اساسي واخر ، وداخل اطار الشعبية ككل.

ضمن هذا الاطار المرجعي لما يجب ان يكون عليه التخطيط الشعبي ، ومقابل ما افرزته نتائج التقييم الميداني لواقع التخطيط المحلي في الشعبيات من سلبيات في التطبيقات القائمة ، يبدو من خلال ما افرزته استطلاعات الرأي ان هنالك وعياً متزايداً لدى جماهير المؤتمرات الشعبية الأساسية بضرورة ردم الفجوة القائمة وتجاوز العقبات والممارسات الخاطئة وتطوير تجربة التخطيط اللامركزي في اطار الشفافية والمساءلة ، وتفعيل المناقشات في اطار المؤتمرات الأساسية وتنظيمها وفق اسس وقواعد تعمل على تحسين المردود .

كما ينعكس هذا الوعي بصورة واضحة عند مراجعة مناقشات مؤتمر الشعب العام خلال العامين الماضيين والاليات الجديدة التي تم البدء بتنفيذها لتحقيق المزيد من الكفاءة في آليات المسائلة والتطوير.

من جانب اخر ، يلاحظ بأن شرائح مختلفة من المواطنين المحليين قد ابدت مطالبة وبصوت عال بضرورة الرفع من مستوى الاداء للامانات المصعدة وحتمية كسب رهان اللامركزية ، وكما يتضح ذلك في مناقشات المؤتمرات الأساسية.

مقابل ذلك هنالك استجابات وتطبيقات تبدو متفاوتة بين امانات الشعبيات في سعيها لتلبية ذلك الطلب الجماهيري المتصاعد والارتقاء بمستوى الاداء .

وفي معرض تقييم الجوانب الفنية للتخطيط المحلي بالشكل المعمول به حالياً يبدو كذلك بأن هنالك شكوى واسعة بين المسؤولين المحليين من ضالة الخبرة التخطيطية المتوفرة ومن عدم وجود ادلة عمل او اليات تدريبية وتأهيلية لتكوين الاطر اللازمة في قواعد العمل للتخطيط اللامركزي . وترد عديد المقترحات بهذا الصدد لتطالب مجلس التخطيط العام والهيئة العامة للتخطيط بان يبادرا الى بذل الجهود للنهوض بالقدرات التخطيطية المحلية وسد النقص الفني القائم.

ومما لاشك فيه ان عملية التطوير والتنفيذ المتسق لمبادئ التخطيط اللامركزي القائم على المشاركة الشعبية الكاملة هي ليست بالامر السهل ولا يمكن العثور عليها ببساطة في التجارب

الدولية . وعليه فهي تتطلب جملة مهام ومضامين ابداعية يتحتم مواجهتها من خلال تحديد مقومات اطارها التفاعلي والثقافي ومن خلال اعادة هيكلة مؤسسية مرحلية وتطوير تنظيمي متكامل كي يمكن تحقيق التغيير التدريجي المدروس ، وانجاح مثل هذه التجربة الرائدة التي تنفرد ليبيا بممارستها.

من الناحية الفنية ، يستدعي الامر ابتداء ان يكون هنالك حصراً وطنياً للاحتياجات من القدرات والامكانيات التخطيطية المطلوبة على كافة المستويات) المستوى المركزي : مجلس التخطيط العام والهيئة العامة للتخطيط (، وعلى المستوى المحلي) مجالس التخطيط المحلية وامانات الشعبيات والمؤتمرات الشعبية الاساسية (، وعلى المستوى المناطقي) بين الشعبيات المتجاورة . (وعلى ضوء ذلك يتم تقسيم العمل ورسم العلاقات المؤسسية اللازمة والموارد البشرية المطلوبة .

ويؤيد بحق العديد من المستجيبين في الشعبيات ممن تمت مقابلتهم ميدانياً ان عملية التحديد للقدرات والقيام بنشاطات التأهيل واعادة التأهيل للخبرات التخطيطية المحلية وتوزيع الوظائف والمهام لايمكن ان تتم بشكل نشاطات منعزلة ومتقطعة ، بل في اطار برنامج وطني ، وبحيث يجري تنفيذها بصورة دورية ومستمرة ، كي يمكن توفير الخبرة الفنية المتطورة لمواكبة الاولويات والاليات والتقنيات التي تطراً بتسارع على مناظير عملية التخطيط وجوانبها المختلفة في ظل السياسات الاقتصادية المتغيرة والتي بدأ يفرضها عصر العولمة والفضاءات الجديدة.

اطار رقم (31)

المحاور الحاكمة لتطوير القدرات التخطيطية في الشعبيات

كما يراها فريق التقرير

المحور الاول : البنية التخطيطية : راجع فريق التقرير البنية التخطيطية القائمة بمستوياتها المختلفة وخرج بجملة من التحليلات والمقترحات وكالاتي
المستوى المركزي : هنالك تداخل في شكل العلاقة الفنية والادوار بين مجلس التخطيط العام التابع لمؤتمر الشعب العام والهيئة العامة للتخطيط التابعة لامانة اللجنة الشعبية العامة ، سواء اذا ماتم تحليل تلك الادوار من وجهة العلاقة بين التشريع والتنفيذ او من وجهة العلاقة بين اجهزة رسم السياسات والاجهزة التخطيطية التنفيذية ، حيث يتبين بأن مجلس التخطيط العام يتولى بالشكل الذي يحدده له القانون رقم (13) لعام 2000 (بشأن التخطيط مهام تشريعية وفنية في آن واحد ، مما يتطلب التنسيق بالمهام بين الطرفين ، واعطاء الهيئة العامة للتخطيط صلاحيات تنفيذية اوسع.
المستوى المحلي : ينص القانون رقم (13) بشأن التخطيط لعام 2000 على تشكيل مجالس تخطيط محلية في الشعبيات ، وبشكل ينسق اهدافها المحلية مع اهداف مجلس التخطيط العام المركزي . الا ان مثل هذا الترابط التشريعي العمودي ، ليس له مايقابله على المستوى التنفيذي ، حيث ان قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (182) لعام 2000 بشأن إنشاء الهيئة العامة للتخطيط لاينص على احداث ادارات او وحدات

تخطيطية في الشعبيات وبالشكل الذي يحقق الترابط التنفيذي في اعداد ومتابعة الخطط محلياً ومركزياً ، وقد اقترح التقرير في احد اوراقه ودراساته المساندة ضرورية تدارك هذه الفجوة التنظيمية ، وذلك ماحدث بالفعل حيث تم مؤخراً استحداث امانة التخطيط على مستوى الشعبيات والمؤتمرات الشعبية الاساسية.

المحور الثاني : السياسة التخطيطية : اذا اخذنا بالاعتبار ان ليبيا تنتقل في المقطع التاريخي الحالي من مرحلة التخطيط المركزي الى التخطيط اللامركزي ، وان غالبية الامانات المركزية قد تم الغاءها ، وان الاتجاه هو نحو اعطاء الشعبيات الاستقلالية في اخذ القرار التنموي وباعتبار ان كل شعبية لا تشكل وحدة جغرافية او اقتصادية فحسب ، بل كذلك وحدة تخطيطية قائمة بحد ذاتها ، يجب عندها تبديل ذهنية التخطيط المركزي التي مازالت سائدة ، وعدم الاكتفاء بتحليل السياسات الكلية ورسم البدائل المستقبلية للاقتصاد الوطني بالرغم من اهمية التحليل على ذلك المستوى ، واستكمال الصورة بتطوير خبرة تحليل السياسات لدى الاجهزة التخطيطية في الشعبيات وتوفير القدرة المؤسسية والفنية لذلك ، على ان تشارك في عملية التحليل جميع الفواعل الاساسية في الاقتصاد المحلي للشعبية (القطاع العام ، القطاع الاهلي ، العمل النقابي والمهني ، إضافة الى المنفعين من بين الشرائح الاجتماعية المختلفة (قبل عرضها على المؤتمرات الشعبية صاحبة القرار لتقرير مايلزم بشأنها).

المحور الثالث : الموارد التخطيطية : يتطلب النهوض بهذا المحور وجود جهد مركزي متكامل تشارك فيه الهيئة العامة للتخطيط ومجلس التخطيط العام ومعاهد التدريب والجامعات والخبرات العربية والدولية للنهوض بالموارد البشرية التخطيطية ، حيث تعرضت هذه الخبرات الوطنية للتشتت والتبدد بعد التوقف عن اعتماد خطط التنمية عام 1986

وعلى مستوى اخر ، يمكن ان تشارك جملة شعبيات متجاورة لتطوير البنية التخطيطية وانشاء اطار مؤسسي مشترك يعمل على توفير برامج تدريبية وتبادل الخبرات الناجحة ضمن اطار التخطيط المناطقي لتلك الشعبيات ، وذلك لمقابلة الطلب على الكفاءات التخطيطية وتبادل الخبرات فيما بينها.

المحور الرابع : الدعم التخطيطي : يتضمن هذا المحور ضرورة انشاء قواعد بيانات احصائية ونوعية كافية في الشعبيات ، وتأسيس شبكة وطنية للمعلومات تضمن التدفق المستمر للبيانات وتبادلها مركزياً ومحلياً في الشعبيات . كما تتطلب ضرورة وجود قواعد بيانات حول فرص الاستثمار والعمل التشاركي والاهلي والمشروعات المشتركة مع الشركات الاجنبية ، وفرص التشغيل والاستخدام... الخ) كما يتضمن محور الدعم التخطيطي ايجاد جهاز متابعة متمكن لدى كل شعبية وكذلك على المستوى المركزي للتقييم الاقتصادي والاجتماعي الدوري ، وقياس الاثر للمشروعات على الفئات المنفعة ، وتنفيذ استطلاعات الرأي والاستقصاءات بشأن ذلك وتوفير التغذية الراجعة لتصميم وتعديل خطط التنمية المحلية .

وبالتأكيد فان مثل هذه المقترحات تدلل على وجود وعي واضح بين المستجيبين بمتطلبات العصر ، والذي بدأ فيه مفهوم التخطيط بالفعل يأخذ ابعاداً جديدة ترتبط اكثر فأكثر برسم السياسات الكلية والقطاعية المختلفة وبالامركزية في الحكم وحساب العوامل الدولية كمدخلات فاعلة في الخطط المحلية والتحسب للعلاقات الاقتصادية والنظام الاقتصادي العالمي الذي يتميز بالايقاع السريع وعدم اليقين ، ولما يطرأ من تغيرات على التقسيم الدولي للعمل وبروز مهن جديدة وتقدم مهن اخرى ، والتحول من مفهوم الميزة النسبية الى الميزة التنافسية في تقرير اهداف التخطيط المحلي والمركزي.

ويقترح التقرير بهذا الصدد اربعة ابعاد ومحاور حاكمة لتخطيط التنمية المحلية على مستوى الشعبيات ، ويرى ان بإمكان البرنامج الوطني المقترح للنهوض بالمهام والخبرات التخطيطية المحلية ان يعمل على توفيرها حيث تتضمن نشاطات متعلقة بالمحاور التالية (1) : البنية

التخطيطية) على المستويين المركزي والمحلي (2) (السياسة التخطيطية (3) الموارد
التخطيطية (4) الدعم التخطيطي). اطار رقم (31 و) جدول رقم. (35)

جدول رقم(35)

الوظائف والمهام الاساسية المقترحة لتطوير عملية التخطيط المحلي على اله

الموارد التخطيطية	السياسة التخطيطية	البنية التخطيطية	المستوى التخطيطي
<ul style="list-style-type: none"> تصميم برامج تأهيل التخطيطية المحلية. تطعيم مجلس التخطيط بأعضاء فنيين بالتعيين. وضع ميزانية محلية تأ التطور التدريجي لزي ومقابلة احتياجات خطة 	<ul style="list-style-type: none"> صياغة رؤية للتنمية وللمستقبل الاقتصاد المحلي تطبيق نسق تخطيطي مرن وتأطير مداولات المؤتمرات الشعبية الأساسية من خلاله. تفعيل الثقافة التخطيطية القائمة على المساءلة السياسية والشفافية. 1 وضع خطط وبرامج لاجال مختلفة) القصير، 11، المتوسط، 12، البعيد) 	<ul style="list-style-type: none"> 1 الاستخدام الفاعل لاطار العمل التخطيطي لانجاز مهام التخطيط المحلي. 1 تقوية الترابط بين الخطة وبين البدائل في توفير الموارد والميزانية 1 وضع التدابير التنظيمية للتخطيط عبر القطاعات وعبر المؤتمرات 1 تفعيل مهام مجالس التخطيط المحلية 1 التأكيد على التخطيط المناطقي عبر الشعبيات المتجاورة 	<p>مستوى المؤتمر الشعبي الاساسي ومستوى الشعبية</p>
<ul style="list-style-type: none"> 2 تقديم المشور القدرات التخطيطية الم 2 تقديم دراساد تجارب عالمية لكيفية تذي عمليات التخطيط اللامر 	<ul style="list-style-type: none"> 2 وضع تصورات وأطر عمل للسياسة الكلية التي تقع في إطارها الخطط المحلية للشعبيات. 2 تصميم خطة وطنية تأخذ بالاعتبار رفع الاستقلالية المحلية والتخطيط المحلي الى ابعد الحدود الممكنة مع مراعاة جوانب التخطيط المناطقي والاحتياجات المختلفة للشعبيات وفقاً لمستويات التنمية فيها. 	<ul style="list-style-type: none"> 2 توفير إطار عمل واضح للعملية التخطيطية. 2 اقتراح اوجه مراجعة وتعديل القوانين والضوابط التخطيطية . 2 تطوير كتيبات دليل وادوات عمل التخطيط من اجل التكيف مع النمط التخطيطي المطلوب 	<p>المستوى المركزي</p>

مشكلات التخطيط
الاقتصادي المحلي

يتبين من خلال الحصر الميداني ، ان هنالك عديد المشكلات القائمة التي مازالت تعيق تطبيق التخطيط اللامركزي الذي يلائم نظام الشعبيات ، يلخصها التقرير بالنقاط التالية :

-من الواضح ان الاكتفاء بمزج الاليات التخطيطية بالمشاركة الشعبية الكاملة دون اعتماد مدونات ولوائح تخطيطية يتم الالتزام بينها واتباع نظم قياسية وتخطيطية متفق عليها وطنياً لتأطير الحوار والمعالجات على المستويين الافقي والعمودي ، قد ادى بطبيعة تفاعلاته الى ارتفاع حاد في مستوى الطلب من قبل المؤتمرات الشعبية الاساسية على البنية التحتية (الاجتماعية والمادية) وعلى طلب الاعانات والدعم الاجتماعي ، مع وجود ضغط كبير لتوزيع الموارد والمال العام على مشروعات قد تكون في غالبها غير مدروسة ، وفي احيان كثيرة غير ذات جدوى ، او قد يبنى البعض منها على رغبات لاعلاقة لها بأية معايير .

وقد تبدى من خلال معاينة الواقع بأن عدم الالتزام بالقواعد التخطيطية يحدث بكثرة على مستوى المؤتمرات الشعبية الاساسية ، الا ان الامر لا يختلف كذلك على مستوى معظم امانات الشعبيات حيث ان عملية وضع الخطة المحلية للشعبية ككل وتوسيع الاستشارات بشأنها هي الاخرى لاتتعدى بشكلها الحالي اكثر من كونها قائمة مشروعات غير خاضعة في غالبها لمعايير ونظم قياسية او دراسات جدوى ، يتم ادراجها لاستحصال التمويل المركزي وطلب المزيد منه .

واذا ما قمنا بعملية تحليل سريعة لمحتوى الخطط التي تعتمد عليها الشعبيات بشكلها الحالي سنستدل عندئذ بأنها في غالبها الاعم شكلية ونمطية وضعيفة من الناحية الفنية ، وتتشابه بين كل الشعبيات ولاتحمل افاقاً مستقبلية تعبر عن بدائل مدروسة للتوجه التنموي في الشعبية ولأحتمالات تطوير القدرة التمويلية الذاتية.

وفي السياق ذاته ، لا يوجد هنالك ترابط وثيق في غالبية الشعبيات ما بين الخطة المحلية ومبادرات القطاع التشاركي والاهلي ، او المبادرات الجماعية والعمل الشعبي للمؤتمرات الاساسية كمدخلات هامة في الخطة.

وعليه ، فان الخطط المحلية المعمول بها هي خطط للقطاع العام بالدرجة الاساس ووفق مفهوم ان الدولة هي التي تمول وتجهز وتنفذ المشروعات الخدمية والانتاجية دون وجود تصورات في تنويع مصادر التمويل وادراج مشروعات يمكن ان يمولها او ينتجها القطاع الاهلي بالكامل او بصورة مشتركة.

ولعل من بين المشكلات الأخرى التي تؤثر سلباً على مصداقية التخطيط المحلي في نظام الشعبيات هي أن عملية التخطيط مازالت غائبة في معظم الحالات على المستوى القاعدي (مستوى المؤتمرات الشعبية الأساسية)، وأن الخطة المحلية التي يتم وضعها على مستوى الشعبية قد تأخذ ببعض المقترحات للمشاريع الواردة من المؤتمرات بصورة انتقائية وفقاً لإمكاناتها. والسبب في ذلك هو عدم وجود أي توافق أو تنسيق بين هذين المستويين المطلوبين من التخطيط فيما يتعلق بوضع أهداف الخطة أو تصميمها.

وبطبيعة الحال فإن غياب وجود أجهزة تخطيطية على مستوى المؤتمر الأساسي وربطها بالخطة المحلية للمؤتمرات المجاورة وللشعبية ككل يجعل من الأخيرة غير قادرة على تجسيد الاحتياجات الأساسية للمؤتمرات. ولعل القرار الأخير بأستحداث مثل هذه الأجهزة سيساعد على تحقيق التوافق والتنسيق المطلوبين.

إلا أننا يجب أن نفر من جانب آخر بأن هنالك عدداً كبيراً من المؤتمرات الأساسية لا يمكن تحميلها مسؤولية تخطيطية حتى في ظل صدور القرارات الجديدة نظراً للافتقار الكامل للإمكانات البشرية الفنية اللازمة. ومن أجل التغلب على ذلك يمكن التفكير بآليات عديدة يمكن من خلالها سد تلك الثغرات (التخطيطية) مثال: مجموعة مؤتمرات شعبية متجاورة تنجز خطة واحدة وتتبادل الخبرات. ()

وقد تكون المشكلة الأهم التي تواجهها عملية التخطيط المحلي والتي تؤثر على مصداقيتها هي تلك المتعلقة بمستوى ومنظور ووسائل المناقشات الفنية للمؤتمرات الشعبية الأساسية وبالشكل الذي يترجم بأمانة مبدأ المشاركة الشعبية الكاملة في وضع خطط نابغة من الحاجات الفعلية لسكان الشعبية لم تزل إلى حد بعيد غير معرفة تعريفاً واضحاً، وكما أن هنالك العديد من المسائل التخطيطية والتنظيمية المطلوبة والتي يتوجب حسمها كي يأخذ التدرج التخطيطي موقعه المناسب في ظل اللامركزية والإدارة الشعبية.

فمن الملاحظ على سبيل المثال أن الحوار في المؤتمرات الأساسية حول تحديد المشروعات المحلية لا يستند في الغالب إلى أرقام أو إلى أوراق عمل لتحديد الاحتياجات في محلات الشعبية المختلفة وتشخيص الإمكانيات التطويرية المختلفة، كما لا تعتمد عمليات اختيار المشاريع واقتراحها والمطالبة بأعتمادها وإدخالها في الخطة المحلية على أية معايير للجدوى أو لحساب للتكاليف والعوائد ولحجم الانتفاع منها.

على مستوى التشابكات الامامية والخلفية يعاني التخطيط المحلي من عدم وجود اي تكامل قطاعي افقي على مستوى الشعبية ، وان الاجهزة التخطيطية المركزية لم توفر ايه ادلة للامانات الفنية المحلية حول كيفية وضع وتصميم الخطط في قطاعاتها الانتاجية او الخدمية وحساب التكلفة والفاعلية في التخطيط عبر القطاعي . وعليه فان الخطط المحلية بشكلها الحالي لاتتعدى كونها مشروعات تم تجميعها من القطاعات دون وجود ايه ترابطات او تشابكات .

ويحدث مثل هذا الخلل بطبيعة الحال نظراً لعدم وجود الخبرة التخطيطية اللازمة لمعرفة كيفية تحديد نسق الاولويات في اختيار المشاريع بين القطاعات) من خلال التعرف على سبيل المثال على حجم السكان المستفيدين من المشروع ، تشابكات المشروع ، توقعاته المستقبلية ، ومدى ارتباطه بالشعبيات المجاورة ، قدرته التنافسية ، اولويته الاجتماعية بالنسبة للمناطق الاقل حظاً... الخ .)

وبأختصار فان عملية اختيار المشروعات بالشكل المعمول به حالياً في الشعبيات لم تنزل مفكرة الى المعيارية والجدوى ، وغالباً ماتركز على المشروعات العامة الكبرى التي كانت تتبع التخطيط المركزي اساساً.

ويعود ذلك في نظر التقرير الى جملة عوامل من بينها عدم وجود مقاربة منهجية تخطيطية أولاً ، والتردد في صياغة سياسات بعيدة المدى للتطوير القطاعي ثانياً ، وضغط التدخل المركزي في توزيع الموارد على الشعبيات ثالثاً.

وتؤدي مثل هذه الحالة ، كما هو ملاحظ ، الى استحالة وضع اولويات تنموية محلية لكل شعبية واختيار وتقييم مقترحات المشروعات في اطار الموضوعية ، وإلى عدم احتواء الخطط المحلية للشعبيات على اتجاهات وتوقعات بعيدة المدى لطبيعة التوجه الانمائي لكل شعبية ، بل تتمحور الخطة بدلاً من ذلك وتتكيف وفقاً لما يمكن ان تحصل عليه من الميزانية المركزية او لما تمليه الاخيرة عليها.

ومما لا شك فيه ، ان ذلك كله يضع الشعبيات في حالة من عدم اليقين ومن عدم القدرة على وضع وتحديد آفاق مستقبلية للنهوض بالتنمية المحلية ، مما يؤثر بدوره على مصداقية اللامركزية

وعلى الاستقلالية والقدرة على التخطيط المحلي الذي يسير على طريق الاعتماد على الذات لكل شعبية.

إضافة لضعف التكامل الافقي المشار له اعلاه ، تعاني الخطط المحلية كذلك من ضعف التكامل والترابط الرأسي لجميع المستويات التخطيطية بدأ من خطة المؤتمر الشعبي الاساسي وانتهاءً بالخطة الوطنية ، حيث من المفترض ان يتم ذلك في اطار تصور استراتيجي واضح للتخطيط الانمائي على مستوى التراب الوطني ككل.

ولعل اوضح مثال على انعدام الترابط الرأسي يتجلى في حالة الغياب التام للحلقة الوسطى بين التخطيط المحلي على مستوى الشعبية والتخطيط على المستوى الوطني والتي تتمثل بالتخطيط المناطقي الذي يربط الشعبيات المجاورة في خطة تنموية متكاملة ، وفي اطار المخطط الطبيعي الوطني للتنمية المكانية ، بالرغم من ان ذلك النمط من التخطيط بإمكانه ان يضمن استحداث بؤر ومراكز للنمو جديدة بتعظيم العوائد وتوظيف الموارد بأستخدام وفورات الحجم ، كما يمكن ان يؤمن النهوض بالتنمية المحلية في الشعبيات وفق ترتيب واضح لتقسيم العمل والتعايش . وسيعمل التقرير في الفصل الاخير على تبيان اهمية ذلك المستوى من التخطيط بصورة تفصيلية.

يضاف الى ذلك عدم اعتماد التخطيط البيئي كجزء من مدخلات وعمليات التخطيط للتنمية المحلية ، اخذين بالاعتبار تراكم المشاكل البيئية في بعض الشعبيات والمتأثيه من الهواء او الماء او التربة او من مشكلات التنوع البيولوجي.

في المقابل مازالت اللجان الشعبية للشعبيات ومجالس التخطيط المحلية تنظر الى اعداد الخطة كواجب سنوي يجري انجازه مكتئباً مرة واحدة وتحت ضغط عامل الزمن لمناقشته من قبل المؤتمرات الشعبية وتقديمه الى مجلس التخطيط العام واللجنة الشعبية العامة من اجل الحصول على التمويل المركزي.

وفي ذلك ، بطبيعة الحال ، سوء فهم واضح لعملية التخطيط في ظل اللامركزية والادارة الشعبية ، والتي تتطلب منهجيتها النظر الى التخطيط كعملية مجتمعية تعتمد الحوار والتشاور في

المراحل المختلفة لاعداد الخطة والتي تستغرق غالبية شهور العام قبل وضعها بالصورة النهائية ، وكما سيوضح التقرير ذلك في الفصل القادم.

اخيراً ، وفيما يتعلق بالجوانب المؤسسية والفنية للاجهزة التخطيطية المحلية في الشعبيات فمن الواضح ان مجالس التخطيط المحلية كاجهزة تشريعية مازالت تفتقر الى التنظيم الاداري والفني الملائم والى الخبرة التخطيطية اللازمة والى المستلزمات المالية الضرورية للقيام بالخطوات التحضيرية والاجرائية لتصميم الخطط المحلية والقيام بالمهام المنوطة بها وفق القانون رقم (13) بشأن التخطيط لعام. 2000

كما ان هنالك غياباً واضحاً للوحدات والاقسام التخطيطية في الاجهزة التنفيذية لدى الشعبيات قبل ان يتم استحداثها اخيراً ، ومازال الامر بحاجة ماسة الى وضع برنامج وطني تشارك فيه الاجهزة التخطيطية المركزية) مجلس التخطيط العام والهيئة العامة للتخطيط (ومجالس التخطيط المحلية واللجان الشعبية للشعبيات من اجل تطوير الموارد البشرية التخطيطية المحلية وضمان توفير قدرات فنية كافية.

من جانب اخر هنالك افتقار واضح للبيانات الاحصائية لدى قواعد المعلومات في الشعبيات ومجالس التخطيط المحلية ، ناهيك عن المحلات والمؤتمرات الشعبية الاساسية ، مما يستوجب اعتماد نظام الاحصاءات المحلية واللامركزية الدولي وتكيفه للواقع المحلي) ملحق رقم. 1)

ولعل المشروع الاخير الذي بادر مجلس التخطيط العام بأقتراحه وتكليف الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق بتنفيذه حول وضع خريطة تنمية للشعبيات والنظام الاحصائي للمؤشرات القياسية الذي تم اتباعه هو الخطوة الاولى باتجاه وضع منظومة احصائية وطنية تؤمن توحيد المؤشرات وتأسيس شبكة وطنية تضمن التدفق المستمر للبيانات وتنظيم دورية جمع الاحصاءات وتحليلها ، وتدريب القدرات المحلية للقيام بذلك .

واقع اندماج القطاع الاهلي في خطط الشعبيات

مفهومياً ، لابد من التذكير بأن ملكية وسائل الانتاج من قبل القطاع الاقتصادي الاهلي ، والمبنية على اساس الترابط التشاركي الحر وتفعيل عمل السوق الاجتماعي ، تعتبر من الدعائم الرئيسية للامركزية القائمة على الديمقراطية المباشرة والتي يتأسس على قواعدها نظام الشعبيات .

وبتعبير ادق ، فإن وجود قطاع اهلي ونشاط تشاركي واسع وريادات اقتصادية فاعلة هي مقومات بنوية اساسية لتشكيل خطط التنمية المحلية واعطاء الادارة الشعبية للموارد معنى حقيقياً ، حيث يضمن التخطيط اللامركزي عندئذ تنوع وتجدد مصادر الدخل والموارد الاستثمارية ، خاصة بعد ان ثبت بأن التطبيق غير الصحيح الذي تمثل بأحتكار الدولة لمسؤولية تمويل وتوفير وانتاج الخدمات والسلع لم يسمح بتحقيق مستويات اداء نوعي ومستديم الالفترة زمنية محددة سرعان مابدات بعدها بالتراجع من جراء عدم القدرة على اعادة الانتاج بنفس المستوى النوعي المطلوب.

ومن منظور التخطيط المحلي في ظل محدودية الموارد الذاتية ، فإن توسيع اسهام القطاع الاهلي في تولي انتاج الخدمات والسلع ، سوف يساعد على تحرير الموارد العامة المحولة مركزياً لكل شعبية ، واستثمار فائض راس المال في تطوير البنية الاساسية المطلوبة للنهوض بالاقتصاد المحلي . كما يساهم في اعادة توجيه بنود الانفاق نحو تحديث القطاعات الانتاجية والخدمية ، ونقل التكنولوجيا للقطاعات الاستراتيجية الكبرى وللمنشآت المتوسطة والصغيرة من اجل تحقيق الميزة التنافسية ، ومن ثم ضمان معدلات نمو عالية ومدى واسع من فرص العمل ورفع القدرة الشرائية المحلية على المدى المتوسط والبعيد.

الا ان مثل هذا التوازن المنشود للاقتصادات المحلية في الشعبيات والقائم على رهان تفعيل العمل الاقتصادي الاهلي والتشاركي سوف لن يحتل مكانه الا في ظل شروط موضوعية تضمن اتاحية متواصلة للمدخلات المطلوبة لعمل هذا القطاع وتؤمن له الاستقلالية في الاستثمار والتصرف بالعوائد ، وتقدم له البيئة الاقتصادية ونظم الحوافز التي تشجعه على التوسع والتواصل في ظل الاعمال الفاعل للتشريع وتوفير حالة الوضوح واليقين الثابت.

وبأفترض توفر تلك الشروط الموضوعية فإن خطط التنمية المحلية في الشعبيات ستبدأ بفرز مردوداتها الايجابية ، حيث من المرجح ان تكاليف السلع والخدمات تنحى نحو الهبوط نتيجة الارتقاء بمستوى النوعية والتنافس.

من جانب آخر ، سوف يعفي توفر الشروط المطلوبة لوظائف السوق من التكاليف الباهظة التي مازالت تتحملها الشعبيات من اجل دعم وصيانة المنشآت العامة ذات المردود المتدني والتي ستخسر وتتلاشى في اطار المناخ التنافسي مالم تبادر الى اعادة هيكلة نفسها وتحسين مردودها.

وإذا ما كان التصور اعلاه يمثل صيغة" مايجب ان يكون عليه الامر "، فإن الواقع ، او "صيغة ماعليه الامر حالياً في الشعبيات "يوضح ان القطاع الاهلي ومساهماته في تطوير الاقتصادات المحلية لم يزل دون مستوى الطموح بدرجة كبيرة ، وان هنالك افتقاراً واضحاً في خطط التنمية المحلية للفهم والتطبيق الصحيحين للدور الاقتصادي المطلوب لذلك القطاع.

ولعل الدليل الواضح على ذلك ان القطاع الاهلي ورياداته الاقتصادية لايجري اشراكها حالياً في وضع السياسات والاستراتيجيات التنوية المحلية واختيار الاهداف والمشروعات للخطط التنموية.

من جانب ، فان الدور الهامشي للقطاع الاهلي على مدى الخطط الانمائية المتعاقبة خلال العقود الماضية قد حد من فرص تطوره ، ولذلك فان الانطباع السائد لدى غالبية الخبراء والمسؤولين في الشعبيات ، ممن تمت مقابلتهم ، هو التشكيك بقدرة القطاع الاقتصادي الاهلي ، بشكله الحالي غير المنظم على ان يحدث النقلة النوعية في عمليات التخطيط المحلي في الشعبيات ، وان تدخلاته المشوهة ، اذا بقيت دون اصلاح ، ستؤدي الى المزيد من فشل السوق. وترجع تلك الاراء اسباب تخلف ذلك القطاع الى اسباب ذاتية نابعة من بنيته وطبيعة تكوينه (يوضحها) اطار رقم (32) ، والتي تتضافر مع الاسباب الموضوعية الخارجية التي تؤثر على اداءه.

اطار رقم (32)

اسباب تدني قدرة القطاع الاهلي كما تعكسه آراء الخبراء

- الافتقار الى الخبرات المهنية والمعدة اعداداً عالياً وضعف قدرات الريادة الاقتصادية.
- ضعف القابلية على الادارة والتنظيم والتحكم بالنوعية.
- 1- الاعتماد الكبير على الارتجال والمضاربة ضمن ذهنية الاقتصاد غير المنظم.
- 1- الاعتماد شبه الكامل على المحسوبية والعلاقات مع المسؤولين مما يؤدي الى التشوه في المعاملات وفي الاداء الاقتصادي.

- 1- عدم وجود تعاون مؤسسي رأسي او افقي بين المنشآت الخاصة بمستوياتها المختلفة الكبيرة والمتوسطة والصغرى.
- 1- عدم وجود تنظيمات مهنية وعامة لرجال الاعمال وصنوف العمل التشاركي.
- واخيراً - انعدام التنسيق بين القطاع الاهلي والقطاع العام

وبأختصار ، فإن ماخرج به التقرير من انطباع نتيجة التحليل المعمق للواقع التخطيطي في الشعبيات وتشخيص الدور المطلوب للقطاع الاهلي والقطاع العام ، واستطلاع وجهات النظر المختلفة بشأن المشكلات وبدائل التطوير ، يقر وبثقة ، ان اقتصاد الشعبيات يمر حالياً بمرحلة صعبة لايستطيع في ظلها القطاع العام لوحده ولا القطاع الاهلي منفرداً تحمل الابعاء ومواجهة تحديات التنمية المحلية . وعليه فإن الرهان الوحيد الممكن ركوبه هو تحقيق شراكه فاعله بين القطاعين من اجل النهوض بفرص التنمية المحلية.

وبالشكل الذي نراه ، فإن اهمية تلك الشراكة ومبرراتها تتجسد في امكانياتها على الجمع بين موارد القطاع الاهلي(قدراً من خبره والدرايه في السوق ، وقدراً من المعرفة الفنية والريادة الاقتصادية ومن امكانيات التمويل (وموارد القطاع العام) قدراً من المسائلة العامة ومن المسؤولية الاجتماعية ومن المعرفة المحلية بمشكلات وامكانات التنمية في الشعبية ، ومن امكانيات الاقراض والتمويل والتدريب ، ومن الاطر القانونية والتشريعية وضمانات البيئة التي تعمل على تمكين وتفعيل النشاط الاقتصادي الاهلي والاستثمار المحلي الوطني والخارجي.)

وبالتاكيد فان مثل هذا المنظور يدحض الرأي السائد الذي يعتقد بأن مصالح القطاعين متناقضة بطبعها وان الرهان يجب ان يكون على تفعيل واحداً منهما دون الاخر حيث ان ذلك لاينطبق على الواقع المعاش في الشعبيات.

اطار رقم(33)

تصنيفات وتعريف القطاع الاقتصادي الاهلي في الشعبيات

يتقسم القطاع الاقتصادي الاهلي إلى ثلاثة أشكال قانونية : المنشأة الفردية ، المنشأة التشاركية والشركات المساهمة .

ويجرى تعريف المنشأة الفردية باعتبارها أداء مستقل ومتواصل لنشاطات اقتصادية مسموح بها بواسطة فرد أو أسرة بهدف تحقيق ربحية يتم تحصيلها عن طريق مشروعات إنتاجية أو نشاطات تجارية أو توفير خدمات في السوق .

أما المنشأة التشاركية فهي ارتباط طوعي بين المساهمين ،³q وبحيث يشارك كل مساهم بجزء من تقسيم العمل الذي يحدده قانون التأسيس ويحصل بصورة مباشرة على نسبة من الأرباح . ويشارك جميع المساهمين في العمليات اليومية للمنشأة وفق مبدأ شراكة لاجراء ولا يسمح للمنشأة التشاركية باستخدام عاملين باجر . وفق ما يحدده

القانون رقم (9) لسنة 1985 بشأن العمل التشاركي .
وفيما يتعلق بالشركات المساهمة فيحدها القانون رقم (9) لسنة 1992 ولائحته التنفيذية
عام 1994 والتعديلات التي اجريت عليها عام 2002، q5 باعتبارها كيان
قانوني لا يقل المساهمين فيه عن 25 شخص يخرط في أعمال اقتصادية ربحية بصورة
مستقلة ومستمرة في مشروعات إنتاجية أو تسويق السلع أو تقديم خدمات في السوق .
ولا يوجد هنالك تعريف قانوني للمنشآت الصغرى والمتوسطة ، وعليه فإن التعريف الإحصائي
المتبع هو اعتبار عدد العاملين كمعيار للتصنيف ، فالمنشأة التي تستخدم أقل من 5 أشخاص
تعتبر منشأة صغيرة . أما المنشأة المتوسطة فتستخدم من 5 إلى 50 شخص .
ويجرى تعريف المنشأة الصغيرة باعتبارها منشأة أعمال يكون فيها التسيير الإداري وتسيير
المعاملات بيد شخص أو شخصين وهم مسئولون عن اتخاذ القرارات الأساسية للمنشأة.
أما المنشأة المتوسطة فيكون لديها هيكل تنظيمي تتوزع على ضوءه المسؤوليات بصورة
واضحة في غالب الحالات . وهنالك تخصص في وظائف التسويق والمالية والإنتاج .

وبالإضافة لذلك فإن كلاً من القطاع العام والقطاع الاهلي ، ضمن منظور الادارة الشعبية
للموارد ، والتي اوردها التقرير في اجزاء سابقة منه حول اوجه وبدائل الشراكة بين القطاعين
العام والاهلي في تقديم الخدمات العامة ، قد تصلح كاساس قوي لخيارات هذا التعاضد المطلوب
بين القطاعين.

إحصائياً ، تشكل منشآت القطاع الاقتصادي الاهلي في الشعبيات نحو 78% من اجمالي
المنشآت وفق نتائج تعداد المنشآت لعام . 1999 وتنقسم الى ثلاثة اشكال قانونية : المنشأة
الفردية والمنشأة التشاركية والشركات المساهمة) . اطار رقم. (33)

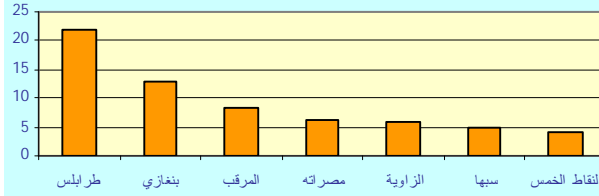
ويعد قطاع المنشآت الصغرى والمتوسطة الخاصة (العمل الفردي والتشاريكات (من أوسع
حلقات القطاع الأهلى فى اقتصاد الشعبيات ، حيث يشكل نحو 99% من اجمالي منشآت النشاط
الخاص ، يستحوذ العمل الفردي فيه على نحو 94% في حين تبقى نسبة 5% من حصة العمل
التشاركي .

وفى حالة تقسيم المنشآت الصغرى التى تشكل النمط السائد فى عمل القطاع الأهلى وفقاً
لحقول النشاط الاقتصادي ، نلاحظ بأن التوجه الاساسى لتلك المنشآت هو خدمي وتجارى بدلاً
من الإنتاج ، مما يستدعى جهوداً إضافية من خطط التنمية المحلية لتحويل جزء هام منها نحو
الإنتاج.

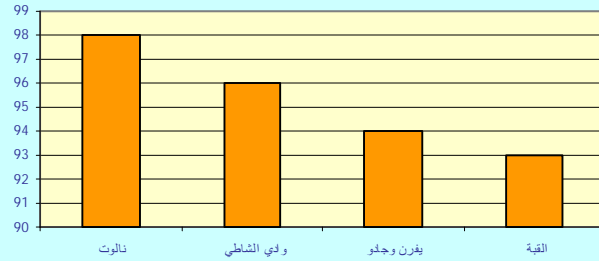
ويتبين التوجه الخدمي بوضوح عند تحليل بيانات المسح الوطني لحصر المنشآت
الصناعية (2001) وتصنيف منشآت الصناعات التحويلية حسب ابواب النشاط الاقتصادي ، حيث
يبدو إن من بين المنشآت الصغيرة) أقل من 5 مستخدمين (، والتي تشكل نحو 90% من اجمالي
منشآت الصناعات التحويلية فى الشعبيات ، هنالك 55% منها يعمل فى أنشطة خدمات الصيانة
والتصليح.

بيات التي تزيد فيها نسبة المنشآت الكبرى مقابل الشعبيات التي تغطي عليها المنشآت الصغرى

تشكل المنشآت الكبرى نحو 10% من اجمالي المنشآت حسب نتائج المسح الوطني
لحصر المنشآت (2001) ، وتتركز نحو 60% منها في الشعبيات ذات المراكز
الحضرية الكبيرة والموانئ البحرية الرئيسية وكما يوضحه الشكل ادناه .



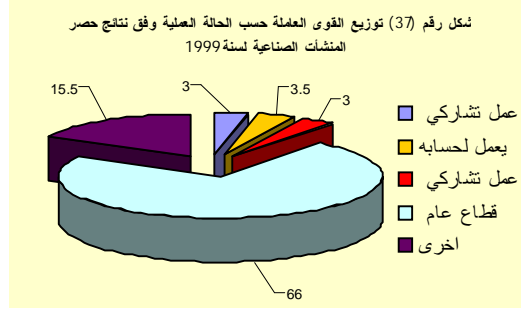
في المقابل يلاحظ بأن غالبية الشعبيات الاخرى التي تعاني من حالة التثنت السكاني وضعف
الدورة الاقتصادية تغطي عليها المنشآت الخدمية الصغرى كما هو مبين في الشكل ادناه



اما المنشآت الكبيرة (الانتاجية والخدمية) والتي تشكل نحو 10% من الاجمالي فان نسبة
60% منها تتركز في الشعبيات ذات المراكز الحضرية الكبيرة والموانئ البحرية الرئيسية
(طرابلس 22% ، بنغازي 13% ، المرقب 8.5% ، مصراته 6.2% ، الزاوية 6% ، النقاط
الخمس (4% كما ستتناثر سبها بنحو 5% منها .

في المقابل ، فان الغالبية العظمى من الشعبيات تغطي عليها المنشآت الخدمية الصغرى
حيث تصل في حالة شعبية نالوت على سبيل المثال الى نحو 96% من اجمالي المنشآت والى
9.6% في وادي الشاطئ ، والى 94% في يفرن وجادو والى 93% في شعبية القبة) . شكل رقم

36) .



من جانب آخر ، تبرز بيانات المسح الوطني الأخير لحصر القوى العاملة (2001) غلبة النشاط التجاري على المنشآت الصغرى والمتوسطة) العمل الفردي والعمل التشاركي وفئة من يعمل لحسابه ومعه آخرون (، حيث تشكل هذه الفئات الثلاثة نحو 72% من إجمالي العاملين في البيع والشراء.

في المقابل نلاحظ ضعف وتدني المساهمة لتلك المنشآت الخاصة وفئاتها الثلاث في القطاع الانتاجي ، حيث يتضح من الشكل رقم . (37)

ان العمل الفردي كنسبة من العاملين في الانتاج والذين يديرون المعدات او الآت النقل لايتعدى اكثر من 12.7% ، وكذلك العمل التشاركي 3% ، ومن يعمل لحسابه ومعه آخريين . 3.5% . وتبقي الحصة الكبرى للنشاط الانتاجي من حصة القطاع العام حيث تبلغ نسبة العاملين ممن هو مصنف بدرجة او يعمل بعقد مع الدولة نحو 66% من إجمالي العاملين في الانتاج .

توضح المؤشرات اعلاه جملة حقائق على الشعبيات أخذها بالاعتبار من اجل معالجة واقع القطاع الاهلي وادماجه في خطط التنمية المحلية ، فهناك (1) الخلل الواضح في بنية القطاع حيث الانتشار الافقي الواسع للمنشآت الصغرى والعمل الفردي بالذات) غالبه يتبع القطاع الاقتصادي غير المنظم (مقابل محدودية حجم المنشآت المتوسطة والكبرى مما يستدعي توسيع نشاط القطاع الاهلي بشكل رأسي كي يمكن تحقيق التوازن والتكامل بين المستويات الثلاث ، وتوفير آليات الحركية الاقتصادية الفاعلة والمردود الاقتصادي العالي(2) . غلبة النشاط التجاري والخدمي على ممارسات القطاع الاهلي مقابل سيطرة القطاع العام على النشاطات الانتاجية ، مما يستوجب التخطيط لزيادة مساهمة القطاع الاهلي في الحقل الانتاجي، واعادة هيكله القطاع العام.

إطار رقم (34)

الإطار التشريعي للملكية وممارسة النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص

أصدرت المؤتمرات الشعبية الأساسية بدأ من النصف الثاني من الثمانينات العديد من التشريعات والقوانين التي تتيح المجال امام القطاع الخاص للاسهام في تطوير الاقتصاد الوطني ، ومن اهمها القانون رقم (8) لعام 1985 بشأن النشاط التشاركي والقانون رقم (9) لعام 1992 ولاتحنه التنفيذية لعام 1994 بشأن مزاوله النشاط الاقتصادي والقانون رقم (1) لعام 1993 بشأن النقد والائتمان والسماح بعمل المصارف الخاصة . والقانون رقم (5) لعام 1997 بشأن تشجيع الاستثمارات الاجنبية والقرار رقم (183) لعام 1990 بإنشاء جهاز الاستيراد والتصدير.

وقد حددت المادة رقم (2) من القانون رقم (9) لعام 1992 بشأن مزاوله النشاط الاقتصادي " انه للأفراد والأشخاص والجهات الاعتبارية ممارسة الأنشطة الاقتصادية في مجالات انتاج السلع وتقديم الخدمات كالتعليم والصحة والزراعة والصناعة والسياحة والنقل والعقارات والتمويل . وكذلك الاعمال المهنية والحرفية كالمحاماة والطب والهندسة والمحاسبة وتوثيق العقود والمحركات والاستشارات المالية والاقتصادية والقانونية وغيرها . " كما حددت المادة (9) من القانون المذكور تملك المنشآت المملوكة كلياً او جزئياً للدولة وللأشخاص والجهات الاعتبارية المسموح لها بممارسة الأنشطة المنصوص عليها في المادة (2) اعلاه . ويشمل حكم التملك المرافق والاجهزة وغيرها مما يدخل في الاموال العامة بمقتضى المادة (87) من القانون المدني وتخرج من صفة المال العام لمجرد التملك.

ولابد من الإشارة بهذا الصدد الى ان الدولة قد بذلت خلال العقدين الماضيين جهوداً كبيرة للارتقاء بمستوى العمل التشاركي والنهوض بالمنشآت الصغرى والمتوسطة وقامت من اجل ذلك باصدار عديد التشريعات وساعدت في تقديم القروض والدعم المالي ومنح الحوافز والامتيازات الضريبية ، الا ان العوائد بقيت محدودة .

ولعل السبب الاساسي في فقر العوائد هو ان تلك السياسات والاجراءات لم يجري وضعها في اطار استراتيجية متكاملة وسياسات كلية وبيئة تمكينيه مسانده للنهوض بالقطاع الخاص وتوفير مقومات فاعليته .

كما لم يرتبط ذلك بتطوير مؤسسي لتفعيل عمل المشروعات الصغرى والمتوسطة

وربطها

اطار رقم(35)

بنية السياسات الكلية المحابية للنهوض بالمنشآت الصغرى والمتوسطة

دللت الدراسات التقييمية لعديد التجارب في البلدان النامية بأن طبيعة بيئة السياسات الكلية والتدابير المتبعة تحتم الى حد كبير مدى استدامة برامج الدعم المقدمة للمنشآت الصغرى والمتوسطة . حيث ان البنية المحابية تساهم في خلق المناخ التنافسي والتوسعي لتلك المنشآت كي تعمل على تحديث نشاطاتها وزيادة انتاجها وان تكون اكثر فاعلية ومردوداً. اما اذا كانت البيئة غير محابية او صدوقة فإن برامج الدعم للمنشآت الصغرى والمتوسطة ، كاتاحية القروض والدعم التمويلي والتدريب الاداري والفني وتوفير ورش العمل والتسهيلات المكانية لايمكن ان يكون لها الا اثراً وقتياً ومحدوداً سرعان مايتلاشى.

بالمشروعات الكبرى عن طريق المناولة والمقاولات الفرعية وادخالها ضمن اهداف وغايات النمو الاقتصادي للخطط الوطنية والمحلية.

ويعزز مثل هذا الاستنتاج ما ورد في نتائج استطلاع آراء عينة من المسؤولين في

الشعبيات ومن مجالس التخطيط المحلية حيث ان الغالبية تعتقد بأن الشعبيات حتى اذا مافكرت في

تطوير عمل القطاع الخاص المحلي لاتمتلك القدرة الكاملة لتوفير البيئة المحيية واللازمة لانتعاش ذلك القطاع وعليه فان النتائج سوف تكون وقتيه ، بأكثر الاحتمالات ، وذلك لان المشكلات والمحددات تبقى هيكلية بالدرجة الاساس ، وتتعلق بالمستوى الكلي للاقتصاد الوطني وسياساته ، وان الشعبيات بالرغم من استقلاليتها لاتتمتع بالامكانات او الصلاحيات لتعديل ذلك ضمن حدود كل منها.

كما تؤكد تلك الاراء من جانب اخر ، بأن الخطة الانمائية الوطنية بالرغم من دعوتها الواضحة للنهوض بالقطاع الاهلي الا انها لا تحتوي في اطارها الكلي على تصورات استراتيجية واضحة واهداف عملية حول كيفية تفعيل مساهمة المنشآت الصغرى والمتوسطة لتحقيق الغايات الوطنية سواء في الارتفاع بمعدلات النمو الاقتصادي او في توسيع الاستخدام وخلق فرص جديدة للعمل من خلال تحديث تلك المنشآت او في زيادة الانتاج او في الاستقرار في الاسعار وفي ميزان المدفوعات او في المساواة في الفرص واعادة توزيع الاصول بصورة عادلة على الشعبيات ، كي يعكس ذلك بدوره على الخطط المحلية للتنمية.

وبالاضافة لذلك يبدو ان هنالك تحسناً واضحاً بين المستجيبين حول الحاجة لحل التدخلات الحاصلة ما بين دعوة الخطة الانمائية الوطنية الى ضرورة زيادة الشعبيات لحصة التمويل الذاتي وادخال القطاع الاهلي ضمن خطط الشعبيات ، وما بين الاستمرار في تخصيص التحويلات المركزية باجمعها لدعم القطاع العام ، دون توفير تخصصات كافية لدعم عمل القطاع الاهلي وتوسيع دائرة المشروعات والمتوسطة والصغيرة وتوفير البيئة التمكينية لذلك واصلاح السياسات الكلية ، وتطبيق آليات جديدة تتجاوز اخطاء الآليات القديمة التي قامت بتقديم الدعم للقطاع الاهلي ولكن بفرضية ثبات السياسات الكلية وتركها دون تغيير.

وبشأن **الاصلاح المؤسسي** تأتي عديد الاقتراحات البناءه التي تدعو الى ضرورة حل المشكلات المتعلقة بالتنسيق عبر القطاعي وما بين ادارات الدولة المختلفة ذات العلاقة بتطوير العمل الاقتصادي الاهلي وتوسيع دائرة اسهامه ، وازالة التناقضات القائمة بين المؤسسات الادارية والمالية وما بين الجهات المركزية والجهات المحلية.

كما تدعو الى ضرورة تطوير البنى التحتية الاقتصادية الداعمة لعمل المنشآت الصغرى والمتوسطة) مثال : **إنشاء شبكات منطقيه عبر الشعبيات المجاورة لتوسيع اسواق هذه المنشآت وتحديثها ، إنشاء المجمعات الصناعية والخدمية ، إنشاء المصارف المصغرة**

(الشعبية (والمخصصة اساساً للمنشآت الصغرى ، انشاء مؤسسات لتحقيق الترابط بين المنشآت الكبرى والشركات المساهمة وبين التشاركيات والمنشآت الصغرى ، إنشاء قواعد معلومات تحصر فرص الاستثمار والاقتراض في كل شعبية ، وتدرج اسماء الراغبين في التشارك من داخل ليبيا وخارجها لاقامة مشروعات مشتركة ، كما توضح فرص التصدير وعناوين الاتصال بالشركات الدولية... الخ.)

اطار رقم (36)

طريقة الشباك الموحد في استصدار رخص التشاركيات والشركات المساهمة

الشباك الموحد نموذج قامت بتطويره منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية ، وهو يسهل من الاجراءات الادارية ويحد من البيروقراطية والتوزيع الافقي غير المجدي للمسؤوليات بين الادارات والهيئات المتباعدة والاقبال من التكاليف التي تحملها المساهمون في انشاء التشاركيات والشركات المساهمة .
وقد قامت عديد الدول العربية باتباعه من بينها تونس والمغرب والاردن ، ومن بين الدول الغربية هنالك التجربة الايطالية التي بدأت عام 1999 يعمل الشبال الموحد على one-stop transaction على تجميع الادارات ذات العلاقة باستحصال الموافقات على استصدار الترخيص في بناية واحدة ، وعادة ماتكون هيئة وطنية للنهوض بالعمل الاقتصادي الخاص ولها فروع محلية . كما يقوم هذا الشباك الموحد كذلك بتسهيل جميع المعاملات الاخرى المطلوبة لعمل المنشآت الخاصة منها الموافقات على الموقع والتوسع في راس المال والمنتوج والانتقال من مدينة لاخرى وتبديل نوع الخدمة او المنتج واعادة الهيكلية ، حيث تتم كل تلك المعاملات تحت سقف واحد.
ووفق ذلك فان الشعبية يمكن ان تصدر وثيقة واحدة للتأسيس وفي خلال مدة لا تتجاوز الاسبوع الواحد او اقل من ذلك ، بدلاً مما يجري حالياً ، حيث ان رخصة التشاركية تستغرق من 3-4 شهور.
ويقترح التقرير بهذا الصدد تشكيل فريق عمل مستقل في اطار امانة اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة من اجل تقييم الاجراءات الحالية للترخيص واقتراح التشريعات والترتيبات الادارية وشبكات الاتصال الحديثة المطلوبة لتطبيق نموذج الشباك الموحد

ولعل الاهم من ذلك كله هو الدعوة الى ضرورة الاختزال من اجراءات اصدار الرخص لاقامة المشروعات التشاركية والشركات المساهمة والتقليل من تكاليفها . وذلك بحد ذاته مقترح يتفق على اهميته المسؤولين في الشعبيات واصحاب التشاركيات الاهلية حيث يستغرق حالياً استحصال رخصة لانشاء تشاركية في المعدل بين 3 الى 4 شهور.

ويقترح التقرير بهذا الصدد امكانية ان تشرع امانة اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة بتجريب نموذج الشباك الموحد ، او ما يدعى بنموذج) المعاملة الواحدة (لتسهيل عملية استصدار الرخص للتشاركيات والشركات المساهمة واختزال الروتين والوقت المستغرق للاصدار ، وهو نموذج ناجح قامت بتطبيقه عديد الدول العربية والافريقية ، ويعتمد على تجميع جميع الادارات والجهات ذات العلاقة بأستحصال الموافقات على استصدار الترخيص في صالة

واحدة) . اطار رقم. 36)

فيما يتعلق بالدعم المالي للعمل الاقتصادي الاهلي ، يود ان يضيف التقرير بهذا الشأن ان اي مجهود حقيقي لادماج المنشآت الصغرى والتشاركية في خطط التنمية المحلية والترفع من مستوى التمويل الذاتي المحلي لايمكن ان يكتب له النجاح بدون تأمين قروض ميسرة والعمل على تبسيط الاجراءات للحصول عليها ووضع اسس جديدة لضمان تسديدها ، وبحيث تتم الاستفادة من الازطاء السابقة عن طريق وضع قواعد جديدة للتعهد الجماعي للتسديد ضمن مجموعة التشاركيات في الشعبية المعينة . وبمعنى ان التشاركية التي لاتقوم بالتسديد فان مسؤولية التغطية تقع على عاتق التنظيم الجماعي المحلي للعمل التشاركي ، وذلك اسلوب ناجح تتبعه عديد الدول.

ومن بين انواع القروض المفروض توفيرها ، والتي تعكس الحاجة الواقعية للمنشآت الصغرى والمتوسطة في الشعبيات يمكن ادراج مايلي :

4برنامج قروض للتأسيس تكون ضمن صندوق خاص يتعهد اضافة الى تقديم القرض بالمساعدة في تحليل مخطط المشروع التشاركي المقترح ، وتقديم العون الفني لتصميم ذلك المخطط ، والقيام بدراسة الجدوى الاقتصادية ، ووضع الاستراتيجية لتطوير المشروع والتعريف بأساليب التطوير الاداري وادارة الموارد البشرية والتسويق والاتصالات وتطبيقات تقنيات المعلومات والنظم وتقييم الاصول... الخ.

ويمكن تقديم مثل هذه الاستشارات المصاحبة للقروض بمقابل ، وكذلك بالاعتماد على مجموعة من التشاركيات الاستشارية الخاصة التي تتعامل معها الدولة.

6برنامج قروض لاعادة هيكلة المنشآت الخاصة بشرط ان يخصص جزء من القرض الذي تحصل عليه المنشآت للتدريب وتأهيل القوى العاملة وتحديث تقنيات الادارة والتنظيم ، على ان يكون ذلك الجزء بمعدل 30% الى 40% من القرض كما هو متبع في عديد الدول.

7برنامج قروض لتحديث التكنولوجيا المستخدمة عن طريق الايجار المالي Leasing ، وبحيث ان مصرف التنمية او الجهات المالية المقرضة الاخرى تحتفظ بملكية الاصول وفي نفس الوقت تتيح للمنشأة الحق في شراء المعدات.

8برنامج القروض السياحية : بناء الاستراحات والقرى السياحية والنقل السياحي الثقافي والترفيهي والصحراوي وتطوير الخدمات السياحية والمكاتب والاتصالات.

واخيراً ، وفيما يختص بالترويج للعمل الاقتصادي الاهلي ، فان واقع الاستطلاع الميداني يبرز بأن الاضية اللازمة للتحرك تقتضي قبل اي شئ اخر برنامجاً طويل الامد يعمل على غرس ثقافة العمل الاهلي بين المواطنين والابتعاد عن الاتكال على الدولة ، وذلك يمكن ان يبدأ من الاعداد النفسي والتربوي الذي يتعهد به النظام التعليمي الاساسي وتثبيت تلك القيم في نفوس التلاميذ والطلبة لتأسيس عقلية الريادة الاقتصادية . وسيتناول التقرير ذلك تفصيلاً في الفصل التالي.

كما يمكن ان تستهدف عملية الترويج برامج آنيه تستهدف الداخلين الجدد الى سوق العمل التشاركي والفردى ، حيث يشمل ذلك الباحثين عن العمل او الخريجين الجدد او ممن يتم تسريحهم من قطاع الخدمة المدنية وتحويلهم الى العمل الخاص.

ويتطلب الامر في مثل هذه الحالة ان تكون هنالك مكاتب خاصة بالشباب ، شبيهة بمقاهي الانترنت ، يجري تزويدها بأجهزة الحاسوب تحتوى على معلومات الاستخدام وكيفية تقديم طلب انشاء التشاركية واستحصال القروض وشروطها والموافقات المطلوبة... الخ.)

وبهذا الصدد تقترح بعض الراء الواردة في تقارير الشعبيات توسيع مهام مكاتب الاستخدام لديها لتصبح بمثابة مراكز تكوينية لاستحداث فرص عمل محلية جديدة ودراسة اسواق العمل داخل الشعبية وفي اطار الشعبيات المجاورة ضمن الخطة المنطقية والتنسيق مع اصحاب الشركات والمنشآت الخاصة بشأن التدريب على الموقع ، واقتراح المشروعات كثيفة العمل في الخطة المحلية واستخدام التقنيات رخيصة التكاليف في المشروعات التشاركية والفردية.

من جانب آخر يمكن لتلك المكاتب ان تتجاوز في نشاطاتها الاقتصار على تسجيل الباحثين عن عمل لتهتم بخدمات الاستخدام وتشخيص اوضاع القوى العاملة المحلية وتوثيق احصاءات العمل وبناء قواعد البيانات ... الخ.

بقى ان نشير الى ان الترويج للعمل الاقتصادي الخاص في اطاره الاوسع يجب ان يكون على جميع المستويات) المؤتمرات الشعبية الاساسية ، الشعبيات ، امانة اللجنة الشعبية للاقتصاد والتجارة (... مع توظيف وسائل اعلامية مختلفة) الاذاعة المرئية ، الاذاعة المسموعة ،

الصحافة (، اضافة الى النشريات والدوريات التي تقدم معلومات تفصيلية للفرص والامكانات ،
وتعرف بالنشريات والحقوق... الخ .)

اطار رقم (37)

بعض النماذج المستفاه من تجارب الدول حول الترويج للمنشآت الصغرى والمتوسطة

اصدار دليل من قبل امانة الاقتصاد والتجارة للريادات الاقتصادية للعمل
التشاركي يجري توزيعها مجاناً ، حيث توفر معلومات حول المعايير
والاجراءات والفرص التي تقدمها مؤسسات الدولة المركزية والشعبية.
دليل حول المشروع التشاركي من الفكرة الى جني الارباح ، وهو دليل
تشخيص نواحي الابداع الممكن في تطوير العمل التشاركي ويستشهد
بالتجارب الناجحة ويحفز على الدخول الى ميدان العمل الخاص ، ويوزع
مجاناً.

خط هاتف مباشر (12) ساعة (للجابة على اسئلة الراغبين بالعمل التشاركي
وتقديم الاستشارات الفنية والقانونية يمكن ان تشترك فيه امانة الاقتصاد
والتجارة ومصرف التنمية والهيئة العامة للتخطيط وجهات اخرى ذات
علاقة ، ويجب على الاجراءات اللازمة لتأسيس التشاركية والاوراق
اللازمة والدعم المحتمل من الدولة والشروط... الخ ويتم ارسال نشرات
بالبريد على عنوان من يطلبها.

صدار تقرير سنوي من قبل الهيئة العامة للتخطيط حول اوضاع المنشآت
الصغرى والمتوسطة والتشاركية والعمل التشاركي يوضح الانجازات
ويشخص المشكلات وي طرح الحلول التطويرية البديلة.
انشاء روابط شعبية للمنشآت الصغرى والمتوسطة والتشاركية على
المستوى الوطني وفي الشعبيات تدعم حقوقها وتدافع عنها وتتواصل مع
الدولة بدلاً عنها.

ويقترح التقرير بهذا الشأن عديد القنوات التي يمكن استخدامها من قبل الامانات ذات
العلاقة للترويج للعمل الاقتصادي الاهلي في الشعبيات ، والمشتقة اساساً من التجارب الدولية ،
وكما يوضحها) الاطار رقم 37

إضافة الى جملة الآراء والتي تعكس بالاساس وجهات نظر المقترحات اعلاه جملة من
المسؤولين والخبراء في الشعبيات حاول فريق التقرير استكمال الصورة واستطلاع راي العاملين
في القطاع الخاص) الفردي والتشاركي (حول المشكلات التي تواجههم ، وماهي وجهة نظرهم
حول النشاطات الحالية التي تقوم بها الشعبيات لتسهيل عملهم ، وما هي توقعاتهم بشأن
الاتجاهات التي يجب ان تركز عليها الشعبيات في نشاطها من اجل توفير مناخ اقتصادي افضل
لعمل القطاع الخاص ؟

والانطباع العام من خلال الاجابات هو قناعة الغالبية بأن مستوى ونوعية العلاقات
وانماط التفاعل بين المسؤولين في الشعبيات والقطاع الاهلي) العمل الفردي والتشاركي
والشركات المساهمة (لم يزل محدوداً تماماً ، وقد لايتواجد في بعض الشعبيات التي لم تتبلور
لديها بعد الرؤية الواضحة والثقافة التخطيطية اللازمة حول ضرورة وكيفية تبني ودعم العمل
الاقتصادي الاهلي وتمحور خطط التنمية المحلية حوله اذ مازالت ثقافة الاتكال على القطاع العام
هي المتبعة .

ومن اجل التغلب على ذلك ، تدعو نسبة عالية من آراء المشتغلين بالقطاع الاهلي الى ضرورة استحداث وحدات اقتصادية داخل امانات الشعبيات تحتوي على فنيين اكفاء لتقديم المساعدات والاستشارات الفنية للعمل الفردي والتشاركي وانشاء مكاتب للعلاقات العامة مع التشاركيات . كما تطالب بأهمية محاربة الفساد الاداري والمحسوبية التي قد تظهر في محابة تشاركية دون اخرى والعمل بدلاً من ذلك في اطار الشفافية.

ويضيف التقرير بأن مثل هذه الخدمات المقترحة يمكن ان يوفرها كذلك القطاع التشاركي لنفسه عن طريق انشاء مراكز خاصة به في اطار غرف التجارة او المؤسسات المهنية والنقابية او التفكير في انشاء مكاتب استشارية خاصة في اطار كل شعبية تتولى تقديم الاستشارات بمقابل معقول .

علاوة على ذلك بإمكان التنظيمات المهنية للقطاع التشاركي ايجاد مؤسسات تدريبية خاصة بها لادارة المشروعات والريادات الاقتصادية والتدريب على اليات التسويق والتسيير المالي والمهارات التنظيمية والتحكم بالنوعية... الخ.

من جانب آخر ، لايجري بالشكل المعمول به حالياً ، اشراك الريادات الاقتصادية المحلية او من ينوب عنهم في اعداد الخطط المحلية واختيار المشروعات ، بل ان هنالك بعض امانات الشعبيات تتجنب الاحتكاك بمقدمي الطلبات او باصحاب التشاركيات الذين يتعرضون لمشكلات ، وذلك لان الامانات ليس لديها ماتقدمه لدعمهم .

في المقابل هناك شعبيات اخرى بادرت الى تبني بعض النشاطات الرائدة المتعلقة بعقد اجتماعات مشتركة دورية مع القطاع الاهلي في الشعبية للحوار بشأن المشكلات وتدارس سبل التطوير .

واذا ماأردنا ان نلخص القضايا الاكثر تكراراً التي طرحتها عينة القطاع الفردي والتشاركي من خلال المقابلات الشخصية والتقارير الواردة من الشعبيات ، وان نحدد المشكلات والمقترحات التي تقدمت بها العينة فبأمكاننا وضعها في مصفوفة من التدخلات المطلوبة سواء على مستوى امانات الشعبيات او على المستوى المركزي لتحسين البيئة التمكينية لعمل تلك

القطاعات) . جدول رقم (36)

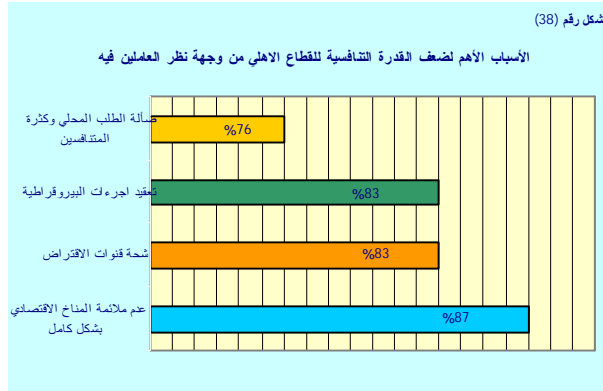
جدول رقم (36) ملخص التدخلات التي اقترحتها لجنة القطاع
الفردى والتشاركي في الشعبيات

مستوى التدخل		نوع التدخل
المستوى المركزي	مستوى الشعبية	
●	×	تنسيط الاجراءات
●	×	توزيع الاراضي لبناء المحلات وانشاء المناطق والمجمعات الصناعية
△	×	الحد من العبء الضريبي
×	●	تعديل السياسة الجمركية
×	×	اعمال القوانين والجوانب التشريعية
●	△	تيسير توسيع التشاركيات والشركات
×	●	الدعم التصديري
×	●	الدعم المالي / المساعدة في اتاحية القروض والاعتمادات للتوسع والتحديث تحت شروط افضل وبعيدة المدى
×	●	المساعدة في تقديم القروض للداخلين الجدد لانشاء تشاركيات او منشأة فردية وتقليل الفوائد
×	×	تطوير البنية التحتية الاقتصادية والفنية
×	×	تقديم المشورة الفنية حول فرص الاستثمار
×	×	الرصد والتحليل لاحتياجات المنشآت الصغرى والمتوسطة
×	×	الحد من تنافس القطاع التجاري غير المنظم
×	×	اتاحية التقنيات الجديدة
×	×	انشاء مصارف المعلومات والمكاتب الاستشارية
×	△	توفير التدريب والمساعدات الفنية
×	×	الترويج للممارسات التشاركية الناجحة وتعميمها
×	●	مراقبة اوضاع المنشآت الصغرى والمتوسطة وحمايتها من اجراءات الخصومة واعادة الهيكلة

أخيراً ، وفي معرض التحقق من الاسباب المتعلقة بضعف القدرة التنافسية للقطاع الفردي التشاركي حسبما يراها العاملين في هذا القطاع فقد تباينت الانطباعات والاجابات حيث ارجع نحو 87% من افراد العينة ذلك الى عدم ملائمة المناخ الاقتصادي بشكل كامل ، في حين القى باللوم نحو 83% منهم على شحة قنوات الاقتراض وتعقيد الاجراءات البيروقراطية المعقدة والانتقائية في الاختيار والمحسوبية وغياب الاعتمادات طويلة الامد بفائدة معقولة من اجل تطوير التقنيات والتوسع واكتشاف اسواق خارجية جديدة.

في المقابل ارجع اكثر من 76% من المستجيبين السبب في ضعف القدرة التنافسية الى ضآلة الطلب المحلي والقدرة الشرائية المحدودة وكثرة عدد المتنافسين وسواد حالة القطاع التجاري غير المنظم الذي يشوه عمل السوق) . شكل رقم (37)

ويضيف التقرير الى ذلك ان من بين الاسباب الرئيسية التي قد تتسبب في ضعف القدرة التنافسية للقطاع الاقتصادي الاهلي هي غياب التركيز القطاعي الواسع لعمل المنشآت الصغرى والمتوسطة ، فالمفترض بالشعبيات سواء منفردة او في اطار تخطيط مناطقي يضم عدة شعبيات



مجاورة ان تسعى الى تأسيس بؤر ومراكز نمو وان تحدد توجهات تنموية وفقاً لطبيعة مواردها الطبيعية والمادية والبشرية كأن يركز البعض على قطاع السياحة في حين يركز البعض الاخر على التجارة الدولية واعادة التصدير او الموارد الاولية المحلية او النسيج او الجلود وصناعة الاحذية ... الخ ، حيث ان ذلك يمكن ان يحدث قفزة نوعية في القدرة التنافسية للمشروعات الصغرى والمتوسطة وتوسيع السوق وتحقيق حالة من التكامل الاقتصادي بين الشعبيات وكسب رهان التصدير .

اثر السياسات الكلية المركزية

على الخطط المحلية

لا نختلف في القول بعد ماورده التقرير من تحليلات ، ان الخطط المحلية للشعبيات تبقى متقدمة بأثر محددات السياسات الاقتصادية الكلية التي جرى اعتمادها خلال العقود الثلاثة الماضية وتبعاتها على القطاعات الانتاجية . كما تتأثر بالبيئة الاقتصادية التي افرزتها تلك السياسات ، حيث ان غالبية الوحدات الانتاجية العامة ، في ظل غياب التنافس الذي اغفلت اهميته البيئة الاقتصادية ، لم تجد نفسها مضطرة على مدار السنين الى المواكبة والى حساب التكاليف والعوائد واستخدام اساليب البحث والتطوير والتحديث التقني والمهاري لتحسين الناتج وتحقيق هامش اوسع للربحية من اجل استدامة تواجدها في السوق ، بل ظلت متكئة على الدولة وتتوقع الاعانة منها كلما تعرضت الى عجز في الموارد او خسائر.

من جانب اخر ، نلاحظ بأن النمط السائد للمنشآت الانتاجية العامة في ليبيا) عدا الهيدروكاربونية منها التي تتمتع بميزة نسبية في الانتاج ومتوجهة اصلاً نحو التصدير (هو من نوع الصناعات المتوجهة نحو الاحلال محل الواردات ، والتي ظلت الى حد صدور القانون رقم (21) لسنة 2002 بشأن مزاوله النشاط الاقتصادي وتحرير الاستيراد والتصدير ، مرتبطة بأطار من الحماية الكمية التي يجري تنظيمها من خلال الموازنة السلعية ، ومستفيدة من الاستيراد بالسعر الرسمي للدينار مقابل فروقات السعر الموازي قبل ان يتم توحيد سعر الصرف.

وفي انتظار استكمال الخطوات الهامة التي بدأت تأخذها الدولة باتجاه اعادة هيكلة الاقتصاد الوطني ، والتي كان من اهمها توحيد سعر الصرف وصدور القانون المشار له اعلاه بشأن الغاء رخص الاستيراد والتصدير وتخفيض التعريفه بنحو 50% ، فان غالبية المنشآت الانتاجية العامة التي اصبحت ادارتها بعهدة الشعبيات تعاني حالياً من انخفاض حاد في مستوى استغلال الطاقات الانتاجية ، وارتفاع التكاليف ، والضعف في تنظيم العملية الانتاجية وتأثرها برفع القيود الكمية وفتح باب الاستيراد امام السلع والمنتجات المنافسة . ويتبين ذلك بصورة واضحة في مؤشرات التراجع السريع لهامش الربحية لدى العديد منها ، مع استمرار الجزء الاكبر في تحقيق الخسائر.

وبطبيعة الحال فان ذلك كله قد انعكس سلباً على خطط التنمية في الشعبيات من خلال انخفاض حصة الميزانيات المحلية من ارباح الوحدات الانتاجية العامة مع توقف العديد منها ،

ومنذ فترة ، عن ارجاع راس المال الذي استلمته من الاستثمار المركزي ، وكذلك عدم تسديد مخصص الاهلاك والديون للغير ، بل ان جزءاً هاماً من تلك المنشآت العامة قد توقف عن الانتاج نهائياً بعد الاجراءات التجارية والنقدية الاخيرة.

وبدون شك ، فان اية مبادرة لمساعدة خطط التنمية المحلية في حل مشاكل المؤسسات والمنشآت الانتاجية العامة الواقعة تحت ادارة الشعبيات ، لايمكن ان تنجح الا من خلال اجراءات جذرية تمتد على جبهة واسعة بدءاً من المستوى الوحدوي) اعادة هيكله الوضع الداخلي لتلك المنشآت واصلاحها قبل خوصصتها وتصيفة المستعصي منها (وانتهاء بالمستوى الكلي) استكمال خطوات اصلاح السياسات التجارية والمالية والنقدية وسياسات الاستخدام (، ومروراً بالمستوى الوسطي) التطوير المؤسسي والحد من البيروقراطية المعوقة والضوابط التي تحد من الحوافز. (

ويتطلب ذلك كله مجهودات مركزية ومناطقية ومحلية مجتمعة ، ولايمكن تحميل الشعبيات لوحدها مسؤولية ذلك.

من جانب اخر ، يتجلى اثر السياسات الكلية على الخطط المحلية في الشعبيات من خلال ضعف قدرة الادارة المحلية على النهوض بالقطاع الاقتصادي الاهلي ، حيث ان المناخ الاقتصادي غير المحابي يؤثر بشكل مباشر على منتجات وخدمات المنشآت الخاصة لذلك القطاع (القطاع الفردي والتشاركي والشركات المساهمة) وعلى اوضاعها المؤسسية والتنظيمية ، وعلى عدم امكانية توسعها ونموها ، إذ ان ضعف حوافز السوق والقيود والاجراءات البيروقراطية المعوقة والتشعب المؤسسي غير القائم على الشفافية في المعاملات ، قد اثر بصورة سلبية على الدافعية نحو التوسع في الاستثمار ، وحد من امكانية وصول تلك المنشآت ببسر الى مستلزمات الانتاج والمدخلات الضرورية كراس المال والمكائن والمعدات والمواد الاولية.

وحتى في افتراض توفر المدخلات بعد اجراءات تحرير الاستيراد الاخيرة ، فان التشوهات التي لم تزل تعتري عمل السوق تجعلها ذات تكلفة عالية تفوق القدرة الشرائية للمنشآت الصغرى ولغالبية التشاركيات والشركات المساهمة ، او قد لاتمكن تلك المنشآت من توفير الموارد المالية المطلوبة لشراء المعدات نظراً لانعدام خيار البيع بالاجل) بالتقسيم (او لصعوبة الحصول على القروض التي غالباً ماتكون من المصارف التي تملكها الدولة.

للتحقق الميداني من طبيعة المشكلات التي تؤثر على اداء المنشآت الانتاجية العامة والخاصة في الشعبيات وعلى القدرة التخطيطية المحلية ، وتشخيص الاثار السلبية التي افرزتها السياسات الاقتصادية الكلية ، يفيدنا التعرف على راي المسؤولين والخبراء المحليين والاداريين والمساهمين في عينة من منشآت قطاعي الصناعة التحويلية والزراعة ، من اجل فرز المشكلات ذات الاولوية والتي تتطلب المواجهة .

فيما يختص بقطاع الصناعات التحويلية يوضح لنا (الجدول رقم 37) جرداً لستة مشكلات رئيسية تؤثر تأثيراً سلبياً مباشراً على نشاط المنشآت الانتاجية العامة والخاصة على حد سواء في الشعبيات.

وبالامكان تصنيف تلك المشكلات التي وضع عليها المستجيبين علامة) هامة جداً (الى ثلاثة انواع تؤثر على كل من المدخلات والعمليات والمخرجات للمنشأة الانتاجية.

جدول رقم (37) المشكلات الاكثر اهمية التي تؤثر على قطاع الصناعة التحويلية من وجهة نظر العاملين

المشكلة	مهم جداً	مهم	مهم نوعاً	غير مهم
-عدم توفير مستلزمات التشغيل والانتاج	78.7%	13.3%	5.6%	2.3%
-غياب التخطيط الصناعي على المستوى الوطني	74.0%	13.8%	8.4%	3.7%
تقدم التقنية المستخدمة في الانتاج وعدم القدرة على تحديثها	62.1%	20.8%	11.8%	5.3%
-عدم الاختيار المناسب للوظائف القيادية في المنشآت العامة	60.2%	22.6%	12.1%	5.2%
-انخفاض مستوى واساليب ودورية الصيانة	57.8%	27.2%	11.9%	3.1%
-تدني مستوى الانتاج مقارنة بطاقة المنشأة	55.3%	33.1%	4.7%	6.9%
-التباطؤ في اعادة هيكلية المنشآت	53%	26.9%	11.4%	8.8%
-تضخم عدد العمالة	51%	29.9%	9.5%	11.5%

ويبدو من خلال ترتيبها حسب الاولوية ان ما يعاني منه العاملون في هذا القطاع وما يدركه المسؤولون والخبراء بالدرجة الاساس هو عدم توفر شروط العمل في بنية تضمن وجود مستلزمات الانتاج والامداد المستمر لها ، او بالاحرى عدم اتاحية المدخلات اللازمة للعملية الانتاجية ، حيث اكد على انها مهمة جداً من ناحية الاثر السلبى نحو 79% من المستجيبين . والربط المنطقي لذلك التقطع في الامداد في نظرهم هو غياب التخطيط الصناعي على المستوى الوطني بأعتبره المدخل الرئيسي الذي يحدد الاهداف والاستراتيجيات لعمل ذلك القطاع .وتلك في الواقع مشكلة مشتركة لجميع القطاعات ، حيث ان تخلي الدولة عن اعتماد الخطط الانمائية

والاكتفاء بتطبيق البرامج والميزانيات السنوات بعد عام 1986 قد اثر بشكل بالغ السلبية على اداء القطاعات الانتاجية والخدمية.

اما بالنسبة للمشكلات ذات الاولوية والمرتبطة بالعملية الانتاجية ذاتها ، فتحدد الاجابات اهم عنصرين يؤثران حالياً على الكفاءة الانتاجية والقدرة التنافسية للمنشأة ، وهما مشكلة تقادم التقنية في الانتاج وعدم القدرة على تحديثها حيث اكد على ذلك نحو (62%) من افراد العينة اضافة الى مشكلة عدم الاختيار المناسب للوظائف القيادية في المنشآت وضعف الادارة والتي حظيت باجماع نحو (60%) من الاجابات.

واخيراً ، فان المشكلات ذات الاولوية في الاثر على المخرجات قد تمثلت في تدني مستوى الانتاج مقارنة بطاقة المنشأة ، وهي في الواقع محصلة لمشكلات المدخلات والعمليات ، حيث اعتبرها مهمة جداً نحو 55% من المستجيبين. وتلي تلك المشكلة من ناحية تسلسل الاهمية مايتعلق بالتباطؤ في اعادة هيكلة المنشآت العامة (53%) .

وفي سؤال منفصل ، ولكن يبقى ذو علاقة ، حول الخيارات التي تترتبها عينة البحث حسب تسلسل الاهمية لاعادة هيكلة المنشآت الصناعية العامة ، فقد فضلت نسبة عالية منهم تصل الى نحو (75%) اولوية خيار تصفية الخاسر منها ، يلي ذلك خيار دخول المنشآت العامة في مشروعات شراكة مع شركات اجنبية (56%) ، خيار توسيع دائرة الملكية وطرح اسهم المنشآت في السوق (43%) ، وخيار تمليك المنشآت لادارة الشعبية مع ضمان ادارة مستقلة تخضع لمعايير الربحية. (43%)

ويبدو ان خيار بيع المنشآت بالكامل للقطاع الاهلي يأتي في نهاية سلم الاولويات حيث لم يسانده الا نحو (32%) من افراد العينة). جدول رقم. (38)

جدول رقم (38) خيارات اعادة هيكلة المنشآت العامة كما يراها المستجيبين

الخيار	مهم جداً	مهم	مهم نوعاً ما	غير مهم
تصفية المنشآت الخاسرة	74.9%	13.5	6.8%	4.8%
دخول المنشآت العامة في مشروعات شراكة مع شركات اجنبية	55.5%	26.5%	10.7%	7.3%
توسيع دائرة الملكية وطرح اسهم المنشآت في السوق (شراكة بين القطاع العام والاهلي	42.5%	27.2%	18.3%	12.0%
تمليك المنشآت لادارات الشعبية مع ضمان ادارة مستقلة تخضع لمعايير التنافس والربحية	43.1%	29.4%	12.3%	15.1%

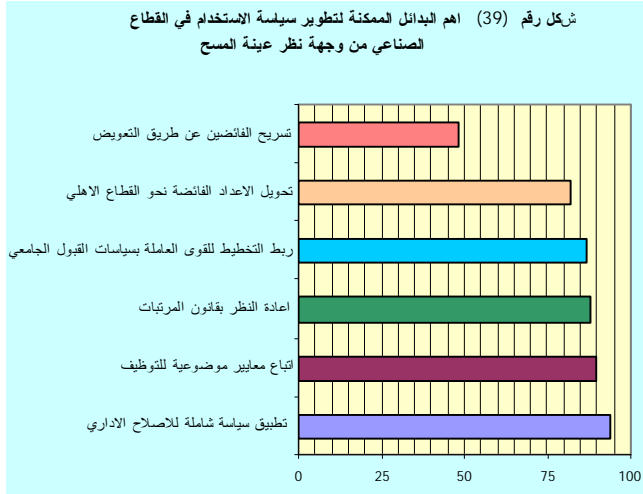
13.5%	17.8%	29.9%	38.9%	تأخير خدمات المنشآت الى شركات محلية او اجنبية
19.9%	22.7%	25.5%	31.8%	بيع المنشآت العامة بالكامل للقطاع الاهلي

واخيراً ، وفيما يتعلق بمشكلة تضخم عدد المشتغلين في المنشآت الانتاجية الصناعية العامة وتدني مستوى اداءهم فيبدو أن هنالك آراء متضاربة بشأن هذه الظاهرة واسبابها وطرق مواجهتها . وقد اشار الى كونها هامة جداً من ناحية اثرها السلبي على المخرجات نحو 51%

وعند السؤال عن البدائل الممكنة لتطوير سياسة للاستخدام في هذا القطاع الانتاجي الحيوي وتحقيق مستوى انتاجية افضل ، اجمعت الغالبية (94%) على اولوية العمل على تطبيق الاصلاح الاداري ورفع مستوى القدرات الادارية والمستوى المهني والفني والتنظيمي ووضع خطط تدريبية للمصعدين ولمن يعهد لهم بادارة المنشآت العامة .

وياتي البديل الاخر في سلم الاهمية ليتضمن مقترحاً لاستخدام معايير موضوعية للتوظيف قائمة على الجداره والحساب الاقتصادي لزيادة الانتاجية والابتعاد عن التوظيف الاجتماعي القائم على المحسوبية حيث اكد على ذلك نحو 90% من افراد العينة.

ولم ينس المستجيبون وضع مقترح زيادة القدرة الشرائية للعاملين في المنشآت وضرورة اعادة النظر بقانون المرتبات رقم (15) لسنة 1981 وتطبيق نظام بديل قائم على اساس الحوافز ومعايير الاداء ، بين المقترحات ذات الاولوية لتطوير سياسة الاستخدام حيث ساند ذلك نحو 88% منهم.



وبنفس النسبة العالية جاءت مقترحات تدعو الى ضرورة ربط التخطيط للقوى العاملة الصناعية بسياسات القبول بالجامعات حيث اكد على ذلك نحو (87%) من المستجيبين ، كما تدعو الى افضلية ايجاد مراكز تدريبية داخل المنشآت من اجل التطوير المهني والتدريب اثناء الخدمة على الموقع . وقد ايد ذلك المقترح نحو 88% من اجمالي العينة. اما ما يختص بمقترح تسريح الاعداد الفائضة من قوة العمل في المنشآت الصناعية فقد ايدته نحو 82% من العينة على ان يرتبط ذلك ببرنامج وطني لاعادة التأهيل والعمل في القطاع الاهلي ، في حين لم يحظ مقترح التسريح عن طريق اعطاء منحة تعويض بطالة لمدة سنة الا بنحو 48% من الاراء) . شكل رقم. (39)

ولا يختلف اثر السياسات الكلية على القطاع الزراعي عن نظيره القطاع الصناعي ، إذ يتبين من النتائج ان من اولى المشكلات المهمة جداً في تاثيرها السلبي على واقع الاداء في نظر العينة هي غياب التخطيط الزراعي على المستوى الوطني ، حيث حددها نحو 75% من المجموع.

يلي ذلك مشكلة تخلي الدولة عن الدعم الرزاعي وتوفير القروض ، فقد اشار لها نحو 64% ولا تقل عن ذلك من حيث الاثر مسالة الهدر في استخدامات المياه حيث حظيت بنحو 60% من الاجابات . يليها في ذلك مشكلة عدم توفر الاعلاف 59% والنقص في توفير الآلات والمعدات الزراعية. 56%

وتقع مشكلات اخرى في اولوية ثانوية من بينها عدم توفير البذور المحسنة بالشكل الكافي 52% ، وتسعير المنتج الزراعي وعدم استقرار الاسعار 52% ، وعدم تطبيق الاساليب

الاقتصادية في تحديد السياسات . 54% وعدم اتباع خريطة للتخصص الزراعي . 51% وزحف البناء العشوائي على الاراضي الزراعية (45% من الاجابات . (جدول رقم(39)

جدول رقم (39) المشكلات الاكثر اهمية التي تؤثر على القطاع الزراعي من وجهة نظر العاملين فيه

المشكلة	مهمة جداً	مهمة	غير مهمة
غياب التخطيط الزراعي على المستوى الوطني	74.4	28.9	4.7
تخلي الدولة عن الدعم الزراعي وتوفير القروض	64.0	31.8	4.2
الهدر في استخدامات المياه	59.5	34.0	6.5
عدم توفر الاعلاف	59	36.8	4.3
النقص في الالات والمعدات الزراعية	56.3	38.3	5.3
عدم توفير البذور المحسنة بشكل كاف	54.1	42.8	5.0
عدم تطبيق الاساليب الاقتصادية في تحديد السياسات	52.2	41.9	4.0
الزحف العشوائي للبناء على الاراضي الزراعية	51.2	45.6	9.6
تسعير المنتوج الزراعي وعدم استقرار الاسعار	51.1	43.8	4.1
عدم اتباع خريطة للتخصص الزراعي	44.8	43.6	5.2

خلاصة ، ان هذه الحقائق المشتقة من الميدان تساعدنا على الخروج بنتيجة مفادها ان التخطيط المحلي في الشعبيات سوف لن يفلح لوحده في تحقيق توظيف افضل للموارد مالم يصاحبه تخطيط مركزي فاعل يهتم اساساً بمراجعة السياسات الاقتصادية الكلية وتوفير المناخ الاستثماري المناسب والعمل على إزالة المحددات والقيود التي تؤدي الى كل تلك المشكلات المذكوره اعلاه وتشمل قدرة الشعبيات في تطوير حركيتها الاقتصادية والنهوض بمستوى قطاعاتها الانتاجية.

وبدون شك فان القانون رقم (21) للعام 2002 الذي اشار له التقرير سلفاً والذي يتضمن توسيع نطاق ممارسة النشاط الاقتصادي الاهلي والتحرير التدريجي للاستيراد والتصدير وخفض التعريفات وتوحيد سعر الصرف ، والتفكير بالتعديل الضريبي وانشاء سوق للاوراق المالية هي خطوات هامة في طريق اعادة الهيكلة الاقتصادية والتطبيق الشامل للسياسات الاقتصادية البديلة وتوفير المناخ الاقتصادي الملائم لتحقيق تنمية حقيقية في الشعبيات.



واقع القدرات الادارية في الشعبيات

لقد استغرق فريق العمل وقتاً كافياً لتطوير ادوات قياس القدرات الادارية وتوفير الدراسات الخلفية التي تبحث بالواقع الاداري وترسم بدائل تحديثه اعتقاداً منه بأن التحدي الذي تواجهه الشعبيات في الوقت الحاضر يتمثل اساساً في إدارة الموارد والتطوير المؤسسي. ولا يخفي على المتتبع بهذا الشأن ان التحول نحو نظام الشعبيات قد اثار نقاشاً بناءً واسعاً حول مدى قدرة الامانات المحلية على تسيير وتنظيم مسؤولياتها الجديدة ، خاصة وان عملية اللامركزية الادارية قد تمت بدون وجود حصر للعاملين في الخدمة المدنية وتحديد الوظائف المطلوبة في كل

شعبية وفرز الفائض وتسمية المهن الحرجة التي تتطلب الاستحداث ووضع اسس تشريعية وقواعد للتوظيف ولإعادة نشر القوى العاملة في الخدمة المدنية والاليات التنظيمية اللازمة للضبط الاداري.

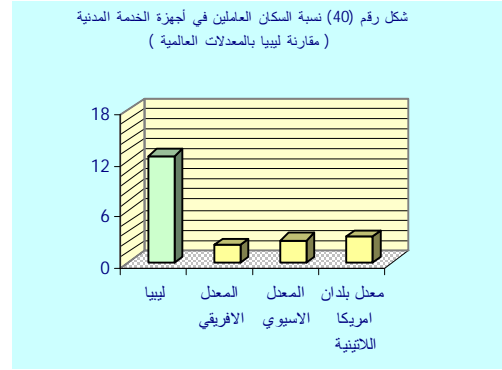
ومن المتفق عليه من الناحية الهيكلية والوظيفية ان قطاع الخدمة المدنية في ليبيا ، كحالة في غالبية البلدان النامية ، يعاني اساساً من تضخم واضح لايتناسب مع قاعدة الموارد الاقتصادية (المتجددة) غير النفطية (، وان النتيجة الحاصلة لمثل هذا التضخم هو تدني مستوى الاجور الحقيقية ، وبالتالي ، ضعف الدافعية في الاداء وفي انتاجية العاملين ، ومن ثم ، تدني القدرات الادارية ونوعية الخدمات المقدمة.

وبأمكاننا ان نستنتج بأن مثل هذا التضخم الذي طرأ بالتدريج على جهاز الخدمة المدنية بعد الثورة ، قد كان امراً حتمياً ولم يكن بالسهولة تجنبه ، وذلك لان الفلسفة الاجتماعية قد تبنت مبدأ إشباع الحاجات الاساسية وتوفير مورد رزق ثابت للجميع ، ومقابلة الطلب الاجتماعي لتحسين مستوى الرفاه البشري.

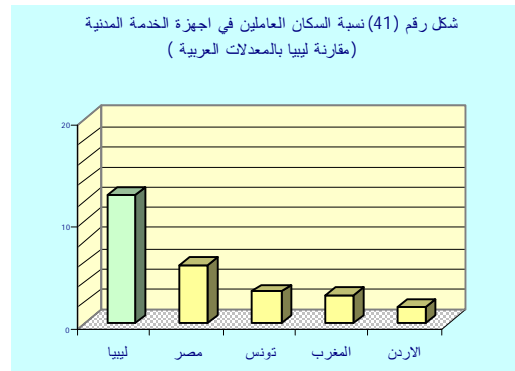
وفي اطار مثل هذه الفلسفة ، فقد طبقت الثورة مبدأ التشغيل الكامل وعملت على توظيف كل فرد قادر على العمل وراغب فيه ، إضافة الى تحويل اعداد كبيرة من العاملين في القطاع الاهلي الى القطاع العام . وقد قادت هذه الحالة مع مرور الزمن الى ترهل قطاع الخدمة المدنية الى الدرجة التي جعلت من ادارة ذلك الجهاز وتسييره بصورة كفؤة امراً عصياً .

ومن خلال استعراض البيانات المتاحة يتضح بان اجمالي عدد العاملين في قطاع الخدمة المدنية) على المستويين المركزي واللامركزي (قد وصل في عام 2001 الى نحو 660 الف موظف موظفة.)

واذا ما علمنا بأن عدد السكان الليبيين للعام المذكور قد كان بحدود 5.3 مليون نسمة ، فذلك يعني ان 12.5% من السكان يعملون في اجهزة الخدمة العامة.



ويتضح التضخم الحاد في هذه النسبة اذا ماتمت مقارنتها مع النسب العالمية حيث انها لا تتعدى بالمعدل لدى دول القارة الافريقية اكثر من 2% ، ولدى دول آسيا 2.6% وامريكا اللاتينية 3% ، ولا تتجاوز كذلك لدى دول اوربا الشرقية التي ورثت قوانين التشغيل الكامل اكثر (من) . 7% شكل رقم (40)

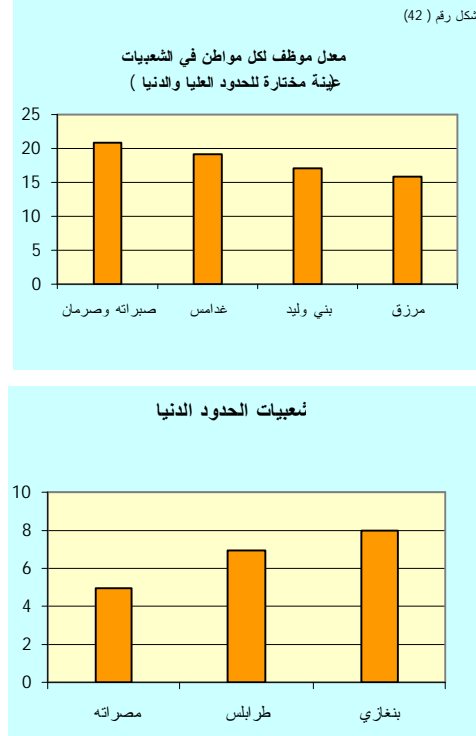


وبالمقارنة مع بعض الدول العربية التي تتوفر عنها بيانات نلاحظ بأن نسبة العاملين في الخدمة العامة بين السكان لا تتعدى 1.6% في حالة الاردن و 2.7% في المغرب و 3% في تونس ، وفي مصر التي مازالت تلتزم بقوانين توفير الوظيفية العامة لكل خريج وخريجة لا تتجاوز النسبة اكثر من) . 5.7% شكل رقم (41)

فيما يتعلق بتوزيع اجمالي العاملين في قطاع الخدمة المدنية على الشعبيات توضح احصاءات الخزانة العامة للعام 2001 ، ان هنالك نحو 530 الف موظف لامركزي يستلم مرتبه من الخزانة على مستوى الشعبيات .

وعند مراجعة الارقام والمعدلات التي يبينها الشكل رقم (42) ، نلاحظ بأن هنالك تفاوتاً جلياً في معدل) موظف / مواطن (بين الشعبيات ، حيث يرتفع ذلك المعدل في الشعبيات الكبيرة ذات المراكز الحضرية والخدمية ، وتصل في شعبية مصراتة على سبيل المثال الى حدود موظف

واحد لكل 5 افراد وفي شعبية طرابلس موظف لكل 7 افراد وكذلك بالنسبة



لشعبية بنغازي موظف لكل 8 افراد ، وهي بأجمعها اقل من المعدل العام للشعبيات البالغ

1 : 10 .

على الجانب الاخر ، يلاحظ بان بعض الشعبيات التي لاتمتلك قاعدة اقتصادية وخدمية عريضة او الصغيرة والنائية تنخفض فيها تلك المعدلات انخفاضاً حاداً حيث تصل في حالة شعبية صبراتة / صرمان الى نحو موظف لكل 21 مواطن وفي شعبية غدامس الى نحو 19:1 ، وكذلك في شعبيتي وادي الشاطئ ومرزق (16:1) لكل منهما ، اما شعبية بني وليد فيصل المعدل فيها الى نحو 17:1.

تأريخيا ، تصاعد عدد العاملين في الجهاز الاداري في ليبيا بصورة تدريجية منذ بداية السبعينات ، ووصل الى قمته عام 1984 ، حيث اصبح يشكل نحو 54% من اجمالي قوة العمل ، وبذلك فقد فاق معدل النمو في التوظيف في قطاع الخدمة المدنية نظيره معدل النمو السكاني خلال تلك الفترة.

وقد بدأ ذلك الخط البياني المرتفع للتوظيف العام بالتراجع مع قدوم النصف الثاني من الثمانينات والذي شهد التدهور الحاد في اسعار النفط مما احدث صدمة في الاقتصاد الليبي انتجت

انخفاضاً شديداً في معدل النمو ، وصاحبها في ذلك العبء الضخم لحجم الالتزامات القائمة على مشروعات التنمية .

وقد كان من الآثار البينة لذلك زيادة حجم الدين العام المحلي ، والخلل في ميزان المدفوعات ، مما اوصل الى صعوبة تلبية المتطلبات المالية المتزايدة للموازنات المختلفة ، ومن بينها الميزانية الادارية ، وما يتعلق بالباب الاول منها) المرتبات (، الامر الذي تمت معه مراجعة سياسة الباب المفتوح لعملية التوظيف في القطاع العام.

من جراء ذلك ، نلاحظ بان التعداد السكاني لعام 1995 قد افرز انخفاضاً واضحاً في نسبة العاملين في الخدمة المدنية من اجمالي قوة العمل ، حيث تقلصت الى حدود . 39% الا ان تلك النسبة عاودت الى الارتفاع بعد تطبيق نظام الشعبيات عام 1999 ، اذ يدل المسح الاخير للقوى العاملة 2001 ، ان النسبة من اجمالي قوة العمل قد زادت بصورة حادة لتصل مرة اخرى الى نحو . 48%

ومن الواضح ، كما سبق ذكره ، ان الشعبيات بدلاً من ان تراعي تكلفة العمل ، قد وقعت تحت ضغط الدوافع الاجتماعية ، مما جعلها تقوم بتوظيف عماله بأكثر مما تتحمله الميزانية ، متناسية بذلك ان الاخذ بنظام لامركزية الخدمة المدنية هو ليس غاية بحد ذاتها ، بل وسيلة لادارة الموارد بصورة اكثر فاعلية وتحقيق اداء وظيفي افضل لمقابلة الاحتياجات المحلية.

ومن خلال مراجعة المحاولات التي قامت بها الدولة لاصلاح جهاز الخدمة المدنية ، نلاحظ بأنها قد قامت منذ عام 1986 بمبادرات عديدة لاعادة النظر بادوار وبنية الخدمة العامة . وعند تحليل محتوى التوصيات للجان المتعاقبة التي تم تشكيلها لهذا الغرض يتبين لنا بأن هنالك شبه اجماع بين المقترحات على ضرورة النهوض بالكفاءة الادارية واعمال آليات المسائلة والشفافية والحد من الفساد الاداري والمالي والاقبال من التكاليف وتطبيق معايير واضحة للتوظيف . كما ان هنالك لجان اخرى قد نظرت في مراجعة الهياكل التنظيمية وقانون المرتبات رقم (15) لعام 1981 ، واوصت بتطبيق نظم للحوافز وتحسين ظروف العاملين واعادة نشر القوى العاملة الفائزة على القطاعات الانتاجية .

الا ان مايمكن التنبيه له ان جميع تلك المحاولات والمقترحات التي نتجت عنها لم تفلح في تبديل الثقافة البيروقراطية السائدة وجعلها اكثر مرونة وكانت تصطدم دائماً بالمقاربة التقليدية

التي ظلت سائدة الى حد قريب ، والتي ترى بأن القطاع العام الذي تقوده اجهزة الخدمة المدنية هو المحرك الاساسي للتنمية ، وهو مورد الرزق الاكثر ضماناً ، وعليه وحتى في حالة التفكير بخفض عدد العاملين في الاجهزة المدنية فان المكان المقترح لنقلهم يكون باتجاه المنشآت الانتاجية العامة ، متناسين ان تلك المنشآت هي الاخرى تعاني من تضخم في العمالة ، والدليل على ذلك هو ما افرزه المسح الذي قامت به الهيئة العامة للتصنيع عام 2000 حين تبين بان الفائض يشكل نحو 20% من قوة العمل الصناعية . وبواقع/12000 موظف زائد عن الحاجة ومن المقترح تحويلهم الى القطاع الاهلي.

في الوقت الحالي ، هنالك تصورات موسعه أقرتها المؤتمرات الشعبية الاساسية ويعالج راسمي السياسات في اطارها قطاع الخدمة المدنية والتي تؤكد على الحد من التدخل المباشر للدولة في الاقتصاد الوطني والسير باتجاه توفير بيئة اقتصادية ومؤسسية ملائمة لتوسيع دور القطاع التشاركي والاهلي في انتاج الخدمات العامة والاسهام الفاعل في تحقيق النمو الاقتصادي .

ومما لايرقى الى الشك ، ان تطبيقاً ناجحاً لاهداف تلك السياسة الموسعة سيقود بالتأكيد الى خفض حجم ووظائف الدولة في التوفير المباشر للخدمات ، وبالنتيجة فان ادوار وتشكيلة اجهزة الخدمة المدنية ستتغير على هذا الاساس . فبناء الدولة الليبية الحديثة القادرة على التحول من التسيير المركزي الى التسيير اللامركزي والديموقراطي المباشر يتطلب قطاع خدمة مدنية فاعل وعلى جانب عال من المهنية.

وعلى ضوء مثل هذه السياسة الجديدة ، فان الرؤية الحالية للدولة قد اخذت منظوراً مغايراً ، يمكن للتقرير ان يحدد مسلماته واهدافه بالاتي :

2إن إصلاح نظام الخدمة المدنية يجب ان لايشكل جيئاً منعزلاً مع الابقاء على الجوانب الاخرى دون تغيير وثبات المتغيرات ذات التأثير المباشر كما حدث في السابق ، بل يتحتم ان يكون جزءاً من برنامج اوسع لاصلاح القطاع العام واعادة هيكلته ككل.

3إن التخطيط للاصلاح الاقتصادي يجب ان يرتبط ارتباطاً عضوياً بالتخطيط للاصلاح الاداري ، وان تحقيق استقرار على مستوى الاقتصاد الكلي وفرض ميزانيات تتمتع بالتوازن هي خطوات اساسية لدعم جهود تطوير اجهزة الخدمة المدنية وتخفيض حجم العاملين فيها . ومن هنا ، فان الاصلاح الاداري لايمكن النظر له كرد فعل واستجابة

ظرفية لحالة ضعف الاداء الاقتصادي بل يجب ان يكون بمثابة عملية مستمرة لمقابلة الطلب المتجدد ومواجهة الاساسيات الاقتصادية.

وفي مثل هذا السياق فان السياسات المنوي اتباعها في عملية الاصلاح الاداري ترى بأن
الاقتصار على المعيار الاقتصادي بأختزال التكاليف لا يكفي لوحده بالرغم من اهميته ، حيث
يغفل التركيز على معالجة مشكلات اساسية اخرى بالغة الاثر تتعلق بضرورة التخطيط لانشاء
نظام فاعل للخدمة المدنية وذو قدره عالية في عملية تحليل ورسم السياسات ، على ان يعمل في
بيئة تضمن له عنصري الشفافية والمسائلة ، وبحيث يصبح جديراً بتولي مهام الادارة الشعبية ،
كما تحدها الفلسفة الاجتماعية للديمقراطية المباشرة.

ومن هنا فان مثل هذا التوجه الجذري يدعو وبالبحاح الى ضرورة البدء بالتحرك باتجاه تحويل
القواعد للانتقال من المفهوم التقليدي للادارة العامة / البيروقراطية الى مفهوم التسيير الشعبي
للمصالح العامة والمتوجه نحو تحقيق النتائج وتقديم الخدمات للمواطن وللإقتصاد الوطني حيث
ان الفرق بين المفهومين وتطبيقاتهما مختلف تماماً) **جدول رقم. 40**

كما يدعو التوجه ذاته الى ضرورة اعتماد نظم واضحة للحوافز واعتماد معايير الجدارة
والجدوى للجهاز المدني الذي سيتم الاحتفاظ به بعد عملية التخفيض والارتقاء بمستوى دخله
ومرتباته ، كي يتمتع بالدافعية في الاداء وفي التنافس مع القطاع الاهلي.

ويدفع هذا بفريق التقرير ليقترح ان تأخذ السياسة الجديدة للدولة بالاعتبار توظيف ماسيتم
ادخاره من جراء تخفيض حجم العاملين الفائضين عن الحاجة ، عن طريق اعادة استثماره
لتطوير الجهاز الاداري والارتقاء به.

جدول رقم (40) الادارة البيروقراطية مقابل الادارة المتوجهة نحو المواطن

الادارة البيروقراطية	الادارة المتوجهة نحو المواطن
تركز على احتياجاتها وآفاقها المقبلة	تؤكد على حاجات المواطن وتوقعاته
ركز على ادوارها ومسؤولياتها بطريقة مجزاه وهرمية	تركز على تمكين الادارة بان تعمل وتقوم بوظائفها كفريق
عرف نفسها بحجم الموارد التي تتحكم بها وبالمهام التي تنجزها	تعرف نفسها بالنتائج التي تحققها للمواطنين
تلتزم بالروتين	تحور عملياتها بالاستجابة الى التغيرات في الطلب من قبل المواطنين
تحافظ على هيكلها الوظيفي دون حساب لمتطلبات التغيير	قابلة للتجديد الدائم من اجل تطوير القدرة التنافسية وتقديم خدمات افضل للمواطن
لديها سياسات وخطط جاهزة تفرضها على المؤتمرات	تشتق سياساتها وخططها من خلال التفاعل الذي تفرزه

الشعبية الاساسية

المشاركة الشعبية الشاملة وتقوم بتحويل السياسات وفق معيارين : معيار السوق ومعيار الحاجات

تؤكد على ضرورة اشتراك جميع العاملين في عملية اتخاذ القرار ، وتعتمد مبدأ التأهيل المستمر ومقاييس العمل المنتج.

تفرق بين العمل الذهني والعمل التطبيقي ولديها هرمية متحجرة في التصنيف المهني والفني

ولابد من الاشارة الى ان من بين الجوانب الهامة الاخرى للسياسة الجديدة للاصلاح الاداري هي مراعاة جوانب التكاليف الاجتماعية والعدل الاجتماعي حيث ان تخفيض حجم العاملين لايعني عندها مجرد الاستغناء والتسريح التعسفي ، كما يحدث لدى غالبية الدول ، فذلك اجراء لامكان له في المجتمع الجماهيري.

وعليه فان من المخطط له تصميم برنامج وطني متكامل لاعادة نشر القوى العاملة يهتم بمن يتم تحويلهم من اجهزة الخدمة المدنية الى الانتاج والعمل في القطاع الاهلي .

إطار رقم(38)

خصائص الادارة الشعبية الفاعلة في الشعبيات

- قائمة على الديمقراطية المباشرة والمشاركة الكلية المؤثرة من قبل جماهير المؤتمرات الشعبية الاساسية
- تحمل شرعية سلطة الشعب، 16- ومصعدة من قبل الجماهير المحلية في الشعبية
- تعمل في اطار الشفافية والوضوح وتنتشر تقارير دورية حول اداءها تتحمل وتقبل بالاطروحات الشعبية للشرائح والفئات المختلفة
- تسييرية اكثر من كونها مهنية ومتحكمة
- تخضع للمساءلة
- تحظى بالثقة الجماهيرية التي عهدت لها بتولي المسؤولية.
- متوجهة نحو خدمة المواطن
- قادرة على تصميم الخطط المحلية للصيقة بحاجات الجماهير وتطوير الموارد وتطبيق الاساليب الادارية والتنظيمية الفاعلة
- تنهض بجوانب المساواة والعدل الاجتماعي بين الشرائح الاجتماعية وبين الجنسين.
- تعمل على تقوية وتعزيز القدرات المحلية وتعبئة الموارد للاغراض الاقتصادية والاجتماعية.
- قادرة على تطوير المهارات الادارية لحل المشكلات وادارة الازمات
- تعمل في اطار القانون.
- قادرة على مواجهة الطوارئ والمرونة في التكيف
- تخلق بيئة لتحضير عمل القطاع الاهلي والاستثمار الخارجي.
- واعية لحسابات التكاليف في توظيف الموارد والتصرف المالي وفق معايير الكفاءة والفاعلية.
- لديها رؤية بعيدة المدى لتطوير الموارد الذاتية والابتعاد التدريجي عن الاعتماد على الميزانية المركزية.

ويتضمن البرنامج جوانب عديدة تحتوي على المسوحات والرصد ووضع خريطة للخدمة المدنية ، كما يهدف الى احياء صندوق التحول نحو الانتاج واعطائه مهام واهداف جديدة تتعدى مبدأ الاقراض لتضم في نشاط الصندوق تقديم المساعدة والاستشارة الفنية في مختلف

مراحل تصميم وتنفيذ المشروعات التشاركية والفردية التي ينخرط في اطارها المحولون من قطاع الخدمة المدنية ، وتزويدهم بالمهارات من خلال التدريب والتأهيل والمعلومات عن الفرص الاستثمارية والاقتراض للتوسيع... الخ.

ولا يختلف اثنان في الاقرار بأن مثل تلك الرؤية المتكاملة للاصلاح الاداري اذا ماتم تحويلها الى واقع عملي ستتطابق مع المعنى الحقيقي للادارة الشعبية والتي يوضح التقرير عناصرها المطلوبة في) الاطار رقم (38)

كما ستعمل على تأهيل راسمي السياسات لتولي مهام الادوار الجديدة ، فالمسألة في نظرنا لاتتعلق بأعادة التنظيم الاداري في اجهزة الخدمة المدنية فحسب ، وانما بضرورة توفير مهارات قيادية مصعدة على جانب عال من القدرات والتدريب للارتقاء بمستوى ومعنى الادارة الشعبية وتسيير عملية الاصلاح والتغيير وبالشكل الذي يستجيب للواقع الجديد للامركزية ، ويتكيف وفقاً لمتطلبات الاصلاح المؤسسي والاداري التي تفرضها عملية الاصلاح الاقتصادي والمواكبة لروح العصر .

علاوة على ذلك ، يمكننا ان نجزم بأن تطبيق تلك الرؤية الجديدة ستحسن من صورة الخدمة العامة ومن نوعية ومستوى العاملين في اجهزتها ، وستعمل على تطوير السلوكيات والاتجاهات ، وتحديد الادوار والمسؤوليات والوظائف للمستويات المركزية والمحلية ، وتثبيت اتباع نظم الادارة الحديثة وتبسيط الاجراءات وتجعل من الادارة العامة في الشعبيات اكثر اقتراباً من الجماهير واكثر استجابة لحاجاتهم . كما ستؤدي الى تحسين اداء الجسم الاداري والتخلص من الوظائف والنشاطات الروتينية المعوقة للاداء الاقتصادي . وبأختصار ، فان وجود امانات فاعلة في الشعبيات هي مرادف لوجود اجهزة خدمة مدنية فاعلة

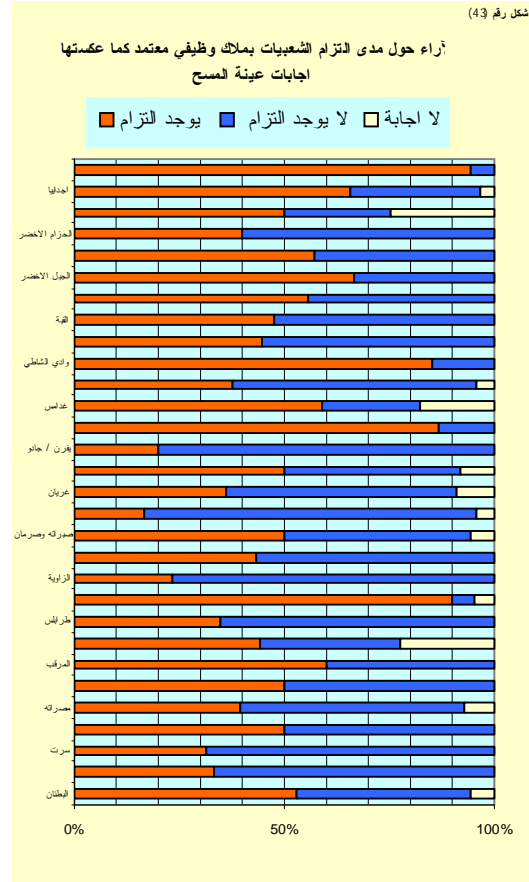
وإذا ما كان الطرح اعلاه يشكل الصيغة المستقبلية المتوقعة للادارة الشعبية اللامركزية في الشعبيات ، فما هي الصورة الحالية ؟ لتوفير الاجابة الوافية على مثل هذا السؤال ذلك عمل فريق التقرير على اجراء مقابلات ميدانية وتطبيق إستقصاءات للحصول على آراء الخبراء والمسؤولين المحليين وشرائح مختلفة من الجماهير المحلية لتشخيص نقاط القوة والضعف والمشكلات التي تعاني منها الادارة العامة في الشعبيات وتحديد ماالذي يريدونه من الاصلاح الاداري ، والتعرف على البدائل المؤسسية الممكنة لتنفيذ الاصلاح المطلوب .

وقد افرزت النتائج مجموعة من التحليلات والآراء في غاية الاهمية ، وخاصة تلك التي ادى الى بها مجموعة الخبراء الذين مارسوا مسؤوليات العمل الاداري والعمل التخطيطي من قبل ، فهم يرجعون مشكلات الادارة العامة في ليبيا الى طبيعة التوجه التنموي الذي ساد خلال العقود الثلاثة الماضية ، حيث تركز اهتمام الدولة بالدرجة الاساس على نشاطات ومشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والاستثمار في القطاعات الانتاجية والخدمية ، مع عدم اعطاء المكانة الكافية للنهوض بالتنمية الادارية ، في حين ان الرهان الاساسي في بلد احادي المورد كليبيا كان يجب ان يكون على تنمية القدرات الادارية من اجل ضمان التوظيف الامثل والتسيير الكفؤ للموارد من خلال الربط بين التنمية الاقتصادية – الاجتماعية والتنمية المؤسسية والنهوض بأداء قطاع الخدمة المدنية . وعليه فان الضعف السائد حالياً في الانجاز الاقتصادي هو انعكاس ذو دلالة على ضعف مؤسسات الخدمة المدنية .

وقد كان من مضاعفات غياب عملية الربط بين التنمية الاقتصادية والتنمية الادارية ان تم النظر الى قطاع الخدمة المدنية بأعتبره خزناً لامتصاص البطالة وتوفير فرص الاستخدام للداخلين الجدد الى السوق العمل . وكنتيجة لذلك لم يكن التوظيف مبنياً على معايير الطلب والحسابات الاقتصادية للجدارة والانتاجية ، بل غلب عليه الطابع الاجتماعي والريعي ، مما ادى الى تراجع مبدأ الحرفية في عمل البيروقراطية.

وتؤكد مثل هذه الآراء ان عدم التواصل بين التخطيط الاقتصادي والاداري هو الذي كان وراء احباط جميع محاولات وضع خطط وطنية فاعلة للقوى العاملة ، وتوفير قاعدة معلومات حول خريطة قطاع الخدمة المدنية يتم على ضوء منها رسم الخيارات

والبدائل وارساء نظام واضح لادارة وتطوير الموارد البشرية ، واعتماد ملاك وظيفي محكم ، ومعايير دقيقة للاختيار والتعويض ، واتباع خطة وطنية للتطوير المهني ، والاخذ بنظم الحوافز والانابه المبينة على معايير الانتاجية والعوائد.



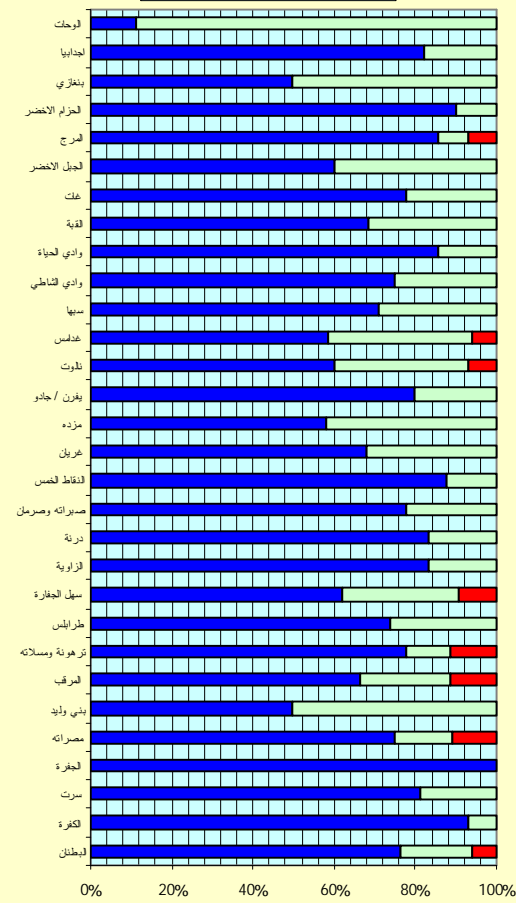
وتبرز مصداقية هذه الآراء الدقيقة في التشخيص عند ربطها بنتائج الاستقصاء الميداني الذي توجه به فريق التقرير للمسؤولين في الشعبيات حول المشكلات الادارية الحالية التي يواجهونها ، حيث تبين ان غالبية الشعبيات ليس لديها ملاك وظيفي معتمد . اعلى من 50% من المستجيبين اجابوا بالنفي . (اما الشعبيات الاخرى) باستثناء شعبيتي سهل الجفارة والواحات التي توحى اجاباتها بانها تلتزم بملاك معتمد (فان الآراء فيها تؤكد عدم وجود الالتزام الكامل بذلك بدرجات متفاوتة) **شكل رقم . (43)**

ولعل من بين المشكلات الاخرى التي تعاني منها الادارة العامة ، والتي تأتي في نظرنا كنتيجة لضعف التنمية الادارية ، هي افرزه المسح الميداني من حالة عدم وضوح دور المطلوب من تنظيمات قطاع الخدمة المدنية ، وذلك بسبب تراكم وتداخل الكم الكبير من التشريعات التي صدرت في مراحل متعاقبة . وعليه فان الاهداف المؤسسية والاختصاصات تبقى غير معرفة تعريفاً كافياً وتعاني من اضطراب بين اولوياتها.

ويبدو ذلك جلياً في النتائج التي يعرضها **شكل رقم (44)** حيث ان هنالك اجماعات في الاجابات في نحو (30) شعبية حول عدم وضوح الاهداف والاختصاصات في هياكل واجهزة الخدمة المدنية. اما مايتعلق بمدى الالتزام بالتوصيف الوظيفي في اجهزة الادارة العامة في الشعبيات ، فان النسب العالية التي اجابت بالنفي قد جاءت من 22 شعبية ولتوضح ضعف الاخذ بهذا المبدأ الاداري الهام .

الآراء حول مدى وضوح الأهداف والاختصاصات الوظيفية في الهياكل الإدارية في الشعبيات كما عكستها ردود المستجيبين

■ لاجابة ■ يوجد وضوح ■ لا يوجد وضوح



ولا يلائل اهمية عما ورد اعلاه ، المشكلة المتعلقة بعدم اعتماد نظام واضح لتحديد وقياس الاداء مما يصعب معه تقييم عوائد المردود الاداري واقتراح سبل اصلاحه ، فقد اجمعت الاجابات من جميع الشعبيات على اعتبار ذلك من بين المعوقات الادارية الرئيسية . وبهذا الصدد فقد صنفتها 65% من المستجيبين باعتبارها مشكلة) هامة جداً (في حين اعطتها 18% من الاجابات مكانة) مشكلة هامة .)

وفيما يتعلق بمدى فاعلية نظم المسائلة العامة ، اكدت الاجابات ان ذلك النظام مازال ضعيفاً ويشكل شرخاً اساسياً في الادارة الشعبية وفلسفتها واهدافها . وبالرغم من الاصرار الواضح من لدن القيادة السياسية بضرورة اعماله فمازالت عملية اتخاذ القرار والتسيير والتصرف الاداري تتم بطريقة تفتقر الى الشفافية .

وقد توجه الاستقصاء الميداني بسؤال للشرائح الاجتماعية المختلفة والمسؤولين والخبراء في الشعيبيات حول كيفية اتخاذ القرار في الشعيبية فجاءت الاجابات في نحو 15 شعيبية بأن ذلك يتم بنسبة عالية وفق التوازنات المحلية والمحسوبة.

اما عن قنوات اتخاذ القرار فقد اكدت نسبة عالية من الاجابات في نحو 14 شعيبية بأن القرار يتم اتخاذه بالتشاور مع مجلس التخطيط في حين جاءت الاجابات من 17 شعيبية لتعبر بنسب عالية ان القرار يقتصر على امين اللجنة الشعيبية بالشعيبية.

ما الحل ؟

لقد بدى من خلال تقييم واقع الاداء الاداري والتنظيمي بأن هنالك مشكلات معقدة تعاني منها الادارة العامة والخدمة المدنية في الشعيبيات ، وبأن الحلول لذلك لايمكن ان تكون جزئية ومنعزلة ، بل تأتي من خلال خطة متكاملة على المستويين الاقتصادي والاداري والا فان ادارة التنمية المحلية ستبقى متعثرة وان انتاجية القطاعات الانمائية بأجمعها ستبقى متدنية دون المستويات المقبولة.

ويفيد التذكير من جديد ان علينا ان ننظر الى الخدمة المدنية في اطار اللامركزية باعتبارها الادارة الرئيسية التي تفي بواسطتها الشعيبيات التزاماتها تجاه المواطنين ، وتجاه ادارة الموارد والنهوض بالاقتصاد المحلي .

وعليه فإن رهان تجديد وتحسين مستويات مختلفة من القدرة الادارية المحلية يصبح مع تطبيق نظام الشعيبيات وتحويل جل المسؤوليات المركزية اليها اكثر اهمية والحاحاً.

على المستوى النظري ، يمكن ان نسلم بأن الادارة الشعيبية المحلية ، ونتيجة لقربها من الجماهير التي تعمل على خدمتها ، ومعرفتها بالحاجات والامكانيات والمشكلات ، وتعرضها للمسائلة من قبل المؤتمرات الشعيبية التي عملت على تصعيدها ، تصبح مضطرة لتقديم خدمات ادارية افضل من نظيرتها الادارة المركزية.

الا ان الواقع ، وبالشكل الذي عمل على مسحه التقرير ، يدلل بأن ميزة المعرفة بالحاجات المحلية لايمكن تحويلها بسهولة الى ميزة كفاءة ادارية وتنظيمية واداء وظيفي اعلى ، حيث ان امانات الشعيبيات كونها حديثة التجربة لاتمتلك القدرة التنظيمية والفنية لادارة الموارد والتحكم بميزانيات ضخمة ، وتقديم الخدمات بطريقة تعتمد الالتزام بمعايير الاداء العالي . ومن

جانبا اخر لايمكن لتلك الادارات المحلية الناشئة ان تتخلص بين عشية وضحاها من التركة والبيروقراطية والمشكلات الهيكلية التي ورثتها من الادارة المركزية.

وعليه فان اصلاح الخدمة المدنية يستوجب قبل اي شي آخر العمل على تبديل الثقافة البيروقراطية الطاغية وعلى تغيير التوجهات والقيم والعلاقات وتحويل القواعد والحوافز للحصول على ادارة شعبية اكثر فاعلية وملائمة للواقع الجديد للامركزية ونظام الشعبيات . وتلك قضايا يقع جزء اساسي منها في الثقافة السياسية والاجتماعية والجزء الاخر في الثقافة الفنية.

ومن هنا ، فان عامل التخطيط المرحلي والبعد الزمني المطلوب لعملية الاصلاح الاداري يجب اخذه بالاعتبار . فالعملية بحد ذاتها هي بمثابة تحول ثقافي (، وستحتاج الى وضع اولويات وسلم تعاقبي للتنفيذ ، حيث ان التصميم والتطبيق الفعلي لمثل هذا البرنامج يمكن ان يكون معقداً ، وان الاتجاهات والقيم وانماط السلوك الاداري التي تراكمت عبر عقود ستحتاج الى فترة زمنية لاتقل عن 5 سنوات كي يمكن تغييرها تدريجياً.

وفي الوقت الذي نقر فيه ان القيود والعوائق مازالت قائمة بشكل حاد امام عملية التطبيق ، فان المؤشرات الايجابية تبدو في وجود ارادة سياسية حقيقية وجهاز تنفيذي فاعل يحاول هذه المرة ان يثبت بأن الاصلاح الاداري المخطط تنفيذه سيتم وفق قواعد وأسس واضحة ، وفي اطار برنامج وطني متكامل اشرنا لاهدافه العامة في صفحات سابقة ، جدير بالاستمرار والتواصل ويجري تنفيذه على مراحل ، وبالتنسيق والترابط الوثيق مع التدابير المماثلة لعملية الاصلاح الاقتصادي.

وفي اعتقادنا فإن من اهم المحددات والقيود التي ستواجهها خطة الاصلاح الاداري هي:-

1 ان غالبية المستويات الوظيفية التي سيتم الاستغناء عنها وتحويلها الى الانتاج والعمل في القطاع الاهلي تقع في قاع السلم الوظيفي وغالبيتها من النساء اللاتي يتمتعن بمرتبات دون انتاجية تذكر) في قطاع التعليم بالذات (وكذلك الامر بالنسبة للمستويات الاخرى فهي من الاختصاصات التي لايمكن تكييفها آلياً للانضمام الى القطاع الاهلي وايجاد فرص عمل للمحولين منها . وسيستدعي ذلك كله من الاجهزة المركزية والمحلية مجهودات مضاعفة لوضع برامج لاعادة التأهيل والتدريب .

كما سيتطلب الامر وضع الخطط المحلية في الشعبيات التي تحدد المشروعات الاستثمارية الممكنة للعمل التشاركي ، وامكانات التوسع المستقبلي وحجم فرص العمل التي يمكن استحداثها خلال سنوات الخطة.

ولن يمكن تحقيق ذلك بطبيعة الحال مالم يتم تنفيذ مسح وطني لحصر الموارد البشرية في قطاع الخدمة المدنية والمنشآت التي تتبع القطاع العام ، وفرز الفائض منها وفق معايير قياسية دقيقة للاداء ، ودراسة معمقة لاحتياجات سوق العمل الحاضرة والمقبلة وفرز تصنيفات المهن التي يمكن ان يستوعبها القطاع الاهلي بصورة مباشرة وتلك التي تحتاج الى اعادة تأهيل ، مع تشخيص المهن والاختصاصات المتقدمة التي لا تتمتع بطلب وتلك المستحدثة التي بدأ يفرضها التقدم العلمي والتقنيات الصناعية والفنية والاتصالية المتقدمة والمطلوبة لتطوير سوق العمل الليبية والنهوض بالاقتصاد الوطني.

5 ان القطاع الاهلي ذاته مازال ضعيفاً ، ولا يمتلك القدرة في وضعه الحالي لان يلعب دور البديل لفرص العمل وامتصاص الفائض من قطاع الخدمة المدنية ، واستيعاب الطلب المتجدد على العمل . وسيحتاج الى وقت طويل كي يتوسع ، في الوقت الذي اصبحت فيه مهمة تقليص حجم العاملين في الخدمة العامة امراً ملحاً.

ويمكن ان نضيف لذلك ان المسح الوطني المقترح لحصر الموارد البشرية يجب ان يتضمن مهام اخرى تعمل على دراسة وتحليل واقع وامكانات النشاط الاقتصادي في القطاع الاهلي (النشاط الفردي والتشاركي والشركات المساهمة) وتحديد القطاعات الانتاجية والخدمية القابلة للتطوير والتوسع ورسم معالم السياسات المطلوبة لاستحداث فرص العمل في تلك القطاعات ، وحصر واقع العمالة الاجنبية وتحديد المنتج والهامشي منها ، ورسم اولويات للاحلال الانبي والتدريجي لتلييب قوة العمل.

ويفيد التكرار بهذا الصدد حول ضرورة تحديث القطاع الاقتصادي غير المنظم من اجل استيعاب المزيد من قوة العمل واستحداث مواطن جديدة للاستخدام.

واذا ما قمنا بمحاولة سريعة لتحليل خريطة النشاط الاقتصادي يتبين لنا ان من بين القطاعات الانتاجية ذات الاهمية على سبيل المثال ، والتي يمكن وضعها في سلم اولويات لاستيعاب العمالة المحولة من القطاع الخدمة المدنية هو قطاع التشييد والبناء ومجموعة المهن التي يمكن اشتقاقها منه ، والتي تتمتع بعائد مجزي مقارنة ببقية القطاعات . كما ان تلك المهن تتميز بكثافة العمل والقدرة على استيعاب القوى العاملة بصورة واسعة.

وبالاستعانة بنتائج الحصر الوطني للقوى العاملة 2001 نلاحظ ان نحو 61% من العاملين في هذا القطاع الحيوي هم من غير الليبيين ، وان هنالك هيمنة للشركات المقاوله الاجنبية على هذا القطاع والتي تشغل نسبة عالية من العاملين لديها من غير الليبيين.

وتفكر الدولة حالياً بوضع البدائل الممكنة لتلييب هذا القطاع وتحديثه كي يكون احدى القنوات الممكنة لاستيعاب المحالين من اجهزة الخدمة المدنية الى قطاعات الانتاج او الداخلين الجدد لسوق العمل ، واصدار التشريعات والقرارات اللازمة التي تضمن توسيع نشاطات التشاركيات والشركات المساهمة الوطنية فيه ، وتحديد المشروعات التي يجب حصرها في المرحلة الاولى بالمقاولات المحلية) بناء المدارس ، المستشفيات ، الابنية العامة ، تعبيد الطرق واعمال المجاري (، وان يقتصر التعامل مع الشركات الاجنبية في الحالات الفنية والتقنية التي تستعصي على الشركات المساهمة الليبية.

واذ ما كانت المهن في هذا القطاع ذات قيمة اجتماعية متدنية في المجتمع الليبي ، فان ذلك يمكن ان يكون صحيحاً عندما ترتبط بالاجر الفردي ، ولكن في حالة تحديث القطاع وتوسيع دائرة العمل التشاركي الجماعي ، فان القيمة الاجتماعية لتلك المهن ستتحى نحو الارتفاع ، وسيشهد طلباً عالياً عليها بين الداخلين الجدد لسوق العمل وكذلك المحالين من اجهزة الدولة للعمل في القطاع الاهلي.

ومن بين القطاعات الهامة الاخرى ، يمكننا ان نشير على سبيل المثال لا الحصر ، الى البعض منها المرتبط بتوفير العملة الصعبة ودخول رهان التصدير كقطاع السياحة والصناعات التقليدية وقطاع الثروة البحرية والسمكية والثروة الحيوانية ، اضافة الى امكانات المناطق الحره والسماح للشركات الاجنبية غير المقيمة ، وبالاخص في قطاع النسيج للعمل في الشعبيات مما يعمل على توسيع نشاطات القطاع الاقتصادي الاهلي.

7من بين المعوقات الاخرى التي نعتقد بأنها قد تواجه اية خطة للاصلاح الاداري هي ما يتعلق بضعف القدرة المؤسسية والخبره اللازمة لعلمية تنفيذ خطة الاصلاح واعادة نشر القوى العاملة والتحول نحو الانتاج . وينبع ذلك الضعف من عوامل عديدة من بينها النقص الواضح في قواعد البيانات والمعلومات حول الخريطة الادارية وكذلك عدم كفاءة التواصل بين الاجهزة المركزية والمحلية ، والاهم من ذلك عدم التوافر بالشكل الكافي للموارد البشرية المدربة والمزوده بالمهارات الادارية والفنية اللازمة على مستوى الشعبيات.

وبالإضافة لذلك فإن ما يضاعف من اثر هذا المعوق المؤسسي هو حالة الغياب شبه التام لاستخدام معايير الاداء ، كما تبين في صفحات سابقة من هذا التقرير ، حيث اذ ان هنالك العديد من القطاعات) التعليم والصحة بالذات (لاتراقب نوعية الخدمات المقدمة ونشاطاتها .

وعليه فان الالتزام بمعايير ومقاييس الاداء سيبقى التحدي الحقيقي لاي برنامج قادم للإصلاح يمكن ان يكتب له النجاح ، حيث ان العوائد الملموسة والمتمثلة في تحسين مستوى تقديم الخدمات هي الجديرة لوحدها بأفئاع المواطنين بجدية العملية الاصلاحية وبضرورة مساندتها.

جدول رقم(41)

فئات اعداد ومرتبات الموظفين العاملين في أجهزة

الخدمة العامة حسب نتائج حصر القوى العاملة
2001

العدد	فئة المرتب بالدينار
28709	100 فما دون
84100	101 - 149
232261	150 - 199
155840	200 - 250
47012	251 - 299
32976	300 - 349
18629	350 - 399
7206	400 - 449
3106	450 - 499
1568	500 - 549
538	550 - 599
287	600 - 649
105	650 - 699
216	700 فأكثر
612553	المجموع الكلي

كما يتطلب انجاح برامج الاصلاح الاداري جوانب مؤسسية اخرى نقترح من بينها على سبيل المثال تقديم حوافز مالية للشعبيات التي تفلح في تطوير اجهزتها الادارية وتنهض بمستوى تقديم الخدمات العامة لمواطنيها ، وذلك عن طريق إتاحة الفرصة لها للاحتفاظ بفروق الميزانية التي تم تخفيضها نتيجة الاقلال من التكاليف ، كي تنفقها على جوانب تطويرية اخرى.

ومن اجل التغلب على الضعف المؤسسي كذلك ، يؤكد التقرير على ضرورة تثبيت مبادئ ومعايير الجدارة وممارستها في قطاع الخدمة المدنية ، اذ ان ذلك جدير بأعادة الاعتبار

لجوانب الدافعية والكفاءة والمسائلة بين العاملين في الاجهزة العامة والنهوض بمستوى الانتاجية

ولكي تتمكن الشعبيات من تحقيق الانضباط المؤسسي والتنظيمي وتعيين كفاءات عالية والاحتفاظ بها والتنافس من خلالها مع القطاع الاهلي ، وضمان عدم تسربها / فان مراجعة قانون المرتبات رقم (15) لعام 1981 ، يجب ان يأخذ مكانه.

ويمكن رسم سياسات مستقبلية شاملة بهذا الشأن تحمل غايات واضحة لزيادة المرتبات خلال المدى المتوسط ، وبالارتباط مع مشاهد واقعية لطبيعة اعادة الهيكلة والنمو المتوقع على مستوى الاقتصاد الكلي وعلى المستوى المالي . كما ان الزيادات يمكن ان تكون متفاوتة حسب فئات المرتب ، وبحيث يتم ضمان النهوض بالمستوى المعيشي للموظفين بصورة متكافئة .

ويوضح **الجدول رقم (41)** ان نسبة 97% من الموظفين في اجهزة الخدمة المدنية والمنشآت العامة تقع مرتباتهم الشهرية بين 180-339 دينار . وهم بذلك يقعون تحت خط الاحتياج واشباع الحاجات الاساسية الذي قدرته ادارة البحوث بالهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق بنحو (398) دينار شهرياً لاسرة معيشية مكونة من 6 افراد ، حيث يغطي ذلك المبلغ بالحد الادنى تكاليف الاسرة من الغذاء والصحة والتعليم والمسكن والملبس والمناسبات الاجتماعية.

اطار رقم (39)

العناصر الرئيسية لبناء القدرات في اصلاح قطاع الخدمة المدنية في الشعبيات

لقد افرزت نتائج الاستطلاع الميداني ان هنالك اربعة عناصر وابعاد يجب ان تتفاعل فيما بينها كي يكون لها الاثر الفاعل على كفاءة وفاعلية اجهزة الخدمة المدنية في الشعبيات.

التطوير المؤسسي، 2. وبمعنى التحول الكامل الى اتباع نظام كفو للقواعد والحوافز، 3. مقياساً اقتصادياً برفع الانتاجية وخفض تكلفة المعاملات والاقبال من الروتين، 4. ويمدى تحقق الشفافية والمسائلة، 5. ويتوفر القدرة الاستجابية العالية لمقابلة طلب المواطنين في تقديم خدمات ذات نوعية عالية.

التطوير التنظيمي، 7. وبمعنى تكييف الهيكل التنظيمي لقطاع الخدمة المدنية لاتباع قواعد تحدد الوظائف والمسؤوليات بصورة مرشدة، 8. تبتعد عن المحسوبية وتقترب من معايير الجدوى والفاعلية.

تطوير الموارد البشرية، 10. وبمعنى الحفاظ على جهاز اداري وفني ذو اعداد عال ومهارات متميزة ومطلوبة ومتمتعاً بحوافز كافية لتوفير الدافعية في الاداء، 11. مع ضمان وضع خطط للقوى العاملة تقف ضد الترهل الاداري ونقشي حالة التشغيل المنقوص وتهدف الى تحقيق انتاجية عالية.

التطوير المعلوماتي، 13. بمعنى الضمان التشريعي والوظيفي لامتنة قطاع الخدمة المدنية واعتماد التقنيات المتطورة في المعلومات والاتصال وتسيبي

نحو استراتيجية للإصلاح الإداري في الشعبيات

هنالك في الواقع أربعة عناصر أساسية للاستراتيجية المقترحة بهذا الصدد يملئها استقراء الواقع الإداري في الشعبيات ويتوجب تطويرها وضمان التفاعل فيما بينها كي تحدث الأثر الفاعل على كفاءة وفاعلية أجهزة الخدمة العامة . وفي الواقع فإن تلك العناصر ذاتها تشكل الأهداف العامة لاية خطة مستقبلية يتم تبنيها للإصلاح الإداري.

وتتضمن العناصر التطويرية التي خرج بها التقرير مايلي) : اطار رقم. (39

32التطوير المؤسسي.

33التطوير التنظيمي.

34تطوير الموارد البشرية.

35التطوير المعلوماتي.

واقعيًا ، يمكن القول بأن تطوير تلك العناصر هي عملية مستمرة تتطلب الالتزام ببرنامج متواصل طويل الامد يعالج مستلزمات الادارة الليبية في القرن الحادي والعشرين . وفي اطار ذلك البرنامج يجري وضع خطط زمنية يجري من خلالها تطبيق الاصلاح الاداري بشكل مراحل .

ويقترح التقرير بهذا الصدد ان يتم في الوقت الحاضر تبني خطة رباعية (2004-2007) يوضحها بالتفصيل) الشكل رقم (45) والذي يشير الى تنفيذ البنود المطلوبة لكل مرحلة من المراحل .

الا ان مايجب ان يسبق الخطة ويواكبها هو التعبئة الجماهيرية المطلوبة لتأسيس ثقافة الانجاز والاداء (باعتبارها من اهم مرتكزات ثقافة الادارة الشعبية . ويتطلب مثل هذا التأسيس الثقافي وضع اسس فاعلة وناجحة لتصعيد الكفاءات الادارية ، وتكريس مبدأ الشفافية في المعاملات وفي كشف الحسابات وفي تطوير آليات المسائلة ، وتفعيل اساليب المؤتمرات الشعبية الاساسية عند مناقشة الميزانيات ومراجعة تقارير الانفاق ، والتدقيق في طبيعة التعيينات التي تم اقرارها ومعايير التوظيف المعتمدة.

ويعني ذلك بالدرجة الاساس تبديل الاتجاهات والمواقف نحو الادارة العامة ، وعدم النظر الى قطاع الخدمة المدنية كمستودع لامتناص فائض العمل وفق حسابات ظرفية للطلاب الاجتماعي

، بل اعتباره قطاعاً رائداً في تسيير المصالح العامة يعتمد قواعد العرض والطلب والانتاجية ومعايير الاداء في عملية التوظيف كحال القطاعات الخدمية والانتاجية في القطاع الاهلي.

وإذا ما سلمنا بأن التبرير العملي لخطة الاصلاح الاداري في الوقت الحاضر هو تحقيق جهاز للخدمة المدنية اقل حجماً واكثر فاعلية وكفاءة أدائية ، فان الاجراءات العملية للوصول لذلك ، تتطلب وضع مرامي ومستهدفات للخطة من اجل تخفيض حجم العاملين في تلك الاجهزة في ضوء ما يوفره المسح الوطني المقترح لواقع وتركيبه العاملين في الخدمة المدنية من نتائج . كما تتضمن المرامي والمستهدفات تطوير القدرات وتوفير الحوافز لتقوية الدافعية نحو العمل والتوجه نحو اللامركزية وتطبيقات الادارة الشعبية ، حيث ان تنفيذ تلك الغايات يجب ان يتم بالتوازي.

ولعل الاستراتيجية المطلوبة للمرحلة الاولى هي احتواء التكاليف واعادة تعريف ادوار ووظائف الدولة بمستوياتها المركزي والمحلي والتي تتسجم مع تصورات اعادة الهيكلة الاقتصادية ، ومع تطبيق نظام الشعبيات ، وما يستدعيه ذلك من ضرورة لتطوير الهياكل التي تستجيب للواقع الجديد ، وعلى مختلف المستويات التنظيمية والادارية.

اما الخطوات والاجراءات المطلوبة لتحقيق هذه المرحلة فهي تقوية قواعد الادارة المحلية في الشعبيات ووضع خطة مرحلية لتخفيض حجم العاملين في اجهزة الخدمة المدنية ، واعادة نشر القوى العاملة في اطار البرنامج الوطني للتحويل نحو الانتاج.

ويمكن ان يأتي في هذا السياق البدء كمرحلة أولى بتطبيق قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (26) لسنة 2002 بشأن تخفيض نسبة العاملين في اجهزة الدولة من مجموع السكان الى 10% (8% في الاجهزة المحلية في الشعبيات و 2% في اجهزة المستوى المركزي) ، مع إيقاف التعيينات التي تقوم بها الشعبيات من خارج الملاك .

ويتزامن مع تنفيذ تلك الخطوة التي يجب ان تتبعها خطوات اخرى على طريق التخفيض التدريجي ، الانتهاء من وضع نظام للتعويضات للموظفين الذين سيتم تسريحهم . ويختلف نظم التعويضات عادة من بلد لآخر الا انها تتفق حول ضرورة توفير منح ومكافآت تساعد الموظف على الانتقال الامن من وضع لآخر ، دون التعرض الى التغير المفاجئ في مستوى الدخل وحتى يتم ادماجه في القطاع الاهلي (اطار رقم. 40)

اطار رقم (40)

نماذج مختارة من تجارب الدول في التعامل
مع تعويض المسرحين من
قطاع الخدمة المدنية

الارجنتين :

(بالمعدل 75% من المرتب الاساسي لمدة 6 شهور.
مبلغ اجمالي) مايعادل 3 الاف دولار (لتغطية احتياجات
الخدمات الصحية والتعليمية...)

تعويض مرتب لمدة 4 شهور.

مكافأة نهاية خدمة(نهاية شهرين لكل سنة خدمة)
استحقاقات التقاعد يتم تجميدها حتى وصول السن التقاعدي .

لاوى :

مرتب لمدة سنة واحدة

أوغندا :

مبلغ اجمالي قدره مايعادل 1000 دولار كمظلة اجتماعية.
تعويض ثلاثة اشهر مرتب لكل سنة خدمة ولمدة قصى
قدرها 20 عام.

الموظفين بأعمار 45 سنة او اكثر والذين خدموا لمدة
10 سنوات على الاقل يتمتعون بالتقاعد.
منحة انتقال الى مكان المنشأ الذي ينتمي له الموظف الذي تم
الاستغناء عنه .

من جانب اخر ، يتطلب الامر النهوض بالمستوى المادي لمن سيتقرر الابقاء عليهم في
اجهزة الخدمة المدنية ، وذلك عن طريق تحسين اوضاعهم المعاشية وتعديل مرتباتهم بشكل
تصاعدي للفئات والمستويات المختلفة ، مما يؤدي بالموظف لان يفكر في تطوير المهنة التي
يأتي منها المرتب ، اكثر من تفكيره في كيفية زيادة المرتب المحدود الذي يأتي من المهنة.
كما يمكن ان تتضمن الخطة في مستهدفاتها اعادة النظر بالسلم الوظيفي والتحكم في
سياسات التوظيف وانشاء مؤسسة مهتمة بالاصلاح الاداري في الشعبيات.
والاهم من ذلك هو وضع مرامي لعدد المسرحين ممن سيتم اعادة تأهيلهم وتدريبهم وتهيأتهم
للعمل في القطاع الاهلي في نهاية الخطة.

الفصل الخامس

مستقبل اللامركزية في اطار

التحول الشامل

الفصل الخامس

مستقبل اللامركزية في اطار التحول الشامل



تتأثر التصورات البديلة التي يطرحها هذا الفصل الاخير من التقرير بجملة الحقائق والتحليلات

التي تناولناها فيما سبق من فصول والتي ابرزت ، وبجلاء ، ان الصعوبات المصاحبة لتطبيقات اللامركزية والادارة الشعبية عديدة ومعقدة ، وان نظام الشعبيات في مرحلة الاقلاع التي يمر بها حالياً يحتاج الى جهود دووبه من اجل نشر وتكريس ثقافة الادارة الشعبية والمشاركة المباشرة في صنع وتنفيذ القرار ، كما ان بناء القدرات بأبعادها المختلفة (المالية ، الخدمية ، التخطيطية والادارية) يبقى شرطاً اساسياً للتسيير المطلوب للموارد ولكسب رهان التنمية المحلية النابعة من الناس وللناس وبالناس .

ولن يتم ذلك في نظرنا الا اذا حصلت القناعة بأن عملية تطوير استراتيجية تنمية قائمة اساساً على الحكم الشعبي واستقلال القرار المحلي واللامركزية هي بمثابة "تحول مجتمعي" بكل ما يحمله ذلك من ابعاد . وهذا ما بدأت تدركه الدولة في رؤيتها الجديدة ، حيث يجري حالياً التخطيط لوضع سياسات على مستويات متعددة بدأ بالسياسات التي تحضر الاقتصاد والمجتمع الليبي الى عصر الفضاءات والتكتلات ونزولاً الى سياسات المستوى الاقتصادي الكلي والمناطقي (بؤر النمو عبر الشعبيات المتجاورة) والمحلي على مستوى الشعبيات وانتهاء بالاسرة المعيشية واحوالها .

ومن هنا فان مستقبل عملية اللامركزية في ليبيا يبقى واعداً بالرغم من كل الصعوبات التي تكون قد واكبت عملية الاقلاع ، حيث ان مثل هذه الحزمة المتكاملة من السياسات ستتعاكس اثارها ايجاباً على واقع الاداء التنموي في الشعبيات .

ونود ان نشير بهذا الصدد الى مسلمة اساسية يستند عليها التقرير ويعتقد بأن الالتزام بها سيحدث نقلة نوعية في تطبيقات اللامركزية ونظام الشعبيات ، فما دام مثل هذا النظام يقوم اساساً على فلسفة ملكية الشعب للموارد وتحكم الجماهير المحلية بالتصرف وبأخذ القرار فيما يتعلق بأختيار وتنفيذ وصيانة المشروعات والبرامج التنموية للشعبية باعتبارها هي المنتفعة من تلك المشروعات والبرامج ، فيجب ان يكون واضحاً كذلك بأن تلك الجماهير المحلية هي التي تتحمل التبعات في حالة سوء توظيف الموارد وعدم التحكم الكفؤ بالانفاق، ومن ثم خسارة استثماراتها المحلية وسوف في هذه الحالة فمن المفترض ان قدرتها على استحصال المزيد من الدعم المركزي سوف تنحسر مستقبلاً ولن تتوقع من الخزنة المركزية ان تعوضها عن ذلك . وتلك في الواقع حقيقة هامة يتوجب ان تأخذها المؤتمرات الشعبية الاساسية بنظر الاعتبار .

كما ان مثل المؤولية المتكاملة يجب ان تدخل كذلك في صلب ثقافة الادارة الشعبية وان تشكل اطار عملها ومرجعيتها الاساسية ، فالامركزية المعتمدة على المشاركة المباشرة مرتبطة بطبيعتها بالاستقلالية في صنع القرار ، وبهذا فإن الاتكالية المبالغ بها على الميزانية المركزية كما هو عليه الامر حالياً لايمكن ان يشكل نمطاً دائماً ، ولايجوز الاتكاء عليه لردم ما يحدثه سوء التصرف المالي المحلي .

وفي اطار التصور الجديد لمستقبل اللامركزية في ليبيا يحاول التقرير في هذا الفصل ان يحدد اهم محركات التنمية الاقتصادية والادارية والتي تأخذ مداها على مستويات عديدة يوضح ابعادها ادناه ويتعرض الى ملامح وشروط كل منها . (شكل رقم 46)

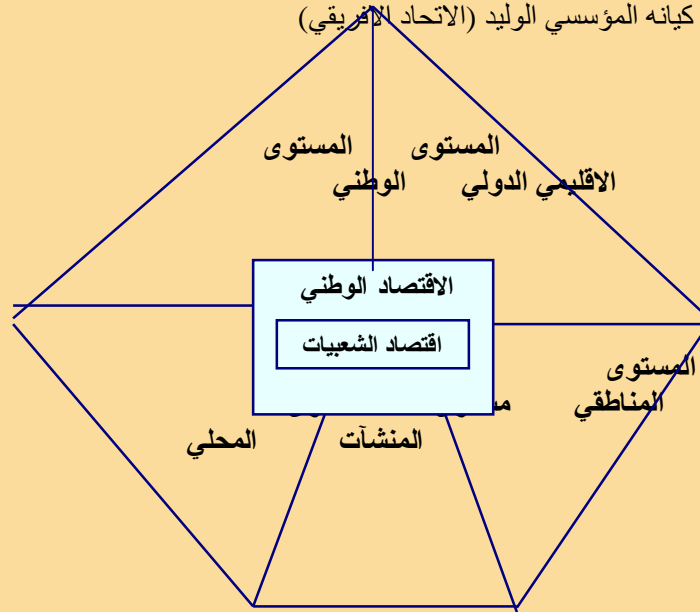
1. المستوى الاقليمي والدولي .
2. المستوى الكلي (الوطني) .

3. المستوى الوسيط (الاقليمي) .
4. المستوى المحلي .
5. المستوى الجزئي (مستوى المنشآت والوحدات الخدمية والانتاجية) .

المستوى الاقليمي والدولي

تؤمن ليبيا بأن القرن الحالي ينبأ في بداياته بحدوث تحول جذري قادم في العلاقات الاقتصادية والسياسية الدولية ، سيعيد النظر في عديد المفاهيم المتعلقة بالتنمية ومقارباتها وبالحدود الجغرافية والسيادة ، وبمعنى الاعتماد على الذات مقابل الاعتماد المتبادل وفي معادلات القدرة التنافسية بين الدول وبمدى تأثير التكتلات الاقليمية على التوزيع اللامتكافي وتقسيم العمل الدولي ، ومن ثم على الاداء التنموي للدول .

وبهذا فإن ليبيا تخطط حالياً لمجتمعها ضمن تصور قادم لعصر الفضاءات والتكتلات ، وتجد نفسها ضمن تجمع الفضاء الافريقي والعربي اولاً والفضاء المتوسطي ثانياً . وقد كان لها قصب السبق في إنشاء الفضاء الافريقي ممثلاً في كيانه المؤسسي الوليد (الاتحاد الافريقي)



المستوى الوطني	المستوى الإقليمي والدولي
* تسديد القانون	* التخطيط ضمن تصور قادم لعصر الفضاءات والتكتلات
* إعادة تعريف مهام وواجبات الدولة	* التحضير للبيئة الاقتصادية المحلية اللازمة لذلك
* إعادة هيكلة البنية الإنتاجية للاقتصاد الوطني	* ضمان بيئة مفتوحة لاستقطاب الكفاءات
* تأمين الفصل الواضح بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتوزيع الواضح للمهام والمسؤوليات مركزياً محلياً	* توفير المناخ الاقتصادي للاستثمار المحلي والاجنبي
* اصلاح السياسات الكلية والقطاعية	* دخول رهان التصدير
* وضع استراتيجية للاصلاح الاداري	* ادخال تقنيات الاتصال الحديثة
* تنفيذ خطة لتوسيع فرص العمل والقضاء التدريجي على البطالة	* الاندماج في الفضاءات الاقتصادية
المستوى المحلي	المستوى المناطقي
* التخطيط لكل شعبية كنسق مفتوح يتفاعل مع المستويات الدولية والوطنية والمناطقية	* تطبيق المخطط الطبيعي 2000-2025 في المناطق وبور النمو الخمسية
* التخطيط للشعبية كوحدة تخطيطية متكاملة .	* تحقيق التشابك القطاعي بين الشعبيات المتجاورة ضمن خطط مناطقية .
* وضع رؤية استراتيجية لحصر الموارد والامكانات وتطوير القدرات المالية والادارية والتخطيطية وقدرة تسيير وتوفير الخدمات العامة بنوعية عالية	* تحقيق تخطيط حضري متكامل بجوانبه المعمارية والاجتماعية والثقافية
* تحقيق الشراكة بين القطاع العام والقطاع الاهلي	* تحقيق التكامل التنموي بين المناطق
* وضع اساليب جديدة للمسائلة وتقييم الاداء لتفعيل منافشات المؤتمرات الشعبية الاساسية	
مستوى المنشآت	
* النهوض بأداء المنشآت الصغرى والمتوسطة الاهلية والعمل على تحديثها	
* تحسين المستوى النوعي للمنتج عن طريق ربطه بالمقاييس العالمية	
* مساعدة المنشآت في خلق الطلب وفي التسويق والوصول الى الاسواق المحلية والخارجية	
* تطوير المنشآت الريفية	
* التغلب على صعوبات الحصول على قروض وربطها بضرورة تخصيص جزء لتحديث المنشأة	
* الحوافز الضريبية	
* تقوية الربط المؤسسي بين المنشآت الصغرى والمتوسطة والكبرى	

، كما تسعى جاهدة لإنشاء اتحاد اوسع يضم الفضاءين العربي والافريقي ، كي يشكل ذلك القاعدة للتعامل مع المجموعة الدولية بنديه وإقتدار .

من جانب اخر ، تؤمن ليبيا بأن العقود القادمة ستقود حتماً الى نظم سياسية قائمة بالاساس على المشاركة الشعبية المباشرة والتي ستؤكد ، بطبعها ، على مراجعة انماط استحواذ القوة ، وتدفع باتجاه تحكم الشعوب بمواردها وقراراتها التنموية ، وبالتالي تفضل مسار اللامركزية والادارة الشعبية المحلية .

كما تسلم بأن الانتاج ويؤثر النمو في ظل مافرزته العولمة من مناخ جديد ، ستركز في المدن والمحليات التي ستندمج في انتاج الفضاءات الاوسع اقليمياً وعالمياً ، مستفيدة من البيئة التمكينية التي بدأت تفرزها العولمة وسرعة الاتصال والتشبيك وسهولة حركة تنقل عوامل الانتاج . وبهذا فان دور الدولة سينحسر ليهتم في إدارة دفة الاقتصاد والمجتمع .

وفي هذا الاطار ، نتوقع بأنه كلما اصبح الاقتصاد الليبي مندمجاً أكثر فأكثر في الفضاءات الاقتصادية الاوسع ، كلما اصبحت الاقتصادات المحلية في الشعبيات أكثر عرضه لقوى السوق ، وكلما اضحى توفير اقتصاد كلي على اساسيات صحيحة أكثر الحاحاً لتوفير القدرة التنافسية اللازمة.

وعليه ، فمن اجل ان تكون الشعبيات مطابقة تاريخياً لما يجري من تحولات وان تتمكن من اتخاذ قرارات استراتيجية فاعلة بشأن مستقبل اقتصاداتها المحلية ، وان تبادر الى احتلال موقع قدم ضمن الفضاءات الاقليمية قيد التشكل ، وتوسيع اسواقها على هذا الاساس ، وان تضمن لنفسها ميزة تنافسية في التقسيم الجديد ، فان التصور المستقبلي للنهوض بالشعبيات في السياق الدولي القادم يتطلب ستة سياسات ومهام وظيفية على الشعبيات الشروع برسم معالمها وادراجها ضمن **خططها المحلية المتوسطة والبعيدة المدى** :

1- البدء بتحضير البيئة الاقتصادية المحلية اللازمة لعملية الاقلاع ، وتوفير مقومات التنشأة الاجتماعية – الثقافية والسياسة الداعمة للمجتمع المحلي المتعلم ، وارساء مرتكزات الابداع عن طريق الربط الواعي بين مؤسسات التعليم الحديث وبين المؤسسات الانتاجية والخدمية في اطار برنامج واع ومخطط للبحث والتطوير .

وتدعم هذا التوجه عديد التجارب الناجحة للمدن في العالم النامي في مواجهة العولمة ، والتي افلحت في اختراقها بأماكن مادية قد تكون محدودة ولكن بأماكن معرفية عالية عملت على تطويرها من خلال توفير البيئة التمكينية للابداع الفكري ، ومن خلال القناعة بأن المعرفة التقنية ، نتيجة ثورة المعلومات والتشبيك والتشاطر المتاح ، اصبحت في عديد جوانبها من التراث العالمي المتوفر للجميع ، وبأن المحليات والوحدات السياسية والاقتصادية الصغيرة ، مهما بعدت جغرافياً ، يبقى بإمكانها الاستفادة من ذلك التراث وتطويره والاعتماد عليه في بناء راس مالها المعرفي لتحقيق النمو القائم على التحديث والابداع التقني .

وليس ادل على ذلك من حالة البروز والسبق التقني لبعض المحليات والمدن الصغيرة في الهند او في البرازيل او في ماليزيا او في افريقيا الجنوبية ، بل وحتى في بعض الدول العربية (مدينة دبي كمثال) وبحيث اصبحت ذات اشعاع ومردود اقتصادي عال يفوق العواصم والمدن الكبرى ويتجاوز عوائد المخططات المركزية لعديد الدول ذات الامكانات المادية العالية المصحوبة بالضعف في توظيف الموارد.

2- ضمان بيئة مفتوحة تستقطب الكفاءات والخبرات وتؤمن احتفاظ الشعبية برصيداها من راس المال البشري ، وتعمل على تطويره والحد من تسربه ، وتقدم له الحوافز للاستثمار المحلي من خلال سياسات متكاملة للمعلومات وللقروض والتأهيل والاعفاء الضريبي ، وتشجيع عمل المؤسسات الصغرى والمتوسطة وتوفير البنية التحتية لاقتصاد المعرفة .

- 3- العمل على جذب راس المال المحلي والاجنبي من اجل توسيع الاستثمارات ، وايجاد مصادر تمويل لتحديث ماهو قائم مع توفير المناخ الاستثماري والاطار التشريعي اللازم لذلك .
- 4- دخول رهان التصدير والعمل على كسبه من خلال السماح للشركات الاجنبية غير المقيمة Off-Shore ، التي يتوجه انتاجها اساساً للتصدير للخارج حيث تستفيد الشعبية من ذلك عن طريق استحداث فرص جديدة للعمل وعن طريق اكتساب المعرفة التقنية التي تتمتع بها تلك الشركات .
- من جانب اخر ، يتم تشجيع المشروعات المشتركة مع الشركات الاجنبية للاستثمار المحلي ، وكذلك تطبيق مبدأ الحوافز الضريبية للمنشآت والشركات المحلية التي تصدر منتجاتها للخارج وفق مواصفات ومقاييس دولية .
- 5- ضمان ادارة عامة ونظم لتسيير المصالح العامة ومؤسسات القطاع العام وبالشكل الذي يعزز من مبدأ التكلفة والفاعلية في المعاملات وفي العوائد ، ويحقق الميزة التنافسية ، ويقدم خدمات اقتصادية واجتماعية محلية متطورة .
- 6- تطوير البنية التحتية وتوسيع الاستثمار في ادخال تقنيات الاتصال الحديثة وذلك لتحقيق مايلي :-
6. ضمان اعلى درجة ممكنة من تحديث الاتصال والتواصل محلياً ودولياً والنهوض بأستخدامات المعلوماتية في اجهزة الدولة واجهزة الشعبيات لاختزال تكلفة المعاملات وتقديم مستوى راق من الخدمات ومن احكام التنظيم الاداري .
7. الترويج لمفهوم إدارة ومعالجة المعلومات كمصدر استراتيجي في العصر الذي نعيشه والذي بدأ يتشكل حول اقتصاد المعرفة وقوة المعلومة .
8. خلق ثقافة تشاطر وتبادل واستخدام المعلومات .
9. تشبيك منشآت القطاع الاقتصادي الاهلي الصغرى والمتوسطة والشركات المساهمة الكبيره والتنظيمات المهنية والفنية للقطاع من خلال مصارف المعلومات الوطنية والدولية .
10. التنسيق بين الاحتياجات من المعلومات وبين تحديد المصادر ، وكيفية ضمان التدفق المستمر للمعلومات .
11. ارساء نظم ومبادئ ومعايير قياسية وآليات لتشاطر المعلومات واستخداماتها .
- واخيراً ، والا هم من ذلك كله – بناء القدرات الوطنية لادارة ومعالجة وتطوير المعلومات وتقنياتها واستخداماتها .

المستوى الكلي (الوطني)

على المستوى الكلي للاقتصاد الوطني ، ومن خلال ماستفرضه السياسات الكلية البديلة و إعادة الهيكلة على الاقتصادات المحلية للشعبيات ، هناك دور مستقبلي جديد للدولة واصلاح مؤسسي مطلوب يتضمن إعادة تعريف للمهام ويتماشى مع حركية الاصلاح الاقتصادي .

وإذا ما كان الرهان الرئيسي في عملية إعادة الهيكلة يتمثل في توفير البيئة الاقتصادية التمكينية واطلاق عنان قوى القطاع الاهلي والعمل التشاركي الحر وقوى السوق الاجتماعي الا ان ذلك لايمكن ان يواكبه النجاح وان يؤدي مفعوله مالم يرتبط التطوير المستقبلي بوجود دولة فاعلة .

ولذلك اسبابه ، فالمعاملات

الطوعية في السوق لايمكن ان تحدث في ظل فراغ مؤسسي ، فهناك مؤسسات قانونية وادارية وتنظيمية وتنميطية تابعة للدولة يتوجب تكييفها للقيام بالمهام والواجبات التي يوضحها (اطار رقم 41) .

على الجانب الاخر هناك

منظومة من الاصلاحات بالغة الاهمية داخل البنية الانتاجية للاقتصاد الوطني يتطلب العمل بها مرحلياً مما يؤثر

ايجابياً على اداء المنشآت . ويمكن للقارئ ان يتعرف على عناصرها من خلال مراجعة (جدول رقم 42).

ا طار رقم(41)	
واجبات ومهام الدولة في ظل إعادة الهيكلة	
1.	تعريف حقوق الملكية .
1.	تفعيل نظم القوانين .
1.	اعمال العقود وتوفير السياقات القانونية وتسوية النزاعات الاقتصادية التي قد تنشأ .
1.	المساهمة في جمع الضرائب السيادية .
1.	الإشراف على عمل الشركات .
1.	الحفاظ على مقومات البيئة الاقتصادية التنافسية .
18.	تزويد الريادات الاقتصادية بالمعلومات التي تحد من حالة عدم اليقين ، وتقلل من تكاليف المعاملات وتضمن ثقة القطاع الاهلي في اتخاذ القرارات الاستثمارية .
19.	الوقوف ضد بروز المعوقات على المستوى الوطني ومستوى الشعبيات التي قد تقف ضد الانتقال الحر لعوامل الانتاج .
20.	تسهيل التواصل والتشاور مع القطاع الاهلي وتنظيمات العمل وبقية المؤسسات المهنية .
21.	وضع الخطط الاستراتيجية واجراء التحليلات الموضوعية اللازمة للاقتصاد الوطني وتوفير الحوافز لتحقيق معدلات نمو عالية .
22.	ادارة نظام الضمان الاجتماعي ، والاهتمام بشبكات الامان الاجتماعي واطلاع الاسر المعيشية محدودة الدخل وتوفير الخدمات الاجتماعية والدعم الاسري وتعيوضات البطالة وبرامج توفير مواطن العمل وإعادة التأهيل والتدريب والاقراض .

عناصر إعادة هيكلة البنية الانتاجية للاقتصاد الوطني		جدول رقم (42)
مستوى التصحيح وإعادة الهيكلة	العنصر الاساسي	الاجراءات المساندة
على مستوى الاقتصاد الكلي		رفع القيود القطاعية
- سياسات نقدية وأثمانية ومعدلات سعر صرف مطابقة	- التثبيت الكلي	
- إلغاء السياسة الكمية وتحرير التجارة	- التنافس	
- تحرير الاسعار المحلية ، والحد من التوظيف الاجتماعي وتخفيض حجم القوى العاملة المدنية .	- اسعار عوامل الانتاج	
- تحرير اسعار الفائدة ، وإعادة هيكلة المصارف ، وإعادة هيكلة ميزانيات المنشآت الصناعية .	- التمويل	
- الحد من القيود على الاستثمار الاجنبي	- الخدمات المساندة	
على مستوى القطاعات الانتاجية		

<ul style="list-style-type: none"> - سياسات تنافسية جديدة داخل القطاع الصناعي والغاء الضوابط التي تحد من تحويل الاصول - تحرير الاسعار للمنتجات الصناعية والزراعية . - إلغاء الدعم للمشروعات والمنشآت الخاسرة 	<ul style="list-style-type: none"> - التنافس - الاسعار - المنشآت العامة 	
<p style="text-align: center;">على مستوى الاقتصاد الكلي</p> <ul style="list-style-type: none"> - التنافس بين المنشآت العامة الوطنية وبين منشآت القطاع الخاص ، تصفية المنشآت العامة الخاسرة ، ووضع ضوابط لذلك - الاشراف وتنظيم عمل المؤسسات التمويلية - وضع برامج تعويضات للبطالة ، خطة لاعادة نشر القوى العاملة في المنشآت العامة والخدمة المدنية ، برامج اقراض وتدريب واعادة تأهيل 	<ul style="list-style-type: none"> - التنافس - التمويل - الخدمات المساندة 	الضوابط والبرامج
<p style="text-align: center;">على مستوى القطاعات الإنتاجية</p> <ul style="list-style-type: none"> - طرح المنشآت العامة والخاصة لسوق الاسهم / الخوصصة - دمج الشركات ، اقامة المشروعات المشتركة محلياً ودولياً ، تصفية الشركات الخاسرة - وضع خطة وطنية لتطوير القطاعات الإنتاجية 	<ul style="list-style-type: none"> - القطاع العام / الخاص - التنظيم الصناعي - استراتيجية إعادة الهيكلة 	
<p style="text-align: center;">على مستوى الاقتصاد الكلي</p> <ul style="list-style-type: none"> - مؤسسات لتنظيم التنافس ، اعمال القوانين والتشريعات ، محاكم مالية . - إدارة للاشراف على الاعمال المصرفية ، مؤسسات إقراض خاصة ، أجهزة مراقبة مالية مستقلة . - مجلس للتجارة ، مراكز فنية ، اعادة تنظيم المنشآت الصناعية القائمة . - وكالات عامة وخاصة للاستخدام والشباب الداخلين لسوق العمل (قواعد معلومات ، برامج توعية ، مراكز تدريب وتأهيل ، تكوين ...) وتنظيم البيات إستخدام العاملة الوافدة وفق الاحتياجات . 	<ul style="list-style-type: none"> - التنافس - التمويل - الخدمات المساندة - الاستخدام 	
<p style="text-align: center;">على مستوى المنشأة الإنتاجية</p> <ul style="list-style-type: none"> - قواعد معلومات وبرامج ترويج للاسواق المحلية والدولية - إدارات حديثة ، استخدامات المعلوماتية ، وموارد بشرية متطورة . - إعادة هيكلة الادارات ، نظم حسابية جديدة . - الدمج ، التصفية ، التخصص النوعي والميزة التنافسية . - الحد من خطوط الإنتاج القديمة ، تدابير وضوابط جديدة للإنتاج ، برامج نقل التكنولوجيا - تدابير واجراءات جديدة للاستثمار والتمويل . - الوظيفة غاية إنتاجية ، سياسات استخدام قائمة على الاسس الاقتصادية والاحتياجات الفعلية ، التخلص من العاملة الزائدة على مستوى المنشأة الإنتاجية . 	<ul style="list-style-type: none"> - الاسواق - تنظيم المنشآت - تسيير المنشآت - استراتيجية المنشآت - ترتيبات وتدبير الإنتاج - التمويل والاستثمار - الاستخدام 	الجهات التنفيذية

وبدون شك ، فان تأطير تلك المنظومة من الاصلاحات تستوجب اعادة النظر بالبنية المؤسسية وتوفير مستلزمات المناخ الاقتصادي الجدير بأحداث النقلة النوعية في كفاءة توظيف الموارد ، وتقوية قابلية وفعالية الادارة الاقتصادية وإزالة العقبات التي قد تعرقل تلك الاصلاحات ، مما يستلزم الاتي :

أ- تسييد القانون ، وضبط آليات رصينة في اطار الديموقراطية المباشرة لاصدار القوانين واعطاء الهيبة اللازمة لوسائل صنع وتطبيق القانون واحترامه ، وعدم تعريض القوانين الى التقطع والتعديل المستمر وقبل إنقضاء فترة على تطبيقها ودراسة آثارها .

ب- العمل على تقوية واستقرار واستقلال البنية المؤسسية للادارة الاقتصادية ضمن السلطة التنفيذية ، مع تقوية آليات المسائلة والرقابة الفاعلة من قبل السلطة التشريعية ممثلة في مؤتمر الشعب العام والمؤتمرات الشعبية الاساسية واجهزتها . ويستوجب ذلك جملة مهام واجراءات يوضحها (الاطار رقم 42) .

اطار رقم (42)

العلاقة المطلوبة بين السلطة التنفيذية والسلطة

التشريعية في اطار سلطة الشعب

23. تأمين الفصل الواضح بين اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث ان التحول الى نظام الشعبيات قد ادى الى تقطع في صلاحيات الاجهزة التنفيذية والى ازدواجية ممارسة الاختصاصات وتولي الاجهزة التشريعية المهام التنفيذية ، مما اضعف دور الادارة الاقتصادية في رسم وتنفيذ الخطط والسياسات ، وفي الوقت ذاته اضعف من اساس المسائلة امام مؤتمر الشعب العام .
24. تأمين الفصل بين الصلاحيات القضائية والتنظيمية ، حيث ان جمع صلاحيات رقابية تنفيذية واسعة وقضائية في ذات الجهاز (جهاز الرقابة الشعبية) يضعف العمل التنفيذي ويجعل من برمجة التطبيقات التنموية عملية بالغة التعقيد . ان فصل الجانب القضائي عن الرقابة المالية وحالة الجوانب الفنية امر ضروري لتفعيل الادارة الاقتصادية .
25. تقوية دور اللجان الشعبية العامة النوعية في تنسيق السياسات المختلفة للمناطق والشعبيات ، وتأمين متابعة محلية ووطنية لتنفيذ السياسات والميزانيات ، والعمل على تقوية الادارات المحلية في الشعبيات وإلزامها بمراعاة حسابات الجدوى والاعتبارات الوطنية .
- وبالنسبة للتخطيط الاقتصادي ، يتوجب الامر توسيع صلاحيات الهيئة العامة للتخطيط وتنظيم علاقتها مع مجلس التخطيط العام (جملة تشريعية) بما يرفع الازدواج .
26. تأمين الاستقرار في الجهاز الاداري للدولة ، حيث ان الربط بين الاصلاح الاداري والمؤسسي وبين الاصلاح الاقتصادي شرط اساسي لضمان فاعلية الاداء وتنفيذ السياسات ومن ثم تحقيق المستهدفات .
27. تأمين حق التصرف بالملكية ، وتقوية قوانينها وتنسيقها والاستمرار بالعمل على تأمين نظام قضائي مقتدر ونزيه ومستقبل وفعال لغرض تطبيقها .
28. محاربة الرشوة والفساد الاداري ، وتكريس ثقافة الالتفاف حول الاهداف الوطنية ، وإقامة قواعد توازن وردع فعالة في المجتمع والدولة .

علاوة على ذلك ، فان منظومة الاصلاحات داخل الاقتصاد الوطني وجهود التطوير المؤسسي لن تكتمل بدون وجود حزمة متكاملة من السياسات الكلية والقطاعية ذات المنظور المتوسط والبعيد الامد (السياسة النقدية والمالية والسعرية ، السياسة التجارية والاستثمارية ، سياسات القوى العاملة وسوق العمل ، سياسات القطاعات الانتاجية ، سياسات القطاعات الخدمية ، سياسة الموارد الطبيعية)

تتطلب السياسات المالية والنقدية والصرف تنفيذ اجراءات تنصب اساساً على تقليل او إلغاء العجز في الميزانية وميزان المدفوعات وتخفيض معدل التضخم الى ادنى حد ممكن . ويستدعي ذلك العمل على تحقيق التوازن بين الموارد المتاحة والنفقات المطلوبة وذلك من خلال ترشيد النفقات وزيادة ايرادات الميزانية ، وتوسيع دور نشاط القطاع الاهلي والاجنبي في النفقات الاستثمارية ، اضافة الى تطوير النظام الضريبي ورفع كفاءة الاداء ، ومراجعة تطبيقات الدعم ، بحيث تقتصر على الفئات المستهدفة وذات الدخل المحدود .

ويقود ذلك الى ضرورة تحديد حصة الميزانية من الموارد النفطية والعمل على تخفيض ومن ثم تصفية الدين العام المحلي القائم وفق برنامج زمني محكم ، واعادة تقويم القطاع المصرفي ، وتفعيل بنود القانون رقم (21) لسنة 2002 ، وبالاخص البند المتعلق بأقامة سوق للاوراق المالية وتنظيم عملها وتطويرها .

ولا يقل اهمية عن ذلك ضرورة توفير الاستقلالية لمصرف ليبيا المركزي واعادة هيكلة القطاع النقدي واستخدام سعر الفائدة وعمليات السوق المفتوحة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتوفير التمويل وترشيد استخدامه . يصاحب ذلك الاستخدام التدريجي لتغيير سعر الصرف في توفير التوازن المناسب في ميزان المدفوعات بالترافق التدريجي مع إزالة قيود التمويل الخارجي وصولاً الى تحقيق السعر التوازني .

فيما يتعلق بالسياسات التجارية ، سيجري التوسع المنظم والتدريجي في الاجراءات القائمة حالياً المتمثلة في تحرير المبادلات والاسعار والتجارة الداخلية والخارجية ، وفتح المجال امام القطاع الاهلي في استيراد السلع بسعر الصرف الذي تحدده الدولة ، وتوفر العملة الاجنبية اللازمة لتغطية الطلب ، بالتناسب مع مراحل ازالة القيود على التمويل الخارجي .

ويؤطر ذلك تنظيم وتشريع واصدار القرارات واعمال الاجراءات التي تشجع على سيادة المنافسة ومنع الاحتكار في مجالات الصناعة والتجارة والفندقة والسياحة والمال والتأمين وتقديم الخدمات .

ومن اجل تحضير الاقتصاد الليبي للدخول في اتفاقيات الشراكة داخل الفضاءات والتكتلات الاقليمية واحتلال موقع قدم في الاقتصاد العالمي ، فإن الدولة تدارس حالياً الانضمام الى منظمة التجارة العالمية وحساب الفوائد المتوقعة وتقليل المشاكل والمخاطر المحتملة ووضع برنامج زمني لمتطلبات العضوية بالترابط مع البرامج المخططة لاعادة هيكلة الاقتصاد الوطني .

وفي الوقت الحاضر هنالك لجنة وطنية تعمل على تحقيق مايلي :

29. تشخيص السلع والخدمات التي يمكن تصديرها الى الاسواق التي يتيحها الانضمام الى الاتفاقيات .
30. إنشاء جهاز لتنمية الصادرات وتبنيه لسياسات ترويجية وتسويقية فاعلة .
31. تشخيص الصناعات التي تتأثر سلباً نتيجة الانضمام الى الاتفاقيات ، وتلك التي يمكن ان تستفيد من ذلك ، والعمل على دراسة جدوى حماية الصناعات الاولى وتطوير الصناعات الثانية .
32. إقامة وتطوير بني ومؤسسات للتنسيق والمداولة بين رسمي السياسات الاقتصادية وممثلي القطاع الاهلي .
33. توثيق التعاون مع التكتلات الاقليمية في مجال تعظيم الاستفادة وتخفيض الضرر من الانضمام الى منظمة التجارة العالمية .

وبالتوافق مع السياسات اعلاه ، فان العمل جار لاعادة النظر بسياسات العمل والاستخدام ، وتطوير التوظيف القطاعي للموارد البشرية لتحقيق الكفاءة الانتاجية .
وتؤكد هذه السياسة البديلة على مبدأ اعتبار الوظيفة غاية إنتاجية ترتبط بما يتوفر للفرد من قدرات مهارية وعلمية وفنية ، وعدم قصرها على كونها غاية اجتماعية واداة توزيعية .

وكما سبق ذكره فان احدى الجوانب التي تتبناها السياسة الجديدة هي الحد من التضخم الوظيفي الناتج عن التوسع المخل للجهاز الاداري للدولة ، وما صاحبه من انتشار لظاهرة التشغيل المنقوص ، وإنخفاض الانتاجية ، وبطء تقديم الخدمات ، وضعف الانضباط وزيادة معوقات البيروقراطية والروتين الاداري .

وتنهض السياسة الجديدة على وضع خطط وطنية مختلفة للاستخدام وتخطيط القوى العاملة تعمل على تفادي الاساليب التقليدية الماضية في تكديس العمالة الوطنية في ادارات الدولة والمنشآت المملوكة من قبل

المجتمع ، والتركيز بدلاً من ذلك على اساليب جديدة تربط بين التخطيط للقوى العاملة وتوسيع الفرص في العمل التشاركي والفردي .

ويرتبط بذلك برنامج وطني تتعهد من خلاله الدولة بنواحي التدريب واعادة التأهيل وتسهيلات الاقراض ، واختيار المشروعات الصغرى والمتوسطة وتحديد جدواها ومساعدة الداخلين الجدد الى سوق العمل والمحولين من قطاع الخدمة المدنية على بعث وتشغيل المشروعات التشاركية والفردية .

لاخلاف في القول بأن هذا المحور من محاور السياسات الكلية يعد من بين اهم الاعمدة التي سيقف عليها البناء المستقبلي للامركزية حيث يتعلق من جانب بزيادة كفاءة الاجهزة التسييرية والادارية للشعبيات ، ومن جانب اخر يواجه مشكلة البطالة وبالذات بطالة الشباب ، والتي تعتبر واحدة من المعضلات التنموية الاساسية التي تواجهها الشعبيات في وضع خططها التنموية .

وعلى هذا الاساس يقترح التقرير خطة عمل وطنية لتنمية الموارد البشرية ولل قضاء التدريجي على البطالة وتوسيع فرص العمل واستحداث المهن الحرجة التي سيتطلبها الاقتصاد الليبي خلال العقدين القادمين .

وتستند الخطة المقترحة على ثلاثة اعمدة اساسية سنعمل على مناقشتها في هذا الفصل وفق المستويات المختلفة (المستوى الكلي ، المستوى المحلي ، مستوى المنشآت) . وتعالج الخطة العناصر التطويرية التالية :

- تطوير اسواق العمل واعادة النظر بالسياسات التعليمية ومخرجاتها .
- تطوير الريادات الاقتصادية في القطاع الاهلي .
- تحديث المنشآت الانتاجية والخدمية وتكييفها لزيادة قدرتها الاستيعابية للتوظيف .

تتأطر خطة العمل المقترحة بواقع الحاجة في ليبيا الى اقلع اقتصادي يضمن زيادة القدرة التنافسية والانتاجية للقطاع الاهلي ومن ثم توسيع سوق العمل وتحديثه ، اذ هنالك مشكلات قائمة بالغة التعقيد تتعلق بالبطالة التي ما انفكت تتصاعد ، حيث تصل حالياً الى حدود 9% بين السكان النشطين اقتصادياً ، وبشكل الشباب باعمار (15-24) نحو 60% من اجمالي الباحثين عن العمل وفق احصاءات عام 2002 .

وتعتمد الخطة في عملها على حساب عوامل العرض والطلب التي تنبع من ثلاثة تغيرات هيكلية:

- 1- السياسات الاقتصادية الكلية وماتنتجه من بيئة تمكينية للنمو الاقتصادي .
- 2- الاصلاح الهيكلي في اسواق راس المال والانتاج .
- 3- الاستراتيجيات الفاعلة للتعليم والتدريب والمؤثرة في التشكيلة المهارية والانتاجية لسوق العمل .

وبدون شك فان التنسيق بين استراتيجية توسيع فرص العمل والقضاء على البطالة وبين الاصلاحات الهيكلية في اسواق السلع والاسواق الرأسمالية يجب ان يتم مستقبلاً في إطار التوجه الوقائي لسياسات سوق العمل واصلاح السياسات المالية والنقدية وسياسات الاجور وتقوية التفاعل بين تلك السياسات ضمن الخطة الوطنية للقضاء على البطالة .

فالساسة المالية ، كما سبق ذكره ، تصب في اطار توفير الاستقرار والنمو الاقتصادي ، وبنفس الوقت تساهم في اعادة هيكلية الميزانية العامة لصالح توسيع الاستثمارات العامة من اجل استحداث مواطن جديدة للاستخدام ، وكذلك العمل على زيادة الطلب الكلي ، وتحسين البنية الاقتصادية والتنافسية للمنشآت الاهلية عن طريق ادخال الاصلاحات الضريبية.

اما بالنسبة لسياسات المرتبات والاجور فيجب اعادة النظر بها بحيث تشجع على الاستخدام ، وان يتم حسابها وفق معايير الانتاجية في اطار متوسط الامل ، وبحيث يعكس اهداف الاستقرار السعري الذي قد يحدده مصرف ليبيا المركزي .

اطار رقم (43) عناصر السياسة التعليمية في اطار خطة القضاء على البطالة وتطوير اسواق العمل

تتضمن السياسة المقترحة جملة إجراءات يمكن حصرها بالاتي :

- 1- تعديل سياسات القبول في التعليم الثانوي والمعاهد والجامعات ، واستحداث اقسام والغاء اخرى وفق متطلبات السوق ، وبحيث ان اعداداً اكبر من الطلبة يتاح لهم الدخول الى اختصاصات العلوم والتكنولوجيا والمهن الحديثة .
- 2- إعطاء جميع الطلبة في نهاية المرحلة الثانوية دروساً مهنية متوجهة بالاساس نحو اعدادهم لسوق العمل والتعريف بالخيارات الموجودة للعمل الفردي والتشاركي وبأساليب بعث المشروعات وحساب جنواها وتكاليفها .
- 3- متابعة الطلبة الخريجين من المدارس الثانوية المتخصصة والمعاهد والجامعات واجراء مقابلات مكثفة معهم من اجل التوجيه المهني ، وحتى يحصل الخريج على عمل ، او يجري ادخاله في اطار برنامج تدريبي للتأهيل او لاعادة التأهيل .
- 4- تحقيق تعاون وتنسيق مباشر بين المدارس الرسمية والمنشآت الانتاجية العامة والخاصة ، والاستعانة بفنيين من تلك المنشآت للتدريس في المعاهد والثانويات المتخصصة . كما يمكن وضع اسس نظام التدريب أثناء الدراسة وبحيث يمكن للطلاب ان يتلقى دروساً تطبيقية في المنشآت .
- 5- تحسين اوضاع التعليم والعمل على التقليل من اعداد المتسربين من الدراسة الذين

واخيراً مايتعلق بالسياسات النقدية ، فان هدفها في هذه الخطة المقترحة هو تحقيق الاستقرار في الاسعار ، تدعمها في ذلك السياسات المالية وسياسات الاجور ، حيث ان مثل ذلك الاستقرار يساعد المستثمرين على حساب توقعاتهم ورسم خططهم للتوسع وخلق فرص عمل جديدة .

كما يمكن لتلك السياسة ان تدعم السياسة الاقتصادية العامة والمتمثلة في العمل على توليد نمو اقتصادي لا يخلق ضغوطاً

تضخمية ، ويهدف في الوقت نفسه الى تحقيق مستويات استخدام عالية .

يدخلون لسوق العمل بسن مبكرة وبدون اعداد مهني كاف مما يصعب ادماجهم في سوق العمل بالرغم من الجهود التدريبية المبذولة لذلك . من جانب اخر يجري الاهتمام بالتلاميذ الذين يواجهون صعوبة في التعليم ولايتكيفون مع النظام التعليمي والمدرسي .

6- تطوير المناهج في المراحل التعليمية المختلفة ، وبالذات مناهج التعليم العالي والمعاهد والثانويات المتخصصة (خصوصاً الاختصاصات العلمية والتقنية) بحيث تعكس متطلبات سوق العمل المتجدده من المهارات والمهن .

7- إعادة تأهيل الكادر التدريسي في المراحل التعليمية المختلفة وتطوير مهاراتها المهنية ومحو أميتهم التقنية في مجال المعلوماتية ، كذلك تزويدهم بالاساليب الجديدة للتدريس والتفاعل الفعلي وكيفية ايلاء اهمية خاصة للتلاميذ ذوي الاحتياجات الاضافية للتعليم .

8- تعميم استخدامات الحاسب الالي في مراحل التعليم المختلفة وفق خطة تدريجية وتطوير اساليب التدريس بحيث تكسب الصفة التفاعلية وتتمحور حول التلميذ وتعتمد على المصادر المعرفية من المجتمع خارج البناء المدرسي ومن خدمات الانترنت اضافة للكتاب المدرسي المقرر .

9- اكتشاف تعليم اللغات الاجنبية ووضع برامج مدرسية متخصصة في تعليم اللغة الفنية باعتبار ذلك من متطلبات العصر للتفاعل مع المعرفة واكتسابها .

وفي مثل هذا الاصلاح الهيكلي الكلي ، فان سياسة سوق العمل التي تقترحها الخطة ستقوم على اساس تخلي الدولة عن الموقف السلبي الذي اتخذته سابقاً من مسألة البطالة ، ومن تكسب العمالة في قطاع الخدمة المدنية ، والتحول باتجاه الموقف الايجابي المبادر والموفر لاستراتيجية مستدامة تضع بالاعتبار الفئات المستهدفة من توسيع فرص العمل ، وبالذات قطاع الشباب .

ويرتبط بذلك كله تحول جذري في السياسة التعليمية حيث تتضمن الخطة التي يرسمها التقرير جملة اجراءات يوضحها (الاطار رقم 43) .

وتتضمن الخطة من جانب اخر بدائل واضحة لتطوير اسواق العمل والقضاء التدريجي على البطالة يمكن إجمال نشاطاتها بما يلي :

أ- التركيز على معالجة بطالة الشباب ووضع خطة خمسية لتوسيع فرص العمل واستحداث مواطن جديدة سنوياً وفق ماتقدره خطة القوى العاملة التي يتم اعدادها لهذا الغرض

ب- منع حالات البطالة طويلة الامد (أكثر من سنة) واتخاذ معايير للتغلب عليها .

ويتضمن ذلك ان تقدم الدولة لكل شخص عاطل عن العمل فرصة لاعادته للدخول الى سوق العمل خلال فترة لا تتجاوز 6 شهور من تأريخ تعطله . ويتم تقديم الفرص من خلال قنوات عديدة حسب حالة العاطل (تدريب ، اعادة تأهيل ، ممارسة مهنة مؤقتة من اجل التدريب عليها ، توفير فرصة عمل مستقرة من خلال مكاتب الاستخدام... الخ) .

وبهذا الاطار يقترح التقرير ان يجري وضع خطة للتقليل من عدد العاطلين لفترة الانتظار التي تتجاوز السنة بنحو 20% لكل عام .

- وتعتمد معالجة ظاهرة البطالة على وضع برنامج طوارئ يحتوي الى النشاطات التالية :
34. دعم مشاريع توسيع فرص العمل في الشعبيات والمساعدة في وضع خطة عمل طويلة المدى لكل شعبية من اجل تطوير اسواق عملها محلياً ومناطقياً ضمن الشعبيات المجاورة .
 35. توفير اعانات مادية والمساهمة في تحمل جزء من المرتب للمنشآت الاهلية التي تستخدم عاطلين عن العمل .
 36. تقديم الارشاد الاجتماعي للعاطلين .
 37. توسيع انشاء مكاتب الاستعلامات واستخدامات الحاسب الالي للاعلان عن فرص العمل وكيفية انشاء المشروعات الفردية والتشاركية .
 38. الرفع من المستوى المهني للعاطلين من غير المهرة او من ذوي المهارات البسيطة .
 39. خلق فرص عمل جديدة في قطاعات المعلومات والاتصالات وقطاع الخدمات الاقتصادية ، والعمل على تقدير المهن المستحدثة في تلك القطاعات التي سيطلبها سوق العمل .
 40. تشجيع نظام العمل بوقت جزئي وبساعات العمل المرنة ، وتنظيم التوظيف بحيث يوائم بين مسؤوليات العمل والمسؤوليات الاسرية .
 41. وضع سياسة للاجور وامكانات للتقاعد المبكر كما سبق ذكر ذلك .
 42. اعادة النظر بسياسات العمالة الوافدة وتلييب القطاعات الانتاجية .
 43. وضع خطة محلية للتدريب والتأهيل واعادة التأهيل للمحاليين من قطاع الخدمة المدنية او الداخلين الجدد لسوق العمل من ذوي الاختصاصات غير المطلوبة ، واشترك مؤسسات القطاع الاهلي والعام في عمليات التدريب ، على ان تكون البرامج اما ممولة تمويلياً كاملاً من قبل الشعبية ضمن خطتها التدريبية ، او عن طريق تقديم دعم مالي للمنشآت الاهلية والشركات التي توفر خدمات تدريب .
 44. زيادة كفاءة الحياة العملية ومواقع العمل عن طريق توفير برامج للتعليم غير النظامي تهدف الى الرفع من مستوى مهارات الاقدمين من الموظفين ومن ذوي الممارسة وذلك في مجال الاتصال والمعلوماتية والمعارف الحديثة ضمن اطار برنامج اوسع تتبناه الشعبيات للتعليم مدى الحياة وتعليم الكبار والتعليم عن بعد ، وذلك من اجل اعطاء العاملين في اجهزة الدولة والمنشآت العامة والخاصة فرصة للحصول على المعرفة المتجددة تضاف الى ما حصلوا عليه من تعليم وتخصص وفق حاجات المجتمع والحياة العملية ورغبات الافراد . ويتطلب هذا البرنامج الضخم بطبعه جهوداً مشتركة ومكثفة من مؤسسات التعليم العالي ومن قطاع الاعمال والمؤسسات المهنية والطوعية للمجتمع المدني .

المستوى الوسطي (المناطقي)

على هذا المستوى الوسطي من التخطيط عبر الشبكات المتجاورة ، يؤكد التقرير على ان حجر الزاوية في ذلك هو المخطط الطبيعي حيث يجب ان يأخذ مكانه لتحقيق التكامل المكاني والوظيفي وينشأ فضاءات التنمية بين الشبكات . (اطار رقم 43) .

ويهدف مثل هذا المستوى من التكامل التخطيطي الى سد الفراغ المخل القائم حالياً بين التخطيط الاقتصادي المركزي على المستوى الوطني من جانب والتخطيط المحلي اللامركزي على مستوى الشبكات من جانب آخر ، والى ايجاد شبكة علاقات عبر قطاعية وتحديد بؤر نمو مناطقية عديدة تتشابه الخطط التنموية للشبكات المتجاورة في اطارها لتحقيق أعلى قدر من الكفاءة في توظيف الموارد وتحسين العوائد .

اطار رقم (44)

عناصر التخطيط للتكامل المكاني – الوظيفي عبر الشبكات

يبنى منظور التخطيط للتكامل المكاني- الوظيفي في تنمية الشبكات على الاساس المنطقي الذي يدلل بأن التخطيط المحلي القائم على اللامركزية والادارة الشعبية يجب ان يحتوي على فضاءات او هياكل متكاملة لتجمعات سكانية متجاورة بأحجام مختلفة وبوظائف وخدمات متفاوتة ، يتم تحقيق التشابك وتقسيم العمل فيما بينها للنهوض بالتنمية عبر الشبكات المتجاورة . وفي حالة إنعدام مثل هذا التكامل المكاني – الوظيفي داخل الفضاءات ستأثر وتتداخل الموارد والامكانيات في عمليات التخطيط في الشبكات ، ويؤدي الامر الى هدر الموارد .

ويؤكد القانون رقم (3) لسنة 2001 بشأن التخطيط العمراني والصادر عن المؤتمر الشعب العام على تحقيق جملة اهداف في المخطط 2000- 2025 كالآتي :

- الاستغلال الامثل للموارد الاقتصادية والبشرية مكانيا .
- تحقيق التكامل الاقتصادي والاجتماعي بين المخططات الاقليمية والمحلية والمخططات الحضرية داخل ليبيا .
- توجيه النمو السكاني داخل المخططات الاقليمية والمحلية والمخططات الحضرية بما يحقق التكافؤ الاقتصادي والاجتماعي للسكان .
- ضمان توزيع متطلبات النمو على التجمعات السكانية بشكل يوازي النمو السكاني ، بما يتفق وظروف وحاجات كل منطقة ، وبما يجنب النمو غير المتكافئ .
- التعرف على امكانيات الاستقرار و توجيه النمو على ضوءها .
- تحديد وظائف وخصائص المخططات الاقليمية والمحلية والمخططات الحضرية .
- الاستغلال الامثل للاراضي ، وتنظيم وظائف لمختلف الاغراض ، وحماية الاراضي الزراعية من الزحف العمراني .
- الحد من الهجرة الى الحواضر والمدن الكبرى ، وتشجيع الهجرة العكسية .
- تطوير التجمعات السكانية والحد من الانتشار العشوائي وتنمية المناطق المتخلفة عمرانياً واعادة تنظيمها .
- ضمان تنفيذ شبكات المرافق العامة بشكل يتناسب مع حجم المخطط وبما يتمشى والنمو السكاني به ، ودعم توجهات الحفاظ على البيئة .
- توفير متطلبات السكن والمرافق الاجتماعية والاقتصادية بشكل يتناسب مع النمو السكاني .
- تنظيم وتوطين سكان الارياف ، ومراعاة توفير المتطلبات الضرورية لهم .
- المساهمة في حماية البيئة واستخدام الاساليب العلمية في توزيع السكان والمرافق العامة وتنظيم الخدمات .
- المحافظة على المناطق الطبيعية والاثريه والتاريخية ، وحمايتها ، وتنمية مناطق الجذب السياحي والمناطق المتاخمة لشاطئ البحر
- المحافظة على الطابع المعماري المحلي .

كما يؤدي هذا التكامل التخطيطي الى ضمان فرص التنمية والنمو الاقتصادي للشبكات التي لاتملك قاعدة كافية من الموارد ولاتستطيع ان تحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بصورة مستقلة ومنفردة .

وبالشكل الذي يطرحه التقرير فان عملية التخطيط المناطقي الطبيعي لبؤر وفضاءات النمو لا تتقيد بالتغطية القطاعية فحسب ، بل توفر اطار عمل لحل الجوانب المكانية للسياسة الاقتصادية في علاقتها بالاعتبارات والامكانيات الطبيعية والبيئية والاجتماعية والسكانية ، وبهذا فهي ليست بديلاً للخطة الاقتصادية المناطقية بل مكمل لها .

وبتعبير أدق ، فهي لاتعني عملية تجميع للخطط المحلية لكل شعبية منضوية تحت الفضاء الاقليمي/ المناطقي المعين ، وكذلك لاتعني بالمقابل عملية تفتيت للخطة الاقتصادية الوطنية واجزاء ما يختص بالمنطقة المعنية ، بل تشكل ، كما نعتقده ، نظاماً تحليلياً لنشاطات وامكانيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في كل منطقة يمكن الحكم عليها كمركز نمو او فضاء تنموي .

ومن المفترض ان يتخذ كل فضاء تنموي

ومجموعة الشعبيات الواقعة في اطاره ، توجهاً اقتصادياً يتلائم مع بيئة تلك الشعبيات ومع مواردها وامكاناتها كي يمكن تحقيق معدلات نمو اقتصادية عالية تؤدي الى استحداث المزيد من فرص العمل ، والى الاستفادة من اقتصاديات الحجم الكبير الجديرة بأنجاز معدلات أعلى من العوائد على الاستثمار .

كما يمكن من خلال هذه الفضاءات ومراكز النمو دعم خدمات البنية التحتية الاجتماعية والفنية والزيادة من فاعلية اداءها لكي يعمل الاقتصاد في مجموعة الشعبيات المشاركة فيه بكفاءة عالية ، وبشكل يمكنه من التنويع ومن تحقيق قدر نسبي افضل من وضعية الاعتماد على الذات ، ومن التنسيق ذو المردود الامثل للنشاطات الاقتصادية وللمشروعات الانتاجية والخدمية .

وبالشكل الذي يحدده المخطط الطبيعي الوطني طويل المدى (1981-2000) فان هنالك 5 مناطق نشاط رئيسية في ليبيا تم تمييزها ودراسة امكاناتها الطبيعية بصورة مستفيضة ومن ثم اعطاءها خاصية مراكز وبور للنمو يتوجب تكثيف الاستفادة المخططة للاراضي والبنية التحتية فيها وهي :

اطار رقم (45)

خصائص مراكز وبور النمو في اطار المخطط الطبيعي الوطني

1- (منطقة طرابلس - مصراتة - غريان)

تمتد هذه المنطقة لحوالي 370 كم² من الحدود التونسية الى شعبية مصراتة ، وهي تضم الشعبيات التالية (طرابلس ، الزاوية ، سهل الجفارة ، صبراتة وصرمان ، زوارة ، ترهونة ومسلاته ، بني وليد ، المرقب ، مصراتة) وتمتاز بأنشطة صناعية وخدمات متنوعة حيث يحتوى على نشاطات صناعة المنتجات الاستهلاكية الخفيفة وكذلك الصناعات المعدنية والهندسية الثقيلة . وبالإضافة الى حاضرة شعبية طرابلس توجد مراكز صناعية اخرى تضم بوكماش وزوارة في الغرب تقوم على صناعة الكيماويات والالمنيوم . وهناك مصراتة في الشرق حيث تتمركز الصناعات الهندسية وصناعة الصلب الاساسية وتتوسع فيها المرافق الحيوية المختلفة كالمواني والمواصلات والطاقة ، مما يجعلها من اكبر المناطق الحضرية تنمى في القطاع الصناعي . ويقدر تعداد السكان بهذه المنطقة في الوقت الحاضر بنحو 3.2 مليون نسمة أي مايقارب 58.9 % من مجموع تعداد السكان الليبيين لسنة 2003.

45. منطقة طرابلس . مصراتة . غريان .

46. الحزام الساحلي سرت . راس لانوف . البريقة .

47. الحزام الساحلي اجدابيا . بنغازي . الجبل الاخضر .

طبرق .

48. منطقة وديان سبها .

49. منطقة جبل نفوسة .

وبالإضافة الى المناطق الخمسة الرئيسية هنالك خمسة

اخرى فرعية هي : غدامس ، غات ، هون ، ودان ، الكفرة ، ومنطقة جالو والسريير

ويقر المخطط الطبيعي الوطني الجديد

(2000-2025) والتي تم الانتهاء من اعداده اخيراً بأن ذلك التقسيم مازال صالحاً لربع القرن القادم .

بقي ان نذكر بأن صياغة وبناء السياسة العامة لتطوير تلك المراكز التنموية قد تم على اساس مبادئ الاطار العام للخطة الاقتصادية الوطنية وبهدف تحقيق جوانب الكفاءة في توظيف الموارد والعدالة في توزيعها على عموم التراب الوطني ، حيث ترمي سياسة التخطيط المنطقي الى انجاز ما يلي :

1- تقوية القاعدة الاقتصادية لكل منطقة وإيلاء اهمية للتجمعات السكانية الاقل تطوراً فيها ، وذلك عن طريق خلق فرص عمل جديدة وتوفير خدمات إجتماعية كافية لها .

اطار رقم (46)

خصائص مراكز وبؤر النمو في اطار المخطط الطبيعي الوطني

2- (منطقة الحزام الساحلي سرت - راس لانوف - البريقة)

تمتد هذه المنطقة لحوالي 400 كم من شعبية سرت الى شعبية اجدابيا ، وقد حققت نمواً صناعياً سريعاً خلال العقد الماضيين جاء في الغالب على اساس استغلال الموارد الهيدروكربونية محلياً . وتضم النشاطات الصناعية الرئيسية تكرير النفط والصناعات البتروكيمياوية التابعة . وتعتبر سرت والبريقة وراس لانوف اهم المدن الصناعية في المنطقة . ويقدر تعداد سكان هذه المنطقة التي تضم شعبيات سرت و الواحات ، الكفرة ، الجفرة نحو 0.3 نسمة عام 2003 ، وبنسبة 5% من مجموع سكان ليبيا .

2- التقليل من التفاوت في التنمية الطبيعية بين المناطق (مراكز النمو) مع التركيز المتزايد على تنمية المناطق الداخلية .

3- تحسين المستويات المعيشية وتوفير الحاجات الاساسية المتعلقة بالتعليم والصحة والسكن والدخل من خلال التكامل الوظيفي والخدمي بين الشعبيات والتجمعات السكانية الواقعة في المنطقة .

4- دعم شبكة التجمعات السكانية في الشعبيات المنضوية في المنطقة من خلال التوزيع الكفؤ للانشطة الاقتصادية والمرافق الاجتماعية والفنية والاسكان .

5- تحقيق التشابك القطاعي للخدمات العامة بين الشعبيات الداخلة في المنطقة ، وبحيث ان السكان في تجمع سكاني محدد في شعبية معينة ، يتمتعون بخدمات المراكز في شعبية اخرى وتجمع سكاني اخر ، وفق نسق تدرجي لانشاء وتطوير تلك المراكز الخدمية

اطار رقم (47)

خصائص مراكز وبؤر النمو في اطار المخطط الطبيعي الوطني

3- (منطقة الحزام الساحلي اجدابيا - بنغازي الجبل الاخضر - طبرق)

تمتد هذه المنطقة لحوالي 600 كم من شعبية اجدابيا الى شعبية البطنان ، وتضم النشاطات الحضرية فيها قطاع التصنيع وقطاع الخدمات معاً . ويتجه الجانب الصناعي منها في الغالب الى المنتجات الاستهلاكية الخفيفة . يقدر تعداد السكان في عموم المنطقة نحو 1.5 نسمة اي مايعادل نسبة 28.0% من مجموع السكان الليبيين لسنة 2003 . وتشمل المنطقة شعبيات اجدابيا ، بنغازي ، المرج ، القبة ، الجبل الاخضر ، الحزام الاخضر ، البطنان .

(مراكز اقليمية كبرى ، مراكز فرعية شبه اقليمية ، مراكز محلية ، مراكز خدمات أولية) ودراسة عملية التعايش والتكامل الوظيفي فيما بينها ، وحساب التكاليف وبرمجة الميزانيات المناظرة على ضوء ذلك .

6- رسم بدائل في عملية التخطيط الطبيعي لكل منطقة (مركز نمو) تتضمن استراتيجيات تطوير المستوطنات البشرية والبنية التحتية واستغلال الموارد الطبيعية ، وتحديد آليات تقييمها .

7- العمل من اجل خلق بيئة طبيعية حضرية مفضلة في كل منطقة بالمعنى المتكامل للتخطيط الحضري وجوانبه المعمارية والاجتماعية والثقافية ، وذلك بتوفير مرافق فنية واجتماعية ملائمة (خدمات الكهرباء والمواصلات ونظم الصرف الصحي والمنشآت الثقافية والترجيحية والحدائق العامة ، ومؤسسات الخدمات الصحية والتعليمية واستكمال التوزيع العادل للمياه وتطبيق المراحل المتبقية من اوصول مياه النهر الصناعي الى المناطق المرسومة ، وتوسيع شبكة الطرق الوطنية واستحداث وبناء شبكة السكك الحديدية ، وتحديث نظم الاتصالات والخدمات الالكترونية وفق ماتفرضه متطلبات العصر .

اطار رقم (48)

خصائص مراكز وبؤر النمو في اطار المخطط الطبيعي الوطني

4- (منطقة امتداد جبل نفوسة الحضري)

تمتد هذه المنطقة من شعبية ترهونة ومسلاتة شرقاً الى شعبية

8- ادارة الموارد البيئية ، بما في ذلك الاراضي الزراعية البعلية وموارد المياه الجوفية ، والمساهمة في حل التناقضات بين مشاريع التنمية المقرره في خطط التنمية لشعبيات المنطقة والخطة المنطقية وبين معايير الاعتبارات البيئية وقضايا التلوث والحفاظ على المحميات والتنوع الحيوي .

9- ادارة استخدام الاراضي والتحكم بالتصاميم الحضرية ومراعاة الجوانب الجمالية والوظيفية وتخطيط مناطق العمل.

10- يؤدي تطبيق النقاط اعلاه الى رفع من الكفاءة الاستثمارية لشعبيات المنطقة المعينة وتحقيق اقصى استفاده ممكنة من التخصصات المالية مع التأكيد على توسيع مساهمة القطاع الاهلي.

ويؤكد المخطط الطبيعي الوطني بعيد المدى (2000-2025) ان هذا التقسيم المناطقي

نالوت غرباً ، وتغطي مساحة قدرها 270كم2 على امتداد جبل نفوسة . وينتج النشاط الحضري في الغالب نحو تصنيع المنتجات الاستهلاكية الخفيفة المتنوعة . ويقدر عدد سكان المنطقة عام 2003 بنحو 0.3 مليون نسمة او 4.8% من مجموع سكان ليبيا . وتضم كل من شعبيات مزده ، نالوت ، يفرن وجادو ، غدامس ومن مميزات هذه المنطقة قربها المكاني من التمركز الصناعي الرئيسي بمنطقة طرابلس وشريطها الساحلي .

اطار رقم (49)

خصائص مراكز ويؤر النمو في اطار المخطط الطبيعي الوطني

5- (منطقة تجمع سبها الحضري)

على خلاف مناطق الامتداد الطولي فان هذه المنطقة التكوين التجمعي تتركز حول مدينة سبها في دائرة قطرها نحو 130كم2 وتضم عدة مراكز حضرية متوسطة وصغيرة . ويتركز النشاط الحضري بها في قطاع الخدمات . ويعتبر مجال التنمية الصناعية محدوداً باستثناء الصناعات المحلية الاساسية . ومن المراكز الحضرية الرئيسية في هذه المنطقة شعبيتي مرزق وسبها . وهناك كذلك شعبيات وادي الحياة وغات ووادي الشاطئ . ويصل تعداد السكان في المنطقة وفق بيانات عام 2003 الى مة اي بنسبة 6.27% من اجمالي السكان .

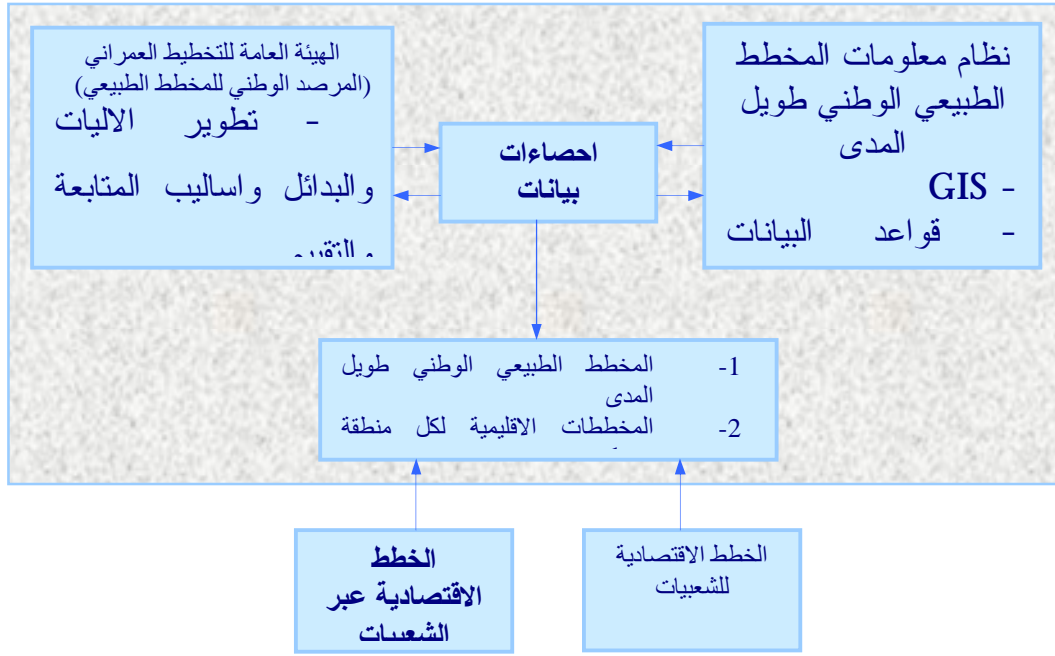
لبؤر ومراكز النمو يتميز بجملة مزايا منها (1) توفر الامكان التنموي التكاملية لكل منها ، والقدرة على التوسع واستيعاب النمو المستقبلي الشامل (2) القدرة على الاستجابة للتغيرات التي تطرأ في البناء الاقتصادي والاجتماعي على المستوى الوطني وعلى مستوى التخطيط اللامركزي للشعبيات وفي القرارات الاستراتيجية التي قد تأخذها الدولة والتي تؤدي بالتالي الى تغيير الاولويات والسياسات الاقتصادية العامة وفق احتمالات التطورات العلمية والتقنية والفضاءات الاقليمية التي تدخل في اطارها .

اطار رقم (50)

الترابط الهيكلي ونظم المعلومات للمخطط الوطني الطبيعي طويل المدى في ليبيا

يعتمد المخطط الطبيعي الوطني طويل المدى في ليبيا والذي تقوم على اعداده الهيئة الوطنية للتخطيط العمراني على نظم حديثة في

المسح الخرائطي لمناطق ومراكز النمو ، مستخدماً نظام GIS (نظام المعلومات الجغرافية) ، والذي يوفر القدرة الفنية على التكامل والدمج بين عمليات جمع البيانات والتحليلات والنمذجة ونتاج الخرائط – وسيعتمد في القريب العاجل على بيانات المسح الجيولوجي- الطبيعي من اجل الانتقال من انتاج الخرائط الصلبة الى انتاج الخرائط الرقمية digital maps والاستشعار عن بعد .



يتبين من نتائج المعالجات اعلاه ، ان عملية التخطيط الطبيعي الوطني ومحاولتها لتحديد مناطق الامكان التنموي التي تعد يؤر نمو ومراكز نشاط رئيسية محتملة ، إنما يشكل جزءاً عضوياً من ذلك المستوى من التخطيط المناطقي عبر الشعبيات لخلق فضاءات متعددة للتنمية تعزز من مردود نظام الشعبيات واللامركزية التي يتمحور حولها .

ومن الناحية الفنية نقترح على المخطط الطبيعي الوطني ان يوفر ادلة عمل تفصيلية للتنمية المكانية . وبالإضافة الى تكفله بتصميم الخرائط ورسم البدائل واقتراحها لتطوير البنية العمرانية والتحتية والموارد الطبيعية لكل منطقة عليه ان يعمل وبدقة على توضيح الابعاد العامة للسياسات المطلوبة ، والتأشير باتجاه ايلاء الاهمية لمراكز التجمعات السكانية والشعبيات الاقل حظاً داخل المنطقة المعنية والتي تحتاج الى الدمج والتكامل الانمائي والى مزيد الجهود والاستثمارات للنهوض بمستواها .

الا ان ما يجب ان ندركه هو ان المخطط الطبيعي بحكم اهدافه لايمكن تحمليه مهمة التخطيط الانمائي كاملة ، فهو يقف عند هذا الحد من التشخيص ولايدخل في تفاصيل كيفية توظيف الموارد وتحديد المشروعات ودراسة جدواها ، فتلك مهام تقع في اطار الخطة الاقتصادية عبر الشعبيات في المنطقة وكذلك اطار التنسيق بين نشاطات وميزانيات الخطط المحلية للشعبيات ذات العلاقة ، وذلك ماسيحرص التقرير على توضيح ابعاده المطلوبة ، وكما هو موضح أدناه .

الخطة الاقتصادية المناطقية عبر الشعبيات

لابد من التسليم ونحن في هذا الفصل الأخير من التقرير بان الاستمرار في وضع خطط محلية لكل شعبية وبشكل اقفي دون اقرانها بالتخطيط الرأسي الذي يربطها بالشعبيات المجاوره ، سيؤدي الى تبيد الموارد وسيبقى مستنزفاً لمعدلات انفاق عالية لميزانيات التسيير والاستثمار مصحوبة بأنخفاض العوائد الاقتصادية وعدم توازن التنمية بين الشعبيات ذات الامكان العالي والمنخفض .

وعليه فان من المقترح على كل شعبية عند تصميمها لمرامي واهداف خطتها المحلية ان تنظر لنفسها كنسق مفتوح . ويعني ذلك ان لديها عناصر تشابك تؤخذ بالاعتبار في تفاعلها مع البيئة الخارجية (بقية الشعبيات) ، بل حتى مع المستوى الوطني والمستوى الدولي في حالة امكانية التصدير .

وبدون هذه النظرة كنسق مفتوح ، فان امانات الشعبيات ومجالس التخطيط المحلية سوف تستمر في النظر الى المشكلات والى تحديد البدائل وتقرير المشروعات بشكل معزول لايساعدها على تشخيص العلاقات الموجودة بين القطاعات ، والعلاقات بينها وبين الشعبيات المجاورة ولا يمكنها من تعريف جملة عناصر اساسية في العملية التخطيطية والتي تتمثل في (1) المحددات (2) فرص النمو (3) التداخل (4) التكامل (5) درجة الحرية الموجودة في الخيارات الاستراتيجية لانشاء فضاء نمو مناطقي .

ونظراً لحالة محدودية الموارد الذاتية للشعبيات ، كما اتضح لنا من المعالجات السابقة ، وللتكامل شبه الكامل على الميزانية المركزية . فان التخطيط المناطقي يصبح ضرورة حتمية من منظور ندرة الموارد المحلية وحسابات التكلفة والفاعلية واقتصاديات الحجم الكبير ، مما يتطلب الزيادة من فاعلية التخطيط الاقتصادي المناطقي وارساء قنوات تعاون وتنسيق مؤسسي بين الشعبيات المجاورة ومعالجة المشكلات التخطيطية والوظيفية المشتركة بطريقة أكثر فاعلية .

ويستدعي هذا ان تكون للخطة الاقتصادية المناطقية على قدر كاف من المرونة ومن حرية القرار في كيفية تنظيم الوظائف التخطيطية فيما بينها ، وتوفير البناء المؤسسي التخطيطي الاقليمي اللازم ، حيث ان اللامركزية الحقيقية لنظام الشعبيات تتمتع بكثير من الاستقلالية في تقرير كيفية تنفيذ الوظائف والمهام التخطيطية سواء على مستوى الشعبية او على المستوى المناطقي عبر الشعبيات .

الا ان ذلك يجب ان لايعني بأي حال من الاحول ، ان الشعبيات في تخطيطها المناطقي لاتلتزم بالاسس العامة لعملية وضع الخطة الاقليمية والتي يوضحها التقرير في (الجدول رقم 43) ، اذ ان المطلوب من الخطة التكاملية عبر الشعبيات المجاورة ان تتمسك بالخطوط العامة لكيفية تحديد مخزون الموارد وبالاساليب الفنية والمحاور القطاعية والضوابط والقوانين المتفق عليها في مسار المراحل المختلفة للعملية التخطيطية وللنواتج التخطيطية .

هيكل ومضمون الخطة الإنمائية للمناطق ومراكز النمو عبر الشعبيات

الاقتصاد	السكان	الخصائص الطبيعية للمنطقة ومراكز النمو
<p>نمو الاستخدام لدى كل شعبية وناتها المحلي الاجمالي. وتبعات ذلك على وضعها الاقتصادي - الاجتماعي .</p> <p>نمو الاستخدام وفق القطاعات الرئيسية</p> <p>خصائص قوة العمل وانماط البطالة والتشغيل</p> <p>و اسقاطات ذلك لسنوات خمس قادمة .</p> <p>المشروعات التنموية قيد الانجاز والمتوقفة والمخطط لها مستقبلاً في كل شعبية</p> <p>حجم وطبيعة مساهمة القطاع الاهلي في النشاط الاقتصادي لكل شعبية</p> <p>التشابكات الامامية والخلفية القطاعية داخل كل شعبية وعبر الشعبيات المنضوية في المنطقة وعلاقتها بالمناطق ومراكز النمو الاخرى وبالخارج .</p>	<p>وتأثر النمو السكاني</p> <p>النمو السكاني لدى كل شعبية في المنطقة والاتجاهات المستقبلية .</p> <p>النمو السكاني الحضري والريفي داخل شعبيات المنطقة.</p> <p>سمات واتجاهات الهجرة بين شعبيات المنطقة ومن خارجها .</p> <p>الاضواح الديموغرافية والاجتماعية - الاقتصادية للاسرع المعيشية في شعبيات المنطقة .</p>	<p>الحدود الادارية .</p> <p>المظاهر الجغرافية .</p> <p>الموارد الطبيعية</p> <p>ج-الخامات المعدنية</p> <p>ح-الارض</p> <p>خ-التربة</p> <p>د- الغابات</p> <p>الاعتبارات المناخية</p>
الموارد الطبيعية	البنية التحتية	المستوطنات البشرية
<p>استخدامات الارض بالشكل المعمول به لدى كل شعبية</p> <p>المخططات العمرانية واشكال الالتزام بها والتجاوز عليها .</p> <p>طبيعة تداخل المخططات العمرانية والمراكز الخدمية الحضرية بين الشعبيات المتجاورة وعلاقتها الوظيفية وسبل حلها .</p> <p>طبيعة الاحزمة الخضراء حول التجمعات السكانية والتشجير حول المدن .</p> <p>المحاصيل (الحبوب ، الحمضيات ... الخ)</p> <p>المراعي .</p> <p>تصنيفات التربة .</p> <p>استخدامات الثروة الحيوانية :</p> <p>* اعداد الماشية وحجم السكان المعتمدين على الرعي في كل شعبية .</p> <p>* امكانات الثروة البحرية .</p> <p>* وسائل الصيد البدائية والمتطورة .</p> <p>* موانئ الصيد ومدى كفاءتها .</p> <p>* حجم السكان المعتمدين على صيد الاسماك</p> <p>* امكانات التصنيع والتصدير للثروة الحيوانية السمكية عبر الشعبيات .</p> <p>الارض ، المناطقة ، المحصنة</p>	<p>* النقل البري والبحري</p> <p>§ معايير ومقاييس الطرق ووضعها الحالي في كل شعبية وعبر الشعبيات في المنطقة</p> <p>§ تصنيف الطرق</p> <p>§ المقاييس التصميمية المطلوبة</p> <p>* تجهيزات المياه وانماط استخدام المياه الجوفية والسطحية ومياه النهر الصناعي (العرض والطلب وفق الاستخدامات المختلفة : منزلي ، زراعي ، صناعي)</p> <p>* تجهيزات الطاقة الكهربائية (العرض والطلب وفق استخداماتها المختلفة .</p> <p>* الاتصالات</p> <p>§ شبكات الهاتف والهواتف النقالة</p> <p>§ شبكات ربط الانترنت والمعلوماتية .</p> <p>§ الادارة الالكترونية لدى كل شعبية وبين الشعبيات المتجاورة في المنطقة ومع بقية المناطق والعالم الخارجي</p> <p>* الصحة</p> <p>§ معايير ومقاييس المنشآت الصحية</p> <p>§ القوى العاملة الطبية والصحية المساعدة لدى كل شعبية</p> <p>§ عدد الاسره في المستشفيات ونسب اشغالها .</p> <p>§ المراكز الصحية المتخصصة</p> <p>§ المراكز الصحية التشاركية</p>	<p>ر - معايير هرمية لتراتب مراكز الخدمات وانماط العلاقات الوظيفية بينها داخل كل شعبية وعبر الشعبيات في المنطقة ومع المناطق الاخرى .</p> <p>ز- الاتجاهات المستقبلية للعلاقة التراتبية بين مراكز الخدمات وعلاقتها الوظيفية داخل كل شعبية وعبر الشعبيات في المنطقة ومع المناطق الاخرى .</p> <p>س-تفتيات تحقيق التشابك في الخدمات داخل كل شعبية وعبر الشعبيات في المنطقة .</p> <p>ش-تحليل الاتاحية والوصول لمراكز الخدمات من قبل المستفيدين داخل كل شعبية وتحديد جدوى ومعايير اختيار اماكن مراكز للخدمات مشتركة بين الشعبيات .</p> <p>ص- معايير استخدام الارض للتطوير العمراني وتحويل الاراضي الزراعية لمتطلبات التوسع وقياس التجاوزات</p>

يتبع هيكل ومضمون الخطة الإنمائية للمناطق ومراكز النمو عبر الشعبيات

بدائل استراتيجيات الخطة الاقتصادية المنطقية	المرامي والاهداف للخطة المحلية للشعبيات وللخطة المنطقية	السياسات والخطط
<p>مد الاتجاهات الحالية الى المستقبل بفرضيه عدم التعاون والتكامل بين الشعبيات المنطقية .</p> <p>البدائل الممكنة للخطة المنطقية عبر الشعبيات</p> <p>1. تطوير المنطقة الى مركز صناعي</p> <p>2. تطوير المنطقة الى مركز خدمات المعلوماتية .</p> <p>3. تطوير المنطقة الى مركز تجاري للمناطق الحرة واعادة التصدير .</p>	<p>§ التطوير العمراني</p> <p>§ الموارد الطبيعية</p> <p>§ البنية التحتية الفنية والاجتماعية</p>	<p>- السياسات الاقتصادية الكلية واثرها على شعبيات المنطقة .</p> <p>- انماط توزيع الميزانية المركزية على الشعبيات وكيفية استخدامها بالشكل الامثل ، سد ، شعبيات المنطقة .</p>

على المستوى المحلي
لقد اثبتت التقنيات التي اجراها التقرير في فصوله بخصوص اداء الشعبيات وقدراتها الادارية والمالية والتخطيطية
وانماط تقديمها للخدمات العامة ان هنالك ضرورة لاعادة النظر بصورة

المستوى المحلي

عند انتقالنا لتحديد مقومات اللامركزية على هذا المستوى الهام ورسم التصورات المستقبلية المطلوبة ،
فان اول مايمكن اقتراحه هو ضرورة وضع الخطط المحلية لكل شعبية على اسس جديدة تنسجم مع التوجهات
والخطط المقترحة على المستويين الوطني والمناطقي ومستوى الاعداد للتفاعل مع الفضاءات الاقليمية والدولية ،
وتحقيق اقصى قدر ممكن من الاعتماد على التمويلات الذاتية وخلقها محليا .

وفي اطار النسق المفتوح الذي اشرنا له سلفاً ، فان على كل شعبية ان تنظر الى نفسها كذلك باعتبارها وحدة تخطيطية متكاملة ، وان تنميها المحلية تعتمد على مواردها البشرية والمادية والطبيعية بالدرجة الاولى اذ تشكل بأجمعها عناصر القوة والقدرة والاساس لوضع الخطة المحلية .

بتعبير اخر ، على الشعبيات ان تأخذ بالاعتبار وفق هذا التصور الجديد بأن عملية التنمية المحلية داخل كل شعبية هي منظومة متكاملة من التفكير في كيفية تطوير القدرات الادارية والمالية والخدمية وترجمة ذلك في برنامج تنموي يهدف الى توسيع فرص العمل والنهوض بالمشروعات الصغرى والمتوسطة (كثيفة العمل) ، وتقديم الحوافز والتسهيلات الادارية واجراء المعاملات في ظل الشفافية من اجل تشجيع استثمارات القطاع الاهلي التشاركي والشركات المحلية والاجنبية وزيادة مساهمتها في الدورة الاقتصادية المحلية للشعبية بأقصى قدر ممكن ، وأخيراً التفكير في كيفية تحقيق طرق واساليب فاعلة للنهوض بمستوى الخدمات العامة والبنية التحتية وتعزيز اساليب فاعلة للشراكة بين القطاعين العام والاهلي في الاداء الانتاجي والخدمي . (اطار رقم 51)

بقي ان نشير الى حقيقة بالغة الاهمية وهي ان وضع الخطة المحلية للنهوض بأقتصاد الشعبية وتحديد المرامي والاهداف والاستراتيجيات والبرامج والمشروعات يجب ان يتم في سياق مراحل ، ولا يجوز الاستسهال في وضع الخطة خلال فترة زمنية قصيرة والاكتفاء بتصميمها مكتنباً كما هو معمول به حالياً . ويحاول التقرير بهذا الصدد ان يقدم تصوراً متكاملاً حول الكيفية المرجوة لمستويات ومراحل اعداد ومناقشة الخطة المحلية السنوية على مستوى كل شعبية ، ووضع تصور زمني لذلك على مدى شهور السنة حتى يتم وضعها بصيغتها النهائية والمصادقة عليها .

اطار رقم (51)

عناصر الرؤية الاستراتيجية للادارة العامة

في الشعبيات للقرن الحادي والعشرين

تدرك الشعبيات جيداً بأن المستقبل ، وكنتيجة للتحويلات الجذرية الحادة والانتقال الى عصر الفضاءات ومواجهة ماحدثته ثورة المعلومات من تغييرات على التواصل وعلى الاساليب الادارية ، يحمل حالة من اللابيقين .

كما تدرك كذلك بأن هنالك بيئة سياسية واقتصادية خارجية بالغة التعقيد فتغيرات سريعة يتوجب مواكبتها ، واثار بدأت تتشكل لما احدثته العولمة على الاقتصادات والمجمعات المختلفة ، وما حملته من فرص جديدة لحدود لها ومن مخاطر يتوجب حسابها في اطار من الانفتاح المسؤول .

وفي مثل هذا الظرف التاريخي فان الشعبيات وفي اطار التخطيط اللامركزي وطنية للقرن الحادي والعشرين ، وتعتمد خطة عمل (الخدمة المدنية وتسيير المصالح العامة 21) ، وذلك لمواجهة متطلبات العصر وادارة دفة المجتمع والاقتصاد الليبي لمواجهة التحويلات الجذرية التي بدأت تتال جميع البلدان دون استثناء . وتعتمد خطة (الخدمة المدنية وتسيير المصالح العامة 21) على

المبادئ والغايات التالية :

(1) تثبيت اتجاه وطني للوصول الى مستوى راق من تقديم الخدمات العامة ، بأعتماد الشراكة بين القطاع العام والاهلي والاستثمار الخارجي وتوفير مناخ اقتصادي ومؤسسي مستعد للتغيير وللاستيعاب التطورات الاقتصادية والمعلوماتية لتحقيق الميزة التنافسية .

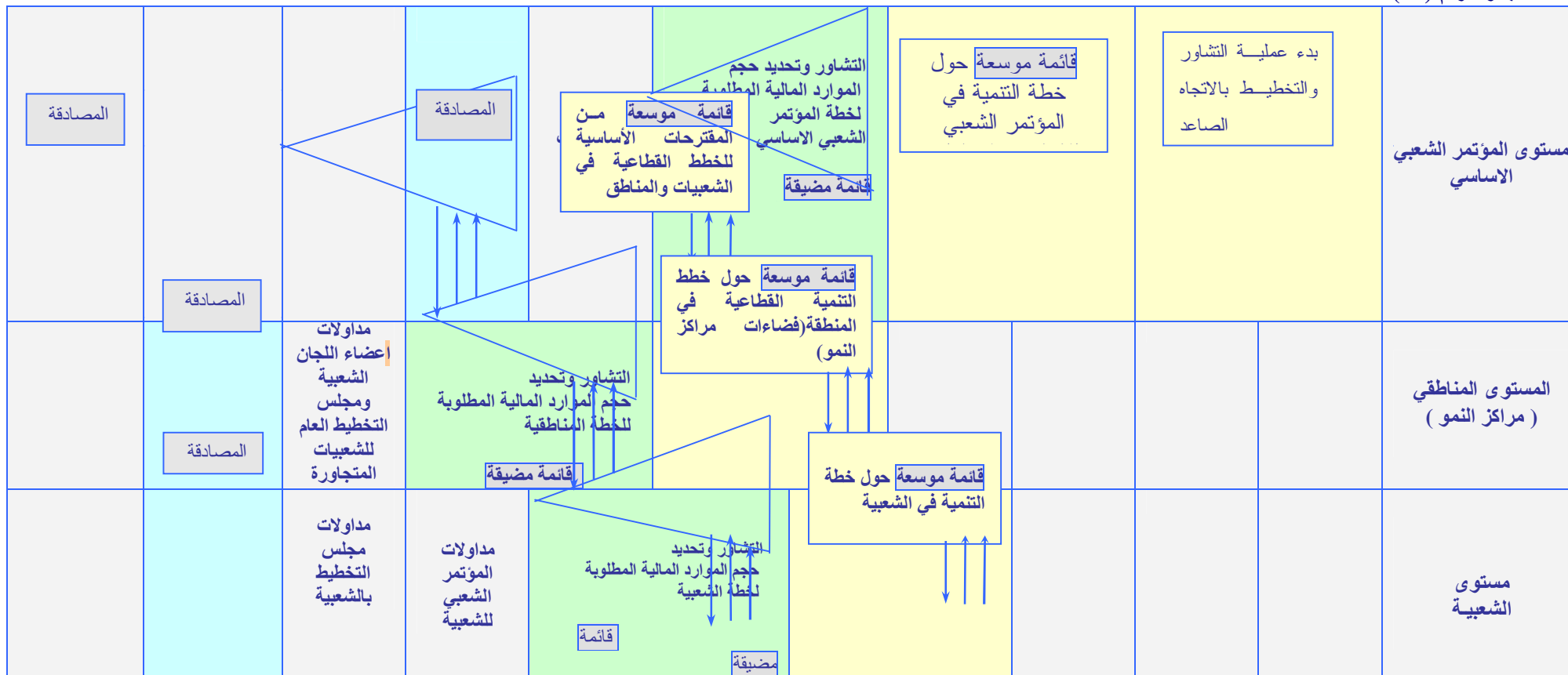
(2) الرؤية الى التغيير المستمر والمتجدد لمواكبة روح العصر كأساس للحيوية الاقتصادية وكنمط حياة يعيشه المجتمع

البداية في اعداد مشروعات الخطة تبقى دائماً مناقشات المؤتمرات الشعبية الاساسية حيث تبدأ المجالس التخطيطية المحلية واللجان الشعبية للمحلات بوضع قائمة موسعة من المشروعات بالاعتماد على نظام المعايير القياسية التخطيطية ، وبالرجوع الى دراسات الجدوى للمشروعات الخدمية الفنية والاجتماعية وادلة العمل الموفرة لهذا الغرض . وفي حالة عجز المؤتمر الشعبي الاساسي المعين عن القيام بهذه المهمة التخطيطية تتولاه تنظيمات تخطيطية جديدة مكونة من عدة مؤتمرات شعبية اساسية للتغلب على ذلك .

وبالرغم من ان نقطة الانطلاق تبدء من مناقشات المؤتمرات الشعبية الاساسية ، الا ان المستويات الاخرى (مستوى تجمع عدة مؤتمرات متجاورة (فضاء تنموي محلي) مستوى الشعبية ككل ، المستوى المناطقي ، المستوى المركزي) يمكن ان تبدأ مناقشاتها الفنية لمشروعاتها بصورة متزامنة ، حيث يمكن لكل مستوى في البداية ان يخرج بقائمة أولية موسعة من التدخلات التنموية التي يقترح القيام بها في الخطة ، على ان يتم تبادل هذه القوائم بين المستويات المختلفة كي يكون الجميع على بصيره بالعملية التخطيطية المحلية والمناطقية للشعبية وكذلك بالعملية التخطيطية المركزية ومشروعاتها وسياساتها . وعلى ضوء ذلك يصبح بإمكان كل مستوى ان يعدل من مقترحاته وفقاً لذلك .

وقد تستغرق هذه العملية من الاعداد الاشهر الاربعة الاولى من العام ومع دخول السنة في الربع الثاني يكون كل مستوى تخطيطي قد ادرك الوضع المالي للعام التخطيطي القادم ، وتعرف على مقدار مايستطيع ان يخصصه للانفاق التنموي .

جدول رقم (42)



مستويات مراحل اعداد الخطط المحلية في الشعيبات بالتنسيق مع الخطط الوطنية والاقليمية

مثل هذا التطور الاولي للخطة الذي يخضع لمناقشات المؤتمرات الشعبية الاساسية والمؤتمر الشعبي للشعبية ومؤتمر الشعب العام (مجلس التخطيط العام) يمكن بالتدرج ان يجد موائمة بين الخطة والميزانية على كل مستوى ، وان يحول (القائمة الموسعة) من المشروعات الى (قائمة مضيقه) معتمدة على معايير الاولويات والامكان المالي المتوفر وسياسات واهداف التنمية في الشعبية المعنية .
وتكون هذه (القائمة المضيقه) هي الاساس لخطة التنمية ولميزانية التنمية التي يتم مناقشتها وتعديلها واعتمادها للشعبية ومحلاتها ومؤتمراتها وللتخطيط المناطقي والمركزي .

ولابد من التنبيه بهذا الصدد الى ان الخطة المحلية لاية شعبية وحصر مشروعاتها لايمكن ان تتم بالبساطة التي تتبعها الشعبيات في الوقت الحالي ، الا انها في ذات الوقت لا تحتاج الى استخدام ادوات تحليلية معقدة ، فالخطة المحلية هي ليست خطة معادلات غالباً ماتكون مظلمة وخاطئة في حساباتها ، بقدر ماهي تعمق في معرفة الحيوية الاقتصادية في الشعبية ، وتشخيص السياسات العملية لتفعيلها .
ولايمكن لعملية التعرف على عناصر تلك الحيوية الاقتصادية ورسم السياسات الملائمة وتقرير النشاطات اللازمة ان تتمتع بالدقة بدون ان يسبقها القيام بعمليات ميدانية تحضيرية تهدف الى التحقق من تقييم الاداء الاقتصادي والاجتماعي للتنمية في الشعبية وتشخيص الاحتياجات .

كما يتطلب الامر كذلك حصر وتحديد الموارد المحلية وانماط استخدامها والمحددات التي تواجهها وتقدير الامكان الموضوعي لاعادة هيكلتها ولتوظيفها بشكل افضل ، أخذين بالاعتبار ان عملية الحصر والتحديد يجب ان تبدأ دائماً من اصغر وحدة تخطيطية (المؤتمر الشعبي الاساسي) . وفي ذلك تفاصيل يعمل فريق التقرير على تبيانها لراسمي السياسات والمخططين للقارئ في (جدول رقم 44) .

حالياً ، ونظراً لعدم وجود الخبرة الكافية في اساليب تقييم الاداء وفي تنفيذ مثل هذه العمليات الحصرية ، وغياب المعلومات والبيانات عن الموارد واطرافها والمشروعات والاحتياجات المطلوبة في كل مؤتمر ، فان ما يحدث هو التالي : اما ان الخطط المحلية للشعبيات لاتتناولها كما ينبغي ، وتركز بدلاً من ذلك على المشروعات المتوسطة والكبيرة للشعبية ككل ، او ان عملية الحصر والاحتياجات للمشروعات تأتي من المؤتمرات الشعبية الاساسية بشكل مبالغ به .

وتجدر الاضافة في السياق ذاته بأننا في عملية حصر الموارد ورسم السياسات والاستراتيجيات للتنمية المحلية في كل شعبية يجب ان نميز بين نوعين من الموارد المحلية التي نتناولها بالتحليل ، وكالاتي :

§ الموارد الكلية على مستوى فضاء الشعبية ككل ، او في فضاء مجموعة الشعبيات المجاورة التي تشكل مركز نمو ، حيث ان الموارد تشكل بطبيعتها التوجه الاساسي للاستراتيجية المستقبلية للتنمية داخل المنطقة ، وكما تم ذكره سلفاً .

§ الامكانات على المستويات الوحدة (المؤتمر الشعبي الاساسي ، التجمعات السكانية المتوسطة والكبرى والمدن مراكز الخدمات بأحجامها المختلفة ، وبما لديها من امكانات بشرية ومادية وبنى تحتية فنية واجتماعية وطبيعية) حيث تشكل الامكانات بأجمعها اللبنة الاساسية للتخطيط المكاني – الوظيفي على مستوى الشعبية ومكوناتها .

اطار رقم (52)

الابعاد والعوامل الرئيسية في تقييم الاداء الاقتصادي والاجتماعي في الشعبيات وتحليل السياسات المطلوبة للخطة المحلية واختيار المشروعات

- ت- العوامل الاقتصادية : حيث توضح مسألة كيفية استخدام الموارد في الشعبية وتشخيص جانبي الهدر او الكفاءة في التوظيف والمشكلات الهيكلية والوظيفية القائمة ، ومراجعة اداء منشآت القطاع العام والنظر في توقيتها للقطاع الاهلي او تحسين مقومات الاداء ، التطورات المستقبلية وطبيعة اسهام القطاع الاهلي والتشاركي واعادة النظر في كيفية التخطيط للقطاعات الخدمية والانتاجية والموارد الطبيعية وطبيعة العوامل المناخية المؤثرة في الانتاج .
- ث- العوامل الاجتماعية : وتتضمن قياس الاثر والمردود التنموي وتحليل اتجاهات المواطنين وقرارات ومداولات المؤتمرات الشعبية ووضع الاسر المعيشية في كل مؤتمر اساسي من ناحية اشباع الحاجات الاساسية ومدى كفاءة البنية التحتية لمقابلة ذلك ونوعية الخدمات المقدمة وانطباق المستفيدين منها .
- ج- العوامل التقنية : وبمعنى دراسة جدوى استخدام الموارد المختلفة ، وبالاخص الموارد المحلية ، كذلك حساب التكاليف والعوائد للقطاعات الانتاجية والخدمية ، واعتماد منهج جديد لتقديم الخدمات العامة وخدمات البنية التحتية ضمن اعادة انتاجها واستدامتها واشراك المواطنين في تحمل ذلك .
- ح- العوامل الادارية : دراسة اهمية السياسات والممارسات الادارية المتبعة ، ومدى تحقيق الشفافية في المعاملات ، وطبيعة القيود والحوافز التي تفرضها القوانين والتشريعات المختلفة وسبل تعديلها .
- خ- العوامل التنافسية / التكاملية : حيث ان لكل شعبية فضاءها التنافسي/ التكاملي سواء مع الشعبيات المجاورة او البعيدة ، وعليه فان اي تحليل لتلك العوامل يجب ان يجيب على جملة اسئلة : ماهي جهات التنافس / التكامل ؟ وما هي نواحي التنافس / التكامل ؟ وماهي قواهم ومزاياهم النسبية مقابل القوة والميزة النسبية للشعبية (حسابات التكاليف ، نوعية الخدمات ... التسويق)؟ كيف يمكن تحقق تكامل انمائي بين الشعبية والشعبيات المجاورة في اطار فضاءات مراكز النمو والتخطيط المناطقي

وبالتأكيد فان كلاً من عمليتي تقييم الاداء وحصر الموارد سيزودان مضمون الخطة المحلية بالحقائق المطلوبة لتحديد المواطن النسبية للقوة والضعف داخل الشعبية ، يشخصان طبيعة الفرص الخارجية واحتمالات المخاطر او الفرص الاقتصادية التي يمكن ان تؤثر على مستقبل التنمية الاقتصادية في الشعبية وبيئتها التشغيلية .

وهنا يتوجب التمييز بين نقاط الضعف التي يمكن التغلب عليها وبين تلك التي تحد من الخيارات الاستراتيجية كمعوقات هيكلية .

جدول رقم (43)

منهجية كيفية تحديد مخزون الموارد والامكانات في الشعبية

<p>اقرار التوجه التنموي الاساسي في الشعبية (المنطقة) وتحديد الموارد الممكن ادارتها وتشخيص الاستثمارات والخدمات التي تتمحور حول تلك الموارد وكيفية تطورها وتحويلها الى منتجات وتقرر المتطلبات والشروط التمهيديّة لذلك ربط العلاقة المطلوبة بين الشعبية (المنطقة) والجهات المالية والادارية المركزية</p>	<p>وصف كلي للموارد واشكال الانتفاع / سوء الانتفاع وتشخيص اهم السمات شكل الاعتماد على الموارد المركزية ، اهم المحددات والمشكلات ، الفرص والامكانات المستقبلية المرتبطة بالموارد المحلية الرئيسية</p>	<p>- تقرير حول الحالة - مصفوفة المشكلات / الامكانات في الشعبية او المنطقة</p>	<p>الخطة المحلية المتوفرة لدى الشعبية ، التقارير القطاعية ، دراسات الجدوى ومقترحات المشروعات الاستثمارية ، تقارير الاداء والتقييم والمتابعة الغرف التجارية ، الصناعية والزراعية ، التشاركيات والشركات</p>	<p>مخزون الموارد الطبيعية والبشرية والاجتماعية / المؤسسية والتشابكات القطاعية المرتبطة بالكيفية المعمول بها في الانتفاع من الموارد</p>	<p>مستوى الشرائح أو مستوى مجموعيات (فضاء مراكز أو المناطقية)</p> 
<p>المطلوبة لتوظيف الموارد وتوزيعها</p>	<p>التشابكات الوظيفية المكانية ، نقاط القوة والضعف</p>	<p>- تجميع عنقودي للامكانات</p>	<p>التجمع السكاني</p>	<p>نسمة (فضاء محلي)</p> 	

ولابد من التذكير بأن البعض من نقاط الضعف في الشعبية سوف لن تظهر الا من خلال النظر لها في اطار علاقتها بالاوضاع خارج الشعبية ، سواء في اطار التنافس وتشابه الموارد مع الشعبيات المجاورة ، او احتمالات التكامل والتخطيط المناطقي ، وتلك مسألة اساسية يؤكد عليها التقرير ، حيث ان اغفالها والاستمرار في التوزيع الافقي للموارد على الشعبيات بدون ربطها بتنمية راسية مناطقية ، سوف يحكم على اللامركزية بالاخفاق ويؤدي الى الاستمرار في تبديد الموارد .

ولعل اهم مايمكن ان يقوم به المخططون المحليون قبل الشروع بعملية حصر الموارد والامكانات في الشعبية هو توفير اجابة للسؤال التالي والاتفاق على ترجمته الى واقع عملي في اطار من الوضوح الكامل : ماذا تعني التنمية المحلية للشعبية المعينة ، صغيرة كانت ام كبيرة من ناحية السكان ، حضرية الطابع ام ريفية ، متمتعة بقدرة تمويل ذاتية وامكانات مادية وطبيعية وبشرية ام لا ؟
والجواب على ذلك ، بغض النظر عن التمايزات ، هو ضرورة النظر الى اي مؤتمر شعبي اساسي في الشعبية والى اي تجمع سكاني متوسط او كبير او مركز خدمي او اي ترابط مع الشعبيات الاخرى في اطار المنطقة ومركز النمو ، باعتبارها جميعاً من مكونات التنمية المحلية للشعبية او معوقاتها ، والتي تتكامل مع بعضها من النواحي التالية : المورد ، الموقع ، النشاط ، التشابك .

ومن خلال هذا المنظور للتنمية المحلية ، فان المؤتمرات والتجمعات السكانية والشعبية ككل سوف

تصبح جملة منظومات (طبيعية ، مادية ، اقتصادية ، اجتماعية ، ومؤسسية) مترابطة وظيفياً بهذا المنظور لمحاولة الاستخدام الامثل للموارد وتعزيز العوائد وجوانب التوزيع للاصول .

وبدون شك ، فان مثل هذا التحقق المعمق لتشخيص جوانب الحيوية الاقتصادية المحلية ، سوف يتمكن من تحديد الامكانات التي تحظى بالتعبئة الانية ، مقابل الامكانات التي يتطلب استثمارها عن طريق نشاطات متوسطة وبعيدة الامد ، ودراسة جدوى كل منها وتشخيص المردود والتوافق

اطار رقم (53)

المتغيرات الاساسية في تحليل الموارد داخل الشعبية

- الموارد : الامكان القائم من العوامل الطبيعية او العوامل من صنع الانسان والقدرات البشرية التي تقرر شكل ومنظور النشاطات الانتاجية والخدمية .
- المواقع : تقسيم الشعبية الى اماكن تتفاعل فيها العوامل التنموية فيما بينها وترتبط من خلال شبكة مادية وغير مادية .
- النشاطات : تقسيم الشعبية الى انماط مختلفة للانتاج واعادة الانتاج مبنية على اساس الحاجات والفرص الممكنة
- الترابطات (التشابكات) : مجهودات الشعبية في ايجاد تكامل وظيفي بين التجمعات السكانية الصغيرة والمتوسطة والكبيرة وأتاحة مراكز الخدمات . كذلك التشابك القطاعي (النقل ، انظمة الري ، المخزون المائي ، التخزين ، التسويق ، الخدمات الاجتماعية المصاحبة ...)

التصنيف التجمعي للامكانات المحلية

امكان يعتمد بالدرجة الاساس على تعبئة الموارد الاخرى	امكان يمكن ان يخدم الاستثمار فيه كاساس او كشرط قبلي للاستثمار في بقية الامكانات
امكان يمكن الاستثمار فيه بصورة مستقلة	امكانات لها تشابكات عديدة ومعقدة بالنسبة للشروط القبلية والاعتماد المتبادل

وعناصر الملائمة للاستثمار في كل اماكن قائم ، وطبيعة التداخلات والتشابكات بين الامكانات المتعددة التي يتوجب ملاحظتها من اجل تفعيلها وتجاوز محدداتها . (اطار رقم 53)

مستوى المنشآت

لا يمكن لمحركات التنمية الاقتصادية للمستويات اعلاه (الدولي والوطني والمناطقي والمحلي) ان تعمل على اعطاء دفعة لاستراتيجية التخطيط اللامركزي والرفع من الكفاءة التطبيقية لنظام الشعبيات ، مالم ترتبط ارتباطاً عضوياً بالعجلة الاساسية للاقتصاد المحلي لكل شعبية والمتمثلة بدينامية عمل المنشآت الانتاجية الاهلية والعامه وبالفواعل والريادات الاقتصادية وثقافة قواعد السوق الاجتماعي ، فهي الجديرة دون غيرها بتحقيق التنوع الاقتصادي وزيادة القدرة التمويلية الذاتية والنمو المتوازن .

وقد اوضح التقرير في جملة معالجاته بهذا الشأن ان توفير البنية الملائمة على مستوى السياسات القطاعية والاقتصادية الكلية والسياسات التشريعية والادارية هي العمود الاساسي لتطوير عمل المنشآت والرفع من مستوى تجدها وابداعها وتكيفها للمحركات الاقتصادية على المستويات الاخرى .

ووفقاً لمنطق الخصوصية ولواقع المنشآت الحالي في الشعبيات وخريطة توزيعها الاقليمي والهرمي ، فان الخطط المحلية يجب ان تعطي الاولوية للنهوض بعمل المنشآت الصغرى والمتوسطة والعمل التشاركي ، حيث انها ، وفي ظل تنامي معدلات البطالة بين الشباب ، تعد استراتيجية حيوية لخلق فرص للعمل وتطوير المستوى المعيشي لمحدودي الدخل.

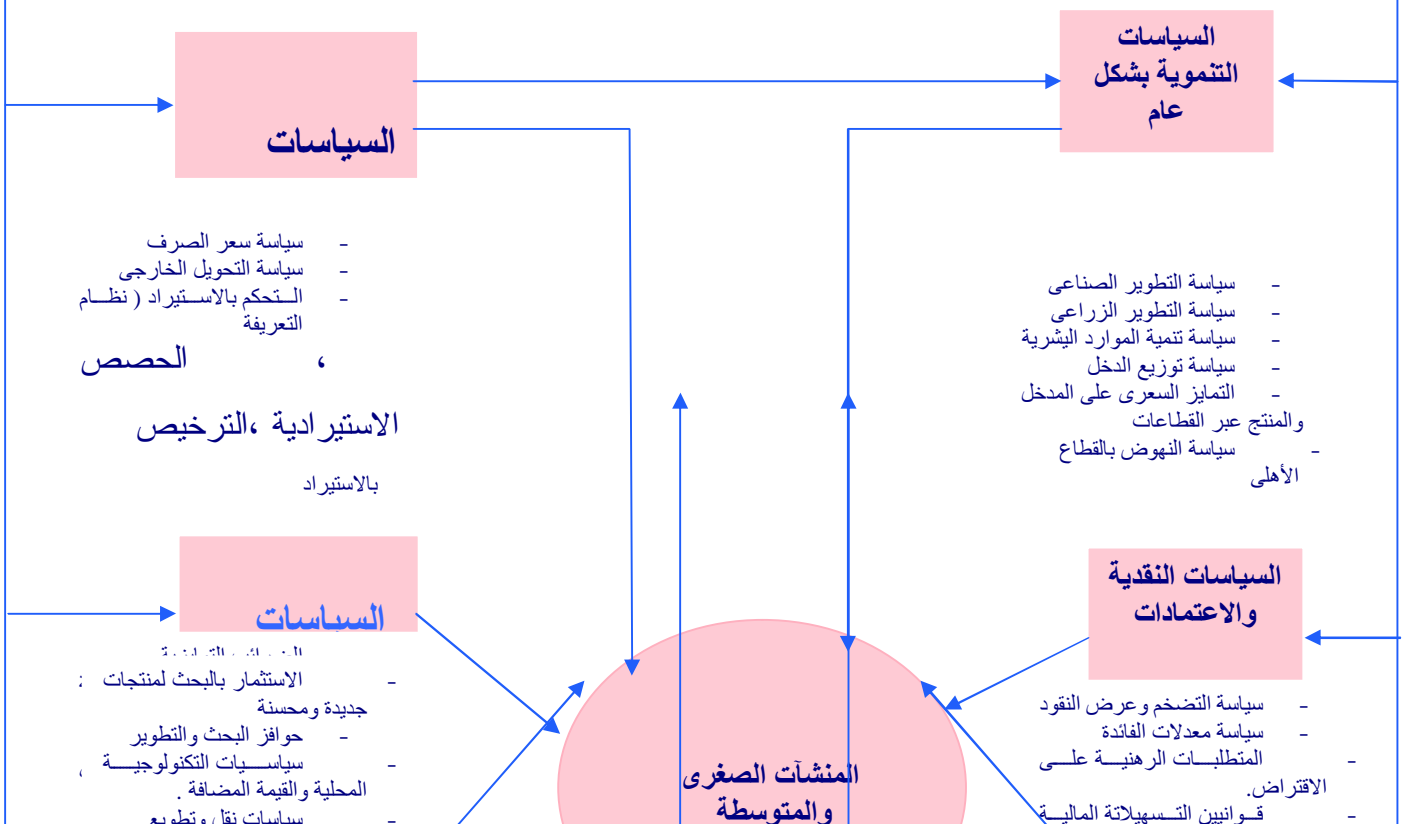
وبدون شك فان تفعيل الوعي والتنفيذ الحازم للسياسات التي يوضح ابعادها (الشكل رقم 47) ، يمكن

شكل رقم (47)

السياسات والآليات التي تؤثر على اداء المنشآت الصغرى والمتوسطة

(التمثيل التوضيحي)

ان تؤثر تأثيراً ايجابياً ومباشراً على جوانب العرض : (1) الامكان البشري (الريادات الاقتصادية والقدرات التسييرية والتقنية) والامكان البيئي ومحيط العمل (فرص



- متطلبات واجراءات التسجيل
- قوانين الترخيص
- القوانين المتعلقة باختيار منشأة

سياسات الأجور
قوانين العمل وضوابطه
نظم التدريب وتطوير المهارات
خدمات الاستخدام

، اختيار الموقع ، اختي التكنولوجيا المطلوبة

تسلسل منشآت الإنتاج

- إدخال دروس العمل الفردي والريادة الاقتصادية وقواعد السوق الاجتماعي في التعليم النظامي وغير النظامي والتدريب .
- برامج تدريب المتدربين
- حوافز التدريب
- الاستثمار بالتدريب
- اصلاح النظام التعليمي بكل مشتملاته من ادارة واطر تدريسية ومناهج وطرق تدريس وتخطيط تربوي ونظم تقويم وقياس وسياسات قبول .
- وراس المال) و
- الاسواق المحلية
- (2) جوانب الطلب على السلع والخدمات والوصول الى الاسواق .
- السوق ، توفر المدخلات والتكنولوجيا
- الى بناء الثقة بين القطاعات الاقتصادية
- كل ذلك سيقود والاستثمار المحلي والخارجي في بعث وتطوير المنشآت وزيادة فاعلية الاقتصادات المحلية .

ويود التقرير ان يشير الى حقيقة اخرى يعتقد بأهميتها في وضع التصور المستقبلي للمركزية والتنمية المحلية وهي ان الشعبيات في تصميم خططها المحلية يجب ان لا تنتظر لمسالة تطوير المنشآت الانتاجية الاهلية نظرة إجمالية غير تمييزية ، او بأعتبارها قطاع متجانس ، فهناك خصائص ومتغيرات يجب الاخذ بتصنيفاتها عند إختيار البرامج والنشاطات للنهوض بتلك المنشآت (منشآت لتطوير القاعدة الصناعية ، منشآت لتطوير قاعدة التصدير ، منشآت كثيفة العمل لتوسيع مواطن الاستخدام ، منشآت متوجهة للقضاء على الفقر والنهوض بالمناطق المتخلفة ...) .

فعلى سبيل المثال ، إن المنشآت الصغرى تتوجه بالاساس نحو محدودى المهارات ومحدودي الدخل والتي لاتحتاج الى راس مال عال او تقنية متطورة ، في حين ان التشاركيات والشركات في القطاع الانتاجي التنافسي ، تعكس مصفوفة فرضيات مختلفة حول الخصائص المطلوبة لعمل تلك المنشآت وكيفية زيادة كفاءتها وربطها مع البعض الاخر في تشابك امامي وخلفي وتعاقبات مشتركة ، ويمكن للخريجين وذوي المهارات الانضواء في اطارها .

علاوة على ذلك لا بد من التأكيد على ان اية برامج ومشروعات ستتضمنها الخطط المحلية بهذا الصدد يجب ان تخضع بداية الى اختيار الجدوى والاستدامة من خلال التعرف على مايلي :

§ درجة الدعم السياسي

§ الجدوى الادارية والفنية

§ مدى امكانية استدامة التمويل والدعم وعدم تقطعه والقدرة على اعادة انتاجه .

§ الحكم عما اذا كانت العوائد المحسوبة تبرر التكاليف على المدى القصير والبعيد .

§ مدى توفر البيئة التحتية المادية وتشابكات السوق .

ويعني ذلك الوعي التخطيطي من الوقوع من جديد بأخطاء السياسات السابقة التي لم تتعرض الى مثل هذه الاختبارات مما جعلها تخضع للوساطات والمحسوبية او ان اجراءاتها تحولت الى معوقات بدلاً من التسهيلات المرجوة ، وذلك لان الادارات التي تولت تنفيذ تلك البرامج لاتمتلك القدرات التقنية او الادارية اللازمة .

وبالمعايير التخطيطية ، فان هنالك جملة اسئلة تتعلق بالجدوى الاقتصادية على الخطط المحلية ان تتحقق من اجاباتها قبل وضع برنامج عمل لدعم المنشآت الانتاجية وبالاخص الصغرى والمتوسطة منها . (اطار رقم 54) .

وبالشكل الذي افرزته نتائج التحقيقات الميدانية التي اجراها فريق عمل التقرير والتي سبق ان تم تحليل عناصرها في فصول سابقة ، فان على خطط التنمية المنطقية والمحلية القادمة ان تبادر الى تحديث المنشآت الانتاجية وذلك من خلال جملة نشاطات ومشروعات تهدف الى تحقيق مايلي :

§ الرفع من مستوى التكنولوجيا المستخدمة .

§ توسيع مدى المنتجات .

§ توسيع التشابكات مع اسواق المدخلات والمنتج.

§ تحويل عديد المنشآت المحلية من خدمة الى انتاجية لخلق المزيد من فرص العمل .

§ تخفيف اعتمادها على استيراد المواد الاولية .

§ تقوية الربط المؤسسي بين المنشآت الصغرى والمتوسطة والكبرى ، وبينها مجتمعه بين العالم الخارجي .

§ تحسين المستوى النوعي للمنتج عن طريق ربطه بالمقاييس العالمية .

§ وضع اسس للتنافس مع السلع الاجنبية .

اطار رقم (54)

عناصر اسئلة الجدوى الاقتصادية لبرامج دعم المنشآت الانتاجية في خطط التنمية المحلية

- ماهي الاهداف التنموية والانية لبرنامج العمل ؟ ماهي النتائج المتوقعة ؟ من هي الفئات المستهدفة بالتحديد ؟ وماهي اوجه المنافع ، وما هو حجمها المقدر ؟
- ماهي التكاليف المباشرة من اجل الحصول على النتائج المتوقعة ؟ هل انها تبرر التكاليف الصروفة ؟ ماهي التبعات (السلبية والايجابية) اذا لم يتم تنفيذ البرنامج ؟
- هل يمكن الحصول على نفس النتائج عن طريق استراتيجية بديلة ؟ ماهي التكاليف لتلك الاستراتيجية البديلة مقارنة بالبديل المتبع حالياً ؟
- هل هنالك تبعات وتكاليف اجتماعية للبرنامج ؟ من هي الفئات التي ستتضرر ؟ ماهي التضحيات التي يمكن تقديمها للحصول على النتائج المتوقعة وتقليل التبعات ؟ هل ان البرنامج يفيد فئات معينة على حساب فئات اخرى .
- هل ان العوامل الحاكمة (توفر السوق ، توفر مستلزمات التشغيل ، وجود الكفاءة لدى الباعثين للمشروعات التشاركية ، البنية التحتية ، الاتصالات ...) تساعد على تحقيق النتائج .
- ماهي النشاطات والترتيبات المؤسسة التي يمكن القيام بها لتحقيق النتائج

اطار رقم (55)

تعريف الريادة والفاعلية الاقتصادية

الريادات والفاعليات الاقتصادية هم اشخاص لديهم القدرة على استكشاف وتوظيف الفرص الاستثمارية وتقييم عوائدها ، وذوي وعي بكيفية الوصول الى المعلومات وجمعها وفرزها وتحليلها لتعظيم الفرص ، كما ان لديهم روح عالية للمبادرة التي تساعدهم على أخذ المخاطر في تحقيق النجاحات .

والريادة الاقتصادية هي انماط سلوك تشكلها بالاساس اتجاهات المجتمع والاسرة والجماعة المحلية نحو العمل الاهلي والاستثمار الخاص ، وتؤطرها ثقافة اهمية النجاح في الاعمال . وبالنسبة لليبييا فان ذلك يتجسد في ثقافة "العمل التشاركي" ، والتي تنظر الى الريادة الاقتصادية كعجلة لتحقيق المجتمع الكفؤ والعاقل والجدير بتحقيق النجاح الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وكمصدر لتسهيل خلق فرص العمل ودخول المواطنين الى عالم الاعمال .

- § مساعدة المنشآت في خلق الطلب وفي التسويق وفي الوصول الى الاسواق المحلية والخارجية .
- § مساعدتها في التقليل من التكاليف في العمليات .
- § التغلب على صعوبات الحصول على قروض لانشاء المشروعات ووضع سياسة ربط القروض بتحديث المنشآت .
- § الحوافز الضريبية .
- § تطوير الخبرة في ادارة المشروعات والمعرفة التقنية وتدريب العاملين .
- § تطوير المنشآت الريفية ووضع برامج تدريب واقراض لخلق فرص عمل زراعية جديدة .

اطار رقم (56)

دور النظام التعليمي في تطوير الريادات الاقتصادية بين الشباب وتأسيس ثقافة العمل التشاركي

يمكن للنظام التعليمي ان يساعد الطلبة على التزود بالمهارات التالية :

المهارات الابداعية والابداعية :

- § اساليب حل المشكلات ووضع وتقييم خطط العمل والمشروعات .
- § القدرات التعبيرية ، ربط الابداع بالفعل .

المهارات المهنية والمتعلقة بموقع العمل :

- § الخيارات المهنية وكيفية تطوير شخصية المستثمر الخاص .
- § كيفية تطوير المشروع وتوسيع الاستثمارات .
- § المعرفة بالاسواق المحلية والاسواق التصديرية
- § استعمال قواعد البيانات .

المهارات الشخصية والاجتماعية :

- § مهارات التفاوض .
- § مهارات حل النزاعات
- § مهارات العلاقات العامة .
- § مهارات التسيير والادارة ... الخ.

المهارات المدنية والمواطنة :

- § المسؤولية الاجتماعية للعمل الاهلي .
- § التعرف على الحقوق والواجبات والمشكلات الاجتماعية والاقتصادية المحلية .
- § حقوق المواطنة .
- § المسائلة تجاه المجتمع .

المهارات الوظيفية :

- § الاجراءات القانونية لبعث مشروعات خاصة .
- § انظمة القروض - انظمة الحوافز .

ويتماشى مع تلك البرامج والمشروعات التي تأخذ المسار القصير والمتوسط الامد ، برامج على المدى البعيد تهدف الى تكريس ثقافة الريادات والفاعليات الاقتصادية ، وبالاخص بين الشباب حيث ان لذلك خصوصيات ثقافية يجب اخذها بالاعتبار ولا يمكن تعميم مواصفاتها على جميع الثقافات ، كما ان الريادة الاقتصادية بحد ذاتها هي ظاهرة اجتماعية بالاساس تعتمد على عوامل عديدة مترابطة ، من بينها المعايير والقيم المجتمعية التي تتجاوز الدوافع الاقتصادية (اطار رقم 55) .

وبالاضافة الى البرامج التدريبية التي يمكن ان تنهض بها الشعبيات لهذا الغرض ، فان هنالك جوانب اكثر شمولاً تتعلق بالسياسة التعليمية على المستوى الوطني حيث يجب تحويرها وتطوير المنهج الدراسي ليؤكد على الجوانب العملية لمهارات العمل في المنشآت الاهلية ، وتدرس كيفية إقامة وبعث المشروعات ، وتسليح الطالب بالمهارات الفنية والمحاسبة والمالية والهندسة والتسويق وادارة الموارد البشرية ، إذ يمكن بأجمعها ان تؤسس لثقافة السوق الاجتماعي والعمل التشاركي وان تساهم مساهمة مباشرة في تنشأة الريادات الاقتصادية المزودة بأستعدادات كافية لدخول عالم الاعمال .

من جانب آخر ، فان التمرس على اساليب حل المشكلات والابداع وصنع القرار والتواصل هي باجمعها مهارات للريادة الاقتصادية ، يمكن ان يوفرها ، ولو جزئياً ، النظام التعليمي وبحيث يجعل الطالب على وعي وادراك بالفرص المتاحة له في اسواق العمل وطريقه الى بعث المنشآت . (اطار رقم 56) .

ملاحق التقرير



يلاحظ من التحليلات التي اوردتها التقرير بشأن تقييم القدرات والاداء التنموي في الشعبيات ان هنالك تطبيقات متضاربة ، حيث ان اللامركزية المالية والتخطيطية والادارية ومعايير تقديم الخدمات العامة يجري فهمها وتفسيرها بشكل مختلف بين الشعبيات ولا تحظى باجماع متفق عليه .

ومن هنا فان التقرير يأخذ على عاتقه مهمة توفير ملاحق يهتم احدها برسم ملامح نظام المعلومات وقواعد البيانات المحلية في حين يهتم الثاني بتوفير النظم القياسية لاختيار وتطبيق المشروعات في الخطط المحلية للشعبيات .

1 ملاحظات فنية حول نظام المعلومات

وقواعد البيانات في الشعبيات

من اجل توفير القاعدة العلمية والعملية للتخطيط المحلي فان توحيد المفاهيم والقياسات للحكم المحلي في كل شعبية ، واهمية وجود قواعد بيانات في كل شعبية تصبح امراً ضرورياً من اجل استخدامها في مراقبة الاداء وفي تخطيط وتنفيذ ومتابعة المشروعات وتوظيف الموارد المحلية .

وبالشكل الذي يقترحه فريق التقرير فان مضمون قواعد البيانات المحلية يجب ان يبني على القياسات والتعاريف الدولية المتفق عليها ، وان تتضمن عمليات التصميم والتبويب ثلاثة مستويات جوهرية وكالاتي :-

المستوى الاول : إحصاءات الحسابات المحلية على مستوى كل شعبية وبحيث تغطي بيانات مقارنة حول الانفاق والايراد المحلي الضريبي ، المنح المالية ، القروض ... الخ .

المستوى الثاني : بيانات قطاعية اساسية لقياس التنمية البشرية في الشعبيات تتضمن جوانب السكان والديموغرافيا والقوى العاملة والتعليم والصحة والاسكان والترفيه والنشاطات الثقافية ، اضافة الى بيانات عن سوق العمل والاستخدام والبطالة وعن توزيع الاصول والدخل واوضاع الشباب والفئات الخاصة (الطفولة ، المرأة ، الشيخوخة) . كما تتضمن بيانات عن الضمان الاجتماعي والاسر المحتاجة ، واحصاءات الحوادث والسلامة المهنية والجريمة ... الخ) .

المستوى الثالث : بيانات نوعية تقيس انطباعات المواطنين المستهدفين في مشروعات التنمية البشرية والتحقق من اراء وانطباعات جماهير المؤتمرات الشعبية المحلية وتقييمهم للخدمات التي تقدمها الامانات واللجان القطاعية .

وإذا ما سلمنا بأن المسألة هي قرين المشاركة الشعبية المباشرة وهي الشرط الاساسي لانجاح تطبيقات اللامركزية وبأن المعلومات وتنظيمها وتوفيرها هي الاساس في اعطاء المسألة محتواها الحقيقي والياتها الفاعلة ، فلا مناص من الالتزام بجمع وتنظيم البيانات التي تقترحها المحاور الثلاثة اعلاه .

من جانب تنفيذ قواعد المعلومات المحلية بالشكل الذي يقترحه التقرير في هذا الملحق في تبصير المؤتمرات الشعبية الأساسية بمستويات الاداء ، كما تنفيذ من جانب اخر في تنظيم المناقشات في تلك المؤتمرات وتسندها بالارقام والوقائع وتضعها في اطار من الشفافية والوضوح يعطي للمشاركة الشعبية معناها الحقيقي في التحكم بمسار التنمية المحلية وفي الاشراف على توظيف الموارد واستثمارها والحد من الاجتهادات الفردية والفساد الاداري والمالي الذي يترتب على غياب المعلومة وانعدام الشفافية .

ومن اجل ضمان الجوانب العملية فان البيانات المطلوبة لقواعد المعلومات في الشعبيات يجب جمعها ومعالجتها ونشرها في مواعيد دورية وثابتة ، على ان تتضمن الخصائص ادناه .

- ان تتمكن من تحقيق اوسع احاطة ممكنة بالاطراف الاقتصادية والاجتماعية للمؤتمرات الأساسية والمحلات وللامكانات في الشعبية .
- ان تتضمن احصاءات مناطقية تضم تشابكات الشعبية مع الشعبيات المجاورة .
- ان تلتزم في احد ابعادها بنظام الحسابات القومية للتصنيفات المالية (مثال : الايرادات ، النفقات ، الديون ... الخ)
- ان تكون واضحة في ارقامها وذلك عن طريق تدوين المصروفات الفعلية بدلاً من التقديرية .
- ان تخضع البيانات الى عملية تدقيق ومراجعة للتأكد من اتساقها الداخلي .

قاعدة احصاءات الحسابات المحلية

تعمل مثل هذه القاعدة الاحصائية عند تأسيسها وتوفيرها على مستوى كل شعبية على اقامة التوازن بين الاعتبارات التمويلية المركزية والمحلية ، وعلى مراقبة التطبيقات والممارسات والحد من المخالفات ، وتأكد من ان الغايات الوطنية فيما يتعلق بسياسات الانفاق وسياسات الموازنة العامة يجري الالتزام بها ، وان راسمي السياسات يتمكنون من تنظيم وظائف الانفاق والايادات بهدف تحقيق قدر أكبر من التوازن الرأسي والافقي ومن كفاءة الاداء وعدالة التوزيع وشفافية المعاملات واخضاع العلاقة بين الميزانية المركزية والشعبيات الى مراجعات مستمرة .

واذا ما علمنا بأن الحسابات القومية على المستوى الوطني لا تتمكن من توفير مثل هذه البيانات التي تشخص الوجة المحلية للانفاق والايادات في كل شعبية تتضح عندها بصورة أكثر جلاء أهمية تلك القواعد كروافد للحسابات القومية المطلوبة لرصد حركة نمو الاقتصادي الكلي .

وبالاعتماد على النظام الدولي للاحصاءات المحلية *GFS* فان المؤشرات التي يقترح التقرير جمعها وتبويبها وادخالها في قاعدة الاحصاءات المالية لدى كل شعبية ، يجب ان تحتوي كحد ادنى على مايلي :

المؤشرات الرئيسية

1. حجم الانفاق المحلي على مستوى الشعبية (كنسبة من الانفاق الوطني العام)
2. حجم الإيرادات على مستوى الشعبية (كنسبة من الإيرادات العامة)
3. نسبة اللاتوازن الرأسي في الشعبية (%) .
4. الانفاق المحلي كنسبة من الناتج الاجمالي المحلي .
5. الإيرادات المحلية كنسبة من الناتج الاجمالي المحلي .

مؤشرات حول تركيبة الإيرادات والتحويلات المركزية لكل شعبية

6. الإيراد الضريبي المحلي (كنسبة من مجموع إيرادات الشعبيات والتحويلات المركزية الموجهة لها) .
7. التحويلات من مستويات ومصادر اخرى من الدولة (كنسبة من مجموع إيرادات الشعبيات والتحويلات المركزية الموجهة لها) .

مؤشرات حول تركيبة الانفاق في كل شعبية

8. الانفاق على الخدمات العامة المحلية (كنسبة من اجمالي الانفاق في الشعبيات) .
 9. نفقات الامن والنظام العام المحلية (كنسبة من اجمالي الانفاق في الشعبيات) .
 10. نفقات التعليم (كنسبة من اجمالي الانفاق في الشعبيات) .
 11. نفقات الصحة (كنسبة من اجمالي الانفاق في الشعبيات) .
 12. نفقات الضمان الاجتماعي (كنسبة من اجمالي الانفاق في الشعبيات) .
 13. نفقات الاسكان (كنسبة من اجمالي الانفاق في الشعبيات) .
 14. نفقات الخدمات الثقافية والترفيهية (كنسبة من اجمالي الانفاق في الشعبيات) .
 15. نفقات الوقود والطاقة (كنسبة من اجمالي الانفاق في الشعبيات) .
 16. نفقات الزراعة والصيد البحري والثروة الحيوانية (كنسبة من اجمالي الانفاق في الشعبيات) .
 17. نفقات المناجم والتعدين والصناعات التحويلية والتشبيد (كنسبة من اجمالي الانفاق في الشعبيات) .
 18. نفقات الاتصال والمواصلات (كنسبة من اجمالي الانفاق في الشعبيات) .
 19. باقي بنود الانفاق (كنسبة من اجمالي الانفاق في الشعبيات) .
 20. اجمالي الانفاق الجاري
 21. الانفاق الجاري كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي .
- يتم تقسيم احصاءات الانفاق الجاري الى مايلي :

1- الانفاق على السلع والخدمات

• الاجور والمرتببات

- 2.1. اسهامات المنشأة الى
- 1.2.1. الضمان الاجتماعي والمستويات الاخرى للدولة
- 3.2.1. التقاعد

3.1 المشتريات الأخرى من السلع والخدمات

2- دفعات الفائدة

2.1 . للمستويات الأخرى للدولة

2.2 . للمستويات الأخرى المحلية .

3.2 . للخارج

3 - الدعم والتحويلات الجارية الأخرى

- الدعم

1.1.3 . للمنشآت العامة غير المالية .

2.2.3 . للمؤسسات المالية .

3.1.3 . العجوزات في النقد المتداول للمبيعات بعجز .

2.3 . التحويلات للمستويات الأخرى للدولة .

3.3 . التحويلات للمؤسسات غير الربحية .

4.3 . التحويلات للأسر المعيشية .

5.3 . التحويلات للخارج .

قاعدة الإحصاءات القطاعية

ان الحاجة الى مراقبة الاداء والمسائلة لاتقتصر على جمع وتبويب الحسابات المحلية وعلى تقديم ارقام للانفاق والايرادات فحسب ، بل المطلوب كذلك هو توفير بيانات حول تقييم اداء الخدمات العامة وكيفية تقديمها من قبل الامانات واللجان الشعبية القطاعية ذات العلاقة ، مما يتطلب ان تحتوي قاعدة المعلومات في كل شعبية على مؤشرات لقياس الكفاءة في احدى جوانبها .

وهذه المؤشرات تحيل الى قياس معدل مستوى الخدمة العامة المقدمة مقابل العمليات والتكاليف التي صرفت عليها وتقيس عادة تكلفة برامج معينة او انفاق قطاعي محدد لتحديد معدلات الهدر في الموارد التي بدت متباينة وواضحة بين شعبية واخرى من خلال تحليلات التقرير في اجزائه المختلفة (مثال : التباين في الانفاق على التعليم) وترسم بدائل الجدوى في كيفية تخصيص الموارد .

وتكون الوحدة القياسية لهذه المؤشرات هي (التكلفة للفرد الواحد) او التكلفة بالنسبة لوحة الانتاج او العائد ، والامثلة على ذلك عديدة :

- معدل تكلفة السرير الواحد في المستشفيات لكل مواطن في الشعبية .
- معدل تكلفة المعلمين في الشعبية للطالب الواحد في المراحل المختلفة ، وكذلك معدل الانفاق في قطاع التعليم للطالب الواحد .
- تكلفة الفرد الواحد في الشعبية بالنسبة لحماية رجال الامن والشرطة .
- معدل تكلفة المعاملات الرسمية التي تنجزها امانة الشعبية للمستفيد الواحد .

- نسبة التكاليف الادارية الى التكاليف الاجمالية في القطاعات والمشروعات المختلفة .
- نسبة اصلاحات الصيانة التي يتم تنفيذها في المواعيد المقررة لها .
- معدل ساعات العمل لأنجاز صيانة المجاري والصرف الصحي بصورة دورية .
- معدل تكلفة رفع الفضلات للفرد الواحد .

وبالإضافة الى مؤشرات الكفاءة ، فان قاعدة المعلومات القطاعية في الشعبية يجب ان تحتوي على مؤشرات لقياس القدرات ، حيث تقييم قدرة الشعبية وقطاعاتها في تقديم الخدمات وفي تسيير المنشآت الانتاجية والمؤشرات حول ذلك عديدة منها على سبيل المثال لا الحصر:

- أ- مدى توفر المتخصصين في الخدمة او العملية الانتاجية المعنية (مثال : الاطباء ، المهندسين ، المدرسين ، الفنيين بمهارات مطلوبة ...) ، مدى القدرة على تقديم خدمات بنوعية عالية وبامكانية لاعادة انتاجها واستدامتها .
- ب- مدى المعاناة من تضخم الجهاز الاداري وحالة التشغيل المنقوص والبطالة المقنعة.
- ت- مدى تحديث الادارة (شبكات الحاسب واعتمادها في المعاملات والتراسل والتواصل)
- ث- حالة الابنية والاجهزة والمعدات ووسائل النقل .
- ج- الصيانة ومعدلات الاندثار .
- ح- مدى توفر مستلزمات التشغيل للمنشآت الخدمية والانتاجية .
- خ- حالة البنية التحتية (الطرق ، المجاري والصرف الصحي ، المرافق العامة ، الموانئ ، المطارات ...الخ)

ويرتبط بذلك نسقاً اخر من المؤشرات يجب ان تحتوي عليها قاعدة المعلومات في الشعبية والتي تعني بقياس العوائد ، وهذه مؤشرات تعمل على قياس نتائج البرامج والمشروعات الانمائية ، فاذا ماتم انشاء مشروع او تنفيذ برنامج اجتماعي او اقتصادي بتكلفة معنية ، نستطيع ان نحكم من خلال مؤشرات العوائد على كيفية الانتفاع به (اي عدد المنتفعين) ، وهل تصل العوائد فعلاً للفئات الاجتماعية او التجمعات السكانية المستهدفة ؟ ، وهل يبرر العائد المتواضع التكاليف المصروفة ؟

وهذه بطبيعة الحال مؤشرات تعمل على قياس الاثر من جوانب عديدة ، ومن بينها الاثر على المنتفع من الخدمة ، فالحكم على الجوانب النوعية لاداء قطاعات الخدمات العامة تدخل عادة ضمن مؤشرات قياس العوائد ، والامثلة على ذلك عديدة ، نذكر منها على سبيل المثال ، مايلي :

22. مدى الانتفاع ببرامج الدعم الاستهلاكي السلعي وطبيعة استفادة الفئات المستهدفة بذلك مقابل حجم الانفاق على البرنامج .

23. مدى الانتفاع ببرامج الضمان الاجتماعي والمعاش الاساسي وهل تصل البرامج الى الفئات المحتاجة وهل يمكن تبرير حجم التمويل المخصص لذلك ؟

24. مدى الانتفاع بنوعية خدمات التعليم والتدريب وهل ان العوائد تبرر اوجه الانفاق .

25. مدى الانتفاع بنوعية الخدمات الصحية ومبررات الانفاق مقابل تواضع العوائد .

26. مدى الانتفاع بخدمات الطرق والمرافق الأساسية مقابل حجم الانفاق والاستقطاع الضريبي من المواطن

ومن أجل الحصول على هذه المجموعات من المؤشرات التي تتطلبها قاعدة المعلومات في كل شعبية فسيكون هنالك حاجة الى الاعتماد على جملة مصادر هي :

- أ. البيانات التفصيلية التي توفرها قاعدة الاحصاءات المالية حول ميزانية كل شعبية ، وتفصيلات الانفاق بجانبه الاستثماري والاداري على القطاعات المختلفة (انتاجية وخدمية) وتوزيع بنود الانفاق داخل القطاع المعين وطبيعة الترحيلات التي تجري ، يصاحب ذلك البيانات التقديرية عن الانتاج القطاعي والقيمة المضافة وعن الدخل والحصة من الناتج المحلي الاجمالي ومعدل دخل الفرد في الشعبية ، اضافة الى بيانات التكاليف والعوائد القطاعية .
- ب. بيانات اجتماعية واقتصادية وديموغرافية من السجلات الادارية ونتائج التعدادات والمسوحات الوطنية الحديثة التي تنفذها الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق .
- ج. بيانات يتم اشتقاقها من تقارير ودراسات وتقييم الاداء القطاعي واداء المنشآت .
- د. بيانات غير مباشرة في استخراج المؤشر المعين وذلك عن طريق اتباع اسلوب المقارنات مع شعبيات اخرى مماثلة الاوضاع تتوفر عنها بيانات او عن طريق التقدير والتخمين بالقرائن .

ويؤطر ذلك كله وجود نظام مؤشرات قامت بتصميمه الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق يضم نحو 216 مؤشر في 16 حقل مختلف لجمع وتحليل وتبويب الاحصاءات القطاعية المحلية في الشعبيات .

قاعدة البيانات النوعية

لعل المستوى الاخر والاهم لبناء قواعد المعلومات المحلية والذي يمكن ان يشكل الاساس لعملية المسائلة وينسجم ويتطابق مع نمو ذج "الشعبيات" في صنع وتنفيذ ومتابعة القرار التنموي ، هو توفير مؤشرات تعكس مدى شكوى او رضى المواطنين من نوعية الخدمات المقدمة ونوعية الادارة المحلية ومدى التزامها بالشفافية في المعاملات مع المواطن وفي عمليات الانفاق وتوظيف الموارد وكشف اوجه المحاباة والفساد المالي والاداري .

ويقترح التقرير بهذا الصدد ان تتبنى مجالس التخطيط المحلية باعتبارها جهة تشريعية تعميم الالتزام بهذا الاسلوب من جمع البيانات النوعية وتطبيق مايمكن ان نطلق عليه "استمارة المسائلة" كي تتيح للمؤتمرات الشعبية الاساسية مراقبة الاداء التنموي والتعرف على كيفية تسيير الموارد المالية والمادية والبشرية التي تملكها والتي خولتها للمصعدين في الاجهزة التنفيذية (للجان العامة والقطاعية) .

ومن الاكيد ان البيانات والحقائق التي تفرزها "استمارة المسائلة" عند تفريغ وتحليل نتائجها سوف توفر اجابات حول مايلي :

27. كيف تفكر جماهير المؤتمرات في الخدمات التي تحصل عليها من الشعبية ؟

28. هل هي متاحة لهم جميعاً ؟

29. كيف يحكمون على نوعيتها ؟

30. هل هم راضون عنها ؟

31. ماهي طبيعة المعاملة التي يتلقونها من موظفي الشعبية ومن المصعدين ؟

32. هل يضطرون لدفع الرشاوي احياناً ، هل يلجأون الى المحسوبية ؟ ام ان هنالك شفافية في التعامل ؟

وإذا ما كانت الاجوبة بالشكوى وعدم الرضا / فما هو رايهم بالاسباب ؟ وما هي اهم مقترحاتهم لتطوير الخدمات العامة والخدمات الادارية ؟

وبدون شك فان تحليل نتائج هذه الاستمارة وادخالها في قاعدة بيانات الشعبية ونشرها في تقرير سنوي سوف يوفر مادة هامة لعملية المسائلة اثناء انعقاد المؤتمرات الشعبية الاساسية ومؤتمر الشعب العام . كما يشكل طريقة رائدة لبناء جسور الثقة واعطاء قيمة للخدمات التي تقدمها الامانات .

واخيراً فان مثل هذه البيانات ستساعد في وضع سلم اولويات للجهود الاصلاحية المطلوبة وتوزيع الموارد وبنود الانفاق في الميزانيات المحلية ، كما سيجري من خلالها مراجعة ما يتم تنفيذه من اصلاحات ومقارنته بحالات السنوات السابقة .

من الناحية المنهجية ، يمكن تطبيق المسح الميداني السنوي واستمارة المسائلة من خلال اسلوب "مسح بالعينة" ، حيث تساعد في البداية الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق بتدريب الفنيين في مجالس التخطيط المحلية على القيام بذلك وكيفية ترميز وتحليل النتائج ، كي يمتلكوا الخبرة الكافية لتنفيذ تلك المسوحات الدورية بانفسهم .

اما مضمون "استمارة المسائلة" فيمكن ان يحتوي على محورين ، اولهما اسئلة مشتركة لجميع الشعبيات من اجل المقارنة ، وثانيهما اسئلة ذات خصوصية تتعلق بمشكلات تستوجب التدارس داخل الشعبية المعنية .

كما يمكن لاستمارة المسائلة ان تختار سنوياً من خلال المحور الاول قطاعاً معيناً للتحقق من اداءه بأسئلة تفصيلية وبصورة معمقة اضافة الى الحفاظ على الاسئلة الثابتة الاخرى التي تتكرر سنوياً .

ختاماً يقترح التقرير ان يجري طرح مقترح انشاء هذه المنظومة من قواعد البيانات في الشعبيات على اجتماعات مجلس التخطيط العام من اجل النظر به وتعديله واقراره ، وان يتم على ضوء ذلك تشكيل لجنة فنية تتولى عمليات التصميم والتدريب ، وتضم كل من :

○ مجلس التخطيط العام

○ الهيئة العامة للتخطيط

○ الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق .

من جانب اخر تقوم الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق بمساعدة الشعبيات بتصميم منظومات المعلومات لديها ضمن اطار المنظومة الوطنية التي يجري تحديثها حالياً تحقيقاً للتشبيك ولتوحيد المؤشرات والمفاهيم واساليب الجمع والتبويب ومتطلبات العمل الميداني ، على ان يقترن ذلك ببرنامج تدريبي متكامل ومتعدد المستويات للفنيين العاملين في اجهزة ووحدات المعلومات بالشعبيات .

2 النظام القياسي لتحديد الاحتياجات القطاعية وتصميم المشروعات

لا يمكن لقواعد البيانات ان تؤدي دورها المطلوب في مراقبة الاداء وضمان توظيف الموارد بالشكل الامثل ، مالم تقترن بوجود نظام للمعايير التخطيطية تلتزم به المؤتمرات الشعبية الاساسية والمخططون المحليون في تحديد الاحتياجات واختيار المشروعات وتخصيص الميزانيات والبرامج للانفاق على البنية التحتية الفنية والاجتماعية ، وفي حساب الاسقاطات والتوقعات المستقبلية .

ومن الاكيد فان اعتماد مثل هذا الدليل التخطيطي سيعفي الشعبيات من الخلط بين الرغبات والاحتياجات ويضع اسس ثابتة ومجمع عليها وطنياً في كيفية تصميم الخطط المحلية وتقرير المشروعات القطاعية التي تتضمنها . كما سيقود بالتاكيد الى الحد من هدر الموارد المتأتية عادة من خلال تنفيذ مشاريع غير مدروسة تفوق الطاقة الاستيعابية او الاستعمالية المطلوبة . او بالعكس قد تكون دون مستواها وحجمها المفترض نظراً لعدم وجود مقاييس موحدة عند حسابها واعتمادها .

وبمعنى آخر ، ان بإمكان هذا النظام من المعايير التخطيطية ان ينشأ علاقة موضوعية بين الشعبية الاساسية وبين المخططين المحليين ، وكذلك بينهم وبين المخططين على المستوى المركزي ، ويساعد على التكامل بين الخطط القطاعية المختلفة بطريقة تتمكن الشعبية من خلالها تقديم الخدمات بصورة اكثر كفاءة وفاعلية .

وبالرغم من اننا سنستعرض في هذا الملحق بنود النظام القياسي على اساس المعايير المقترحة لتحديد مستوى الاحتياجات واختيار المشروعات لكل قطاع من قطاعات البنية التحتية المادية والفنية بصورة مجزأة ، فان الفائدة الاهم لذلك النظام تكون عند استخدامه كدليل تخطيطي عند وضع الخطة المحلية في الشعبية وتقرير معايير المشاريع المنوي انجازها وتقرير اولوياتها وحساب تكاليفها وعوائدها .

علاوة على ذلك يفيد مثل هذا النظام القياسي في حسابات التكلفة والفاعلية في التخطيط القطاعي وعبر- القطاعي ، حيث يمكن على سبيل المثال تشييد البناء المدرسي في محلات الشعبية بحيث يخدم استعمالات متعددة للجماعة المحلية (النشاطات الثقافية ، برامج تعليم الكبار ... الخ) ، كما يتم تصميم البناء المدرسي وفق المعايير الاستيعابية التي يحددها الدليل التخطيطي مع حساب توقعات التوسع المستقبلية بصورة دقيقة .

وبمعنى اخر ان بإمكان هذا النظام ان ينشأ علاقة موضوعية بين المؤتمرات الشعبية الاساسية وبين المخططين على مستوى الشعبية وكذلك بينهم وبين المخططين على المستوى المركزي ويساعد على التكامل بين الخطط القطاعية المختلفة بطريقة تتمكن الشعبية من خلالها تقديم الخدمات بصورة اكثر كفاءة وفاعلية .

يتضمن النظام القياسي كما هو موضح ادناه نوعين من المعايير احدهما للتخطيط لمشروعات قطاعات البنية التحتية الاجتماعية والاخر لقطاعات البنية التحتية الفنية .

معايير التخطيط لقطاعات البنية التحتية الاجتماعية

تحت هذا المحور سنقوم بتحديد المعايير التخطيطية لخصر الاحتياجات في قطاعات الاسكان والتعليم والصحة ، وسنركز على اعتماد معايير الموقع والحجم لتحديد احتياجات تلك القطاعات ، كذلك سنضع معايير للمناطق الخدمية في الشعبية ونقوم بتعريفها عن طريق حساب زمن معقول للتنقل لذلك المركز الخدمي ، اخذين بالاعتبار وسائل النقل .

ويتطلب تحديدا لمعايير الدليل القياسي بطبيعة الحال ربط الاحتياجات بمنظومة هرمية لحجم التجمعات السكانية ونمطها وكثافتها .

معايير خصر الاحتياجات من المشروعات الاسكانية

لاشك في ان أنماط التركيبة الديموغرافية والكثافة السكانية وحجم السكن تختلف داخل الشعبية الواحدة وفيما بين الشعبيات . ووفقاً لمعايير قياس الكثافة الصافي لمشروعات الاحياء السكنية المقرر في المخططات الطبيعية عادة ، فإن المعايير التخطيطية الموضحة في الجدول ادناه هي التي نعتمدها في الدليل القياسي لتحديد وتصميم المشروعات الاسكانية . وقد تم حسابها بفرضية 6 اشخاص للسكن الواحد :

وتحيل هذه المعايير القياسية

جدول رقم (1)

معايير تحديد الاحتياجات السكانية

نوع المسكن	شخص / هكتار	الكثافة
ديار منفصلة	125- 25	واطنة
ديار متصلة اونصف منفصلة (نمط الحوش العربي)	250-125	متوسطة
شقق عمودية	اكثر من 250	عالية

المعتمدة على الكثافة السكانية في المحلات او التجمعات السكانية داخل الشعبية الى مشروعات الاسكان العام ، ووفقاً لما يحدده المخطط الطبيعي الذي تعده الهيئة العامة للتخطيط العمراني ، وخاصة في المدن .

وبالنسبة الى معيار متوسط

إشغال السكن في حسابات الخطة المحلية للشعبية وتقدير المرامي المستقبلية لمقابلة

الاحتياجات من المساكن فان المستهدف هو الوصول الى هدف 1.1 أسرة لكل وحدة سكنية ، وان مساحة الاراضي المستغلة للفرد في تقرير حجم المسكن هي 20 متر مربع للفرد الواحد .

معايير تحديد احتياجات مشروعات قطاع التعليم

ان تحديد الاحتياجات من المدارس في محلات الشعبية ومقراتها الشعبية الاساسية من حيث الموقع والحجم يجب ان يرتبط بالتخطيط للتجمعات السكانية والتي يجب ان تبني على حساب الوقت المعقول الذي قد يستغرقه الطالب او التلميذ من الاعمار المختلفة للمراحل الدراسية من اجل الوصول الى المنشأة التعليمية في ذلك التجمع .

أ. بالنسبة الى المدارس الابتدائية يجب ان يكون البناء المدرسي في حدود 15 دقيقة مشياً على الاقدام او ركوباً .

ب. مايتعلق بالمدارس الاعدادية يجب ان يكون موقع البناء المدرسي في حدود 30 دقيقة مشياً او ركوباً على اقصى تقدير .

ومن اجل تحديد جدوى البناء المدرسي الاساسي وفق هذه المعايير والموافقة على تشييده فان التجمع السكاني لـ 1000 ساكن او اكثر يجب ان يكون لديه عدد كاف من التلاميذ لثلاثة فصول ، بمعدل 30 تلميذ للفصل الواحد في الابتدائية و 25 طالب للفصل في الاعدادية .

ج. اما المدارس الثانوية فهي بطبيعتها يجب ان تخدم مساحة جغرافية اوسع وتعمل على تغطية عدد اكبر من التجمعات السكانية . الا ان الوقت الذي يستغرقه الطالب للوصول مشياً الى المدرسة الثانوية يجب ان لايتجاوز بكل الاحوال ساعة واحدة . ولكن اذا ماتم توفير وسائل النقل المدرسي العام فان موقع المدرسة الثانوية يمكن ان يصل الى بعد 30 كيلو متر عن التجمعات الريفية المتباعدة .

وبالرغم من ان هذه المعايير لاتنسحب على المدارس بالمجهود الذاتي والتعليم التشاركي الا ان البناء المدرسي الاهلي او الخاص يجب ان يلتزم بحد ادنى من المواصفات القياسية التي تنسحب على المؤسسات التعليمية العامة . كما ان المدارس المبنية بالمجهود الذاتي لايمكن ان تتحول فيما بعد الى مدارس عامة من حيث تطوير البناء والصيانة ، حيث يبقى ذلك في حدود المجهود الذاتي والعمل الجماعي المحلي لتغطية التكاليف .

وتوضح الجداول ادناه الحجم والمساحة والمسافة القياسية لتقرير مشروعات الابنية المدرسية

مقاييس تحديد الموقع وحجم التجمع السكاني

جدول رقم (2)

والمسافة في إنشاء البناء المدرسي

الوقت المستغرق للوصول للمدرسة بالحد الأقصى (مشياً أو ركوباً)	حجم التجمع السكاني المستهدف			نوع المدرسة
	بالشكل المثالي	بالحد الأقصى	بالحد الأدنى	
¼ ساعة (4-8 كم)	2500 (6-20)	5000 (30)	500 (3-1)	ابتدائي (عدد الفصول) تلميذ/ صف = 30
½ ساعة (0.8-1.2 كم)	5000 (6-20)	10000 (40)	1000 (3)	اعدادي (عدد الفصول) تلميذ/ صف = 25
1 ساعة (1.2 – 1.6 كم)	10000 (10-30)	20000 (80)	3000 (6)	ثانوي (عدد الفصول) طالب/ صف = 20

ملاحظة : بالنسبة لمدارس رياض الاطفال فإن المعيار هو روضتين لكل مدرسة ابتدائية .

جدول رقم (3)

مساحة الارض المطلوبة لانشاء البناء المدرسي

نوع المدرسة	المساحة الكلية	الفضاء الكلي بالحد الأدنى	تقدير مساحة الفضاء الداخلي
ابتدائي	100-300 م ² تلميذ	2 هكتار	5-10 م ² تلميذ
اعدادي	250-750 م ² تلميذ	4 هكتار	6-10 م ² تلميذ
ثانوي	500-1000 م ² طالب	10 هكتار	7.5-15 م ² طالب

اما ما يتعلق بتحديد الاحتياجات من المدرسين (النوعية والعدد) فان تطبيق قياسات دقيقة ومهنية كتلك التي اعتمدها التقرير في الفصل الرابع عند تقييمه الكفاءة الانتاجية للخدمات التعليمية هو امر ضروري يجب ان نلتزم بها جميع الشعبيات لتخليص قطاع التعليم من قنوات التوظيف الاجتماعي الذي ادى الى ترهله وتدني كفاءته والى تراجع مستويات التدريس نظراً لعدم وجود كفاءة عالية بين المدرسين الذين يجري تقرير تعيينهم دون وجود حاجة ماسة لهم ، او بدون التأكد من وجود خلفية التكوين والاعداد التربوي لديهم .

معايير تحديد احتياجات القطاع الصحي

يقوم النظام الصحي الليبي على مبدأ الرعاية الصحية للجميع ، حيث هناك تصنيف متبع لتوفير الخدمات الصحية بمستوياتها المختلفة وفق حجم التجمعات السكانية وكالاتي :

1000 ساكن فأقل	وحدة رعاية صحية تصنيف (ج)	ممرض او ممرضة .
1000 – 3000 ساكن	وحدة رعاية صحية تصنيف (ب)	طبيب وكادر تمريض .
3000 – 5000 ساكن	وحدة رعاية صحية تصنيف (أ)	اطباء عامين واختصاصيين في الاطفال

والباطنية والاسنان وكادر تمريض .
الاختصاصات الطبية المختلفة وكادر
تمريض واسرة ملاحظة لفترة 24 ساعة
جميع الاختصاصات الطبية وكادر
تمريض واسرة ملاحظة لفترات طويلة .

مركز رعاية صحية

- التجمعات السكانية المتقاربة

العيادة المجمع

- التجمعات السكانية المتقاربة

بالإضافة لذلك هنالك معايير اخرى لتحديد الاحتياجات الصحية وكالاتي :

- (1) طبيب واحد لكل 600 مواطن .
- (2) ثلاثة ممرضات لكل طبيب بالحد الأقصى وعند وجود تجاوز لذلك يتم تخفيض العدد واعادة التوزيع .
- (3) سرير مستشفى واحد لكل 150 شخص .
- (4) على الاقل مركز رعاية صحية لكل 10000 شخص.
- (5) عيادة مجمع لكل 25000 شخص .

وبالنسبة الى تحديد واقع الاحتياجات الصحية الحالية في الشعييات فان موقع المنشأة الصحية وامكانية الوصول لها من قبل التجمعات السكانية يجب ان تؤخذ بالاعتبار ، كذلك المعايير المرسومة في السياسة الصحية الوطنية (حجم التجمعات السكانية مقابل نوع ومستوى المنشأة الصحية) .

وعليه فان حدود الوقت المستغرق للوصول الى المنشأة الصحية من قبل التجمع السكاني يقاس على اتساع نمط الخدمات الصحية التي تقدمها المنشآت على المستويات المختلفة . فعلى سبيل المثال ان الوصول الى عناية الطوارئ التي يوفرها المركز الصحي يجب ان تكون في حدود $\frac{1}{2}$ ساعة ، في حين ان عناية الطب العام على مستوى المستشفيات يمكن ان يكون في حدود ساعة نقل .

جدول رقم (4)

مقاييس تحديد الموقع وحجم التجمع السكاني
والمسافة في تشييد المنشأة الصحية

معايير انشاء وتصميم

الوقت المستغرق للوصول للمنشأة الصحية بالحد الأقصى (مشياً او ركوباً)	حجم التجمع السكاني المستهدف			نوع المنشأة
	بالشكل المثالي	بالحد الأقصى	بالحد الأدنى	
¼ ساعة (0.5-1.0 كم)	3000	5000	اقل من 1000	وحدة صحية
½ ساعة (1.0-2.0 كم)	7000	12000	3000	مركز صحي
1 ساعة (2.0-4.0 كم)	(100 - 250)	50.000 (1.000)	7.500 (60- 40)	المستشفيات (عدد الاسرة)
1 ساعة (2.0-4.0 كم)	55000	70.000	40.000	المراكز الطبية

المستشفيات

موقع المستشفى

يجب ان يتم تعريفه

وتحديده بالانتقال

مدة ساعة بالحد

الاقصى من مكان

التجمع السكني المقصود . وعند الابتداء فان مستشفى بطاقة 100 سرير تشكل حجماً مناسباً لكفاءة الاداء .

وبالنسبة للتجمعات السكانية المنتشته واطئة الكثافة السكانية فان مستشفى بحدود (40-60) سرير تصبح كافية . ويبقى معيار الحاجة هو سرير واحد لكل 150 شخص . وتوضح الجداول الحجم والمساحة والمسافة القياسية لتقرير انشاء المستشفيات والمنشآت الصحية الأخرى .

جدول رقم (5)

مساحة الارض المطلوبة لتشييد المنشآت الصحية

نوع المنشأة الصحية	المساحة الكلية	المساحة (بالحدود الدنيا)	المساحة المبنية المقدره
وحدة صحية	0.5-0.10 هكتار	0.10 هكتار	1.0-0.2 م ² / شخص
مركز صحي	2.0-0.50 هكتار	0.50 هكتار	0.8-0.4 م ² / شخص
المستشفى	1.5-0.50 هكتار (لكل 1000 شخص)	0.75 هكتار	2.0-0.8 م ² / شخص
المراكز الطبية	1.5-0.50 هكتار (لكل 100 شخص)	0.75	2.0-0.8 م ² / شخص

المقا

يبس الاخرى للبنية التحتية الاجتماعية

فيما يتعلق بالمناطق التجارية داخل التجمعات السكانية والمدن في الشعييات فان معايير كثافة الارض المستغلة لذلك الغرض يجب ان تكون بمعدل 200 مستخدم في الهكتار الواحد وتحثل ما بين 2-5% من مساحة المخطط الطبيعي للتجمع السكاني .

اما كثافة المناطق الصناعية فهي تتراوح في مدى واسع يقع بين 10 الى 100 مستخدم للهكتار الواحد ، ووفق طبيعة نمط وموقع النشاطات الصناعية او العوامل الاخرى التي قد تؤثر على نمط النبية الصناعية المختارة من قبل القطاع التشاركي او العام .

وفي كل الاحوال ، فان الخطة المحلية للشعبية يجب ان تأخذ بالاعتبار ، العوامل الاقتصادية والفنية والجغرافية في اطار المخطط الطبيعي لتقرير الكثافات للمواقع الصناعية . وفي المعدل ، فان المساحات التي تخصص للوظائف الصناعية يجب ان لا تتجاوز 2-8% من مجموع ارض المخطط للمدينة او التجمع السكاني .

وبطبيعة الحال فان ذلك لاينطبق على المركبات والمنشآت الصناعية الضخمة ، اذ ان لها مخططاتها ومواصفاتها الخاصة التي تتقرر بصورة مركزية .

معايير التخطيط لقطاعات
البنية التحتية الفنية

معايير تحديد استهلاك المياه

من أجل حساب اثر الزيادات السكانية في الشعبية وتوزيع المشروعات الزراعية والصناعية على استخدامات الموارد المائية ، تم تصميم معايير منفصلة لاستخدامات المياه في الاستهلاك المنزلي والصناعي والزراعي .

وبطبيعة الحال فان نمط الاستخدام العام للمياه في كل حقل من الحقول الثلاثة ستختلف نتيجة لعوامل عديدة في الشعبية المعينة منها معدل سقوط الامطار ، ونسبة التحضر ، ومعدلات الاستخدام في المشروعات الصناعية ذات الاستهلاك العالي للمياه الى مجموع قوة العمل في الشعبية .

وعليه فان حساب الاحتياجات من المياه معبر عنه بمعدل قياسي للاستهلاك اليومي للوحدة الواحدة سوف تختلف بين مجموعة شعبيات واخرى .

1- الاستخدامات الزراعية

نورد في هذا المضمار تقديرات تعتمد بالدرجة الاساس على الدراسة الحديثة للهيئة العامة للمياه (1999) حول الاحتياجات المائية المحصولية والحقلية للمزروعات الاكثر اهمية في الجماهيرية والتي تمت من خلال رصد الاوضاع المناخية والجوية في 16 محطة قمنا بتجميعها في خمسة مناطق اساسية . وقد جرى من خلال مسح الاحتياجات المائية استخدام نماذج قياسية متطورة اخذت بلاعتبار الامطار المؤثرة والاشعاع بالسعرات للسنتيمتر المربع ، المتوسط الشهري لدرجة الحرارة ، شروق الشمس وطول فترة النهار ، التبخير والرطوبة المحلية .

يعتمد المقياس الموضح في (الجدول رقم 6) على وضع اوزان ثلاثم الطبيعة المناخية بالمعدل لكل منطقة من المناطق الزراعية الاساسية والتي تضم مجموعة من الشعبيات (بنغازي ، سرت ، سبها ، طرابلس ، غريان) . وتم وضع التقديرات المائية (بالمليمتر متر مكعب) لكل مجموعة من المحاصيل الزراعية لمدة 3 شهور .

2- الاستخدامات المنزلية

لقد اعتمدنا في وضع التقديرات للاستخدام المنزلي للمياه على تقسيم التجمعات السكانية التي ترتبط بشبكات مياه في تجارب الدول المماثلة لمستوى التنمية في ليبيا . وتم الاخذ بالاعتبار بان زيادة الطلب يتعلق بنمط الحياة في التجمعات حسب حجمها . وبهذا الصدد يجب تطبيق معامل 1.2 على الحسابات لتقدير الاحتياجات في الاشهر التي يزيد فيها الطلب .

-	-	2.7	1.8	-	-	2.7	1.2	-	-	5.5	3.5	-	-	4.0	2.0	-	-	2.6	0.6	الخضروات الشتوية
---	---	-----	-----	---	---	-----	-----	---	---	-----	-----	---	---	-----	-----	---	---	-----	-----	------------------

الف متر مكعب

احتياجات الري الزراعي الموسمي للهكتار الواحد حسب المناطق

غريان (بالاشهر)				طرابلس (بالاشهر)				سبها (بالاشهر)				سرت (بالاشهر)				بنغازي (بالاشهر)				نوع المحصول
10_8	7_5	4_2	1_11	10_8	7_5	4_2	1_11	10_8	7_5	4_2	1_11	10_8	7_5	4_2	1_11	10_8	7_5	4_2	1_11	
-	-	2.7	1.8	-	-	2.7	1.2	-	-	5.5	3.5	-	-	4.0	2.0	-	1.0	2.6	0.6	الحبوب
-	-	2.7	1.8	-	-	2.7	1.2	-	-	5.5	3.5	-	-	4.0	2.0	-	-	2.6	0.6	البقول
4.2	5.5	0.5	-	4.0	5.3	0.4	-	6.7	7.9	0.8	-	5.4	6.5	0.6	-	4.0	5.1	0.4	-	الخضروات
4.6	6.0	1.0	-	4.4	5.8	0.8	-	7.4	8.7	1.6	-	5.9	7.1	1.2	-	4.4	5.6	0.8	-	الدلاع
4.2	5.5	-	-	4.0	5.3	-	-	6.7	7.9	-	-	5.4	6.5	-	-	4.0	5.1	-	-	المحاصيل الصناعية
4.6	6.0	3.0	2.0	4.4	5.8	3.0	1.3	7.4	8.7	6.0	3.8	5.9	7.1	4.4	2.2	4.4	5.6	2.9	0.7	الحمضيات
4.6	6.0	3.0	2.0	4.4	5.8	3.0	1.3	7.4	8.7	6.0	3.8	5.9	7.1	4.4	2.2	4.4	5.6	2.9	0.7	الفواكه الطرية
3.8	5.0	2.4	1.6	3.6	4.8	2.4	1.1	6.0	7.1	5.0	3.2	4.9	5.9	3.6	1.8	3.6	4.6	2.3	0.5	العنب
3.4	4.4	2.2	1.4	3.2	4.2	2.2	1.0	5.4	6.3	4.4	2.8	4.3	5.2	3.2	1.6	3.2	4.1	2.1	0.5	الزيتون
4.6	6.0	3.0	2.0	4.4	5.8	3.0	1.3	7.4	8.7	6.0	3.8	5.9	7.1	4.4	2.2	4.4	5.6	2.9	0.7	الاعلاف
4.2	5.5	2.7	1.8	4.0	5.3	2.7	1.2	6.7	7.9	5.5	3.5	5.4	6.5	4.0	2.0	4.0	5.1	2.6	0.6	الحبوب والخضروات
4.6	6.0	2.7	1.8	4.4	5.8	2.7	1.2	7.4	8.7	5.5	3.5	5.9	7.1	4.0	2.0	4.4	5.6	2.6	0.6	الحبوب والاعلاف
4.2	5.5	2.7	1.8	4.0	5.3	2.7	1.2	6.7	7.9	5.5	3.5	5.4	6.5	4.0	2.0	4.0	5.1	2.6	0.6	الخضروات الشتوية والصفية
-	-	2.7	1.8	-	-	2.7	1.2	-	-	5.5	3.5	-	-	4.0	2.0	-	-	2.6	0.6	الحبوب الشتوية والاعلاف وبالتاب

جدول رقم (7) التقدير القياسي لاحتياجات المياه للاستخدام المنزلي

الاحتياج (لتر/الفرد/يوماً)	حجم التجمع السكاني
200	5000- 0
250	50000 - 5000
300	50000 فأكثر

وكما يوضح (الجدول رقم 7) ادناه فان القياس المعتمد لتحديد الاحتياجات المائية للاستهلاك المنزلي يتراوح بين حد ادنى قدره 200 لتر للفرد الواحد يومياً في التجمعات السكانية المتدنية الكثافة الى 300 لتر بالنسبة للتجمعات كثيفة السكان .

جدول رقم (8)

معدلات احتياجات المياه في الصناعات التحويلية المختلفة

معدلات استهلاك الوحدة المنتجة (لتر/طن)	القطاع
2.6 / لكل لتر حليب 750 393 50 152	الصناعات الغذائية الالبان ومشتقاتها السميد المكرونه ء- مطاحن الغلال هـ الاعلاف
2200 61	الصناعات المعدنية الحديد الصلب المواسير
60/ لتر للكيلو الواحد	صناعات الغزل والنسيج
4000 1000	صناعة الورق من المواد الخام من مخلفات الورق
4545 440 40.4 لتر لكل الف متر	صناعات التشييد والبناء مصانع الاجر الاسمنت الكمرات (الخرسانية
2.3 لتر للصندوق 10000 لتر / ساعة 6000 لتر / ساعة 1500 لتر / ساعة 12000 لتر / ساعة	صناعات المشروبات الغازية تعبئة الزجاج خط الات الغسيل وحدة التبريد الغلاية مصنع ثاني اكسيد الكربون
680 لتر / برميل نפט خام 2900 لتر / برميل نפט خام	الصناعات النفطية حقول النفط مصافي النفط

3- الاستخدامات الصناعية

تختلف المعايير القياسية لتقدير الاحتياجات من المياه بصورة جذرية بين الخطوط الانتاجية المختلفة للصناعات التحويلية . على سبيل المثال تدلل المعايير الدولية ان مصانع الحديد والصلب تحتاج الى 7 متر مكعب يومياً للعامل الواحد في حين ان مصانع الغزل والنسيج تحتاج الى 3 متر مكعب يومياً للعامل الواحد . اما المصانع التجميعية (تجميع الحافلات او الجرارات او الادوات الكهربائية) فلا تحتاج أكثر من مياه المرافق الصحية.

وكذلك فان احتمال اعادة تكرير المياه المبتذلة للاستخدام في بعض العمليات الصناعية التي لاتستلزم الماء الصافي من الناحية الكيماوية يمكن ان يغير بصورة حادة من احتياجات المياه (الجوفية او المحلاة) للاغراض الصناعية .

نعمد في المعايير القياسية لتحديد الاحتياجات من المياه للاغراض الصناعية على الدراسة التي قامت بها الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق حول معدلات الاستهلاك للمنشآت الصناعية في قطاع الصناعات التحويلية في ليبيا ، وكما هو موضح في (الجدول رقم 8) .

وبطبيعة الحال فان الصناعات ذات الاستخدام والاحتياج العالي للمياه موزعة على عديد الشعبيات ، وبالذات مصراتة ، واجدايبا . وفي مثل هذه الشعبيات فان احتياجات هذه الصناعات سيكون لها الاسبقية العليا في حساب احتياج الشعبية نظراً للاستخدامات المحدوده للمياه في قطاع الزراعة .

احتياجات المياه في القطاعات الاخرى

- a. بالنسبة الى احتياجات المدارس من استهلاك المياه فان معدلاً وطنياً يقدر بنحو 35 لتر للطالب الواحد يومياً يجري اعتماده لحساب احتياجات الشعبيات في هذا القطاع .
- b. في قطاع الصحة يتم تحديد الاحتياجات باعتماد 800 لتر للسريير الواحد في المجمعات والمراكز الصحية والمستشفيات بالنسبة للمدن والتجمعات السكانية المتوسطة والكبيرة .
- c. المعدل القياسي لاحتياجات ادارات الدولة والعاملين في المكاتب هو 50 لتر للموظف الواحد يومياً . ويجري تقدير احتياجات الشعبية في هذا القطاع بحسب نسبة العاملين الى مجموع السكان في التجمعات السكانية المختلفة .
- d. فيما يتعلق بحساب احتياجات المياه للقطاع التجاري وقطاع النقل فان المعدل القياسي يتراوح بين 30-90 لتر للمستخدم الواحد يومياً وفقاً للاستعمالات المختلفة . وعليه فقد تم اعتماد معدل 60 لتر للمستخدم الواحد لتقدير احتياجات هذا القطاع في كل شعبية . ويجري حسابه بنفس الطريقة المشار لها في الفقرة (3) اعلاه .

مقاييس تقدير الاحتياجات من الطاقة الكهربائية

1- الاستخدامات الزراعية

تم احتساب الطلب على الكهرباء للاستخدام الزراعي عن طريق تقدير قياس لاحتياج الهكتار الواحد في الاراضي المروية . ويمكن ان يتفاوت هذا المقياس من 2 كيلو وات الى 4.0 كيلو وات للهكتار معتمداً على مدى عمق المائدة المائية وحجم المحركات المستخدمة في الضخ . وعليه فقد جرى اعتماد معدل 3 كيلو وات للطلب للهكتار الواحد في كل شعبية .

2- الاستخدامات المنزلية

لقد اخذت ليبيا في خطط التحول المتعاقبة بمعدلات مستهدفة لتعميم شبكات الكهرباء للاستخدام المنزلي على جميع المناطق القريبة والنائية ، واحتسبت لذلك معدلات استهلاك تدرجية للفرد الواحد .

بالنسبة الى الخطط المحلية التي تعدها الشعبيات حالياً ، ومع وجود محطات كهربائية كبرى وتوسع في الاستهلاك المنزلي ، فان معدلات الاستهلاك الكهربائي للاغراض المنزلية هي بحدود 0.9 كيلو وات للفرد الواحد في المدن و1.8 كيلو وات لكافة الاستخدامات (المنازل ، إضاءة الشوارع ، المحلات التجارية ... الخ) .

وينخفض ذلك المعدل في المناطق الريفية الى 0.7 كيلو وات للفرد الواحد و 1.3 كيلو وات لكافة الاستخدامات .

3- الاستخدامات الصناعية

يعتمد وضع المعايير التخطيطية لتحديد احتياجات القطاع الصناعي من الطاقة الكهربائية للمنشأة الصناعية في الخط الانتاجي المعين (الصناعات الثقيلة والمتوسطة والخفيفة) على متغيرين اساسيين (أ) حجم تجهيز الطاقة الكهربائية و(ب) عدد العاملين في المنشأة .

وتدل خطة التحول (1981-1985) ان المقياس بالحد الاعلى لاحتياجات الصناعات المتوسطة والصغرى هو 15 كيلو واط للمستخدم الواحد . وعليه فقد جرى وضع تقديرات على هذا الاساس للوصول الى معدل 19 كيلو وات وفقاً لحجم القوى العاملة في تلك القطاعات عام 2000 .

جدول رقم (9)
استهلاك الطاقة الكهربائية في المنشآت العامة
الزراعية والصناعية في ليبيا (2000)

البيان	الاستهلاك ك. و / شهر
أ- الصناعات الغذائية :	
1- مطاحن الغلال	
- سبها	58.050
- صرمان	187.000
- بنينة	440.200
2- مصانع المكرونة	
- مصنع معامل المتحدة	266.960
- مصنع مصراتة	120.090
- مصنع سبها	73.140
3- مصانع السميد :	
- مطحن عين زاره	460.000
- مطحن قرجي	536.076
4- مصانع المعلبات الغذائية :	
- مصنع طماطم سبها	متوقف عن الإنتاج
- مصنع مخلات مصراتة	2.910
- مصنع التمرور / هون	30.654
- مصنع الخضر والفواكه المعمورة	
- مصنع رب التمر / الخمس	313.248
- مصنع الفاكهة / الجبل الأخضر	9.223
- مصنع المعمورة لأغذية الأطفال	8.100
- مصنع تعليب الأسماك / زوارة	
- مصنع تعليب الأسماك / جنزور	42.248
- مصنع تعليب الأسماك / صيراتة	57.725
- مصنع تعليب الأسماك / زلitten	40.036
- مصنع المشروبات الغازية / سبها	56.160
- مصنع ألبان 7 أكتوبر	30.066
- الشركة العامة للتبغ	45.504
	5.400
	404.800

وبالإضافة الى الحسابات التي اجراها فريق التقرير والمعايير الدولية والمحلية التي اعتمدها لتقدير الاحتياجات من الطاقة الكهربائية في الاستخدامات المختلفة ، نورد في هذا الملحق جدولاً بالواقع الفعلي للاستهلاك الزراعي والصناعي من الكهرباء في المنشآت العامة في الشعبيات كي تكتمل صورة المقارنة .وكي يمكن اجراء التقديرات بعد التعرف على حجم القوى العاملة التي تستخدمها كل منشأة واستنتاج جوانب الهدر او الاحتياج وقد تم جمع بيانات **الجدول رقم (9)** من الشركة العامة للكهرباء .

ان الاستنتاج الاولي الذي يمكن الخروج به بهذا الصدد هو وجود حالة من الاسراف في استهلاك الطاقة الكهربائية في تلك المنشآت العامة مما يستدعي القيام بدراسات تفصيلية لتحديد كيفية ترشيد الاستخدام وفق حسابات التكلفة والفاعلية والبدائل التي يمكن ان تنبثق عنها .

يتبع ... استهلاك الطاقة الكهربائية في المنشآت العامة
الزراعية والصناعية في ليبيا (2000)

البيان	الاستهلاك ك . و / شهر	البيان	الاستهلاك ك . و / شهر
ر- الصناعات الهندسية والكهربائية :		5- مصانع الأعلاف :	
- مصنع الشاحنات والحافلات	571.097	- مصنع أعلاف القره بوللي	20.350
- مصنع جرارات	155.429	- مصنع أعلاف طرابلس	63.720
- مصنع المقطورات	85.080	- مصنع أعلاف 7 أبريل	24.420
- مصنع المجمدات / مصراته	21.490	- مصنع أعلاف صرمان	25.666
- الشركة العامة للأسلاك والمنتجات الكهربائية	950.000	- مصنع أعلاف زليتن	84.434
- الشركة العامة للإلكترونيات	62.109	- مصنع أعلاف بنغازي	157.700
هـ - صناعات مواد البناء :		- مصنع أعلاف طبرق	124.000
- مصنع اسمنت سوق الخميس	6.990.340	- مصنع أعلاف البيضاء	119.000
- مصنع اسمنت المرقب	2.972.133	- مصنع أعلاف الأبيار	66.655
- مصنع اسمنت الهواري / بنغازي	9.700.000	ب - صناعة الغزل والنسيج والأثاث :	
- مصنع اسمنت الفتاح / درنة	6.800.000	- مصنع نسيج / جنزور	189.001
- الشركة الليبية لصناعة مواد البناء	356.824	- مصنع التحدى الملابس	3.166
و - الصناعات المعدنية :		- مصنع أثاث / السواني	95.600
- الشركة العامة للأنايب	650.000	- مصنع البطاطين / المرج	380.000
* المشروعات الزراعية :		ج- الصناعات الجلدية :	
- الكفرة	3.062.500	- مدبغة بنغازي	32.400
- السرير	3.750.000	- مصنع أحذية تاجوراء	17.031
- الأريل	1.683.350	- مصنع أحذية مصراته	133.900
- برجوج	1.887.500	د- الصناعات الكيماوية :	
- مكنوسة	2.413.184	- مجمع أبو كماش	17.394.600
○ منظومة جبل الحسونة النهر الصناعي العظيم	12.029.500	- مصنع الإطارات	1.108.246
		- مصنع النضائد السائلة	35.333
		- مجمع اللدائن بالقره بوللي	205.731
		- مجمع اللدائن صرمان	189.333
		- الشركة العامة لصناعة المواسير	211.291

ملاحظة /

فيما يخص مجمع الحديد والصلب ومصفاة الزاوية ومصفاة البريقة ومصفاة راس الأتوف توجد لديها محطات توليد خاصة ولا يمكن معرفة متوسط الاستهلاك الشهري .

معايير التصميم وتقدير الاحتياجات من الطرق

يتوجب تعريف مقاييس الطرق وفق تصنيف وظائفها الى طرق خارجية وداخلية .
وبالنسبة الى الطرق الخارجية فان مواصفات تصاميمها موضحة في (الجدول رقم 10) وتنقسم
وكالاتي :

§ طرق سريعة ذات مسارين : تربط بين المدن والمناطق ، تتميز بسرعة المرور ،

ذات تقاطعات منفصلة بشكل تدريجي ، تتسع لعدد اربع سيارات متجاورة ، اثنين لكل

مسار ، الطريق ذو اتجاهين ، عرض كل مسار 7.5 متر ، عرض المجاز الاضافي 3.5 متر ، الحد الادنى لعرض الشريط الاوسط الذي يفصل بين المسارين هو 1.5 متر .

§ الطريق السريعة : ذات المسار الواحد تربط المدن ، السرعة بها محددة ، توجد تقاطعات ارضية راسية (كباري) او دائرية افقية تعمل على انسياب حركة المرور وتمنع اي اختناقات مرورية ، عدد المجازات اثنين معبدة بعرض 7.5 متر .

§ الطرق الاقليمية : تربط بين المدن والقرى بالطرق العامة وتعمل التقاطعات على انسياب حركة المرور ، عدد المجازات اثنين الحد الادنى لعرض المعبد هو 7 امتار

§ الطرق الزراعية : تربط القرى والمزارع بالطرق الاخرى ، ينبغي ان تكون الرؤية عند التقاطعات واضحة ، عدد المجازات اثنين الحد الادنى لعرض الطريق

المعبد 6

جدول رقم (10) معايير التصميم وتحديد الاحتياجات للطرق الخارجية للمدن

تصنيف الطرق	طريق سريعة ذات مسارين	طريق سريعة ذات مسار واحد	طرق اقليمية	طرق زراعية
السرعة المحددة /كم	120	100	80	60
عرض الكتف	كتف معبد	1.000	1.00	0.75
	كتف غير معبد	0.50		1.00
عرض الشريط الاوسط الفاصل	1.5	--	-	--
كتف معبد داخل الشريط الفاصل	0.50	-	-	-
الحد الاقصى للانحدار الراسي	4	5	7	12
نصف متر اقل للمنعطات الافقية	1	8.00	500	200
انحدار جوانب	تعبد مسار الطريق	2% - 1.5%	-	-
	انحدار الاكتاف	2% - 5%	4%	-
العرض النهائي للطريق	80م	50م	30م	20م
	20م	15م	30م	20م
	1.00	1.00	1.00	-
	6.0	6.0	6.0	-

وفيما يتعلق بشبكة الطرق الداخلية للمدن والموضحة معاييرها ومواصفاتها في (الجدول رقم 11) فهي تنقسم الى مايلى :

الشوارع المحلية : والتي توفر وصول مباشر الى الاحياء السكنية والوحدات التجارية والصناعية ، وهي مصممة للسرعة البطيئة وبحدود دنيا للاتساع وعدم وجود قيود على حجم التبعاد بين المداخل والتفرعات .

الشوارع التوصيلية : والتي تتحدد وظيفتها الاساسية في توفير التشبيك بين الشوارع الرئيسية ، وكذلك في ربطها مع الشوارع المحلية المؤدية الى الاحياء السكنية والوحدات التجارية والصناعية . اما عن عرض واتساع تلك الشوارع فهو من 2 الى 4 خطوط ، وان نقاط المخارج التي تربط مع الشوارع المحلية يجب ان تكون متباعدة عن بعضها بما لا يقل عن 500 متر .

الشوارع الرئيسية : وتتحدد وظائفها في تسهيل حركة المرور داخل التجمعات الحضرية وفيما بينها بمعدلات سرعة معتدلة . اما الربط ونقاط الدخول من الشوارع التوصيلية فيجب ان يكون متباعداً بما لا يقل عن كيلو متر واحد . ولايسمح عادة بوجود نقاط ربط ودخول مباشر من الشوارع المحلية الا في الحالات الاستثنائية .

جدول رقم (11)

المعايير القياسية لتصاميم وإحتياجات
الشوارع في المدن

المواصفات	الشوارع المحلية	الشوارع التوصيلية	الشوارع الرئيسية
عدد خطوط المرور	2	2	4-2
عرض الخط الواحد (بالمتر)	3.25-2.75	3.5-3.25	3.5-3.25
السرعة المقررة كيلو/ساعة	40	50	65
القدرة الاستيعابية التقديرية لسيارات النقل (ساعة/خط)	** * 400-200	600-300	900-500

* مع الوقوف ** بدون وقوف

الملحق الاحصائي

الملحق الاحصائي رقم (23) توزيع الثروة الحيوانية في الشعبيات (2002)

عدد خلايا النحل	الثروة الحيوانية (بالآلاف رأس)					الشعبية
	الدواجن	الخيول	الابل	الابقار	الاغنام	
0.200	2	40	14	4	716	البطنان
0.920	500	0.210	0.200	4	270	درنة
13	750	3	14	15	560	القبة
13	700	0.317	8	20	1062	الجبل الاخضر
9	1200	0.800	4	43	634	المرج
9	1400	2	26	26	1173	الحزام الاخضر
40	2125	2	0.849	25	840	بنغازي
0.600	413	0.25	30	0.060	533	اجدابيا
	107	0.035	7	0.442	88	الوحدات
0.125	30	0.050	0.500	0.500	50	الكفرة
0.340		0.200	985	101	2088	سرت
	40	0	3	0.500	15	الجفرة
2	219	0.200	16	8	600	مصراة
0.15	113	0.040	10	5	724	بني وليد
3	3300	0.850	13	17	1228	المرقب
20	100	0.500	1	36	600	ترهونة /مسلاته
0.11	5455	0	2	50	431	طرابلس
6	6	3	2	17	330	سهل الجفارة
	10	2	7	22	457	الزاوية
4	1560	4	12	15	800	صبراته /صرمان
0.3	705	0.4	38	4	765	النقاط الخمس
0.5	2		4	0.009	700	غريان
	250	0.025	15	0.100	300	مزده
2	200	0.150	20	1200	801	يفرن /جادو
	91		15	0.580	375	نالوت
	6		5		69	غدامس
0.400	381	3	17	8	341	سبها
0.150	40	0.174	15	2	150	وادي الشاطي
0.300	180		80	2	145	وادي الحياة
0.17	155	0.035	6	0.850	53	مرزق
	3		2		10	غات

125.265	20043	63.236	1372.549	1627.04	16908	المجموع
---------	-------	--------	----------	---------	-------	---------

الملحق الاحصائي رقم(3)

توزيع المواليد والوفيات بين السكان الليبيين حسب النوع والشعبية(2001)

عدد الوفيات			عدد المواليد			الشعبيات
جملة	اناث	ذكور	جملة	اناث	ذكور	
544	260	284	3933	1864	2069	البطنان
498	232	266	2017	973	1044	درنة
211	96	115	1066	534	532	القبة
485	218	267	4162	2026	2136	الجبل الاخضر
421	178	243	2372	1148	1224	المرج
228	109	119	823	403	420	الحزام الاخضر
2945	1344	1061	13310	6092	7218	بنغازى
276	131	145	2387	1186	1201	اجدابيا
237	118	119	1660	736	924	الواحات
177	88	89	1098	562	536	الكفرة
178	90	88	1400	691	709	سرت
175	81	94	1080	540	540	الجفرة
741	320	421	4505	2202	2303	مصراتة
918	383	535	6355	2635	3720	المرقب
205	100	105	1030	508	522	بنى وليد
854	392	462	4066	2021	2045	ترهونه ومسلاته
4821	2000	2821	24522	12074	12448	طرابلس
442	204	238	1896	981	915	الجفارة
528	241	287	2832	1225	1607	الزاوية
293	140	153	2045	947	1098	صرمان وصبراته
585	292	293	2284	1133	1151	النقاط الخمس
353	154	199	3289	1711	1578	غريان
153	76	77	790	380	410	مزدة
293	141	152	826	398	428	نالوت
77	32	45	503	261	242	غدامس
407	178	229	503	978	1026	يفرن وجادو
178	78	100	1091	496	595	وادي الحياة
80	41	39	662	326	336	غات
640	285	355	2317	1061	1256	سيها
182	76	106	1351	684	667	وادي الشاطى

209	97	112	1511	726	785	مرزق
18334	8175	101159	99187	47502	51685	المجموع

ملحق الاحصائي رقم (23) توزيع الثروة الحيوانية على الشعبيات (2002)

عدد خلايا النحل	الثروة الحيوانية (بالآف رأس)					الشعبية
	الدواجن	الخيول	الابل	الابقار	الاعنام	
0.200	2	40	14	4	716	البطنان
0.920	500	0.210	0.200	4	270	درنة
13	750	3	14	15	560	القبة
13	700	0.317	8	20	1062	الجبل الاخضر
9	1200	0.800	4	43	634	المرج
9	1400	2	26	26	1173	الحزام الاخضر
40	2125	2	0.849	25	840	بنغازي
0.600	413	0.25	30	0.060	533	اجدابيا
-	107	0.035	7	0.442	88	الوحدات
0.125	30	0.050	0.500	0.500	50	الكفرة
0.340		0.200	985	101	2088	سرت
-	40	0	3	0.500	15	الجفرة
2	219	0.200	16	8	600	مصراتة
0.15	113	0.040	10	5	724	بني وليد
3	3300	0.850	13	17	1228	المرقب
20	100	0.500	1	36	600	ترهونة /مسلاته
0.11	5455	0	2	50	431	طرابلس
6	6	3	2	17	330	سهل الجفارة
-	10	2	7	22	457	الزاوية
4	1560	4	12	15	800	صبراتة /صرمان
0.3	705	0.4	38	4	765	النقاط الخمس
0.5	2	-	4	0.009	700	غريان
-	250	0.025	15	0.100	300	مزده
2	200	0.150	20	1200	801	يفرن /جادو
-	91	-	15	0.580	375	نالوت
-	6	-	5	-	69	غدامس
0.400	381	3	17	8	341	سبها
0.150	40	0.174	15	2	150	وادي الشاطي
0.300	180	-	80	2	145	وادي الحياة
0.17	155	0.035	6	0.850	53	مرزق

-	3	-	2	-	10	غات
125.265	20043	63.236	1372.549	1627.04	16908	المجموع

(1) ملامح الخريطة السكانية للشعبيات (2001)

الملحق الاحصائي رقم

التوزيع العمري للسكان %			معدلات الإعاقة	نسبة سكان الريف	سكان المدينة الأكبر نسبة منهم جموع سكان الشعبيات	الأهمية النسبية لـ سكان بالي الجماهيرية	الشعبية
أكثر من 65 سنة %	64-15 %	أقل من 14 سنة %					
3	54	43	4.34	19.4	26.85	2.6	البطنان
3.31	58.15	38.54	4.32	5.03	44	1.47	درنه
3.2	52.88	43.91	4.15	41	54.11	1.5	القبة
3	59.86	33.26	4.09	31.18	27.89	3.4	الجبل الأخضر
3.5	54.9	41.4	4.65	29.98	29.01	2.07	المرج
3.32	54	42.68	5.34	34.72	21.22	2.5	الحزام الأخضر
2.07	59.79	38.14	4.2	2.07	14.46	11.26	بنغازي
3.14	53.87	42.99	4.77	8.59	82.99	2.73	اجدابيا
4.4	54.65	40.9	4.31	67.7	45.66	0.52	الواحات
3	50.41	46.59	5.37	18.74	83.52	0.88	الكفرة
3.45	51.4	44.87	6.6	16.8	16.7	2.6	سرت
3.7	58.32	37.9	4.1	0.6	12.1	0.7	الجفرة
3.58	54.02	42.31	4.88	4.07	10.24	5.93	مصراته
4.63	52.25	43.11	6.5	46.69	1.9	1.35	بنى وليد
4.69	51.99	43.3	5.32	1.6	5.3	5.77	المرقب
5.1	52.8	42.1	5.1	14	5.36	5.23	نرهونه/مسلاته
3.7	61.3	34.9	4.1	2	8.3	20.8	طرابلس
3.9	58.94	37.16	3.8	6.1	19.6	5.09	سهل الجفاره
4.2	58.7	36.9	3.9	6	16.5	3.5	الزاوية
4.5	59.3	36.2	4	19.1	5.61	2.72	صبراته/صرمان
5.2	59.2	35.6	4.25	11.2	9.34	3.71	النقاط الخمس
5.22	56.25	38.58	4.46	47.1	7.7	2.85	غريان
4.78	49.42	45.8	6.08	40.7	32.5	0.71	مزه
6.3	55.7	38	5.11	39.71	9.15	2.08	يفرن /جادو
8.6	54.2	37.1	4.3	32.6	8.04	1.4	نالوت
4.86	14.4	47	5.2	0.1	23.2	0.3	غدامس
2.4	55.1	42.5	4.3	6	21	2.2	سبها
3.61	55.54	40.84	4.66	52.48	8.1	1.36	الشاطيء
2.75	52.7	42.57	4.16	45.3	28.06	1.25	وادي الحياة
2.4	55.2	42.4	3.7	38	12	1.1	مرزق
3.7	25	44.3	4.52	0	47.91	0.39	غات

(7) احصائية رياض الاطفال على مستوى الشعبيات (2001/2002)

الملحق الاحصائي رقم

التعليم الخاص						التعليم العام						الشعبية	
المدرسين	البنات	الطلاب من الجنسين	فصول دراسية	مدارس	مدارس غير لبيبين	المدرسات	المدرسين	البنات	الطلاب من الجنسين	فصول دراسية	مدارس		
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	البيطان
3	0	12	22	2	1	0	155	2	560	1116	22	3	درنة
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	القبية
12	-	160	330	22	22	0	0	0	0	0	0	0	الجبل الاخضر
4	-	25	45	4	-	0	0	0	0	0	0	0	المرج
2	-	-	7	1	1	0	0	0	0	0	0	0	الحزام الاخضر
19	-	294	709	39	29	3	315	-	1504	3115	70	8	بنغازي
0	0	0	0	0	0	-	70	-	236	463	16	4	اجدابيا
0	0	0	0	0	0	-	15	5	178	348	14	7	الواحات
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	الكفرة
0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	سرت
3	-	23	45	3	1	-	186	-	511	1187	72	10	الجفرة
1	-	99	217	11	11	-	97	5	564	1175	39	13	مصراثة
-	3	15	25	3	3	0	0	0	0	0	0	0	بنى وليد
9	-	45	180	9	9	0	0	0	0	0	0	0	المرقب
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	ترهونه /مسلاته
-	-	239	506	-	46	-	206	1	1026	2170	75	15	طرابلس
0	-	60	100	5	5	-	34	-	6	146	7	1	الجفارة
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	الزاوية
7	2	57	97	6	6	-	8	6	90	200	8	2	صبراتة/صرمان
0	0	0	0	0	0	-	58	4	80	133	7	5	النقاط الخمس
-	4	25	75	3	3	-	-	35	112	244	7	1	غريان
0	0	0	0	0	0	-	8	-	20	50	2	1	مزدة
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	يفرن /جادو
0	0	0	0	0	0	-	181	9	208	483	-	19	نالوت
0	0	0	0	0	0	-	30	5	200	350	-	6	غدامس
6	-	51	116	5	5	-	34	-	119	254	12	3	سبها
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	الشاطئ
6	-	48	90	3	3	-	63	-	650	1200	52	26	وادي الحياه
2	-	18	30	2	1	-	127	-	648	1231	34	24	مرزوق
0	0	0	0	0	0	-	31	-	163	348	15	9	غات
24	9	1171	2594	118	149	3	1618	72	6875	14213	452	157	المجموع

(8) احصائية التعليم الاساسي على مستوى الشعبيات (2001/2002)

الملحق الاحصائي رقم

التعليم الخاص					التعليم العام							الشعبية
المدرسين	البنات	الطلاب من الجنسين	فصول دراسية	مدارس	مدرسون غير لبيبيين	المدرسات	المدرسين	البنات	الطلاب من الجنسين	فصول دراسية	مدارس	
5	199	425	15	2	3	4472	2180	15831	33000	1358	83	البطنان
19	207	512	34	6	0	2800	846	9932	21632	649	38	درنة
4	106	259	18	3	0	1952	847	8322	17250	676	48	القبة
131	569	1835	135	20	3	6409	4369	20627	41789	1813	133	الجبل الاخضر
-	233	600	33	4	-	3484	1936	12912	26144	1119	61	المرج
-	36	136	19	3	29	1986	1000	14720	25220	1095	73	الحزام الاخضر
124	4507	9192	611	96	100	10753	1143	61439	124474	3920	181	بنغازي
16	409	840	40	6	-	2759	173	14481	29769	1280	64	اجدايبا
0	0	0	0	0	-	459	110	3095	6394	280	30	الواحات
-	191	333	15	2	-	950	150	5626	12524	424	21	الكفرة
0	0	0	0	0	150	3516	1214	21119	43156	1265	79	سرت
6	304	623	36	7	-	1930	331	5918	12491	478	37	الجفرة
31	811	2002	90	12	35	2014	889	27662	61472	2351	162	مصراته
-	90	150	12	3	-	1800	513	12000	22325	812	49	بنى وليد
72	235	861	63	9	-	-	-	35773	74857	2867	422	المرقب
0	0	0	0	0	70	5849	3945	28105	57891	2991	345	ترهونه /مسلاته
-	3821	7993	8	109	42	25451	4234	111662	227691	8679	425	طرابلس
50	1050	2070	80	14	-	15568	2454	26219	54165	2706	183	الجفارة
2	499	1157	105	11	-	7464	1535	18344	37791	1931	124	الزاوية
7	316	516	21	5	-	9000	3000	15112	29023	1512	128	صبراته/صرمان
9	173	377	36	8	-	10685	2590	19531	40335	2222	170	النقاط الخمس
4	150	250	14	4	-	4988	1753	16071	33274	1793	167	غريان
0	0	0	0	0	2	1200	795	4362	9169	450	32	مزدة
0	0	0	0	0	-	3010	1045	11094	22759	1258	127	يفرن /جادو
0	0	0	0	0	-	2104	2769	6917	14112	756	75	نالوت
0	0	0	0	0	-	509	119	2091	4217	146	15	غدامس
17	176	200	32	5	-	3408	489	15698	30380	532	42	سبها
0	0	0	0	0	-	5524	792	8190	17345	789	59	الشاطئ
0	0	0	0	0	1	1292	723	8600	18608	634	44	وادي الحياه
-	11	39	3	1	15	2100	554	8413	16833	430	63	مرزوق
0	0	0	0	0	5	412	107	2708	5456	208	16	غات
497	14093	30370	1420	330	455	143848	42605	572574	1171546	47424	3496	المجموع

(9) احصائية التعليم الثانوي على مستوى الشعبيات (2001/2002)

الملحق الاحصائي رقم

التعليم الخاص					التعليم العام							الشعبية
المدرسين	البنات	الطلاب من الجنسين	فصول دراسية	مدارس	مدرسون غير لبيين	المدرسات	المدرسين	البنات	الطلاب من الجنسين	فصول دراسية	مدارس	
0	0	0	0	0	108	604	182	2844	5000	156	16	البطنان
6	20	37	3	1	25	48	40	812	1601	17	7	درنة
0	0	0	0	0	0	0	0	1139	1897	64	-	القبة
25	103	469	22	9	85	782	700	3529	5559	161	26	الجبل الاخضر
4	-	5	2	-	122	782	274	2363	3883	118	28	المرج
0	0	0	0	0	220	574	400	3876	6476	240	20	الحزام الاخضر
42	251	991	51	21	408	1541	414	9992	18333	450	-	بنغازي
20	-	132	18	2	95	200	30	2166	3430	290	13	اجدابيا
0	0	0	0	0	-	24	18	287	584	21	5	الواحات
0	0	0	0	0	67	110	50	764	1014	56	6	الكفرة
0	0	0	0	0	160	196	100	1863	3564	151	3	سرت
0	0	0	0	0	89	293	71	885	1670	97	9	الجفرة
4	31	101	6	3	322	539	305	3748	6934	274	32	مصراثة
0	0	0	0	0	173	400	220	3000	5000	100	10	بنى وليد
5	-	8	1	1	154	500	697	3664	10640	373	33	المرقب
0	0	0	0	0	219	618	742	3430	7380	266	45	ترهونه /مسلاته
-	-	1023	0	35	527	5060	833	26102	50472	1459	99	طرابلس
4	202	492	3	3	158	1300	410	4989	10092	340	39	الجفارة
	3	10	1	1	-	2016	452	3151	5189	219	32	الزاوية
0	0	0	0	0	21	2200	1048	2224	4224	280	31	صبراته/صرمان
0	0	0	0	0	96	-	-	3479	6321	257	-	النقاط الخمس
2	6	-	1	1	-	592	318	2045	4106	167	41	غريان
0	0	0	0	0	-	35	25	300	650	60	10	مزدة
0	0	0	0	0	42	774	226	1582	3053	139	32	يفرن /جادو
0	0	0	0	0	50	435	169	1174	2084	95	-	نالوت
0	0	0	0	0	30	62	75	300	547	26	6	غدامس
-	3	12	2	2	225	729	230	3044	6157	163	15	سبها
0	0	0	0	0	70	358	201	1196	2826	194	20	الشاطئ
0	0	0	0	0	79	69	252	2054	4154	90	11	وادي الحياه
0	0	0	0	0	110	358	218	1298	2242	138	15	مرزوق
0	0	0	0	0	40	37	50	202	431	16	3	غات
112	619	3280	110	79	3695	21236	8750	97502	185513	6477	607	المجموع

(11) احصائية المعاهد والمراكز العليا على مستوى الشعبيات (2001/2002)

الملحق الاحصائي رقم

التعليم الخاص					التعليم العام							الشعبية
المدرسين	البنات	الطلاب من الجنسين	فصول دراسية	مدارس	مدرسون غير لبيين	المدرسات	المدرسين	البنات	الطلاب من الجنسين	فصول دراسية	مدارس	
3	23	118	9	1	79	0	36	857	2148	43	3	البطنان
0	0	0	0	0	62	5	47	1059	1591	45	3	درنة
0	0	0	0	0	33	5	22	316	1082	35	2	القبة
0	0	0	0	0	52	3	46	949	2082	52	4	الجبل الاخضر
0	0	0	0	0	8	-	-	867	1161	16	1	المرج
8	13	128	5	2	16	-	13	327	458	18	1	الحزام الاخضر
0	0	0	0	0	133	72	354	4807	8169	113	10	بنغازي
0	0	0	0	0	32	-	30	652	1049	27	-	اجدابيا
0	0	0	0	0	18	-	-	213	294	11	2	الواحات
0	0	0	0	0	25	0	0	259	307	10	1	الكفرة
0	0	0	0	0	40	-	5	357	1100	26	2	سرت
4	84	216	18	4	85	12	64	347	1034	42	4	الجفرة
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	مصراته
0	0	0	0	0	45	-	77	467	1439	-	5	بذى وليد
0	0	0	0	0	163	-	100	964	4063	54	4	المرقب
0	0	0	0	0	0	0	0	1169	3365	82	6	ترهونه /مسلاته
-	5960	12164	-	106	57	-	3399	10388	21201	-	18	طرابلس
0	0	0	0	0	39	127	253	1280	3963	175	6	الجفارة
0	0	0	0	0	44	24	102	2148	3063	-	2	الزاوية
9	264	464	-	3	53	33	97	2029	3327	75	5	صبراتة/صرمان
-	200	1295	45	4	108	10	71	2190	4015	63	5	النقاط الخمس
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	غريان
0	120	300	12	6	17	-	-	400	754	12	2	مزدة
0	0	0	0	0	171	15	-	1694	2769	58	4	يفرن /جادو
6	18	123	4	1	35	5	7	1056	1617	70	3	نالوت
0	0	0	0	0	25	4	8	300	410	15	2	غدامس
16	61	241	10	1	135	13	123	1428	3380	59	7	سبها
0	0	0	0	0	30	-	-	485	765	15	1	الشاطئ
0	0	0	0	0	25	1	16	733	1001	20	2	وادي الحياه
3	3	22	2	1	8	-	-	1039	1141	6	1	مرزوق
0	0	0	0	0	18	-	15	200	387	13	2	غات
49	6746	15071	105	129	1556	329	4885	38980	77135	1155	108	المجموع

(12) احصائية جامعات الاقسام على مستوى الشعبيات (2001/2002)

الملحق الاحصائي رقم

التعليم الخاص					التعليم العام							الشعبية
المدرسين	البنات	الطلاب من الجنسين	فصول دراسية	مدارس	مدرسون غير لبيين	المدرسات	المدرسين	البنات	الطلاب من الجنسين	فصول دراسية	مدارس	
0	0	0	0	0	118	17	30	3720	6832	76	9	البطنان
0	0	0	0	0	107	9	86	2173	3399	43	1	درنة
5	11	40	4	1	29	1	8	524	900	32	-	القبة
0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	الجبل الاخضر
0	0	0	0	0	41	1	5	2474	1484	24	1	المرج
-	197	851	8	2	2	2	38	234	447	19	1	الحزام الاخضر
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	بنغازي
2	-	-	4	2	2	6	60	795	1393	19	1	اجدابيا
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	الواحات
0	0	0	0	0	12	-	11	187	363	11	1	الكفرة
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	سرت
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	الجفرة
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	مصراته
0	0	0	0	0	22	-	10	783	1480	-	1	بنى وليد
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	المرقب
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ترهونه /مسلاته
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	طرابلس
15	40	84	2	2	7	58	200	2202	3558	-	1	الجفارة
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	الزاوية
0	0	0	0	0	52	9	136	1680	2590	49	6	صبراتة/صرمان
-	18	52	7	1	31	-	9	2348	3726	70	7	النقاط الخمس
-	-	80	20	1	-	4	20	-	3486	129	1	غريان
0	0	0	0	0	2	-	-	186	338	11	1	مزدة
0	0	0	0	0	7	-	57	928	1582	141	8	يفرن /جادو
0	0	0	0	0	16	7	66	625	854	8	1	نالوت
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	غدامس
-	51	116	5	5	-	-	34	-	254	12	3	سبها
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	الشاطئ
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	وادي الحياه
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	مرزوق
4	12	32	2	1	0	0	0	0	0	0	0	غات
26	329	1255	52	15	448	114	770	18859	32686	644	43	المجموع

(10) إحصائية التعليم الثانوي التخصصي على مستوى الشعبيات (2001/2002)

الملحق الإحصائي رقم

التعليم الخاص					التعليم العام							الشعبية
المدرسين	البنات	الطلاب من الجنسين	فصول دراسية	مدارس	مدرسون غير لبيين	المدرسات	المدرسين	البنات	الطلاب من الجنسين	فصول دراسية	مدارس	
0	0	0	0	0	73	500	288	2550	3851	129	13	البطنان
1	0	4	1	1	61	286	228	3374	4324	112	12	درنة
0	0	0	0	0	116	838	153	1562	2440	80	15	القبة
25	61	211	12	3	222	424	640	3553	5618	254	41	الجبل الاخضر
1	4	16	1	-	-	-	-	1662	3012	100	-	المرج
0	0	0	0	0	-	-	-	1860	2920	180	15	الحزام الاخضر
0	0	0	0	0	3	21	25	7076	11135	303	0	بنغازي
10	-	40	2	1	22	106	45	1224	2143	74	4	اجدابيا
0	0	0	0	0	164	16	12	622	901	42	12	الواحات
0	0	0	0	0	67	110	50	650	1229	-	11	الكفرة
0	0	0	0	0	244	203	66	3882	5299	212	18	سرت
0	0	0	0	0	-	-	-	422	860	64	22	الجفرة
0	0	0	0	0	-	-	-	1966	3780	136	29	مصراته
0	0	0	0	0	-	200	144	2200	400	80	30	بذو وليد
0	0	0	0	0	208	1500	1289	3000	9076	325	47	المرقب
0	0	0	0	0	142	337	503	5471	7725	297	80	ترهونه /مسلاته
-	242	475	-	51	90	974	184	4923	7103	233	41	طرابلس
2	-	10	1	1	126	1650	530	2913	5317	199	76	الجفارة
	3	10	1	1	157	-	-	2376	3971	181	41	الزاوية
0	0	0	0	0	64	300	257	808	2802	200	49	صبراتة/صرمان
0	0	0	0	0	-	2082	888	2881	4846	209	41	النقاط الخمس
0	0	0	0	0	144	529	261	2252	4597	186	46	غريان
0	0	0	0	0	127	43	100	800	1500	75	8	مزدة
0	0	0	0	0	1	19	17	1644	2936	0	1	يفرن /جادو
0	0	0	0	0	-	-	-	1014	1723	76	23	نالوت
0	0	0	0	0	-	-	-	201	520	-	7	غدامس
0	0	0	0	0	19	104	12	581	689	40	2	سبها
					22	130	60	1371	2124	92	25	الشاطئ
0	0	0	0	0	30	-	-	405	929	35	15	وادي الحياه
0	0	0	0	0	-	-	-	1441	1947	-	9	مرزوق
0	0	0	0	0	40	37	50	458	587	20	3	غات
39	310	766	18	58	2142	10409	5802	65142	106304	3934	736	المجموع

المحلل الاحصائي رقم (21) تقسيمات الاراضى الزراعية بالهكتار حسب الشعبيات (2002)

المساحات المح صولية	تقسيمات الاراضى الزراعية بالهكتار					الشعبية
	الاجمالى	غابات	مراعى	أراضى بعلية	أراضى مروية	
-	1019700	700.000	900000	114000	5000	البتنان
10460	15570	5600	350	7120	2500	درنة
28000	113000	40000	40000	31000	2000	القبة
60000	135000	75000	40000	20000		الجبل الاخضر
157915	650000	130000	361750	156750	1500	المرج
172000	285000	15000	98000	167000	5000	الحزام الاخضر
384155	188000.3	0.300	-	180000	8000	بنغازى
12760	90100	50000.000	20000	100.000	20000	اجدايبيا
50000	112000	-	12000	40000	60000	الواحات
100000	-	-	-	-	200000	الكفرة
2000	220100	31000	100.000	94500	94500	سرت**
2000	-	-	-	-	13000	الجفرة
95700	330349	4200	209222	75194	41733	مصراته
30000	25450	-	-	24413	1037	بني وليد
24300	490000	10000	50000	350000	80000	المرقب
-	189199	2500	27392	148065	11242	ترهونة / مسلاته*
17000.000	75000	30000	-	10000	35000	طرابلس
10000	40300	-	18000	7000	15300	سهل الجفارة
21116	66155	1080	-	20411	44664	الزاوية
-	52600.000	2600	50000	-	-	صبراتة / صرمان
106000	525000	25000	300000	180000	20000	النقاط الخمس*
224000	324000	10000	100000	199000	15000	غريان*
20.000	165115	15.000	1000	162000	2100	مزده
13680	206648.4	5000	200000	148.400	1500	يفرن / جادوا
-	37800.000	500	300.000	30000	7000	نالوت
500	52000	-	30000	20000	2000	غدامس
7000	-	-	-	-	44000	سبها
6000	-	-	-	-	10641.000	وادي الشاطئ**
10000	426100	390000	1100	-	35000	وادي الحياة
15000	-	5000	-	-	500000	مرزق*
3000	-	-	16000	-	2615	غات
1562606	5834186.7	758195.300	2510214	2056701.4	1300332	المجموع

الملحق الاحصائي رقم (16) الباحثون عن عمل والموجهون حسب الجنس في الشعبيات لسنة 2001 ف

الموجهون			المسجلون			الشعبيات
المجموع	اناث	ذكور	المجموع	اناث	ذكور	
5262	2533	2729	7812	3674	4138	البطنان*
280	87	193	2868	1145	1723	درنة
51	25	26	5563	3064	2499	القبة
32	1	31	3641	1012	2629	الجبل الأخضر
169	49	120	1113	508	605	الحزام الأخضر
231	107	124	3534	1639	1895	المرج
4505	1040	3465	13456	4585	8871	بنغازى
566	49	517	1238	89	1149	اجدابيا
501	189	312	1406	358	1048	الواحات
323	100	223	663	167	496	الكفرة
1138	126	1012	1362	189	1173	سرت
324	202	122	447	211	236	الجفرة
2344	650	1694	4879	1317	3562	مصراة
1258	187	1071	1878	303	1575	المرقب
251	35	216	3291	1106	2185	بنى وليد
297	92	205	1788	430	1358	ترهونة ومسلاتة
5528	1313	4215	9162	2299	6863	طرابلس
439	19	420	13118	7694	5424	الجفارة
386	78	308	3701	2360	1341	الزاوية
256	61	195	2400	985	1415	صبراته
54	14	40	6070	3287	2783	النقاط الخمس
550	125	425	6829	3752	3077	غريان
1671	699	972	1671	699	972	مзде
608	316	292	1276	436	840	نالوت
102	65	37	670	355	315	غدامس
51	3	48	1057	229	828	يفرن وجادو
557	316	241	6495	2900	3595	وادي الحياة
0	0	0	211	150	61	غات
1751	1107	644	6992	3219	3773	سبها
0	0	0	488	0	0	وادي الشاطئ
108	47	61	884	392	492	مرزق
29593	9635	19958	115963	48554	66921	المجموع

المحقق الاحصائي رقم (17) الباحثون عن عمل والموجهون حسب الفئات العمرية في الشعبيات لسنة 2001

المحقق الاحصائي رقم

مجموعا جهيز	مجموعا سجلين	56فاكثر		40 - 55		21 - 39		اقل من 20 سنة		الشعبيات
		الموجهون	المسجلون	الموجهون	المسجلون	الموجهون	المسجلون	الموجهون	المسجلون	
262	7812	26	102	40	512	5015	7002	181	196	البطنان*
280	2868	0	49	10	227	260	2411	10	181	درنة
51	5563	0	200	0	543	51	4345	0	475	القبة
32	3641	0	41	1	100	31	2900	0	600	الجبل الاخضر
231	3534	4	55	22	350	164	2509	41	620	المرج
169	1113	0	15	5	55	164	903	0	140	الحزام الاخضر
1505	13456	76	185	337	732	3857	11580	235	959	بنغازى
566	1238	15	18	40	99	417	976	94	145	اجدابيا
501	1406	0	113	150	297	286	584	65	412	الواحات
323	663	0	26	7	222	265	200	51	215	الكفرة
138	1362	0	0	61	73	946	1119	131	170	سرت
324	447	0	0	0	12	324	429	0	6	الجفرة
344	4879	33	56	90	159	1791	3667	430	997	مصراة
258	1878	29	31	61	74	1001	1481	167	292	المرقب
251	3291	3	3	40	53	172	2580	36	655	بنى وليد
297	1788	23	124	46	263	164	904	64	497	ترهونة ومسلاتة
528	9162	61	73	354	457	4891	8355	222	277	طرابلس
439	13118	5	185	41	491	359	7017	34	5425	الجفارة
386	3701	0	0	7	105	368	3486	11	110	الزاوية
256	2400	3	7	19	33	173	1849	61	511	صرمان وصبراتة
54	6070	0	0	4	222	35	5684	15	164	النقاط الخمس
550	6829	0	0	23	196	512	5917	15	716	غريان
671	1671	130	130	251	251	973	973	317	317	مزدة
608	1276	4	8	44	93	553	1160	7	15	نالوت
102	670	0	3	3	57	83	536	16	74	غدامس
51	1057	0	0	1	53	50	922	0	82	يفرن وجادو
557	6495	0	23	0	186	557	5791	0	495	وادي الحياة
0	211	0	3	0	8	0	150	0	50	غات
751	6992	3	124	80	893	1247	2626	421	3349	سبها
0	488	0	0	0	200	0	250	0	38	وادي الشاطئ
108	884	1	5	4	46	100	787	3	46	مرزق
9593	115963	416	1579	1741	7062	24809	89093	2627	18229	المجموع

المحلل الاحصائي (18) الباحثون عن عمل والموجهون حسب الحالة التعليمية في الشعبيات لسنة 2001

تدريب متوسط		معاهد فنية		ثانوى عام		ثانوى تخصصي		مؤهل جامعي		الشعبيات
الموجهون	المسجلون	الموجهون	المسجلون	الموجهون	المسجلون	الموجهون	المسجلون	الموجهون	المسجلون	
0	0	3037	3037	290	377	62	62	1525	1525	البطنان *
76	442	51	377	4	50	0	49	98	936	درنة
0	134	46	2802	0	0	0	251	0	536	القبة
0	0	6	925	2	0	0	197	13	334	الجبل الاخضر
19	248	0	513	0	160	32	705	176	1017	المرج
22	63	11	18	33	104	0	2	51	207	الحزام الاخضر
13	81	529	1830	638	1519	13	84	685	2588	بنغازى
83	177	0	0	32	77	13	17	61	98	اجدابيا
65	216	92	165	0	0	110	212	84	84	الواحات
30	48	95	169	0	0	95	189	70	89	الكفرة
296	360	10	17	62	86	62	64	152	160	سرت
6	6	47	80	5	11	1	3	233	241	الجفرة
0	0	378	1014	136	415	19	70	735	1200	مصراة
0	0	361	564	34	78	0	0	385	516	المرقب
11	52	118	2090	27	255	12	175	29	327	بنى وليد
0	0	85	397	11	83	24	156	66	284	ترهونة ومسلاتة
0	0	1077	2416	393	553	0	0	998	2065	طرابلس
0	0	179	4166	18	193	8	1044	56	4164	الجفارة
0	0	110	1582	7	49	0	0	134	1471	الزاوية
0	0	113	921	0	85	61	416	82	374	صرمان وصبراتة
0	1670	19	2797	2	54	1	27	16	510	النقاط الخمس
14	677	284	2063	33	169	0	1113	112	2056	غريان
47	47	356	356	73	73	45	45	95	95	مزدة
51	44	98	356	17	93	79	42	274	181	نالوت
0	0	3	19	0	0	35	229	40	144	غدامس
4	130	14	320	1	135	11	80	12	124	يفرن وجادو
0	230	316	3700	0	98	0	91	241	1108	وادي الحياة
0	0	0	26	0	3	0	2	0	5	غات
0	0	990	2839	46	1044	22	65	493	1185	سبها
0	30	0	134	0	0	0	2	0	307	وادي الشاطئ
1	40	29	331	4	38	0	3	52	248	مرزق
738	4695	8454	36024	1868	5802	705	5395	6968	24179	المجموع

تابعالباحثون عن عمل والموجهون حسب الحالة التعليمية في الشعبيات لسنة 2001

المجموع		غير مؤهل		خبرة عملية		شهادة المرحلة الأساسية		دورات تدريبية قصيرة		الشعبيات
الموجهون	المسجلون	الموجهون	المسجلون	الموجهون	المسجلون	الموجهون	المسجلون	الموجهون	المسجلون	
5262	7812	124	2139	0	50	30	30	39	437	البطنان *
280	2868	23	511	15	114	7	163	6	52	درنة
51	5563	5	1748	0	60	0	0	0	0	القبة
32	3641	8	1950	0	0	0	0	0	49	الجبل الاخضر
231	3534	4	307	0	100	0	100	0	177	المرج
169	1113	32	438	0	0	9	173	0	94	الحزام الاخضر
4505	13456	842	2370	0	0	1636	4662	26	95	بنغازى
566	1238	255	605	5	7	100	216	4	8	اجدابيا
501	1406	150	488	0	151	0	0	0	0	الواحات
323	663	10	76	11	65	0	0	0	0	الكفرة
1138	1362	421	521	8	10	34	40	19	27	سرت
324	447	19	85	0	1	3	4	6	10	الجفرة
2344	4879	644	1193	8	20	186	364	90	282	مصراة
1258	1878	335	433	4	5	26	55	34	67	المرقب
251	3291	6	16	4	9	16	90	13	217	بنى وليد
297	1788	63	379	13	62	0	0	14	174	ترهونة ومسلاتة
5528	9162	2222	2537	110	177	550	889	111	339	طرابلس
439	13118	127	1132	1	4	8	49	15	1900	الجفارة
386	3701	90	112	0	0	8	31	14	408	الزاوية
256	2400	0	194	0	55	0	50	0	107	صرمان وصبراتة
54	6070	4	75	8	100	1	10	0	502	النقاط الخمس
550	6829	28	275	33	58	18	60	22	250	غريان
1671	1671	419	419	55	55	132	132	388	388	مزة
608	1276	33	403	0	2	21	57	29	98	نالوت
102	670	20	217	4	48	0	0	0	0	غدامس
51	1057	0	10	3	28	4	185	2	45	يفرن وجادو
557	6495	0	415	0	167	0	114	0	372	وادي الحياة
0	211	0	172	0	0	0	0	0	3	غات
1751	6992	133	1050	20	168	13	235	25	354	سبها
0	488	0	0	0	0	0	0	0	0	وادي الشاطئ
108	884	8	110	0	0	1	13	5	42	مرزق
29593	115963	6025	20380	302	1516	2803	7722	862	6497	المجموع

الملحق الاحصائي رقم (24)توزيع الصناعات الصغرى والمتوسطة على مستوى الشعبيات (2002)

الصناعات الميكانيكية	صناعة مواد البناء		الصناعات الهندسية		الصناعات الكيميائية		صناعة الأثاث والورق		صناعة الغزل والنسيج		صناعة غذائية		الشعبيات	
	عدد	مشتغل	عدد	مشتغل	عدد	مشتغل	عدد	مشتغل	عدد	مشتغل	عدد	مشتغل		
-	-	111	73	475	435	92	60	-	-	116	102	296	237	البطنان
-	-	48	24	116	58	106	53	234	117	194	97	98	49	درنه
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	القبة
-	-	26	13	194	96	42	21	54	27	176	176	24	12	الجبل الاخضر
-	-	45	15	30	10	45	15	30	10	100	31	66	22	المرج
50	10	988	7	80	38	11	4	-	-	905	16	23	12	الحزام الاخضر
-	-	514	165	1175	495	1332	569	315	135	592	243	530	224	بنغازي
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	اجدابيا
-	-	65	10	90	15	40	10	70	17	28	5	130	23	الواحات
-	-	45	15	15	4	4	3	40	20	80	2	200	24	الكفرة
-	-	187	25	261	87	100	55	54	18	359	37	125	65	سرت
-	-	91	23	51	30	14	8	26	12	100	18	28	12	الجفرة
-	-	455	150	832	420	275	140	602	301	500	170	362	180	مصراتة
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	المرقب
3	3	120	22	32	10	50	25	-	-	198	11	4	1	بني وليد
-	-	-	217	216	147	219	181	147	49	439	156	508	166	ترهونة ومسلاتة
-	-	820	219	2860	821	1200	313	1390	370	12200	4064	1750	584	طرابلس
-	-	237	79	184	91	98	49	399	133	276	507	507	169	الجفارة
-	-	-	607	172	1416	472	254	102	241	80	872	872	265	الزاوية
7	3	12	5	-	-	-	-	-	-	5	2	2	1	صرمان /صبراتة
15	6	55	25	62	30	44	22	60	30	70	53	53	26	النقاط الخمس
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	غريان
-	-	-	42	7	-	6	3	12	3	45	49	49	13	مزدة
-	-	87	29	46	23	14	7	26	13	18	57	57	19	نالوت
-	-	10	2	-	-	-	-	15	5	-	-	30	9	غدامس
-	-	206	34	153	62	20	10	106	23	324	439	439	85	يفرن/جادو
-	-	-	5	-	4	-	-	-	5	-	2	-	22	وادي الحياة
-	-	12	2	-	-	-	-	-	-	35	2	-	-	غات
-	-	-	-	-	-	4	2	-	-	6	2	-	-	سبها
-	-	-	1	-	16	-	-	-	2	-	-	-	-	وادي الشاطئ
-	15	15	7	-	-	4	2	-	-	387	63	63	21	مرزق

ملاحظة: البيانات في الجدول لا تشمل المنشآت الصناعية الكبيرة الموجودة في الشعبيات والمدارة مركزياً

الملحق الاحصائي رقم (13)

توزيع الوحدات السكنية القائمة وقت إجراء التعداد حسب المحلات
ونوع المبنى في الشعبيات (1995)

الشعبيات	دارة فيلا	شقة	حوش	غير ذلك	غير مبين	المجموع الكلي
----------	-----------	-----	-----	---------	----------	---------------

26252	223	221	8454	2140	15214	البطنان
12022	0	319	8215	3105	383	درنة
8322	103	544	5705	531	1439	القبة
20395	344	1749	9668	3071	5563	الجبيل الاخضر
5500	63	1687	3648	24	78	المرج
95738	1505	1773	43856	33415	15189	ينغازى
8045	584	217	4815	77	2352	الحزم الاخضر
13558	111	1089	4176	1101	7081	اجدابيا
3055	43	79	1624	68	1241	الواحات
4820	51	584	1960	575	1650	الكفرة
13137	171	401	7996	1663	2906	سرت
5017	64	103	2552	353	1945	الجفرة
32048	312	362	23536	3212	4626	مصراتة
8203	87	79	7234	442	361	بني وليد
35534	751	419	31072	2651	641	المرقب
30985	583	1487	26936	1428	551	ترهونة ومسلاتة
415896	3312	14954	251484	91818	54328	طرابلس
33674	527	645	23065	5498	3939	جفارة
22095	397	303	18241	1879	1275	الزاوية
18227	415	271	15996	1100	445	صبراتة صرمان
26181	969	770	20762	1493	2187	النقاط الخمس
19062	938	334	16738	819	233	غريان
4231	284	318	3493	91	45	مزدة
16493	261	539	15218	220	255	يفرن وجادو
8726	540	149	7384	274	379	نالوت
2175	26	41	1595	75	438	غدامس
13294	503	816	7860	3695	420	سبها
8524	514	151	7604	183	72	وادي الشاطي
7207	282	470	5939	404	112	وادي الحياة
2431	271	306	1781	15	58	غات
7082	245	2079	2905	124	1729	مرزق
927929	14479	33259	591512	161544	127135	المجموع

عدد الحيازات الزراعية بأرض	الملحق الاحصائي رقم
4396	البطنان
398	درنة
1364	القبة
3818	الجبل الاخضر
44.10	المرج
2179	الحزام الاخضر
3170	بنغازي
1819	اجدابيا
1711	الواحات
1180	الكفرة
4487	سرت
2312	الجفارة
6208	مصراة
20310	المراقب
3980	بني وليد
19640	ترهونة ومسلاتة
19117	طرابلس
11871	الجفارة
7026	الزاوية
10174	صبراتة وصرمان
15143	النقاط الخمس
9426	غريان
951	مزدة
3386	نالوت
774	غدامس
6636	يفرن جادو
3200	وادي الحياة
657	غات
1782	سبها
2447	الشاطي
2910	مرزق

اقسام المهن

الوضع الوظيفي والعملي

	العاملون بالخدمات		العاملون بالبيع والشراء		الموظفون الاداريون التنفيذيون والكتبة ومن يمت لهم بصلة		امناء المؤتمرات واللجان الشعبية وكبار الاداريين والمشرفون التنفيذيون		اصحاب المهن العلمية والفنية والفنيون الذين يعملون معهم		مصنف على الدرجة
	أناث	ذكور	أناث	ذكور	أناث	ذكور	أناث	ذكور	أناث	ذكور	
	9834	50030	178	1409	31009	79089	109	5839	178751	103867	شريك في الانتاج
	178	1305	66	3254	442	1656	36	792	255	619	شريك بالحصة
	99	895	57	3306	132	841	29	631	324	590	يعمل بإجر
	999	5385	175	10612	1450	2962	14	296	2710	2545	يعمل بمفرده
4	118	2043	401	31701	22	433	5	253	158	1517	يعمل بعقد
	3983	12394	72	697	7158	10612	20	246	3251	4149	يعمل مع الاسرة بدون مقابل
5	17	440	62	4871	13	158	4	82	22	155	يعمل لحسابه ومعه اخرون
	61	1285	120	4788	27	400	12	540	132	579	يعمل بالخدمة الانتاجية او الوطنية
	16	27	0	0	22	27	0	0	280	81	المجموع
8	15305	73804	1131	60638	40275	96178	229	8679	185883	114102	

توزيع التجمعات السكا

أقل من 1000	الشعبيات
1	البطنان
1	درنه
3	القبة
6	الجبل الأخضر
-	المرج
4	بنغازي
4	الحزام الأخضر
3	اجدابيا
-	الواحات
1	الكفرة
2	سرت
1	الجفرة
1	مصراته
-	المرقب
-	بني وليد
1	ترهونه ومسلاته

-	طرابلس
-	الجفاره
-	الزاوية
-	صرمان وصيراته
2	النقاط الخمس
4	غريان
2	مزده
-	نالوت
-	غدامس
1	يفرن وجادو
-	وادي الحياة
-	غات
-	سبها
-	وادي الشاطي
3	مرزق
40	المجموع
6.0	النسبة من المجموع

المحلق الاحصائي رقم (15) التوزيع النسبي لقوة العمل

		الشعبيات
دون الابتدائي	أمي	
12.74	13.78	البطنان
10.64	6.67	درنه
11.0	11.92	القبة
11.71	9.31	الجبل الأخضر
14.72	16.17	المرج
16.83	18.2	الحزام الأخضر
11.6	6.86	بنغازي
16.03	16.4	اجدابيا
18.72	11.62	الواحات
27.72	20.88	الكفرة
16.2	19.46	سرت
11.27	14.46	الجفرة
12.58	14.23	مصراته
11.41	16.96	بني وليد

12.85	18.18	المرقب
14.65	22.45	ترهونه /مسلاته
9.86	7.08	طرابلس
7.5	12.1	سهل الجفاره
9.5	14.3	الزاوية
9.27	12.05	صيراته /صرمان
10.44	12.74	النقاط الخمس
8.42	12.73	غريان
14.72	19.96	مزده
11.46	14.15	يفرن /جادو
10.66	14.82	نالوت
11.18	6.84	غدامس
8.8	28.01	سبها
9.7	24.37	وادي الشاطيء
19.31	18.39	وادي الحياة
9.71	23.88	مرزق
20.37	18.03	غات

2) توزيع التشاركيات والشركات المساهمة والجمعيات على الشعبيات (20)

الملحق الاحصائي رقم

عدد الجمعيات الاستهلاكية							الشعبية
جمعيات قطاعية			جمعيات محلية			عدد الجمعيات المر كزية	
عدد المساهمين	عدد الاسر المساهمة	المجموع	عدد المساهمين	عدد الاسر المساهمة	المجموع		
			74387	11802	118	1	نالوت
			17550	2900	19	1	غدامس
4401	626	8	221191	34747	383	1	الجبل الخضري
14397	1915	9	166687	23290	203	2	اجدابيا
3909	650	6	265918	42274	137	2	مصراته
			38101	5747	61	1	مزدة
			94241	14137	125	2	القبة
12642	1933	3	157888	22315	161	1	سرت
5365	830	8	127269	18789	161	1	المرج
7860	1219	11	295744	46310	445	5	المرقب
6080	822	6	134939	18485	204	2	الحزام الاخضر
858	122	2	113162	19370	167	3	يفرن
188596	29390	122	696529	112148	411	3	بنغازي
38826	5896	40	359719	49989	322	4	الجفارة
361746	53590	266	1030905	161632	512	12	طرابلس
57359	7978	39	259881	38771	218	1	الزاوية
11275	1953	12	216425	35131	190	2	النقاط الخمس

667	128	1	92751	13354	128	1	وادي الشاطئ
5449	950	9	148814	22035	249	2	سبها
			70290	9371	87	1	وادي الحياة
			62749	8277	76	1	مرزق
	7682	8	101770	13906	131	1	بني وليد
			2073	3230	26	1	غات
			302900	45699	395	3	ترهونة ومسلاته
22461	3605	20	110087	18340	106	1	درنه
5786	863	8	172659	26094	210	2	صبراتة صرمان
			38851	5379	52	1	الواحات
7230	1174	11	153881	25772	189	2	غريان
51952				6624	72	1	الكفرة
			62382	9322	27	1	الجفرة
15704	2453	15	143232	22490	134	2	البتنان
822563	123779	604	5732975	887730	5719	64	المجموع

(25) إجمالي جرائم الجنايات و الجنح و المخالفات على مستوى الشعبيات (01)

الملحق الاحصائي

جنح اخرى	جنح ضد الاموال		جنح ضد الاشخاص		جنايات اخرى		جنايات ضد الاموال		جنايات ضد الاشخاص		الشعبيات	
	المبلغه	المجهولة	المبلغه	المجهولة	المبلغه	المجهولة	المبلغه	المجهولة	المبلغه	المجهولة		
	120	24	382	1	615	0	6	0	4	0	30	البتنان
	80	3	428	0	822	0	117	1	11	1	33	درنة
	54	22	206	1	252	0	6	0	5	0	18	القبة
	111	60	658	2	1181	0	32	6	30	4	71	الجبل الاخضر
	10	1	244	1	490	0	57	15	147	1	22	المرج
	26	13	101	1	199	0	6	9	42	1	19	الحزام الاخضر
	452	135	2678	7	3608	0	1052	136	846	8	346	بنغازى
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	اجدابيا
	112	35	424	7	723	0	44	0	58	3	123	الواحات
	66	19	121	1	140	1	20	0	0	3	34	الكفرة
	155	120	331	3	239	7	62	2	18	1	35	سرت
	49	57	120	23	107	1	7	33	63	1	17	الجفرة
	210	584	924	4	499	7	151	4	35	2	22	مصراة
	112	76	184	8	198	14	29	3	8	2	23	بنى وليد
	220	496	1199	13	775	15	158	10	33	18	84	المرقب
	224	131	646	27	746	3	67	6	33	1	37	ترهونةمسلاتة
	2580	1470	7569	92	4066	2	586	71	389	18	488	طرابلس
	338	342	1013	3	552	6	107	30	66	2	50	جفارة
	420	231	622	3	373	4	83	7	29	1	45	الزاوية
	229	27	308	0	286	1	32	0	25	0	43	صبراتة صرمان
	188	44	334	45	388	2	42	0	5	1	34	النقاط الخمس
	54	92	556	28	617	8	78	56	177	6	48	غريان
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	مزدة
	32	10	317	3	230	0	15	1	34	1	7	يفرن جلدو
	27	0	72	0	65	0	6	0	21	0	11	نالوت
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	غدامس

105	261	346	1	177	4	154	47	270	3	90	سيها
22	13	43	1	70	1	12	6	23	0	18	وادي الشاطئ
14	0	5	0	21	0	13	0	16	0	7	وادي الحياة
25	0	70	1	129	0	2	1	5	0	32	مرزق
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	غات
6035	4266	19901	276	17568	76	2944	444	2393	78	1787	المجموع العام

(4) بيانات المنشآت والقوى العاملة الصحية حسب الشعبيا

الملحق لاصحائي رقم

الاطباء						الاسر		العياداتالمجمعة		المستشفيات		الشعبيات
اسنان		اخصائيون		عاملون		تشاركي	عام	تشاركي	عام	تشاركي	عام	
تشاركي	عام	تشاركي	عام	تشاركي	عام							
2	22	4	4	4	187	0	504	0	4	0	2	البطان
0	22	0	36	0	111	17	250	11	2	0	1	درنة
0	6	0	17	0	35	0	60	0	2	0	0	القبّة
11	11	11	48	2	90	0	790	0	2	0	3	الجبل الاخضر
2	0	0	12	2	86		565		1		3	المرج
2	7	5	14	7	35	0	200	0	0	0	4	الحزام الاخضر
0	59	0	142	72	759	44	2298	57	6	7	9	بنغازي
0	6	0	23	0	43	0	360	0	1	0	2	اجدابيا
0	3	0	18	0	21	0	88	0	1	0	1	الواحات
0	2	0	42	0	11	0	194	0	3	0	2	الكفرة
0	10	0	45	0	131	0	283	0	1	0	2	سرت
6	53	3	30	18	96	0	136	0	0	0	1	الجفرة
0	14	0	124	0	111	0	570	0	1	0	2	مصراة
2	1	0	11	0	9	0	120	4	8	0	1	بني وليد
0	15	0	34	0	72	0	673	0	2	0	3	المرقب
0	5	0	51	3	37	0	340	17	2	0	4	ترهونة ومسلطة
0	238	0	553	0	1346	0	4516	0	9	0	15	طرابلس
0	20	0	21	0	48	0	167	0	3	0	1	الجفارة
0	37	0	64	0	181	0	520	0	1	0	1	الزاوية
0	12	0	56	0	154	45	485	0	6	0	3	صبراتة وصرمان
0	15	6	36	0	49	0	332	0	3	0	4	النقاط الخمس
0	10	0	43	0	43	0	300	0	1	0	1	غريان
0	3	0	39	0	8	0	120	0	0	0	1	مزدة
0	3	0	24	0	31	0	270	0	8	0	4	يفرن وجادو
5	1	5	24	2	22	0	410	0	0	0	4	نالوت
1	1	0	18	0	11	0	136	0	3	0	1	غدامس
0	17	0	32	0	133	0	500	0	1	0	1	سيها
0	6	0	35	0	24	0	240	0	3	0	3	وادي الشاطئ
0	2	0	27	0	15	0	120	0	0	0	1	وادي الحياة
0	12	0	28	0	40	0	180	0	0	0	2	مرزق
0	4	0	4	0	4	0	120	0	1	0	1	غات
31	617	34	1655	110	3943	106	15847	89	75	7	83	المجموع

(5) تقسيم المنشآت الصحية ومؤشرات تطعيم الاطفال حسب الشعبيات (2002)

الملحق الاصحائي رقم

تطعيمات الاطفال (2001)		المختبرات	وحداتالرعايةالصحية جميعالمستوياتمركز	العياداتالتخص صية	الشعبيات
انسان	درن				
انسان	انسان				

الشلال الثلاثي			عدد	عيادة					البيضان		
الجرعة الاولى (عدد)	الجرعة الثانية (عدد)	الجرعة الثالثة (عدد)		تشاركي	عام	ج	ب	أ		تشاركي	عام
4122	2906	3059	3079	2	9	42	2	4	9	1	البيضان
1924	2074	2042	3688	2	1	2	7	0	0	2	درنة
520	520	450	200	0	9	6	6	12	0	10	القبة
1724	1770	2101	1950	6	20	39	12	12	13	4	الجبل الاخضر
987	987	927	712	2	5	0	8	3	7	2	المرج
1733	2105	2625	540	0	0	6	10	4	17	3	الحزام الاخضر
7101	6776	7477	4582	8	16	0	7	7	54	54	بنغازي
2983	3061	3122	4001	1	0	11	2	3	5	0	اجدابيا
296	300	422	482	0	4	5	5	4	0	14	الواحات
807	1035	881	849	1	2	0	0	11	1	0	الكفرة
927	966	726	758	0	12	11	4	12	1	1	سرت
546	521	515	466	4	6	0	5	6	0	0	الجفرة
12313	12315	12310	7709	0	16	18	10	4	10	5	مصراة
1439	1507	1490	1124	3	3	11	4	2	0	0	بني وليد
7638	7761	8298	6047	9	9	30	10	3	28	4	المرقب
6480	7630	8800	9200	9	11	28	16	19	17	0	ترهونة ومسلاطة
7946	28755	29735	32740	0	35	31	26	27	0	83	طرابلس
2140	12750	65700	0	0	14				0	6	الجفارة
5340	5452	5491	21	4	6	14	9	9	0	1	الزاوية
2226	1542	2459	3250	2	10	17	7	1	10	4	صبراتة وصرمان
1043	1154	1305	1063		12	16	15	17	16	3	النقاط الخمس
2776	2837	3119	2314	3	7	49	10	5	8	0	غريان
168	197	266	450	0	7	3	3	7	0	0	مزدة
1720	1660	1412	1617	0	9	17	2	2	0	0	يفرن وجادو
448	512	549	655	0	4	9	8	4	6	6	نالوت
121	134	152	99	0	0	3	3	0	1	0	غدامس
3903	3705	3914	0	8	1	3	7	9	0	1	سبها
1309	1370	1383	1394	0	9	23	15	6	0	2	وادي الشاطئ
1493	1353	1412	1428	1	7	5	4	13	0	0	وادي الحياة
1124	1170	1235	1380	0	0	15	21	12	0	0	مرزق
202	217	249	261	0	0	1	3	3	0	0	غات
23499	115042	173626	92059	65	244	415	241	221	203	206	المجموع

لمحلي الاجمالي في الشعبيات حسب القطاعات الاقتصادية باستثناء قطاع النفط والمعادن (الف دينار (1999))

كهرباء والماء	التشييد والبناء	تجارة الجملة والتجزئة والمطاعم والفنادق	النقل والتخزين والمواصلات	المال والتأمين وخدمات الاعمال	الخدمات العامة والاجتماعية	المجموع	حصّة دخل الفرد (بالدينار)
7.44	16.42	36.34	25.66	11.95	85.83	233.08	1707
5.06	30.81	31.69	22.15	14.47	53.57	175.51	2247
4.89	7.53	9.82	7.75	5.74	46.66	109.86	1339
7.84	28.7	40.81	25.05	20.29	118.38	280.15	1537
3.65	6.55	19.29	9.56	8.97	58.47	170.92	1556
38.42	128.15	329.78	214.59	111.2	288.89	1291.92	2165
5.62	8.51	14.12	15.73	6.84	47.24	164.93	1610
6.11	14.47	35.30	27.11	10.22	52.13	191.13	1320

1839	50.05	12.67	2.75	6.05	6.2	3.62	1.87
1366	63.89	16.71	3.07	10.53	9.82	5.27	2.14
1427	198.36	56.45	9.83	19.00	32.2	22.83	6.54
2090	88.16	32.55	6.37	7.14	9.82	6.25	3.11
1741	547.32	87.27	22.18	81.33	112.97	56.51	7.9
1482	453.33	116.36	26.27	62.21	50.11	22.98	17.17
1443	103.47	35.72	6.68	10.65	11.54	4.60	4.52
1673	464.38	120.11	35.51	48.41	38.58	26.15	13.25
2286	2525.82	644.04	285.23	369.75	560.54	198.60	53.73
2061	556.89	163.02	43.25	53.50	70.09	36.69	13.71
2106	391.41	112.62	24.38	28.44	71.64	19.36	7.95
2222	321.41	113.2	20.92	24.57	34.79	16.65	7.79
1833	361.26	131.92	26.66	26.75	43.74	14.62	9.22
170	257.5	88.71	19.74	28.08	28.41	22.15	7.46
1330	50.66	15.55	3.62	4.6	7.41	8.81	2.30
1581	125.57	54.15	11.32	11.50	14.12	4.22	4.14
3840	69.47	37.73	4.01	6.41	7.23	4.67	1.97
1814	200.03	65.38	13.37	17.91	22.04	11.53	5.3
1458	97.25	45.22	6.68	7.14	7.75	3.92	3.11
1680	35.28	16.42	2.52	2.66	5.68	1.51	1.84
1723	201.96	65.38	20.05	22.63	41.5	13.26	6.35
1425	103.39	49.25	7.86	7.14	8.95	5.20	4.49
2138	112.67	48.68	6.45	6.29	9.82	2.86	4.44

(6) معدلات القوى العاملة الصحية (عام - تشاركي) للسكان عا

الملحق الاحصائي رقم

عدد الممرضين	عدد الصيدالفة		عدد الأطباء						عدد الاسر	عدد السكان	الشعبيات	
			اسنان		اخصائيون		عاملون					
			عام	تشاركي	عام	تشاركي	عام	تشاركي				
0	1184	14	11	2	22	4	4	4	187	504	140636	الطنان
4	437	22	7	0	22	0	36	0	111	267	79816	درنه
0	769	0	2	0	6	0	17	0	35	60	87656	القبة
8	1552	1	28	11	11	11	48	2	90	790	187692	الجبل الاخضر
0	812	7	26	2			12	2	86	565	113069	المرج
5	832		5	2	7	5	14	7	35	200	105456	الحزام الاخضر
85	1174	0	29	0	59	0	142	72	759	2298	615463	بنغازي
0	455	0	6	0	6	0	23	0	43	360	153061	اجدابيا
8	209	2	3	2	3	2	18	2	21	88	28464	الوحدات
0	199	0	3	0	2	0	42	0	11	194	49149	الكفرة
0	409	0	4	0	10	0	45	0	131	283	147305	سرت
0	280	5	7	4	6	6	53	3	30	136	43700	الجفرة
0	660	0	7	0	14	0	124	0	111	570	340522	مصراته
0	0	0	12	2	1	0	11	0	9	120	74670	بني وليد
0	688	0	84	0	15	0	34	0	72	673	316371	المرقب
1	747	11	5	0	5	0	51	3	37	340	286832	ترهونه /مسلاته
0	4695	0	326	0	238	0	553	0	1346	4516	1127118	طرابلس
0	1625	0	38	0	20	0	21	0	48	167	279683	سهل الجفاره
0	760	0	31	0	37	0	64	0	181	520	191514	الزاويه
0	1101	0	17	0	12	0	56	0	154	520	148612	صبراتة /صرمان

0	1653	0	28	0	15	0	36	0	49	332	203044	النقاط الخمس
0	970	0	79	0	10	0	43	0	43	300	155933	غريان
0	180	4	1	0	3	0	39	0	8	120	39806	مزده
0	350	0	4	0	3	0	24	0	31	270	113931	يفرن /جانو
2	575	10	4	5	1	5	24	2	22	410	83399	نالوت
0	231	6	10	1	1	0	18	0	11	136	18622	غدامس
0	1200	0	10	0	17	0	32	0	133	500	121864	سبها
0	0	0	5	0	6	0	35	0	24	240	75007	وادي الشاطيء
0	912	0	6	0	2	0	27	0	15	120	69394	وادي الحياة
0	1115	0	5	0	12	0	28	0	40	180	64826	مرزق
0	399	0	0	0	4	0	4	0	4	120	21811	غات
43	26173	82	803	31	570	33	1678	97	3877	15899	5484426	المجموع