



إصلاح الإدارة العامة في ليبيا

من إعداد
حمزة أطيش و أنور الفيتوري





إصلاح الإدارة العامة في ليبيا

من إعداد

حمزة أطيش و أنور الفيتوري

©يونيو 2021 مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية
(سيسرك)

Kudüs Cad. No: 9, Diplomatik Site, 06450 Oran, Ankara –Turkey

الهاتف: +90-312-468 6172

الموقع الإلكتروني: www.sesric.org

البريد الإلكتروني: pubs@sesric.org

تخضع المادة المقدمة في هذا المنشور لقانون حقوق الطبع والنشر. يعطي المؤلفون الإذن بعرض ونسخ وتحميل وطباعة المواد المعروضة على أن لا يتم إعادة استخدامها، في أي ظرف كان، لأغراض تجارية. وللحصول على الإذن لإعادة إنتاج أو طبع أي جزء من هذا المنشور، يرجى إرسال طلب يشمل جميع المعلومات الضرورية لدائرة النشر بسيسرك.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار سيسرك أو دوله الأعضاء أو شركائه أو منظمة التعاون الإسلامي جهات مسؤولة عن المحتوى والآراء والتفسيرات والشروط الواردة فيه. ولا تعبر الحدود والألوان وباقي المعلومات الظاهرة على أي خريطة واردة في هذا العمل بأي حال عن رأي سيسرك بشأن الوضع القانوني لأي مكون كان.

وتوجه جميع الاستفسارات بشأن الحقوق والتراخيص إلى دائرة النشر بسيسرك على العنوان المذكور أعلاه.

الرقم الدولي المعياري للكتاب: 978-625-7162-10-4

تصميم الغلاف: دائرة النشر، سيسرك.

للمزيد من المعلومات، يرجى التواصل مع دائرة الأبحاث عبر البريد الإلكتروني التالي:

research@sesric.org

المحتويات

XI.....	شكر وتقدير.....	
XIII.....	توطئة.....	
1.....	ملخص.....	
11.....	مقدمة.....	1
21.....	الإدارة العامة في ليبيا: التاريخ والخصائص والمشاكل الراهنة.....	2
21.....	تاريخ موجز للإدارة العامة في ليبيا.....	2.1
22.....	عهد القذافي: التناقضات بين النظرية والممارسة.....	2.1.1
25.....	الإدارة العامة في المرحلة الانتقالية ما بعد عهد القذافي.....	2.1.2
26.....	البنية الراهنة للحكومة المركزية والمحلية في ليبيا.....	2.2
27.....	الحكومة المركزية في ليبيا.....	2.2.1
30.....	الحكومة المحلية في ليبيا.....	2.2.2
37.....	الخصائص الاجتماعية لليبيا وتجلياتها في الإدارة العامة.....	2.3
37.....	المشهد الاجتماعي والثقافي في ليبيا والمشاكل المرتبطة ببناء الأمة.....	2.3.1
38.....	وضع المجتمع المدني في ليبيا.....	2.3.2
40.....	دور وتأثير القبائل والزعماء التقليديين في الحكم والإدارة العامة.....	2.3.3
51.....	أبرز التحديات وعوامل الخطر في إصلاح الإدارة العامة.....	3
51.....	التحديات الإدارية.....	3.1
62.....	التحديات السياسية.....	3.2
67.....	التحديات الاقتصادية.....	3.3
72.....	التحديات الأمنية.....	3.4

76.....	التحديات الاجتماعية.....	3.5
85.....	مقاربات بديلة وجاهزية ليبيا في إصلاح الإدارة العامة.....	4
85.....	مناهج ونماذج الإصلاح الرئيسية للإدارة العامة.....	4.1
86.....	نماذج الإصلاح.....	4.1.1
95.....	الاتجاهات الحديثة في إصلاح الإدارة العامة.....	4.1.2
97	نظرية الشمولية: هل يمكن لنظرية البيروقراطية التمثيلية أن تلعب دورا في إصلاحات الإدارة العامة؟	4.1.3
99.....	تطوير وتنفيذ إصلاحات الإدارة العامة في البلدان الهشة و انعكاساتها على ليبيا.....	4.2
99.....	مفهوم الدولة الهشة.....	4.2.1
102.....	هل يتعين اعتماد إصلاحات متعلقة بالإدارة العامة في البلدان الهشة والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراع بشكل مختلف عن البلدان الأخرى؟.....	4.2.2
104.....	من الإدارة العامة الجديدة إلى الدولة القائمة على المقاربة الفيبرية الجديدة وما بعدها:	4.2.3
105.....	البحث عن برنامج إصلاح الإدارة العامة لدى البلدان الهشة.....	4.2.4
107.....	الحوكمة والإدارة كميشرين محتلمين لبناء الدولة في ليبيا.....	4.2.5
107.....	دور الحوكمة المحلية.....	4.2.6
107.....	هل ليبيا دولة هشة؟.....	4.2.6
108.....	جهود إصلاح الإدارة العامة السابقة في ليبيا وتدابيرها.....	4.3
110.....	تقديم الخدمات العامة المعتمدة على التكنولوجيا عن طريق الحكومة الإلكترونية: ما مدى استعداد ليبيا؟.....	4.4
115.....	مقترحات الإصلاح.....	5
116.....	تحسين عملية التنسيق ووضع السياسات.....	5.1
116.....	الأساس المنطقي للتعامل مع عمليات وضع السياسات والتنسيق.....	5.1.1
120.....	كيفية تحسين وضع السياسات ونظم التنسيق في ليبيا.....	5.1.2
125.....	إصلاح الهيكل التنظيمي للحكومة المركزية.....	5.2
127.....	الأساس المنطقي لإعادة هيكلة الحكومة المركزية: الرجوع بالمؤسسات إلى حالة اللاسلطة.....	5.2.1
132.....	المراجعات الوظيفية كطريقة لإعادة النظر في دور ووظائف الدولة.....	5.2.2
134.....	إعادة هيكلة آلية الحكومة.....	5.2.3

148	إصلاح الخدمة المدنية الليبية والاستثمار في الموظفين العموميين	5.3
149	وضع الخدمة المدنية في ليبيا	5.3.1
152	إصلاح الخدمة المدنية: المنهجية والمحتوى والمسائل المتعلقة بالتنفيذ	5.3.2
158	التقليص	5.3.3
162	إدارة الأداء: الجدارة، والترقية، وتحديد فترة الولاية	5.3.4
165	إصلاحات إدارة الموارد البشرية	5.3.5
174	تعزيز النزاهة العامة ومنع الفساد	5.4
175	الفساد وأبعاده في ليبيا	5.4.1
180	ليبيا ومؤشرات الفساد العالمية	5.4.2
181	كيفية القضاء على الفساد وتعزيز الأخلاق والحكم الرشيد	5.4.3
194	استحداث تقنيات الإدارة الجديدة	5.5
195	إدارة الأداء	5.5.1
202	التعاقد	5.5.2
203	فصل وظائف الإنتاج والتزويد	5.5.3
204	تقليص الحجم	5.5.4
205	بناء القدرات	5.5.5
209	تعزيز الاستخدام الأوسع لتقنيات المعلومات والاتصالات وتطوير الحكومة الإلكترونية	5.6
211	الأساس المنطقي لتطوير تكنولوجيا المعلومات والحكومة الإلكترونية	5.6.1
214	وضع الحكومة الإلكترونية في ليبيا	5.6.2
216	الحاجة إلى استراتيجية متماسكة لتكنولوجيا المعلومات	5.6.3
217	اقتراحات من أجل تنفيذ استراتيجية الحكومة الإلكترونية بنجاح	5.6.4
220	تمكين مشاركة المجتمع المدني في تصميم السياسات العامة وعملية التنفيذ	5.7
	الأدوار الحالية والمحتملة لمنظمات المجتمع المدني في الحكم وبناء الدولة وتقديم الخدمات العامة في ليبيا	5.7.1
224	كيفية تقوية المجتمع المدني وإشراك منظمات المجتمع المدني	5.7.2
232	كيفية إشراك المجتمع المدني في عملية تقديم الخدمات العامة والحكومة	5.7.3
235	اللامركزية وإعادة التفكير في دور الحكومة المحلية في تقديم الخدمات العامة	5.8
237	الأساس المنطقي لتعزيز الحكومة المحلية	5.8.1
240	الوضع الحالي للحكومة المحلية في ليبيا	5.8.2
243	الخصائص الرئيسية للامركزية المقترحة	5.8.3

5.9	تطوير القطاع الخاص: جعل القطاع الخاص شريكًا لتقديم الخدمات العامة وخيارًا بديلاً	250
	للتوظيف	
5.9.1	الأساس المنطقي لتطوير القطاع الخاص والوضع الحالي لتنمية القطاع الخاص في ليبيا	252
5.9.2	تحديات تنمية القطاع الخاص	253
5.9.3	كيف ندعم تنمية القطاع الخاص في ليبيا؟	255
5.10	تحسين تقديم الخدمة العامة	266
5.10.1	الأساس المنطقي لتحسين تقديم الخدمات: الخروج والصوت	268
5.10.2	مشاكل تقديم الخدمة في ليبيا	269
5.10.3	اقتراحات الإصلاح	272
6	توصيات للتنفيذ الفعال وإعداد التقارير	289
6.1	نموذج لمنهجية الإصلاح من أربع مراحل	290
6.2	تحديد أولويات الإصلاحات	295
6.3	إدارة المخاطر من أجل إصلاحات الإدارة العامة	299
6.4	اقتراحات التنفيذ خطوة بخطوة	302
6.5	المراقبة والتقييم والإبلاغ	309
6.6	دور المجتمع الدولي في تنفيذ برنامج إصلاح الإدارة العامة في ليبيا	310
7	ملاحظات ختامية	313
	المراجع	321

قائمة الجداول

- الجدول 1: أبرز الخصائص الإدارية في ليبيا
- الجدول 2: آليات تنفيذ حركات إصلاح الإدارة العامة الرئيسية
- الجدول 3: سياق الإصلاح: الصعوبات والمقاربات
- الجدول 4. سيناريوهات الدولة الهشة
- الجدول 5. أفضل الممارسات في مجال إصلاح الإدارة العامة في البلدان الهشة والبلدان التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع
- الجدول 6. المشاكل المحددة واقتراحات للإصلاح بشأن صنع السياسات والتنسيق
- الجدول 7. المشاكل المحددة واقتراحات للإصلاح بشأن إعادة هيكلة الحكومة المركزية
- الجدول 8. أنواع المنظمات التي يمكن اعتمادها تحت الوزارات
- الجدول 9. المشاكل المحددة واقتراحات للإصلاح بشأن الخدمة المدنية وإصلاحات على مستوى إدارة الموارد البشرية
- الجدول 10. نتيجة مؤشر قياس الفساد في ليبيا لفترة 2008-2018
- الجدول 11. المشاكل المحددة واقتراحات للإصلاح بشأن مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة
- الجدول 12. المشاكل المحددة واقتراحات للإصلاح بشأن اعتماد تقنيات إدارة جديدة
- الجدول 13. المشاكل المحددة واقتراحات للإصلاح بشأن تطوير تكنولوجيا المعلومات والحكومة الإلكترونية
- الجدول 14: المشاكل المحددة واقتراحات للإصلاح بشأن تعزيز المجتمع المدني
- الجدول 15: المشاكل المحددة واقتراحات للإصلاح بشأن تعزيز اللامركزية والحكومة المحلية
- الجدول 16: المشاكل المحددة واقتراحات للإصلاح بشأن تطوير القطاع الخاص
- الجدول 17: أبرز خصائص الاقتصاد الليبي
- الجدول 18: التشكيل القطاعي للنتائج المحلي الإجمالي في ليبيا
- الجدول 19: المشاكل المحددة واقتراحات للإصلاح بشأن تقديم الخدمات العامة
- الجدول 20: ترتيب أولويات الإصلاحات المقترحة بشأن إدارة العامة
- الجدول 21. إدارة المخاطر المتعلقة ببرنامج إصلاح الإدارة العامة
- الجدول 22. الأسس النظرية للإصلاحات المقترحة

قائمة الأشكال

- الشكل 1: منهجية البحث
- الشكل 2: الخريطة السياسية في ليبيا
- الشكل 3: مجموعة أدوات الإدارة العامة الجديدة
- الشكل 4: مجموعة أدوات الحوكمة
- الشكل 5: مجموعة أدوات الحوكمة الرشيدة
- الشكل 6: عرض تخطيطي لإصلاحات الإدارة العامة في ليبيا
- الشكل 7: الإصلاحات المقترحة في مجال النهوض بنظام صنع السياسات والتنسيق
- الشكل 8: الإصلاحات المقترحة في مجال إعادة هيكلة الحكومة المركزية
- الشكل 9: الأنماط المقترحة للامركزية
- الشكل 10: الإصلاحات المقترحة في مجال الخدمة المدنية
- الشكل 11: مشكلة الرواتب
- الشكل 12: توزيع الرواتب في ليبيا
- الشكل 13: الإصلاحات المقترحة في مجال مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة
- الشكل 14: الإصلاحات المقترحة في مجال التقنيات الجديدة للإدارة
- الشكل 15: الإصلاحات المقترحة في مجال تكنولوجيا المعلومات والحكومة الإلكترونية
- الشكل 16: الإصلاحات المقترحة في مجال تمكين المجتمع المدني
- الشكل 17: الإصلاحات المقترحة في مجال اللامركزية والحكومة المحلية
- الشكل 18: الإصلاحات المقترحة في مجال تطوير القطاع الخاص
- الشكل 19: أبرز المعوقات التي تحول دون نمو الشركات الخاصة
- الشكل 20: الإصلاحات المقترحة في مجال تقديم الخدمات العامة
- الشكل 21: المنهجية المقترحة لإصلاح الإدارة العامة في ليبيا
- الشكل 22: مؤشرات الإدارة الرشيدة في ليبيا
- الشكل 23: الإدارة الرشيدة الفعالة
- الشكل 24: مقارنة مؤشرات الإدارة الرشيدة في ليبيا بمتوسط بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
- الشكل 25: الأفق الزمني لإصلاحات الإدارة العامة

قائمة المختصرات

جهاز مكافحة الفساد	ACA
خطة عمل	AP
منظمات المجتمع المدني	CSO
اللجنة الاقتصادية لأفريقيا	ECfA
الاتحاد الأوروبي	EU
استعراض وظيفي	FR
المؤتمر الوطني العام	GNC
إدارة الموارد البشرية	HRM
البنك الإسلامي للتنمية	IsDB
تكنولوجيا المعلومات	IT
البرنامج الليبي للإدماج والتنمية	LPRD
وزارة الحكم المحلي	MoLG
الإدارة العامة الجديدة	NPM
المجلس الانتقالي الوطني	NTC
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	OECD
منظمة التعاون الإسلامي	OIC
الإدارة العامة	PA
إصلاح الإدارة العامة	PAR
منشأة حكومية	PE
جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة	SAI
أهداف التنمية المستدامة	SDG
مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية	SESRIC
الدعم لتحسين الحوكمة والإدارة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	SIGMA
الإعلان الدستوري الانتقالي	TCD
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP
الدولار الأمريكي	USD
البنك الدولي	WB

شكر وتقدير

هذا التقرير نتاج عام كامل من العمل الدؤوب في إطار مشروع بحثي بشأن الإصلاح الإداري في ليبيا وهو جزء من عمل برنامج "بناء". وبرنامج "بناء" عبارة عن برنامج تنموي دولي يهدف إلى مساعدة الدول الهشة مثل ليبيا على تجاوز التحديات التي تتخبط فيها من خلال إعادة بناء القدرات البشرية والمؤسسية على أساس الاحترافية والكفاءة والشفافية والحوكمة الرشيدة. وهو مبادرة مشتركة بين مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية (سييسرك) والبرنامج الليبي للإدماج والتنمية (LPRD) ومجموعة البنك الإسلامي للتنمية (IsDB)، ويضطلع سييسرك بدور الجهاز التنفيذي للبرنامج.

وقد كانت مسيرة كتابة هذا التقرير ممتعة وثرية من حيث التجارب. ولم يكن لهذا التقرير أن يرى النور لولا دعم الأشخاص الذين قدموا كل الدعم ووقفوا إلى جانبنا خلال مختلف مراحل إعدادة وتنفيذ المشروع. وبهذا الخصوص الشكر موصول لكل من ساهم في تنويع الجهود المبذولة بإكمال هذا التقرير.

ونود هنا أن نعرب عن خالص تقديرتنا وشكرنا لسييسرك لإدارته وإشرافه على المشروع البحثي بشأن إصلاح الإدارة العامة في ليبيا. فقد سخر سييسرك خبرته التي تزيد عن أربعة عقود من الزمن في سبيل إجراء البحث في إطار هذا المشروع وقدم إسهامات قيمة من خلال الحضور الفعلي في جميع المراحل الهامة للمشروع وتقديم التوجيه البناء اللازم. فبدون الخبرة التي يتمتع بها أعضاء فريق المشروع في سييسرك ودعمهم لما نجحنا في إعداد هذا التقرير. وفوق كل هذا نحن ممتنون للغاية للمدير العام لسييسرك، السيد نبيل دبور، على دعمه الراسخ لهذا المشروع وإرشاداته القيمة. ونود أيضاً أن نعرب عن تقديرتنا الكبير للدكتور كنان باعجي، منسق التقرير بشأن مشروع إصلاح الإدارة العامة في ليبيا، على اقتراحاته القيمة والبناءة في مخلف مراحل إعداد هذا العمل البحثي. فقد كان استعداداه لتخصيص حيز من وقته الثمين من العوامل الأساسية في نجاح هذا المشروع.

كما نود أن نعرب عن شكرنا الخاص للبرنامج الليبي للإدماج والتنمية ومديره العام، السيد مصطفى الساقزي، لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتسهيل عملنا الميداني في ليبيا. ونود أيضاً أن نتقدم بخالص الشكر لثلة من الأكاديميين والسياسيين والإداريين المحليين وغيرهم من المثقفين في ليبيا الذين سعدنا بإجراء مقابلات معهم في إطار هذا المشروع. فقد كان لهم الفضل في فهمنا للمشاكل والتحديات القائمة في ليبيا وشاركوا معنا أفكارهم بشأن الحلول الممكنة. وعبر كل من

أجرينا معهم مقابلات عن حماسهم وأملهم في تحرر ليبيا من أغلال الماضي وتصبح دولة غنية ومتطورة وديمقراطية. وبغض النظر عن مكانتهم الاجتماعية وتوجهاتهم السياسية، شاركوا خبرتهم ومعرفتهم الواسعة بخصوص نموذج الإدارة العامة الذي يتعين إحداثة في ليبيا وسبل تحقيق ذلك على أسس الشفافية والمصداقية.

ونتوجه بشكر خاص لزملائنا من جميع أنحاء العالم، أليكس موردوش وميتي يلدز وعائشة حنيف وكوهي سوزوكي وسيزاي أوزتوب وجام تنتن وأوندر كوتلو وأوزير كوسي أوغلو، الذين حضروا اجتماع تبادل الأفكار واجتماع المصادقة المنظمين في إطار المشروع لمناقشة موضوع الإصلاحات في الإدارة العامة في جميع أنحاء العالم وممارسات فضلى مختارة وقابلية نقل بعض التجارب الناجحة في بعض البلدان إلى السياق الليبي. نشكرهم جزيل الشكر على إسهاماتهم القيمة ومقترحاتهم العملية.

وكانت المشورة التي قدمها الدكتور كوهي سوزوكي والدكتور نزار كريكيش، اللذان سهرا على عملية مراجعة الأقران، ذات أهمية كبيرة من حيث تحسين محتوى التقرير ومن ثم ضمان أن يكون التقرير ذو قيمة ويصب في صلب الموضوع. كما نود أن نعرب عن امتناننا للسيد مصطفى دينيس رموش الذي لم يدخر جهدا في التدقيق اللغوي للتقرير لضمان اتساق محتواه ووضوحه.

ويشترك جميع الأفراد والمؤسسات المساهمة في إعداد هذا التقرير في رؤية واحدة تتمثل في تقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية وفي الوقت المناسب وبجودة عالية وبما يتماشى مع مطالب وتوقعات المواطنين، وإحداث إدارة عامة فعالة لا يعم فيها الفساد وتقدم خدماتها من خلال أساليب قائمة على مبدأ المشاركة بالاستفادة من الطاقة وروح التأزر التي تتمتع بها جميع القطاعات في البلاد، وبناء ليبيا تنعم بالاستقرار والسلم والازدهار حيث تركز العلاقة بين المواطنين والدولة على عنصر الثقة. وإذا نجح هذا التقرير في بلوغ هذا المراد فسيحقق الغرض من إعداده.

البروفيسور الدكتور حمزة أطيش والدكتور أنور الفيتوري

توطئة

يهدف برنامج "بناء" لبناء الدولة وقد أطلق بغرض دعم البلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات. ويقف وراء البرنامج كل من البرنامج الليبي للإدماج والتنمية (LPRD) والبنك الإسلامي للتنمية (IsDB) ومركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية (SESRIC). ويتمثل أبرز أهداف البرنامج في دعم ليبيا وشعبها لتجاوز التحديات القائمة في البلد في إطار الجهود المبذولة لبناء ليبيا جديدة قوية ومزدهرة. وقد تم إطلاق البرنامج بعد مشاورات عدة مع خبراء ومؤسسات فكرية ليبية وتركية ودولية وأخرى تابعة لمنظمة التعاون الإسلامي، وجميعهم اقترحوا أن يتضمن برنامج "بناء" مكونا يعنى بالمشاريع البحثية التي تركز على تحليل مستوى هشاشة مؤسسات الدولة والتحديات التي تعيق عملية إعادة بناء ليبيا حديثة وتقديم مجموعة من الحلول لليبيين لتنفيذها.

وفي هذا السياق تمت صياغة مشروع البحث حول إصلاح الإدارة العامة بشكل عام وقطاع الصحة على وجه الخصوص. كما تقرر أيضا توثيق مخرجات المشروع البحثي في تقريرين: تقرير بشأن إصلاح الإدارة العامة في ليبيا وتقرير آخر بشأن إصلاح النظام الصحي في ليبيا. ويعد هذا المشروع ذو أهمية بالغة بالنسبة لعملية بناء الدولة في ليبيا، خاصة وأن الدولة ومؤسساتها العامة تعاني من الضعف والهشاشة. وزيادة على ذلك، تقرر أن يضطلع بمهمة إعداد هذا البحث خبراء ليبيين وأتراك ودوليين في مجال إصلاح الإدارة العامة وقطاع الصحة، وذلك بهدف الاستفادة من الخبرات التركية والدولية وإشراك الباحثين والممارسين الليبيين الذين سيقدمون لفريق البحث صورة عامة وتصورات بخصوص الأوضاع المحلية. كما أن لمشاركة الباحثين الليبيين مزايا كبيرة تعود عليهم بالنفع من حيث بناء القدرات من خلال التفاعل مع باقي أعضاء الفريق الدولي للخبراء. وفرض هذا النموذج لتكوين فريق البحث تحديات إدارية، لكنه في الآن ذاته أثبت نجاعته من حيث الخبرات التي يزخر بها الفريق وتقديم تحليل دقيق وحلول عملية خاصة بالوضع الليبي. ويحلل البحث وضع الإدارة العامة في ليبيا من خلال نظور شامل.

وبعد ما يقرب من عام من العمل الدؤوب، بما في ذلك تنظيم العديد من ورشات العمل وإجراء مقابلات مع ممارسين ومسؤولين وخبراء ليبيين، تكللت مهمة تحليل واقتراح حلول لإصلاح القطاع العام في ليبيا بالنجاح. ويتمثل الهدف الرئيسي للمشروع البحثي لبرنامج "بناء" في دعم الليبيين على إعادة بناء مؤسساتهم اعتمادا على خارطة طريق واضحة المعالم وحلول قابلة للتنفيذ من خلال إرادة الشعب وصناع القرار في ليبيا. وسيواصل برنامج "بناء" تقديم الدعم لليبيين في جهودهم الرامية لبناء الدولة، مع الإيمان الراسخ بأنهم سينجحون في بناء دولة قوية تحتوي جميع مواطنيها ويسود فيها الأمن والاستقرار والازدهار.

وأخيرا وليس آخرا، أتقدم بخالص الشكر والتهنئة لكل شخص شارك في إعداد هذا العمل البحثي القيم بما في ذلك الجهات الشريكة سيسرك والبنك الإسلامي للتنمية والبرنامج الليبي للإدماج والتنمية.

مصطفى الساقزي

المدير العام

البرنامج الليبي للإدماج والتنمية

ملخص

باتت في العقود القليلة المنصرمة الإدارة العامة التي تؤدي وظيفتها على أحسن وجه من الشروط الأساسية اللازم توفرها لتعزيز شرعية الدولة وطريقة لإضفاء القيمة العامة ومن العناصر الأساسية في النقاشات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية وإرساء الديمقراطية. فإدراك الأهمية المحورية للإدارة العامة الخاضعة للمساءلة لتحقيق الحوكمة الديمقراطية والتنمية الاقتصادية من القضايا التي تتماشى وأهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (SDGs). فالهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، إلى جانب أهداف أخرى، ينص على تعزيز مجتمعات يعم فيها السلم وشاملة للجميع وحق الجميع في الوصول إلى العدالة وتطوير مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات.

لتحقيق المعايير اللازمة للإدارة العامة، ثمة حاجة لإجراء إصلاحات في العديد من مجالات السياسة العامة والإدارة. ففي حالة التخطيط للإصلاحات وتنفيذها بصورة مبعثرة ومستعجلة، قد لا تتحقق الأهداف المراد تحقيقها لتغيير نظام الحوكمة وتحسين أداء الإدارة العامة. ولتحقيق نتائج مرضية، يتعين على الحكومات قيادة وتنسيق عملية تنفيذ رؤية إصلاح شاملة تشمل أهدافا ذات أولوية. كما أن توفر رؤية واضحة وقيادة فعالة وتعاون وتنسيق وثيق بين مختلف الأطراف المعنية الرئيسية في بلد معين، إضافة إلى آليات التنفيذ الفعالة ووضع خطوط واضحة للمساءلة والحصول على الدعم الشعبي واستدامة الموارد المالية كلها من العناصر التي تدخل في تركيبة أي استراتيجية إصلاح ناجحة. ففي ضرورة لضمان التنفيذ الفعلي للاستراتيجية وعدم اقتصرها على الورق فقط. وبدلا من تقديم مقترحات عامة، ثمة حاجة إلى تقديم أفكار واستشارات عملية إلى جانب أدوات عمل سهلة الاستخدام للمنخرطين في عملية تطوير وتنفيذ برامج إصلاح الإدارة العامة.

تواصل ليبيا، التي يقدر عدد سكانها بـ 7 ملايين نسمة، التخطيط في العديد من التحديات في إطار عملية انتقالها إلى نظام حكم ديمقراطي في أعقاب ثورة 2011. فالمؤسسات العامة في البلد ضعيفة للغاية وتفتقر إلى القدرة على صياغة سياسات عامة فعالة وتقديمها للمواطنين بفعالية وكفاءة ودون تكلفة عالية. وتشير دراسات حديثة إلى استمرار وتزايد مستوى فقدان ثقة الفئات الشعبية لسلطات الدولة. ففشل مؤسسات الدولة في تلبية الاحتياجات الأساسية للشعب، لاسيما الأمن، يقوض ثقة الشعب في الدولة، وتصبح بذلك شرعيتها موضع ريب. ولا يرقى مستوى تقديم الخدمات العامة للطموحات على الرغم من الجهود المبذولة لاستئناف الخدمات، لا سيما على مستوى البلديات. والهوض بمستوى ثقة الفئات الشعبية بالدولة والأمل في مستقبل أفضل

يتوقف إلى حد كبير على اعتماد أساليب جديدة ومبتكرة لتقريب الدولة من المواطنين وأيضاً على زيادة كفاءة نجاة الخدمات العامة المقدمة.

هناك تداخل جلي بين مختلف المشاكل السياسية والاقتصادية والإدارية في ليبيا، هذا البلد الهش الذي يعيش مرحلة ما بعد الصراع، وتعد الحوكمة الرشيدة في عمومها في البلد جد ضعيفة. فالنظام مركزي ويتألف من مؤسسات وطنية تفتقر إلى القدرات المناسبة لوضع وتنفيذ سياسات وعمليات تضع المواطن في صلب الاهتمام وتتسم بالشفافية وقابلة للمساءلة. وبالإضافة إلى ذلك، أصبحت الحكومة المركزية تفقد تدريجياً قدرتها على الاضطلاع بمهام القيادة والسيطرة والدعم مع تزايد حدة الصراع. فقد عمدت السلطات المحلية، حسب الاقتضاء، إلى تولي مهام محددة عادة ما تكون من مسؤولية الحكومة الوطنية (خاصة فيما يتعلق بالاستقرار المحلي واستئناف تقديم الخدمات العامة الأساسية)، وهذا ما ساهم في زيادة الضغط على العلاقة مع المؤسسات على المستوى الوطني. وما زاد الوضع سوءاً وأضعف الروابط العمودية بين المؤسسات الوطنية ودون الوطنية هو ضعف التحويلات المالية على أساس منتظم من السلطات المركزية إلى البلديات.

ولمعالجة المشاكل السياسية والاقتصادية والإدارية المعقدة والمتداخلة في ليبيا، يتعين في المقام الأول استعادة الدولة بسط سلطتها في جميع أنحاء البلد، وإقناع الأطراف المتنازعة بالمشاركة في مفاوضات سياسية تشاركية وشاملة، وإعادة هيكلة المؤسسات العامة على نحو شامل. ويبدو أن محادثات السلام التي أجريت مؤخراً والإجماع حول المستقبل السياسي للبلد فيه ما يبشر بمستقبل أفضل. وقد أبانت المشاورات وجهود الوساطة التي أشرف عليها المجتمع الدولي استعداداً للمؤتمر الوطني عن مدى تعطش الشعب الليبي لقيادة قوية وفعالة من قبل هيئات شرعية من خلال الانتخابات والتمثيل العادل. والاستعدادات الفنية للانتخابات جارية بالرغم من عدم تأكيد موعدها بسبب عدم التوصل إلى تسوية سياسية. في غضون ذلك، يظل خطر حدوث مزيد من التفكك في الدولة قائماً ما لم يتم الاتفاق على نظام حوكمة شامل باتفاق جميع الأطراف.

من خلال إصدار المراسيم ذات الصلة واعتماد تدابير ظرفية، خطت حكومة الوفاق الوطني خطوات نحو إدخال إصلاحات أساسية وإن كانت محدودة النطاق، مثل التنفيذ الأولي لبنود من قانون اللامركزية رقم 59 لعام 2012، وإحداث نظام أقوى لحماية الطفولة، وتأسيس هيئة وطنية لمكافحة الفساد ومكتب لإدارة الأصول. ومن المتوقع أن تتواصل هذه الإصلاحات المحدودة ويبدو أن الدولة في الطريق لاعتماد اللامركزية رسمياً في تقديم الخدمات (تنفذ تدريجياً في القطاعات الرئيسية). لكن في ظل غياب حكومة موحدة ورؤية واضحة المعالم بشأن مستقبل ليبيا واستراتيجية حكم محلي معتمدة على المستوى الوطني، سيبقى تنفيذ عمليات إصلاح ذات نتائج أكثر قوة التي تعد ضرورية لتعزيز الحوكمة الشاملة في ليبيا محدود النطاق.

وبخصوص مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، أسفرت الجهود المبذولة حتى الآن عن مشهد مؤسسي مجزأ للغاية تتميز فيه العلاقات فيه بين الأجهزة ذات الصلة بالغموض، بما في ذلك الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والمكتب الليبي لاسترداد الأصول وإدارتها والمدعي العام وبعض وكالات إنفاذ القانون الأخرى (بما في ذلك وزارة العدل ووزارة الداخلية) ومصرف ليبيا المركزي الذي يحتضن وحدة التحقيقات المالية. ويمكن توخي مقارنة قائمة على القضاء والعدالة لضمان مصداقية تشريعات مكافحة الفساد المعمول بها في الوقت الراهن، لكن يبدو أن مختلف الوكالات غارقة حالياً في الخلط بين مختلف الصلاحيات وعدم وضوح الأدوار القيادية.

وبموجب القانون رقم 59 لعام 2012، تم إحداث المجالس البلدية وبدأت تلعب دوراً في تنظيم عملية تقديم الخدمات على المستوى المحلي، وينص القانون 59 على صلاحيات محدودة للبلديات مثل قضايا السجل المدني والمرافق العامة (النقل والنظافة والحدائق العامة والمقابر... إلخ) والتخطيط الحضري والبناء والتصاريح المحلية وحاضنات الأعمال الصغيرة. لكن لم يتم اعتماد أي لوائح بشأن اللامركزية المالية، ولا يسمح للبلديات حتى الآن بتوليد مداخيل مباشرة. وتبقى بعض الخدمات الاجتماعية (مثل الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي وجمع النفايات) خاضعة للوزارات المركزية و/أو شركات المرافق العامة التي تقدم خدماتها على المستوى المحلي وتخضع لإدارة المركز.

وفي هذا الصدد، ينبغي أن تكون مسألة تعزيز عملية تقديم الخدمات العامة حتى تصبح أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين على المستوى الوطني وعلى صعيد البلديات هدفاً جوهرياً لأي مبادرة تروم إصلاح الإدارة العامة في ليبيا ولتكون عملية تقديم الخدمات العامة أكثر استجابة بتعين النهوض بالقنوات التي يتم من خلالها تقديم هذه الخدمات في الوقت الراهن وتطوير قنوات جديدة قائمة على تطلعات المجتمعات المحلية. ولضمان توفير الخدمات الأساسية مثل الأمن وإمدادات المياه والغذاء والصرف الصحي والتعليم والرعاية الصحية لجميع المجتمعات المحلية، يجب توضيح أدوار الحكومة الوطنية والمجالس البلدية بكل وضوح.

ولكون المؤسسات الحكومية المحلية قريبة من المجتمعات المحلية وشواغل السكان، فهي في وضع أفضل نسبياً لأن ذلك يمكنها من فهم الاحتياجات المحلية على نحو أفضل ومن ثم تستطيع التحرك والاستجابة لها بسهولة. لكن الكثير من مكونات الحكومة المحلية تفتقر إلى الأدوات اللازمة لتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين على نحو فعال. لذلك يتعين على ليبيا أن تصب كامل تركيزها خلال الأعوام القليلة المقبلة على بناء قدرات الحكومات المحلية وتسهيل علاقات العمل مع الحكومة المركزية. فمن خلال اعتماد مقارنة تراعي أكثر احتياجات المجتمعات المحلية في تقديم الخدمات العامة سيصبح من الممكن معالجة مسألة تهميش بعض المناطق في البلد

وضمن أن يتم الأخذ بعين الاعتبار أوجه عدم المساواة على امتداد فترة تاريخية محددة في عملية تخصيص الموارد.

إن من شأن اعتماد اللامركزية في تقديم الخدمات، إلى جانب الربط بين ميزانيات الحكومات المحلية وتحسين عملية تقديم الخدمات، تمكين الحكومات المحلية من استيفاء المعايير المعمول بها دولياً في مجال تقديم الخدمات والاستجابة للاحتياجات مجتمعاتها. وعلى المستوى الوطني، يجب أن تركز الإصلاحات في مجال تقديم خدمات القطاع العام على النهوض بتوجيه المستهلك وتقديم الخدمات على نحو أكثر استجابة للاحتياجات وتمكين المواطنين ومشاريع الأعمال من الوصول إلى الخدمات الحكومية الرئيسية من خلال الإنترنت. وتشمل هذه الجهود تحديد خطوط واضحة للمساءلة، وتطوير هياكل للإشراف والرقابة الإدارية لكل جهاز حكومي، وضمن اتساق العمليات بين مختلف الأجهزة الحكومية، والتقليص من حالات الفساد، واعتماد أساليب تقديم الخدمات عبر الإنترنت. كما يجب إحداث أنظمة لإدارة التغيير لضمان أن تكون وتيرة الإصلاح متاشية والقدرة على دمج التغييرات المهمة في العمليات والهياكل واستبقائها.

وبناء على هذه المعطيات يتبين أن ليبيا لا تزال تصارع العديد من المشاكل الإدارية الكبيرة والراسخة، وتشمل:

- عدم الاستقرار السياسي والصراع،
- مجتمع مقسم وبعض المشاكل الأمنية،
- ضعف المؤسسات الحكومية والحاجة لاستعادة شرعية الدولة،
- عدم كفاية الموارد المالية،
- ارتفاع تكاليف الموظفين،
- عدد كبير من موظفي القطاع العام،
- تراجع الاقتصاد والاعتماد الكبير على النفط،
- معيقات ثقافية وهيكلية تحول دون الإصلاح،
- قلة الروابط وضعف العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية،
- الإفراط في المركزية السياسية والتسييس،
- تداخل الأدوار والمسؤوليات في أوساط الموظفين الحكوميين،
- ضعف المحاسبة والشفافية والقدرات الإدارية،
- مختلف أوجه الفساد،
- تدني مستويات الشمول في السياسات وتقديم الخدمات،

ومسألة إصلاح الإدارة العامة لتجاوز هذه التحديات ليست وليدة اليوم، بل كانت على أجندة الدولة منذ عهد القذافي. فقد تم إطلاق العديد من مبادرات الإصلاح خلال العقود القليلة الماضية، لكن معظمها لم تحقق غاياتها بالكامل. ولعبت العديد من العوامل دوراً في هذه النتيجة وبمستويات متفاوتة حسب الفترة الزمنية. وأبرز العوامل الخاصة بالبلد التي المحددة لمدى شمول الإصلاحات ومحتواها كالآتي: (1) القبائل/ العشائر والقيادة التقليدية لتحسين الحوكمة والخدمات العامة، (2) بنية الدولة في فترة حكم القذافي، (3) اللامركزية غير المتكافئة والوضع الفوضوي الذي تتخطط فيه الحكومة المحلية، (4) البنية الديمغرافية المتسمة بتوزيع التجمعات السكانية الصغيرة على مساحة شاسعة.

ومن المهم أيضاً الأخذ بعين الاعتبار باقي الممارسات الإقليمية والدولية في مجال إصلاح الإدارة العامة للاستفادة من مقاربات بديلة في الحالة الليبية. فقد ركزت إصلاحات الإدارة العامة في البلدان النامية الأخرى والبلدان الأكثر تقدماً على مدى العقود الأربعة الماضية على المجالات ذات الأولوية التالية:

- صنع السياسات والتنسيق
- إدارة الموارد البشرية
- النهوض بحس المسؤولية والمحاسبة والشفافية
- استخدام تكنولوجيا المعلومات في الإدارة العامة وتطوير الحكومة الإلكترونية
- إدارة الحكومة المحلية
- أساليب تقديم الخدمات العامة
- التخفيف من الإجراءات البيروقراطية
- اعتماد سياسات وتقنيات إدارية جديدة
- تحسين التوجه الاستراتيجي وأداء المؤسسات العامة
- خلق بيئة للتعاون والتنسيق بين المؤسسات العامة
- تطوير آليات للمشاركة العامة وتحسين الحوكمة، بما في ذلك الشراكات والتعاون بين القطاعين العام والخاص

وهذه التجارب تعطي فكرة عامة مهمة لصياغة وتنفيذ إصلاحات في الإدارة العامة في ليبيا. وبالاستفادة أيضاً من تجارب باقي البلدان الهشة والبلدان التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع وأخرى التي تمر بمرحلة انتقالية، فضلاً عن نتائج الدراسة الميدانية التي أجريت في إطار مشروع البحث، يمكن اقتراح توصيات محددة لإصلاح الإدارة العامة في ليبيا. ومن خلال عرض هذا التقرير لنتائج

البحث المكتبي والدراسة الميدانية، فإنه يركز على تحقيق الأهداف العامة التالية من خلال توصياته لإصلاح الإدارة العامة في ليبيا:

- تصميم السياسات على نحو يضمن أن تكون فعالة وذات كفاءة وشاملة
 - إدارة تتمتع بالخبرة والمهنية دون الخضوع لأي تأثير سياسي
 - عمل المؤسسات على أساس المسؤولية والمساءلة والشفافية
 - توفير الخدمات العامة من خلال أساليب سريعة وبسيطة وسهلة الوصول إليها
 - عدم تسييس الإدارة العامة وإحياء ثقة المواطنين في المؤسسات
 - دولة قادرة على أداء وظائفها على أساس سيادة القانون
 - سياسات متطورة تضمن التنمية على مستوى جميع جوانب المجتمع
 - بناء هياكل وممارسات إدارية لخدمة الشعب الليبي
 - إعادة هيكلة مؤسسات الإدارة العامة وتحسين أداؤها،
 - موظفين إداريين ذوي كفاءة مهنية، سواء الجدد منهم أو القدامى
 - تطبيق مبسط وأكثر فاعلية لتقنيات المعلومات الحديثة
 - مؤسسات ومديرين وموظفين يزاولون مهامهم وفق قواعد المسؤولية والمساءلة والشفافية
 - تقديم خدمات عالية الجودة للمواطنين والمشاريع التجارية
- وبناء على نتائج المشروع البحثي بشأن إصلاح الإدارة العامة في ليبيا وأيضاً التجارب المتراكمة في إطار جهود الإصلاح الإداري في البلدان النامية والهشة والبلدان التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع، يحدد هذا التقرير عشرة (10) مجالات ذات أولوية لإصلاح الإدارة العامة في ليبيا، وهي الآتي:
- تحسين عملية صنع السياسات والتنسيق
 - إصلاح الهيكل التنظيمي للحكومة المركزية
 - إصلاح الخدمة المدنية الليبية والاستثمار في موظفي القطاع العام
 - تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد
 - اعتماد تقنيات جديدة للإدارة
 - التشجيع على الاستخدام المكثف لتقنيات المعلومات والاتصالات وتطوير الحكومة الإلكترونية
 - تمكين مشاركة المجتمع المدني في عملية وضع السياسات العامة وتنفيذها
 - إضفاء الطابع اللامركزي وإعادة النظر في دور الحكومة المحلية في تقديم الخدمات العامة

- تطوير القطاع الخاص: جعل القطاع الخاص طرفا شريكا في عملية تقديم الخدمات العامة ومجالا بديلا للتوظيف
- النهوض بعملية تقديم الخدمات العامة

ومن خلال الأخذ بعين الاعتبار المشاكل المحددة والتحديات التي تعيق عملية الإصلاح والعوامل الخاصة بليبيا وتجارب باقي البلدان النامية والهشة، تم تطوير برنامج إصلاح يستجيب للاحتياجات الحقيقية للبلد ويرد في الفصل الخامس من هذا التقرير. كما يقدم التقرير توصيات بشأن التنفيذ الفعلي لمقترحات الإصلاح، بما في ذلك أساليب التنفيذ وقضايا التوقيت والتسلسل، مع الأخذ بعين الاعتبار آراء الخبراء والأكاديميين المتخصصين في قضايا الإصلاح العام على الصعيدين الوطني والدولي وكبار المسؤولين على المستويين الوطني والمحلي والسياسيون وممثلو المجتمع المدني المجتمعين في إطار مشروع البحث السالف الذكر، بالإضافة إلى الدروس المستخلصة من جهود الإصلاح السابقة في ليبيا، وطبيعة مقترحات الإصلاح والتجارب الدولية مع إصلاح الإدارة العامة، لا سيما في البلدان الأخرى الهشة والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراع والبلدان النامية ذات السمات المتشابهة.

1

مقدمة

تعتمد الدول الحديثة على الإدارة العامة بشكل كبير باعتبارها الأداة الرئيسية لتنفيذ القرارات السياسية. فنجاعة كيان الدولة يتجسد في تنفيذ الإدارة العامة لهذه القرارات بسرعة وعلى نحو غير مكلف وبأفضل طريقة ممكنة، تماما كما هو شأن القرارات السياسية المتخذة. والأداء السليم لهذه الآلية يوفر العديد من المزايا ليس فقط على مستوى فعالية وكفاءة وشرعية الدولة ولكن الفائدة تعم المجتمع وكل أفرادها أيضا. كما أنها "أولا، تمكن الحكومات من تحقيق أهداف سياستها وتضمن التنفيذ السليم للقرارات السياسية والقواعد القانونية، وهذا ما يعزز النجاعة السياسية والاستقرار. وبالمقابل، يساهم ضعف الإدارة العامة في التأخير وعدم الكفاءة وسطوة حالة عدم اليقين واستشراء الفساد وأشكال أخرى من سوء الإدارة، مما يؤدي في الغالب إلى استياء المواطنين وإصابتهم بخيبة أمل ولجؤهم للاحتجاج والسخط على الدولة ومؤسساتها. وهذه العوامل تقوض شرعية الحكومة وتتراكمها يمكن أن تعطينا دولة فاشلة" (Sigma, 2018: 5).

إن المجتمع، شأنه شأن الكيانات والكائنات الأخرى، في حالة تطور وحركة مستمرة. والتنمية الاجتماعية بدورها لا تستلزم فقط إدخال تغييرات على الثقافة ولكن أيضا أجهزة الدولة، خاصة الإدارة العامة، لتحقيق تغيير وتحول وفقا للاحتياجات الاجتماعية. لذلك يعد إصلاح الإدارة العامة من أبرز الإجراءات التي تتخذها الدولة لتحافظ على ثبات أسسها وتقوي روابطها مع المجتمع. وبرامج إصلاح الإدارة العامة تعتبر في طبيعتها مشاريع كبيرة تحمل آمالا وأحلاما بالتغيير الحقيقي نحو الأفضل. لكن ليس ثمة سبب واحد فقط لإصلاح الإدارة، بل هناك أيضا دوافع تتغير مع مرور الوقت ووفق الظروف. فقد تكون بيانات بسيطة تهدف إلى حل مشاكل سياسية حقيقية أو متصورة أو قد تكون أدوات بسيطة تهدف إلى استقطاب فئات معينة من الناخبين. وأي كانت الدوافع وراءها، يمكن أن تكون الإصلاحات الفعلية المعتمدة من قبل الحكومات مختلفة بصورة جذرية عن الإصلاحات المروضة على العامة، وغالبا ينتج عن هذه الإصلاحات نتائج لا تتطابق مع ما كان مرغوبا فيه. ولدراسة مسألة إصلاح الإدارة العامة ومخرجاتها بنوع من التعمق، يجب قراءة ما وراء السطور وعدم الإغترار بالخطابات الفضفاضة والدعاية الإصلاحية والضجة الإعلامية. على الرغم من كون الموظفين العموميين الذين يسهرون على تسيير المؤسسات

الخاضعة للإصلاحات أو يقفون وراء الأفكار الإصلاحية ليسوا بمنأى عن تبجيل الذات والرغبة الاجتماعية في التحيز، إلا أنهم قد يكونون على اطلاع جيد بما يحدث على أمر الواقع نتيجة للتغييرات الإدارية.

هناك توجه تدريجي متنامي نحو اعتماد الأساليب الكمية لاستيعاب آثار إصلاحات الإدارة العامة (Avellaneda, 2009; Dahlberg and Holmberg, 2014; Lapuente and Suzuki, 2020;) لكن عدد كبير من الدراسات بشأن إصلاح الإدارة العامة لا تزال تعتمد على أسلوب إجراء مقابلات مع كبار المديرين التنفيذيين بصفتهم مقدمي المعلومات الرئيسيين، وذلك لأنهم يشهدون كل مراحل الإصلاحات من البداية حتى النهاية سواء تكلفت العملية الإصلاحية بالنجاح أو الفشل. وفي كثير من الحالات، يعاصر كبار المسؤولين برامج إصلاح متتالية في القطاع العام، ويكونون مسؤولين عن تنفيذ إصلاحات محددة أو حتى تطوير حزم إصلاح من الألف إلى الياء.

ليس ثمة خطة عمل عالمية في مجال النهوض بالإدارة العامة، باستثناء بعض المبادئ التوجيهية، في حين أن تجارب الإصلاح السابقة والآراء الأكاديمية/ النظرية تلعب دورا مهما في تصميم برامج إصلاح الإدارة العامة في أي بلد. وبكتابتنا لهذا التقرير، ندرك جيدا أن الإغراءات التي يفرضها الشائع والتقليد المباشر لأي برنامج إصلاح من قبل بلد آخر قد يكون مكلفا بقدر تكلفة التشبث بالبرنامج التقليدي. ويرى عدد من الخبراء في مجال الإدارة العامة أنه يتعين على الدول النامية تجنب نسخ محتويات ونماذج خطط الإصلاح المطورة في الدول الغربية لأن معظم مكونات وحدات الإصلاح هذه مصممة لتلبية احتياجات البلدان المتقدمة (Milward et al., 2016; Bertelli et al., 2020; Roberts, 2018; Schuster et al, 2020). ومع ذلك نحاول توفير قائمة معقولة لمختلف الأنظمة والممارسات المتعلقة بالإدارة العامة، وقع عليها الاختيار بعناية فائقة بناء على الاحتياجات القائمة في ليبيا وما قد يترتب عنها من تكاليف ومزايا، مع الأخذ بعين الاعتبار التجارب الدولية في الإصلاح الإداري.

رغم أن التجارب الدولية السابقة تبرز بجلاء مدى ارتباط فعالية وقوة نظام الإدارة العامة بقوة الاقتصاد والآليات والثقافة الديمقراطية والسياسات المصممة بعناية فائقة، فإن نطاق هذا التقرير لا يغطي القضايا التي لا تتعلق بصورة مباشرة بإصلاح الإدارة العامة. لكن التقرير يتطرق بإيجاز لهذه القضايا كلما دعت الضرورة. وتتناول قضايا الإدارة العامة من خلال تسليط الضوء على جوانب العملية المتعلقة بالأساليب في المقام الأول. فهناك فرق بين سؤال السياسة المتعلق بـ "ماذا" ينبغي القيام به، وسؤال الإدارة المتمثل في "كيف" يتعين القيام بذلك، أي فرق بين الأهداف والأدوات (SIGMA, 2018). وتؤدي الحدود الصارمة القائمة على نحو غير معقول بين السياسات والتنفيذ في نهاية المطاف إلى تصميم سياسات غير واقعية وتنفيذها بصورة سيئة. كما أن سؤال

"التنفيذ" على مستوى يصبح "سياسة" على مستوى آخر. لكن يبقى التمييز بين قوة الأدوات الإدارية والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها من بين المنطلقات الهامة. وبالإضافة إلى ذلك، عندما يركز التحليل على الأدوات يكون بذلك قابلاً للتطبيق بصورة عامة بغض النظر عن التوجه الاقتصادي أو الأولويات الاستراتيجية أو الخيارات المتعلقة بالسياسات في البلد المعني.

"يمكن لإصلاح الإدارة العامة أن يكون شاملاً غاية الشمول وأن تتخلله تغييرات في العمليات في مجالات مثل الهياكل التنظيمية، واللامركزية، وإدارة شؤون الموظفين، والمالية العامة، والإدارة القائمة على النتائج، والإصلاحات التنظيمية... إلخ. ويمكن أن يكون عبارة عن إصلاحات محددة الأهداف مثل مراجعة نظام الخدمة المدنية" (2: UNDP, 2015). وبما أن هذا التقرير يركز في المقام الأول على الجانب التنفيذي، فإنه لا يتطرق لمسألة إدارة الجوانب الأخرى المتعلقة بالإدارة العامة في ليبيا. فهو يعتمد مقارنة قائمة على أفكار الحديثة في مجال الإدارة العامة والحوكمة في البلدان الهشة، ويستهدي بأفكار ورؤى من عدد من مجالات البحث الأخرى للتوصل لحلول جديدة، ويموضع القطاع العام في بيئته الثقافية والسياسية (UNDP, 2015)، ويعتبر دور الإدارة العامة من العناصر المهمة لتحقيق التنمية.

يعرض هذا التقرير نتائج المشروع البحثي حول "إصلاح الإدارة العامة في ليبيا"، الذي صاغه وموله برنامج "بناء"/ سيسرك. ومن بين أبرز القضايا موضوع النقاش في هذا التقرير هناك تاريخ الإدارة العامة في ليبيا وخصائصها ومشاكلها الراهنة، وتحديد أبرز التحديات وعوامل الخطر في مجال إصلاح الإدارة العامة، ومقاربات بديلة وجازية لليبيا لإصلاح الإدارة العامة، واقتراحات ومقترحات من أجل التنفيذ الفعال لهذه الإصلاحات.

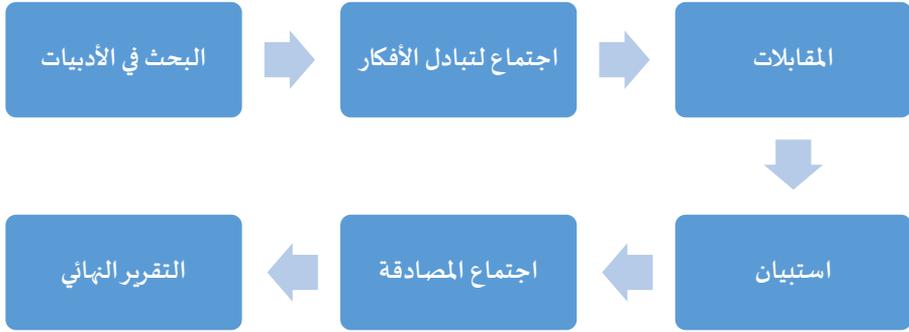
المنهجية

تم إطلاق المشروع البحثي ويحمل مجموعة من الأهداف تتمثل في تحديد نقاط الضعف والثغرات في الإدارة العامة في ليبيا واقتراح سياسات وإجراءات ملموسة للتغلب عليها من أجل بناء إدارة عامة وظيفية وخاضعة للمساءلة وتعمل وفق مبدأ الشفافية. ويعتبر كذلك المشروع البحثي قطاع الصحة موضوعاً لدراسة حالة بهدف تقديم مقترحات أكثر تعمقاً بخصوص سياسات الإصلاح.

ولتحقيق هذه الأهداف، اعتمد المشروع البحثي مجموعة من أدوات البحث. وشمل ذلك على وجه التحديد البحث في الأدبيات واجتماعات الخبراء وإجراء استبيانات ومقابلات متعمقة (الشكل 1). واتخذت اجتماعات الخبراء اشكالا متنوعة، منها اجتماعات لتبادل الأفكار وكذلك اجتماعات المصادقة لتوظيف مهارات الخبراء في تحديد الثغرات وتطوير الإطار المفاهيمي والتحقق من صحة خارطة الطريق وأهم النتائج.

ولجمع المعلومات التي تخول فهم أبرز القضايا والتحديات ومختلف نماذج إصلاح الإدارة العامة، تم إجراء استعراض شاملة للأدبيات في المرحلة الأولى من البحث المكتبي. وبعد ذلك تم عقد اجتماع لتبادل الأفكار ووجهات النظر الجديدة بشأن إصلاح الإدارة العامة في ليبيا.

الشكل 1: منهجية مشروع البحث



وتواصل المشروع بإجراء مقابلات معمقة مع مسؤولين وصانعي السياسات وممثلي المجتمع المدني وأكاديميين على الصعيد الوطني. وسيتم بلورة أهم القضايا والتحديات التي توصل إليها البحث المكتبي من خلال نقاشات مباشرة مع خبراء وممثلي السلطات المعنية. كما تم تصميم استبيان لجمع المعلومات الأولية عن وضع قطاع الصحة. وفي المرحلة النهائية، سيتم تجميع جميع النتائج في تقرير شامل يتضمن توصيات متعلقة بالسياسات.

البحث المكتبي: بدأ مشروع البحث باستعراض الأدبيات في هذا المجال لفهم نقاط الضعف والقصور في الإدارة العامة في ليبيا ودراسة أحدث التطورات والممارسات الدولية في مجال إصلاح الإدارة العامة، مع التركيز على أفضل الممارسات في البلدان التي طالت معاناتها مع عدم الاستقرار السياسي. كما تمت في هذه المرحلة أيضا دراسة نماذج الإدارة العامة الفعالة لوضع أساس شامل للخطوات الموالية.

اجتماع لتبادل الأفكار: تمثل الغرض الرئيسي من عقد الاجتماع في الجمع بين خبراء في مجال إصلاح الإدارة العامة على المستويين الوطني والدولي لمشاركة أحدث الممارسات في إصلاح الإدارة العامة، لا سيما في البلدان الخارجة حديثا من مرحلة الصراع. كما هدف الاجتماع إلى تعميم الاستفادة من معارف وخبرات مجموعة مهمة من المشاركين الدوليين والليبيين من حيث تحديد مجالات الاهتمام وأبرز المشاكل، وتوجيه فريق البحث في تقديم الحلول المناسبة في مرحلة اقتراح التوصيات المتعلقة بالسياسات. بالإضافة إلى ذلك، رعى الاجتماع إلى توظيف مهارات المشاركين في تحديد الثغرات وتطوير الإطار المفاهيمي والمصادقة على خارطة الطريق وأهم النتائج التي

توصل إليها البحث المكتبي. وعقد اجتماع تبادل الأفكار من خلال منصة عبر الإنترنت على مرحلتين. ففي 9 نوفمبر 2020 عقد الاجتماع الأول بشأن إصلاح الإدارة العامة بمشاركة ليبيين وأجانب من عدة دول منها تركيا والمملكة المتحدة وبلجيكا وباكستان وألمانيا. بينما عقد الجزء الثاني من الاجتماع، أيضا افتراضيا، في 10 نوفمبر 2020 وغطى موضوع إصلاح قطاع الصحة، وشارك فيه خبراء في مجال الصحة وأكاديميين وبيروقراطيين وعدد من الخبراء في مجالات أخرى. وقد تم تسجيل هذين الاجتماعين وخضعت الأفكار الجديدة التي طرحت خلالهما للتقييم وتم اعتماد أبرز المخرجات للاستعداد لعملية صياغة التقرير النهائي.

زيارة ميدانية: تم التخطيط لإجراء زيارة ميدانية للقاء بمختلف الجهات المعنية الرئيسية في ليبيا من أجل التوصل لفهم أفضل بخصوص التحديات التي تواجهها ليبيا والاستماع أكثر لوجهات نظرها بشأن سبل تحسين الإدارة العامة والنهوض بكفاءة وجودة الخدمات العامة وتعزيز آليات العدالة والمصالحة في ليبيا. ومع تعذر إجراء زيارات ميدانية بسبب جائحة كوفيد-19 وبعض المخاوف الأمنية، أجريت مقابلات شخصية عبر الإنترنت لجمع المعلومات الأولية. وقد تم اختيار الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات من بين كبار المديرين والأكاديميين وممثلي المجتمع المدني والسياسيين بصفتهم مقدمي المعلومات الرئيسيين، وذلك وفقا لقواعد المقابلات مع النخبة، وهي منهجية بحث نوعية تعتمد بصورة متكررة لجمع معلومات مباشرة من مقدمي المعلومات الرئيسيين. وبلغ العدد الإجمالي للمقابلات 15 مقابلة بخصوص المكون المتعلق بإصلاح الإدارة العامة من مشروع البحث، و 16 مقابلة على مستوى المكون ذي الصلة بقطاع الصحة. وتم ترميز المعلومات المتحصل عليها من المقابلات وخضعت للتقييم وتم استخدام أبرز المخرجات والنتائج في عملية صياغة التقرير النهائي.

استبيان: بهدف جمع البيانات والمعلومات العملية بشأن النظام الصحي الوطني في ليبيا للتوصل إلى فهم أفضل لمستوى قدراته/والقيود التي تتخلله في عملية تلبية الطلب على الخدمات الصحية واستجابته للتحديات الصحية في البلد، تم تصميم استبيان خاص وتعميمه على مختلف الجهات المعنية، بما في ذلك مديري المستشفيات وشركات التأمين ورايطات العاملين في قطاع الصحة والمرضى إلى جانب فئات أخرى. وقد كانت المعلومات التي تم جمعها من خلال الاستبيان قيمة للغاية واستخدمت أبرز نتائجها في صياغة التقرير النهائي بشأن إصلاح قطاع الصحة.

اجتماع المصادقة: بعد الانتهاء من إعداد المسودة الأولى، احتضنت تركيا اجتماع للمصادقة وحضره مسؤولون رفيعو المستوى من ليبيا وخبراء دوليين لمناقشة نتائج التقرير ووضع صيغته النهائية بناء على ملاحظات وتعليقات المشاركين. كما عقد اجتماع مماثل بشأن البحث المتعلق

بإصلاح قطاع الصحة، الذي يعد وحدة فرعية ودراسة ميدانية ضمن هذا المشروع والذي صيغ التقرير النهائي المتعلق به في نفس الإطار الزمني.

ومع الأخذ بعين الاعتبار المشاكل المحددة والعوامل الخاصة بليبيا واعتماد منهجية البحث المذكورة أعلاه، يقترح هذا التقرير برنامج إصلاح مصمم خصيصا للاستجابة للاحتياجات الحقيقية للبلد. وقد تم اقتراح، حسب الاقتضاء، توجهات خطط العمل كجزء من خطة إصلاح يتم تنفيذها بالتوازي لضمان تحقيق النتائج المرغوب فيها، وفي نفس الوقت توفير الأدوات المناسبة للمسؤولين عن مؤسسات الإدارة العامة لتحقيقها.

بنية التقرير

تتخذ باقي أقسام التقرير البنية التالية: يستعرض الفصل التالي تقييما موجزا لتاريخ الإدارة العامة في ليبيا وأبرز الصفات المميزة لها ومشاكلها. وإلى جانب التطور التاريخي للبلد، يستعرض الفصل المعالم الرئيسية لنظام الإدارة العامة بإيجاز. ثم يتطرق الفصل بعد ذلك للبنية القائمة حاليا للحكومة المركزية والمحلية في ليبيا.

ويحدد الفصل الثالث أبرز التحديات وعوامل الخطر التي تتخلل عملية إصلاح الإدارة العامة في ليبيا. ويتجسد محتوى هذا الفصل في عرض المشهد الاجتماعي والثقافي في ليبيا وقضايا بناء الدولة، ودور وتأثير القبائل والقيادة التقليدية في الحكومة والخدمات العامة، والمخاطر المرتبطة باللامركزية والعلاقات الفعالة بين الحكومة المركزية والمحلية وحالة عدم الاستقرار السياسي والصراع في ليبيا.

ويسلط الفصل الرابع الضوء على المقاربات البديلة والتزام ليبيا بإصلاح الإدارة العامة. وفي هذا السياق، يبدأ الفصل بدراسة أبرز المقاربات والنماذج المعتمدة لإصلاح الإدارة العامة، بما في ذلك المقاربة الفيبرية (Weberian) للإدارة العامة، والإدارة العامة الجديدة، والحكومة والنهج النيوفيراني (Neo-Weberian) للحكومة الرشيدة، ومقاربات غربية أخرى لإصلاح الإدارة العامة، ونماذج محلية للإدارة العامة من مختلف أنحاء العالم. ثم بعد ذلك يتطرق الفصل لمسألة تطوير وتنفيذ إصلاحات الإدارة العامة في البلدان الهشة وأثارها على ليبيا. ويختتم الفصل بعرضه للإصلاحات السابقة في الإدارة العامة في ليبيا وما تمخض عنها من نتائج، كما أنه يحدد بعض المتطلبات من أجل عملية تحول ناجحة في نظام الإدارة العامة.

يعرض الفصل الخامس أبرز المقترحات لإصلاح الإدارة في ليبيا. ويشمل ذلك استعراض شامل لعشرة (10) مقترحات إصلاح، تتراوح بين النهوض بعملية صياغة السياسات والتنسيق وتحسين

تقديم الخدمات. ويعرض نقاشا مفصلا بشأن الأساس المنطقي وراء إصلاح السياسات والسبل الممكنة للهوض بالنظام القائم حاليا من خلال تنفيذ مقترحات الإصلاح.

بينما يعرض الفصل السادس عددا من التوصيات من أجل التنفيذ الفعال للإصلاحات الواردة في الفصل الخامس. كما يقترح الفصل نموذجا تسلسليا لمقترحات الإصلاح ويحدد الأولويات التي يجب التركيز عليها في فترة ما بعد الصراع والمرحلة الانتقالية في ليبيا. ويعرض الفصل في آخره بعض المقترحات المتعلقة بأدوار ووظائف المجتمع الدولي في التنفيذ الناجح لبرنامج إصلاح الإدارة العامة في ليبيا.

ويقدم الفصل السابع ملخصا لأبرز النتائج التي توصلت إليها دراسة حالة قطاع الصحة. وفي النهاية، يعرض الفصل الأخير بعض الملاحظات الختامية بالإضافة إلى تلخيص أهم النتائج التي توصل إليها التقرير. وزيادة على ذلك، يعرض الملحق الأول في آخر التقرير خطة عمل لتحديد الأولويات والتراتبية ومؤشرات النجاح للإصلاحات المقترحة.

2

الإدارة العامة في ليبيا: التاريخ والخصائص المشاكل الراهنة

يركز هذا الفصل على أبرز الخصائص المميزة للإدارة العامة في ليبيا. ونجاح الإصلاحات على مستوى الإدارة العامة في البلدان التي تمر بمرحلة ما بعد الخروج من الصراع، مثل ليبيا، رهين إلى حد كبير بنجاح عملية إعادة بناء هيكل الدولة في البلد.

وليبيا دولة محسوبة على مجموعة من فئات البلدان بحكم جغرافيتها وتركيبها السكانية، فهي بلد إسلامي وبلد عربي وبلد متوسطي وبلد أفريقي كذلك. وكل من هذه الخصائص يلعب دورا مهما في تشكيل الإدارة العامة. ويتناول هذا القسم بشكل عام أبرز الخصائص المتعلقة بالإدارة العامة في ليبيا فضلا عن نقاط القوة والضعف فيها.

2.1 تاريخ موجز للإدارة العامة في ليبيا

إن تطوير الإدارة العامة في ليبيا عملية ترتبط ارتباطا وثيقا بالخصائص الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بالخصوص، للبلد ومستوى التنمية فيه. "وهذا ما ساهم في بروز تغيرات في النظام السياسي للبلد، بداية من ملكية بعد الاستقلال في عام 1951 ثم مروراً بنظام حكم القذافي الذي استمر من عام 1969 حتى سقوطه في 2011 وبعد ذلك الحكومة الانتقالية التي أمسكت بزمام الأمور. لكن رغم ذلك لم يطرأ أي تغيير مهم على صعيد الموارد المالية ودور السلطات المركزية في التحكم في الإدارة العامة. فرغم تغير النظام السياسي باتت العوامل الاقتصادية والاجتماعية (أي الاقتصاد الريعي والطبيعة القبلية للمجتمع) أكثر سطوة مقارنة بالمزايتا التي قد يظهرها أي نموذج إداري" (Savani, 2018:1). وهذه التطورات دور كبير في فشل إصلاحات الإدارة العامة. فقد حافظ النظام الملكي على نموذج إداري بسيط لم يكن يتمتع بالقدرات الكافية للوصول إلى كافة شرائح المجتمع بسبب نقص الموارد المالية والبشرية. وخلال عهد القذافي، تسنت الإدارة العامة نوعاً ما وتطورت لتصبح أكثر جهة تعين الموظفين وأكثرها إنفاقاً لأموال الدولة. فقد اعتمد القذافي نمودجا للإدارة الشعبية بداية من عام 1973، وكان قائماً على خطط لا مركزية باعتبارها نهجا فريدا يجسد الديمقراطية المباشرة، لكنها في واقع الأمر لم تكن سوى واجهة لتلميع صورة الحكم الاستبدادي" (Savani, 2017: 1).

2.1.1 عهد القذافي: التناقضات بين النظرية والممارسة

على الرغم من زعم القذافي الذي يقضي ببناء نظام قائم على الديمقراطية المباشرة، فقد تميز عهده بالمستوى العالي للمركزية التي تستند إلى خطاب شعبي يسخر من الإدارة الشعبية والحكم المحلي ويفضل المحسوبية والنخب التابعة. ومع وجود إدارة عامة رسمية ومنتطورة، كان هذا النظام خاضعا لحد كبير لترتيبات السلطة الشخصية وغير الرسمية القوية (Mattes, 2014).

أدرك القذافي في السنوات الأخيرة من حكم نظامه ضرورة إجراء إصلاحات. فقد كانت شرعية النظام آخذة في التراجع بسرعة وكان من الضروري تجنب المزيد من العزلة الدولية. وتزامنت الإصلاحات مع اتجاه عالمي لتضييق الفجوة بين الدولة والمجتمع، وموجة ثالثة من الديمقراطية، وحركة نحو اللامركزية (Mattes, 2014). لكنها لم تكن سوى نتيجة وشرطا لا غنى عنه لإعادة التموضع في الساحة الدولية ومحاولة للتقرب من الغرب لضمان سلامة النظام وبقائه (Savani, 2018).

وكان الهدف من إحداث وحدات الإدارة العامة وتعيين موظفين عموميين هو الحفاظ على جميع المزايا التي راكمها النظام غير الرسمي الذي كان قائما على الربح والمحسوبية. وكانت الإدارة العامة تعمل لصالح من يوالها أو عملائها وليس لصالح السكان ككل. لكن فنتي النظام المزدوج - الرسمي وغير الرسمي - اعتمدت إحدهما على الأخرى. فلم يكن ممكنا للنظام الرسمي أداء وظيفته دون تدخل النظام غير الرسمي للتوصل إلى نتائج. وبالمقابل، اعتمد النظام ككل، بما في ذلك النظام غير الرسمي، على النظام الرسمي لكسب الشرعية (Savani, 2018).

نشر القذافي في عام 1975 الكتاب الأخضر الذي عبر من خلاله عن فلسفته الجديدة و"النظرية العالمية الثالثة" التي تبناها. وهذا كان بمثابة المرحلة الثانية للمؤسسات كما يتناول هذا التقرير. وينص الكتاب الأخضر على أن يسير مواطنو البلد شؤون حياتهم السياسية والاقتصادية بصورة مباشرة من خلال شكل من أشكال الديمقراطية المباشرة (Geha, 2016). ولم يكن القذافي يؤمن بمفاهيم الدستور والبرلمان والانتخابات والديمقراطية، زاعما أنها قائمة على الدعاية والغوغائية. وكان يعتبر الأحزاب السياسية شكلا من الأشكال الحديثة للديكتاتورية، وأشار إلى أن "هذه النظرية الجديدة تقوم على سلطة الشعب، دون الحاجة إلى تمثيلية ونواب". كان من المقرر أن يتم تنظيم الشعب الليبي من خلال المؤتمر الشعبي الذي تنبثق منه العديد من اللجان الشعبية. وكانت اللجان مسؤولة عن إدارة البلديات والمستشفيات والمدارس والمشاريع التجارية تحت إشراف المؤتمرات الشعبية. وكان بإمكانها أيضا تقديم مقترحات واقتراحات إلى مؤتمر الشعب العام، الذي يجمع ممثلين عن المؤتمرات المحلية (Geha, 2016).

وتمثلت بنية سلطة ثلاثة في اللجان الثورية، التي كانت مهمتها مقتصرة على توجيه ومراقبة جميع الأعمال التي تضطلع بها المؤتمرات واللجان المحلية. وكانت هذه اللجان الثورية بمثابة منظمة شبه عسكرية لها سلطة اعتقال وسجن وإعدام من يشتهبه في كونهم أعداء للنظام وذلك خارج نطاق القانون. وبطبيعة الحال كانت هذه اللجان خاضعة للإشراف المباشر من مكتب التنسيق التابع للقذافي. ولم تكن المؤتمرات المحلية تمت بصلة للديمقراطية المباشرة كما كان مزعوماً لأن أدوات التمويل ووضع السياسات لم تكن بيدها. وعليه فقد كانت هيئات شبه عامة لأنها كانت عاجزة عن بسط يدها على البيروقراطية العامة التي كان يسيرها القذافي وأزلامه بصورة مباشرة. ولتجاوز الصراعات داخل فئة النخبة، كان القذافي يقيد تحركات كل من يعارض من يعينهم في المؤتمرات واللجان المحلية من خلال جهاز أمن داخلي غاية في التعقيد.

أبانت سياسة المؤتمرات المحلية منطلق "إلغاء الطابع المؤسسي" الذي رسخ الحكم الشخصي للقذافي وخلق فراغاً مؤسسياً. فقد أدى تعدد اللجان المختصة ذات المسؤوليات المتداخلة إلى خلق بنية فوضوية بدون تسلسل قيادي واضح. واستخدمت المؤتمرات المدعومة من اللجان الثورية المحسوبية والعلاقات المحلية لاختيار لجان العمل لإدارة الخدمات العامة وتمثيل البلديات الخاصة بها في مجالس المحافظات. وفي أواخر سبعينيات القرن الماضي، باتت ثورة القذافي تكتسي الطابع الثقافي بصورة أكثر جلاء (الثورة الثقافية)، إذ عمد النظام في كثير من الأحيان إلى نفي نشطاء أمازيغ وحرقت مؤلفات تعنى بالأمازيغ وغيرهم من المجموعات غير العربية.

وبعد عام 1977 على وجه الخصوص، تم تفكيك مؤسسة الحكومة بالمعنى القانوني البيروقراطي التقليدي، وتم الإعلان عن "سلطة الشعب" التي تمارس من خلال المؤتمرات واللجان الشعبية. وهذا النظام السياسي الجديد أدى ظهور التسمية الرسمية للبلد، أي الجماهيرية. وفي عام 1977، حل "عهد الجماهير" وأعلن القذافي رسمياً اعتماد التسمية الجديدة للبلد: الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية. وكما حصل مع حزب الاتحاد الاشتراكي العربي، فشل القذافي في الحصول على دعم سياسي للنظام. وهذا ما دفع بالقذافي لممارسة القمع بمستويات أكبر على الصعيد الداخلي. كما كانت القبيلة والدين من أبرز الأسلحة التي استند إليها الولاء والمشاركة السياسية، حتى في ظل النظام الشمولي للجماهيرية (Geha, 2014).

ومع سقوط النظام أواخر عام 2011، واجهت السلطة الانتقالية تحدياً كبيراً تمثل في إدارة بلد طالما افتقر لآليات فعالة للإدارة العامة. فلم يخلف النظام البائد سوى إدارة عامة هشّة ينخرها الفساد، ومهدت الحرب الأهلية الطريق للهوامش لتولي السيطرة من المركز.

ومنذ عام 1973، لا سيما بعد عام 1977، عندما تأسس نظام الجماهيرية، اعتمد نظام القذافي نموذجاً فريداً للحكومة على أساس أنه سيلغي الهيكل الحكومي التقليدي وسيؤسس لحكومة

ديمقراطية مباشرة من القاعدة إلى القمة مع تازل كبير على السلطات/ اللامركزية. وهنا تمت الاستعاضة عن نظام الإدارة العامة بنموذج الإدارة الشعبوية. وحافظ النموذج الجديد على البنية التي لا تزال قائمة على الموظفين العموميين، لكنه فقد استقلاليتها مع دمج الإدارة العامة في الجهاز الحكومي. لم يعد يتم تعيين رؤساء الوحدات الإدارية على مختلف المستويات على أساس الجدارة والاستحقاق بل على أساس الولاء السياسي. وشهدت فترة التسعينيات والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين إدراج اللامركزية رسمياً. فقد تقلص كثيراً عدد الوزارات والإدارات أو السلطات المركزية. بينما تم توزيع مقدمي الخدمات المركزيين بشكل عشوائي على مستوى المحافظات (Savani, 2018). وعلى أساسها تم تقسيم البلد إلى عدد من الشعبيات.

ولم يفشل نظام الجماهيرية فقط بسبب بعض العوامل السياسية والثقافية والاجتماعية والإدارية مثل نظام القيم التقليدية والقبلية والعقوبات الدولية وانخفاض عائدات النفط، الذي أدى إلى ظهور بنية مزدوجة، بل إن هذا النظام المزدوج للحكومة الذي يتميز بهيكل غير رسمية قوية عادة ما تغلب على هيكل الدولة الرسمية وهذا ما جعل التوصل لحكومة فعالة أمراً بعيد المنال. وبينما كان النظام المزدوج يشمل نظاماً رسمياً ضعيفاً ومجزأً وغير منظم نسبياً، كان النظام غير الرسمي قوياً ومركزياً. تميز النظام الرسمي بعدم وضوح حقوق اتخاذ القرار والتركيز على المداولات والتوصل للإجماع، وهذا يعني أنه من الضروري أن تكون كل الإجراءات موضعاً للنقاش على جميع مستويات النظام قبل اعتمادها (Savani, 2018).

وكان النظام غير الرسمي أكثر قدرة على اتخاذ القرارات بعالية وحزم، بينما باتت الإدارة العامة الرسمية أقل قدرة على العمل من أجل تنفيذ السياسات على المستوى الوطني خاصة مع عدم فعالية المستويات المحلية. فلم تتوصل الأجهزة المحلية بالمعلومات التي تحتاجها لتطوير وتنفيذ السياسات بشكل فعال. وكانت احتياجات المواطنين تلبى أساساً من خلال المركز، وشكلت تدخلات القطاع غير الرسمي عاملاً داعماً. ولم تكن الحكومة المحلية قادرة على اتخاذ قرارات عملية تؤثر بالإيجاب على حياة المواطنين.

استند مفهوم الإدارة الشعبية والحوكمة الجماهيرية إلى حل الأجهزة المركزية تدريجياً ودمج الهيئات المحلية والإقليمية. ووضع نظام الحوكمة الجماهيرية تصوراً لعدد من الوحدات الإدارية مثل المحافظات والشعبيات والمجالس المحلية. وأشار القذافي إلى أن "كل محافظة ستصبح بمثابة دولة صغيرة تتمتع بالحكم الذاتي". وعلى المستوى المحلي، تميزت كل وحدة بأدوار ووظائف ومسؤوليات محددة تضمنت إدارة جميع الخدمات والحق في زيادة الإيرادات المحلية. وكانت مخصصات الميزانية تدرج ضمن الميزانية الوطنية، وهذا ما قيد من القدرة على اتخاذ إجراءات على المستوى المحلي. وعلى المستوى الإقليمي، كانت كل شعبية بمثابة كيان قانوني مستقل له ميزانيته التي تقرها الهيئة التشريعية الوطنية، وتشكل وحدة/ كياناً إدارياً بوظائف التوظيف

والميزانية (Savani, 2018). ولكل شعبية نظام حكم محلي لامركزي كما هو الشأن على المستوى الوطني. كما أن لكل شعبية لجنة تنفيذية شعبية وهيئات إدارية ووكالات تنفيذية تعنى بجميع القضايا الاجتماعية والاقتصادية. وشملت جميع جوانب السياسات باستثناء السياسات المتعلقة بمجالي الشؤون الخارجية والدفاع، التي ظلت من اختصاص الحكومة المركزية.

لكن تجربة الجماهيرية لم تحقق أي نتائج إيجابية. لم تتحقق الحوكمة المنطلقة من القاعدة في اتجاه القمة ونقل الصلاحيات الحقيقي على الرغم من الدعوة إلى ذلك كهدف أساسي، وظلت بذلك بنية السلطة قائمة على المركز.

2.1.2 الإدارة العامة في المرحلة الانتقالية ما بعد عهد القذافي

إن جزءا كبيرا من العمل في مجال الإدارة العامة القائمة في الوقت الراهن ما هو إلا، إلى حد ما، استمرارية. وإن كانت تحت عناوين مختلفة، للجهود التي بذلت حتى الآن في ظل نظام القذافي (Mezran and Mohammed, 2014). والوضع أكثر جلاء بشكل خاص في بنية الإدارة العامة وتوزيعها الجغرافي والتخطيط والتحرير الاقتصادي والحد من تدخل الدولة في المجال الاقتصادي وإدارة المالية العامة (Mukhtar, 2015).

تنص عدد من المواد الواردة في الإعلان الدستوري الانتقالي (TCD) الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي (NTC) في 03 أغسطس 2011 على تفاصيل متعلقة بالهيكل وتحدد مهام الحكومات الوطنية والمحلية والعلاقات التي تجمع بينها. وتحدد المواد 17-29 عمل الحكومة المؤقتة بينما توفر المادة 30 خارطة طريق للعملية الانتقالية. ونظام الحوكمة يعتمد على مجلس تشريعي واحد يتمتع بالسلطة التشريعية والتنفيذية في الآن ذاته. ويعد مجلس الوزراء الهيئة التنفيذية الرئيسية، وهو المسؤول عن صياغة السياسات التي تصادق عليها الهيئات التشريعية. ووفقا للاتفاق السياسي الليبي الموقع في مدينة الصخيرات بالمغرب في 17 ديسمبر 2015، يشكل كل من المجلس الرئاسي، برئاسة حكومة الوفاق الوطني، بالإضافة إلى مجلس النواب، والمجلس الأعلى للدولة السلطات الوحيدة التي تحظى بالشرعية. لكن بنية الحوكمة تبقى غير واضحة المعالم خاصة وأن البلد تعاني من العنف المستمر وتضاؤل الموارد. وهذا الوضع أثر على الإدارة العامة وكاد يؤدي إلى فشلها تماما (Savani, 2018).

مع سقوط نظام القذافي، دخلت ليبيا فترة انتقالية وأجرت أول انتخابات منذ أكثر من خمسة عقود. لكن يبقى أمام البلد مهمة شاقة تتمثل في صياغة دستور للدولة وتحديد نظامها السياسي، وهو الأمر الذي قد يستغرق وقت طويلا بسبب الانقسام السياسي والعسكري القائم في البلد (Winer, 2019). فقد كانت ثمة تحديات ضخمة معيقة لعملية الانتقال، وتحول الأمر إلى حرب

أهلية دامية. وأدى انعدام الأمن واتساع رقعة الصراع إلى التأثير بصورة حادة على الموارد المالية في البلد، إذ كان إنتاج النفط وتصديره على وشق التوقف. وكان لهذا الوضع تداعيات كبيرة على الميزانية، حيث بلغ العجز المالي والعجز في الحساب الجاري مستويات قياسية. وكانت التداعيات سلبية على الاقتصاد ومستويات المعيشة بينما أصبحت الإدارة العامة والقطاع العام المهيمن وكأتهما معدومان. وتبخرت آمال ومحاولات إحداث قطاع خاص نشط، وارتفعت مستويات البطالة، خاصة في صفوف الشباب، ودخلت جميع آمال السكان طي النسيان.

شهدت مرحلة ما بعد حكم القذافي احتدام الجدل حول العلاقة بين الحكم المركزي والجهوي. وهذا جزء من نقاش عام بشأن شكل وطبيعة الدولة الليبية ونظام الحكم السياسي فيها مستقبلا. لذلك، برزت قضية اعتماد النظام الفدرالي مباشرة بعد تشكيل أول سلطة انتقالية، المجلس الوطني الانتقالي، وظهرت تجلياته في وقت مبكر من صيف 2011 قبل حتى سقوط نظام القذافي (Savani, 2018).

2.2 البنية الراهنة للحكومة المركزية والمحلية في ليبيا

رغم ارتفاع عدد الموظفين العموميين نسبة إلى عدد السكان في البلد، لا تقدم الخدمات العامة على قدم المساواة في ليبيا. "الأمر يعد من نواح كثيرة بمثابة شبكة لتحقيق الأمان الاجتماعي. ومن خلال هذا يتعين على أي عملية إصلاح أن تأخذ بعين الاعتبار العواقب غير المقصودة التي قد ترتب عن تقليص حجم المؤسسات على التماسك الاجتماعي في ليبيا" (Evans and Barakat, 2015:37).

ويعرض الجدول 1 أدناه المعلومات الأساسية حول بنية ووظائف الإدارة العامة في ليبيا.

الجدول 1: أبرز الخصائص الإدارية في ليبيا

مجلس تشريعي واحد مؤتمر شعبي عام يتألف من ممثلين منتخبين من المؤتمر الشعبي الأساسي (BPC) من خلال اقتراع عام يشارك فيه من هم فوق 15 عاما من العمر. قائمة محدودة للأحزاب	الشق التشريعي
حكومة انتقالية رئيس الدولة: الرئيس (مع مجلس رئاسي) رئيس الحكومة: رئيس الوزراء	الشق التنفيذي
نظام المحاكم في المرحلة الانتقالية	الشق القانوني
تتمتع ليبيا بتاريخ في اللامركزية من خلال 22 شعبية أو محافظة مقسمة إلى 600 مؤتمر شعبي أساسي.	النظام الترابي
أنظمة الحكومة في طور البناء. نظم مركزية قفي العادة مقترنة باللامركزية في الوظائف للمليشيات المحلية التي تمولها الدولة الربعية	الأنظمة
تشكل تكاليف الإدارة العامة حصة 50% من الناتج المحلي الإجمالي، ويعمل 81% في الشعبيات. في حين أن القوى العاملة في القطاع العام في ليبيا تعد من أكبر القوى العاملة في العالم، اتبع القذافي سياسة متمردة لتجنب أي معارضة لنظامه. لذلك هناك فجوة كبيرة على مستوى القيادة، ضعف في القدرات ونقص في الشفافية والمساءلة.	الموظفون والتكاليف
نظام الإدارة العامة التقليدي. سلطة وموارد مركزية، وفساد مستشري وغياب الدولة.	ثقافة التفوق
جهاز الدولة في ليبيا دخل نطاق الفشل، لذا فإن مهمة الإصلاح هي بالأساس بناء الإدارة العامة وليست إعادة بناء. وتكمن قوتها في تمتعها باحتياطات النفط وبعض الخطوات الإيجابية في مجال إشراك المرأة في دواليب السياسة. فقد شهد عام 2012 انتخاب 33 امرأة (من بين 200) بعد أن مر المجلس الوطني الانتقالي قوانين انتخابية تلزم الأحزاب بعدد متساوٍ من المرشحين من الإناث والذكور.	نقاط القوة

المصدر: المعطيات جمعها المؤلفان من خلال إيفانس وبركات (Evans and Barakat, 2015: 30).

2.2.1 الحكومة المركزية في ليبيا

غالبا ما يثير مصطلحي "دولة" و "حوكمة" نقاشات متعمقة في صفوف عامة الليبيين لأنهم لم يتعودوا سوى على نموذجين من الحكم، أي النظام الملكي والجمهورية. لكن بعد النجاح في الإطاحة بنظام القذافي اختلف الليبيون بشأن طبيعة النظام الجديد الذي سيحل محله

(Mikail, 2016; Megerisi, 2018). وتبعاً للطريقة التي تم بها تنظيم التمرد المسلح، شهدت الفترة الممتدة بين عامي 2011 و 2013 تعالت أصوات، خاصة من المنطقة الشرقية، داعية لإقامة نظام فدرالي. كما ناقش المثقفون والناشطون بشكل صريح ما إذا كان يلزم ليبيا نظاماً رئاسياً أم برلمانياً، وما إذا كان يجب أن تعود الملكية، وحتى ما إذا كانت الديمقراطية الليبرالية ممكنة (Laremont, 2013; Ihya Libya, 2014).

وكان الطرح الأكثر شيوعاً من خلال النقاشات بين الجهات المعنية هو أن يضمن الدستور نظام الفيدرالية، أو على الأقل يضمن اللامركزية لتمكين السلطات المحلية. وثاني أكثر الآراء المعتمدة هو ضرورة أن يأخذ الدستور بعين الاعتبار اللامركزية. ولكن ضمن نظام رسمي موحد. لكن من خلال التحقيق في الحجج الكامنة وراء ذلك يتبين أن للمواطنين تطلعات للمشاركة أكثر، ورغبة في أن يكون لهم صوت مسموع ومستوى أكبر من المساواة (Geha, 2016). وأكثر الطلبات المتكررة بخصوص نظام الدولة هو توفر نظام من شأنه أن يضمن الخدمات العامة على نحو عادل في جميع المناطق. وثاني أكثر مطلب شيوعاً هو أن يضمن نظام الدولة عدم عودة الديكتاتورية (Hamada, Sökmen and Zaki, 2020). بينما ثالث أكثر مطلب تداولاً هو ضرورة أن يوزع النظام الجديد الموارد على نحو منصف ويضمن التنمية المستدامة (Kathiri, 2012).

وتكشف هذه المطالب عن قضيتين أساسيتين. أولاهما هي أن مصطلحي "الفدرالية" أو "اللامركزية" تعتريهما حمولات سياسية وأنه بمجرد سؤال المواطنين في جميع المناطق عن احتياجاتهم الأساسية يردون بنفس المظالم والتوقعات من نظام الدولة. والاختلافات الوحيدة بين المناطق التي سجلت خلال جلسات الحوار تمثلت في كون المناصرين للفيدرالية كانوا أكثر عدداً في المنطقة الشرقية، مما يشير إلى وجود استمرارية من حقبة ما قبل حكم القذافي. وهذا يشير في المقام الأول إلى تعطش المواطنين لدولة مركزية فعالة وسلطات محلية ذات كفاءة وقادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين. وفي هذا الإطار، علينا أن نأخذ بعين الاعتبار مختلف الأولويات والتوقعات الجهوية في ليبيا الحديثة، إذ أن المنطقة الشرقية تركز على تنظيم الموارد النفطية والطبيعية، وتولي المنطقة الجنوبية الأولوية لقضايا الجنسية والهجرة، فيما تركز المنطقة الغربية على العدالة وقضايا المصالحة (Geha, 2016).

اتسم تاريخ ليبيا المعاصر بالتراكم المستمر للقوة السياسية والاقتصادية وتركيزها في المركز من قبل الرئيس السابق معمر القذافي وعائلته إلى جانب اللامركزية في الوظائف من خلال نظام الشيعيات (22 محافظة مقسمة إلى مقاطعات تمثلها مجالس)، والتعويضات المادية كانت عن طريق المدفوعات المباشرة. ومن ثم فإن المجالس المحلية تلعب دوراً محورياً في الإدارة العامة، ويتمثل ذلك بالأساس في توفيرها للخدمات العامة المحلية والأمن للسكان المحليين.

"وعلى هذا الأساس، يبقى تنظيم الحكومة الحالية غير واضح المعالم. وهذا ما يظهر بجلاء من خلال المادة 18 من الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي التي تنص على أن: ... يتألف المجلس الوطني الانتقالي من ممثلين عن المجالس المحلية، يتم انتخابهم وتعيينهم من طرف هذه المجالس. وتنص المادة 35 على أن أي إشارة إلى "المؤتمرات الشعبية" و "مؤتمر الشعب العام" تعتبر بمثابة إشارة إلى المجلس الوطني الانتقالي المؤقت أو المؤتمر الوطني العام. وكل إشارة إلى "اللجنة الشعبية العامة" أو "اللجان الشعبية" تعتبر بمثابة إشارة إلى المكتب التنفيذي أو أعضاء المكتب التنفيذي أو الحكومة المؤقتة أو أعضائها، كل في نطاق اختصاصه. وكل إشارة إلى الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى تعتبر إشارة إلى ليبيا" (Evans and Barakat, 2015: 37).

وبالنظر إلى سياسة "غياب الدولة" التي تبناها القذافي، يمكن بسهولة التوصل إلى استنتاج مفاده أن الدافع الرئيسي للقذافي في اعتماد مثل هذه السياسات كان متمثلاً في القضاء على كل ما قد يشكل خطراً على حكمه للبلد، وكل ذلك على حساب سوء إدارة موارد الدولة بالإضافة إلى تسجيل تدهور خطير في القيم مثل الشفافية والمساءلة على مستوى الحكومة. "وعلى نفس النسق، شهد حجم وصلاحيات الوزارات في ظل حكم القذافي تأرجحاً بين 7 إلى 26 وزارة. وكانت عمليات وضع السياسات مركبة واعتباطية، وذلك بحكم نزوة السلطة التنفيذية. كما كان يتم تخصيص أموال ثم يتم سحبها بنفس الطريقة، مما زاد من زعزعة استقرار الوظائف الأساسية للقطاع العام. وتواجه ليبيا تحدياً آخر يتمثل في إصلاح القطاع العام والإدارة في سياق جهاز دولة فاشل وحوكمة ضعيفة" (Evans and Barakat, 2015: 37).

ونتيجة لسياسات النظام السابق لتشويه صورة الإدارة العامة وإضعاف جهاز الدولة، أخذت رغبة موظفي الخدمة المدنية تتلاشى للعمل في الخدمة العامة وبدأت تبرز إدارة شبه عشوائية. ولا تزال مشكلة تدهور الإدارة وفقدان المعايير وتدهور جودة الخدمة العامة قائمة حتى يومنا هذا. "فالمؤسسات في ليبيا لا تؤدي وظائفها على أساس نظام يراعي الاستحقاق والجدارة، ولا توجد أي آليات للمراجعة أو التقييم بسبب وجود نظام شديد المركزية (على الأقل من الناحية المالية) مع الافتقار إلى آليات للتنظيم والمساءلة والإدارة. كما أن هناك صلاحيات متداخلة على مستوى هياكل الحكومة التي تفتقر إلى آليات مراقبة الجودة ولا تتبع الإجراءات المعمول بها. وبخصوص طريقة عمل الخدمة العامة في ليبيا، يؤثر الفساد المستشري على سير عمل الإدارة العامة على جميع المستويات. وهذا الفساد قائم بشكل خاص في مجالات المشتريات وتحصيل الموارد (المنح والضرائب) وإصدار التراخيص" (Evans and Barakat, 2015: 38). لذلك لا تكفي الإصلاحات

الإدارية الصغيرة لإحداث تغيير حقيقي في الإدارة العامة في ليبيا، بل لا بد من اعتماد مشروع لإعادة الهيكلة أو حتى إعادة الإعمار.

2.2.2 الحكومة المحلية في ليبيا

الحكومة المحلية نوعان في ليبيا، وذلك وفق القانون رقم 59: البلديات والمحافظات. لكن على الرغم من أن القانون ينص بوضوح على أنه سيتم إحداث هذه المحافظات، دائما ما يتم تأجيل الأمر بسبب الظروف الاستثنائية في البلد. وفي الوقت الراهن ليس ثمة سوى البلديات كوحدات حكومية محلية في البلد بحكم الواقع. لكن رغم كونها لا تعتبر إدارات محلية بحكم وضعها، تضطلع الأجهزة التنفيذية التابعة للوزارات المعنية والوكالات الحكومية بتنفيذ مجموعة من الخدمات العامة المحلية. وزيادة على ذلك، بحكم أن ليبيا مجتمع تقليدي في معظمه، فإن بعض الهياكل الاجتماعية التقليدية توظف في الواقع بعض سلطات الحكومات المحلية وحتى الحكومة المركزية، لا سيما في المناطق الريفية، وتساعد في توفير بعض الخدمات المحلية.

البلديات

بعد اعتماد القانون رقم 59 لعام 2012، أسس مجلس الوزراء لعملية إحداث 997 بلدية بموجب المرسوم رقم 180 لعام 2013، و23 منها تتطابق مع عواصم الشعبيات سابقا. وخلال عامي 2013 و 2014، تم انتخاب 85 مجلسا بلديا تحت إشراف اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية (Esen and Chibli, 2020). ولأن الانتخابات لم تجرى بعد، ظلت المجالس المحلية الظرفية قائمة، هذه المجالس التي أنشأت خلال فترة ثورة 2011 والتي تم اختيارها بناء على التزكية الشعبية أو من خلال عمليات انتخابية أخرى غير رسمية (UNDP, 2015).

وفي بعض البلديات الكبيرة، تنضوي تحت إدارة البلديات فروع بمستويات أقل لتقريب الخدمات البلدية من السكان. كما أن البلديات تنقسم إلى عدد من الدوائر أو المحلات، لكن ليس ثمة هيكل حكومي محلي تمثيلي على هذا المستوى على الرغم من أن بعض البلديات قد اتخذت زمام المبادرة لتشجيع تشكيل لجان المحلات مع المواطنين. لكل محلة مختار، أو رئيس، على رأسها. لا يتمتع المختار بالسلطة التنفيذية، هو فقط جزء من الإدارة البلدية ويساعد كذلك في حل النزاعات على المستوى المحلي. ووفقا للقانون رقم 59، يتم تعيين المختار حسب الكفاءة والجدارة من قبل المحافظ، بناء على اقتراح العميد (Esen and Chibli, 2020). ونظرا لعدم دخول نظام المحافظات ورؤسائها بعد حيز التنفيذ في ليبيا، يسهر العميد بالتعاون مع وزارة الحكم المحلي على تعيين المختار. وتتكون مجالس الشورى من خبراء وشخصيات محلية. ويتمثل دورها الأساسي في تقديم المشورة للمجلس البلدي (لكن ليس التصويت) بشأن القضايا ذات الأهمية للحكم المحلي والتنمية.

ويفترض من البلديات أن تعمل ضمن إطار المعايير المحددة في قانون الإدارة المحلية (2012/59) ومرسوم مجلس الوزراء اللاحق رقم 2013/130 المتعلق بقانونها الداخلي. وهذا الإطار القانوني يخول لها مجموعة من الاختصاصات والوظائف التي تقع بشكل عام ضمن نطاق المجالات التالية (Esen and Chibli, 2020):

- التخطيط والإدارة الحضرية، بما في ذلك تراخيص البناء
- تشكيل وتنظيم مرافق محلية تقدم خدمات اجتماعية وإدارية عامة.
- إصدار تراخيص الأعمال التجارية وغيرها من التراخيص المحلية.
- السجل المدني
- حراس البلديات
- التنمية الاقتصادية المحلية
- مراقبة الصحة العامة والبيئة

لكن تبقى معظم الخدمات والوظائف ضمن اختصاص الأجهزة والفروع التنفيذية التابعة للوكالات أو المؤسسات الحكومية، بينما لا تتمتع البلديات بأي وظائف، لا سيما في مجالات تخطيط التنمية المحلية ووضع الميزانية أو تعزيز الاقتصادات المحلية. وذلك راجع إلى حد كبير إلى كون الإطار القانوني لا يزال غير مكتمل وغير واضح المعالم ويفتقر إلى الأدوات التنظيمية لدعم تنفيذه بالكامل. وفي ظل الظروف الراهنة، لا تتمتع البلديات بصلاحيات تولى زمام الأمور على مستوى المجالات الموكلة إليها. والمهام الموكلة للبلديات بموجب القانون 59 تتداخل مع بعض الأدوار الموكلة للأجهزة التنفيذية. فعلى سبيل المثال، لا ينص القانون بشكل صريح على أي مؤسسة، سواء على الصعيد المركزي أو المحلي، تعنى بمهمة وضع السياسات وحل أبرز القضايا المتعلقة بالسياسات. وحالة الغموض القانوني هذه تتجلى عمليا في ضعف التنسيق والتكامل بين الأجهزة التابعة للبلدية والأجهزة التنفيذية (الوزارات المعنية) (Esen and Chibli, 2020).

والوضع الحالي لا يرتبط بتداعيات الصراع، على الرغم من أن هذا الأخير أدى بلا شك إلى تفاقم القضايا التي كانت قائمة بالأساس، نظرا لكونه ناتج عن محاولة إضفاء طابع اللامركزية التي بدأت قبل الثورة لكنها لم تكمل بالنجاح. ومع مرور الأعوام، خضعت مختلف المؤسسات الحاكمة لتعديلات على مستوى مهامها وصلاحياتها وهيكلها والموارد المخصصة لها. وعززت حالة عدم الاستقرار المؤسسي هذه شلل بنية الحوكمة، كما أنها باتت تعيق عملية بناء القدرات التنظيمية وتقف عقبة أمام الابتكار والتغيير.

أجهزة تنفيذية تابعة للوزارات المعنية والوكالات الحكومية

الوزارات المركزية وأجهزة الدولة التالية ممثلة من قبل جهاز أو مكتب تنفيذي في البلديات:

- الاقتصاد والتخطيط والزراعة والثروة البحرية والحيوانية
- المالية والكهرباء والمياه والبيئة
- العمل والبيئة والصرف الصحي والصحة العمومية
- الإسكان وشؤون الرياضة والشباب والشؤون الدينية
- السياحة والتعليم
- الصحة والصناعة

يتم في الغالب التعبير عن صلاحيات الأجهزة التنفيذية من خلال المهام الإدارية والإجرائية التي سيتم الاضطلاع بها، وفي بعض الأحيان البرامج الوطنية التي سيتم إدارتها، وليس من خلال مهام استراتيجية تستمد منها المهام الوظيفية. وبالإضافة إلى ذلك، لم يتم مراجعة صلاحيات الأجهزة التنفيذية بعد اعتماد القانون رقم 59 لعام 2012، مما أدى إلى ظهور القضايا السالفة الذكر المتعلقة بتداخل المهام وضعف التنسيق مع البلديات.

ويبرز تقييم أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 2013 أن الأجهزة التنفيذية تنقسم إلى فئتين:

- i. في البلديات الـ 23 التي كانت في ما سبق تسمى بالشعبيات، تتمتع الأجهزة التنفيذية بنفوذ وكفاءة أكبر نسبياً، خاصة في على مستوى دوائر الشؤون المالية، حتى يتسنى لها تنفيذ الميزانيات التشغيلية والرأسمالية المخصصة لها. كما أن لهذه المكاتب صوت في عمليات التخطيط القطاعية المركزية.
- ii. في البلديات حديثة النشأة تتمتع الأجهزة التنفيذية بمستويات كفاءة وتأثير أقل نسبياً. فدوائر الشؤون المالية فيها تفتقر لموظفين أكفاء، كما أن الميزانية الاستثمارية المعهود إليها عملية الإشراف عليها وتنفيذها تكاد تكون منعدمة في بعض الأحيان. وتبقى صلاحيات هذه المكاتب مقتصرة على ما هو إداري في المقام الأول (الإشراف والإنفاذ) وليس بوسعها المساهمة بشكل فعال في النهوض بعملية تقديم الخدمات على المستوى المحلي، أو على الأقل ضمان استمرارية تقديم الخدمات عندما تكون مهددة بالانهيار بسبب الصراع المستمر.

الهيكل التقليدي

لا تزال الهياكل التقليدية بارزة بشكل ملحوظ، إن لم تكن مهيمنة، في العديد من أنظمة الحكم المحلي في ليبيا. فالشيوخ والشخصيات التي تحظى بمكانة خاصة على مستوى النظام القبلي لهم دور بارز في منع حصول النزاعات وحلها والعدالة العرفية ومكافحة الجريمة. وعادة ما يجتمع الزعماء التقليديون بشكل دوري على مستوى مجالس الشورى، ويمكن أيضا في كثير من الحالات عقد مجلس للحكماء على مستوى البلديات والأحياء، ويمكن للسلطات المحلية الاستعانة به بشأن قضايا محددة تهم المصلحة العامة.

تقديم الخدمات العامة المحلية

هناك التزام قوي على مستوى الدولة والمجتمع في ليبيا بتوفير الخدمات العامة على أساس إتاحتها للجميع وبإنصاف، بما في ذلك التعليم والصحة وصور أخرى للدعم الاجتماعي للأسر والأطفال. فعلى سبيل المثال، تتمتع ليبيا بأعلى مستويات الإلمام بالقراءة والكتابة من بين مجموعة من البلدان من نفس المستوى. لكن باتت تداعيات الصراع القائم مصدر قلق كبير بالنسبة للسكان من حيث الوصول إلى الخدمات وجودتها وهذا ما يؤثر سلبا على العلاقات بين الدولة والمجتمع والعقد الاجتماعي.

ويخضع نموذج تقديم الخدمات المعتمد في ليبيا لرقابة شديدة من قبل الدولة وتخرط فيه الحكومة المركزية بشكل أساسي. ومع ضيق حيز اشتغال الأطراف الفاعلة المحلية، بما في ذلك البلديات ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، في إنتاج السلع والخدمات العامة، فإن قدرة نظام تقديم الخدمات في ليبيا على الصمود - وقدرة المجتمعات الليبية ضمنا - على المحك. فعلى مستوى البلديات، يعد التقسيم غير الفعال للمسؤوليات في الاستجابة للأزمة القائمة في أنظمة تقديم الخدمات مشكلة رئيسية تضعف من قدرة الخدمات على الصمود في وجه التحديات.

بينما تنخرط العديد من الوزارات المركزية في عملية إعادة هيكلة القطاع وجهود الإصلاح، فإن مبادئ اللامركزية كما هي منصوص عليها - مبدئيا وعلى نحو يشوبه الغموض - في القانون 59 ليست مفهومة بما يكفي من قبل هذه الوزارات وتواجه على إثر ذلك معارضة كبيرة من بعض كبار المسؤولين، وفي كثير من الأحيان تواجه صعوبات حتى على المستوى العملي. تفتقر الوزارات إلى وحدات معنية بالسياسات التي من شأنها أن تقدم الدعم في مراجعة الهياكل التنظيمية وعمليات سير الأعمال لضمان تمتع السلطات المحلية وباقي الجهات الفاعلة المحلية بدور أكبر في تقديم الخدمات في الوقت الذي تعد فيه الحكومة المركزية عاجزة بسبب احتدام المنافسة على الشرعية.

على الرغم من أن تقديم الخدمة قد يبدو بمثابة منطلق واضح المعالم وغير مثيرة للجدل، إلا أنه ينبغي تصميم التدخلات الرامية للنهوض بالقدرات المتعلقة بتقديم الخدمات للمجتمعات المحلية بعناية فائقة. في حالة الرغبة في تحقيق نتائج سريعة، تأخذ الجهات المانحة والجهات الفاعلة الدولية زمام المبادرة في تقديم الخدمات، وهذا ما يقوض قدرات الدولة. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تكون عملية تقديم الخدمات نشاطاً محايداً وغير ميسس، تعود بالفائدة على جميع الأشخاص وتتحرك المجتمعات المنقسمة من أجلها. لكن في كثير من الحالات، تكون العوامل السياسية والمؤسسية المرتبطة بتقديم الخدمات قوية للغاية لا تترك مجالاً للحياد.

وفي كل الحالات، يبقى المطلوب في ليبيا بخصوص الحكومة المحلية هو تحسين قدراتها المتعلقة بتقديم الخدمات المحلية. ومن المزايا المحتملة لتقديم الحكومة المحلية للخدمات العامة إتاحة فرصة أكبر للتمتع بقدر مهم من السيطرة المحلية، واحتمال أكبر للعمل الجماعي والمساءلة أمام المستخدمين، وشرعية أكبر أمام الحكومة المركزية، وارتفاع مستوى الوعي بالاحتياجات المحلية. لكن هناك عدد من التحديات التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند التخطيط لإصلاح الحكومة المحلية، بما في ذلك المخاطر المتعلقة بسيطرة النخبة وصعوبة ضمان المشاركة الفعالة، وسوء تقديم الخدمات بسبب ضعف القدرات المؤسسية والمالية والموارد البشرية للوحدات التابعة للحكومة المحلية، واتساع الفجوة بين الخطط الوطنية والمحلية المتعلقة بالخدمات.

تقييم نظام الحكم المحلي في ليبيا

نتج عن ثورة 2011 تولي المجالس المحلية والمليشيات وظائف على المستوى المحلي مع اعتماد كل جهة لاتجاه شبه مستقل عن باقي الجهات. وتم تشكيل مجالس محلية بطرق سرية خلال الثورة، وكانت معظمها خاضعة لإدارة المتمردين، وطفى على الكثير من هذه المجالس الطابع الإسلامي والقبلي. فرضت هذه الأجهزة، إلى جانب مجالس الشورى والحكماء التي نصبت نفسها وكيانات أخرى، هيمنتها على الساحة من خلال معارضة سياسات الحكومة المركزية كلما رأت أنها لا تناسبها لأي سبب من الأسباب. وتم إدراج هذه المجالس التي تأسست بحكم الأمر الواقع ضمن منظومة السلطة المؤقتة، المجلس الوطني الانتقالي (Savani, 2018).

يوفر الإعلان الدستوري الانتقالي بعض الضمانات بخصوص الحكم المحلي، لكنه لا ينص على أحكام واضحة لحمايته من نزوع السلطة المركزية إلى تجاوز أدوارها. ومهدت المادة 18 من الإعلان الدستوري الانتقالي الطريق لانتخاب المجالس المحلية والبلديات. لكنها لا تقدم أي أساس لإحداث أي مستوى وسيط للحكم على مستوى المقاطعات أو المحافظات يشكل صلة الربط بين المحلي والمركزي. وكان قانون الحكم المحلي الذي صادق عليه المؤتمر الوطني العام المنحل عام 2012 قد كلف وزارة الحكم المحلي بمهمة تقديم دليل للمجالس المحلية. رغم أن التجربة تشير إلى وجود

علاقة غير متوازنة وتشوبها إشكاليات بين المستويين، فإن المجالس المحلية ملزمة بالاستماع والالتزام بما تراه وزارة الحكم المحلي ملائماً، أو تكون عرضة للاستبدال و/أو حرمانها من التمويل، لأن وزارة الحكم المحلي هي الجهة الوحيدة الممولة لها (UNDP, 2015; Savani, 2018).

بقي الإطار القانوني المنظم للإدارة العامة قبل عام 2011 على حاله إلى حد كبير دون أي تغيير. وظلت السلطات المركزية المتخصصة والوزارات القطاعية تمثل المكونات الجوهرية للإدارة العامة. لكن الإعلان عن القانون الخاص بالحكم المحلي، كما هو وارد في تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وضع نظاماً من أربعة مستويات للإدارة العامة: المستوى الوطني والجهوي والمحلي وشبه الإداري، أو ما يصطلح عليها بالمناطق الاقتصادية (UNDP, 2015). فالقانون لا يحدد عدد هذه الوحدات أو مواقعها أو حدودها، لكنه يخول لمجلس وزراء الحكومة المركزية السلطة والحق في تحديد عدد المحافظات والبلديات ونطاقها الجغرافي.

لم يتم أبداً تطبيق المستوى المتعلق بالمحافظات، بينما أدرج مجلس الوزراء مراراً وتكراراً تعديلات بخصوص عدد وحدود البلديات لتلبية المطالب والاهتمامات الإقليمية والقبلية. ويعمل وزير الحكم المحلي نيابة عن الحكومة في ترسيخ هذا النموذج وله سلطة الموافقة أو إلغاء القرارات التي تتخذها البلديات. ورغم كون القانون ينص على أن المجالس يتم انتخابها مباشرة (المادة 26) من قبل المواطنين المحليين، إلا أن قراراتها على المستويين الجهوي والمحلي تستلزم المصادقة الرسمية من قبل الوزير. وإضافة إلى ذلك، يعد جميع المسؤولين المحليين المنتخبين مسؤولون أمام الوزير القومي (المادتان 16 و 18) في كل قطاع، وهو الذي بيده سلطة الاعتراض على قراراتهم. لكن، كما هو الحال في العديد من البلدان الأخرى، تعد البلديات الليبية في الوقت الراهن الكيان القانوني أو الرسمي الوحيد للحكم المحلي القائم وتحظى بالمصادقية الشعبية (Savani, 2017).

وزيادة على ذلك، لا يزال أداء البلديات خاضع لقيود كبيرة لأن هناك قضايا شائكة تحول دون تطوير العلاقات بين مختلف الأجهزة الحكومية. ومن الواضح أن الوضع الفوضوي القائم ما هو إلا نتيجة لغياب إجراءات واضحة وحالات التشويش والصراع بين الأجهزة الرسمية، فضلاً عن انعدام الشفافية وانتشار الفساد. فليس ثمة تقسيم واضح للعمل، إذ أن البلديات تعتمد بصورة شبه كاملة على المخصصات المالية من الميزانية الوطنية.

تسببت الانقسامات والحرب الأهلية في عدم توصل البلديات بالتمويل الكافي أو بمستويات متدنية في أفضل الحالات. وفي ظل غياب نظام ضريبي ملائم على جميع المستويات، تواجه البلديات تحديات ضخمة بسبب ضعف الموارد، في حين أن مخصصات الميزانية غير المنتظمة تسخر بالكامل تقريباً لأداء رواتب الموظفين العموميين الضخمة وتكاليف التشغيل (UNDP, 2015). وتتمثل إحدى أبرز القضايا القائمة في السمة المميزة للسياسات الحكومية، هذا في حالة

وجودها، إذ أن رؤيتها كانت قائمة على ردود الفعل بدلا من الاستباقية. فكل الحكومات التي مرت في فترة ما بعد حكم القذافي افتقرت إلى سياسات وأهداف واضحة، وبالكاد نجحت في الاستجابة للشواغل ووفرت الموارد وأنشأت أجهزة محلية للاستجابة للضغوط المحلية (Megerisi, 2018; Savani, 2018).

وحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2020) تواجه السلطات المحلية في ليبيا تحديات عويصة على مستوى القدرات، البشرية منها والمالية. ورغم أن هذه المعوقات كانت قائمة منذ فترة طويلة قبل حتى نشوب الصراع الراهن، إلا أنها في ظل هذه الظروف باتت أكثر تعقيدا (Savani, 2018).

"على المستوى المركزي، وزارة الحكم المحلي غير قادرة على متابعة عمليات صياغة السياسات ولا تقديم التوجيه الشامل ودعم تنمية القدرات للمجالس البلدية المنتخبة حديثا. وعلى المستوى المحلي، يبدو أن العديد من أعضاء وموظفي المجالس البلدية الجدد يفتقرون إلى الخبرة اللازمة في مجال إدارة الشؤون المحلية. وبالمقابل، ظلت حصة كبيرة من موظفي الخدمة المدنية المحليين (على كشوف رواتب الحكومة المركزية) لكنهم مترددون وغير متحمسون لأي نوع من التغيير. وهذه المحنة المرتبطة بالقدرات البشرية تعيق إمكانية اضطلاع البلديات بأدوار ذات وزن، على النحو المنصوص عليه في القانون الجديد، كما أنها تعيق عملية الاستجابة لتداعيات الأزمة بنجاحة. وعلى وجه الخصوص، تبذل البلديات قصارى جهدها لإجراء تقييم متعدد القطاعات للاحتياجات والتخطيط المتكامل وإشراك المجتمع المدني على نحو موسع وفئات أكثر من السكان في مثل هذه الممارسات. وتعاني البلديات أيضا من ضعف التجربة والوسائل من حيث التواصل مع العامة والاتصالات الاستراتيجية" (4: UNDP, 2015).

ومن المرجح أن يظل الوضع على حاله بحكم الصراع القائم الذي أوشك أن يقوض قدرة السلطة المركزية على اتخاذ أي إجراءات والوصول لمختلف مناطق البلد، وهذا ما يسمح لهوامش بالازدهار على حسابها (Megerisi, 2018). وبالنظر إلى نقاط الضعف الكامنة في القانون نفسه وعدم القدرة على تنفيذ أحكامه، يبقى الحكم المحلي ضعيفا وهذا الوضع يستدعي بذل المزيد لتوحيد الجهود.

المخاطر المرتبطة باللامركزية والعلاقات الفعالة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية

رغم أن البنية التحتية الإدارية للحكومة المحلية سيطالها التدمير جراء العنف القائم، إلا أنه في هذه السيناريوهات، من الممكن أن تصمد بعض نظم الحوكمة من خلال، على سبيل المثال لا الحصر، الهياكل التقليدية. ولفهم طبيعة هياكل الحكم المحلي في ليبيا، من الضروري تحديد الفئات المشاركة في عملية الحوكمة، وعادة ما تكون عبارة عن مزيج من الجهات الفاعلة السياسية والاجتماعية والمسلحة ذات الاهتمامات المتباينة (Schaeffer et al, 2019). وتوفير خدمات

الحكومة والأمن تخضع لتقسيم حسب مناطق النفوذ في المدن، ويمكن إضفاء وصف "المدينة الدولة" على بعض البلديات نظرا لكونها مسيرة بالكامل على نحو مستقل، بشكل أو بآخر، عن الحكومة المركزية. ففي العديد من المناطق، تولت الجهات الفاعلة غير الحكومية، مثل الميليشيات والمجالس القبلية، بعضا من اختصاصات الحكم، مثل حماية المواطن والوساطة في حل النزاعات (Mikail, 2016). لذلك فإن تقديم الدعم لتعزيز الحكم المحلي في ليبيا، وهياكل السلطة التي تعكس واقع هذا الحكم، ليس بالحل السحري الذي قد يضيف الكثير للخروج من حالة عدم الاستقرار التي تعيشها ليبيا. والبديل الشرعي في نظر المستجيبين هو تعزيز مؤسسات الدولة الوطنية وقوات أمن الدولة، والنظر في مدى فعاليتها وأوجه ضعفها في الوقت الراهن (Schaeffer et al, 2019).

2.3 الخصائص الاجتماعية لليبيا وتجلياتها في الإدارة العامة

تعد ليبيا من بين البلدان القليلة المحافظة إلى حد كبير على بنيتها التقليدية. وتحظى القبيلة وعلاقات القرابة أيضا بمكانة هامة في البنية التقليدية. فالقبائل لا تبرز فقط في سياق التضامن الاجتماعي والقرابة، بل لها أيضا تأثير كبير في الحياة السياسية والاقتصادية. والقبائل الكبيرة، على سبيل المثال، لها حضور وتأثير كبير على مستوى السياسات المحلية وحتى الوطنية.

وبالمقابل، لا يزال المجتمع المدني في ليبيا، بالمعنى الحديث للمفهوم، في مرحلة التطوير. فبعد ثورة 2011 زاد عدد المنظمات غير الحكومية التي كانت محظورة بشكل شبه كامل في عهد القذافي. لكن لا يصح الادعاء بأن المجتمع المدني قد أثبت فعاليته على نحو كاف بسبب الحرب الأهلية والظروف الصعبة والمشاكل الاجتماعية والاقتصادية في البلد.

2.3.1 المشهد الاجتماعي والثقافي في ليبيا والمشاكل المرتبطة ببناء الأمة

قد تساهم التركيبة الاجتماعية والتقاليد المرتبطة بالثقافة والمناخ السياسي في ليبيا بشكل كبير في فرض تحديات كبيرة تعيق جهود بناء الدولة ومؤسسات الإدارة العامة التي تؤدي وظائفها على أحسن وجه. وثمة ما يكفي من الأدلة العلمية التي تشير إلى أن من شأن هذه الانقسامات الاجتماعية الداخلية أن تتسبب في انقسام اجتماعي حاد وتشعل فتيل الصراع. لكن الاختلافات الدينية أو العرقية أو الثقافية لا تفضي بالضرورة إلى الصراع والانقسام، إذ يمكن أن تكون هناك تفسيرات أخرى للدوافع القائمة على الهوية. ففي ليبيا هناك حس منافسة قوي بين مختلف القرى والمدن والمناطق، وتحصل صدامات بين الكثير منها تدفعها مخاوف متجددة دائمة مما قد يقبل عليه الطرف الآخر (Perroux, 2019). وهذه التناحرات، رغم قدمها (قبل ثورة 2011)، طالما كانت مادة دسمة استغللتها النخب السياسية خلال عهد القذافي (Perroux, 2019).

ويشير فوكوياما (Fukuyama, 2014, p. 3360) إلى أن "النجاح في بناء الدولة يعتمد بالتالي على الوجود المسبق لحس الهوية الوطنية التي تجسد روح الولاء للدولة نفسها وليس لأي مجموعة اجتماعية تقوم عليها". فبناء الأمة أمر لا غنى عنه لنجاح عملية بناء الدولة، وهو ما يتطلب خلق تقاليد ورموز وتواريخ وطنية مشتركة تعزز الولاء الراسخ والثقة المتبادلة (Fukuyama, 2014). لليبيين تاريخ سياسي يصعب نسيانه، وغالبا ما كانت هذه الذاكرة السياسية من العوامل المعيقة لجهود الوساطة والتوفيق بين مختلف الأطراف المتصارعة في المجتمع الواحد.

ووفقا لفوكوياما (Fukuyama, 2014)، بينما تضطلع الدولة بدور جوهري في مسار بناء الدولة، تلعب مختلف الجهات الفاعلة في المجتمع المدني بدورها دورا هاما في خلق حس بالهوية الوطنية. ويمكن القول هنا أن بناء الدولة عملية تتعدد فيها أوجه الاستثمارا تتم بموجهها جهود التشاور والوساطة مع مختلف الأطراف المعنية على أساس التدرج الزمني. فبناء الثقة في ليبيا استثمار قد يستلزم وقتا والتزاما طويل المدى من جانب الدولة، وسيشمل الاستماع والتوسط والعمل بالتعاون مع مختلف المجموعات العرقية والقبلية والدينية في البلد. وقد يكون لهذا الأمر تداعيات على مستوى تسريح الأخطار الأمنية القائمة واستعادة النظام العام في دولة ليبيا.

2.3.2 وضع المجتمع المدني في ليبيا

قبل عام 2011 كان مفهوم المجتمع المدني شبه غائب في ليبيا. وبعد ثورة 2011 أخذت تظهر منظمات المجتمع المدني بشكل كبير في ليبيا. وهذا ما يبين إلى حد كبير أن الجهات الفاعلة التي كانت عرضة للقمع سابقا باتت تتمتع بسلطة نتيجة للثورة الليبية. فقد بلغ العدد الإجمالي لمنظمات المجتمع المدني النشطة في ليبيا 2000 منظمة في عام 2014، أي بعد ثلاث سنوات فقط منذ السماح بتأسيس جمعيات تطوعية في ليبيا، لكن سرعان ما تراجع عددها بسبب تدهور الوضع الأمني في ليبيا بعد مايو 2014 (Perroux, 2015). كما غطت هذه المنظمات كل مجالات الحياة تقريبا، بما في ذلك قضايا الشباب والمرأة والجمعيات الخيرية والإعلام وحل النزاعات والسياسة.

لكن يبقى النقاش القائم هو ما إذا كانت ليبيا تتمتع بثقافة راسخة في مجال المجتمع المدني أم لا. "وهذه الطفرة على مستوى منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك الحملات ومجتمعات التواصل الاجتماعي، مردها في المقال الأول الافتقار إلى التنظيم في البلد وليس بالضرورة بسبب ثقافة المجتمع المدني. ومنظمات المجتمع المدني في معظمها تركز على قضايا حقوق الإنسان أو حقوق المرأة أو القضايا الإنسانية بشكل عام" (Sawani 2012: 20). لكن الكثير من المنظمات لا تزال ضعيفة. وتقدر مصادر محلية أن ما يناهز 100 مجموعة نشطة في مجال المجتمع المدني تركز على

حقوق الإنسان في ليبيا، لكن بضع عشرات منها فقط هي الفعالة. وكثيراً ما تستهدف المجموعات المسلحة نشطاء المجتمع المدني.

معلوم أن المجتمع المدني المفعم بالحياة يجسد جوهر بناء الدولة، لكن الوضع الراهن في ليبيا لا يسمح بذلك. "وتعتبر التناحرات وحالة عدم الاستقرار والانقسامات السياسية والأيدولوجية والتهديدات المباشرة لمنظمات المجتمع المدني وأعضائها وانعدام الأمن العام من بين العوامل الرئيسية التي تجبر منظمات المجتمع المدني على التراجع عن أنشطتها. وعلى نفس المنوال باتت الأحزاب السياسية معزولة" (Mikail, 2016: 4).

ينشط أعضاء المجتمع المدني في بيئة مقيدة. ففي نوفمبر 2015، أعلنت وزارة الثقافة والمجتمع المدني أنه يتعين على جميع الأفراد العاملين في منظمات المجتمع المدني تقديم إخطار وطلب الموافقة من السلطات قبل حضور أي اجتماعات أو ورشات عمل أو مؤتمرات خارج ليبيا (Mikail, 2016). وفي 2016 أصدرت مفوضية المجتمع المدني إجراءات تنظيمية إضافية موجّهة لمنظمات المجتمع المدني الوطنية بشأن متطلبات الإبلاغ، ولمنظمات المجتمع المدني الأجنبية بخصوص الوصول إلى أماكن التفتيش والسجلات المالية والإدارية. أشار تقرير وزارة الشؤون الخارجية الأمريكية بشأن حقوق الإنسان لعام 2017 إلى أنه رغم عدم لجوء الحكومة لمنع منظمات حقوق الإنسان من مزاوله أنشطتها، إلا أنها لم تتمكن من حمايتها من العنف الذي كثيراً ما كان يستهدف نشطاءها على وجه الخصوص.

نشأت منظمات المجتمع المدني في ليبيا من رحم العمل التطوعي والخيري الذي استهدف تلبية الاحتياجات الأكثر إلحاحاً للسكان المتضررين من الصراع. وبالتدرج أضحت المجموعات والجمعيات الخيرية منخرطة في كيانات أكثر تنظيمياً، مثل منظمات المجتمع المدني. ومع ذلك، يبقى مفهوم منظمة المجتمع المدني حديث نسبياً في السياق الليبي، وهذا ما يفسر عد التوفر على المعارف والدرايات الكافية لإعطاء تعريف محدد لمنظمات المجتمع المدني (Perroux, 2015). وهذا الضعف على هذا الصعيد يعود بأثر سلبية على تنفيذ أنشطة الفاعلين في هذا المجال على أرض الواقع.

يتوقف نجاح منظمات المجتمع المدني بشكل عام على وجود مستوى من القبول من المجتمع، بما في ذلك السلطات المحلية والمؤسسات الخاصة. لكن تشير بعض الدراسات إلى أن منظمات المجتمع المدني المنخرطة في أنشطة المناصرة والتوعية لا تتمتع بنفس القدر من السمعة الجيدة كما هو الحال بالنسبة للمنظمات المزاوله للأنشطة الخيرية (Perroux, 2015). وبالإضافة إلى ذلك، أدى الافتقار إلى معلومات بخصوص مصدر تمويل منظمات المجتمع المدني وضعف أو غياب آليات الشفافية بشأن النفقات المالية إلى نشأة جو من عدم الثقة في القطاع من جهة

المواطنين العاديين. وزيادة على ذلك، بات النشاط الليبيون، على نحو متزايد، عرضة للتهديد المباشر والاعتداء والاختطاف والقتل. كما أن العوامل المتمثلة في انعدام الأمن وعدم الاستقرار والأزمة السياسية والاقتصادية التي طال أمدها ونقص السيولة وارتفاع أسعار السلع الأساسية ساهمت بشكل كبير في تراجع أنشطة منظمات المجتمع المدني.

ومن خصائص المجتمع المدني في ليبيا أيضا قوة روابطه مع القبائل وباقي المنظمات الاجتماعية المحلية القائمة على صلات القرابة. "فالقبائل لها تاريخ ويعتمد أعضاؤها على الذاكرة المشتركة، ولا يحدون عن نهج الأجداد، بل ويضمنون العدالة الاجتماعية. وأهميتها هي ما يجعل الشعب والقادة السياسيين في ليبيا يأخذون آراء زعماء القبائل على محمل الجد. وحتى معمر القذافي اعتمد على الاتفاقات مع القبائل والعشائر لضمان الاستقرار. وفي الوقت الحالي، تتمتع القبائل بدور أكثر أهمية على المستوى الاجتماعي في ظل الانقسات السياسية وغياب سيادة الدولة. لهذا ستبقى القبائل عنصرا لا غنى عنه في ليبيا، لكن السؤال هو ما إذا كانت ستتمتع بالسيادة الكاملة في بعض أجزاء ليبيا بسبب غياب حكومة مركزية. ويرى الكثير من الليبيين أنه قد يكون من الصعب المبالغة في التأكيد على دور الديناميكيات القبلية في القرن الحادي والعشرين" (Mikail, 2016: 5). لكن يبقى عامل القبلية قوي جدا في ليبيا ويجب أن يؤخذ هذا النظام بعين الاعتبار، لا سيما وأن له تأثير كبير على القضايا الأمنية (Schnelzer, 2016).

2.3.3 دور وتأثير القبائل والزعماء التقليديين في الحكم والإدارة العامة

ثمة صلة وثيقة بين القبائل وأنظمة الإدارة العامة في بعض بلدان الشرق الأوسط، لأنها تؤثر على العمليات الإدارية في هذه البلدان بطريقة أو بأخرى (Keshishian, 2013). ويتجلى هذا التأثير بالأساس في عمليات تعيين الموظفين العموميين والتعيينات السياسية. فمن الممكن والسهل تحديد الجذور التاريخية والسياسية والاجتماعية للبنيات القبلية والعشائرية في بلدان مثل ليبيا. وعلى امتداد العصور، طالما كان الصراع في هذه المنطقة في الأساس بمثابة لعبة القوى بين من يدهم القوة ومن لا سلطة لهم، خاصة فيما يتعلق بالقبائل وباقي الفاعلين الاجتماعيين المحليين (Anderson, 1984).

على الرغم من أن العشيرة والقبيلة باعتبارهما شكلان من أشكال التنظيم الاجتماعي قد حظيتا باهتمام كبير في الأوساط الأكاديمية، إلا أن هذه المجموعات لم يتم إدراجها بالكامل في عملية دراسة الإدارة العامة في الشرق الأوسط. وبالنسبة للمهتمين بفهم الإدارة العامة في الشرق الأوسط، فإن هذا الإشراف غير مشجع طالما أن العشائر تكمل الهياكل والعمليات الإدارية للدولة وتنافسها.

هناك أشكال مختلفة من مؤسسات الحوكمة في جميع أنحاء العالم تعنى بالتعامل مع قضايا مثل العادات والقواعد والتقاليد في أنظمة السكان الأصليين والمجموعات العرقية حيث يشغل الزعماء أو القادة التقليديون مناصب قيادية على امتداد أجيال. تم إحداث هذه الهياكل للتعبير عن منظومات معتقدات مجموعات مجتمعية معينة. ففي بيئة اجتماعية سياسية سريعة التغير وحديثة، بات من الضروري إدراج جوهر القيادة التقليدية في التيار الرئيسي للديمقراطية لتحسين الحوكمة (Ben Lamma, 2017).

في أجزاء كثيرة من أفريقيا، وليس فقط في ليبيا، "كانت المجتمعات (والبلدان لاحقاً) خاضعة لحكم الزعماء التقليديين، فقد كانوا بمثابة قادة سياسيين تحركهم بقوة النزعات العائلية، وفرضوا قوانين عرفية للحفاظ على النظام العام في أوساط شعوبهم وحكموا مجتمعاتهم. ويمكن بالتالي اعتبار هذه الحقبة السابقة للمد الاستعماري حقبة طائفية، عندما كان الاقتصاد منظماً على أساس العائلة. ومع مرور الوقت بدأت النزعات العائلية تتلاشى بالتدرج خاصة مع تشتت أفراد الأسرة على مناطق جغرافية متفرقة بحثاً عن فرص شغل أفضل، وتبعاً لذلك بنوا سلطاتهم في نطاق جغرافي معين" (Vyas-Doorgapersad, 2013: 211).

ثمة نقاش جارٍ بشأن سبل دمج القيادة التقليدية في الإدارة العامة الحديثة. وهناك رأي يقول بأهمية الاعتراف بالزعماء التقليديين في إطار هيكل الدولة اللامركزي ونمط الحكم الديمقراطي بصفتهم عنصراً فاعلاً مهماً في التنمية المستدامة، ومن المهم الاستفادة من السلطة الاجتماعية التقليدية التي يحظون بها لاستعادة سلطة الدولة وتعزيز أداء مؤسسات الدولة في المناطق المحلية. وفيما لوضع الليبي، نظراً لكون البنية القبلية حقيقة تاريخية في هذه المنطقة، يمكن للدولة المركزية الاستفادة من هذا الهيكل اللامركزي لكسب دعم القبائل وباقي الفاعلين الاجتماعيين في تنفيذ السياسات العامة واستعادة النظام وسيادة القانون في المناطق النائية.

يبلغ عدد سكان ليبيا ما يقارب 6.5 مليون نسمة، ويستقر معظمهم على طول ساحل البحر الأبيض المتوسط (حوالي الثلثين في إقليم طرابلس، والثلث في إقليم برقة، وحوالي 5% في إقليم فزان)، نظراً لكون 1% فقط من إجمالي أراضي البلد هي الصالحة للزراعة. وتطغى على التركيبة السكانية في ليبيا - حسب المعايير العربية - فئة الشباب، لكن وتيرة الشيخوخة سريعة. ومتوسط الأعمار هو 24.5 سنة، و 32.8% من السكان تقل أعمارهم عن 14 سنة. ورغم أن هذه النسبة مرتفعة نسبياً حسب المعايير الأوروبية، إلا أنها في تراجع. (نسبة السكان فوق 65 أقل من 5% فقط). فمن ناحية، ارتفع متوسط العمر المتوقع بشكل كبير في العقود الماضية: من متوسط 45-46 سنة في 1960 إلى 77.65 سنة في الوقت الحاضر.

ومن ناحية أخرى، مع التغيرات السريعة في الظروف المعيشية، مثل التعليم أو التوسع الحضري، تلد النساء عددا أقل من الأطفال حيث يقدر معدل الخصوبة الإجمالي بـ 2.96 طفل لكل امرأة (تراجع من معدل 6.32 في عام 1995 و 3.71 في عام 2000). كما تم القضاء على الأمية بشكل شبه كامل، بحيث أصبح 82.6% من إجمالي السكان قادرين على القراءة والكتابة. وتبلغ نسبة التوسع الحضري 78% (مقارنة بـ 27% في عام 1964 و 40% في الثمانينيات) وتنمو بمعدل سنوي يقدر بنحو 2.1% (مقارنة بـ 8% سنويا في منتصف الثمانينيات).

تتألف التركيبة السكانية في ليبيا من العرب والأمازيغ والطوارق والتبو وبعض العرقيات من أفريقيا جنوب الصحراء، بالإضافة إلى عدد غير معلوم من الأجانب. وبعد الأمازيغ والطوارق والتبو من جنوب الصحراء السكان الأصليين للمنطقة، لكن أعدادهم طالما كانت صغيرة داخل البلد - أقرابهم العرقيون أكثر عددا خارج حدود ليبيا - وهذا لا يمكنهم من لعب دور سياسي أو اقتصادي مهم في البلد. وكانت طريقة حياتهم التقليدية عبارة عن مزيج بين الزراعة والرعي (Fanack, 2020).

دخل العرب إلى ليبيا في القرن السابع، ثم تلى ذلك موجة هجرة جديدة في القرن الحادي عشر، مع وصول القبائل البدوية من بني هلال وبني سليم. وبدخول العرب تعرف الأمازيغ والطوارق على الإسلام واللغة العربية. ومع مطلع القرن السادس عشر، كانت جميع المجموعات العرقية الرئيسية والعناصر التكوينية حاضرة، وتطور تدريجيا هذا المزيج الخاص - العرقي والثقافي واللغوي والاجتماعي - الذي أصبح يحدد السمات الأساسية للمجتمع الليبي اليوم ويميزه. ورغم حكم العثمانيين الأتراك لليبيا حتى مطلع القرن العشرين، إلا أنهم لم يخلفوا أثرا كبيرا على السياق الاجتماعي كان متوقعا. وحتى الاستعمار الإيطالي في النصف الأول من القرن العشرين فشل في ترك بصمته. وفي كلتا الحالتين، ربما يعود السبب في ذلك إلى كون أراضي ليبيا، كما هي معروفة حاليا، وقتها الأرض الفاصلة بين حدود المغرب العربي والمشرق، بين المجال الاستعماري البريطاني والفرنسي (Rozsa and Tüske, 2011). وعند تأسيس الدولة الجديدة، المملكة الليبية، في عام 1951 ظلت فكرة الأرض "الفاصلة" أو "المتداخلة" قائمة، وتجلى ذلك في تقسيم البلد إلى ثلاثة أقاليم: برقة، المرتبطة تاريخيا بالمشرق، وطرابلس، المرتبطة بالمغرب العربي، وفزان، وهي جزء من الصحراء الكبرى. وبطريقة أو بأخرى تتجلى هذه الاختلافات في أحداث العصر، على الرغم من كل الجهود المبذولة في زمن المملكة والجمهورية لتأسيس دولة و "أمة" متكاملة (Fanack, 2020; Rozsa and Tüske, 2011).

لذلك يمكن القول بأن المجتمع الليبي في معظمه خليط متجانس بين العرب والأمازيغ، مع وجود استثناءات قليلة. والتبو، الذين يعيشون بالأساس في أقصى الجنوب، فئة تنتهي إلى عرق أفريقي داكن اللون إلى حد كبير ولغتهم تنتهي إلى أسرة لغوية مختلفة (أسرة اللغات النيلية الصحراوية، بينما تنتهي اللغة العربية والأمازيغية إلى الأسرة الأفرو آسيوية). وهناك فئات أخرى من أفريقيا

جنوب الصحراء، ومعظمهم من نسل العبيد السود الذين اندمجوا في المجتمع الليبي لعقود، إن لم يكن لقرون (Rozsa and Tüske, 2011).

ورغم أن المجتمع الليبي يعتبر رافضاً للأشخاص ذوي البشرة السمراء، يبدو أنه يميز بين السود الأصليين في البلد والوافدين منهم حديثاً من البلدان المجاورة مثل مالي والنيجر والسودان وغيرها. ومن الصعب للغاية تقدير عدد العمال الأجانب من البلدان الأخرى - سواء كانوا من الدول العربية أو أوروبا أو أي مكان آخر - لكنهم أصبحوا يشكلون مصدر قلق مع اندلاع الحرب الأهلية الليبية، فقد تضمنت موجات اللاجئين الهائلة على الحدود التونسية والمصرية لليبيا أعداداً كبيرة من الأجانب.

وينضاف إلى هذه التركيبة العرقية الانتماءات القبلية والعشائرية، والتي لا يمكن إلا تخمين مدى أهميتها. فالتاريخ يشير إلى أن نظام القبلية عند السكان الأمازيغ القدماء تعزز مع دخول النظام القبلي العربي (Rozsa and Tüske, 2011). لكن مع وصول القذافي والضباط الأحرار إلى سدة الحكم عام 1969، حاولوا القضاء على النظام القبلي في إطار تحديث بنية المجتمع - تشير العديد من التحليلات إلى أن السبب الرئيسي وراء ذلك تمثل في الشعور بالدونية السائد في قبيلة القذافي، القذافي، عند مقارنتها بأكبر قبيلتين في ليبيا، أي ورفلة والمقارحة، لكن من ناحية أخرى، هذه الدونية بالضبط هي التي أوصلت القذافي إلى السلطة في عام 1969 عندما كان يخلق التوازن بين القبيلتين الرئيسيتين. ومن العوامل الأخرى أيضاً المعارضة المحتملة من قبل النخب القبلية للتغيير في البنية السياسية والاجتماعية للبلد (Fanack, 2020). وبحلول عام 1979، أصبح من الواضح أنه لا يمكن إلغاء التنظيم القبلي للمجتمع، لذلك قرر القذافي الاعتماد على القبائل لبناء سلطته. وإلى جانب قبيلته بالطبع، استفادت القبيلتان الرئيسيتان على وجه الخصوص من العديد من المزايا والمناصب. لكن محاولة بعض المنتمين لقبيلة ورفلة الانقلاب على الحكم في عام 1993 (فشلت المحاولة) بسبب الشعور بالدونية أمام المقارحة، أعلن القذافي عن تشكيل ما يسمى لجان القيادة الشعبية.

وكان تنظيم هذه اللجان من مهمات القبائل وأعيانهم، الذين لم يتم تمكينهم فقط لمكافحة أقرانهم على الخدمة الجيدة، بل كانوا مسؤولين أيضاً عن أعمال القبيلة. مع تزايد اعتماد نظام القذافي على أعيان القبائل، تعرضت باقي أشكال المنظمات غير الحكومية للقمع بوتيرة متزايدة، بينما بات الطابع القبلي لحكمه وتوجهه أكثر جلاء (على سبيل المثال: البيعة، القسم الذي يؤديه زعماء القبائل كتابة ويعرض لبراه الجميع، والطريقة التي عاش بها - في الخيمة - أو طريقة ارتدائه للملابس الليبية التقليدية... إلخ).

لطالما حظيت الحياة القبلية والقبيلة بمكانة خاصة في الثقافة العربية، حتى في فترة ما قبل الإسلام (Rozsa and Tüske, 2020). وفي الفترة الإسلامية، تتجسد العلاقة الأساسية التي تحكم المجتمع العربي التقليدي في نموذج "الله - الحاكم - الرعية". وفي ليبيا، جعل القذا في هذه العلاقة تتمثل فقط في "الحاكم (القائد) - الرعية" بعدما أطاح هو والضباط الأحرار بالنظام الملكي الذي استمد شرعيته من انتماؤه الديني المتمثل في الطريقة السنوسية. واستعاضت القيادة الثورية الجديدة عن بنية الحكم الموروثة من الماضي ببنية جديدة، أيديولوجيتها لا هي اشتراكية ولا رأسمالية، يدعي القذا في أنها تمثل نظرية عالمية ثالثة، يشكل الإسلام (أي فهم النظام الحاكم للإسلام) أساس الحكم (Rozsa and Tüske, 2011).

ونتيجة لذلك، اكتسبت ليبيا بنية مزدوجة، تتعايش وتتداخل من خلالها المنظمات التقليدية والقبلية مع نموذج المؤسسات الغربية. وفي ظل هذه البنية الموروثة، يتم اتخاذ القرارات في المجال "الحقيقي" للسياسة من قبل العملاء الذين يتم تحديد موقعهم وسلطتهم في المقام الأول بناء على مدى قربهم من مركز السلطة "الحقيقية"، قائد الثورة (الخاصة، أو أصحاب الامتياز). وما يحصل في المجال "الافتراضي" للدولة أمر ذو أهمية ثانوية، لأن دور هذا المجال منحصر فقط في تحقيق الالتزام بأطر الممارسة "المقبولة" دولياً - سواء تم فرضها من الخارج من قبل جهات أخرى آخرين (مثل المستعمرين في الماضي) أو تم إعدادها لاستيعاب اتجاهات التنمية الدولية في الماضي الحديث.

تعتبر ليبيا واحدة من أكثر المجتمعات القبلية والمحافظه في العالم العربي، حيث لا تزال المثل الأخلاقية والمبادئ التوجيهية لنمط الحياة الصحراوية، العربية والأمازيغية والأفريقية التي تعود إلى قرون، حاضرة بقوة في الحياة اليومية (Rozsa and Tüske, 2011). وهذا ما يجسد نمطا متفردا يتسم به المجتمع الليبي دون غيره، وهو بذلك غير مفهوم للآخرين وفي الوقت ذاته يتيح إمكانية التنبؤ بردود فعل معينة داخل المجتمع في سياق التفكير الاجتماعي الليبي. ولموجة الحداثة والتوسع الحضري (المفضي إلى إحداث تغيير في عادات الزواج، إلى جانب قضايا أخرى) والعولمة - المتعلقة من وقت لآخر بسبب الأحداث السياسية - آثار وبالفعل بدأ يظهر ذلك في بعض التغيير في هذه الأنماط، لكن يبقى عمق ونطاق هذا التحول غير معلوم حتى الآن. وهناك تباين كبير في الآراء والتحليلات بخصوص فهم الدور، إن وجد، الذي لا تزال تتمتع به البنية القبلية في الأحداث الليبية.

يرى البعض أن القبائل هي الكفيلة بتحديد النتيجة النهائية للحرب الأهلية في ليبيا. ويعتقد آخرون أنه في حين أن العلاقات القبلية قد تكون مهمة في الحياة اليومية، في حالات مثل التقدم لوظيفة أو منصب آخر، إلا أن لا دور مهم لها في مجال السياسة. ويشار في كثير من الأحيان إلى وجود حوالي 140 قبيلة في ليبيا، تشكل ما يقارب 30 تكتلا قبليا رئيسيا، اجتمع في محادثات

اسطنبول التي أجرتها تلمعارضة الليبية ما يقارب 100 من زعماء المجموعات والقبائل الليبية ومعظمها من ورفلة بني وليد، بينما بلغ عددهم في الاجتماع الموازي (المؤتمر الوطني لقبائل ليبيا) الذي نظمه النظام في طرابلس ما يقارب 2000 من الأعيان من 851 قبيلة وتكتل قبلي.

وهذه الأرقام تعكس البنية المعقدة والمركبة للنظام القبلي في ليبيا. والتكتلات القبلية تتسم ببنيتها الفضفاضة - مثل الكونفدراليات إلى حد ما - التي تضم مجموعة من القبائل والقبائل الفرعية والعشائر والعائلات، ولكل منها قادة محليين واهتمامات خاصة بالإضافة إلى درجات مختلفة من الولاء للنظام. كثير من الناس يعيشون في المدن، وقد تعكس أسماؤهم العائلية الانتماء القبلي، لكن هذا لا يعني بالضرورة أن الشخص يتلقى توجيهات من شيوخ القبائل أو يقبل بها. وتشير التقديرات إلى أن حوالي 15% من الناس ليس لديهم انتماء قبلي، أي أن جذوره أمازيغية أو تركية أو غير ذلك من المجتمعات. لذلك، كل ما يمكن قوله هو أنه على الرغم من المحاولات العديدة لـ "بناء الأمة" (بداية من قيام الدولة، ثم إعادة هيكلتها لضمان التوزيع العادل لعائدات النفط، وصولاً إلى محاولات القذافي لإشراك الجماهير في عملية صنع القرار)، لا يزال النظام القبلي حاضراً بقوة ويعكس النموذج الأخلاقي والتقليدي للتنظيم الاجتماعي، وما عدا ذلك كله باء بالفشل.

وتشمل التركيبة القبلية في ليبيا التقاليد العربية والأمازيغية والأفريقية وتستند إلى تعاليم الإسلام والقانون الأخلاقي الصحراوي وترفض قطعاً تدخل أي قوة أو نموذج خارجي. فلا نموذج آخر يحظى بالمصداقية غير النموذج القبلي السائد. ورغم الإقرار بالتغيرات المرتبطة بالحدثة والعودة، لا يزال الأساس الذي تقوم عليه الشرعية هو النموذج القبلي الليبي للتنظيم الاجتماعي. وهذا هو السبب الذي يجعل النظام والمعارضة يحاولان حشد أكبر قدر ممكن من دعم القبائل، حتى لو كان ذلك لا يجسد سوى مصلحة رمزية. وفي الأخير، يبقى السؤال المطروح هو ما إذا كان التوسع الحضري والتصنيع يشكلان قوة كافية لإعادة هيكلة المجتمع على أسس جغرافية وحضرية ومهنية من أجل خلق هويات وولاءات جديدة، أو بالأحرى لتحطيم البنية القبلية القديمة دون رجعة.

يدعى في كثير من الأحيان أن القذافي يتصرف كزعيم قبلي، وهذا ما يثير تساؤلات بخصوص السياق الذي يكتسب منه سلطته دون شغل وظيفة أو منصب رسمي في الدولة. والواقع أن الجماهيرية كانت قائمة إلى حد كبير على الإطار القبلي. لذلك لم تكن "ثورة" 2011 في ليبيا (ولا يمكن أن تكون) مبادرة اجتماعية حقيقية قائمة على أسس متينة، بل مجرد تحد لنظام توزيع السلطة القائم، ومن ثم يجب التعامل معها على أنها صراع قبلي.

الأمر يتعلق بالسلطة، ولا علاقة له بالشواغل الاجتماعية (كما هو الأمر في تونس ومصر). فبنغازي، من خلال تأكيدها على زعمها بأنها المركز الجديد، تشن حرباً قبلية - تراثية - منتظمة

من أجل السلطة. ويتجلى ذلك بوضوح في سياسة التحالف التي تعتمدها: ينبغي للغرب أن يمد المعارضة بالمال والسلاح ويوفر لها الحماية، وينبغي القيام بذلك على الفور. وفي هذا السياق، لم تشكل احتجاجات الربيع العربي وثورة الإنترنت... إلخ (في "المجال الافتراضي") سوى فرصة للإطاحة بالقدافي والنخبة القديمة من السلطة (في "المجال الحقيقي"). وحاول الوزراء السابقون وغيرهم من المسؤولين الحكوميين الذين غيروا مواقفهم وانضموا إلى المعارضة اغتنام هذه الفرصة والاستفادة منها و(إعادة) سلطة قبائلهم إلى الواجهة.

ومن خلال تأطير مطالبهم في سياق الربيع العربي وضم أحمد الزبير أحمد السنوسي، سليل الملك إدريس، إلى صفوفهم، تمكنوا من ضمان الدعم الدولي والإقليمي في "المجال الافتراضي". كما أن روابط الاتصال التي تجمع أحمد الزبير أحمد السنوسي والمعارضة بالزعماء الدينيين في البلد الذين يعانون من التضيق وفرت غطاء الشرعية الدينية اللازمة لكسب المعركة في "المجال الحقيقي" أيضا. وفي حال نجح هذا المنطق سيكون المجلس الوطني الانتقالي قد قام بانقلاب (الذي غالبا سيطلق عليه "ثورة" لاحقا)، وسيتولى زمام الأمور في البلد قيادة/ تحالف قبلي جديد وسيطر على الثروة النفطية. وما يجعل الأمر أقرب للواقع هو غياب "الطبقة الوسطى" في ليبيا. فلا يمكن لمنطق النظام الوراثي أن يسمح لأي شيء مستقل بالظهور.

كانت بنغازي مركز المملكة وتميزت العلاقة بين طرابلس وبنغازي بالمنافسة على مر التاريخ. واستندت سلطة القدافي إلى قوى استخباراتية وأمنية قوية لها الولاء الأعمى له، تم اختيارها بعناية من القبائل التي تعاني من انقسامات قبلية. وعلى هذا النحو، شكلوا - إلى جانب مجموعة صغيرة جدا من المثقفين الذين كانوا يشيدون بالقدافي - الطبقة العليا في المجتمع الليبي، أو الخاصة، وأصحاب الامتيازات.

غيرهم من الناس كانوا يعتبرون من العامة فقط، وهذا ما جسد حرفيا النموذج التقليدي القائم على علاقة "الحاكم - الرعية". عندما أُغلقت المشاريع الصغيرة الخاصة بشكل دائم في منتصف الثمانينيات، ألغيت الظروف المالية "للطبقة الوسطى" التي كانت تنشأ بحذر شديد، وبالتالي تم القضاء عليها نهائيا. ومع قلة البيانات بخصوص المشاريع التجارية الصغيرة التي سمح بمزاومتها (من جديد) بعد ذلك، لا يسعنا إلا أن نفترض أن الموالين لنظام القدافي هم فقط من عادت إليهم المناصب التي تعرضت للتضييق واستفادوا من الاتصالات والتدخلات في هذا الصدد. وفي نهاية المطاف، سيفوز مركز القوة الجديد في ظل غياب "الطبقة الوسطى".

ويتمثل أحد أبرز التحديات المتعلقة بالمشاركة المستقبلية مع السلطات التقليدية في أنه أصبح من الصعب على نحو متزايد تحديد هذه الكيانات، وأصبحت الفوارق بين هياكل الحكم الرسمية وغير الرسمية في جنوب ليبيا تزداد غموضا يوما بعد يوم. وهذا الوضع ليس جديدا في منطقة فزان، لا سيما في أوساط الطوارق، الذين لديهم تاريخ من الاستقطاب الانتقائي في الجهاز الأمني

للغذا في. لكن منذ عام 2011، خاصة مع تراجع وجود الدولة في المنطقة، باتت السلطات التقليدية أكثر ارتباطاً بالسلطات البلدية، على المستوى الرسمي، بدلا من قيامها كمجرد كيانات منفصلة. وقد يكون لهذا الأمر تأثير طويل الأمد على شرعية السلطات التقليدية التي باتت تحظى بسمعة جيدة في أعين المجتمع باعتبارها أكثر مرونة وودية وفعالية من السلطات من داخل الدولة. ويمكن أن يكون للظاهرة أيضا تأثير على التدخلات المتعلقة بالسياسات في المنطقة مستقبلا، لأن الإشراف المتزايد للدولة للسلطات التقليدية قد يؤدي إلى توسيع مجال نقاط الدخول للحكومات والمنظمات الدولية والجهات الفاعلة المحتملة التي يمكن أن تعمل معها.

وعملية دمج السلطات الرسمية وغير الرسمية قائمة في جزء كبير منها على قانون الحكم المحلي رقم 59 لعام 2012، الذي كان بمثابة العامل المخول للسلطات التقليدية الحصول على تمثيل سياسي ديمقراطي من خلال الانتخابات المحلية. وهذا يمثل تحديا وفرصة في نفس الوقت بالنسبة للسلطات التقليدية، وتتمثل الفرصة في إمكانية الوصول إلى موارد وقدرات أكبر من خلال النفوذ والمناصب الرفيعة المستوى في جهاز الدولة. لكن التحدي يتجسد في كون السلطات التقليدية امتسبت المصداقية من خلال تقديم نفسها كبديل لآلية الدولة، والعديد من الشخصيات التقليدية التي أجريت معها مقابلات تحاول البقاء بعيدة عن الدولة. كما تشكل الفئات التي لا تنتمي بصورة مباشرة إلى أي سلطة تقليدية أو رسمية حاجزا بين الجهتين. ويبقى عامل التوفيق بين المشاركة المتزايدة للسلطات التقليدية على مستوى البلديات والمزايا الفريدة للحكم غير الرسمي حسب ما تحدده المجتمعات من أبرز التحديات أمام هذه السلطات.

تصورات من أجريت معهم المقابلات بشأن أدوار ووظائف القبيلة

- تجسد القبائل شبكات اجتماعية تنشط بالأساس في المناطق الريفية وليس في المدن الكبيرة. فإذا أنشأنا بلديات قوية في البلدات الريفية، فلن تكون هناك حاجة للقبائل.
- تدعي بعض القبائل أن لها صلاحية السيطرة على كل شيء بما في ذلك آبار النفط والمطارات والطرق السريعة. لذلك من الضروري وجود سلطة عامة قوية تفرض وجودها في كامل البلد، سواء أكانت مركزية أو محلية.
- الولاء للقبائل ليس بالقضية الرئيسية في ليبيا. ففي بعض مناطق ليبيا، لاسيما المناطق الريفية، ليس أمام الناس خيار سوى الانضمام إلى القبائل. القبائل توفر الأمن والرفاه. وإذا استعادت الحكومة سيادتها الكاملة في جميع أنحاء البلد، ستقل الحاجة إلى القبائل وبالتالي الولاء لها.

3

أبرز التحديات وعوامل الخطر
في إصلاح الإدارة العامة

يواجه إصلاح الإدارة العامة في ليبيا المعاصرة العديد من التحديات والمخاطر، منها تحديات إدارية وسياسية واقتصادية وأمنية واجتماعية. وعلى الرغم من التحديات العديدة التي تواجه البلاد، فإن الخروج من هذه الأزمة واستمرار إصلاح الإدارة العامة يتوقف على الحكومة الجديدة وحكمة القيادة الجديدة بدعم دولي. كما أنه من المهم أن يتحد الشعب الليبي نفسه ويتحمل المسؤولية في الدفع بعجلة تطور بلاده. ويمكن للمجتمع الدولي أن يلعب أيضا دوره الخاص، لا سيما في ضوء التجربة والدروس التي استقاها من إصلاح الإدارة العامة في مجتمعات ما بعد الصراع.

يحدد هذا الفصل التحديات الرئيسية التي تواجه نظام الإدارة العامة في ليبيا ويستشرف عوامل الخطر المرتبطة بأي إصلاح جدي. فمعظم التحديات التي تم تحديدها موروثه من عهد النظام السابق. ومع ذلك، لم يتم القيام بأية محاولة جادة لإصلاح الإدارة العامة بعد انتفاضة 2011، مما أدى إلى تفاقم المشاكل القائمة أمام الإدارة العامة وظهور تحديات جديدة. وتتطرق الأقسام الفرعية التالية لمختلف التحديات التي تواجه نظام الإدارة العامة في ليبيا. وصنفنا هذه التحديات إلى ما هو إداري وسياسي واقتصادي وأمني واجتماعي. وتستعرض وتناقش مختلف التحديات والأسباب الجذرية في كل فئة (Elfeitori, 2018).

3.1 التحديات الإدارية

تشمل هذه الفئة عددا من التحديات التي تتطلب اهتماما فوريا. وسيتم فيما يلي عرض ثلاثة عشر تحديا على كونها تحديات إدارية رئيسية تؤثر على الأداء الفعال للإدارة العامة في ليبيا.

ضعف الإرادة والرؤية السياسية وغياب خطة استراتيجية

على الرغم من عدد محاولات الإصلاح التي جرت في ليبيا على مدار الخمسين عاما الماضية، ظل هناك نقص في الإرادة السياسية والرؤية والاستراتيجية. ففي عهد القذافي، لم تتخذ قرارات جادة تهم القيام بإصلاح مدروس للإدارة العامة، بل تم تغيير نظام الإدارة العامة الموروث من عهد الملك

إدريس بطريقة عشوائية، مما أدى إلى تدهوره. ولم تكن هناك رؤية أو استراتيجية وطنية واضحة للبلاد، مما جعل إصلاح الإدارة العامة مراداً صعب المنال.

إن وجود حكومة مركزية قوية سيمكن من تطوير وتنفيذ استراتيجيات وطنية متماسكة للإصلاح والتنمية. وضمان توزيع الدخل القومي والموارد (بما في ذلك النفط) على أساس الاحتياجات والأولويات الوطنية، فضلاً عن تعزيز الهوية الوطنية (وبالتالي التماسك الاجتماعي) لتسمو على الانتماءات الإقليمية أو القبلية.

هيكل تنظيمي حكومي غير مستقر

بسبب الطبيعة الاستبدادية للنظام السابق، خضع نظام الإدارة العامة في ليبيا لتغييرات عشوائية وغير مدروسة جعلت منه نظاماً فوضوياً وغير فعال. فمنذ الاستقلال، كان لدى ليبيا نظاماً فيدرالياً دام العمل به لمدة تناهز 13 عاماً، وذلك خلال عهد الملك إدريس. تم تعديل الدستور الليبي في عام 1963 لإدخال نظام جديد للحكم المحلي في 10 محافظات. وبعد الانقلاب العسكري عام 1963، تم تعليق العمل بالدستور وأدخلت الشرعية الثورية. فهذا يدل ببساطة أنه لا يوجد دستور مكتوب يوافق عليه الجمهور، ولكن بدلاً من ذلك كان بوسع القذافي أن يقرر بشأن الأنظمة القانونية والسياسات والقوانين الجديدة متى شاء. لقد انساق الهيكل التنظيمي للإدارة العامة مع التغييرات العشوائية في الحوكمة والسياسات والقوانين، مما أدى إلى عدم الاستقرار. لذا، يتعين أن تنعم المؤسسات الحكومية بالاستقرار وتنهج خطاً طويلة المدى.

مشكلة فاعلية الحكومة وهشاشة الدولة

يشير مشروع مؤشرات الحوكمة العالمية أن فاعلية الحوكمة في ليبيا لم تتحسن كثيراً منذ عام 1995، رغم وجود تحسن طفيف بين عامي 2002-2005. لكن سرعان ما تم تسجيل تراجع بعد عام 2005، بحيث تم الإبلاغ عن أرقام هي الأدنى على مر التاريخ في عام 2012، مما يشير إلى تدهور حالة الحكم والحاجة الملحة للإصلاح. وفي عام 2004، تم إنشاء وزارة تدريب القوى العاملة والتشغيل من أجل إصلاح الخدمة المدنية وعهد إليها القيام بإصلاح شامل للخدمة العمومية، مع التركيز على إرساء الشفافية في الحكومة والتوظيف على أساس الجدارة واعتماد التدريب لتعزيز تنمية القدرات.

ويظهر تقرير مؤشر الدول الفاشلة لعام 2012 الصادر عن صندوق السلام أن الدول التي طالها الربيع العربي احتلت المرتبة الأعلى في العالم من حيث "جهاز الدولة الأكثر تدهوراً" في ذلك العام. إذ احتلت ليبيا المرتبة الأولى، التي لا تحسد عليها، باعتبارها الدولة الأسوأ أداءً على أساس سنوي بين عامي 2006 و 2012، مع زيادة التدهور بنسبة 16.2%.

إن حجم هذا الانخفاض جدير بالملاحظة، بحيث إنه أكبر انخفاض سنوي يُسجل على الإطلاق في مؤشر الدول الفاشلة. ويتم تحديد الدرجات الفردية من أصل عشرة، ويتم دمجها من أجل تحديد الترتيب النهائي. وفيما يتعلق بشرعية الدولة، هناك انخفاض مزدوج في السنوات التي أعقبت عام 2011 وزيادة طفيفة بنسبة 0.7 من حيث انخفاض الخدمات العامة من نقطة البداية عند 8.3 في عام 2011. كما أظهر تحزب النخبة زيادة كبيرة من 4.4 إلى 9 و 8.8 في 2012 و 2013 على التوالي.

تنزع توصيات الإصلاح المنبثقة من هذه التقييمات إلى التركيز على قطاع الأمن والإصلاح السياسي للتأثير على الاستقرار. ثم تتناول بعد ذلك قضايا الحوكمة، بما في ذلك تنمية القدرات وإنشاء آليات المساءلة والشفافية داخل الحكومة، لاسيما عمليات الرصد والتقييم.

إن حجم التحديات التي تواجه ليبيا كدولة هشّة كبير للغاية، لكن وفرة الموارد ساهمت نسبيا في مكافحة المشاكل وبالطبع تركيز المجتمع الدولي اهتمامه عليها لأسباب جيوسياسية أفضى وسيفضى إلى جلب الاستثمار. وأدى التركيز على استقرار الوضع الأمني والإصلاح السياسي في ليبيا إلى حجب حجم التحدي المتعلق ببناء المؤسسات. وعلاوة على ذلك، يشكل استمرار أنشطة الدولة الريعانية عقبة رئيسية أمام تطوير نظام إداري مستقر في البلد.

على الرغم من أن الدولة تتمتع بخدمة مدنية دائمة ومحايدة من الناحية النظرية، إلا أنه من الناحية العملية ينظر إليها على أنها مسببة إلى حد ما. لذلك، يظل نزاع الطابع السياسي عن الخدمة المدنية لبنة أساسية للإصلاح. فهذه فرصة فريدة لإعادة تقييم قيم الخدمة العامة ورموزها من خلال استراتيجية تغيير شاملة "من القاعدة نحو الأعلى". وزيادة على ذلك، تتطلب ليبيا تحولا ثقافيا في معايير وقيم الإدارة العامة لتطوير الهياكل والأنظمة وثقافة القيادة والموظفين اللازمين لتعزيز التغيير. كما أنها بحاجة إلى معالجة قضايا إدارة الأراضي بشكل عاجل من أجل ضمان حكومة أكثر شمولية واستقرارا وبناء الثقة مع الناس. لذلك يُنظر إلى اللامركزية كوصفة سحرية للعديد من المشاكل الاجتماعية والسياسية التي تتخبط فيها البلاد. ومع ذلك، نظرا لأن استراتيجيات اللامركزية السابقة كانت ناجحة تماما، فإن صياغة هذه الاستراتيجيات تستلزم مقارنة شاملة قائمة على الأدلة ومتأصلة في التجارب المحلية.

بالإضافة إلى ذلك، أظهرت الأزمة السياسية والمؤسسية، التي تواجهها ليبيا في السنوات الأخيرة، أن مبادئ سيادة القانون وسير الدولة القانونية قد انتهكت بشكل كامل، وأن التقسيم الواضح بين المؤسسات المدنية والعامة قد قوض بشكل خطير نزاهة ومصداقية المؤسسات. إذ أدى فشل الدولة والمؤسسات في التعامل السريع مع الأزمة السياسية إلى وضع وصف فيه ليبيا بأنها "دولة هشّة في مرحلة ما بعد الصراع".

خلال الانتفاضات ضد نظام القذافي وبعده، ظهرت جهات فاعلة محلية غير حكومية بشكل عشوائي تقريبا، مما أدى إلى تفاقم الوضع المرهق مسبقا. فانتصرت المجالس المحلية والهيئات الثورية ومجالس الحكماء والشورى وكذلك الميليشيات المسلحة وأصبحت حكومات إقليمية ومحلية، بحكم الأمر الواقع، ونمت على حساب الأجهزة الرسمية. كما استعادت القبائل بعض وظائفها المفقودة وأصبحت أكثر مرونة، مما زاد من الفوضى على مستوى الإدارة العامة وفاقم عدم فعاليتها ومستوى الفساد المستشري فيها وهشاشتها.

وخلفت الاضطرابات التي أعقبت حكم القذافي لليبيا حالة انقسام وضعف لا يمكن إنكاره، فضلا عن تنامي نفوذ الجماعات المسلحة والأطراف على حساب مركز ضعيف. وتعاني البلاد من الآثار المدمرة للصراع المستمر/ الحرب الأهلية، التي تشل الإدارة العامة من خلال الحد من مواردها المرهقة أصلا وقدرتها على تقديم الخدمات، لا سيما على مستوى المحافظات والمستوى المحلي. فالمالية العامة للبلاد غير متوازنة مع تزايد العجز والدين العام واحتياطات النقد الأجنبي التي تأكلت بشدة. كما لم تتمكن الإدارة العامة من أداء وظائفها، ولم يتم دفع رواتبهم منذ شهور؛ وعندما يتم دفعها، لا يستطيع الناس الحصول على أموال نقدية من البنوك مما يجعل البلاد على حافة أن تصبح دولة فاشلة.

القدرة المؤسسية

عانت مؤسسات القطاع العام في ليبيا من مشاكل الفساد والمحسوبية وعدم الكفاءة وضعف التنسيق وسوء الإدارة والقدرة المؤسسية وغياب سياسات الأجور والتدخل السياسي.

لذلك، من المرجح أن تلعب قضايا الفعالية والإنصاف والمساءلة العامة لمؤسساتها السياسية ومؤسسات القطاع العام في ضمان استمرارية البلد واستدامته. ويتطلب الحكم السياسي الجيد الفصل الفعال بين السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية. إذ تتمتع الهيئات التشريعية بسلطات دستورية كافية، فيما يعتبر القضاء المستقل مؤسسة مهمة لضمان المساءلة والشفافية والشرعية. فإذا تم تشكيل السلطة القضائية بشكل مناسب، فستكون قادرة على أداء وظائفها المنصوص عليها في الدستور، بحيث تعد المؤسسة المستقلة الوحيدة في نظام الحكم بأكمله التي يمكنها ضمان العدالة للفقراء والأमीين والمحرومين. ومع ذلك، تفتقر هذه المؤسسة إلى الموارد المالية والمواد والبنية التحتية الإدارية الداعمة والمعدات الإلكترونية والمكتبات القانونية الكافية. بالإضافة إلى ذلك، أثر التعيين السياسي للقضاة وقضاة الصلح ومزاعم الفساد وتدني الرواتب وظروف العمل السيئة تأثيرا سلبيا على أدائها في ليبيا.

وبدعم من الخدمة المدنية أو الإدارة العامة، فإن السلطة التنفيذية مكلفة بصياغة السياسات والبرامج والاستراتيجيات ومراقبة تنفيذها. لكن السلطة التنفيذية الليبية غير قادرة على

الاستجابة بفعالية وكفاءة لمطالب الشعب في ليبيا، ويرجع ذلك من جهة إلى الصراع الداخلي ومن جهة ثانية إلى إضعاف نظام القذافي لدور المؤسسات حتى عام 2011. فهي تفتقر إلى القدرات المؤسسية لأداء هذه الوظائف بكفاءة وفعالية.

وفي حالة الخدمة العامة، يتم تفويض موظفي الخدمة المدنية لإدارة مؤسسات الحكم، وكذلك تقديم المشورة للوزراء بشأن مجموعة كبيرة من القضايا مثل الصحة والتعليم والنقل والنمو الاقتصادي والتخفيف من حدة الفقر. كما أنهم يشاركون في تصميم الخدمات العامة وتقديمها، فضلا عن صياغة القواعد والأنظمة القانونية. بالرغم من ذلك، يفتقر معظم الموظفين العموميين إلى القدرة على صياغة وتنفيذ ورصد السياسات والبرامج والاستراتيجيات الخاصة بالنمو الاقتصادي والتنمية المستدامة. كما يفتقرون إلى الخبرة والبنية التحتية المادية والمرافق الأخرى اللازمة لأداء واجهم بطريقة مهنية. وتفتقر العديد من الخدمات المدنية إلى الحافز وغالبا ما تكون معنوياتها محبطة بسبب تدني الرواتب وظروف العمل السيئة والتعيينات على أساس معايير أخرى غير الكفاءة.

يتضح من التحليل السابق أن الأداة الرئيسية للحكومة هي الخدمة العامة والأشخاص الذين يسيرونها. لذا، فإن تعبئة وتسخير هذا المورد أمر ضروري. وبالتالي، فإن بناء القدرات المؤسسية الأساسية في ليبيا من أجل الحكم الرشيد والنمو الاقتصادي والتنمية شرط أساسي. على أي حال، إن أي إصلاح لتحقيق هذه الغاية ينبغي صياغته وبرمجته وتنفيذه بعناية، مع مراعاة الاحتياجات الخاصة للبلد.

الأنظمة القانونية والسياسات الحكومية غير كافية

كما ذكرنا سلفا، لم يكن لليبيا دستور منذ عام 1969، كما تم تعديل الأنظمة القانونية والسياسات والقوانين بشكل عشوائي. إذ تم تعليق العمل بالدستور الليبي منذ عام 1969 وكانت الأنظمة القانونية والسياسات المعدلة واهية وغير كافية. فإنجاح إصلاح نظام الإدارة العامة يستلزم وجود أنظمة قانونية وسياسات وقوانين جديدة. وعلى السياسات الجديدة أن تتماشى مع رؤية الحكومة الجديدة واستراتيجيتها.

الحكومة المكتظة بالموظفين

في عام 1978، قرر النظام السابق حظر جميع أنشطة القطاع الخاص وحصر جميع الأعمال والخدمات في القطاع العام. ويزيد عدد الموظفين الحكوميين في ليبيا اليوم عن 1800000 موظف مدني في بلد يبلغ عدد سكانه 6.5 مليون نسمة فقط. ويعد هذا العدد من موظفي الخدمة المدنية أكبر بكثير من العدد المطلوب لدى الحكومة. كما يتم إنفاق أكثر من نصف الميزانية السنوية

الدولة على رواتب ومزايا موظفي الخدمة المدنية، وهذا يدل على شح الأموال المخصصة لتطوير الدولة والمشاريع الجديدة. فالوظائف الحكومية هي وسيلة لتأمين العمل مع الحد الأدنى من الدخل. وفي ظل غياب أنظمة إلكترونية وقواعد بيانات بيومترية، يستطيع بعض موظفي الخدمة المدنية أن يتقاضوا رواتب حكومية متعددة دون أداء أي عمل. لذلك لابد من نهج خطة طويلة الأمد بغية تقليص الحجم ويجب تنفيذها تدريجياً في ضوء الوضع السياسي والأمني الحالي.

موظفو الخدمة المدنية غير الأكفاء

يوجد تحدي آخر يواجه أي عملية إصلاح للإدارة العامة ويتجلى في العدد الكبير من الموظفين الحكوميين غير الأكفاء. إذ يعمل الكثير منهم في الحكومة لعقود مع الحد الأدنى من التدريب وبناء القدرات. على الرغم من أن بعض القطاعات الحكومية لديها برامج تدريبية، إلا أن معظم هذه البرامج لا يتم تخطيطها وفقاً لاحتياجات الحكومة والمهارات والقدرات التي يشترط توفرها في الموظفين الحكوميين. وفي كثير من الحالات، تعد برامج التدريب الدولية وسيلة لموظفي الخدمة المدنية للاستفادة من تعويضات مالية وفترة إجازة. فبرامج بناء القدرات لموظفي الخدمة المدنية الأكفاء تتطلب تخطيطاً وتنفيذاً جيدين بناءً على المهارات والاحتياجات المطلوبة.

تراجع معنويات الخدمة المدنية

يعد تراجع الروح المعنوية لموظفي الخدمة المدنية عقبة أمام تنفيذ إصلاحات في الإدارة العامة، ليس فقط في ليبيا، ولكن في جميع البلدان النامية تقريباً. والدليل على ذلك هو أنه من غير المرجح أن ينجح إصلاح القطاع العام إذا اعتبر الموظفون العموميون أنفسهم ملتزمين دون حضور إرادة بالمعايير المفروضة من الخارج دون مكافآت متكافئة. وتشمل عوامل الخوف ما يلي:

- مخاوف من التقييم وزيادة احتمال فقدان الوظيفة،
- مخاوف من أن الموظفين لا يمتلكون المهارات اللازمة،
- زيادة العمل الورقي وعبء العمل،
- مخاوف متعلقة بالصحة والسلامة.

تشكل هذه المخاوف أساس مقاومة التغييرات المتجسدة في الآلية الوقائية الوطنية. كما ساهم ضعف الأجور وممارسات الإدارة غير المتسقة على صعيد العديد من الخدمات العامة الأفريقية في انخفاض الروح المعنوية.

عدم وجود قيادة كُفئة

من أجل البدء في إصلاح الإدارة العامة، هناك حاجة ماسة لقيادة يتمتعون برؤية في مختلف قطاعات الحكومة. وشكلت طبيعة النظام الاستبدادي السابق عقبة أمام القادة من أجل التألق

وقيادة التغيير. ففي بعض الأحيان، كان يمنع حتى الإعلان عن أسماء الوزراء والمسؤولين وحتى لاعبي كرة القدم. وكان على الجميع اتباع القائد الوحيد في البلاد بشكل أعمى وتم حظر الابتكار. كما أن نظام التعليم لم يكن مساعدا في هذا الصدد وبرامج التدريب على القيادة لم تكن شائعة. فالقادة الطبيعيون هم بحاجة إلى بيئة جيدة تشجع على القيادة والابتكار، وهو الأمر الذي لم يكن متوفرا. بالإضافة إلى ذلك، شكل عدم الاستقرار والتغيرات العشوائية المتكررة الطارئة على نظام الإدارة العامة عائقا أمام نمو القادة وازدهارهم. إذ هناك حاجة لتقديم برامج قيادة مدروسة مع التدريب المناسب والبيئات الصحية التي تشجع على القيادة والابتكار.

عدم اعتماد الكفاءة في التوظيف والتعويض

حاليا، يتم تعيين موظفي الخدمة المدنية بأعداد كبيرة بدون عملية مهنية شفافة. ولا توجد معايير اختيار واضحة، ولا يتم تعيين موظفي الخدمة المدنية على أساس الاحتياجات الفعلية والوصف الوظيفي الواضح. علاوة على ذلك، بغض النظر عن أداء موظفي الخدمة المدنية، فإن الأجور والمزايا متشابهة. لا يتمتع موظفو الخدمة المدنية الأكفاء بأي امتياز من حيث التعويضات، مما يثنيهم عن الأداء الجيد في بيئة عملهم. كما لا تنص الأنظمة القانونية الحالية على معاقبة أو فصل موظفي الخدمة المدنية لسوء الأداء أو السلوك. وبسبب نقص الحافز لدى موظفي الخدمة المدنية الأكفاء، يفقد الكثير منهم الاهتمام بالتميز في عملهم ويثبط عزيمتهم عن أي ابتكار. وبالتالي، يتعين إيجاد حلول في هذا الصدد.

المركزية والحكومات المحلية غير الفعالة

قامت ليبيا، بعد الحصول على الاستقلال عام 1951، بتكييف نظام الحكم الفيدرالي الذي قسم البلاد إلى ثلاث ولايات، طرابلس وبرقة وفازان. لكل ولاية برلمانها الخاص، وقوة شرطة خاصة بها، ونصيبها من الموارد الطبيعية والخدمات. وقد أثبت هذا النظام نجاعته منذ الاستقلال. كان هذا النظام فعالا للغاية منذ الاستقلال. لكن منذ عام 1963، شهدت البلاد أنظمة مختلفة للحكم المحلي، تتراوح من عشر مقاطعات إلى النظام الحالي المكون من 116 بلدية تخضع مباشرة لوزير الحكم المحلي في الحكومة المركزية. ففي الوقت الحالي، رغم وجود حوالي 116 مجلسا بلديا منتخبا، فإن القرارات والتطوير والخدمات والميزانية تخضع لإدارة الحكومة المركزية. وقد أدى هيكل الحوكمة هذا إلى إعاقة التنمية وجعل تقديم الخدمات عملية صعبة للغاية في أجزاء مختلفة من البلاد. وبالتالي، يتعين إيجاد حلول من أجل إرساء نظام حكم محلي فعال.

ضعف القطاع الخاص

تعود جذور هذه القضية إلى عهد القذافي ويرجع السبب في ذلك إلى ما يسمى بالنظرية العالمية الثالثة للقذافي الموصوفة في الكتاب الأخضر، والتي كانت مزيجاً من الشيوعية والاشتراكية (Bishara, 2013: 278). إذ تناول الفصل الثاني من الكتاب الأخضر للقذافي الجزء الاقتصادي الذي أعطى القطاع العام نصيب الأسد وحظر جميع أنشطة أعمال القطاع الخاص تقريبا، بما في ذلك تجارة الجملة والتجزئة والبناء وخدمات النقل والعقارات. كما صادرت الحكومة جميع أصول القطاع الخاص وشركاته وسلمتها إلى القطاع العام لتدبيرها. ولم يكن لدى الليبيين، بما في ذلك أصحاب الأعمال، خيار سوى العمل في القطاع العام (Rejwan, 1998: 247).

نظرا لضعف الأداء وتفشي الفساد في القطاع العام الليبي، فشلت معظم الشركات بل وبلغ بعضها لمرحلة الإفلاس. فآثر هذا الواقع سلبا على توافر وجودة السلع والخدمات المقدمة للشعب الليبي. وكان هناك نقص في عرض معظم السلع والخدمات، ودفع ارتفاع الطلب بعض الليبيين إلى استخدام جميع الوسائل لتلبية طلبهم. فاستشرى الفساد والرشوة وعانى الناس من أجل الحصول على احتياجاتهم الأساسية. فعلى سبيل المثال، لم تكن مشاريع الإسكان الخاصة متوفرة، وكان على الناس الاعتماد على مشاريع الإسكان الحكومية العامة التي كانت نادرة. لم تكن السلع والخدمات الأخرى كافية لتلبية الطلب العام وعانى الناس واختفت الأعمال التجارية الخاصة، فأضرت هذه السياسات بالنتائج المحلي الإجمالي الليبي والنمو الاقتصادي وأسفرت عن ركود اقتصادي خلال عهد القذافي (Chivvis and Martini, 2014: 6).

تحتاج ليبيا إلى إصلاح الإدارة العامة إجراء إصلاحات اقتصادية من شأنها تقوية القطاع الخاص وخلق بيئة أكثر ملاءمة للأعمال التجارية، فضلا عن أنظمة قانونية أفضل ستشجع بدورها الاستثمارات الخاصة المحلية والدولية (African Economic Outlook, 2012). و اتخذت الحكومة الليبية في فترة ما بعد الحرب خطوات قليلة في الاتجاه الصحيح، لكنها اضطرت أيضا إلى زيادة رواتب الحكومة والإعانات، مما يصيب الاقتصاد بالخلل ويعمل ضد النمو الاقتصادي المستدام والواسع النطاق (Chivvis and Martini, 2014: 56).

اعتماد بطيء على التحول الرقمي للحكومة

لا تزال ليبيا تفتقر إلى التحول نحو الحكومة الرقمية. فهبلا تتوفر على أية قاعدة بيانات بيومترية وطنية موحدة رسمية موضوعة رهن إشارة المواطنين. وقد أدى ذلك إلى بروز عدة مشاكل، منها تكرار رواتب موظفي الخدمة المدنية، وبطاقات الهوية الوطنية، ومراقبة جوازات السفر، والحصول على تاريخ وإحصاءات مجددة لمختلف القرارات الحكومية.

كما يتم تقديم معظم الخدمات الحكومية يدويا باستخدام الوسائل التقليدية، مما يجعلها غير فعالة ومكلفة. ويحتاج المواطنون والزوار إلى زيارة مختلف الدوائر الحكومية للحصول على الخدمات الحكومية الأساسية. في عام 2012، كانت هناك مبادرة لتطوير الخدمات الحكومية الإلكترونية (الحكومة الإلكترونية) والتي كانت تحمل علامة e-Libya، إلا أنها لم تر النور. ورغم ذلك يمكننا الاعتماد عليها مادام أنه تم الانتهاء من مخطط الحكومة الرقمية وأصبح جاهزا للتنفيذ. ويمكن أن تكون الخدمات الحكومية الرقمية مكسبا سريعا آخر لتقديم خدمات حكومية فعالة وشفافة.

غياب الشفافية والمحاسبة

هذه هي القضايا الرئيسية التي تعيق إصلاح الإدارة العامة في ليبيا. هناك حد أدنى من الشفافية في معظم القرارات والعمليات الحكومية بما في ذلك الخطط الاستراتيجية والمشتريات ومشاريع البنية التحتية وتوظيف موظفي الخدمة المدنية وأخيرا وليس آخرا، الإيرادات الحكومية. فالشفافية مطلوبة في هذه المجالات، والتي من شأنها تعزيز ثقة الجمهور وزيادة المشاركة والحد من الفساد.

بالإضافة إلى ذلك، لا يخضع موظفو الخدمة المدنية في مختلف المناصب داخل الحكومة للمساءلة عن القرارات الخاطئة والأداء السيئ والإخفاقات. ولا توجد خطط حكومية ومؤشرات أداء رئيسية ذات صلة، ما يجعل المحاسبة تحديا كبيرا. كما تتطلب المحاسبة قوانين ذات صلة وانفاذا من قبل مؤسسات وزارية وهيئات تشريعية قوية وعادلة.

الفساد وانعدام النزاهة

لا ينبغي النظر إلى ظاهرة الفساد بمعزل عن غيرها من الظواهر، ولكن باعتبارها جزء لا يتجزأ من القضية الأوسع للحكم والإدارة العامة الفعالة. ومن ثم، فإن الاعتراف الدولي بمشكلة الفساد الخطيرة في أواخر التسعينيات كان نتيجة منطقية لفهم العلاقة بين الحكم والتنمية في بداية العقد. فالفساد منتشر في كل المجتمعات منذ فجر التاريخ. ويمكن أن يكون كل جانب من جوانب الإدارة العامة تقريبا مصدرا للفساد - المشتريات واسعة النطاق ومشاريع الأشغال العامة الكبرى، وإدارة الضرائب، وإدارة الديون، والجمارك، والخصخصة غير المدروسة، وما إلى ذلك.

يمكن أن تكون تعريفات الفساد معقدة للغاية. و يتمثل أبسط تعريف في كون "الفساد هو إساءة استخدام المنصب العام أو الخاص لتحقيق مكاسب شخصية". وتشمل "إساءة الاستخدام" (على عكس "الاستغلال") كلا من خطايا الإرتكاب (أي الأفعال غير القانونية)، وذنوب الإهمال (أي التغاضي عن عمد). وإدراج مصطلح "خاص" في تعريف الفساد يؤكد حقيقة أنه لا يمكن

الحصول على رشوة بدون رشوة. وفي سياق البلدان النامية، يؤكد هذا أن الكثير من الفساد يتولد من الخارج. ومن الواضح أنه يجب الانتباه إلى "الفساد المستورد" وكذلك إلى الصنف المحلي" (ADB, 1999: 14).

وبعيدا عن الاعتبارات الأخلاقية والقانونية، يوجد الآن دليل قوي على أن الفساد يضر بالفعالية التشغيلية، إذ يخلق خللا في تخصيص الموارد بعيدا عن الأكثر كفاءة إلى الأقل أمانة؛ وعادة ما يكون الفقراء هم الفئة الأكثر معاناة (Ndikumana, 2006). "لقد أدرك العديد من الاقتصاديين والمسؤولين القطريين والمتخصصين في التنمية منذ فترة طويلة عدم الكفاءة وعدم المساواة في الفساد. ومع ذلك، لم تتم إزالة المحرمات المحيطة بالفساد إلا مؤخرا. على عكس السنوات القليلة الماضية، ينظر إلى الفساد بشكل متزايد على أنه ليس مفيدا ("شحم للآلة")، ولا حتميا ("طريقة عمل النظام")، ولا محترما ("الجميع يفعل ذلك"). ويتجلى هذا الإجماع الجديد في السياسات الملموسة للمنظمات الدولية والحكومات في جميع أنحاء العالم (Schiavo-Campo and Pachampet Sundaram, 2000:13).

نظرا للطبيعة المغلقة لنظام معمر القذافي السابق، فإن مصادر البيانات حول الفساد في ليبيا نادرة نسبيا مقارنة بالدول الأخرى. "ولم يتم رسم مستقبل ليبيا السياسي بعد انتفاضة المجتمع المدني الهائلة والصراع الأهلي. ربما يكون التدخل بقيادة الناتو والوفاة اللاحقة للزعيم السابق معمر القذافي في سرت في أكتوبر 2011 قد أنهى حكمه الذي استمر 42 عاما، لكنه لم يضمن بوضوح الشكل الذي ستبدو عليه الحكومة اللاحقة. ويظهر مؤشر مدركات الفساد التابع لمنظمة الشفافية الدولية مستوى مرتفعا للغاية من الفساد الملموس في القطاع العام الليبي على مدى السنوات العشر الماضية" (Johnson, 2012: 7). إذ يعتقد أن الفساد في ليبيا منتشر على نطاق واسع داخل الإدارة العامة، مما يؤثر على المسؤولين رفيعي المستوى وذوي الرتب الدنيا.

الأشكال الرئيسية للفساد التي تم معابنتها بشكل متكرر في ليبيا كما يلي:

- الرشوة،
- الفساد السياسي،
- المحسوبية،
- السرقة والاختلاس المباشر وغير المباشر للمال العام،
- المحسوبية في التوظيف،
- المحسوبية في تقديم خدمات شخصية للأقارب والأصدقاء،
- استخدام الموارد العامة لخدمة المصلحة الشخصية،
- الاحتفاظ بمبالغ معينة كعمولة على العقود التجارية أو المشتريات،
- غسل الأموال كوسيلة للتهرب من القانون.

ساهمت الثروة النفطية، باعتبارها مكونا حيويا للاقتصاد الليبي، في تطوير أنماط معينة من الفساد في ليبيا. ويُنظر إلى البلاد على أنها بحاجة إلى إصلاحات مؤسسية مهمة تحدث تغييرا جوهريا وحقيقيا في مكافحة الفساد. ففي حقبة ما بعد القذافي، يجب أن يكون أي نهج للإصلاح المؤسسي هادفا وشاملا، أخذا بعين الاعتبار العوامل المتنوعة التي ساهمت في خلق نظام فاسد للغاية. وفي ليبيا، تم اتخاذ مجموعة متنوعة من الإجراءات للحد من الانتهاكات الأخلاقية، بما في ذلك ديوان المحاسبة، ومشاريع قوانين مكافحة الفساد، ومجموعة متنوعة من الآليات المؤسسية لفرض السلوك الأخلاقي. ومع ذلك، لم تنجح مبادرات مكافحة الفساد هذه إلا جزئيا في تحقيق بعض الأهداف الكامنة وراء هذه التدابير (Johnson, 2012).

تم في بداية الأمر إدراج العديد منها في بيئة شاملة للسياسة والسياسات غير أنها لم تكن مشجعة بما يكفي لنجاح تلك التدابير. لذا، فإن طبيعة الدولة (ديمقراطية وخاضعة للمساءلة الكاملة أمام مواطنيها) والحكم المتقدم والالتزام رفيع المستوى على أعلى مستوى سياسي هي شروط مسيقة حاسمة لأي حملة ناجحة لكبح الانتهاكات الأخلاقية والمعاقبة عليها. ثانيا، بعض تدابير مكافحة الفساد التي تم إدخالها كانت جزئية بطبيعتها، وتركز بشكل أساسي على العقوبات وليس المصدر. ثالثاً، غالبا ما تفتقر العديد من المؤسسات التي تم إنشاؤها لتعزيز الأخلاقيات والمساءلة إلى الموارد والرؤية العامة والحياد والدعم العام التي تعتبر ضرورية لنجاحها.

وبالتالي، لا ينبغي الاستهانة بضخامة مهمة التعامل مع الممارسات الفاسدة وتعزيز الأخلاق والمساءلة في الخدمة العامة الليبية. فعلى الرغم من الانتكاسات التي حدثت في هذا الصدد، لا يزال من الممكن إحراز تقدم كبير. ومن الأمور المركزية في هذا البعد الحاجة إلى التنفيذ المتفاني والمستدام للتدابير الشاملة من قبل الحكومة والعموم في إطار حكم ديمقراطي شامل شفاف وخاضع للمساءلة.

نتائج التعليم

لا بد من إدخال إصلاحات جوهرية على نظام التعليم الليبي في عدة مجالات، بما في ذلك التخطيط والمناهج والمعلمين وجودة التعليم. حاليا، يدخل خريجو الجامعات سوق العمل بأعداد كبيرة وفي مناطق ذات حد أدنى من اليد العاملة. ومن ناحية أخرى، هناك نقص في اليد العاملة في مناطق أخرى ويتم توظيف الأجانب بدلا من ذلك. نحن بحاجة إلى التخطيط لتسجيل الطلاب بالاستناد إلى عدد اليد العاملة التي تحتاجها الدولة. ونحن بحاجة إلى التركيز على تعليم المهارات المطلوبة في سوق العمل.

الاختلاف بين القواعد والسلوكيات

ثمة مشكلة رئيسية أخرى في الإدارة العامة الليبية وهي التناقض بين قواعد السلوك الرسمية والإجراءات الفعلية لموظفي الخدمة المدنية. فعلى الرغم من وجود قواعد سلوك معينة، يميل موظفو الخدمة المدنية إلى عدم اتباعها. "فالتحدي هو ضمان ألا تصبح مؤسسات الحوكمة والإدارة العامة أسيرة تماما للسلوك المختل، وبالتأكيد ليست أسيرة للشخصيات... تكون المؤسسة قابلة للاستمرار فقط عندما تحتفظ بمضمونها وطابعها بمرور الوقت، حتى عندما تتغير الشخصيات والظروف" (UN 2010: 27). لذا، بهدف تحسين الإدارة العامة في ليبيا، يحتاج صانعو السياسات إلى التركيز بشكل خاص على "إضفاء الطابع المؤسسي" بمعنى أن أدوار وقيم الإدارة العامة وقيم الأخلاق والنزاهة وكذلك الإجراءات الرسمية يتم استيعابها من قبل موظفي الخدمة المدنية.

3.2 التحديات السياسية

في الوقت الحالي، تتمثل التحديات الرئيسية التي تواجه ليبيا في التحديات السياسية التي عقدت تشكيل وإنشاء دولة حرة ومدنية وديمقراطية. وكان هذا هو السبب الرئيسي للانتفاضة، وبالتالي فهي تشكل قضية وتحديا رئيسيا. وشهدت البلاد فراغا سياسيا منذ سقوط نظام القذافي. وثمة حاجة ملحة لوضع نظام سياسي ونظام إدارة عامة جديد تماما، بالإضافة إلى مؤسسات وقواعد تشغيل أخرى يجب وضعها (UNU-CRIS, 2012). ولا تزال التحديات السياسية كبيرة ويمكن تفسيرها على النحو الوارد أدناه (Chivvis and Martini, 2012: 1).

غياب الدستور

في عهد الملك إدريس، تم وضع دستور على أساس الإجماع الوطني الليبي. وكانت هذه الخطوة المهمة من أولويات الملك إدريس بعد فترة وجيزة من استقلال ليبيا بهدف بناء ملكية دستورية. إذ كانت ليبيا دولة رائدة في المنطقة، حيث كانت بعض الممالك المجاورة لا تزال تكافح من أجل تحقيق هذا الوضع (Chivvis and Martini, 2012: 2).

فمباشرة بعد الانقلاب العسكري للقذافي في عام 1969، تم إلغاء الدستور الليبي واستبداله بما يسمى "الشرعية الثورية" للقذافي. وكانت هذه في الأساس طريقة لحكم البلاد من خلال خلق أدوار وقوانين وأنظمة غير مستقرة وغير متسقة. إذ استمر أسلوب الحكم الفردي هذا طوال عهد القذافي وأدى إلى تدمير المؤسسات الديمقراطية والقيود المفروضة على الحريات ونظام الحكم غير المتسق والفوضى في جميع جوانب الحياة (Chivvis and Martinir, 2012: 11).

مثل أي مكان آخر في العالم، يتطلب انتقال البلاد من الديكتاتورية إلى الديمقراطية عقدا اجتماعيا جديدا، بحيث يجب استخلافه من الدستور الحاكم الجديد للبلاد. وستتطلب هذه العملية إما الإلغاء الكامل للدستور القديم أو تعديل الدستور القديم وصياغة الدستور الجديد الذي سيخصص مشاركة اجتماعية أكبر في العملية السياسية. ومع ذلك، كانت هناك عدة مطالب تناشد بعودة البلاد إلى العمل بدستور عام 1951 أو التعديلات الدستورية لعام 1963 وإدخال التغييرات والتعديلات المناسبة لحقبة ما بعد القذافي. وتتجلى أهمية دستور ليبيا لعام 1951 في كونه أول وثيقة تمت صياغتها رسميا لتحديد حقوق المواطنين الليبيين بعد إنشاء الدولة الليبية ما بعد الحرب. وتمت صياغة هذا الدستور الجديد من قبل المجلس الوطني للبلاد ودخل حيز التنفيذ في 7 أكتوبر 1951 في عهد الملك إدريس. وتبنى الدستور بعض "الحقوق القانونية" الأوروبية والأمريكية. ومع ذلك، فهذا لا يعني ببساطة أنها دولة علمانية، بحيث تنص المادة 5 من دستور البلاد على أن الإسلام هو دين الدولة. وينص دستور البلاد على حقوق مواطنها، مثل الحقوق المتعلقة بالمساواة وسيادة القانون تنطبق على الجميع على قدم المساواة، فضلا عن الحقوق المدنية والسياسية المتساوية وتكافؤ الفرص والمسؤولية عن الواجبات والالتزامات العامة (Chivvis and Martini, 2014: 2).

كان على المجلس الوطني الانتقالي، كونه أول هيئة تشريعية بحكم الواقع بعد الانتفاضة، اتخاذ قرار بشأن عدد من الخيارات، بما في ذلك إحياء دستور عام 1951 والدستور المعدل لعام 1963، أو صياغة دستور جديد. وقرر المجلس الوطني الانتقالي تجاهل عهد الملك إدريس 1951 ودستور 1963، وبدأ عملية وضع دستور جديد. فخلال انتفاضة 2011، لم يكن من الممكن كتابة دستور يعكس رغبات الشعب الليبي وإجراء استفتاء وطني. وبناء على ذلك، بدأ المجلس الانتقالي في وضع دستور مؤقت أطلق عليه الإعلان الدستوري. وقد تضمن خارطة طريق للفترة الانتقالية ومهد الطريق لانتخابات ديمقراطية أسفرت عن أول برلمان منتخب ديمقراطيا، المؤتمر الوطني العام (Chivvis and Martini, 2014: 8).

بعد ذلك، كلف المؤتمر الوطني العام بموجب الإعلان الدستوري بتعيين اللجنة الدائمة لصياغة الدستور المعروفة باسم الجمعية الدستورية. لكن الضغط الشعبي أجبر المؤتمر الوطني العام على الدعوة لإجراء انتخاب مباشر للجمعية الدستورية. واستغرق هذا القرار ما يناهز عشرة أشهر، مما ساهم في جعل المؤتمر الوطني العام يتجاوز المدة المحددة في الإعلان الدستوري، كما ادعى معارضو المؤتمر الوطني العام. وزعم مؤيدو المؤتمر الوطني العام أن المواعيد النهائية لتحقيق التزامات المؤتمر الوطني العام المختلفة (بما في ذلك مدته) المحددة في الإعلان الدستوري هي مبادئ توجيهية عامة وليست مواعيد نهائية صارمة لحل المؤتمر الوطني العام. واستمر هذا

النقاش حتى أنشأ المؤتمر الوطني العام لجنة فبراير لصياغة خارطة طريق لحل المؤتمر الوطني العام وانتخاب هيئة تشريعية مؤقتة جديدة. وأوصت لجنة فبراير بتعديل الإعلان الدستوري الذي من شأنه أن يسمح بإجراء انتخابات مبكرة من أجل تشكيل مجلس النواب المؤقت لمدة قصوى تحدد إما بإكمال الدستور الدائم أو ثمانية عشر شهرا، أيهما حدث أولا (Chivvis and Martini, 2014: 42).

جرت الانتخابات المباشرة لهيئة صياغة الدستور في 20 فبراير 2014، وعقدت اجتماعها في 22 أبريل 2014. وحددت مدة هيئة صياغة الدستور بـ120 يوما من خلال تعديل الإعلان الدستوري. وبالرغم من ذلك، لم يتحقق هذا الهدف حتى الآن. وقد أثار هذا التأخير مخاوف قانونية بشأن شرعية هذه الجمعية ونتائجها.

لا تزال ليبيا في حاجة ماسة إلى دستور دائم من أجل المضي قدما في عملية الانتقال إلى دولة ديمقراطية. وعند تحقيق ذلك، يجب أن تحدد درجة مركزية السلطة في طرابلس وسبل ضمان مؤسسات حكومية شاملة ومستقرة. إذ قد يتطلب هذا الأمر إجراء بعض التعديلات فيما تكافح ليبيا للسيطرة على وضعها الأمني ووضع الدستور وبناء المؤسسات وتطوير اقتصادها. فرغم أن هذه المهام كلها ملحة، عرف التقدم بطئا إلى حد ما في السنوات الأخيرة (Larémont, 2013).

غياب مؤسسات ديمقراطية

كما ذكرنا سابقا، أدى انقلاب القذافي إلى إلغاء الدستور الليبي وحل المؤسسات الديمقراطية. إذ تم حل مؤسسات البلاد، بما في ذلك البرلمان المنتخب ديمقراطيا ومجلس الشيوخ والحكومة الشرعية، فضلا عن اعتقال معظم أعضائها. وامتلاء هذا الفراغ السياسي بأدوات وهيئات الحكم الجديدة. وتم استبدال الدستور والبرلمان والحكومة بـ"الشرعية الثورية" ومجلس قادة الثورة وحكومة جديدة شكلها الضباط الشباب الذين شاركوا في الانقلاب.

خلال عهد القذافي، تم تغيير النظام الحكومي عدة مرات. وتم حظر الأحزاب السياسية وابتكر القذافي النظرية العالمية الثالثة الموصوفة في كتابه الأخضر. ونتيجة لذلك، تم إنشاء مؤتمر الشعب العام (البرلمان) والمؤتمرات الشعبية في كل قرية ومدينة لتحقيق هذه النظرية والحوكمة الشعبية المباشرة. تم تغيير نظام الحكم المحلي عدة مرات وتنوع بين النقيضين من حكومة مركزية واحدة إلى أكثر من 1700 حكومة محلية. واستمر عدم الاستقرار السياسي والفوضى حتى انتفاضة فبراير (Sensini, 2016).

بعد الانتفاضة، شكلت عملية إعادة بناء المؤسسات الديمقراطية التي حلها انقلاب القذافي تحديا كبيرا لا يمكن مواجهته في ظل غياب الاستقرار والأمن. وبذل الليبيون، بدعم من الأمم المتحدة والمجتمع الدولي، جهودا لإطلاق عملية الانتقال الديمقراطي وإعادة بناء المؤسسات الديمقراطية.

وكان الإنجاز السياسي الأكثر أهمية في هذه الرحلة هو إجراء أول انتخابات ديمقراطية في يوليو 2012، والتي أسفرت عن إنشاء برلمان معتدل (GNC) ترتب عنه تشكيل حكومة أكثر شرعية. ومع ذلك، لم تكن هذه الانتخابات قادرة على فعل الكثير لتعزيز السلام، بحيث يدفع باحثون آخرون بأن نتيجة الانتخابات قد تؤدي إلى اندلاع حرب (Collier, 2009).

وقد تم اتخاذ عدة خطوات أخرى في هذا الصدد، بما في ذلك الانتخابات الديمقراطية لهيئة صياغة الدستور ومجلس النواب ومجالس المدن المحلية. بالإضافة إلى ذلك، تم تعيين عدد من الوزارات الحكومية من قبل الهيئات التشريعية المنتخبة. ومع ذلك، وبسبب عدد من العوامل بما في ذلك الانقسام السياسي والوضع الأمني، تعايشت الهيئات التشريعية والحكومات ومجالس المدن المتنافسة المتعددة، الأمر الذي تطلب جهوداً من قبل الليبيين والأمم المتحدة والمجتمع الدولي لتوحيدها تحت مظلة شرعية واحدة تمثل جميع الليبيين (Chivvis and Martini, 2014).

التدخلات الدولية السلبية

لعبت الأمم المتحدة والمجتمع الدولي دوراً إيجابياً منذ بداية الانتفاضة وحتى سقوط النظام عام 2011 (Horace, 2013). إذ اتخذت الأمم المتحدة عدة قرارات إيجابية ونفذتها، من قبيل حماية المدنيين من آلة القذافي الحربية. بعد ذلك، وخلال الفترة الانتقالية، كان دعم الأمم المتحدة لليبيا في حده الأدنى ومقتصرًا على مشروع صغير لبناء القدرات والدعم المقدم إلى اللجان الانتخابية الوطنية العليا (HNEC) خلال الانتخابات المختلفة. كان الدعم المقدم إلى ليبيا من العديد من الفاعلين الدوليين والإقليميين في حده الأدنى وغير فعال. فيما اختار فاعلون دوليون وإقليميون آخرون لعب دور سلبى بسبب أجنداتهم الخاصة. ودعمت بعض الجهات الفاعلة الإقليمية، بإذن من بعض القوى الكبرى، أحد أو أكثر من خصوم ليبيا السياسيين بجميع الوسائل، بما في ذلك وسائل الإعلام والدعم السياسي والأسلحة رغم حظر الأسلحة الذي تفرضه الأمم المتحدة على ليبيا. وأدى ذلك إلى تأجيج الحرب الأهلية وتضخيم الانقسام السياسي (Campbell, 2013).

يمكن للمجتمع الدولي أن يلعب دوراً إيجابياً في تحقيق الاستقرار في البلاد وإصلاح نظام الإدارة العامة. ويجب أن يحدد الليبيون احتياجاتهم وأن يكونوا انتقائيين في اختيار الشركاء الدوليين على أساس الحاجة والخبرة ذات الصلة.

الحاجة إلى تقاسم السلطة واعتماد سياسات شاملة

تكشف مراجعة الأدبيات الأساسية عن ضعف مؤسسات الدولة في أداء الوظائف الأساسية المتمثلة في منح الجنسية وإعادة توزيع الثروة وتخفيف حدة النزاع. وقد يؤدي ذلك إلى صعود سماسرة السلطة غير الحكوميين الذين سيلجأ إليهم الليبيون خلال الفترة الانتقالية. وؤيد ضعف

مؤسسات الدولة في تقديم الخدمات الأساسية والوفاء بالوظائف الأساسية الحجة القائلة بأن المؤتمر الوطني العام والمجلس الوطني الانتقالي كانا فاعلين ضعيفين في عملية التطوير الدستوري. كان للنتائج التي تعتمد على المسار التاريخي صدى مع التقليد التاريخي الليبي لعجز الدولة عن مأسسة النتائج الثورية التي تبقى حبيسة الخطاب. ومن الناحية العملية، تمنح الثورات مساحة أكبر للجهات الفاعلة من غير الدول أو لقيادة محددة تتحكم في العملية السياسية دون إصلاحها لتصبح عملية شاملة للمواطنين والمجتمع المدني والأقليات.

كما أعادت المرحلة الانتقالية سياسة الإقصاء. إذ أعاد قانون العزل السياسي ممارسة القذافي القديمة المتمثلة في معاقبة المسؤولين الحكوميين الذين خدموا في النظام السابق، وأقصى استبعاد الموظفين المدنيين شريحة كبيرة من السكان من ذوي الخبرة في إدارة المنظمات العامة. وبدوره، أدى ميل الحكومة للاستسلام لمطالب القوى الإقليمية والإسلاميين والجماعات المسلحة إلى شكل من أشكال تقاسم السلطة. فمن خلال ضمان التمثيل لبعض المجموعات وعزل البعض الآخر وتهميش أصوات المواطنين، تظهر العملية الدستورية حتى الآن تحولاً نحو صيغة تقاسم السلطة. ونظراً لأهمية المرحلة الانتقالية باعتبارها منعطفاً حاسماً، فمن المحتمل أن يكون من الصعب إلغاء هذا القرار في مراحل لاحقة.

بينما منحت عملية الانتقال المواطنين الحق في مناقشة تطلعاتهم رسمياً واستكشاف مطالبهم من دستور جديد، لم يكن هذا الحق الرسمي مدعوماً بهيكل دولة قادر ومتجاوب. واستمرت ليبيا، خلال المرحلة الانتقالية الأخيرة، في إظهار مؤسسات دولة ضعيفة للغاية، في مواجهة قوى سياسية قديمة ومجتمع مدني نابض بالحياة، وإن كان غير فعال.

الصراع المبكر على السلطة

شكل الصراع المبكر على السلطة من أكثر الأخطاء الجوهرية التي ارتكبت بعد سقوط نظام القذافي (Horace, 2013). كان القذافي، لمدة أربعين عاماً قبل اندلاع الربيع العربي، الحاكم الوحيد لليبيا، ولم يسمح بالمعارضة السياسية. تم حظر الأحزاب السياسية وكانت المشاركة السياسية المباشرة ساحة بعيدة عن متناول الليبيين. ومباشرة بعد سقوط نظام القذافي وقبل وضع الدستور، بدأ الليبيون في تشكيل الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني بوتيرة سريعة وبأعداد كبيرة. وتم إنشاء أحزاب سياسية تمثل أيديولوجيات ووجهات نظر سياسية مختلفة. كما تم إنشاء وسائل الإعلام، بما في ذلك القنوات التلفزيونية والصحف ووسائل التواصل الاجتماعي، للترويج لهذه الأحزاب السياسية. وفي ظل غياب أي سيطرة على وسائل الإعلام المنشأة حديثاً، بدأت الهجمات والانتقادات الكاذبة ضد المعارضين، مما أدى إلى انتشار الشائعات في محاولة لإيذاء المعارضين. كما أدى هذا الجو السياسي غير الصحي إلى منافسة مبكرة على السلطة مع الانحراف

عن الهدف الرئيسي المتمثل في إنشاء دستور الدولة والمؤسسات السياسية ذات الصلة (Deeh, 2012).

الانقسام السياسي

مهدت العديد من القضايا السياسية والأمنية والاقتصادية الطريق لانقسام سياسي في ليبيا أدى إلى تجزئة المؤسسات السيادية. وتم تقسيم المؤسسات السيادية في البلاد، بما في ذلك المؤسسات السياسية والعسكرية والأمنية والاقتصادية، بين سلطتين ليبيتين؛ واحدة تعمل من مدينة طرابلس في الغرب والأخرى تعمل من مدينة طبرق في الشرق. ولكل سلطة داعمين محليين ودوليين. وانتهى الأمر بالبلاد إلى تشكيل سلطتين تشريعيين وحكومتين وجيشين وجهازي أمن وشرطة. فيما ظل فقط مصرف ليبيا المركزي وشركة النفط الوطنية على حالهما. فهذا هو التحدي الرئيسي الذي يواجه إصلاح الإدارة العامة في ليبيا والذي يحتاج إلى حل. وتحتاج العديد من المؤسسات العامة إلى الوحدة قبل الشروع في إصلاح الإدارة العامة، ومع ذلك، يمكن أن تبدأ بعض إجراءات إصلاحها بشكل تدريجي كما سيتم مناقشته في الفصل التالي.

3.3 التحديات الاقتصادية

كانت السياسات الاقتصادية الليبية في ظل نظام القذافي تهدف إلى ضمان بقائه، وتوقفت الجهود المتكررة لتحسين الأداء الاقتصادي من خلال الإصلاحات الاقتصادية بمجرد نجاح الثورة في الإطاحة بالقذافي من السلطة (Chivvis and Martini 2012). ولم تكن معظم قطاعات الطاقة عاملة، مما ترك المواطنين يواجهون أزمة كبيرة في إنتاج الكهرباء والطاقة، والتي تمثل حصة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي، وانخفضت الإيرادات الحكومية إلى مستويات منخفضة للغاية، مما ترك ثلث السكان الليبيين يعيشون تحت خط الفقر (Clancy-Smith, 2012).

ففي عهد القذافي، مر الاقتصاد الليبي بفترات ركود بسبب نهج سياسات النظام الاقتصادية التي ركزت على القطاع العام وأضعفت القطاع الخاص. وبفضل الإصلاحات الاقتصادية الأخيرة قبل الانتفاضة، كان الاقتصاد الليبي يعتبر الاقتصاد الأسرع نمواً في العالم. إذ ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في البلاد، وفقاً لتقرير Global Finance, 2017.

تحتاج ليبيا، مع انهيار نظام القذافي، إلى إعادة التفكير في تدبير اقتصادها، وخاصة إدارة مواردها من الطاقة بهدف زيادة الفوائد لمواطنيها والحد من الفساد وتمكين المؤسسات الخاصة من الازدهار في مجالات أخرى، مثل السياحة (The Economist, 2012).

وتعتبر التحديات الاقتصادية في البلاد أكثر تعقيدا مما قد يتصور المرء. فبعد الربيع العربي، تواجه ليبيا العديد من التحديات الاقتصادية، بما في ذلك تدهور الدخل القومي وارتفاع معدلات البطالة وضعف القطاع الخاص وتجميد جميع مشاريع التنمية الوطنية بسبب الوضع الأمني السيئ في البلاد. وظهرت بعض هذه التحديات الاقتصادية نتيجة الانتفاضة. ومع ذلك، هناك تحديات اقتصادية أخرى متجذرة في الأضرار التي سببها عهد القذافي (9: Vandewalle, 1998).

تراجع الدخل القومي

من المشاكل الاقتصادية الليبية الموروثة من عهد القذافي الاعتماد الكلي على النفط كمصدر وحيد للدخل القومي. إذ فشل نظام القذافي في تنوع الاقتصاد على الرغم من الفرص الممكنة. واحتياطيات النفط الليبية هي الأكبر في إفريقيا ومن بين الدول العشر الأولى في العالم. وزيادة على ذلك، فإن البلاد غنية باحتياطيات الغاز الطبيعي (11: Vandewalle Dirk, 1998). ومع ذلك، فإن الاعتماد الكلي للاقتصاد الليبي على النفط والغاز يعتبر مشكلة خطيرة لم تتم معالجتها وحلها بالكامل (Chivvis and Martini, 2014, P65).

أثرت الحرب الأهلية في ليبيا على الاقتصاد بطريقة انخفض فيها إنتاج النفط إلى أدنى مستوياته، والذي يمكن القول أنه المصدر الرئيسي للإيرادات في البلاد (ليبيا، 2012)، مما أدى إلى خفض إنتاجها إلى الصفر تقريبا. ونتيجة لهذه التطورات، انكمش الاقتصاد الليبي بنسبة 41.8% في عام 2011.

تمكنت الحكومة الأولى بعد سقوط نظام القذافي (حكومة الدكتور عبد الرحيم الكيب) من استئناف إنتاج النفط وبلغت مستويات الإنتاج التي كان يتم تحقيقها قبل الانتفاضة (1.6 مليون برميل في اليوم). وتم تحقيق هذا الإنجاز خلال الأشهر الستة الأولى من حكومة الدكتور الكيب، التي كانت مسؤولة عن النمو غير المسبوق بنسبة 104% في عام 2012. ومع ذلك، لم يصل الاقتصاد إلى مستويات ما قبل الانتفاضة. كما ساعد ارتفاع أسعار النفط في جميع أنحاء العالم على زيادة عائدات الدولة إلى 70 مليار دولار أمريكي في عام 2012. وتضاعفت رواتب جميع موظفي الحكومة تقريبا وزاد الإنفاق الحكومي. واستمر هذا الوضع في عام 2013 مع تولي حكومة السيد علي زيدان مهام تسيير البلد.

في عام 2014، أدى هبوط أسعار النفط عالميا مصحوبا بتراجع إنتاج النفط إلى انخفاض الدخل القومي. إذ انخفض إنتاج النفط إلى 200 ألف برميل يوميا بسبب احتلال الميليشيات لحقول النفط وموانئ تصدير النفط. كما شهد إنتاج النفط انخفاضا كبيرا بسبب ميليشيا ابراهم الجضران، الذي نصب نفسه حاكما على برقة (المنطقة الجغرافية الشرقية لليبيا والتي تعد مصدر غالبية إنتاج النفط). واحتل بالقوة حقول وموانئ النفط في برقة وأوقف إنتاج النفط في

عام 2015 وجزء من عام 2016. وتفاقم الانخفاض في إنتاج النفط بسبب تراجع أسعار النفط عالميا، مما تسبب في انخفاض إجمالي الدخل القومي إلى مستوى غير مسبوق قدره 12 مليار دولار أمريكي في عام 2015. وعانت البلاد من عجز سنوي كبير في الميزانية، وفشلت الحكومة في الوفاء بالتزاماتها المالية، بما في ذلك دفع رواتب سنوية قدرها 20 مليار دولار أمريكي، وتغطية مختلف النفقات التشغيلية الحكومية، ودعم المواد الغذائية الأساسية والوقود والخدمات. بالإضافة إلى ذلك، توقفت مشاريع البنية التحتية والتنمية الوطنية، وتأثر بشدة القطاع الخاص الضعيف أصلا (Chivvis and Martini, 2014, P65).

بعد الحوار السياسي للأمم المتحدة وتشكيل حكومة الوفاق الوطني في عام 2016، تم استئناف إنتاج النفط جزئيا. ومع ذلك، فقد توقف إنتاج النفط وتصديره عدة مرات من قبل قوى حفتر المختلفة. وعلى الرغم من أن إنتاج النفط حاليا يبلغ 1.3 مليون برميل يوميا إلا أن ما يقابلها من الإيرادات مجمدة ولا يستطيع البنك المركزي الوصول إليها. ولا يزال الدخل القومي أقل من المستويات المقبولة، مما تسبب في فشل الحكومات المتعاقبة في الوفاء بوعودها. و اقتضت الحكومات المتعاقبة أموالا من مصرف ليبيا المركزي مما أدى إلى استنزاف احتياطيات ليبيا من النقد الأجنبي. وإذا استمر هذا الوضع، فسوف تتلاشى احتياطيات النقد الأجنبي الكاملة لمصرف ليبيا المركزي بينما تستمر الحكومات في عدم الوفاء بالتزاماتها المالية. وسيعتمد مستقبل الانتعاش الاقتصادي للبلاد على قدرة الحكومة على إعادة البلاد إلى حالتها الطبيعية (Sensini, 2016: 268).

ارتفاع معدل البطالة

كما ذكرنا سابقا، أضرت السياسات الاقتصادية للنظام السابق بالقطاع الخاص وفضلت القطاع العام. وكان على جميع اليد العاملة الليبية إما أن تعمل في القطاع العام غير الفعال مقابل رواتب منخفضة وأعباء عمل صغيرة أو أن تختار أن تكون عاطلة عن العمل. وتوظف الحكومة الليبية 1.8 مليون شخص من أصل 6.5 مليون ليبي. فالعديد من هؤلاء العاملين في القطاع العام ليس لديهم وظائف حقيقية أو واجبات معينة ولا يساهمون كثيرا في نمو الاقتصاد ورفاهية مواطنهم.

في عام 1989، أدرك النظام السابق عدم كفاية سياساته الاقتصادية وفشل القطاع العام وقام بتقنين الشركات الخاصة. ومع ذلك، استغرقت عملية إعادة تأهيل القطاع الخاص بعض الوقت. وقبل الانتفاضة، تم اعتماد إصلاحات اقتصادية أخرى تميزت بتقوية القطاع الخاص وخصخصة بعض مؤسسات القطاع العام وخلق المزيد من فرص العمل في القطاع الخاص. ومع ذلك، لم تكن هذه الجهود كافية.

وجراء اندلاع الانتفاضة الليبية والاضطرابات السياسية والأمنية التي رافقتها، عانى القطاعان الخاص والعام وفقدت العديد من وظائف القطاع الخاص، مما أدى إلى ارتفاع معدل البطالة. وكان العديد من العاملين في القطاع العام والجماعات المسلحة يتقاضون رواتبهم وهم في منازلهم. ورغم جهود الحكومات المتتالية في تحفيز الاقتصاد وخلق المزيد من فرص العمل، فإنها ظلت أقل من المستويات المقبولة، بحيث يعتمد حل معضلة البطالة بشكل كبير على استقرار البلاد واستئناف الأنشطة الاقتصادية والتنمية (Sensini, 2016: 61).

ضعف البنية التحتية

تظل البنية التحتية المادية وتقنيات المعلومات والاتصالات، فضلا عن المرافق الأخرى، غير متوفرة أو غير كافية، ويتطلب الوصول إلى البيانات التي تحملها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مجموعة من الموارد الإضافية، بما في ذلك البنية التحتية للاتصالات لتسهيل الولوج إلى الشبكة، والبنية التحتية الكهربائية لتشغيل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والمهارات الأساسية للحفاظ على تشغيل جميع التكنولوجيا، والأموال لشراء أو الولوج إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ومهارات المستخدم لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، فضلا عن مهارات القراءة والكتابة لقراءة المحتوى. فليبيا تواجه بعض الصعوبات في توفير هذه الموارد لموظفيها المدنيين والمواطنين. وفي ظل عالم يعاني فيه عدد كبير من السكان من محدودية الولوج إلى الاتصالات السلكية واللاسلكية والكهرباء الموثوقة، فليس من المستغرب أن تعرف وتيرة اعتماد الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها المختلفة بطئا في ليبيا.

ومع ذلك، أدى الانتقال إلى عصر المعلومات والابتكارات التكنولوجية العالمية في السنوات الأخيرة، إلى جانب التطورات الهيكلية والاقتصادية الأخرى، إلى انخفاض سريع في تكاليف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. فهذه العوامل، إلى جانب التغييرات في أنظمة الاتصالات العالمية والوطنية، توفر فرصة واضحة لاعتماد استراتيجيات "حرق المراحل" مناسبة من أجل تسريع وتيرة تنمية البلاد.

ومن أجل تنوع دخل ليبيا والابتعاد عن الاعتماد الكامل على النفط والغاز، ينبغي مراعاة مصادر الدخل الأخرى. فعلى سبيل المثال، هناك إمكانات كبيرة لتطوير الصناعات الأخرى، بما في ذلك السياحة وصيد الأسماك والتجارة العابرة وشركات الطيران والبحرية والزراعة. ولكي تنجح كل هذه الصناعات، يجب تطوير بنية تحتية حديثة ذات صلة.

تجميد المشاريع القومية والتنمية

أدرك النظام السابق أهمية إحداث بنية تحتية موثوقة كأداة للإصلاح الاقتصادي الذي حدث قبل سنوات قليلة من الانتفاضة. فتم توقيع عقود المطارات والموانئ والطرق والقطارات

والطائرات والسفن والبنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجديدة بقيمة إجمالية تجاوزت 120 مليار دولار أمريكي، وتم الشروع في عملية البناء ولكن تم إيقاف جميع هذه المشاريع الجديدة بسبب الاضطرابات الأمنية التي خلفتها الانتفاضة. ويكمن سبب آخر لتجميد مشاريع البنية التحتية الوطنية في اتهام الحكومات التي أعقبت الانتفاضة للنظام السابق بالفساد في التوصل إلى اتفاقات مع البائعين المتعاقدين (Sensini, 2016: 53).

بالإضافة إلى وقف مشاريع البنية التحتية، تعطلت خطط تنفيذ الإصلاح السابقة للانتفاضة، بما فيها خصخصة القطاع العام وإصلاح نظام التعليم وإصلاح النظام الصحي ومشاريع الإسكان الجديدة. وعليه، تم فقدان العديد من الوظائف، ولم تتم تلبية المطالب العامة وتأثر النمو الاقتصادي سلباً.

سوق العملات الأجنبية الموازي

كان الدينار الليبي من أقوى العملات في العالم، بحيث بلغت قيمته نحو 3.3 دولار أمريكي. وكان هذا هو الحال في عهد الملك إدريس، واستمر خلال بداية عهد القذافي حتى سنوات الثمانينيات. وبسبب سياسات القذافي الاقتصادية، انخفضت قيمة الدينار الليبي في السوق الموازية إلى 0.28 دولار أمريكي. واضطر بعض الليبيين إلى اللجوء إلى وسائل غير أخلاقية للحصول على العملات الأجنبية من البنوك الليبية بالسعر الرسمي المغربي. وما كان على النظام السابق إلا تخفيض قيمة الدينار الليبي وإتاحته في البنوك بسعر يساوي سعر السوق الموازية (1 دولار أمريكي = 1.25 دينار ليبي). ظل هذا هو الحال حتى بعد الانتفاضة إلى حدود عام 2014، وبعد ذلك بدأ الدينار الليبي في الانخفاض في السوق الموازية حتى تراجع إلى حوالي 0.19 دولار أمريكي في الوقت الحاضر. ومن جملة الأسباب، اضطر البنك المركزي الليبي إلى خفض قيمة الدينار الليبي إلى قيمة جديدة قدرها 0.22 دولار أمريكي، وهي لا تقل عن القيمة السوقية الموازية.

نقص العملة المحلية

هناك حالياً تحد آخر يؤثر على حياة معظم الليبيين وهو نقص الدينار الليبي في البنوك الوطنية. فكل يوم، يضطر الناس إلى الوقوف في طوابير أمام البنوك لسحب مبالغ محدودة من الدينار الليبي من حساباتهم المصرفية. ويرجع البنك المركزي الليبي هذا الوضع إلى الوضع الأمني في البلاد وانعدام ثقة الناس في البنوك. وتحفظ الشركات بمبالغ نقدية كبيرة بدلاً من إيداعها في حساباتها المصرفية، لأنها تستخدم هذه الأموال لشراء العملات الأجنبية من السوق الموازية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن أجهزة الصراف الآلي ليست شائعة ولا توفر النقد. ولا يتم أبداً إيداع الأموال المسحوبة من البنوك وأجهزة الصراف الآلي لدى البنوك. على الرغم من الجهود التي يبذلها

البنك المركزي الليبي لحل هذه المعضلة من خلال طباعة أوراق نقدية إضافية، فإن الحصول على النقد لا يزال يمثل مشكلة للناس ويستمر الضرر الذي يلحق بالأعمال التجارية. وتحسن الوضع إلى حد ما في الأشهر الأخيرة غير أنه ينبغي إيجاد حلول عاجلة لنقص النقد من أجل إنهاء الأضرار والبؤس الذي طال الأفراد والشركات.

انتشار سلوكيات السعي وراء الربح وعدم كفاية آليات المساءلة

لم يجد القذافي والحكومات التي عقيبت نظام حكمه ضرورة لفرض ضرائب على السكان من أجل مواصلة العمل. وهذا قوى هاجس السعي وراء الربح من قبل السياسيين والمسؤولين على جميع المستويات، وقلل من قدرة المواطنين على محاسبة الحكومة. لذا، يجب أن تهتم أي حوكمة مستقبلية بتنوع الاقتصاد لتجنب الاعتماد على النفط وخلق قطاع قائم على تعددية وريادة الأعمال وتعزيز ثقافة المساءلة.

3.4 التحديات الأمنية

شهدت ليبيا، منذ سقوط القذافي، ارتفاعاً في مستوى العنف وانعدام الأمن. ونتيجة للثورة وتأثيرها، انتقلت الأسلحة إلى أيدي الجماعات المسلحة التي انتشرت في جميع المناطق الرئيسية في البلاد. صعب هذا الوضع تشكيل جيش وطني لدعم الانتقال الديمقراطي والاستقرار (Wehrey, 13: 2014). وبالإضافة إلى ذلك، ساهم المشهد الأمني والعسكري في عهد القذافي في تكريس التحديات التي واجهتها ليبيا المعاصرة. ويمكن تلخيص التحديات الأمنية التي تتطلب اهتماماً فورياً في العناصر أدناه.

عدم وجود قوات عسكرية قوية في عهد القذافي

شكل جيش التحرير السنوسي، الذي أسسه الملك إدريس عام 1940، أساس القوات المسلحة الليبية. ولعب هذا الجيش دوراً رئيسياً في مقاومة الاحتلال الإيطالي لليبيا. وبعد استقلال ليبيا، استمر تطوير القوات العسكرية الليبية في ظل حكم الملك إدريس. مباشرة بعد انقلاب القذافي عام 1969، تم القبض على معظم ضباط القوات المسلحة الليبية وأجبروا على نقلهم إلى الخدمة المدنية. وفي وقت لاحق، شرع القذافي في بناء قوات حراسة أمنية بتسميات مختلفة، مثل الحرس الثوري مع تفويض أساسي بحماية نظام القذافي بدلاً من الدفاع عن الأراضي الليبية. ولم تحظ القوات المسلحة الليبية التقليدية باهتمام كبير من النظام، مما أجبر العديد من الجنود على الاستقالة وترك الخدمة العسكرية. بالإضافة إلى ذلك، تم توجيه معظم الإنفاق الحكومي على الأسلحة والخدمات اللوجستية إلى حراس أمن النظام، بدلاً من القوات المسلحة الليبية التقليدية. وأثناء انتفاضة 2011، كانت القوات المسلحة الليبية ضعيفة وهشة، في حين كان

حراس أمن النظام أقوياء ومنظمين وموالين للنظام. إذ عمل القذافي على نشر حراسه الأمنيين لمحاربة المتظاهرين الليبيين وجزء من القوات المسلحة الليبية الضعيفة. وبعد سقوط نظام القذافي، كان لليبيا المعاصرة قوات عسكرية ضعيفة وهو الأمر الذي ساهم في تكريس التحديات الأمنية في ليبيا.

ضعف قوات الشرطة والأمن في عهد القذافي

على غرار القوات العسكرية، كانت قوات الشرطة الرسمية غير منظمة وهشة خلال فترة الانتفاضة. وركزت قوات الأمن والاستخبارات على نظام القذافي بدلا من الشعب الليبي. فيما دعمت فئة صغيرة من الشرطة وقوات الأمن الليبيين في انتفاضتهم. لكن الباقي لعب دورا ضئيلا أو يكاد لا يذكر. وبعد سقوط النظام، شككت الكتائب المسلحة التي قادت الكفاح المسلح خلال الانتفاضة في الاعتماد على قوات الشرطة والأمن القائمة وطالبت بإنشاء قوات جديدة موالية لليبيا المؤقتة، وهو هدف لا يمكن بلوغه واقعا في غضون فترة وجيزة. ولم يتم إنشاء نظام شرطة ولا قوات أمنية جديد منذ سقوط النظام. ولم يتم إعادة تنظيم أي من القوات القائمة، وهذا ما أدى إلى بروز فراغ أمني وتنامي حالة الفوضى (Sensini, 2016: 272).

الجماعات المسلحة وضعف مرآة الأسلحة

كما ذكرنا سابقا، بدأت الانتفاضة بشكل سلمي، لكن عندما استخدم نظام القذافي حراس الأمن لإخمادها، تحولت إلى نزاع مسلح. فأجبر المدنيون وجزء صغير من الجيش وقوات الأمن على حمل السلاح والقتال. ونظم هؤلاء المدنيون، بمشاركة بعض العسكريين والشرطة، أنفسهم في مجموعات مسلحة اكتسبت سلطة وزخما شعبيا بعد سقوط نظام القذافي.

بُذلت جهود لحل وتوحيد جميع هذه المجموعات المسلحة الرئيسية والتشكيلات الأمنية المختلطة ودمج الجماعات المسلحة غير الحكومية في القوات المسلحة الليبية الموحدة، لكن هذه الجهود جميعها باءت بالفشل بسبب الجمود السياسي والاستقطاب، الذي ينظر إليه على أنه سبب عدم توحيد الجماعات المسلحة الرئيسية لتشكيل جيش دولة في البلاد. ونتيجة لذلك، عانى أمن ليبيا من عدم وجود أجهزة مؤسسية كاملة لتسيق الجهود والحفاظ على الوضع الأمني في حالته الطبيعية. وقد شجع غياب هذه المؤسسة الشاملة والفعالة على انتشار انعدام الأمن في البلاد. وتحتاج حكومة ما بعد القذافي الجديدة إلى اتخاذ بعض الإجراءات الأمنية الاستباقية لإعادة السيطرة على أمن البلاد، مثل توحيد الجماعات المسلحة الرئيسية ووضع سياسة للتقاعد لكبار المسؤولين ومساعدة المنتظم الدولي رسميا في مساعيها لإعادة بناء نظام جيش الأمن في ليبيا.

بالمقارنة مع الدول الأخرى في مرحلة ما بعد الصراع، تتمتع ليبيا بمزايا في بعض الجوانب، فقد كان انتصار المتمردين واضحا ونال الدعم الكامل من غالبية السكان. وزيادة على ذلك، كانت البيئة الجيوسياسية مفيدة بمعنى أنه تم تحقيق انتقال سلمي، مع حدوث ثورة سلمية أيضا في تونس ومصر المجاورتين، مما جعل الثورة الليبية والانتقال عملية ممكنة. كما وحدت ليبيا كل القوى ضد عدو مشترك ولم تحارب بعضها بعضا خلال الثورة. وعلى الرغم من هذه النتائج الإيجابية للثورة، لا يزال هناك عدد من التحديات الرئيسية. من بينها الأضرار التي سببتها الحرب، والتي أثارَت مخاوف سياسية وأمنية (1: Hass and Lesch, 2012).

بعد وفاة القذافي، تواجه ليبيا في جهودها لبناء الدولة مشكلة رئيسية تكمن في الحاجة إلى إنشاء جيش مركزي واحد يكون مواليا لقائد مدني في الحكومة الجديدة (Chivvis and Martini, 2012: 1).

خاضت الحرب الليبية للإطاحة بالقذافي مجموعة فضفاضة عوض قوة عسكرية واحدة موحدة تحت سلطة واحدة. وهذا سيجعل من الصعب على حكومة ما بعد الحرب السيطرة الكاملة على الميليشيات، بحيث كانت الحكومة التي تولت مقاليد السلطة بعد الحرب تفتقر إلى الشرعية والقدرة على السيطرة الكاملة على أمن البلاد حتى تهيء البلاد لانتخابات جديدة، والتي من شأنها أن تؤدي إلى تشكيل حكومة جديدة ذات شرعية أكبر تتولى إدارة أمن البلد بأكمله (Chivvis and Martini, 2012: 4).

الإرهاب المحلي والدولي

يتجلى أحد التحديات الرئيسية التي تواجه ليبيا المعاصرة في الإرهاب الذي تمارسه بعض الجماعات والفصائل (4: Chivvis and Martini, 2012). ومع ذلك، فإن الإجماع بين الليبيين على تعريف واضح للإرهاب وبالتالي تحديد الجماعات الإرهابية أمر ضروري. وخلافا لذلك، سيستخدم الخصوم السياسيون المصطلح لقتف خصومهم به ونشر جميع القوات السياسية والإعلامية والمسلحة لمحاربة من يصفونهم بالإرهابيين (149: Zoubir and Dris-Ait-Hamadouche 2013). وحدد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة مجموعتين إرهابيتين في ليبيا هما تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وأنصار الشريعة (86: Jones, 2014). وبالإضافة إلى ذلك، يصف الخصوم السياسيون الليبيون الجماعات الأخرى بأنها جماعات إرهابية مثل العمليات العسكرية في فجر ليبيا والعمليات العسكرية للكرامة بقيادة الجنرال المتقاعد خليفة حفتر. وثمة إجماع بين الليبيين على تصنيف داعش على أنها جماعة إرهابية واستخدام جميع الوسائل لمحاربتها. ومع ذلك، فإن تصنيف الجماعات المتنافسة الأخرى على أنها منظمات إرهابية أمر مثير للشكوك ومثير للانقسام. إذ ارتكبت أعمال إرهابية وانتهاكات لحقوق الإنسان من قبل عدد من الجماعات، ويلزم

الأفراد اتخاذ تدابير مضادة فورية. ولا يمكن أن تقتصر هذه الإجراءات المضادة على استخدام القوة العسكرية، بل يجب أن تشمل الثروات السياسية والتعليمية والاجتماعية والاقتصادية.

الهجرة غير الشرعية

يتجلى أحد أكثر التحديات تعقيدا التي تواجهها ليبيا المعاصرة في تدفق الهجرة غير الشرعية (Michela, 2012). وهذه القضية لا تؤثر على ليبيا فحسب، بل أيضا على باقي البلدان المجاورة في إفريقيا وأوروبا عبر البحر الأبيض المتوسط. ويستخدم المهاجرون غير الشرعيون، خاصة المنحدرين من البلدان الأفريقية، ليبيا كدولة عبور في رحلتهم إلى الدول الأوروبية مثل إيطاليا. وطالما شكل هذا التحدي مصدر قلق للحكومات المتعاقبة منذ عهد القذافي. وتناول العديد من الباحثين هذه المشكلة الصعبة وأسبابها وطرق علاجها (Venturini, 1994: 327).

بسبب المشاكل الأمنية التي تواجه ليبيا حاليا بعد الربيع العربي، ازدادت مشكلة الهجرة غير الشرعية. وتشترك ليبيا في حدود غير آمنة مع عدد من البلدان التي تعاني من أوضاع اقتصادية صعبة. ويفر مواطنو هذه البلدان من أوطانهم بحثا عن حياة أفضل في أوروبا. ويستخدمون ليبيا كنقطة عبور في رحلتهم ويستقرون فيها أثناء التحضير لوجهتهم الجديدة. وبعض هؤلاء المهاجرين غير الشرعيين يستقرون بشكل غير قانوني في ليبيا ويتنافسون مع الليبيين على فرص العمل والإسكان والخدمات الأخرى. وأصبح الاتجار بالبشر جريمة منظمة في أجزاء مختلفة من ليبيا وتحديدا في المنطقة الغربية، فهناك بعض الميليشيات التي تستفيد ماليا من الاتجار بالبشر وستكافح للحفاظ على استمرار هذا العمل (Chivvis and Martini, 2014: 84).

تتضرر عدد من البلدان في أوروبا من الهجرة غير الشرعية، خاصة إيطاليا. ويواجه العديد من المهاجرين غير الشرعيين مصير الموت في البحر الأبيض المتوسط خلال رحلتهم نحو أوروبا، بركبهم القوارب المزدحمة التي لا توفر الحد الأدنى من الإجراءات الأمنية أو بدونها. فالناجون منهم يهبطون على الشواطئ الأوروبية وينتقلون إلى العديد من الدول الأوروبية، وهو الأمر الذي يطرح عدة تحديات أمام تلك البلدان والاتحاد الأوروبي. ومن المنظور الأمني، هناك دائما احتمالية وجود إرهابيين ومجرمين في صفوف هؤلاء المهاجرين غير الشرعيين. وفي ظل غياب الإجراءات الأمنية الصارمة في ليبيا، يمكن لداعش حشد أعضائها ليصبحوا مهاجرين غير شرعيين إلى أوروبا، بحيث يمكنهم شن عمليات إرهابية في قلب أوروبا. كما يمكن أن يرتكب مهاجرون غير شرعيين جرائم أخرى، نظرا لوضعهم المالي والإنساني الصعب في أماكن إقامتهم الأوروبية الجديدة. وتواجه الدول الأوروبية تحديات اقتصادية وسياسية واجتماعية أخرى بسبب الهجرة غير الشرعية. فعلى سبيل المثال، يتنافس المهاجرون غير الشرعيين مع الأوروبيين على الوظائف النادرة، مما قد يؤدي إلى زيادة البطالة في الدول الأوروبية. ومنذ عهد القذافي، ثمة تعاون بين ليبيا والدول الأوروبية

والاتحاد الأوروبي، بحيث جرى التوقيع على عدد من الاتفاقيات في هذا الصدد. ومع ذلك، فإن تنفيذ هذه الاتفاقيات وتدابير منع الهجرة غير الشرعية لم تكن كافية (Chivvis and Martini, 2014: 84).

تعد الهجرة غير الشرعية قضية رئيسية تنضاف إلى التحديات الأمنية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية في ليبيا. فعلى الليبيين، بمساعدة الأمم المتحدة والمنظم الدولي، إيجاد حلول مناسبة وتنفيذها بأثر فوري (Noam, 2016).

3.5 التحديات الاجتماعية

تواجه ليبيا، بعد الربيع العربي، عددا من التحديات الاجتماعية التي يمكن تفسيرها في الأقسام الفرعية التالية. يحتاج الليبيون، بمساعدة المنظم الدولي والأمم المتحدة، إلى مواجهة هذه التحديات من أجل المضي قدما وتحقيق الاستقرار والعدالة والازدهار.

العنف الداخلي

تشكل أزمة ما بعد القذافي في ليبيا ضربة خطيرة لعجز الأمم المتحدة عن حماية المجتمع الليبي من العنف المستمر والتحديات الاجتماعية الأخرى. وأسفر العنف عن سقوط العديد من الضحايا المدنيين ونزح العديد من الأشخاص أو فروا من البلاد إلى أجزاء أخرى من العالم بحثا عن الأمان. وعلى صعيد المجتمع الدولي، كان على الأمم المتحدة، متمثلة في مجلس الأمن التابع لها، أن تبذل المزيد من الجهود لحماية المدنيين من العنف المستمر.

ومن منظور وطني، من المتوقع أن تتحمل الحكومات المسؤولية الكاملة لحماية مجتمعها والمدنيين من العنف. وتعود جذور الأزمة المستمرة في ليبيا إلى عهد القذافي. فقد كانت عدم المساواة الاجتماعية وارتفاع معدل بطالة الشباب من بين الأسباب الرئيسية الأخرى للانتفاضة الليبية ضد نظام القذافي في عام 2011. وقد خلق سقوط القذافي فرصة لليبيا لتبني إصلاحات اجتماعية شاملة، وإخراج ليبيا من أزمة اقتصادية مفرطة وتحديات سياسية كبيرة (Thakur, 2011: 220).

غياب ثقافة متشعبة بمبادئ الديمقراطية

لمدة اثنين وأربعين عاما التي شكلت فترة حكم القذافي، لم يكن مفهوم الديمقراطية معمولا به وتم تجرييم كل محاولات إنشاء أحزاب سياسية. ولم يمارس الليبيون اليوم الديمقراطية مطلقا، كما أن التسامح مع الليبيين الآخرين الذين لديهم وجهات نظر سياسية مختلفة أمر غير شائع. وتعود جذور هذه القضية إلى عهد الملك إدريس، بحيث تم حظر الأحزاب السياسية رغم ممارسة الديمقراطية على شكل وجود دستور ومؤسسات ديمقراطية مثل مجلس النواب ومجلس الشيوخ وتعيين الحكومات الديمقراطية عن طريق مجلس النواب.

من المفترض أن يكون المجتمع الليبي متجانسا للغاية، بحيث يدين 6.5 مليون نسمة بنفس الدين - الإسلام - وتجمعهم نفس الثقافة والقيم المشتركة. إلا أن الافتقار إلى المؤسسات والممارسات الديمقراطية وقيم النظام التعليمي وغياب دور المجتمع المدني والأثر المدمر لإعلام الديكتاتوري السابق أدى إلى سهولة تفشي مظاهر عدم التسامح تجاه الآخرين واللجوء إلى العنف. ومن أجل نشر الثقافة والقيم الديمقراطية وتعزيز التسامح تجاه الآخرين، لا بد من إحداث تطورات كبيرة في نظام التعليم والإعلام والمجتمع المدني. و يمكن للأمم المتحدة والمنظمة الدولية لعب دور رئيسي في إدارة الأزمات.

ضعف منظمات المجتمع المدني

تلعب منظمات المجتمع المدني دورا مهما للغاية في تعزيز الحوكمة الرشيدة، بحيث تتجلى وظيفتها في الاضطلاع بدور المراقب لحقوق الإنسان ضد الشطط في استعمال السلطة. كما أنها تلعب دور الوسيط في إقامة شراكات بين المجتمع والحكومات، وبالتالي توفير قنوات الاتصال وتدفق المعلومات بين الحكومة والمواطنين. ويعد نقص التمويل المنتظم عاملا رئيسيا يؤثر على قدرة منظمات المجتمع المدني، إذ تفتقر الكثير منها إلى القدرة التنظيمية والإدارية لجمع الأموال، فضلا عن الخبرة التقنية في مجال التواصل. وعدد من هذه المنظمات غير منظمة ديمقراطيا ولا تخضع للمساءلة أمام الشركاء أو المستفيدين. وهذا ما يقوض قدرتها وفعاليتها للتعبير عن شواغل الفقراء وتعزيز مصالحهم.

يتعين على الحكومة القادمة اتخاذ تدابير لتطوير المجتمع المدني واقتصاد ريادة الأعمال الديناميكي. فمن المهم للغاية تثقيف وتحفيز المواطنين على القيام بدور نشط في حكمهم وتحمل المزيد من المسؤولية عن ظروفهم الفردية. وتُظهر بعض التحليلات السابقة أن هناك حاجة إلى تعزيز المجتمع المدني وقدرته على العمل. إذ يعد هذا شرطا أساسيا لوجود حوكمة نشطة تتمحور حول المواطن بالإضافة إلى إدارة محلية فعالة.

انتهاكات حقوق الإنسان

منذ سقوط القذافي، تم تسجيل العديد من انتهاكات حقوق الإنسان وتهجير العديد من العائلات، ناهيك عن العديد من الأفراد والعائلات الذين نزحوا إلى المنفى. ويمكن أن تسهم كل هذه العوامل في خلق بُعد آخر للمشكلة الاجتماعية في المستقبل إذا لم يتم معالجتها وحلها على الفور.

كانت انتهاكات حقوق الإنسان شائعة في عهد القذافي، وأدى عدم وجود دستور وقوانين تحمي حقوق الإنسان وترصد ممارسات قوات أمن النظام القديم إلى العديد من انتهاكات حقوق الإنسان. إذ تم حظر المنظمات الحقوقية ومنع وسائل الإعلام من تغطية هذه الانتهاكات. وتعرض

الخصوم السياسيون للنظام الذين يمثلون أيديولوجيات مختلفة للاعتقال والتعذيب والإعدام، وهو ما يفسر سجل النظام السيئ في مجال حقوق الإنسان. وكانت جهود الأمم المتحدة والمنظم الدولي في إدانة النظام القديم واتخاذ إجراءات ضده بطيئة ومتأخرة.

بعد الانتفاضة، أتاحت لليبيا الجديدة الفرصة لفتح سجل أفضل في مجال حقوق الإنسان وإدانة انتهاكات القذافي. ومع ذلك، تواصلت انتهاكات حقوق الإنسان بما في ذلك التعذيب والسجن غير القانوني والاختفاء القسري والإعدام. وفي ظل غياب القانون والنظام والمؤسسات القانونية ومنظمات المجتمع المدني، ستستمر هذه الانتهاكات بل وستتفاقم. فالجماعات المسلحة غير الشرعية ترتكب يوميا انتهاكات لحقوق الإنسان في غياب مؤسسات حكومية قانونية وتنتشر المعاناة في صفوف العامة. الليبيون بحاجة إلى وضع حد لهذه الانتهاكات وفرض القانون والنظام من خلال المؤسسات الحكومية القانونية.

النظام القبلي

ثمة سؤال آخر يخضع للتدقيق فيما يتعلق بالعقد الاجتماعي في ليبيا وهو السياسة القبلية، التي لعبت أدوارا مهمة في الأنظمة السابقة، من نظام الملك إدريس إلى نظام القذافي ثم الحكومة الانتقالية بعد ثورة 17 فبراير. فهل ستحرر ليبيا من السياسات القبلية والجهوية الراسخة؟ (Baxley, 2011).

بسبب الاستعمار الغربي لليبيا، تم تقسيم البلاد إلى ثلاث ولايات كالتالي: طرابلس في الغرب وبقرة في الشرق وفازان في الجنوب. ولهذا التقسيم الإقليمي جذوره في التاريخ الليبي. وبالإضافة إلى ذلك، تتكون كل منطقة من العديد من القبائل، معظمها من أصل عربي، ويمثل الباقي السكان الأصليين أو الأمازيغ. جلب العرب الدين الإسلامي إلى ليبيا منذ أكثر من 1400 عام وعاشوا في وئام مع الأمازيغ الذين اعتنقوا الإسلام، جاعلين من الإسلام السني دين 100% من السكان.

لعب النظام القبلي في ليبيا دورا إيجابيا على مر التاريخ في النضال ضد الاحتلال الأجنبي وكذلك في تحقيق الاستقرار والنظام في غياب حكومة مركزية ذات سلطة. ولعب زعماء القبائل دورا رئيسيا في التحكيم والجمع بين الناس في حالة نشوء خلافات ومناوشات. وكان لهم رأي في السياسة الليبية في عهد الملك إدريس والقذافي، وتم تخصيص حصة لهم في الهيئات التشريعية والتنفيذية المتعاقبة. وانخرط القبائل وأعيانها في الحياة السياسية للبلاد جعلهم موالين للنظام السياسي وأشركهم في حل التحديات المختلفة التي تواجه البلاد ونتج عنها الاستقرار.

ومن الأخطاء الفادحة التي ارتكبت بعد الانتفاضة تهميش دور القبائل وزعماء القبائل في الحياة السياسية في ليبيا. فحاول قادة ليبيا الجدد تبني نموذج الديمقراطية الغربية مع تجاهل الطبيعة والمتطلبات المحددة للمجتمع الليبي الأصلي. ولم تشارك القبائل وأعيانها في قرارات مهمة ولم يتم

منحهم مناصب قيادية في الديمقراطية الجديدة. ولم يتم التماس آرائهم بشأن وضع الدستور المؤقت والإعلان الدستوري والقرارات الهامة الأخرى، ولم يتم تعيين قادتهم ومرووسمهم في مناصب رئيسية في الحكومة المركزية والحكومات المحلية. وحدث هذا في جميع أنحاء البلاد، لكن أثره كان واضحاً في الجزء الشرقي من ليبيا (برقة)، بعيداً عن الحكومة المركزية في طرابلس. فهذا التهميش للقبائل وزعماء القبائل، إلى جانب تهميش المنطقة الشرقية من حيث تطوير البنية التحتية والخدمات الجديدة، حث زعماء القبائل في شرق ليبيا إلى جانب نشطاء آخرين، على الدعوة إلى نظام فيدرالي. واعتبر العديد منهم النظام الفيدرالي وسيلة لإنهاء التهميش المزعوم لشرق البلد والحصول على حصة عادلة في مشاريع البنية التحتية الجديدة والخدمات العامة. وطالبت أقلية بفصل برقة وإقامتها كدولة مستقلة ذات سيادة. ومع ذلك، فإن هذه الأصوات لا تمثل التيار الرئيسي للفيدراليين.

لا يمكن لليبيين إحلال السلام والنظام في البلاد دون مشاركة القبائل وقادتها في ظل نظام لامركزي من شأنه أن يخدم بشكل عادل المناطق النائية والسكان في مناطق جغرافية كبيرة قليلة الكثافة السكانية وفي بعض الأحيان غنية بالموارد. يجب أن يحدد الدستور الذي طال انتظاره النظام الديمقراطي المناسب، المصمم وفق طبيعة واحتياجات ليبيا الاجتماعية المعلومة. لكن يجب إشراك زعماء العشائر في القرارات الكبرى من أجل الوصول إلى توافق في الآراء بشأن استقرار البلاد.

الاحتياجات الإنسانية

أدت الحرب الأهلية الليبية إلى نزوح مئات الآلاف من العائلات والأفراد وفقد العديد من الليبيين وظائفهم ومنازلهم. وأودت هذه الحرب بحياة الكثيرين وخلفت وراءها أيتام وأرامل وبنية اجتماعية محطمة. وبالإضافة إلى ذلك، انخفضت قيمة الدينار الليبي مقابل العملات الأجنبية بشكل كبير، مما أدى إلى ارتفاع أسعار السلع والخدمات. كما تدهورت القوة الشرائية للدينار الليبي مما تسبب في تهقر العديد من الليبيين تحت عتبة الفقر.

فشلت الحكومات الليبية المتعاقبة في تلبية احتياجات المواطنين المتضررين من الحرب. وتفتقر العديد من المنظمات الإنسانية الوطنية حديثة النشأة إلى الخبرة والموارد اللازمة لتلبية الاحتياجات الإنسانية العاجلة. وعلى الرغم من ذلك، فقد بذلت الوكالات الإنسانية الوطنية والأفراد كل الجهود للتخفيف من معاناة مواطنيهم وتلبية احتياجاتهم الملحة. ويقل دور المنظمات الإنسانية الدولية في ليبيا أكثر من المتوقع.

وتحتاج العائلات والأفراد المتضررون من الحرب إلى المساعدة في عدة مجالات، مع وجود حاجة ماسة للمأوى والغذاء والأدوية وبناء القدرات.

مجتمع منقسم

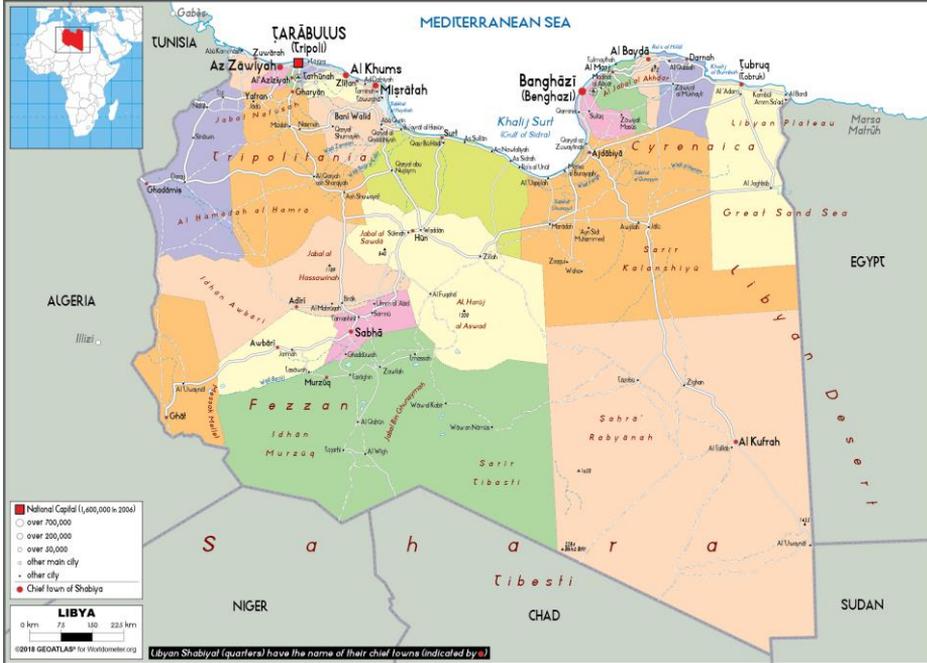
تقع ليبيا في شمال القارة الإفريقية بين تونس ومصر، حيث ثار سكان هذين الجارين على النظامين الاستبداديين الحاكمين خلال الربيع العربي ونجحوا في الإطاحة بهما، وتنقسم البلاد إلى ثلاث جهات رئيسية، وهي الجهة الشرقية أو برقة، والجهة الغربية أو طرابلس، والجهة الجنوبية أو فزان.

وخلال فترة الاحتلال الغربي لليبيا، كانت الجهات الثلاث خاضعة لجهات استعمارية غربية مختلفة، وهي الولايات المتحدة الأمريكية في الغرب، والمملكة المتحدة في الشرق، وفرنسا في الجنوب. ويتميز سكان هذه الجهات الثلاث باختلافات دائمة تؤدي أحيانا إلى توترات عنيفة فيما يتعلق بالتقسيمات الجغرافية والاختلافات الثقافية والسياسية. فعندما أطاح القذافي بالنظام الملكي ووصل إلى السلطة إثر انقلاب عسكري في عام 1969، قام بتهميش بعض المناطق في ليبيا وحاول حتى خلق صراعات بين المحافظات، كجزء من استراتيجيته المعتمدة لمبدأ "فرق تسد" للبقاء في السلطة.

عندما اندلعت الانتفاضة الليبية، انقسم المجتمع الليبي إلى قسمين، قسم داعم للنظام وقسم معارض له، وهذا القسم الثاني شارك في الانتفاضة السلمية، فتصاعد الاشتباك بين الجانبين إلى شكل من أشكال الصراع المسلح. وبسبب رفض القذافي التنازل عن السلطة، أطلق معارضو النظام، من مختلف الخلفيات والأيدولوجيات، العنان لغضبهم على أنصار النظام. وكانت الخسائر في الأرواح كبيرة في كلا الجانبين وأصيب العديد من الأشخاص.

عند سقوط النظام وهزيمة أنصاره، دعا أنصار الانتفاضة المنتصرة إلى إقصاء أنصار النظام عن الحياة السياسية. وفر العديد من أنصار النظام من البلاد بحثا عن ملجأ في البلدان المجاورة. فيما قرر آخرون البقاء لكنهم واجهوا تهديدات مختلفة. فاختر العديد من مؤيدي النظام، الذين شغلوا مناصب رئيسية في الإدارة الوسطى، مواصلة العمل كالمعتاد. وعملوا كل ما في وسعهم لإفشال الانتفاضة. وعلى الرغم من أن أنصار الثورة شغلوا مناصب سياسية رئيسية مثل الوزراء ونواب الوزراء، إلا أن الإدارة الوسطى الموالية للنظام ساهمت في فشل الدولة وجعلت حياة الليبيين بائسة.

الشكل 2: الخريطة السياسية في ليبيا



https://www.worldometers.info/img/maps/libya_political_map.gif المصدر:

وبعد ذلك بدأت تظهر خلافات سياسية في أوساط أنصار الانتفاضة الموحدية وشرعوا في التنافس على السلطة. وفي ظل غياب الثقافة الديمقراطية والتسامح، بدأت الخلافات بينهم سلمياً في وسائل الإعلام وانتهت بحرب أهلية. وانقسم الناس على أساس آرائهم السياسية، وتفاقم العداء عند وقوع وفيات في صفوفهم. فالدم يولد الدم والانتقام مما يؤدي إلى انهيار المجتمع. لذا، يجب أن تنتهي الحرب وتبدأ المصالحة ويسود التسامح والمسامحة.

تدهور القيم الاجتماعية

تتمثل إحدى أبرز التحديات التي تعيق الإصلاح على مستوى الإدارة العامة في تدهور القيمة الاجتماعية للمجتمع. فبعض القيم مثل النزاهة والصدق والاعتمادية والمساعدة والحياد واللباقة والإنصاف بدأت تختفي تدريجياً في فضاء الخدمات العامة. ولسوء الحظ، يعد نظام تعزيز هذه القيم غير كاف في المجتمع الليبي. وأحد العوامل الرئيسية التي تكمن وراء عدم فعالية أنظمة المساءلة الإدارية والمالية هو تمسك المجتمع الليبي بمبدأ "الثروة بأي ثمن". ويُعامل أصحاب المناصب العامة والموظفون العموميون الذين لا يبدو أنهم "ازدهروا" في المناصب العامة باحترام ضئيل. فتراجع القيم هذا عادة ما يشجع على عدم الكفاءة واختلاس المال العام.

التأثير السلبي لوسائل الإعلام

لعبت وسائل الإعلام دوراً بناءً في نجاح الانتفاضة. لكن دورها كان في الغالب سلبياً ومدمراً بعد ذلك. فقد ذاع خبر اندلاع الانتفاضة في 17 فبراير 2011 عبر وسائل التواصل الاجتماعي. وناشدت صفحات الفيسبوك التي أنشأها الشباب الليبي للناس للمشاركة في الانتفاضة. وكانت تنشر من خلال وسائل التواصل الاجتماعي أحدث التطورات والصور ومقاطع الفيديو المتعلقة بالانتفاضة على الفور. وتم إنشاء العديد من المحطات التلفزيونية والإذاعية والصحف الجديدة وساعدت في نقل معلومات مهمة حول تقدم مسار الانتفاضة. وعندما تم قمع الثورة، عملت جميع القنوات الإعلامية في وئام لدعم نجاح الثورة.

وبعد سقوط النظام، بدأت المنافسة بين الخصوم السياسيين، ونهجت وسائل الإعلام التابعة لهم نفس النمط. إذ بدأت وسائل الإعلام الداعمة لمجموعة سياسية أو أخرى تنشر شائعات عن المجموعات الأخرى. وكانت إساءة استخدام حرية الإعلام التي نتجت عن الثورة جلية للعيان. وفي ظل عدم وجود قوانين وأنظمة ذات صلة تنظم تأسيس وسائل الإعلام وتشغيلها، سادت فوضى كبيرة في هذا المجال مما ساهم بشكل كبير في عدم الاستقرار في البلاد. لذا، يجب وضع القوانين التنظيمية ذات الصلة وإنفاذها من أجل مراقبة الإعلام الحر وتوجيهه نحو ما يخدم استقرار البلاد وتنميتها.

تصورات الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات حول التحديات التي تواجه الإدارة العامة الليبية

النظام بحد ذاته مشكلة ينبغي تعويضه بدلاً من الإصلاح. لأنها بيروقراطية مفرطة ومركزة ولا تسمح بالتغيير. ويتم حل كل شيء من العاصمة طرابلس... إن صناع القرار ليسوا على استعداد لتغيير النظام لأنهم يستفيدون من النظام الفاسد.

- البنية الاجتماعية ليست عائقاً أمام التغيير، بل يمكن أن تكون ميزة. وتعد البنية التحتية مشكلة في الوقت الحالي، ولكن يمكن تحسينها بسهولة.
- كيف نصف الإدارة العامة في ليبيا؟ إدارة فوضى. كانت الفوضى أكثر وضوحاً في عهد القذافي. وكان الولاء للنظام والقباط، وليس للدولة... تتغير القوانين بشكل متكرر وبالتالي هناك القليل من التقاليد الإدارية والسلوك الثابت والمبادئ التوجيهية في البلاد.
- كان هناك نظام إداري في زمن الملك إدريس... فقام نظام القذافي بتدميره وتقريباً كل المؤسسات العامة. على الرغم من حدوث ثورة في عام 2011، لم يكن من الممكن إنشاء نظام مستقر. الآن، لا يوجد نظام إدارة عامة، ولا خطط وطنية أو تنظيمية... مجرد عمل عادي... لا توجد إجراءات عمل موحدة. وتعمل الحكومة بطريقة عشوائية. ولا توجد قوانين أو قوانين تنظيمية تعمل ككل... إن حجم الضرر ضخم.

4

مقاربات بديلة وجاهزية ليبيا في إصلاح الإدارة العامة

إن الغرض الرئيسي من هذا الفصل هو فحص نماذج ومقاربات الإصلاح الحالية وكشف إلى أي مدى يمكن استخدام نماذج الإصلاح هذه في البلدان الهشة والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراع بما في ذلك ليبيا. يبدأ الفصل بمراجعة موجزة لنماذج الإصلاح الرئيسية القائمة ويستمر بتحليل سبل وإطار العمل الذي يتم من خلاله استخدام هذه النماذج والقيود القائمة والمبادئ المعمول بها في إصلاحات الإدارة العامة الجارية في العالم.

تثير حقيقة أن نماذج الإصلاح الرئيسية قد تم إنتاجها في الدول الغربية وفقا لظروفها الخاصة تساؤلات حول إمكانية تطبيق هذه النماذج في البلدان النامية. ومن المواضيع المهمة التي تستلزم النقاش والجدل هو نوع إصلاح الإدارة العامة الذي ينبغي تصميمه في البلدان التي لا تؤدي فيها الدولة وظائفها على أفضل نحو من خلال مؤسساتها وقواعدها، وحيث تشغل القوات غير الحكومية، خاصة المنظمات شبه العسكرية من وقت لآخر، الفراغ الذي تخلفه الدولة من حيث الأمن والخدمات. لذلك، يتم إيلاء اهتمام خاص لمفهوم الدولة الهشة والسمات المميزة للإدارة العامة في هذه الدول في هذا الفصل. ويختم الفصل بتعليقات بخصوص مدى استعداد ليبيا للإصلاح، لا سيما فيما يتعلق بالبنية التحتية للحكومة الإلكترونية، بعد تحليل جوانب ليبيا التي تشكل دولة هشة ومدى نجاح الإصلاحات بالفعل في هذا البلد.

4.1 مناهج ونماذج الإصلاح الرئيسية للإدارة العامة

يتناول هذا الفصل السياق النظري لقضايا إصلاح الإدارة العامة. ويقيم نماذج الإصلاح الرئيسية التي تم تطويرها على مدى العقود الأربعة الماضية. وعلى الرغم من أن المقاربة الفيبرية في الإدارة العامة ممارسة عملية منذ أوائل القرن العشرين، فقد تم تطوير نماذج أخرى للإصلاح بدورها منذ الثمانينيات لتكمل بعضها بعضا، والإدارة العامة الجديدة في الثمانينيات، والحوكمة في أوائل التسعينيات، والنهج الفيبري الجديد في وقت مبكر من العقد الأول من الألفية الثالثة. والاتجاهات الحديثة في الإصلاح تتبع، إلى حد كبير، مسار نموذج إصلاح واحد، أو، في بعض

الحالات، مزيجاً من نموذجين في نفس الوقت. ثم يتناول الفصل بعد ذلك مسألة تكامل الهياكل القيادية التقليدية مع آلية الإدارة العامة المعاصرة من أجل الحوكمة المبتكرة وتحسين تقديم الخدمات. وسيؤدي ذلك إلى وضع إطار عمل لفحص آليات الحوكمة التقليدية غير الرسمية في ليبيا وكيف يمكن دمجها في جهاز الدولة الرسمي.

نظراً لأن معظم نماذج الإصلاح قد تم تطويرها لمعالجة مشاكل الإدارة العامة في الدول الغربية المتقدمة، فهناك نقاش طويل الأمد حول إمكانية تطبيق نماذج الإصلاح هذه في البلدان النامية، لا سيما البلدان الهشة والخارجة لتوها من مرحلة الصراع. والنقاش لا يزال مستمراً بخصوص جدوى الحاجة إلى تصميم إصلاحات خاصة بالإدارة العامة على نحو مختلف في هذه الفئة من البلدان. والمقاربة التي نعتمدها في هذا التقرير هو أنه من الممكن والضروري إنتاج برنامج إصلاح محدد / متميز للبلدان الهشة. لذلك، يستكشف هذا الفصل بشكل خاص مفهوم الدولة الهشة، وما إذا كان ينبغي تصميم إصلاحات خاصة بالإدارة العامة في البلدان الهشة والبلدان الخارجة من الصراع بشكل مختلف عن نظيراتها في البلدان الأخرى، وإمكانية تطوير برنامج إصلاح الإدارة العامة للبلدان الهشة.

ويختتم الفصل بمناقشة هشاشة ليبيا ودور السياق المؤسسي والثقافي في تفاقم أوضاع الهشاشة في ليبيا.

4.1.1 نماذج الإصلاح

في جميع أنحاء العالم، يتم التمييز بين أربعة نماذج إصلاح رئيسية في أدبيات وممارسات الإدارة العامة. سيسعى برنامج الإصلاح الإداري الذي سيتم تطويره لليبي إلى الاستيعاب المنهجي لعناصر كل من نماذج الإصلاح هذه وإثرائها بالممارسات الإدارية التقليدية. ويتم عرض نماذج الإصلاح الرئيسية وبعض العينات من وسائل تنفيذها في الجدول 2.

الجدول 2: آليات تنفيذ حركات إصلاح الإدارة العامة الرئيسية

الغايات	الوسائل	نموذج الإصلاح
الفعالية والنظام والقوة الاقتصادية	القوانين، تدريب الخدمة العامة، السلطة الكاريزمية، التقسيم العقلاني للمهام	الإدارة العامة حسب المقاربة الفيبرية
الفعالية، الكفاءة، المساءلة، التركيز على العملاء، زيادة الأعمال	إلغاء القيود التنظيمية، واللامركزية، تنافسية السوق، والاستعانة بمصادر خارجية، قياس الأداء	الإدارة العامة الجديدة
اللامركزية، والتعاون، وتمكين المجتمع المدني وإشراكه في عملية السياسة العامة، وتبادل المعلومات والمعرفة، والديمقراطية، وسيادة القانون، والمساءلة، والمشاركة		الحكومة والحكومة الجيدة
	بناء الدولة، وإضفاء الطابع المؤسسي، وتنظيم الاقتصاد والمجتمع، محدودية التدخل في الاقتصاد	المقاربة الفيبرية الجديدة

المصدر: من تجميع المؤلفان بناء على Ingrams, Alex, Suzanne Piotrowski and Daniel Berliner, 2020: 279

من ناحية أخرى، يركز كل إطار نظري ونموذج إصلاح على مشاكل إدارية مختلفة وفقاً لإطارها النظري الأساسي. ويعرض الجدول 3 أدناه القضايا الإشكالية الرئيسية والمقاربات المقترحة لحل هذه المشاكل الخاصة.

الجدول 3: سياق الإصلاح: الصعوبات والمقاربات

المشكلة	مقاربة حل المشكلة
1 كيف يمكننا جعل الحكومة أفضل تنظيمًا وكفاءة على نطاق واسع؟	المقاربة الفيبرية للإدارة العامة وبناء القدرات
2 كيف يمكننا تقريب الحكومة من القواعد الشعبية؟	اللامركزية
3 كيف يمكننا جعل الحكومة ميسورة التكلفة؟	إصلاح الأجور والتوظيف
4 كيف يمكننا تحسين أداء الحكومة وتحقيق الأهداف الرئيسية؟	الإدارة العامة الجديدة
5 كيف يمكننا جعل الحكومة أكثر نزاهة؟	إصلاحات تهم النزاهة ومكافحة الفساد
6 كيف يمكننا جعل الحكومة تتجاوب أكثر مع المواطنين؟	إصلاحات من القاعدة نحو الأعلى

المصدر: McCourt, W. (2013).

لأن هذا التقرير ليس دراسة نظرية كاملة تهدف إلى تقييم نظريات / نماذج الإدارة العامة، فليس هناك مجال كبير لإعطاء تفاصيل حول نماذج الإصلاح الرئيسية. ومع ذلك، سيكون من المفيد تذكرها بإيجاز، لأن هذه النماذج ستترسم إطارًا للقضايا الواردة في هذا التقرير.

الإدارة العامة حسب المقاربة الفيبرية

يتعلق نموذج الإصلاح الأول بتنفيذ مبادئ البيروقراطية المثالية لماكس فيبر لتحويل الأنظمة الموروثة إلى إدارات حديثة مع اتخاذ إجراءات رسمية لمراعاة الشرعية وسيادة القانون. "في الواقع، كان أحد العناصر الأساسية لإصلاح الإدارة العامة في البلدان الشيوعية السابقة في أوروبا هو إصلاح الخدمة المدنية الذي يهدف إلى (إعادة) إدخال العناصر الفيبرية الأساسية في الإدارة العامة ودمج المبادئ القائمة على الجدارة" (Hammerschmid, et al, 2016:2). على الرغم من أن نموذج الإدارة العامة الجديدة يدعي أن الإدارة العامة وفق النموذج الفيبري تمثل أسلوب إدارة قديم وغير فعال، فقد أكد عدد كبير من العلماء على الأهمية الحاسمة للسمات البيروقراطية الفيبرية للحكومات التي تعمل بشكل جيد. وزيادة على ذلك، تشير عدد من الأعمال العلمية الحديثة إلى أن النموذج الفيبري للبيروقراطية لا يزال بديلاً إصلاحياً مهماً، لا سيما في البلدان النامية التي تفتقر إلى آلية بيروقراطية / إدارية مناسبة، مع التركيز على بعض عناصرها مثل الجدارة في القطاع العام وعدم التحيز في القرار الإداري (Rothstein and Teorell, 2008; Dahlström, Lapuente). ومع ذلك، تظل المحسوبية والتسييس وإساءة استخدام السلطة من سمات العديد من الإدارات العامة في بعض البلدان، وكلها تعزى إلى ممارسات الأسلوب الفيبري.

مقاربة الإدارة العامة الجديدة

هناك اتفاق شبه عالمي في العديد من الجهات على أن أدوات الإدارة العامة الجديدة توفر منهجية لضمان الشفافية والمساءلة وخلق قطاع عام اقتصادي كفاء وفعال. فالإدارة العامة الجديدة عبارة عن مجموعة أدوات توفر تقنيات إدارية نشأت في العالم الناطق باللغة الإنجليزية، ولكنها كانت تمارس دائماً بشكل مختلف تماماً في الولايات المتحدة وأستراليا والمملكة المتحدة ونيوزيلندا ودول أخرى (Hood 1995; Peters, 1997).

يصف الشكل 3 نطاق "الإصلاحات الإدارية المنفذة في ظل الإدارة العامة الجديدة - وهو مصطلح قصير المدى لوصف مجموعة من الإصلاحات الموجهة حول قضايا "الاقتصاد" و "الكفاءة" و "الفعالية" التي تم تقديمها في الثمانينيات كاستجابة قوية للأزمة الاقتصادية العالمية وبشكل تراكمي بعد ذلك. ويمكن تنظيم هذه العناصر حول الإصلاحات المستوحاة من السوق والإصلاحات التي تروم رفع القيود التنظيمية / التنظيمية" (Evans and Barakat, 2015: 27).

الشكل 3: مجموعة أدوات الإدارة العامة الجديدة



المصدر: Evans, and Barakat, 2015: 28.

بالإضافة إلى الدول الغربية المتقدمة، هناك نزعة في عدد كبير من البلدان النامية أيضا إلى اعتماد مجموعة أدوات الإدارة العامة الجديدة. "ولكن ما الذي يتوفر من أدلة بخصوص نجاعة أداء الإدارة العامة الجديدة؟ هل توفر منهجية لضمان الشفافية والمساءلة وخلق قطاع عام اقتصادي وفعال وذو كفاءة؟ هذا يعتمد بالطبع على كيفية تطبيق أدوات الإدارة العامة هذه وقدرة الإدارة على استخدامها. لذلك، هناك الكثير من الأدلة التي تشير إلى أنه يمكن استخدام

الآلية الوقائية الوطنية لترسيخ المعايير والقيم الإدارية السائدة وعزل النخب البيروقراطية عن الإصلاح الهادف" (Evans and Barakat, 2015: 27). بالإضافة إلى ذلك، في حين أن العديد من البلدان النامية قد تبنت أدوات معينة للإدارة العامة الجديدة، فإن تأثيرها كان في الأساس ملموسا في الخطاب غير السياسي وليس في الإصلاح المؤسسي الجوهرى (Lapunte. and Van de Walle, 2020).

والأهم من ذلك، على الرغم من أن الإدارة العامة الجديدة توفر أدوات مهمة لأي برنامج لإصلاح الإدارة العامة، إلا أنها ليست كافية لمواجهة تحدي التطوير الإداري في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية. وفي الواقع عادة ما توفر الإدارة العامة الجديدة الامتياز لدور الموظفين العموميين كمحكمين للصالح العام في وقت توجد فيه حاجة إلى ملكية أوسع لمشاكل التنمية. والإدارة العامة الجديدة تخرج السياسة من نطاق المداولات المتعلقة بالسياسات العامة ويتعارض توجهها السوقي مع مفهوم الخدمة العامة، والتي يمكن تكييفها بسهولة مع لغة المستهلك بدلاً من لغة المواطن (Boruvka and Perry, 2020). وفي الفترة الانتقالية، تصبح مشاركة المواطنين والأطراف المعنية في وضع السياسات وتنفيذها أمراً محورياً في تحقيق التقدم الاجتماعي. هذا ليس أقله لأن العديد من مكونات الإصلاح الإداري تتطلب الإنتاج المشترك والسلوك التكيفي من المواطنين وغالبا أصحاب المصلحة.

علاوة على ذلك، فإن التحديات الحاسمة التي تواجه إدارة التنمية في عالم أكثر تعقيداً وتجزئة تتطلب أكثر أشكال القوة تكيّفًا لتمكين مصالح المجتمع من مزج قدراتهم لتحقيق الأهداف المشتركة. وهذا ما يسمى القوة الناعمة أو قوة الإقناع. وفي أعقاب الربيع العربي، عادة ما يتم اللجوء إلى حلول القوة الناعمة لحل أصعب المشكلات التي تواجه الإدارة العامة بدلا من الحلول الإدارية.

يطرح نهج الإدارة العامة الجديدة أيضا مشاكل تتعلق بمحاولات التأثير على التغيير الثقافي. وتشير الإدارة العامة الجديدة إلى تحول في الهياكل الإدارية والأنظمة والموظفين وثقافة التفوق من الأشكال التقليدية للإدارة العامة، وبالتالي، تسعى إلى تغيير المعايير والقيم السائدة، ومقاومة النخبة نتيجة طبيعية لا مفر منها.

يطرح تسويق إنتاج الخدمات العامة أيضا تحديات أخرى متعلقة بالحوكمة لأنه ينطوي على الاستخدام المتزايد لأطراف ثالثة غير خاضعة للمساءلة لإدارة وتقديم الخدمات الحكومية. وغالبا ما تظهر مفارقة النزاهة حيث يؤدي البحث عن "الاقتصاد" و "الكفاءة" و "الفعالية" من خلال الإدارة العامة الجديدة والحوكمة وإدارة المخاطر إلى زيادة نطاق سوء الإدارة أو الفساد بدلا من تقليله.

نتيجة لذلك، يعتمد نجاح الإصلاح الإداري في السياقات الانتقالية بشكل خاص على إنشاء هدف استراتيجي فيما يتعلق بتوجه عملية الإصلاح وتطوير استراتيجية حوكمة التغيير الشامل للتأثير على تغيير هادف وشرعي (Evans, 2012). وهذا سبب مهم لاستكمال مجموعة أدوات الإدارة العامة الجديدة في التسعينيات والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين بمجموعة من إصلاحات الحوكمة على النحو الموضح في الجدول 4.

الحوكمة والحوكمة الجيدة

الحوكمة هي نتيجة الأشكال الاجتماعية والسياسية التفاعلية للحكم. ويرتبط ارتفاع شعبية مصطلح "الحوكمة" ارتباطاً وثيقاً بإعادة تحديد دور الحكومة فيما يتعلق بمشاريع التنمية وإدارة اقتصاد الدولة بطريقة فعالة وكفئة. لكن لم يكتسب هذا المصطلح شعبية واسعة إلا خلال أواخر القرن العشرين، وذلك بفضل المنظمات الاقتصادية والمالية الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمساعدة الإنمائية الدولية. ترى المنظمات المالية الدولية أن الحكومات غير فعالة وغير ناجحة في تحقيق أهداف السياسة المتعلقة بتقدم ورفاهية الناس في البلدان النامية.

الشكل 4: مجموعة أدوات الحوكمة



للحوكمة معاني مختلفة وتستخدم بعدة طرق. ولكن هناك حد أدنى من الاتفاق الأساسي على أن الحوكمة تشير إلى تطوير أنماط حاكمة تصبح فيها الحدود بين وداخل القطاعين العام والخاص غير واضحة. ما كان يوماً من أدوار الحكومة بدون جدال، بات اليوم يعتبر بشكل متزايد على أنه مشاكل مجتمعية أكثر شيوعاً وعمومية، والتي لا يمكن حلها إلا من خلال التعاون بين المؤسسات السياسية والفاعلين الاجتماعيين الآخرين، وليس من خلال القضايا الحكومية من أعلى السلطة في اتجاه القاعدة فقط (Stoker, 1998: 19).

من نواح كثيرة، ظهر مفهوم الحوكمة والحوكمة الرشيدة في وقت واحد. ففي حين أن مفهوم الحوكمة الرشيدة ينطوي على الاهتمام بالإدارة السليمة، فإنه يؤكد أيضاً على السياسات الديمقراطية التنافسية. ويركز بشكل أساسي على العلاقة بين الديمقراطية والتنمية وعلى التحسينات الإدارية.

استُمدت خصائص ومبادئ ومقترحات مختلفة للحوكمة الجيدة من وثائق السياسة الخاصة بالوكالات الدولية المانحة ومن الممارسات الفضلى التي اعتمدها مختلف الديمقراطيات الليبرالية الناجحة في جميع أنحاء العالم. وهذه المبادئ هي المشاركة وسيادة القانون والإنصاف والشمولية والشفافية والاستجابة والتوافق والشرعية والفعالية والكفاءة والمساءلة. وتعد هذه المبادئ متطلبات أساسية للإدارة العامة الجيدة، على الرغم من أن لدى بعضها دلالات سياسية ومكونات أيديولوجية (ليبرالية جديدة) في نفس الوقت (الشكل 5).

الشكل 5: مجموعة أدوات الحوكمة الرشيدة



المصدر: Grindle, 2002: 31.

نموذج محدد لحوكمة البلدان الهشة: حوكمة جيدة بما فيه الكفاية

تجد الدول الهشة صعوبة في تنفيذ القوائم الطويلة لإصلاحات الحوكمة التي تمويلها الجهات المانحة. ومن غير المرجح ألا تقدم الدول القوية ولكن غير الراغبة خدمات لمواطنيها أمام الضغط التي تمارسه الجهات المانحة لتعزيز الحوكمة. فيجب إعطاء الأولوية لإصلاحات الحوكمة

وتحقيقها، وتحديد سياقها. ويمكن تحقيق التنمية والاستقرار من خلال ترتيبات حوكمة مختلفة للغاية.

تتضمن الحوكمة "الجيدة بما فيه الكفاية" دولا فعالة تؤدي وظائف أساسية معينة، بما في ذلك حماية الناس من الأذى وتوفير إطار اقتصادي للأشخاص لدعم أنفسهم. وقد ينطوي على ممارسات لا وجود لها في حكومة مثالية - قد يكون الفساد متفشيا، وقد يفترق الموظفون إلى المهارات اللازمة، وقد تكون القدرات ضعيفة بشكل مزمن وناقصة التمويل. ودعت عدة دراسات إلى مزيد من الانتقائية والواقعية في خطط الإصلاح المقترحة من قبل الجهات المانحة.

ثمة ستة معايير مفيدة عند وضع تدابير على المدى القصير لتعزيز قدرة الدولة على الانتقال إلى مرحلة مريحة بدرجة كافية بالنسبة للدول التي تعاني المهشاشة (DFID, 2005):

- i. الانتقائية، مع التركيز فقط على الأسباب الرئيسية لعدم الاستقرار والقدرات الرئيسية للدولة،
- ii. تحقيق نتائج واضحة على المدى القصير، وإن كانت متواضعة لبناء الزخم بهدف الإصلاح في المستقبل،
- iii. تجنب القضايا الأكثر إثارة للجدل سياسيا أو اجتماعيا،
- iv. تجنب الإصلاحات شديدة الطموح بالنسبة لقدرة الدولة على تنفيذها،
- v. الحرص على ألا يؤدي الإصلاح إلى تآكل القدرة القائمة بالفعل،
- vi. تعزيز المساءلة وشرعية الحكومة حيثما أمكن ذلك.

مقاربة فيبري الجديدة

يجمع النموذج الرابع للإصلاح بين عناصر المقاربة الفيبرية وجوانب من الإدارة العامة الجديدة. يصف بعض المفكرين (على سبيل المثال: Pollitt and Bouckaert, 2011) هذا النموذج بأنه نموذج فيبري جديد، وهي محاولة للتوفيق بين النزاهة والشرعية والحياد الفيبري مع أدوات الإدارة العامة الجديدة لتعزيز التجاوب مع المواطنين والمطالب العامة. وفي هذا السياق، يطالبون بإعادة اكتشاف الدولة. وهناك أسماء مختلفة لوصف هذا النهج، مثل "عصر ما بعد الإدارة العامة الجديدة"، "المقاربة القائمة على الشبكات"، "الحوكمة العامة الجديدة". في حين أن المصطلحات المستخدمة للإشارة إلى النموذج الثالث للإصلاح هذا لا تزال في حالة تغير مستمر، لأن خصائصها الرئيسية تشمل إعادة تأكيد السيطرة السياسية المركزية وزيادة التنسيق والفعالية والنتائج.

تجدد الإشارة إلى أن نماذج الإصلاح المذكورة أعلاه (النموذج الفيبري والإدارة العامة الجديدة والحوكمة والفيبرية الجديدة) ليست متعارضة. هناك أيضا مناهج إصلاح حديثة نسبيا ولكنها أقل شهرة، مثل القيمة العامة. بالإضافة إلى ذلك، لا يظهر أي من نماذج الإصلاح المذكورة أعلاه بشكل

عام في أي دولة أو مؤسسة عامة بمفردها. على سبيل المثال، تلعب البيروقراطية الفيدرالية دوراً مهماً في الأداء اليومي للإدارة العامة، حتى في البلدان والمؤسسات والقطاعات التي يتم فيها تنفيذ الإدارة العامة الجديدة بشكل كبير. وغالباً ما تتشابه مناهج الإدارة العامة الجديدة والحوكمة والنهج الفيدرالية الجديد في المؤسسات. ويشير هذا إلى نهج إداري مختلط بدلاً من النموذج الفيدرالي الصرف للبيروقراطية أو الإدارة العامة الجديدة أو الحوكمة (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2012; Suzuki and Demircioglu, 2019).

4.1.2 الاتجاهات الحديثة في إصلاح الإدارة العامة

على الرغم من الحجج النيوليبرالية المؤثرة في الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي لدحر الدولة، تكشف الدراسات الاستقصائية الأخيرة أن المواطنين يريدون مؤسسات دولة ديمقراطية وفعالة في استخدام الموارد العامة وفعالة في توفير السلع العامة، وفي نفس الوقت قوية وقادرة على مواجهة القوى العالمية القوية. يريد المواطنون أن تعمل الدولة وإدارتها العامة كمحفز اجتماعي واقتصادي، قادر على ضمان التوزيع العادل للفرص والإدارة المستدامة للموارد والوصول العادل إلى الفرص (السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية) (Verma, 2006: 31).

ومن الناحية التاريخية، أثبتت الإدارة العامة الراسخة أنها أكثر أهمية للتنمية الاقتصادية من الانتخابات أو البرلمانات الحرة. ففي البلدان الأقل تقدماً والدول الخارجة من الصراعات على وجه الخصوص، تتطلب القطاعات الخاصة المتخلفة من الإدارة العامة أن تلعب دوراً رئيسياً في تقديم الخدمات وتوفير البنية التحتية الاقتصادية الأساسية. لكن الأهم من ذلك، أن الخدمة المدنية الراسخة وغير الحزبية أمر حيوي للديمقراطية لأنها تجعل من الممكن أن يكون هناك تناوب سياسي سلمي ومنظم، وبالتالي تعددية حقيقية. في السنوات الأخيرة، يُنظر إلى إدارة القطاع العام بشكل متزايد على أنها أكثر من مجرد تحديث لمؤسسات الدولة وخفض تكاليف الخدمة المدنية. ويتعلق الأمر أيضاً بتعزيز الشراكات الديناميكية مع المجتمع المدني والقطاع الخاص لتحسين جودة تقديم الخدمات، وتعزيز المسؤوليات الاجتماعية وضمان المشاركة الواسعة للمواطنين في صنع القرار وردود الفعل على أداء الخدمة العامة (Verma, 2006: 31).

هناك ما لا يقل عن أربع قضايا رئيسية يجب مراعاتها بعناية في عملية إصلاح الإدارة العامة، لا سيما عندما يتعلق الأمر ببلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مثل ليبيا (Evans and Barakat, 2015: 29).

- أولاً، نظرا لوجود علاقة إيجابية مباشرة بين إصلاحات الإدارة العامة وإعادة الهيكلة السياسية، ينبغي النظر في إصلاحات الإدارة العامة والإصلاحات السياسية وحتى الاقتصادية معا، من حيث وحدة التنفيذ والدعم المتبادل لمحتواها.
- ثانيا، أثناء تنفيذ إصلاحات الإدارة العامة، لا سيما الإصلاحات التي يتم إجراؤها وفقا لمفاهيم الحوكمة والحوكمة الرشيدة والحوكمة الكافية، ينبغي الأخذ بعين الاعتبار أن المتغيرات الثقافية والعادات الاجتماعية ستؤثر بشكل مباشر على هذه الإصلاحات. "وهذا يدل على وقوع أشياء مختلفة في أماكن مختلفة تعكس حالة التنمية في البلاد والمعايير والقيم القائمة والقدرة المؤسسية. لذلك فإن الإصلاح يمثل تحديا سلوكيا بقدر ما يمثل مشكلة في التصميم المؤسسي، وغالبا ما يستخدم الإصلاح الهيكلي لإخفاء المشكلات الثقافية العميقة الجذور والفسل في مواجهة الواقع" (Evans and Barakat, 2015: 29).
- ثالثا، سيكون من المبالغة في التفاؤل توقع نموذج أو نهج إصلاحي واحد لحل جميع المشكلات الإدارية والثقافية والسياسية لبلد ما. ففي عالم اليوم المعقد، تتشابك جميع المشكلات تقريبا وتتفاعل مع بعضها البعض. مثلما لا يوجد جانب واحد للمشكلة، من الصعب أيضا توفير حل لتلك المشكلة بإجراء واحد. ولا ينبغي أن ننسى أن كل نموذج إصلاح ومفهوم يهدف إلى إنتاج حلول لظروف محددة للفترة الزمنية والبلد وحتى المنظمة، وبالتالي لا يملك القدرة على حل جميع المشاكل ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، إن الإدارة العامة الجديدة عبارة عن أدوات تستخدم بدرجات متفاوتة من قبل المنظمات العامة في البلدان المتقدمة. لذلك، لا ينبغي اعتبار الإدارة العامة الجديدة نهجا سحريا، خاصة بالنسبة للبلدان الأقل نموا، في حين أن لديها أدوات إصلاح مفيدة جدا للعديد من المشكلات الإدارية. علاوة على ذلك، يعتمد نجاحها على مجموعة واسعة من الظروف مثل استعداد الدولة للإصلاح والتشابه الثقافي وبنية تحتية مادية واجتماعية متطورة نسبيا، لذلك سيكون من الأنسب لكل دولة أن تقوم باختيار فريد من خلال تحديد الإصلاحات التي تحتاجها بناء على وضعها الاجتماعي والثقافي والاجتماعي والسياسي، بدلا من النسخ المباشر للنموذج.
- رابعا، يتطلب نجاح الإصلاح الإداري في البلدان الهشة والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراع إنشاء تحالف إصلاحي قوي يضم جميع الجهات الفاعلة الحكومية في البلاد، فضلا عن التنسيق على مستوى عال مع المنتظم الدولي، مثل الجهات المانحة.

4.1.3 نظرية الشمولية: هل يمكن لنظرية البيروقراطية التمثيلية أن تلعب دورا في إصلاحات الإدارة العامة؟

إن البيروقراطية التمثيلية، على عكس المعنى الذي باتت تجسده في الوقت الحالي، اقترحها كينغسلي (Kingsley, 1944) لأول مرة على أنها "بيروقراطية تمثل الطبقة المهيمنة في المجتمع". ووفقا له، فإن العاملين في القطاع العام يجب أن يكونوا فقط أولئك الذين يمثلون الطبقة المهيمنة في المجتمع. وفي الواقع، من الممكن، في الوضع المعاكس، مواجهة حالات مثل تخريب برامج الحزب وعدم تلبية المطالب السياسية لأن الأحزاب والبيروقراطيين يأتون من طبقات مختلفة وبالتالي يتبنون أفكارا مختلفة. لذلك، فإن مفهوم كينغسلي للتمثيل البيروقراطي يهتم أكثر بالاستقرار السياسي. من ناحية أخرى، عرف كريسلوف (Krislov, 2012) هذا المفهوم على أنه تمثيل المجموعات الاجتماعية في البيروقراطية، وبالتالي وسعت نظرية البيروقراطية التمثيلية لتمثيل المجتمع بأسره داخل الجهاز البيروقراطي عن طريق إنقاذ كينغسلي من وجهة نظر طبقية ومن وجهة نظر أحادية الجانب.

درس موشر (Mosher, 1968) البيروقراطية التمثيلية في بعدين وقسمها إلى تمثيل نشط وسلبي وادعى أن التمثيل البيروقراطي النشط كان ظاهرة شائعة في الولايات المتحدة. فمن خلال التمثيل النشط، يشير موشر إلى التمثيل الذي يفترضه الأفراد (البيروقراطيون) الذين يضغطون من أجل مصالحهم ورغباتهم. وتعد القرارات والممارسات المتخذة لصالح المجموعة الممثلة في هذا السياق نتاج التمثيل النشط. فيما يهتم التمثيل السلبي مدى انعكاس البيروقراطية للأفراد في المجتمع من حيث الأصل الديموغرافي. وبعبارة أخرى، يشير عدد البيروقراطيين الممثلين إلى التمثيل السلبي.

اليوم، ركز أحدث بحث حول نظرية البيروقراطية التمثيلية على "التمثيل الرمزي". فالتمثيل الرمزي هو نوع حالي من البيروقراطية التمثيلية، بمعنى أن البيروقراطيين يستفيدون من التغيير الذي يخلقونه في مواقف وسلوكيات المواطنين الذين يمثلونهم من خلال تصورات وسلوكيات المواطنين (Ricucci, Van Ryzn & Li, 2015: 121).

حاول أولئك الذين يعملون على نظرية البيروقراطية التمثيلية إثبات فوائد النظرية من خلال دراساتهم في مجالات معينة. في هذه الدراسات، وجد أن للنظرية مزايا عديدة. في هذا السياق، يزعم أنها آلية وظيفية للغاية في ضمان العدالة، لا سيما في الوظيفة العمومية. يحدث هذا عندما يتصرف البيروقراطيون بطريقة منحازة لصالح مجموعاتهم، مما يؤدي إلى حصولهم على المزيد من الخدمات العامة (Favero and Molina Jr., 2016: 12). وهناك فائدة أخرى مهمة تتجلى في أن القرارات المتخذة خاصة بالنسبة للفئات المحرومة تتأثر لصالحهم. يمكن للممثلين البيروقراطيين المشاركين في آلية صنع القرار في البيروقراطية التأثير على القرارات لصالح مجموعاتهم

(Andersen, 2017: 405). كما أن لهذه النظرية مزية أخرى تتمثل في كسر التحيزات ضد هذه المجموعات. إن وجود المجموعات المحرومة، التي لم يعتقدوا في السابق أنها ستكون فعالة وذات كفاءة في البيروقراطية، سوف يقضي على تحيزات المجتمع وزملائهم ضد هذه الجماعات. ربما سيمكن هذا أعضاء المجموعة الأكثر حرمانا من العمل في البيروقراطية (Holt and Gershenson, 1975: 2019).

من ناحية أخرى، وجهت بعض الانتقادات لافتراض أن البيروقراطية التمثيلية ستكون آلية مفيدة، أحدهم على مستوى التدريب. وبناء على ذلك، فإن التعليم العالي مطلوب للعمل في البيروقراطية، بحيث يتماشى مع الوضع الاقتصادي. لذلك، فإن عدد الأفراد المتعلمين الذين يمثلون الفئات المحرومة ذات الظروف الاقتصادية السيئة للغاية منخفض كثيرا.

ثمة انتقاد آخر يتجلى في ما إذا كان مبدأ التحيز الذي تتطلبه البيروقراطية التمثيلية سيضر بالمصلحة العامة. إن توظيف العديد من البيروقراطيين الذين لديهم جميعا مصالح ومطالب مختلفة وإنشاء هيكل بيروقراطي يكون فيه تضارب المصالح شديدا قد يكشف عن نظام بيروقراطي منقسم وغير فعال على المدى الطويل (Subramaniam, 1967: 1014). بالإضافة إلى ذلك، قد تكشف حالة التحيز هذه عن سلوك تمييزي. من الممكن أيضا أن تتصرف المجموعة التي تمسك بزمام السلطة بطريقة تمييزية تجاه المجموعات الأخرى (Lim, 2006: 200-202). كما قد يكون لهذه المواقف السلبية تأثير متزايد بدلا من تقليل التحيز ضد هذه المجموعات (Meier, 2019).

كما يمكن أن نلاحظ أنه يمكن القول أن في البلدان النامية والمتخلفة حيث لا يتم تبني القيم الديمقراطية بشكل كامل وفي الأنظمة البيروقراطية حيث المشاكل الهيكلية وفيرة، يمكن أن تضر أكثر مما تنفع. فبسبب انخفاض مستوى التعليم والمحسوبية والتسييس في الإدارة وعدم وجود تشريعات لمنع السلوكيات التمييزية وما إلى ذلك، تظل واضحة تماما في هذه البلدان. ويمكن القول أن الآلية التي يجب أن تبنى على أسس بيروقراطية صلبة مثل الأسباب والبيروقراطية التمثيلية ستصبح مختلة تماما وستتسبب في ظهور آثار سلبية (Kennedy, 2014).

لن يكون من التفاؤل المفرط الافتراض بأن مفهوم البيروقراطية التمثيلية سيلعب دورا جادا في إصلاحات الإدارة العامة في ليبيا. فقبل كل شيء، سيكون من المناسب الإشارة إلى هذا المفهوم في سياق ضمان تمثيل الأقليات العرقية في جنوب البلاد ضمن آلية الدولة. فمن المعروف أن هذه المجموعات غير ممثلة تمثيلا كافيا في المؤسسات العامة والبلديات بالعاصمة. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون أحد الأهداف الرئيسية لإصلاحات الإدارة العامة في ليبيا هو ضمان استفادة

الفئات الضعيفة في المجتمع، وخاصة النساء والفقراء واللاجئين، بشكل متساو وعادل من الخدمات العامة، وحل مشاكلهم الخاصة وضمان مشاركتهم الفعالة في العملية الديمقراطية.

4.2 تطوير وتنفيذ إصلاحات الإدارة العامة في البلدان الهشة وانعكاساتها على ليبيا

إن الغرض الرئيسي من إصلاحات الإدارة العامة في كل من البلدان المتقدمة والنامية هو جعل الإدارة العامة أداة ملائمة لتنفيذ السياسات العامة التي وضعها السياسيون من خلال ضمان تشغيل الإدارة العامة البيروقراطية الحالية بشكل أكثر فعالية وكفاءة وجودة عالية ونجاعة من الناحية الاقتصادية. ووفقا لهذا النهج، لا يزال هناك هيكل للدولة الذي أصبح دولة حديثة لعدة قرون، وعندما تصبح أداة تنفيذ الإدارة العامة مرهقة، يجب إصلاحها وتجديدها وبالتالي ضمان الاستمرارية.

ومع ذلك، في العديد من دول العالم، لا يوجد حتى الآن جهاز دولة قادر على ممارسة السلطة السيادية على كامل أراضي الدولة بسبب الحرب الأهلية وأعمال الشغب والفسل الاقتصادي وأسباب أخرى مماثلة. في هذه البلدان، تكون المؤسسات العامة ضعيفة للغاية ويتم تقاسم سلطة الدولة من قبل مؤسسات مختلفة أو هياكل اجتماعية تقليدية أو منظمات مسلحة. وبطبيعة الحال، مثلما يختلف أداء الإدارة العامة في هذه البلدان عن الآخرين، فإن إصلاحات الإدارة العامة ستختلف أيضا عن الدول القومية الحديثة من حيث الغرض والأسلوب والنطاق.

في هذا القسم، يتم شرح مفهوم الدولة التي تعاني الهشاشة أولا، ثم تتم مناقشة القضايا المتعلقة بالجوانب التي يمكن اعتبار ليبيا دولة هشة، وبالتالي كيف يمكن لهذا الوضع أن يؤثر على إصلاحات الإدارة العامة.

4.2.1 مفهوم الدولة الهشة

على الرغم من عدم وجود تعريف متفق عليه دوليا للهشاشة، فقد تبني معظم ممارسي التنمية تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: "دولة ذات قدرة ضعيفة على تنفيذ وظائف الدولة الأساسية المتمثلة في حكم السكان وإقليمها، وتفتقر إلى القدرة أو الإرادة السياسية لتطوير العلاقات البناءة والمعززة بشكل متبادل مع المجتمع" (OECD, 2007). كما يتضح من التعريف، فإن عدم فعالية الدولة في تقديم الخدمات وعدم كفاية سلطة الدولة وشرعيتها هما العاملان الأساسيان للهشاشة. يضيف بنك التنمية الآسيوي السمات التالية إلى القائمة التي تميز البلدان

الهشة: ضعف الحوكمة وعدم فعالية الإدارة العامة وغياب سيادة القانون والاضطرابات المدنية (ADB, 2007: 6).

يتزايد قلق صناع السياسات وعلماء الاجتماع بشأن ما يبدو أنه مجموعة متنامية من الدول "الضعيفة" أو "الهشة" أو "الفاشلة". هذا أمر مفهوم، حيث أن القليل من القضايا هي مركزية في السياسة الدولية المعاصرة - لقضايا التنمية، وإدارة الموارد العالمية المشتركة، والأمن البشري والجماعي - مثل قضية التعاون الجيد التنظيم بين الدول الفعالة. وتضطلع الدول بالمسؤولية المركزية عن ضمان سلامة مواطنيها وأمنهم، وحماية حقوق الملكية وتوفير السلع العامة لتمكين السوق من أداء وظائفه بكفاءة. وتقوم العديد من الدول بالمزيد، بحيث تقوم بوظائف الرفاهية الحيوية لسكانها (OECD, 2008).

يمكن أيضا تقسيم الدول الهشة إلى فئات مختلفة بناء على مستوى هشاشتها. تختلف فئة الهشاشة في البلدان حسب الاقتصاد الذي تعيش فيه، فضلا عن شدة مشاكلها الاجتماعية والسياسية. ويتضمن الجدول 5 سيناريوهات للدول الهشة التي تم إنشاؤها وفقا لمستويات هشاشتها وميلها للتغلب أو إنتاج المزيد من الهشاشة.

الجدول 4: سيناريوهات الدولة الهشة

السيناريو	الفئة
ركود مع تدني مستويات الفاعلية والشرعية	توقف التنمية
انخفاض مستويات الفاعلية مما يؤدي إلى انخفاض الشرعية، وزيادة خطر العنف أو الانهيار	التدهور
مستويات منخفضة من الفاعلية، والشرعية العابرة، والعنف الأخير، والأزمات الإنسانية	المرحلة الانتقالية بعد الصراع
ارتفاع مستويات الفاعلية والشرعية، وانخفاض المتطلبات الدولية من الموارد، والخروج من الصراع أو الأزمات الأخرى	التعافي المبكر
	تحقيق الاستقرار

المصدر: OECD, 2008.

في البلدان التي تعاني من الهشاشة، غالبا ما يتم إعاقة تقديم الخدمات العامة - مثل الأمن والحماية الاجتماعية والتعليم والرعاية الصحية والمياه النظيفة والطاقة وإدارة النفايات - بسبب النزاعات وضعف القدرات المؤسسية العامة والبنية التحتية غير الكافية. ففي السياقات الهشة، غالبا ما يتم سد الثغرات في تقديم الخدمات من قبل الجهات الفاعلة غير الحكومية، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني والجماعات المسلحة والمجتمعات الدينية.

من المعلوم أن توفير الخدمات التي تلبى احتياجات المواطن يحسن تصورات الجمهور عن الدولة. على هذا النحو، تستخدم العديد من التدخلات في إطار بناء الدولة دعم تقديم الخدمات العامة كوسيلة لتحسين إدراك شرعية الدولة. وفي السياقات الهشة والمتأثرة بالصراع، حيث يميل تقديم الخدمات العامة مثل التعليم والرعاية الصحية والمياه والصرف الصحي إلى التخلف عن البلدان الأخرى، أصبح تقديم الخدمات محورا مركزيا للعديد من التدخلات. وفي السياقات الهشة والمتأثرة بالصراع، قد تحدد البيئة السياسية ومستوى قدرة الدولة ودرجة ثقة الجمهور في الحكومة وديناميكيات الصراع الجبهة المقدمة للخدمة، التي قد تكون الدولة أو جهة فاعلة غير حكومية (Slater and Merry, 2016).

يعيش ما لا يقل عن ربع سكان العالم في أوضاع هشة ومتأثرة بالصراع - إما تؤثر على بلد بأكمله أو منطقة أو منطقة داخل بلد ما - حيث تكون الدولة ضعيفة وظيفيا ومؤسسيا وغير قادرة على بسط سلطتها بشكل فعال وحيث تكون سياسية تتحدى الشرعية تضارب المصالح والقيم. وتتطلب الظروف غير العادية الناجمة عن الهشاشة والصراع اهتماما خاصا ويحتاج المجتمع الدولي إلى العمل بشكل مختلف في المواقف الهشة والمتأثرة بالصراع. ويتطلب العمل في الوضعيات الهشة والمتأثرة بالصراع التزاما أكبر بالموارد والوقت، فضلا عن مخاطر أكبر. وتتطلب هذه البلدان التزاما مختلفا بشكل كبير وطويل الأمد للمشاكل التي تبدو مستعصية على الحل والتي لا تكفي الاستجابة قصيرة الأجل لها. بالإضافة إلى ذلك، لا يمكن لأي وكالة أو جهة فاعلة واحدة توفير جميع الموارد اللازمة لمواجهة التحديات التالية (ADB, 2012).

تتمثل المهمة الرئيسية لهذه البلدان في التعامل مع عملية بناء الدولة التي تتضمن تحقيق الأهداف التالية (ADB, 2007: 36):

- تعزيز التسويات والعمليات السياسية الشاملة، والحوار السياسي الشامل.
- تعزيز الاستقرار والتعاون الإقليميين.
- ترسيخ أسس السلامة والأمن وتعزيزها.
- تحقيق حل سلمي للنزاعات والوصول إلى العدالة.
- تطوير مؤسسات حكومية فعالة وخاضعة للمساءلة لتسهيل تقديم الخدمات.
- إرساء أسس التنمية الاقتصادية الشاملة، بما في ذلك سبل العيش المستدامة والعمالة والإدارة الفعالة للموارد الطبيعية.
- تنمية القدرات الاجتماعية للمصالحة والتعايش السلمي.

يعتبر بناء الدولة في الدول الهشة مهمة بالغة الأهمية وصعبة للغاية (OECD, 2008). إن التعقيد والخصوصية السياقية لعملية تكوين الدولة، فضلا عن حدود التأثير الخارجي، تعني أن هناك حاجة ماسة إلى جهود مستدامة وجادة، والبحث والابتكار السياسي. وستساهم النجاحات في الأمن البشري والتنمية والاستقرار الدولي - وهي مزايا تتطلب مشاركة وطنية ودولية كبيرة.

كما هو الحال في أي قطاع آخر، تتمثل القضية الرئيسية في التفاعل بين الجهات الفاعلة المحلية والدولية التي تقدم المساعدة. وتشمل الأنشطة الرئيسية التي تشارك فيها هذه الجهات الفاعلة تحديد شكل الإدارة العامة التي يجب وضعها وإصلاح الخدمة المدنية ومراقبة المؤسسات العامة وإمكانيات وأشكال مختلفة من اللامركزية وأنماط الحكم على المستوى المحلي ووسائل التعامل مع قضايا الفساد ونماذج المشاركة وإجراءات مشاركة المجتمع المدني (Ingrams, Piotrowski and Berliner, 2020).

4.2.2 هل يتعين اعتماد إصلاحات متعلقة بالإدارة العامة في البلدان الهشة والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراع بشكل مختلف عن البلدان الأخرى؟

تلعب قضايا الإدارة العامة والحوكمة وتقديم الخدمات العامة والشرعية والمشاركة أدوارا مهمة في القضايا الشاملة لعمليات بناء السلام وبناء الدولة. فخلال السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي، أسست عملية الليبرالية الجديدة برامج وضعت دورا متناقصا للحكومة والإداريين. وقد أدى ذلك إلى صعوبة عملية الحوكمة بشكل خاص نظرا لنقص القدرة المالية المخصصة لهذه القطاعات. وفي بعض الأحيان، أدى هذا إلى تكثيف الصراع من خلال الحد من قدرة الدولة على السيطرة على شبكات المحسوبية. ونتيجة لذلك، تم التركيز بشكل جديد على المؤسسات والدور الأساسي للدولة في بناء السلام. لا يوضح هذا النظام المنظور التقليدي للسيادة فحسب، بل يشير أيضا إلى أن شرعية الدول تعتمد أيضا على قدرتها على تقديم الخدمات العامة بشكل فعال للمواطنين بالإضافة إلى أداء وظائف حكومية محددة. والإدارة العامة التي تؤدي وظائفها بشكل جيد هي شرط أساسي لتحقيق هذه الغاية (Peacebuilding Initiative, 2009).

استنادا إلى المبادئ التوجيهية العامة المذكورة أعلاه، سيكون من المفيد أيضا التحقيق في أفضل الممارسات في البلدان الهشة والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراع في إفريقيا وآسيا وأمريكا الجنوبية. وعلى الرغم من أنه من غير الممكن العثور على برنامج إصلاح ناجح بكل عناصره وأبعاده في أي دولة هشة ومرحلة ما بعد الصراع، إلا أنه يمكن العثور على مجالات الإصلاح التي تقدم فيها كل بلد جزئيا. ويجمع الجدول 5 بعض الإصلاحات التي حددها البحث الأكاديمي، والتي تم اختيارها من قارات وثقافات مختلفة وتم تنفيذها بدرجة معينة من النجاح.

الجدول 5. أفضل الممارسات في مجال إصلاح الإدارة العامة في البلدان الهشة والبلدان التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع

المصدر	البلد/ المنطقة	مجال الإصلاح
Hillman, 2013	آتشيه، إندونيسيا	إصلاح الخدمة المدنية
Rahman and Maio, 2020	أفغانستان وليبيريا	الشراكات بين القطاعين العام والخاص
McCourt, 2013	سيراليون	استراتيجية مكافحة الفساد
McCourt, 2013	الهند	موثيق المواطنين
McCourt, 2013	إندونيسيا وأوغندا	اللامركزية
McCourt, 2013	الهند والبرازيل	آليات المحاسبة
McCourt, 2013	موريشيوس وماليزيا	الأجر المرتبط بالأداء
McCourt, 2013	تانزانيا	إنشاء إطار قانوني للخدمة العامة
ECfA, 2010	روسيا وتانزانيا والهند	تقليص الحجم
ECfA, 2010	بلغاريا وبوليفيا وألبانيا	إصلاحات في تدير الموارد البشرية
ECfA, 2010	روسيا والهند وتانزانيا	إصلاحات تنظيمية
ECfA, 2010	إثيوبيا وروسيا	التدريب وبناء القدرات
ECfA, 2010; Aye, 2008	غانا وجنوب أفريقيا	بناء شراكات مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني
ECfA, 2010	جنوب إفريقيا وكينيا	إدارة الأداء
ECfA, 2010; Aye, 2008	جنوب أفريقيا	تعزيز المساءلة والشفافية
ECfA, 2010; Aye, 2008	جنوب أفريقيا	الحكومة الإلكترونية

المصدر: من تجميع المؤلفان.

بالنظر إلى نماذج الممارسات الفضلى الواردة في الجدول، يمكن تلخيص العناصر التي تضمن التنفيذ الناجح لإصلاحات الإدارة العامة التي يمكن وصفها بأنها ناجحة في هذه البلدان على النحو التالي: الملكية (الإرادة السياسية للقيادة العليا) والاتجاهات الاقتصادية المتغيرة والعبء الإداري

الذي يفرضه الإصلاح والقيود السياسية ووجود فريق تنفيذي متماسك مسؤول عن الإصلاح و "الاستعداد للإصلاح" والثقة بين الحكومة ورجال الأعمال والتنسيق بين الحكومة والجهات المانحة والقدرة الإدارية والتمويل والإجماع الوطني على الإصلاح و تصميم المشروع (ECfA, 2010).

4.2.3 من الإدارة العامة الجديدة إلى الدولة القائمة على المقاربة الفيبرية الجديدة وما بعدها: البحث عن برنامج إصلاح الإدارة العامة لدى البلدان الهشة

يتم تخصيص قدر كبير من الموارد والاهتمام لبناء إدارات عامة فعالة أثناء إعادة إعمار الدول الهشة واستقرارها (Brinkerhoff, 2015; Aye, 2008). ومن أجل التنفيذ الناجح للإصلاح الإداري، يجب أن تستند المؤسسات والهياكل إلى الممارسات الإدارية الحديثة، والتي تعتبر، مع ذلك، صعبة في ظل ظروف الهشاشة. لهذا السبب، ليس فقط الإدارة العامة الجديدة، التي تهدف إلى جعل الدولة والمؤسسات العامة أكثر فعالية ومرونة وكفاءة، ولكن أيضا نهج الحوكمة، الذي يدعو إلى إشراك منظمات المجتمع المدني في الدولة، وخاصة المنظمات غير الحكومية، في هذه العملية لتوفير الخدمات العامة وحتى الحوكمة الرشيدة التي يتطلب تطوير الحقوق والحريات السياسية وتعزيز سيادة القانون في البلاد، كما تتطلب جميعها وجود جهاز إدارة عامة قوي كشرط مسبق.

أثرت عملية الإصلاح النيوليبرالي إلى حد كبير على إصلاح القطاع العام والتحرك نحو نهج الإدارة العامة الجديدة. وتم وضع هذه السياسات النيوليبرالية من خلال آليات التمويل للمؤسسات المالية الدولية من السبعينيات فصاعدا. خلال الجيل الأول من الإصلاحات، شجعت القروض على التراجع عن إدارة الدولة من خلال عملية مزدوجة من التحرير والخصخصة. على الرغم من وجود وجهات نظر مختلفة حول هذه القضايا، فقد أشار معظم المحللين أنه في الفترة التي أعقبت هذه البرامج، شهدت العديد من البلدان النامية تطور "فجوة الحوكمة"، أي التفاوت بين الحوكمة المطلوبة وقدرة الحكومة على تلبية هذه الحاجة (Peacebuilding Initiative, 2009). تركت هذه الفجوة الإدارة العامة محدودة وغير خاضعة للمساءلة من قبل جهاز الدولة، مما جعل هياكل الحكم الوطنية والمحلية خاضعة لسيطرة النخب القوية إلى حد كبير، مما يقوض التوازن السياسي ويساهم في تأجيج الصراع العنيف.

ونتيجة لذلك، وفي أعقاب الصراع، فإن أي تدخل لإصلاح الإدارة العامة وإنشاء آليات للحكم يستجيب لحالات تفككت أو تدهورت فيها معظم المؤسسات وآليات الحكم والعمليات. إن المواقف الأكثر تحديا هي تلك التي أضعف فيها الصراع قدرة الدولة على السيطرة على الأراضي، وحيث تكون الإدارة العامة والأجهزة الأمنية فاسدة بشكل كبير من خلال أنشطة البحث عن الربح، كما كان الحال في ليبيا وبعض الدول الأخرى (Peacebuilding Initiative, 2009).

يعتبر بعض الممارسين والمحللين الآن أنه من المهم الابتعاد عن نهج الإدارة العامة الجديدة هذا وإدراك الدولة على أنها جزء لا يتجزأ من أي حل. هذا النهج الجديد، الذي يشار إليه على نطاق واسع في أدبيات الإدارة العامة بمقاربة الدولة الجديدة القائمة على المقاربة الفيبرية الجديدة، يمثل تحدياً كبيراً أيضاً، فقد لا يكون الاعتماد الكامل على الدولة ممكناً في فترة ما بعد الصراع مباشرة، كما أنه غير مستحسن. وفي ظل غياب الشرعية الإدارية، يمكن أن يؤدي تعزيز هذه الشبكات في الواقع إلى تفاقم التوترات المجتمعية وتقويض بناء السلام في مجتمعات ما بعد الصراع (Kisner and Vigoda, 2017).

حتى مع افتراض وجود الإرادة السياسية وأن القنوات الإدارية ستستخدم لأغراض مشروعة، فإن هذا النهج لا يأخذ في الحسبان حقيقة قدرة الحكومة في فترة ما بعد الصراع (Paris, 2004). كما يشير الباحث رولاند باريس (Roland Paris) في مؤلفه لهذه المناقشات، فإن معظم المؤلفات والتدخلات تفترض أن "وجود الدول المؤدية لوظائفها أمر مفروغ منه... لكن هذه المنهجية تقدم القليل من التبصر في تحديات بناء السلام، كون الدول التي مزقتها الحروب عادة ما تفتقر حتى إلى أكثر المؤسسات الحكومية بدائية" (Paris, 2004: 6).

وبالتالي، يمكن تقديم حل وسط من خلال الشعار الذي وضعه رولاند باريس: "إضفاء الطابع المؤسسي قبل التحرير". ويتضمن هذا النهج وضع الأسس لمؤسسات سياسية واقتصادية فعالة، ثم اتخاذ خطوات تدريجية لبناء الديمقراطية واقتصاديات السوق. وبشكل أكثر تحديداً، يمكن أن يتضمن تأخير الإصلاحات حتى تصبح الظروف السياسية أقل هشاشة، ونشر الإصلاحات على المدى الطويل، وضمان وضع أطر قانونية وإدارية سليمة بشكل عام كنقطة انطلاق (Paris, 199: 2004). وهذا يفى بالتوصيات الأخرى لوضع القرارات في سياقها وفقاً للتسلسل المناسب وتحديد أولويات الإصلاحات في ليبيا.

4.2.4 الحوكمة والإدارة كميشرين محتملين لبناء الدولة في ليبيا

تعتبر هياكل وقدرات مؤسسات الدولة عاملان رئيسيان في البلدان الهشة والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراع مثل ليبيا. "إن إعادة بناء قدرات الدولة و (إعادة) إنشاء مؤسسات إدارة عمومية تتسم بالمصدقية والشفافية والتشاركية والفعالية في المناطق الهشة التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع هما عنصران رئيسيان لتحقيق السلام والاستقرار والتنمية المستدامة. ويعد وجود بنية تحتية قوية للحكومة والتي تستند إلى فصل واضح المعالم للسلطات الأفقية والرأسيّة، أمراً بالغ الأهمية من أجل تحقيق الوعود السياسية وتوفير المنافع العامومية الضرورية مثل الأمن والرعاية

الصحية والتعليم والبنية التحتية. ويعتبر بناء الدولة أو الأمة هو الهدف الرئيسي لكل عملية مصالحة، ويعتمد على إعادة تشكيل هياكل الحكم المستدام. ويشمل بناء الدولة ما بعد الصراع، كحد أدنى: سيادة القانون، وإصلاح القطاع القضائي والدستوري والأمني، وإنشاء آليات للمشاركة السياسية والسياسات الشاملة، وتوفير للخدمات والسلع الأساسية بشكل فعال، ومكافحة الفساد، وتعزيز الثقافة الديمقراطية؛ وإجراء انتخابات حرة وشفافة، وتعزيز الحكم المحلي" (UNDESA، 2007:9).

وفي الواقع، هناك قبول متزايد لفكرة أن الدول الحديثة يجب أن تؤدي مجموعة متنوعة من الوظائف تتجاوز احتكار استخدام القوة في منطقة معينة، كما اقترح ماكس ووبر قبل قرن من الزمان. تعد القدرة على أداء هذه الوظائف كفيلة بتعزيز الاستقرار أو زرعته. فإذا أديت الوظائف بطريقة مثلى ومتكاملة، حينئذٍ يتم توجيه النزاعات من خلال قنوات مؤسسية شاملة وتصير الوساطة لمعالجة التوترات ممكنة عن طريق العمليات السلمية (Verma, 2006).

لكن الهشاشة تنبع من ضعف العملية السياسية الديناميكية التي تقوم بمواءمة توقعات المواطنين مع قدرة الدول على تقديم الخدمات "10. يمكن أن يؤدي عدم قدرة الدولة على أداء وظائفها إلى فقدان ثقة المواطنين فيها وزوال شرعيتها، مما يؤدي إلى استمرار إضعاف وظيفة الدولة (ماقد يؤدي بدوره إلى تآكل العقد الاجتماعي والثقة بين المواطن والدولة، وهكذا دواليك). كما يعتبر "الاستقرار والإصلاح الهيكلي، فضلاً عن أنشطة بناء القدرات والمؤسسات" "عناصر ضرورية لـ"إعادة تنشيط الاقتصاد ليدير مسار التنمية المستدامة" (Castillo, 2003: 5).

ولعل المحور الرئيسي لنموذج حوكمة يتسم بالفعالية هو وجود إدارة عمومية تعمل بشكل جيد وتقوم بدور القناة التي يتم من خلالها تنفيذ السياسات. "تعد الخدمات العامة الفعالة محور الحوكمة والإدارة العامة الجديرتين بالثقة [...]". ولذلك، فإن الخدمات العامة الفعالة، والقائمة على نظام الجدارة والحوافز، لها تأثير أكبر على التعافي مما هو معترف به بشكل عام، سواء من حيث تقديم المساعدات والخدمات الأساسية أو إعادة بناء التماسك الوطني والمصدقية والشرعية والثقة في الحكومة" (UNDESA، 2007: 11). لاشك أن الصراع قد يؤثر بشكل كبير على آليات الإدارة العامة، لكن الآليات التي تشكل هذا القطاع هي عناصر مهمة في تنفيذ السياسات العامة، وبالتالي، فهي عندما تكون شرعية، فإنها تشكل عوامل هامة لبناء الدولة. وعلى هذا الأساس، "فإن الخدمات العامة مدعوة إلى أن تكون عاملاً للتغيير وأن تضمن خضوعها

للتحول الذاتي للتكيف مع المناخ الاقتصادي والاجتماعي و السياسي ومناخ الإدارة الاجتماعية المتغيرين والمتطوين" (UNDESA: 2007: 11).

4.2.5 دور الحوكمة المحلية

لايتسنى إنجاز العديد من المهام الحكومية، أو تنفيذها إلا على المستوى المركزي: كاحتكار الدولة لاستخدام القوة، والوظائف التنظيمية الاقتصادية الرئيسية ومتطلبات السياسة المالية والنقدية، وبرامج البنية التحتية واسعة النطاق والتي تشمل جزءا كبيرا من بلد أو منطقة معينين. ومع ذلك، فهناك العديد من القضايا الأخرى المتعلقة بالحوكمة والتي لا تنحصر معالجتها في المستوى المركزي، إذ يمكن بالفعل معالجتها بشكل أفضل من خلال الاعتماد على درجة معينة من اللامركزية. ولا شك أن التعميمات الواسعة تبالغ في تبسيط القضايا، حيث تختلف الدول الهشة والحكومات دون الوطنية اختلافا كبيرا (Brinkerhoff and Johnson, 2009: 589). وقد يؤدي توفير الحكومة المركزية لقدرة كبير من الخدمات العامة إلى مشاكل أخرى في الدول الهشة، لا سيما للأسباب التالية: حكومة غير مستقرة، توزيع سيء للخدمات والموارد وضعف التكامل الوطني.

وتتجلى الفوائد المحتملة للحكم المحلي اللامركزي في تجنب سياسة "الفائز يظفر بكل شيء"، وتجربة الحلول البديلة، وزيادة الشرعية، وبناء القدرات الديمقراطية وقدرات إدارة الصراع، وتسريع تقديم الخدمات، وتخفيف عدم المساواة الإقليمية (Brinkerhoff and Johnson, 2009: 590). وفي الدول الهشة والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراع، غالبًا ما تضع برامج إعادة إعمار الحكم الرشيد أهدافا كبيرة للغاية. ومن الأكثر واقعية أن نهدف إلى حلول حوكمة تكون جيدة بما فيه الكفاية. يمكن أن تشكل الإدارة المحلية اللامركزية جزءًا لا يتجزأ من هذه الحلول، وتساعد على مواجهة المشكلات التي تواجهها الحكومات المركزية والتي تتمثل في ضعف الإدارات اللامركزية، وسوء توزيع الخدمات، وضعف التكامل الوطني.

4.2.6 هل ليبيا دولة هشة؟

حسب الدراسات الأكاديمية، يتمحور تصنيف قدرة الدولة الفعالة حول مفهوم الهشاشة: هل الدولة هشة أم لا؟ ومع ذلك، تبين هذه الدراسة بأن للدولة دورة حياة تمر بأربع مراحل انتقالية على طول منحى الدولة الانتقالي، مما يؤدي إلى مستويات مختلفة من القدرة الفعالة بمرور الوقت (Ali, 2018: 765). يتوافق هذا التصنيف مع فكرة استمرارية حوكمة الدولة لغريم

(Grimm, 2014) بدءًا من "الدولة الموحدة"، التي تتمتع بفاعلية وشرعية وسلطة في الحوكمة، إلى الدولة "الفاشلة"، التي تتمتع بفاعلية أو شرعية وسلطة ضعيفة أو منعدمة. وأدرجت فئة "الدولة الهشة" ما بين هذين التعريفين. وعلى الرغم من أن علي (Ali, 2018) أدرج ليبيا في فئة "الدول المهارة" في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إلا أن عددا كبيرا من الأعمال الأكاديمية تصنف ليبيا في فئة الدولة الهشة.

4.3 جهود إصلاح الإدارة العامة السابقة في ليبيا وتداعياتها

زاد حجم الخدمة المدنية، ومستوى الفساد، وعدم كفاءة الإدارة العامة بشكل كبير خلال العقد الأخير من حكم القذافي. وقد صممت العديد من السياسات لمعالجة هذا الوضع، مع التركيز على إصلاح النظام وحجمه والتوظيف والكفاءة وتقييم الأداء، بمساعدة المنظمات الدولية والشركات الاستشارية الخاصة. وشمل ذلك إتخاذ تدابير مثل التقاعد المبكر، وتقديم مكافآت للانتقال إلى القطاع الخاص، وقروض ميسرة للشركات الصغيرة والمتوسطة، وحوافز مالية أخرى لتشجيع موظفي الدولة على التخلي عن وظائفهم الحكومية. لكن هذه المحاولات لم تلق أذانا صاغية حيث استمرت الخدمة المدنية في الزيادة في الحجم والميزانية (Savani, 2018).

وشهد عام 2006 إحدى أكثر المحاولات طموحًا لإصلاح الحوكمة في عام 2006، عندما تعاقدت الحكومة الليبية مع شركة استشارية أمريكية، مونيتر جروب. وكلفت الحكومة أيضًا شركة استشارية بريطانية، آدم سميث إترناشونال، للمساعدة في تطوير استراتيجية لتطوير وإصلاح الخدمة المدنية والإدارة العامة. وقد قامت الشركتان الاستشاريتان بتجميع عدد من التقارير التي تحتوي على مقترحات ومجموعة من السياسات والبرامج. وشمل ذلك تطوير المؤسسات السياسية، والقضاء على النظام غير الرسمي، وتقديم الخدمات المدنية، وتنمية الموارد البشرية وبناء القدرات، وتعزيز آليات صنع القرار في القطاع العام (Savani, 2018).

وركزت الإصلاحات التي اقترحها معهد آدم سميث وشركة مونيتر جروب الاستشارية على مجموعة متنوعة من المقترحات وخطط العمل. وقد اشتمل ذلك على الحد من الروتين الحكومي، وإطلاق مركز جامع لتنسيق الخدمات الحكومية الدولية للشركات ورجال الأعمال، وتسهيل التراخيص، وتخفيف العبء التنظيمي، وإنشاء كلية لإدارة الأعمال، وتبسيط الإدارة وتحقيق المزيد من اللامركزية. وتضمنت مقترحات آدم سميث الدولية على وجه الخصوص، إعادة هيكلة

الخدمة المدنية، وخاصة مكتب رئيس الوزراء والوزارات، بهدف تحديد الأدوار والمسؤوليات. كما عملت على تحليل عملية صنع السياسات وكيف يمكن تعزيز صنع القرار الاستراتيجي. وأعدت مجموعة مونتاتور جروب، بإشراف فريق محلي من الخبراء، مخطط الحوكمة الذي يتضمن خططاً تفصيلية لتطوير المؤسسات السياسية لتصبح أكثر ديمقراطية وكفاءة بالإضافة إلى الدعوة إلى اعتماد دستور (Savani, 2018: Wimmer, 2009). وأسفرت هذه الجهود عن صياغة وثيقة دستورية ومسودة قوانين للخدمة المدنية والعمل والهيكل التنظيمي الجديد للسلطة التنفيذية ومشاريع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والصحافة الحرة والمجتمع المدني ومقترح الهيكل التنظيمي والخطة التنظيمية المقترحة لهيئة الخدمة المدنية. كما تم إعداد خطة تفصيلية لتأسيس الخدمة المدنية العليا، وتقارير تشخيصية عن الرواتب والاسلام، وخطط تطوير التدريب، ومسودة مدونة لقواعد السلوك في الخدمة المدنية. كما تناولت التقارير إصلاح الفرع التنفيذي الأوسع وفرع الحكومة المحلية بما في ذلك الترتيبات المالية للإدارة الفعالة على المستوى المحلي (Wimmer, 2009).

تضمن برنامج الإصلاح تدابير في مجالات مثل التدريب وإعادة هيكلة الوزارات. و من الملفت للنظر أنه نتيجة للصراع والحرب الأهلية التي تشهدها ليبيا، تجاهلت الحكومات الانتقالية معظم الإصلاحات والمبادرات والسياسات التي تم تبنيها أو تنفيذها جزئياً قبل عام 2011. وفضلت الحكومات العودة إلى المزيد من المركزية والممارسات الصارمة التي تتعارض مع كل ادعاءات الديمقراطية وتعرض عن تطورات واعده تشير إلى قبول النخب السياسية لوجود مشاكل إدارية وتوازنات كافية وعملية بخصوص الإدارة العامة وذلك نتيجة توسيع الحكومة المركزية لسلطتها (سافاني، 2018). وعلى الرغم من هذه الإصلاحات الجزئية التي تمت في عهد القذافي لكنها لم تصل إلى نتيجة ملموسة، كانت تطورات واعده تشير إلى قبول النخب السياسية لوجود مشاكل إدارية مهمة في البلاد، وربما أدت نتائجها غير الناجحة أيضاً إلى متلازمة جزئية من العجز المكتسب في البلاد. على الرغم من الإطاحة بنظام القذافي وبدء مرحلة جديدة في تاريخ البلاد بعد عام 2011، إلا أن العديد من المشكلات الإدارية الكبيرة لم يتم حلها بعد بسبب الحرب الأهلية المستمرة. ومن أهم هذه العوامل، الاعتماد الكبير للشعب على الدولة إثر العبء الذي يشكله هذا الأخير على الاقتصاد، بالإضافة إلى المركزية المفرطة وضعف الحكومات المحلية، وانخفاض كفاءة الموظفين العموميين على الرغم من العدد الكبير للإدارات العامة، واستمرارية الأساليب القديمة وغير

المواءمة للمواطنين في تقديم الخدمات العامة. ويفتح ضعف الدولة وعدم القدرة على تقديم الخدمات العامة في ليبيا، المجال للجهاز غير الحكومية، وخاصة القبائل، بسد هذه الفجوة.

تصورات من أجريت معهم المقابلات حول أدوار ووظائف القبائل

- لم تشمل محاولات الإصلاح السابقة المشاكل الحقيقية في الميدان. فعلى سبيل المثال، لم يتم التطرق للإصلاحات الاقتصادية الأساسية، ومسألة الفساد والتغييرات الهيكلية. كما أن التغييرات السياسية والاقتصادية والإدارية مترابطة... لا يرجع سبب عدم نجاعة الإصلاحات السابقة للقبيلية أو الإقليمية أو المشاكل المالية، بل للافتقار إلى رؤية للمستقبل... لا يطالب السياسيون، فضلا عن غالبية المواطنين بإصلاحات جذرية، فقد اعتاد عامة الناس على ثقافة أن كل فرد يعتمد على الدولة بطريقة أو بأخرى.

4.4 تقديم الخدمات العامة المعتمدة على التكنولوجيا عن طريق

الحكومة الإلكترونية: ما مدى استعداد ليبيا؟

هناك تصور شائع في التقارير المتخصصة المتاحة بأن ليبيا لا تزال متأخرة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشكل عام والحكومة الإلكترونية بشكل خاص. وتُرجع الدراسات المتخصصة والمقارنة حول جاهزية الحكومة الإلكترونية في المنطقة السبب إلى موقف البلاد وليس بالضرورة لتأخر يذكر في مرتبة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وفي بداية عام 2003، قبل إطلاق حزمة الإصلاح الاقتصادي والسياسي، لم يكن للإدارات الحكومية والسلطات المحلية وجود على الإنترنت. إلا أن استخدام خدمات الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي قد ازداد بشكل كبير إزاء اندلاع الانتفاضات الشعبية ضد نظام القذافي في أوائل عام 2011. وقد أنشئ الموقع الإلكتروني الرسمي للحكومة الليبية في عام 2008. وإلى جانب الإصلاحات الاقتصادية، اكتسبت البلاد تقنيات جديدة وتم إنشاء مزود إنترنت مملوك للدولة لتمكين البلاد من تحسين تصنيفها في عام 2008. وفي عام 2011، بادرت ليبيا بمشروع جديد يسمى E-Libya يهدف إلى تحويل البلاد إلى مجتمع قائم على المعلومات.

وحاليًا، تتوفر أكثر من 70٪ من الوزارات الوطنية للحكومة الليبية على مواقع على الإنترنت توفر معلومات متعلقة بالخدمات (Savani, 2017). ويتمشى هذا التطور مع رؤية أوسع لمستقبل ليبيا، ويهدف لزيادة قدرتها التنافسية، لكنه لم يرق بعد إلى مستوى تفاعل حكومي كامل مع المواطنين

عبر الإنترنت. وعلى الرغم من أن الحكومة أدرجت مكونًا لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في استراتيجيتها الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، بمساعدة المستشارين الأجانب الذين سعوا إلى زيادة دور المواطنين في صنع القرار، إلا أن مواقع الوزارات الحكومية لا تزال قديمة. وفي هذا الصدد، تعاقبت هيئة المعلومات والاتصالات الليبية مع شركة متعددة الجنسيات في عام 2013 لتنفيذ مشروع في إطار خطة مدتها خمس سنوات لرقمنة الخدمات بحلول عام 2018. وكان من المقرر أن يشمل المشروع- الذي تم تعليقه بسبب حالة انعدام الأمن الحالية- الحكومة الإلكترونية، والحكومة المفتوحة (الوصول إلى المعلومات)، والتجارة الإلكترونية والتعليم الإلكتروني (Khamallag, 2018; Mohamed, 2017) وينطبق الشيء نفسه على مشروع التعليم الإلكتروني الطموح الذي تم الإعلان عنه في عام 2009 لتوفير محتوى تعليمي عبر الإنترنت، ولكنه أصبح موقعًا ثابتًا يقتصر فقط على عرض الكتب المدرسية للطلاب في شكل PDF. ويمكن القول أن حقبة ما بعد القذافي لم تشهد حتى الآن أي تطور حقيقي في أي مجال. إذ يتخلف البلد بشكل أساسي عن دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأخرى أو دول مجموعة البلدان النامية المتوسطة الدخل كما حددها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويعاني المستخدمون من البطء الشديد في سرعة الإنترنت ومحدودية التواصل مع الحكومة والذي ينحصر في رسائل البريد الإلكتروني. وتشير أحدث الأرقام إلى أن عدد مستخدمي الإنترنت الليبيين قد ارتفع إلى مستوى قياسي بلغ 1,362,604، أي ما يقارب ربع سكان البلد.

وتظهر الآثار واضحة غداً أن ليبيا الآن تحتل المرتبة الأخيرة في القوائم التي تنشرها الأمم المتحدة. وخلصت الدراسات إلى أن ليبيا تتموضع بين المرحلتين الأولى والثانية من نموذج مرحلة الحكومة الإلكترونية، لا سيما أن العديد من الوزارات والجهات المركزية لم تصل بعد إلى المرحلة الأولى. ومع ذلك، يجب على الحكومة الليبية الاستمرار في تحسين حكومتها الإلكترونية من أجل إجراء المعاملات الحكومية عبر الإنترنت (Darbok, 2019). وبالإضافة إلى ذلك، فإن البنية التحتية المادية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات متوفرة إلا أن تصميمها لا يتماشى وأهداف الحكومة الإلكترونية. فقد زُودت جميع الإدارات والهيئات الحكومية والمؤسسات العامة الأخرى التي تمولها الحكومة المركزية وكذلك الهيئات المحلية بأجهزة حاسوب وتم توظيف والاستعانة بعدد كبير من المتخصصين في تكنولوجيا المعلومات والكمبيوتر. ومع ذلك، فإن هذا التطور لا ينبع حقًا من الاقتناع بمزايا الحكومة الإلكترونية. إذ يرى المسؤولون الحكوميون أن وجود موقع على الإنترنت

أمر كافٍ. كما أن غالبية البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في ليبيا قد صُممت للاستخدام الداخلي وليس من أجل توفير خدمات إلكترونية للمواطنين. وتستخدم الإدارات الحكومية في ليبيا أدوات مختلفة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مما يجعل من الصعب إضفاء الطابع المركزي على الخدمات المقدمة من طرف مختلف الإدارات وإتاحتها للمواطنين من خلال منصة الحكومة الإلكترونية.

و يعتبر إعداد خطة صارمة أمراً حتمياً بالنظر إلى الاحتياجات الماسة للبلد لتحسين الخدمات و طريقة تقديمها. بيد أن ليبيا لاتزال ضمن البلدان التي تتسم بأداء ضعيف إلى حد ما في مجال الخدمات الإلكترونية المتعلقة بالدخل، إذ أنها تحتل مرتبة قريبة من أدنى مستوى في مؤشر الخدمة الذي يقيس قيمة وجدوى الخدمة عبر الإنترنت وكذا تأثيرها على تقديم الخدمات وعلى بيئة الأعمال (Savani, 2018).

5

مقترحات الإصلاح

قدمت الفصول السابقة مراجعة شاملة للهيكل والتحديات والمشاكل الحالية المرتبطة بالإدارة العامة في ليبيا، وناقشت عدة مناهج بديلة في إصلاح الإدارة العامة. وفي ضوء هذه المناقشات، يقدم هذا الفصل مقترحات إصلاح بديلة تم تطويرها استجابة لهذه التحديات. كما يعالج كلٌّ من هذه المقترحات بعض تحديات الإدارة العامة، ومن المتوقع أن تساهم مقترحات الإصلاح هذه في زيادة فعالية أداء نظام الإدارة العامة في ليبيا.

ويمكن تصنيف مقترحات الإصلاح التي تم تطويرها في إطار المشروع لتلبية احتياجات الإدارة العامة الليبية في 10 فئات، كما هو معروض في الجدول 6. ويقدم هذا الفصل شرحاً مفصلاً لمقترحات الإصلاح من خلال مناقشة الأساس المنطقي والخصائص الرئيسية لهذه المقترحات.

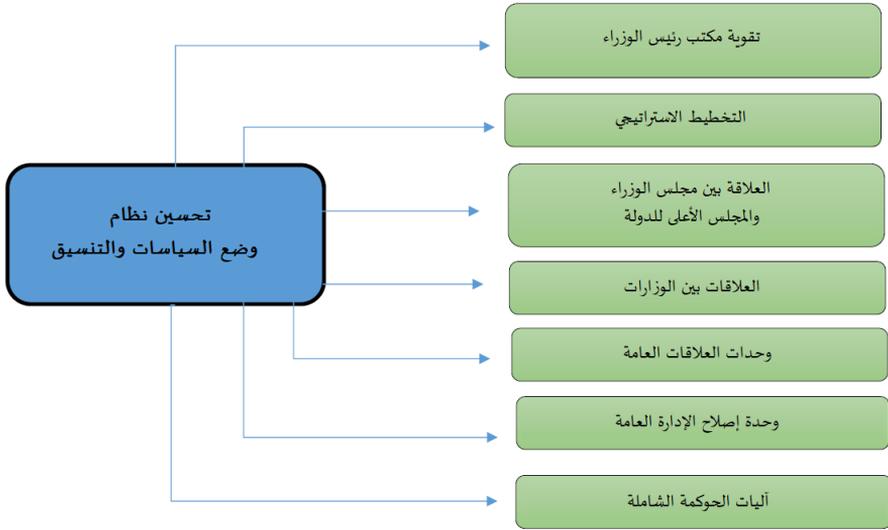
الشكل 6: عشر مجالات ذات أولوية لإصلاح الإدارة العامة في ليبيا



5.1 تحسين عملية التنسيق ووضع السياسات

في نهاية الصراع، يمكن تشكيل الحكومة الليبية الجديدة على أساس تقاسم السلطة، وبالتالي، قد لا يكون لدى قيادة الحكومة خبرة سابقة في الإدارة العامة، كما أن المهارات اللازمة للتحكم في التمرد أو هزيمته بنجاح قد لا تتحول بسهولة إلى مهارات في إدارة القطاع العام. ويقع التنسيق التنفيذي للحكومة عند نقطة تقاطع فيها العناصر السياسية والإدارية للحكومة (الأمم المتحدة / البنك الدولي، 2017). وعلى غرار المجالات الأخرى، قد يكون من الصعب تحديد ما إذا كانت الاختلالات الواضحة في عملية تنسيق السياسات منبثقة من انخفاض القدرات المادية والبشرية، أو أنها تعكس حوافز صانعي السياسات.

الشكل 7: الإصلاحات المقترحة في مجال تحسين وضع السياسات ونظام التنسيق



المصدر: من إعداد المؤلفين

5.1.1 الأساس المنطقي للتعامل مع عمليات وضع السياسات والتنسيق

تلعب الآليات المركزية لصياغة السياسات والتنسيق دورًا أساسيًا في ضمان الاتساق والشفافية والقدرة على التنبؤ بسياسة الحكومة. "إن المطلب الأول لجهاز إداري فعال هو تحديد توجهات وقرارات السياسة الواضحة. ولذلك، فيصبح من الضروري وجود مؤسسات قادرة على اتخاذ قرارات متسقة وميسورة التكلفة وقابلة للتنفيذ. كما أن هنالك حاجة لتحسين وتعزيز الشفافية

والقدرة على التنبؤ في عملية وضع السياسات، كي لا يقوم بعض الوزراء الأفراد بإعاقة النظام وتقويض الأهداف الجماعية في السعي وراء مصالحهم الضيقة" (Beschel and Manning، 2000: 99-98). ومع ذلك، فهذه المؤسسات لوحدها لا يمكنها أن تكفل فعالية تنسيق السياسات. وتجري معظم عمليات التنسيق التنفيذي اليومية على مستويات أدنى من البيروقراطية، ولهذا السبب ابتكرت الحكومات مجموعة متنوعة من الآليات لتعزيز التعاون الرسمي وغير الرسمي. ويمكن الإشارة هنا لتشبيه معروف، يشبه الآليات المركزية لتنسيق السياسات وتنفيذها بالدماغ أو الجهاز العصبي المركزي للحكومة (Beschel and Manning، 2000: 79).

وفي ليبيا، يبدو أن السلطة السياسية تتركز تقليدياً في بعض الأفراد الذين يعتمدون على العلاقات الشخصية والمحسوبية لممارسة سلطتهم. وتتم الأعمال التجارية بشكل مباشر وشفهي، ومن خلال الاتفاقات الشخصية بدلاً من القواعد والأنظمة. كما يتم التعامل مع القضايا على نحو مخصص وغير رسمي. ويتم اختيار المستشارين بناءً على ولائهم الشخصي، أما الموظفون الإداريون المؤهلون فيتواجدون بأعداد متواضعة أو يمكن القول أنهم غائبون تمامًا. وفي الفترة التي أعقبت ثورة 2011، لعب مجلس الوزراء الدور الرئيسي في صياغة السياسات وتنسيقها في ليبيا. ويعد الهدف الأساسي لأجهزة وضع السياسات هو ضمان اتخاذ قرارات عالية الجودة من قبل القيادة العليا.

بيد أن نظام صنع القرار وتنسيق السياسات في ليبيا لديه بعض نقاط الضعف، مما يعكس الظروف الهشة في البلاد؛ وبهذا، فإن عملية صنع السياسات في ليبيا مهمة، كما أن أولويات هيئات صنع السياسات (مجلس الوزراء، المكتب الرئاسي، الوزارات، إلخ) هي أولويات خاصة. ولذلك، يجب أن يتركز إصلاح الإدارة الحكومية على تحسين كفاءة عملية وضع السياسات. ويتضمن ذلك تعزيز أمانة مجلس الوزراء أو ما يعادلها، وإنشاء آليات للتنسيق الأفقي من أجل وضع السياسات وتنفيذها، وتطوير عملية لوضع جدول أعمال جهاز وضع السياسات، وتصميم نظام لضمان أن مسودة السياسات تستند إلى التحليل المناسب، وإنشاء أنظمة لنشر القرارات المتعلقة بالسياسات. ومراقبة تنفيذها.

أما فيما يتعلق بتنسيق السياسات داخل الحكومة الليبية، يبدو أنه يجب استعادة ثلاث قدرات أساسية على الأقل؛ القدرة على هيكلة صنع القرار في صلب الحكومة؛ القدرة على إدارة السجلات والمستندات الحكومية؛ والقدرة على التواصل مع الإدارة والسكان.

كما ينبغي بلورة رؤية إدارة عامة معدلة وتعمل بشكل جيد و صياغة استراتيجية لتحقيقها، كما يجب التوصل لإتفاق واسع النطاق على مستوى الحكومة حولها. ويتم حل الغالبية العظمى من قضايا السياسة من خلال هذه الآليات، ويعمل مجلس الوزراء في المقام الأول على التصديق على ترتيبات الإجماع الذي تم التوصل إليه على المستويات الأدنى من الحكومة.

ويعتبر تنسيق السياسة داخل الوزارات الكبيرة أمراً بالغ الأهمية. ومن أجل تعزيز التعاون بين جميع المنظمات التي تقدم تقاريرها إلى وزير معين - كالإدارات ووكالات الخدمات والمحاكم الإدارية، إلخ - يمكن لليبيا استخدام مفهوم إدارة المحافظ الذي يهدف لتحسين الاتساق في عمليات صياغة السياسات واتخاذ القرار داخل الوزارات وبينها، وتقديم المشورة بشأن الإصلاحات التشريعية، وتبادل المعلومات والخبرات، ومعالجة القضايا الأفقية. ويعتبر هذا النهج مناسباً بشكل خاص للوزارات الكبيرة ذات نطاق سيطرة كبير.

ومن جهة أخرى، لا يجب أن تقتصر آليات تنسيق السياسات على الإدارات التنفيذية تحديداً. كما يتوجب على مجلس الوزراء إنشاء مكتب قوي للشؤون البرلمانية للحفاظ على علاقات جيدة مع السلطة التشريعية، والتماس مشورة المشرعين المؤثرين في الأمور ذات الصلة بالسلطة التنفيذية، والحصول على دعمهم للسياسات والمبادرات ذات الأولوية بعد فترة وجيزة من تحقيق المصالحة الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، لا ينبغي أن تقتصر صياغة السياسات وتنسيقها على الحكومة؛ إذ يجب على الحكومة الليبية إنشاء آلية حوكمة مثل مجلس حكومي معني بالأعمال التجارية لتسهيل التنسيق مع القطاع الخاص بشأن مبادرات السياسة الرئيسية ومعرفة وجهات نظر القطاع الخاص حول كيفية جذب الاستثمار وتطوير الأنشطة الاقتصادية.

وبالإضافة إلى ذلك، يعد وجود أمانة عامة قوية وفعالة داخل مكتب رئيس الوزراء أمراً ضرورياً لتنسيق السياسات بشكل فعال. ومن شأن هذا المكتب أن يضمن سلاسة سير العمل ويسهل عملية صنع القرار ومراقبة تنفيذ القرارات، بالإضافة إلى ضمان التشاور المسبق مع جميع أصحاب المصلحة الحكوميين المعنيين.

لا يزال يتعين على ليبيا تطوير استراتيجية تنمية وطنية كما أنها تفتقر حتى الآن إلى إطار عمل لمواءمة وتنسيق الإجراءات ذات الأولوية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ثم إن ليبيا تحتاج لتعزيز القدرة على جمع وتحليل البيانات اللازمة لتطوير مثل هذه الاستراتيجيات ورصد التقدم.

وفي غضون إطار زمني مقترح مدته سنتان بعد تولي الحكومة المنتخبة حديثاً لمهامها، ينبغي أن ينعقد تركيز البرنامج الوطني على تعزيز قدرة السياسات ووضع خطط عمل لكل أولوية تنموية، بما في ذلك إصلاحات الإدارة العامة.

ولكي تحرز ليبيا تقدماً في طريق السلام المستدام والازدهار المتزايد، تشير نظرية التغيير إلى أنه سيكون من الضروري التغلب على الافتقار إلى الاندماج والتماكك السياسيين والاجتماعيين والاقتصاديين. وسيتوقف ذلك على ظهور سلطة حكومية شرعية وموحدة قادرة على ممارسة السيطرة على مؤسسات الحكم والأمن والاقتصاد. وتشمل أولويات التنمية قصيرة المدى تحسين الفعالية والرقابة والوصول للمؤسسات العامة القائمة؛ ضمان سيادة القانون؛ تحسين الخدمات العامة؛ توسيع المشاركة المدنية والمشاركة في العمليات السياسية والإنمائية؛ وزيادة الفرص الاقتصادية. تعد كل هذه العناصر أساسية لبناء الثقة داخل المجتمعات - وبين المجتمعات والحكومة - اللازمة لبناء الشرعية لدولة موحدة.

ويعد تنسيق السياسة داخل الوزارات الكبيرة أمراً بالغ الأهمية. ويجب على رؤساء الوحدات وضع آلية استشارية لتعزيز التعاون بين جميع المنظمات التابعة لوزارة معينة من إدارات ووكالات الخدمات، ووحدات إدارية، وما إلى ذلك، ولتحسين الاتساق في صياغة السياسات وعمليات صنع القرار داخل الوزارات وفيما بينها، وأيضاً من أجل معالجة القضايا الأفقية. حيث يتناسب هذا النهج مع الوزارات الكبيرة التي تتمتع بنطاق سيطرة واسع بالإضافة إلى الشركات الكبيرة المملوكة للدولة (SOEs). ومع ذلك، يشكل إرث الحكم الاستبدادي السابق وغياب مؤسسات حكم فعالة وخاضعة للمساءلة، فضلاً عن الحكم القبلي، والأعراف والقيم التقليدية ذات الطابع التمييزي والتي يتسم بها المجتمع الليبي، بالإضافة لتفشي "اقتصاد النهب"، تحديات هيكلية جسيمة في مجال بناء الدولة و التصدي لأوجه عدم المساواة.

ويعرض الجدول 6 المشاكل الرئيسية التي تم تحديدها في مجال تحسين عملية وضع السياسات والتنسيق في ليبيا وتدبير الإصلاح المقترحة لمعالجتها.

الجدول 6: المشاكل المحددة ومقترحات الإصلاح في مجال التنسيق ووضع السياسات

المشاكل المحددة	اقتراحات الإصلاح
عدم وجود إطار قانوني مناسب	تبسيط الإطار القانوني لتخطيط السياسات
عدم وجود نظام موحد لتخطيط السياسات والافتقار لتوجيه منهجي	استحداث تخطيط استراتيجي وخطط التنمية الوطنية الشاملة والمرنة المتوسطة / الطويلة المدى
عدم وجود تحليل شامل وإطار استراتيجي وسياسات واضحة لمجالات السياسة العامة	تصميم نظام موحد لتخطيط السياسات وضمن التوجيه المنهجي
ضعف الارتباط بين تخطيط السياسات ووضع القوانين	ضمان الربط بين تخطيط ووضع السياسات وإعداد الميزانيات
ضعف الارتباط بين عمليتي تخطيط السياسات ووضع الميزانيات	بناء القدرات المؤسسية لتعزيز تحليل وتخطيط وتنسيق السياسات على مستوى الحكومة المركزية من خلال تعزيز مكتب رئيس الوزراء
الافتقار إلى القدرة المؤسسية لتطوير وتنسيق سياسات متماسكة ومنظمة تنظيمياً جيداً	تطوير الحوكمة والتشاور بين الحكومات المركزية والمحلية
ضعف أنظمة المراقبة والإبلاغ والتقييم	تطوير نظم إدارة ومراقبة وإبلاغ وتقييم شاملة
ضعف شرعية المؤسسات الحكومية	إنشاء وحدات العلاقات العامة في كل مؤسسة عامة كبرى
انتشار ثقافة المؤسسات ذاتية الإدارة ذات السياسات الأفقية الضعيفة	تطوير الحوكمة والتشاور بين الحكومات المركزية والمحلية

المصدر: من إعداد المؤلفين

5.1.2 5.1.2.1 كيفية تحسين وضع السياسات ونظم التنسيق في ليبيا

5.1.2.1 تعزيز عمل مكتب رئيس الوزراء من أجل أداء مهام تخطيط السياسات والتنسيق

يعتبر وجود نظام وضع السياسات يعمل بشكل جيد ركيزة أساسية لنظام ديمقراطي يتسم بالشفافية والفعالية. ويجب إنشاء هيكل مؤسسي في مركز الحكومة لتنفيذ مهام تخطيط وتنسيق

السياسات، تكون له القدرة على ضمان الأداء الجيد لنظام وضع السياسات من حيث التنظيم والكفاءة (OECD، 2017). وينبغي أن لا يتخلل هذا الهيكل المؤسسي داخل وعبر المؤسسات المسؤولة عن تخطيط السياسات، والتنسيق، ووظائف التنمية أية ثغرات أو تداخلات كبيرة، ويجب ألا يكون مجزأً للغاية.

ويجب وضع خطط للنتائج السياسية والتشريعية للحكومة تتماشى مع حدود قدرة الإدارة والوضع المالي للحكومة، كما يجب أن تكون متماسكة، وأن تتركز على الأولويات، وأن تضمن قيام الحكومة بمهامها بشكل جماعي وتكفل وفاءها بالوعود التي قدمتها للشعب. ويجب على الحكومة أن تشرف بانتظام على الإطار التشريعي الحالي لكي يظل وثيق الصلة ومحدثاً.

وعلى الرغم من وجود إطار قانوني لتحديد المهام الأساسية في ليبيا، إلا أن الإجراءات الروتينية لعمل الأنظمة غير راسخة، حيث توجد أوجه قصور في التنسيق من أجل الإعداد والموافقة على أولويات الحكومة وبرامج العمل. وتتعلق التحديات الأساسية بالتنفيذ الفعال للوظائف التي تتطلب قدرات متطورة وتعاون جيد بين المؤسسات.

يجب تعزيز عمل مكتب رئيس الوزراء الليبي من أجل مساعدته على أداء مهامه بشكل جيد. وذلك بالإضافة إلى التحضير لجلسات الحكومة وضمان التوافق القانوني، كما يجب أن يقوم المكتب أيضاً بوظائف أخرى كالتالي: تنسيق إعداد والموافقة على الأولويات الإستراتيجية وبرنامج العمل الحكومة، وتنسيق المحتوى القانوني للمقترحات الخاصة بصنع القرار الحكومي، وضمان أن تكون السياسات متاحة والعمل على تخطيط موارد القطاع العام، ومراقبة أداء الحكومة لضمان قيامها للمهام المنوطة بها بشكل جماعي وفعال وسعياً للوفاء بالوعود المقدمة للشعب، وإقامة العلاقات بين الحكومة وجهات أخرى من الدولة (الرئيس والبرلمان، إلخ).

لا يحدد مدى التماسك المؤسسي أو تفككه جودة عمل النظام، وذلك لثلاثة أسباب. أولاً، يمكن أن يكون التعاون ضعيفاً حتى داخل المؤسسة. ثانياً، يمكن تقسيم الوظائف بين العديد من المؤسسات بشكل متكافئ عن طريق آليات التنسيق بين مؤسسات (رسمية أو غير رسمية) تعمل بشكل جيد. ثالثاً، يتوقف الأداء الجيد على قدرات موظفي الحكومة، بما في ذلك توفر العدد الكافي من الموظفين للتنفيذ السليم للمهام، فضلاً عن الأدوات القانونية والإدارية المطلوبة.

"يجب أن تؤدي عملية صنع القرار الفعالة خمس وظائف أساسية على الأقل: توفير المعلومات الأولية لضمان تحديد اهتمامات الحكومة وأولوياتها الاستراتيجية ومعالجتها في الوقت المناسب؛ ضمان استشارة المشاركين الرئيسيين في عملية وضع السياسات وإتاحة الوقت الكافي لهم للمراجعة والتحضير، إعداد جداول أعمال الاجتماعات ونشرها مسبقاً، وذلك من أجل تقدير تكلفة المقترحات، والتأكد من شرعيتها، واستكشاف البدائل القابلة للتطبيق، وتسجيل ونشر القرارات وأرشفتها في قاعدة بيانات يسهل الوصول إليها؛ ورصد تنفيذها "(الأمم المتحدة / البنك الدولي، 2017).

وبالإضافة إلى هذه الوظائف الأساسية، قد يُنَاط بالمكتب التنفيذي دور تحليلي أو يُطلب منه المساعدة في التنسيق بين الفرع التنفيذي والسلطة التشريعية. ويمكن تكليفه بالإشراف على الأولويات الاستراتيجية، ومراقبة الأداء في مجالات الاهتمام الخاصة بالحكومة. وفي الأخير، يمكن أن يلعب المكتب دوراً مهماً في دعم تطوير استراتيجية وطنية قد توفر رؤية مشتركة للتنمية.

ويعتبر تحديد الأولويات الاستراتيجية ووظيفة هامة لضمان قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها السياسية. وتُنصح ليبيا بإسناد وظيفة الإدارة الإستراتيجية، بما في ذلك تحديد الأولويات القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل، إلى مؤسسة منفصلة كما هو الحال في العديد من الدول الأوروبية. و ينبغي الإشارة إلى كون هذه الوظائف منوطة حالياً بوزارة منفصلة وهي وزارة التخطيط الليبية.

ويمكن القول أن تنسيق محتوى سياسة مقترحات الحكومة هي الوظيفة الأصعب في ليبيا، كما هو الحال في العديد من البلدان الأفريقية الأخرى. وعلى الرغم من أن الحكومة الليبية أوكلت هذه الوظيفة لرئاسة الوزراء، إلا أنها تواجه صعوبة في تحليل وإدارة محتوى السياسات، وذلك راجع للثقافة الإدارية -حيث لا يتعامل الموظفون المدنيون مع القضايا السياسية-، فضلاً عن عدم توافر عدد كافي من الموظفين، كما أن توزيع المهام والمسؤوليات بين الوحدات الهيكلية أمر غير واضح. ويمكن لليبيا حل هذه المشكلة عن طريق إنشاء وحدة منفصلة لتحليل السياسات أو عن طريق ترشيح جميع الوظائف الضرورية عبر قطاعات السياسة المختلفة داخل الجهاز التنفيذي الأساسي.

ويعد رصد أداء الحكومة أمراً بالغ الأهمية من أجل ضمان وفاء الحكومة بوعودها. فإن هذه المهمة صعبة لأنها تتطلب وضع أهداف مصممة ومفصلة بشكل صحيح لتسهيل رصدها وتنفيذها. ومن

الناحية الهيكلية، لدى ليبيا خياران من أجل رصد أداء الحكومة: إما أن يتم إنشاء وحدة منفصلة لأداء هذه الوظيفة، أو أن تسند هذه المهمة إلى المسؤولين القائمين على تحديد الأولويات وبرمجة عمل الحكومة. ويبدو أن الحكومة الليبية لديها حالياً قدرات رصد أولية فقط. ومع ذلك، من أجل تعميم ورصد تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، فإنه من الضروري الحفاظ على المقترحات والوثائق وحمايتها واسترجاعها. وفي الواقع، تلعب الإدارة الملائمة للسجلات دوراً ضرورياً في جميع الوظائف الحكومية الأساسية (UN/WB, 2017). ويجب تكليف مسؤول رفيع المستوى في مكتب رئيس الوزراء أو مكتب الرئيس بهذه المسؤولية ويجب على المكتب اعتماد سياسات وإجراءات لتوجيه وظيفة إدارة السجلات. ثم إن الشخص أو الكيان المسؤول يجب أن يحظى بالتأثير والسلطة الكافيين للتأكد من أن جميع الوكالات الحكومية تتبع قواعد إدارة السجلات وللوصول إلى جميع مستودعات وأنظمة السجلات، خصوصاً إذا كان توزيع الحكم بين هذه الوكالات الحكومية قائماً على أسس عرقية أو سياسية. ولهذا، سيكون من المناسب وضع مسؤولية إدارة السجلات على عاتق المكتب التنفيذي المركزي أو أحد الكيانات الأساسية للإدارة العامة القريبة من مركز الحكومة في ليبيا.

وفي الأخير، فإن الوظيفة التي يجب أن تأخذها الحكومة الليبية على محمل الجد هي الوظيفة المتعلقة بالتواصل والعلاقات العامة. ومن المتوقع في المستقبل القريب، خلال عملية الانتقال إلى النظام الديمقراطي، أن تلعب الرسائل الاستراتيجية دوراً أكثر أهمية في صياغة تسوية سياسية مستقرة وبناء الشرعية للحكومة الجديدة. ولذلك من المهم أن يتم بناء وتعزيز قدرات التواصل بسرعة داخل المكتب التنفيذي. وذلك من شأنه أن يعزز اتساق الرسائل الحكومية؛ والمساعدة في تبديد الشائعات التي قد تكون مزعومة للاستقرار؛ وتحسين الصورة العامة وإبراز أهمية و دور الحكومة الجديدة. إلا أنه من الضروري الحرص على أن لا تتحول هذه القدرات إلى مجرد أدوات للدعاية في يد الحكومة أو السياسيين وأصحاب النفوذ. وبالأحرى، ينبغي أن تخدم هذه القدرات مصلحة الدولة ومؤسساتها بصفقتها الممثل المنظم والشرعي للمجتمع الليبي. ويجب تكليف وحدة العلاقات العامة والتواصل بمهام مختلفة تتعلق بالعلاقات مع المواطنين (على سبيل المثال، الرد على رسائل وشكاوى المواطنين وضمان الوصول إلى المعلومات) التي تلقي بظلالها على المهمة الرئيسية - إيصال رسالة الحكومة وشرح أهدافها وإجراءات السياسة العامة للشعب.

ويمكن تنفيذ هذه المهمة من قبل الوزارة المعنية (وزارة الإعلام والعلاقات العامة) أو من قبل وحدة قوية تعمل مباشرة مع رئيس الوزراء والرئيس.

وبينما يركز التنسيق الفعال للسياسات على الوظائف الموضحة أعلاه، لا توجد طريقة واحدة لإنجازه. إذ يمكن أن يختلف تكوين مجلس الوزراء وسير اجتماعاته بشكل كبير، وسيؤثر ذلك بدوره على هيكل التنسيق التنفيذي. ويبدو أن الحكومة الليبية المؤقتة تفتقر إلى وحدة دعم كافية على المستوى المركزي. ويمكن للحكومة المؤقتة (والحكومة الدائمة المنتخبة عند تشكيلها في أوائل عام 2022) استخدام عدد من البدائل المختلفة للحصول على الدعم الإداري والتوجيهي. وعلى سبيل المثال، يمكن للحكومة المؤقتة إنشاء لجان وزارية فرعية لتحديد وحل القضايا الرئيسية، ووضع توصيات بشأن السياسات، والإشراف على التنفيذ وتنسيقه. ويمكن أن تكون هذه اللجان رسمية أو غير رسمية، ودائمة أو مخصصة، وذلك حسب طبيعة ومدى القضايا. ومع ذلك، وبغض النظر عن البديل الذي تم اختياره للجان الفرعية، يجب أن يكون مكتب رئاسة الوزراء قويًا، وأن يتوفر على عدد كافٍ من المسؤولين ذوي الخبرة، حيث سيكون عليه أداء عدد من المهام الصعبة والشاملة، بدءًا من السكرتارية الأساسية ومرورا بالرصد الشامل لتنفيذ السياسات وقياس أداء المؤسسات العامة الرئيسية، بما في ذلك الوزارات والشركات المملوكة للدولة و الوكالات التنظيمية (التي سيتم إنشاؤها).

5.1.2.2 التخطيط الاستراتيجي وتطوير السياسات

يجب أن يكون التخطيط الاستراتيجي وتنسيق وضع السياسات وتنفيذها من بين الأنشطة الأساسية لنظام الإدارة العامة. إذ تحدد جودة عملية وضع السياسات مدى كفاءة وفعالية تنفيذ السياسة. وبالإضافة إلى ذلك، فمن الضروري ضمان الاهتمام والوعي العام بالتغييرات المستقبلية.

ويتسم الوضع الراهن من حيث وضع السياسات وتنسيق تنفيذها في ليبيا بما يلي:

- جودة غير كافية لعملية صياغة السياسات، وعدم وجود تخطيط استراتيجي ؛
- تداخل مسؤوليات الهيئات التنفيذية،
- تدني مستوى التنسيق والتفاعل بين الأجهزة التنفيذية المركزية،

- المركزية المفرطة داخل الوزارات،
- عدم التوافق بين خطة عمل الحكومة وتلك الخاصة بالهيئات التنفيذية المركزية الأخرى ؛
- تحليل أولي غير كاف وتعريف غير واضح للمشاكل،
- نهج شكلي لتطوير خيارات السياسات البديلة في مختلف مجالات السياسة العامة،
- آليات الرقابة والتدقيق غير كافية.

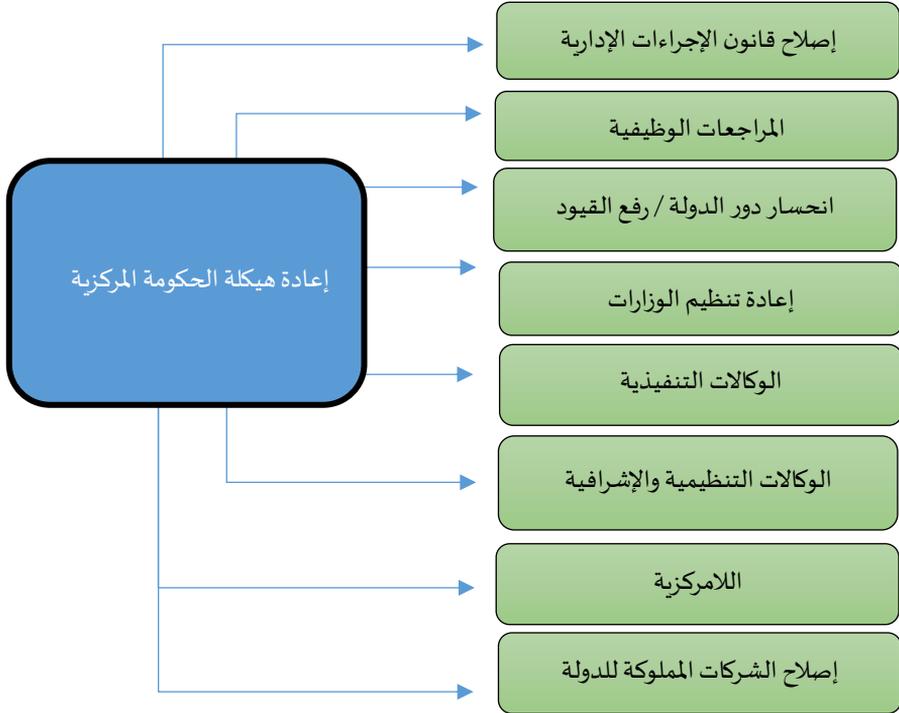
ونتيجة لذلك، يجد مجلس الوزراء نفسه أمام عبء معالجة القضايا التشغيلية والتقنية بدلاً من مناقشة الأولويات الاستراتيجية وتحديد الأهداف طويلة الأمد. ويعيق تنظيم تدفق العمل الحالي داخل الوزارات فضلاً عن المؤسسات العامة الأخرى تطوير وتنفيذ سياسة عامة متنسقة ومنسقة. ومن أجل تحسين قدرة مجلس الوزراء والوزارات المختلفة والمؤسسات العامة الأخرى على المستويين المركزي والمحلي، وتمكين هذه المؤسسات من التركيز على القضايا المهمة، تحتاج الإدارة العامة الليبية إلى إطار إداري استراتيجي وترتيبات تنسيق. والمطلوب في هذا الإطار هو تحديد قائمة بوثائق التخطيط الاستراتيجي للدولة من خلال نصوص تشريعية وتمهئة الظروف لمجلس الوزراء لإعداد واعتماد قرارات موثقة ومنسقة من شأنها أن تسهم في تحقيق أولويات التنمية في البلاد.

5.2 إصلاح الهيكل التنظيمي للحكومة المركزية

تشكل المؤسسات الإدارية مكوناً رئيسياً للحكومة، فهي وسيلة تستخدمها الحكومة لتنفيذ القرارات التي يتخذها السياسيون وتقديم الخدمات العامة للمواطنين، ولا سيما في حالات عدم الاستقرار والأزمات. وينبغي أن تتمتع الحكومات بالقدرة على تحديد المشاكل وصياغة السياسات للتغلب عليها وتقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية واستمرارية وأن تقدم هذه الخدمات في حينها ؛ غير أن ذلك يتعذر مع غياب مؤسسات قادرة وقوية. وتلعب الدولة دوراً رئيسياً في مجال الاقتصاد في جميع الدول، إما كمنظم أو مزود مباشر للأنشطة الاقتصادية. لذلك، فإن العلاقة بين جهاز الدولة القوي والمؤسسات الإدارية القادرة والتنمية الاقتصادية الوطنية هي علاقة قوية. وإلى جانب ذلك، فإن المؤسسات ذات الجودة المتدنية والخدمات العامة سيئة التقديم من شأنها أن تقلل من شرعية الدولة في نظر مواطنيها.

لن يكون من المبالغة قول أن الدول التي تقدم خدمات عامة جيدة هي دول أقل عرضة للاضطرابات المدنية والاحتجاجات غير السلمية. إذ تزداد احتمالية السلم الداخلي في البلدان التي يتم توزيع الأموال الحكومية فيها على الخدمة العامة بطريقة فعالة ويستفيد منها غالبية الأشخاص الذين يعيشون في ذلك البلد بطريقة عادلة وفعالة ، لأن هذا يجعل من الصعب على المتمردين أن يتنظموا ويستقطبوا أعدادا كبيرة من المتعاطفين. ومن ناحية أخرى، في حالات التوزيع غير العادل، "وعندما تقدم المؤسسات الإدارية السيئة سلعا أو عقودا على أساس الولاءات العرقية، فإن هذا يؤجج مشاعر الأقليات بالاستبعاد ، مما سيشكل تحديات جسيمة للدولة" (الإسكوا، 2014: 53).

الشكل 8: الإصلاحات المقترحة في مجال إعادة هيكلة الحكومة المركزية



المصدر: من إعداد المؤلفين

وعلى نحو مثالي، يجب أن تتكون المؤسسات الإدارية من وحدات رسمية ومحايدة وموحدة ومتخصصة يشغلها موظفون محترفون يتم تعيينهم على أساس الجدارة ويلتزمون بتنفيذ مهامهم ضمن بعض المبادئ التوجيهية الإدارية والأخلاقية التي وضعها السياسيون. ويجب أن تكون

إجراءات المسؤولين الحكوميين شفافاً ويمكن التنبؤ بها وأن تكون قائمة على إجراءات موحدة. ومع ذلك، فقد أظهرت المؤسسات الإدارية التقليدية في ليبيا العديد من سمات أسلوب الإدارة الموروثة، حيث تهيمن الاعتبارات والمزايا والامتيازات الشخصية على الأداء الفعلي للإدارة العامة. فلطالما كان جهاز الدولة ميسراً إلى حد بعيد، كما تسود بعض السلوكيات غير الأخلاقية. إذ غالباً ما يعتمد التوظيف على القرابة أو الولاء.

5.2.1 الأساس المنطقي لإعادة هيكلة الحكومة المركزية: الرجوع بالمؤسسات إلى

حالة اللاسلطة

يتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجه الحكومة المؤقتة في ليبيا في إنشاء مؤسسات سياسية وإدارية لتمكين قيام دولة ديمقراطية فعالة. فمنذ نهاية العهد العثماني، كانت ليبيا نموذجاً لـ "دولة بدون سلطة". كان مدى سيطرة العثمانيين على الأراضي الليبية محدوداً للغاية، ولم يصل البرنامج العثماني للإصلاح الاقتصادي والدستوري (برنامج التنظيمات)، الذي بدأ عام 1839، إلى البلاد إلا في أواخر القرن التاسع عشر وتم تطبيقه بشكل غير متساو. واتجه الاستعمار الإيطالي إلى تدمير المؤسسات العثمانية والقبلية، مع تجنب بناء المؤسسات غير الاستعمارية. ومنذ إنشائها كدولة مستقلة في ديسمبر 1951، لم تطور ليبيا أبداً مجموعة قوية من مؤسسات الدولة المركزية، باستثناء تلك المخصصة للإشراف على الاستثمار واستخراج النفط، وذلك راجع إلى حد ما إلى ضغوط دول أخرى. وقد أبطلت جماهيرية القذافي والصراع الداخلي الذي أعقب ثورة 2011 تلك الجهود، فضلاً عن جهود حديثة أخرى، لمنع بناء الدولة أو تقويض المؤسسات القائمة (Pack، 2019).

ورثت الحكومة المؤقتة "دولة بدون سلطة" حيث فكك القذافي كل المؤسسات السياسية التي كانت قائمة في عهد الملك إدريس واستبدالها باللجان الشعبية بعد استيلائه على السلطة. وقد كان تفكيك الدولة عملية أكثر من كونه حدثاً واحداً، وقد شهد عام 2008 آخر تطورات هذه العملية، عندما أعلن القذافي عن خطة مثيرة للجدل لإلغاء معظم الوزارات كإجراء لمكافحة الفساد. في الواقع، وصل تفكيك الدولة إلى حد إلغاء منصب رئيس الدولة. ومنذ استبدال مجلس قيادة الثورة بمجلس الشعب العام في أواخر سبعينيات القرن الماضي، ادعى القذافي أنه لا يشغل أي منصب رسمي. فقد كان لقبه الرسمي "قائد الثورة". ورغم أنها شديدة القمع، ظلت بيروقراطية

الدولة غير فعالة إلى حد كبير وغير مستجيبة للتطلعات خلال عهد القذافي. وبقيت المؤسسات التمثيلية الرسمية سطحية فقط، إذ أن مجموعة موازية من المنظمات ذات الطابع الشخصي للغاية هي من كانت تقوم باتخاذ جميع القرارات الرئيسية وتنفيذها. وإلى حين حلول ثورة 2011، لم يكن لليبيا دستور لائق بالمعنى الغربي، ولا فصل بين السلطات، ولا خبرة في العمل مع الأحزاب السياسية. بل على العكس من ذلك، مارس عدد من اللجان السياسية سلطات تنفيذية وتشريعية، حيث تتداخل السلطات والمسؤوليات بشكل روتيني وينعدم تقسيم واضح للوكالات.

وفي غياب نظام مساءلة واضح، خدمت جميع المؤسسات الاقتصادية والسياسية داخل الدولة مصالح نخبة حاكمة صغيرة (Kathiri, 2012). "أما المؤسسات المتبقية فكانت تلك التي كان لديها تحزب وسلطت غير مباشرين. وكان معظمها مؤسسات اقتصادية تستخدم وسائل ملتوية للوصول إلى المحسوبة، في حين كانت المؤسسات السياسية والعسكرية الليبية متحيزة بشكل علني وواضح" (Pack, 2019: 4). كما أدى عدم وجود أيديولوجية موحدة بين النخبة الحاكمة بعد ثورة 2011 والخلافات حول كيفية تقسيم الموارد إلى منع إنشاء عقد اجتماعي جديد داخل البلاد. وعلاوة على ذلك، وبسبب الافتقار إلى رؤية مشتركة للمستقبل، تم إقرار عدد ضئيل من الإصلاحات، ناهيك عن تنفيذها، منذ عام 2011.

بعبارة أخرى، كانت ليبيا القذافي تتميز بلامح دولة بلا سلطة. وكانت مؤسسات الدولة عبارة عن صدف جوفاء ضمت الولاءات المحلية التقليدية والحكم الشخصي للغاية في الوقت نفسه. وبالتالي، افتقرت البيروقراطية الليبية إلى الخبرة والمهارات اللازمة للقيام بوظائفها. وكان أحد المؤشرات الدالة على هذا الفشل البيروقراطي في السنوات الثلاث التي أعقبت نهاية ثورة 2011 هو عدم قدرة الحكومات الانتقالية على إنفاق الميزانيات المخصصة لها. وذلك لأن الوزارات كانت عاجزة بسبب نقص الكوادر المتخصصة وحاجتها إلى توجيهات واضحة ومفصلة. إذ أن اتخاذ القرار والتنفيذ كان يتطلب عادة توقيعات متعددة من مختلف الإدارات والمستويات البيروقراطية من أجل تهدئة مخاوف موظفي الخدمة المدنية.

ومع ذلك، كان التطور المفاجئ في مجال المؤسسات منذ الثورة هو ظهور عدد من المؤسسات الاقتصادية شبه السيادية، ذات طابع مالي مالي واقتصادية بشكل أساسي (Pack, 2019). ولقد فرضت المؤسسات الاقتصادية الليبية شبه المستقلة منها والمستقلة مزيداً من الخناق على الحياة الاقتصادية الليبية أكثر من أي وقت مضى، وقد تعذر حل هذ المشكلة بسبب عدم وجود إجماع

ليبي على من يجب أن يحل محل هذه المؤسسات. كما أن لرئيس كل مؤسسة اقتصادية مصلحة ثابتة في البقاء في السلطة والتمتع بالثروة والسلطة التي يمنحها له منصبه. بالإضافة إلى ذلك، ارتفعت نسبة الميزانية الليبية المخصصة لرواتب أو إعانات أو إنفاق المؤسسات شبه المستقلة منذ العقدين الماضيين (Pack، 2019). كما تم تعيين رؤساء المؤسسات الاقتصادية شبه السيادية، مثل البنك المركزي والمؤسسة الوطنية للنفط بشكل عام على أساس جزئي من الجدارة. وفي كثير من الحالات، هم من التكنوقراط الأكثر مهارة ومعرفة في ليبيا وجميعهم تقريباً لديهم خبرة في الاتصال بالمؤسسات متعددة الجنسيات.

إن عدم قدرة الهيئات السياسية الليبية على تحقيق التنمية الاقتصادية أو الأمن أو العدالة أو حتى الخدمات الأساسية قد أدى إلى عزل الليبيين عن مؤسسات الدولة الوطنية وسياساتهم ولم يترك لهم أي بديل سوى الاستمرار في تلبية مصالحهم المجتمعية. لذلك، يتعين على الحكومات الانتقالية التي ظهرت بعد ثورة 2011 أن تتعامل مع بناء الدولة على عدة جهات. وتعد جميع أبعاد عملية الانتقال هذه مترابطة بشكل وثيق ويعزز بعضها البعض؛ الحكومة ملزمة في الوقت نفسه بإنهاء العنف المسلح في البلاد، ووضع حد لانتهاكات حقوق الإنسان، وتفعيل سيادة القانون، وإصلاح المؤسسات العامة وتقديم الخدمات العامة لمواطنيها بطريقة فعالة وفي الوقت المناسب (Perroux، 2015). ومن ناحية أخرى، قد يؤدي التعطيل أو الإغفال في أي من مجالات الإصلاح المذكورة هنا إلى تقليل فرص النجاح في مجالات أخرى. علاوة على ذلك، فإن تحقيق كل هذه الأهداف يتطلب، بالإضافة إلى التحلب بالنوايا الحسنة، تغيير طرق تفكير الناس. وفي ظل هذه الظروف، يجب أن تشكل كل من الشفافية والمشاركة المبادئ التوجيهية لأي جهد لإصلاح المؤسسات العامة الليبية.

نتيجة للتطور التاريخي المذكور أعلاه بإيجاز، تتطلب محاولة تحسين أو إصلاح الإدارة العامة في ليبيا، بشكل ما، إنهاء إضعاف مؤسسات الدولة على مدى عقود وإعادة تأسيس مؤسسات عامة قوية. ويجب أن تفتقر عملية إصلاح الإدارة هذه بإعادة بناء الدولة.

يتطلب إعادة بناء مؤسسات الدولة، بالإضافة إلى إنعاش المؤسسات السياسية ومؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني المفككة،

■ إعادة تشكيل الهيكل الحكومي الحالي؛

- إغلاق المؤسسات العامة المعطلة أو غير الشرعية أو الفاسدة وإنشاء مؤسسات جديدة ؛
- تحويل المؤسسات العامة إلى مؤسسات خالية من الضغط والتأثير السياسي المفرط والتركيز فقط على الوظائف الموكلة إليها ؛
- تعزيز البنى التحتية لصنع القرار في الحكومة المركزية والمؤسسات السياسية ؛
- ضمان الاتصال والتنسيق داخل الحكومة المركزية ؛
- تفويض السلطة للحكومات المحلية من خلال تقليل عبء العمل والمهام المفرط على الحكومة المركزية ؛
- الاستفادة من القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية في تقديم الخدمات العامة ؛
- إرساء إستراتيجية وهيكل إداري موجه نحو الأداء

ومع ذلك، في عملية إصلاح الإدارة العامة على نطاق واسع أو بناء الدولة، يكون استخدام الأساليب المناسبة أمراً حيوياً لنجاح الإصلاحات ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بإعادة التنظيم الإداري، غالباً ما يبحث الممارسون عن نوع مثالي من الإدارة الجيدة، وهو نموذج يجب اتباعه واعتباره النموذج المثالي. ومع ذلك، فهذه ليست "أفضل طريقة" لهيكله وتشغيل الإدارة العامة. فهناك بالأحرى بعض النماذج والتقاليد الإدارية في مناطق أخرى من العالم، مثل النمط الإسكندنافي للإدارة العامة، والتقاليد الإدارية النابليونية، ونموذج وستمنستر للحكومة وما إلى ذلك. ويعتبر تبادل "أفضل الممارسات" بين صانعي السياسات والمسؤولين العموميين من مختلف البلدان مصدر إلهام رئيسي لإصلاح السياسات، إلى جانب خطط الإصلاح الداخلية للهيئات الحكومية المسؤولة عن الخدمة العامة. إذ أن تنوع ووفرة مصادر الإلهام هذه تمكنك من تضاعف الأمثلة ووجهات النظر، مما قد يساهم في تنظيم أفضل للخدمات العامة، وهذا إذا أخذت الحكومات في الاعتبار الانشغال الحقيقي لضمان الاتساق المحلي في إنشاء المؤسسات والوكالات.

وبمعنى آخر، فيما يتعلق ببناء المؤسسات، وإصلاح وإدارة التغيير في الإدارة العامة، من الضروري وضع الممارسات من البلدان الأجنبية في سياقها القانوني والسياسي والاجتماعي، ليس فقط

لجعلها مفهومة ولكن أيضاً لتحديد ما إذا كان ذلك ممكناً. ومن المفيد محاولة استيرادها أو تقليدها. وفي حين أنه من الصحيح أن النماذج أو الممارسات الأجنبية يمكن استخدامها كحافز لكسب التحديث في السياسة والخدمة المدنية وقطاعات الاقتصاد والمجتمع المدني التي لها مصلحة عامة محددة بوضوح و/ أو مصلحة في تحسين أداء الإدارة العامة، يجب دمج استخدام النماذج والممارسات الأجنبية في الإصلاح الشامل واستراتيجية إدارة التغيير وضمان الاتساق المحلي.

ويبين الجدول 7 المشاكل الرئيسية التي تم تحديدها في مجال إعادة هيكلة الحكومة المركزية في ليبيا وإجراءات الإصلاح المقترحة لمعالجتها.

الجدول 7: المشاكل المحددة ومقترحات الإصلاح حول إعادة هيكلة الحكومة المركزية

المشاكل المحددة	اقتراحات الإصلاح
هيكل دولة شديد المركزية	اللامركزية وتفويض المهام والسلطات الزائدة إلى الحكومة المحلية والمجتمع المدني
هيكل السلطة المركزية داخل المنظمات العامة	تحرير بعض المناطق وانسحاب الدولة منها لتمكين المجتمع المدني والقطاع الخاص والحكومة المحلية من التطور. تفويض السلطة إلى المستويات الأدنى داخل المؤسسات، كإجراء لزيادة مساءلة موظفي الخدمة المدنية
تداخل الوظائف بين أجهزة الحكومة المركزية وخاصة بين الوزارات	توصيفات الوظائف والوظائف لكل منصب في الحكومة المركزية
عدم وجود إطار قانوني ينظم الهياكل التنظيمية وإجراءات الإدارة العامة	إصدار قانون إجراءات إدارية
ضعف قدرة الوزارات على تنفيذ السياسات / الدولة عديمة الجنسية	إنشاء أجهزة تنفيذية إنشاء الأجهزة التنظيمية والإشرافية إصلاح الشركات المملوكة للدولة
الافتقار لمنظمة بيروقراطية معيارية في الوزارات، فحجم بعضها كبير جداً وحجم البعض الآخر صغير جداً.	المراجعات الوظيفية
ضعف نظام الرقابة على عمل أجهزة الإدارة المركزية من قبل الوزارات التابعة لها.	إعادة تنظيم الوزارات
التنظيم الداخلي غير العقلاني والمفرط في المركزية للوزارات	
وجود مؤسسات الدولة موازية في المناطق الشرقية والغربية من البلاد	توحيد هيكل الدولة وإقامة مؤسسات عامة شرعية وقوية

المصدر: من إعداد المؤلفين

5.2.2 المراجعات الوظيفية كطريقة لإعادة النظر في دور ووظائف الدولة

يجب على الحكومة الليبية أن تنظر في كيفية تدخل الحكومة في توفير السلع أو الخدمات بمجرد أن يتقرر أن المصلحة العامة معرضة للخطر، وفي هذه الحالة بالتحديد، يمكن اعتبار شكل من أشكال التدخل الحكومي أمراً مناسباً. إلا أن السؤال الأول الذي يتبادر للذهن هو ما إذا كان ينبغي للحكومة تنظيم تقديم الخدمات من قبل الكيانات غير الحكومية أو ما إذا كان ينبغي أن تشارك هي نفسها في عملية تقديم الخدمات هذه.

إن تقديم الحكومة المباشر للخدمات العامة ليس سوى طريقة واحدة للتدخل الحكومي. فيمكن أيضاً تقديم الخدمات العامة بواسطة كيانات عامة مستقلة أو شركات خاصة أو منظمات غير حكومية. ويكمن التمييز الأساسي بين ثلاث نقط مهمة أي: سياسة الخدمة، وتمويل الخدمة، وتقديم الخدمة. واعتماداً على طبيعة الخدمة والقدرات الإدارية، فإن المشاركة الحكومية المناسبة تتمثل في سلسلة متصلة - تتراوح من المشاركة الكاملة والمباشرة في جميع جوانب تقديم الخدمة إلى وضع بعض القواعد الأساسية فقط.

تبرز عدة خيارات في الواجهة إذا قررت الحكومة المشاركة (بصفة أخرى غير متعلقة بالتنظيم). ويعتبر الخيار الأكثر إلحاحاً هو تقديم الخدمة مباشرة من قبل جهاز حكومي عادي - سواء تعلق الأمر بوزارة مركزية أو حكومة إقليمية أو بلدية.

كما يجب مقاومة رد الفعل التقليدي المتمثل في جعل الحكومة مسؤولة بشكل مباشر عن تقديم الخدمات كلما أمكن ذلك. كما يجب أن تركز الوزارات على قضايا الحوكمة الأساسية، مثل الشؤون الخارجية وإنفاذ القانون وتقديم الخدمات القضائية والصحية.

وقد أدى التمييز بين وظائف السياسة والتنفيذ مؤخراً إلى قيام بعض البلدان المتقدمة بفصل كامل بين المنظمة الحكومية المكلفة بوضع السياسة والوكالة التنفيذية المسؤولة عن تقديم الخدمات والتي تكون مستقلة تماماً ومسؤولة عن النتائج. وترجع المبررات المفاهيمية لمثل هذا الفصل الكامل للحاجة إلى أن تركز القيادة على السياسة دون انحرافات تشغيلية، أو إمكانية استيلاء البيروقراطية التي تقدم الخدمات على الجانب السياسي.

ويمكن فصل الوظائف العامة إلى الأجزاء المكونة لها، ويمكن بعد ذلك تخصيص بعضها لكيانات حكومية غير وزارية مختلفة، ويمكن تفويض بعضها إلى الحكومات المحلية أو المجتمع المدني أو

القطاع الخاص. وتعتمد كيفية الاختيار من بين الخيارات المتاحة لتقديم الخدمة العامة بشكل أساسي على العوامل التالية:

- طبيعة وأهمية المصلحة العامة ؛
- نوع الخدمة ومستخدميها ؛
- الخصائص التقنية والاقتصادية لإنتاجها ؛
- القدرة الإدارية للحكومة ؛
- قدرة الحكومة على ممارسة سيطرة كافية على مقدمي الخدمات البديلة. ومع ذلك، فإن جميع الأنماط البديلة لتقديم الخدمة تدور حول تمييز أساسي فضلا عن ثلاثة معايير أساسية.

وتتمثل هذه المعايير الأساسية في الحكم الرشيد والكفاءة والإنصاف. ويجب أن يؤدي أسلوب تقديم الخدمة المختار، بشكل متوازن، إلى تحسين الركائز الأربع للحكومة: المساءلة والشفافية والمشاركة والقدرة على التنبؤ. وقد تحتاج التحسينات في الحكومة في بعض الأحيان إلى الموازنة مع اعتبارات الكفاءة المهمة أو الاحتياجات الاجتماعية الملحة.

وتشير التجربة في بلدان أخرى إلى أنه من أجل تحسين كفاءة تقديم الخدمات، سيكون من المناسب التمييز بين وظيفتي صنع السياسات والتنفيذ. يُنظر إلى فصل ما يجب على الوكالة فعله (السياسة) عن كيفية تنفيذه (التنفيذ) على أنه استراتيجية رئيسية لتقليص دور الحكومة المركزية وجعلها أكثر فعالية وكفاءة واستجابة لاحتياجات المواطنين.

قد تكون المنظمات المنفصلة لسياسة الخدمة وتقديم الخدمات مناسبة عندما يمكن تحديد السياسة بشكل كامل كإجراء مسبق، و كذلك عندما لا تثير عملية التنفيذ قضايا تتعلق بالسياسة، ولا يحتاج صانعو السياسات إلى مشورة من المنفذين ؛

وبصرف النظر عن الوكالات التنفيذية، أدى البحث عن طرق بديلة لتقديم الخدمات إلى تطور مختلف الهيئات الحكومية غير الوزارية. نظرًا لأنها تقع بين تقديم الخدمات المباشرة من قبل وزارة عادية ووكالة تنفيذية مستقلة تمامًا، وتتمتع هذه الهيئات بقدر أكبر من الاستقلالية والمرونة مقارنة بالأولى، ولكنها تخضع لدرجة أكبر من سيطرة الحكومة مقارنة بالأخيرة.

ربما تكون المراجعات الوظيفية هي نقطة البداية الأولى لتنفيذ استراتيجية إعادة النظر في دور ووظائف الدولة في ليبيا. كما ستحدد هذه المراجعات نقاط القوة والضعف في النظام، وتكشف عن المجالات التي تحتاج إلى إصلاح عاجل، وتقترح خارطة طريق لإصلاح واسع للإدارة العامة. وفي الوقت الحالي، سيكون من الأنجع إعطاء الأولوية بطبيعة الحال لإعادة هيكلة الحكومة المركزية، حيث تعتمد الإدارة العامة الليبية بشكل كبير على تفوق مؤسسات الحكومة المركزية ويتم تنفيذ العديد من الخدمات على المستوى المركزي. بالإضافة إلى ذلك، ويرى العموم أن مؤسسات الحكومة المركزية وخاصة الوزارات هي مؤسسات معقدة، وغير فعالة، وأنها متورطة في الفساد بشكل أكبر من الحكومات المحلية.

يجب أن يتبع إصلاح الإدارة الحكومية في ليبيا نهجًا أكثر شمولية للإصلاح والسعي إلى تحقيق التوازن بين التركيز على الإصلاح الداخلي والاهتمام بتغيير العلاقة بين الحكومة والمجتمع. ويجب أن تكون المراجعات الوظيفية إحدى الأدوات الرئيسية للإصلاح الهيكلي، لتوفير الأساس التحليلي وتوجيه الإصلاح.

5.2.3 إعادة هيكلة آلية الحكومة

يشير مصطلح "آلية الحكومة" إلى توزيع الوظائف وإعادة توزيعها بين الإدارات، ويتضمن ذلك تغييرات في الهيكل الداخلي للإدارات، وتوزيع الوظائف داخل الوزارات، وتخصيص الوظائف إلى هيئات أخرى غير الإدارات الوزارية بشكل متزايد بالإضافة إلى إنشاء الأجهزة التنفيذية وخصخصة الهيئات الحكومية.

يجب أن يكون الإصلاح الهيكلي لجهاز الحكومة عنصراً أساسياً في إصلاح نظام الحكم في ليبيا. فلا شك أن اللامركزية هي الإصلاح الأكثر شيوعاً لهيكل الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، فإن الأدوات الجديدة، لا سيما تلك القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ستفتح إمكانيات جديدة لتنسيق أفضل بين مختلف فروع الحكومة، ولإقامة صلة مباشرة أكثر بين المواطن والحكومة.

إعادة تنظيم الوزارات لتعزيز تطوير سياساتها وقدراتها التنفيذية

إن تنظيم الحكومة ليس غاية في حد ذاته، ولكنه وسيلة لتحقيق الأهداف الوطنية. والغرض من ذلك هو توزيع المهام الحكومية بطريقة فعالة واقتصادية، ذلك مع توفر الحد الأدنى من الازدواجية والتداخل. ومن المهم تحديد مجالات سلطة ومسؤوليات الوحدات الإدارية، بحيث

تخضع بشكل صحيح لضوابط دستورية وسياسية. كما أن التنظيم السليم، القائم على مبدأ تفويض الصلاحيات للوزارات حسب اختصاصاتها ومسؤولياتها، يشجع على المرونة والاستجابة للسياسات والتطورات الجديدة. وغالبًا ما يكون الهيكل التنظيمي الضعيف للوزارات سببًا رئيسيًا للتنفيذ غير الفعال لسياسات الحكومة.

تعتبر الوزارة تجمعا أوليا للوظائف الحكومية، ويترأسها مسؤول سياسي كبير يُعرف بالوزير. أما القسم فهو تقسيم فرعي للوزارة، وينقسم بدوره إلى أقسام وفروع مختلفة، بترتيب تنازلي من التسلسل الهرمي. ومن ناحية أخرى، يشير مصطلح "وكالة" عادة إلى كيان حكومي مرتبط بالوزارات ويتم إنشاؤه لأغراض حكومية خاصة. ويستدعي تخصيص الوظائف للوزارات واختيار عدد الوزارات طرح ثلاثة أسئلة مترابطة: ما مدى أهمية الوظيفة، وكيف ينبغي تجميع الوظائف، وما هو نوع الرقابة المركزية المرغوب فيه.

وبخصوص تحديد عدد ونوع الوزارات، يجب أن نضع دائمًا في الاعتبار فكرة أن عدد الوزارات وتعيينها يختلف باختلاف البلدان. ونظرًا لأن ليبيا اختارت نظام "الحكومة البرلمانية" بدلاً من "النظام الرئاسي"، فقد تم تفويض رئيس الوزراء لاتخاذ قرار بشأن عدد الوزارات وعبء العمل فيها، مع الأخذ في الاعتبار عبء العمل لكل وزارة وأولويات الحكومة والسياسة و الحقائق الاجتماعية للبلد. وكمبدأ عام، يجب ألا يكون عدد الوزارات كبير لدرجة تعيق عملية التنسيق وكما أنه يجب ألا يكون العدد صغيراً مما قد يشكل عبئاً على كل وزارة.

بالنظر إلى الحقائق السياسية والاقتصادية والاجتماعية في ليبيا، يمكن القول أنه، من حيث المبدأ، ينبغي تنظيم مجموعات المستوى الأول فقط من الوظائف الحكومية في الوزارات، وينبغي تفويض وظائف المستوى الثانوي والخدمات العامة المحلية إلى السلطات المحلية. وتتضمن قائمة مبدئية بالوزارات الأساسية المقترحة: المالية، والشؤون الخارجية، والشؤون الداخلية، والدفاع، والمعلومات والاتصالات، والتجارة الخارجية، والنقل، والعمل، والطاقة، والقانون والعدل، والصناعة، والزراعة، والتعليم، والصحة، والتنمية الحضرية والمحلية، والرعاية الاجتماعية، والأشغال العامة. ويمكن أن تقوم الوكالات المستقلة بالوظائف الأساسية الأخرى للحكومة الوطنية. وقد يؤدي التعدد المفرط للوزارات والوكالات إلى إرباك كبير للشعب وإلى تعقيد للسلطة التنفيذية السياسية.

ويعتبر هذا الأمر مهماً أيضاً بالنسبة لكفاءة الحكومة وذلك راجع لعدد من الأسباب. يشكل العدد الكثير للوزارات عبئاً على التكاليف العامة بسبب العدد الكبير للوظفين الذي تتطلبه هذه الوزارات فضلاً عن البنية التحتية المرتبطة بكل وزارة جديدة. وتسعى كل وزارة لإيجاد مهام جديدة، مما يؤدي إلى الضغط البيروقراطي من أجل توسيع نطاق هذه الوزارات. وتبدأ المشاكل في الظهور عندما تؤدي عدة وزارات وظائف متشابهة تتداخل صلاحياتها ومهامها. أخيراً، قد يكون الحوار والتنسيق بين الوزارات أسهل حين يقل عددها. ومع ذلك، فإن مبدأ الرقابة والمساءلة الفعال يصبح مهدداً بسبب الحجم الكبير للوزارات وتوسع مهامها نتيجة عددها القليل للغاية.

هناك اتجاه عام في جميع أنحاء العالم لتقليل عدد الوزارات وجعل الحكومة "أصغر حجماً" و "أكثر فعالية"، على أمل تحقيق الكفاءة وتقليل التكاليف وتوحيد الضوابط والتوازنات عبر الوزارات. وتحتاج السلطات الليبية إلى النظر في التكاليف والمزايا الحقيقية لدمج الوزارات، وإبراز المزايا المحتملة لتداخل الاختصاصات من منظور المواطنين.

وإلى جانب ذلك، لا يتمثل التحدي الرئيسي في تحديد عدد معين ومثالي لمنظمات الحكومة المركزية، ولكن في تحديد المهام الأساسية للحكومة، وإنشاء هيكل تنظيمي متماسك بشكل معقول لأداء هذه المهام ووضع القواعد والحوافز التي من شأنها تعزيز الأداء الجيد من قبل المديرين العاميين والموظفين.

تتمتع الوزارات بوضع فريد يمكنها من لعب دور قيادي في عدد من خطوات نظام تطوير السياسات. إذ ترتبط جميع هذه الخطوات بمحتوى السياسة: كتطوير السياسة، وإعداد المشروع، والتشاور، والتنفيذ، والمراقبة، والتقييم. وما يربط هذه المجالات بعضها ببعض هو علاقتها المباشرة بجوهر السياسة نفسها ومسؤولية الوزير الفردي عن مجال معين بدلاً من المسؤولية الجماعية للحكومة برمتها. يشكل ذلك منطوق تقسيم المسؤوليات بين الوزراء من ناحية - كأعضاء فرديين في الحكومة، تدعمهم وزاراتهم - ومن ناحية أخرى الحكومة ككل، بدعم من مكتب الحكومة.

ضمن مجال الخبرة المحدد للوزارة، تتمتع الوزارة (أو ينبغي أن تتمتع) بميزة في أداء هذه المهام، لأن الوزارة هي المسؤولة على وجه التحديد عن التطوير المستمر والبقاء على اتصال مع العموم، أي الأشخاص المعنيين بالسياسات والتشريعات التي تنفذها الوزارة؛ للحصول على معرفة الخبراء

المستمرة والمتعمقة بمجال نشاط معين ؛ لمعرفة السياسات والتشريعات الحالية، بما في ذلك نقاط ضعفها، مثل عدم رضا المستفيدين ؛ وللتحديد الاحتياجات والصعوبات في مجال التنفيذ والإنفاذ.

لكن هذا سيف ذو حدين. فطالما لم تحافظ الوزارة على العناصر المذكورة أعلاه في حالة جيدة من خلال البقاء على اتصال دائم مع الأشخاص والجماعات الخاضعة لولايتها القضائية، وما لم تستمع الوزارة وتتعلم من تجاربها، فلن تكون قادرة على تطوير سياسة وتشريعات جيدة، بدلاً من ذلك، ستزيد التوقعات والإحباطات. وفي الأساس، يعد تطوير السياسة مسألة حكم تتطور من خلال عملية تفاعلية بين خبراء الوزارة والجهات الفاعلة المجتمعية التي يخدمونها وينظمون عملها. لذلك، يجب على الوزارات الليبية أن تستخدم نهج الحوكمة وآليات المشاركة باستمرار في عملية وضع السياسات، من أجل إشراك أصحاب المصلحة الرئيسيين داخل البلاد وتحقيق شرعية أكبر في إجراءاتهم.

لتحسين دور الوزارات في عملية صنع السياسات وتعزيز قدرات تنفيذ السياسات للوزارات الليبية، ينبغي مراعاة ما يلي:

1. يجب أن يصف "النظام الداخلي" للحكومة بشكل كامل مسؤوليات الوزارات في توفير معلومات عالية الجودة للحكومة لدعم البنود المقترحة للقرارات الحكومية. قود تحدد القواعد نوع التحليل الذي سيتم إجراؤه (مثل تقييم الأثر، تحليل التكلفة / الفائدة، التحليل المقارن). كما يمكنها أيضاً تحديد نوع المعلومات المطلوبة (مثل التأثير على الصناعة، وتوزيع الفوائد والتكاليف في جميع أنحاء البلاد، ومزايا وعيوب الخيارات، ووجهات نظر المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، والآراء الموضوعية للوزارات الأخرى).

2. يجب أن يطور المكتب الحكومي قدرته على تقييم جودة المعلومات المقدمة من الوزارات لدعم بنودها ويجب أن يُمنح سلطة إرجاعها إذا كانت المعلومات غير كافية أو ذات جودة ضئيلة.

3. يجب أن يتطلب النظام الداخلي من الحكومة تقديم الوثائق السياسية ومناقشتها قبل صياغة التشريع، على الأقل في الحالات التي يتم فيها التفكير في إجراء تغييرات جوهرية في السياسات العامة. صحيح أنه ليس من السهل تفعيل المطلب، لكنه أمر ممكن وضروري.

4. على الوزارات أيضا استعراض و تنقيح إجراءاتها الداخلية. وستنظر الحكومة الليبية في عدد من بدائل إعادة التنظيم داخل الوزارات والمؤسسات العامة الأخرى، بما في ذلك العناصر التالية الملخصة في الجدول 8. وفي ما يخص إعادة التنظيم، يمكن اتخاذ مجموعة معقدة من الإجراءات المترابطة، مما سيكون له تأثير على عدد من الوزارات في نفس الوقت، لذلك ستجمع التغييرات بين عنصرين اثنين أو أكثر كما يلي:

الجدول 8: أنواع المنظمات التي يمكن اعتمادها تحت الوزارات

نوع التغيير	الوصف
الاندماجات	دمج كيانات أو وظائف مهمة على مستوى الوزارة في كيان تنظيمي جديد
الانفصالات	فصل الوظائف الهامة على مستوى الوزارة في كيانها الخاص
الشركات الناشئة	إنشاء وزارة جديدة كليًا ذات أولويات وظيفية جديدة تتطلب مراكز مؤسسية جديدة
عمليات الوصول / النقل الرئيسية للوظائف	عمليات دمج وفصل الوظائف على مستوى الوزارة الفرعية
الإنهاءات	الوقف القانوني للإدارات الوزارية ونقل المهام المتبقية إلى الكيانات التنظيمية الأخرى

المصدر: White and Dunleavy, 2010.

5. يجب أن تضع الوزارات نهج وإجراءات للتنسيق الداخلي ومراقبة الجودة لسياساتها ومخرجاتها القانونية. و يجب مراجعة النهج الحالية لإدارة السياسات داخل الوزارة، وينبغي للوزارات أن تنظر بجدية في إدارة أكثر مركزية وشمولية من قبل كبار المسؤولين (مثل سكرتير الوزارة).

6. يجب على الوزارات توضيح وتنظيم أدوار ومسؤوليات الوحدة القانونية في عملية السياسة.

7. ينبغي للوزارات تطوير خبرة الموظفين في جميع الإدارات القطاعية في مجال تحليل السياسات وتقييم الأثر. وينبغي إيلاء الأولوية لتدريب الموظفين في جميع القطاعات على تقنيات تطوير السياسات. وكخطوة أولى، يجب على الوزارات النظر في إنشاء وحدة صغيرة ذات خبرة فنية في هذه المجالات لتكون بمثابة "مستشار" داخلي للإدارات القطاعية.

التوكيل (إنشاء الوكالات التنفيذية)

التوكيل هو تأكيد لمفهوم "الحكومة الموزعة". في أوروبا، يوجد عدد من الأشكال التنظيمية التي يمكن وصفها بالحكومة الموزعة منذ قرن أو أكثر (SIGMA، 2007). وعلى مدى العقود الثلاثة الماضية، تم التأكيد على تشكيل وكالات (التوكيل) كواحدة من أهم التطورات في الإدارات العامة في جميع أنحاء العالم، تحركها إصلاحات إدارية جديدة في الإدارة العامة وجدول أعمال الدولة التنظيمية، ويتم تعزيزها من خلال الأنشطة والدعم الدولي للمنظمات، مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أو الاتحاد الأوروبي. وتعتبر الوكالات من المنظمات التي تؤدي مهام عامة بصورة منفصلة عن الحكومة المركزية، على أساس التخصص والخبرة (Pollitt et al، 2004). وتتميز هذه الوكالات بالعلاقة الهشة التي تكمن بين مستوى أعلى من الاستقلالية في أنشطتها اليومية (الإدارة والتنظيم والتمويل والموظفين) واتخاذ القرار، وبين آليات مراقبة محددة مسبقاً ولاحقة والتي تحل محل الإشراف السياسي الهرمي النموذجي للحكومة المركزية.

يبدو أن نموذج الوكالة في الإدارة العامة جزء لا يتجزأ من الإدارة العامة المعاصرة. فعلى الرغم من أن تفويض المهام العامة إلى المنظمات المستقلة ليس ممارسة جديدة تمامًا، إلا أن أسلوب التوكيل يرتبط إلى حد كبير بنهج الإدارة العامة الجديدة (NPM)، الذي ظهر في البلدان الأنجلو ساكسونية في الثمانينيات وانتشر في جميع أنحاء العالم. ومع انتشار مفهوم الدولة التنظيمية، تحولت أنشطة الحكومات على مدى العقود الثلاثة الماضية نحو التخصصية، وتحرير القطاعات المختلفة، والفاعلية، وإلغاء الضوابط، وتبسيط البيئة الاقتصادية، والتي يشار إليها غالبًا باسم "تراجع الدولة". ونلاحظ اليوم في العديد من البلدان الديمقراطية وجود وكالات في جميع مجالات النشاط العام، بدءاً من الأنشطة الاقتصادية للدولة، ومروراً بالرعاية الصحية، إلى تمويل البحث العلمي والتقدم الإقليمي.

يمكن اعتبار توزيع الوظائف والسلطات التنفيذية المركزية بين الوكالات الصغيرة والفعالة و المختصة بمثابة مظهر من مظاهر إعادة توجيه نمط البيروقراطية عند عالم الاجتماع ماركس وير نحو نهج موجه نحو الاقتصاد يبرز العناصر الثلاثة التالية: (الاقتصاد والكفاءة والفاعلية) والشفافية والمسئولية. ويزعم العديد من الأكاديميين والممارسين في الإدارة العامة بأنه يمكن حل الاختلالات المحتملة في التوكيل، مثل التحكم والتنسيق من خلال تقنيات إدارة الأداء (Hood،

1991؛ 2008، Bouckaert and Halligan). وتمثل إحدى الفوائد الرئيسية المتوقعة من إنشاء الوكالات، (تسمى السلطات المستقلة، والهيئات ذاتية التنظيم، وما إلى ذلك في مختلف البلدان) في فرض الامتثال في مختلف الخدمات العامة، بمعزل عن الضغوط السياسية.

يتمثل الدور الرئيسي للوكالة في تنفيذ السياسات العامة، والتي تشمل مجموعة كاملة من الوظائف العامة - بدءاً من إصدار اللوائح أو أي نوع آخر من القواعد المعمول بها بشكل عام، إلى اتخاذ القرارات بشأن الحقوق الفردية، والحفاظ على السجلات العامة، والترخيص، والتسعير، والإشراف، والتفتيش، والمعاقبة، وتحويل الأموال، وجمع ونشر المعلومات، والرصد، وما إلى ذلك، وعلى سبيل المثال، فإن الهيئات التنظيمية المستقلة، وهي نوع معين من الوكالات، معنية بإصدار اللوائح، والمراقبة، والعقوبات والتفتيش على سلوك قوى السوق، لا سيما في القطاعات التي كانت تسيطر عليها سابقاً الشركات المملوكة للدولة، مثل قطاع الطاقة أو الاتصالات السلكية واللاسلكية، أو في مختلف القطاعات المجتمعية، مثل الصحة والرعاية الاجتماعية وحماية المستهلك، لأنها تضمن التزام الحكومة الصادق بسياسات معينة.

وغالبا ما توصف الوكالات بأنها هيئات عامة مصنفة هيكلياً أو حتى منفصلة رسمياً عن الوزارة المركزية، والتي تقوم بمهام عامة على المستوى الوطني على أساس دائم، ويتم تزويدها بالموظفين والتمويل بشكل أساسي من ميزانية الدولة، كما أنها تخضع للقانون العام (Pollitt et al, 2004, Pollitt and Talbot, 2004). وتكون هذه الوكالات مستقلة عن الوزارات ولديها مستوى معين من الاستقلالية في صنع القرار والتنظيم والمالية والموظفين. فهي تؤدي مهام محددة (على عكس الطابع متعدد الوظائف للوزارات)، ولديها العديد من الخبراء، مما يمنحها شرعية إضافية، كما أن مدراءها لا يتم انتخابهم بشكل مباشر (Christensen and Laegreid, 2005).

ومع ذلك، ينبغي تطبيق مبادرات التوكيل بحذر، ولا سيما إذ اقترانها بمؤشرات صريحة للأداء. وسيكون المشكل الرئيسي لتصميم الوكالة هي التوازن الدقيق بين الاستقلالية والسيطرة. لذلك، يجب أن تكون الوكالات مستقلة عن المصالح السياسية والاقتصادية، وأن تعتمد على خبراتها، فضلاً عن استقلاليتها التنظيمية والمالية واستقلالية موظفيها، بينما يُتوقع منها في الوقت نفسه أن تكون تحت السيطرة من الناحية القانونية والمالية والسياسية، وأن تكون مسؤولة أمام الهيئات العامة والسياسية، بما في ذلك تحليلها بالشفافية والانفتاح والمشاركة.

وتقوم الحكومات في البلدان النامية والمتقدمة على نحو متزايد بإنشاء مؤسسات جديدة، تكون في بعض الأحيان منفصلة بشكل واضح عن بعض الوظائف الرقابية، وتشكل أحياناً جزءاً لا يتجزأ من الإدارة العامة الرسمية، والتي تتمثل وظيفتها في تعزيز الحكم الديمقراطي. وتوفر كل هذه المؤسسات مساحات جديدة للإدماج السياسي، لكل من المجتمع المدني والمعارضة، ومجالاً لرعاية الثقافة السياسية الديمقراطية وتعزيزها. فعلى سبيل المثال، عادة ما تدعو الإستراتيجيات الوطنية لحقوق الإنسان إلى إنشاء مؤسسات مستقلة مثل لجان حقوق الإنسان، وأمناء المظالم، ومجموعات التوعية والدعوة.

يُعد استقلالية هذه المؤسسات وشفافيتها وفعاليتها وإمكانية الوصول إليها أمراً مهماً لكي تقوم بتأدية مهامها بنجاح في الدول التي يكون فيها الحكم ضعيفاً وتهمين مصلحة القلة على ميزان القوى والموارد. حيث يجب أن تكون هذه المؤسسات أن تتوفر على الأمن القانوني و أن تكون مرتبطة مؤسسياً بالمنظمات الوطنية والدولية الأخرى من أجل أداء مهامها. ونذكر على سبيل المثال: لجان الأخلاقيات أو مكافحة الفساد واللجان الانتخابية ولجان المصالحة الموجودة في بعض البلدان الخارجة من الصراع. وقد تم تضمينها تحت عنوان PAR لأنها تصير جزءاً مهماً من العديد من الإدارات العامة بشكل متزايد، ولأنها تعزز الإدارة العامة بجعلها أكثر شفافية وخاضعة للمساءلة و أكثر انفتاحاً على مشاركة عامة أكبر.

وفي ليبيا، يمكن إنشاء الأجهزة التنفيذية من خلال تحويل الوزارات أو الإدارات الوزارية، التي كانت تعمل في السابق في نظام هرمي للخدمة المدنية، إلى وحدات تعاقدية شبه مستقلة تعمل بموجب آليات المساءلة الإدارية. إذ تم اقتراح إنشاء مثل هذه المنظمات لأنها تستطيع التركيز على التنفيذ الفعال للوظائف التي تؤديها دون تشتيت انتباهها عن طريق صنع السياسات والتقييم وما إلى ذلك. كما ستسمح لها الأهداف الواضحة والمصممة جيداً بالتركيز على وظائفها الأساسية. وستساعد هذه الأهداف أيضاً في تحسين المساءلة تجاه الوزارة المشرفة. وعلاوة على ذلك، فإن نقل تنفيذ المهام خارج الحكومة المركزية لا يُثقل مديري الوكالات بقواعد إدارية وبيروقراطية كثيرة، بل إن ذلك قد يشجعهم على تنفيذ مهامهم الإدارية.

وإلى جانب ذلك، يتزامن الطلب على الأجهزة التنفيذية مع عمليات موازنة لبناء المؤسسات وإصلاح الإدارة العامة وجهود تحسين الحوكمة ومكافحة الفساد في ليبيا. ومن شأن سرعة التغيير

وتعدده، وتنوع الضغوط البيئية والداخلية للإصلاح، والحاجة إلى التوضع في بيئة تنافسية لتسهيل الإصلاحات وتحويل إدارة الدولة التقليدية، الهرمية، والمتجانسة إلى جهاز حكومي أصغر ولكن أكثر كفاءة، أن تدفع البلاد إلى عرض أشكال أو إجراءات مؤسسية جديدة، مثل اتخاذ وكالات مستقلة. كما أن التوكيل، إذا ما طبق بشكل صحيح، قد يعالج بعض نقاط الضعف في الإدارة العامة الليبية، مثل انخفاض الرواتب، والافتقار إلى الحوافز، وكثرة الإجراءات الإدارية للدولة و المركزية المفرطة و غير فعالة للهيكل الحكومي.

ويمكن اختيار هيئات الإيرادات والمستشفيات على وجه الخصوص كمؤسسات رائدة لتنفيذ التوكيل في ليبيا. ولكي تضمن هذه الهيئات قدرا أكبر من الشفافية وتتجنب احتمالية الفساد، يوصى بأن تضم مجالس إدارة هذه الوكالات ممثلين عن القطاع الخاص والحكومة ومنظمات المجتمع المدني.

إنشاء وكالات تنظيمية ورقابية

ثمة اقتراح آخر لإدارة مختلف أنواع الأسواق وأنشطة الأعمال في ليبيا والإشراف عليها ومراقبتها، وهو إنشاء وكالات تنظيمية ورقابية. إذ يمكن لليبيا إنشاء هيئات تنظيمية من أجل جعل القطاع الخاص يعمل بشكل أكثر كفاءة، خصوصا في حالة وجود احتكارات الدولة، مثل شركة النفط الوطنية، فهذه الهيئات قد تجعل تعمل كما لو كانت تعمل في سوق تنافسية. وبهذه الطريقة، من المفترض أن يتمتع مديرو المؤسسات العامة والخاصة بحرية أكثر في الإدارة ولكن في نفس الوقت من المفترض أن يكونوا مسؤولين بشكل أوضح عن الأداء، وذلك بفضل الترتيبات التنظيمية.

ويشار إلى الوكالات التنظيمية على أنها هيئات تنظيمية أو سلطات وظيفية ويمكن اعتبارها نوعاً خاصاً من الوكالات التنفيذية التي لا تكون مسؤولة عن التنفيذ بل إنها تنظم الأنشطة وتشرف عليها. فهي وبحكم طبيعتها وكالات حكومية مستقلة مكلفة بممارسة وظائف تنظيمية في مجال معين من النشاط البشري، وخاصة في مجال الاقتصاد. إذ تعتبر عادة جزءاً من الفرع التنفيذي للحكومة ولديها سلطة قانونية لأداء وظائفها تحت سيطرة الفرع التشريعي. كما أنها تخضع بشكل عام للرقابة القانونية. "إن ما يبرر وجود هيئات تنظيمية مستقلة هو تعقيد بعض المهام التنظيمية والإشرافية وعيوب التدخل السياسي. وتقوم بعض الهيئات التنظيمية المستقلة بإجراء

تحقيقات أو عمليات تدقيق، وقد يقوم البعض الآخر بفرض غرامة على الأطراف المعنية والأمر باتخاذ تدابير معينة. وفي العديد من الحالات، لكي تدخل شركة أو مؤسسة قطاعًا ما، يجب أن تحصل على ترخيص للعمل من منظم القطاع. ويحدد هذا الترخيص الشروط التي يجب على الشركات أو المنظمات العاملة في القطاع الالتزام بها" (Wikipedia / Regulatory Agency، 2021).

ومع ذلك، تحتاج الهيئات الحكومية والتنظيمية إلى قدرات كبيرة لتمكين من الوفاء بأدوارها التنظيمية والتمكينية المؤيدة للسوق. وبذلك، يجب فهم ظروف السوق والحوافز وتقييمها بشكل مستمر؛ كما يجب جمع المعلومات وتحليلها للمساعدة في اتخاذ قرارات تنظيمية وقرارات ترويجية مناسبة؛ ويجب أيضًا أن يكون هناك بعض المسافة و قدر من الحماية لضمان عدم السعي وراء المصلحة السياسية والتجارية الذاتية (Therkildsen، 2008).

وتشمل المجالات المقترحة المناسبة لإنشاء وكالات تنظيمية وإشرافية: البنوك، وسوق الطاقة، والمشتريات العامة، والإشراف على البث الخاص ووسائل الإعلام، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وغيرها من مجالات السياسة العامة التي تهتم للاقتصاد والمجتمع والتي يتنافس فيها القطاعين العام والخاص.

ويختلف إنشاء الهيئات التنفيذية والتنظيمية عن الأساليب الأخرى للنأي بالدولة أو تنشيط القطاع العام لكونه يعني عادةً بوظائفها الأساسية (Therkildsen، 2008). ويتم استخدام هذا الأسلوب عادةً عندما يتعلق الأمر بوظائف "أساسية"، ومع ذلك لا توجد شركات لخصصتها، أو تتم مقاومة الخصخصة من قبل النخب السياسية / الإدارية أو العموم، وفي نفس الوقت، تعتبر مكاسب الكفاءة من المنافسة في السوق و / أو إبعاد البيروقراطية عن هذه الوظائف فكرة مغرية. وفي الواقع، هذا ما يحدث في ليبيا.

اللامركزية

يمكن اعتبار اللامركزية خطوة مهمة يمكن اتخاذها لإنشاء إدارة مركزية أكثر فاعلية وقوة من خلال تقليل عبء العمل والمهام على الحكومة المركزية. واللامركزية أمر لا مفر منه، لا سيما في بلدان مثل ليبيا التي تعرف مركزية مفرطة وضعفا في المؤسسات. ومع ذلك، فإن اللامركزية لا تعني فقط نقل السلطة إلى الحكومات المحلية، كما هو معروف على نطاق واسع. فالغرض من عملية

نقل الصلاحيات للسلطات المحلية هو تقليص وظائف وواجبات الحكومة المركزية، وتحويلها إلى مؤسسات أخرى، وجعل الحكومة المركزية أصغر وأكثر فاعلية، وتزويد الحكومة المركزية بالطاقة اللازمة وإمكانية رصد أداء المهام الموكلة لها وتنفيذها. وبعبارة أخرى، فإن اللامركزية ضرورية ليس فقط لتقوية الحكومات المحلية والمؤسسات الأخرى، ولكن أيضاً لتقوية الحكومة المركزية. وتشمل الأساليب الأساسية للامركزية: اللامركزية والتفويض ونقل السلطة والخصخصة. واللامركزية هي نقل وظائف إدارية مختارة إلى المستويات الأدنى أو الوحدات دون الوطنية داخل الوكالات أو الإدارات الحكومية. وبذلك فهي أقل أشكال اللامركزية شمولاً. ومع ذلك، فهي أكثر أشكال اللامركزية الشائع استخدامها في الخدمات الزراعية والتعليم الابتدائي والصحة الوقائية والقطاعات الفرعية للسكان (Silverman 1992).

أما التفويض فهو نقل سلطة محددة وصلاحيات اتخاذ القرار إلى المنظمات التي تقع خارج الهيكل البيروقراطي العادي والتي تسيطر عليها الحكومة بشكل غير مباشر فقط، مثل المؤسسات شبه الحكومية وشركات التنمية الإقليمية والوكالات شبه المستقلة. فعلى سبيل المثال، يمكن إنشاء مستشفيات مستقلة ذات مجالس إدارة مستقلة لتحسين كفاءة تقديم الخدمات؛ والاستجابة بشكل أفضل لاحتياجات المستخدم وتفضيلاته من خلال المبادرات القائمة على السوق مثل رسوم المستخدم؛ وتقليل العبء المالي والإداري الذي تضعه المستشفيات الكبيرة على عاتق وزارة الصحة. وتوفر اللامركزية في تقديم الخدمات المحلية للحكومات المحلية آلية للمشاركة العامة في عملية الحوكمة، فضلاً عن إطار عمل يبرز المصالح المجتمعية من أجل إدراجها في هياكل صنع القرار الحكومية.

الشكل 9: الأشكال المقترحة للامركزية



إصلاح الشركات المملوكة للدولة: الخصخصة أم حوكمة الشركات؟

تاريخياً، لعبت الشركات المملوكة للدولة والشركات العامة (أي الشركات المملوكة في معظمها وبشكل مباشر أو غير مباشر من قبل الدولة)، دورًا مهمًا في استمرار تقديم الخدمات في ليبيا. وأدى النمو السريع والمفرط إلى حد كبير لهذه الشركات في السبعينيات والثمانينيات، وفقا لمبادئ الكتاب الأخضر للقطراني في أجل اقتصاد اشتراكي، إلى ظهور قطاع متضخم من الشركات المملوكة للدولة هي في حاجة ماسة للإصلاح. وتعد الخصخصة واحدا من الإصلاحات الأكثر شيوعا والأكثر ملاءمة في كثير من الأحيان. ومع ذلك، نظراً للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في ليبيا، فإنه سيكون من قبيل المبالغة في التفاؤل متابعة برنامج خصخصة الشركات المملوكة للدولة على نطاق واسع، نظراً لأن شريحة كبيرة من المجتمع تعتمد على الدولة بطريقة أو بأخرى، وعلى الشركات المملوكة للدولة، وخاصة تلك المتعلقة النفط. وتعتبر شركات الغاز من بين المصادر الرئيسية للتمويل الحكومي. فحتى إن تم تنفيذ قدر من الخصخصة على نطاق ضيق من قبل الحكومة لتحقيق الكفاءة وتوفير السيولة للاقتصاد، فإن عددًا من الشركات المملوكة للدولة ستبقى في القطاع العام إلى أجل غير مسمى، وستستغرق خصخصة أخرى وقتًا طويلاً. لذلك فإنه من الضروري إيجاد طرق فعالة لإدارة هذه المؤسسات والسيطرة عليها وحماية أصولها. وبهذا فإن حوكمة الشركات هي أحد عناصر إصلاح الشركات المملوكة للدولة فقط ولا يمكن اعتبارها بديلة عن الإصلاح.

وبالنظر إلى أن تقديم الحكومة المباشر للخدمات العامة ماهو إلا واحد من خيارات عدة، ولا يمكن اعتباره الخيار الأفضل، فيجب على ليبيا أن تعيد النظر بشكل دوري في فعالية التقديم المباشر للخدمات العامة مقابل الإمكانيات والمنافع الكبيرة لإشراك القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. وتوصى الحكومات المحلية على وجه الخصوص بهذا الحل، إذ أن الحكومات المحلية هي عادة من يقوم بتقديم الخدمات الملائمة للقطاع غير الحكومي. إلا أنه لا بد من الرصد الدقيق لضمان عدم انخفاض الجودة والوصول إلى الخدمات الناتجين عن "استحواذ" المصالح الخاصة للسلطات المحلية القوية.

ويوصى باتباع نهج وسطي مماثل لإدارة العلاقة بين سياسيي الخدمة والتنفيذ، وذلك عن طريق الفصل بين وضع السياسات وتعريف إطار الخدمة من ناحية وتنفيذ الخدمة من ناحية أخرى.

وفي إطار الترتيبات التنظيمية الحالية والجديدة، تحتاج ليبيا إلى النظر في طرق لزيادة التركيز على صياغة السياسات ومعايير خدمة جيدة، وذلك مع توفير المزيد من المرونة لمديري الحكومة في ما يتعلق بالتقديم الفعلي للخدمات العامة.

وفي ليبيا، كما هو الحال في البلدان الهشة الأخرى والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراع، فإن جميع الشركات المملوكة للدولة تقريبًا تستنزف الموارد المالية العامة دون أن تعنى بتقديم فوائد تعويضية عن طؤيق توفير الخدمات للمجموعات التي لن تحصل على خدمات الأعمال الخاصة. ولذلك، فهناك حاجة قوية لتقليص حجم القطاع من خلال الخصخصة ولتحسين كفاءة واستجابة تلك الشركات التي لا تزال تابعة للقطاع العام. ولكون انطواء الخصخصة على مخاطر خاصة في البلدان التي تعاني من ضعف في الحوكمة، تحتاج ليبيا إلى الاهتمام بعملية الخصخصة من خلال الاستفادة قدر الإمكان من دعم الخبراء داخل ليبيا وخارجها. كما يجب أن تركز الحكومة على جودة الخصخصة، بالإضافة إلى كميتها، أي التركيز على "مفاهيم" و "كيفية" معالجة الخصخصة.

وفيما يتعلق بتحسين كفاءة واستجابة الشركات المملوكة للدولة المتبقية، فتعد إصلاحات حوكمة الشركات أمرت ضروريا (White and Dunleavy, 2010). وفي هذا المجال تحديداً، يكون النهج الانتقائي الموصى به أعلاه غير مرغوب فيه لأن إصلاحات وإجراءات حوكمة الشركات يجب أن تكون موحدة عبر القطاعات.

إصلاح قانون الإجراءات الإدارية

تحتاج الإدارة العامة الليبية بشكل عاجل إلى إصدار قانون الإجراءات الإدارية، من أجل التكيف مع الحقائق الجديدة للمجتمع والتوقعات الجديدة للمواطنين والشركات والمستثمرين والجهات الفاعلة الدولية وغيرها من الشواغل المتعلقة بحقبة ما بعد الثورة. فلا يمكن القول أن للتنظيم الثقيل والمفصل والخطري والشكلي للإجراء الإداري العام نفس تأثير اللوائح الأكثر حداثة التي تركز على مبادئ واسعة وأهم قضايا حماية حقوق المواطنين. ففي الوقت الذي يمكن للتنظيم الثقيل فيه أن يسبب حالة من الروتين و انعدام الشفافية في القطاع العام، فإن اللوائح الحديثة من شأنها أن تبسط الإجراءات والرقابة الإدارية لكي يكون لها تأثيرات إيجابية على الإجراءات

الإدارية (Koprić، وآخرون، 2016). ويجب إصلاح الإجراءات الإدارية وتبسيطها بغية الوصول للنتائج المرغوبة.

ومع ذلك، فإن التنفيذ الكامل للقانون المذكور أعلاه لا يقل أهمية عن سن مثل هذا القانون العام بشأن العمليات والإجراءات الإدارية. ومن أجل القيام بذلك، يجب معالجة عدد من المشاكل الناشئة عن الثقافة الإدارية البيروقراطية فضلاً عن الأوضاع الإدارية والسياسية والاقتصادية، بما في ذلك المستوى المنخفض نسبياً للعلم بالإجراءات الإدارية في ليبيا، ومقاومة كبار المسؤولين وعدم استعدادهم لتنفيذ نصوص القوانين الجديدة (على سبيل المثال، اقتراح تخفيض عدد الإجراءات الخاصة أو إنشاء المحطة الواحدة للإجراءات، إلخ)، وعدم وجود تعريف واضح للقانون. كما تُظهر تجربة الدول الأخرى بوضوح أن تعديل القانون هو الجزء الأسهل من عملية التغيير، وأن التحدي الحقيقي يكمن في تغيير العقلية الإدارية والقصور الذاتي والمقاومة البيروقراطية أثناء مرحلة التنفيذ.

تصورات من أجريت معهم المقابلات حول إعادة هيكلة الحكومة المركزية

- يمكن أن تبدأ عملية إصلاح الإدارة الحكومية من مراجعة الهيكل الإداري للوزارات. ويجب أن يكون لكل وزارة هيكل بيروقراطي غير مُسيّس يرأسه وكيل وزارة، كما ورد في نموذج بيروقراطية ماكس ووبر. ويمكننا أن نأخذ الهيكل الإداري التركي كمثال لأفضل ممارسة ... فحتى قسم الشرطة يفتقر لمثل هذا الهيكل.
- يجب إعادة هيكلة مجلس الوزراء وتحسينه، كما يجب إعادة تحديد وظائف مجلس الوزراء والحكومة المحلية. ويجب أن تتكون الحكومة من عدد صغير من الوزراء ... ثم نحتاج إلى لامركزية النظام قد الإمكان من حيث الوظائف والميزانية والموظفين. وفي الوقت الحالي، يمكن ملاحظة أن عبء العمل على رئاسة الوزراء هو عبء ضخم. فهناك حوالي 30-40 مؤسسة عامة تابعة لرئيس الوزراء بطريقة مباشرة، لذلك يجب توزيع هذه المؤسسات بين الوزارات والحكومات المحلية. فهذه المؤسسات فاسدة بشكل عام، لذلك أقتراح حلها وإنشاء وكالات على أساس مبادئ الحياد والكفاءة والمساءلة.
- قد يكون الانتقال من نظام برلماني إلى نظام رئاسي أحد خيارات الحكم الليبي. وفي الوقت الحالي، تستغرق القرارات السياسية والإدارية وقتًا طويلاً، فعلى النظام الرئاسي أن يقوم تسريع عملية اتخاذ القرار. ومع ذلك، في غياب مؤسسات قوية وثقافة ديمقراطية وقادة جيدين، من المتوقع أن يساء استخدام القوى الرئاسية ... لا تزال تجربة القذافي حاضرة في أذهان الليبيين.
- يعتبر قطاع العلاقات العامة من نقاط ضعف الحكومة. إذ يتم النظر في طريقة التعامل مع المواطن، وكيفية الرد على المكالمات الهاتفية، و الإجراءات المتخذة لتلبية مطالب المواطنين بالكامل بطرق شخصية غير مهنية. ومنه، يعد توفير وحدات متخصصة في هذه الأمور تعنى بتدبير العلاقات العامة أمراً ضرورياً إذ من شأنها أن تزيد من شرعية الحكومة في نظر الشعب ... وإذا كان الهدف هو جلب بعض الابتكارات من خلال الإصلاح، فيجب التركيز على استعمال لغة يفهمها المواطنون ويصبح من الضروري خلق أسلوب إدارة يتناسب مع مطالبهم وذلك من أجل الحصول على دعم شعبي للإصلاحات.
- نحن بحاجة إلى إنشاء وكالات ومجالس، تنفيذية وتنظيمية / إشرافية، لكن يجب أن نشرك المجتمع المدني والصحافة في المجالس الاستشارية ومجالس الإدارة لهذه المؤسسات، بالإضافة إلى المسؤولين الحكوميين.

5.3 إصلاح الخدمة المدنية الليبية والاستثمار في الموظفين العموميين

يمكن تعريف الخدمة المدنية على أنها "الذراع الإداري الأساسي والدائم للحكومة. وتشمل المسؤولين العاملين في الوزارات والإدارات والوكالات الحكومية أي الموظفون الذين يقدمون المشورة ويطورون وينفذون السياسات والبرامج الحكومية ويديرون العمليات اليومية، فضلاً عن الخدمة العامة على نطاق أوسع، مثل الجيش والشرطة والمعلمين والعاملين في مجال الصحة والمؤسسات العامة" (Rao، 2013). يحدد شيافو كامبو وساندارام (2001) (Schiavo-Campo and Sundaram) ستة

أسباب تجعل من وجود خدمة مدنية كفؤة ومحفزة وفعالة ذات روح مهنية أمراً مهماً: الحوكمة، والسلع والخدمات العامة، والسياسات الاقتصادية المحسنة، وإدارة الإنفاق العام والإيرادات، والاستدامة المالية، و التطوير المؤسسي. وحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2015)، تلي الخدمة العامة عالية الأداء احتياجات المواطنين، وتوفر قيادة قوية وتوجيهًا استراتيجيًا، وتضم قوة عاملة عالية الكفاءة، وتعمل بكفاءة وبمستوى عالٍ باستمرار.

الشكل 10: الإصلاحات المقترحة في مجال الخدمة المدنية



المصدر: من إعداد المؤلفين

5.3.1 وضع الخدمة المدنية في ليبيا

في ليبيا، يتقاضى موظفو الخدمة المدنية أجوراً زهيدة ويعمل الكثير منهم دون أي وصف وظيفي أو توجه معياري. ولا يمنع التناوب السريع لموظفي الخدمة المدنية من اكتساب الخبرة في وظائفهم فحسب، بل يمنعهم أيضاً من تطوير "روح العمل الجماعي" في مكان العمل (تقرير الحوكمة العربية). ولذلك، يظل الولاء والالتزام طويل الأمد لمؤسساتهم ضعيفاً. بالإضافة إلى ذلك، نظراً لأن معظم موظفي الخدمة المدنية يتقاضون رواتب منخفضة، فهم أكثر عرضة للندساق وراء أنواع مختلفة من الفساد والسلوكيات غير الأخلاقية الأخرى، لا سيما عن طريق أخذ الرشاوى ومزاولة وظيفتين في نفس الوقت، حتى لو أدى ذلك إلى التقليل من مستوى ولائهم لمؤسساتهم. ومن أجل زيادة جودة الخدمات العامة وجعل موظفي الخدمة المدنية أكثر مساءلة واستجابة وكفاءة، يجب

على الحكومة الليبية أن تركز بشكل خاص على توظيف وترقية موظفي الخدمة المدنية على أساس الجدارة، وتعزيز تنافسية رواتبهم وتطوير خدمة مدنية محايدة تتمتع بدرجة عالية من القيم الأخلاقية. وإلى جانب ذلك، يبدو أن هناك حاجة ملحة لأن تتبنى ليبيا قانوناً محدداً لموظفي الخدمة المدنية يحدد حقوق وواجبات ومسؤوليات موظفي الخدمة المدنية، يفتح المجال أمام إدارة الموارد البشرية الحديثة في أماكن العمل العامة الليبية، ويحدد الإجراءات التأديبية للموظفين الذين ينتهكون القانون، ويحدد مؤشرات الأداء الأساسية لموظفي الخدمة المدنية. كما أن واحدة من المشاكل الرئيسية للخدمة المدنية الليبية هي الغموض الذي يشوب تشكيلها.

يبلغ عدد القوى العاملة الليبية 1.5 مليون. وفي الوقت الذي يحتل فيه التوظيف في القطاع العام أعلى النسب، فإن العمالة في الصناعة (قطاع النفط بشكل أساسي) والزراعة تمثل 10 في المائة فقط من القوى العاملة. وبما أن القطاع العام مهيمناً باعتباره صاحب العمل الرئيسي، فإن الأمن الوظيفي مرتفع، لا سيما لمن هم في سن 45 وما فوق، والذين لديهم عقود مفتوحة. إذ أن جميع العاملين في القطاع العام تقريباً يتمتعون بشكل من أشكال التأمين الاجتماعي. ويتم دعم الأجور في ليبيا عن طريق دعم الدولة الكبير للوقود والغذاء، فضلاً عن المزايا الاجتماعية للأمومة والمعالين والشيوخ. ومن ناحية أخرى، تتمتع ليبيا بواحد من أعلى معدلات البطالة في العالم، لا سيما بالنظر إلى ارتفاع معدل الالتحاق بالتعليم العالي.

وبالنظر إلى تضخم القطاع العام، من المحتمل أن تعكس هذه الأنماط نقصاً في وظائف القطاع الخاص سواء بالنسبة لليبيين ذوي الكفاءة أو أولئك الذين لا يمتلكون الكفاءة الكافية. إذ غالباً ما يشغل الوظائف التي تتطلب مهارات عالية موظفون أجانب، حيث تواجه العديد من الشركات صعوبة في توظيف مواطنين ليبيين مؤهلين. إذ تقوم الشركات بتعيين موظفين ليبيين في الأغلب للوفاء بحرص تنظيم العمل في حين تقوم بتعيين عمال أجانب على مستويات مختلفة من المهارات لسد احتياجات العمل الفعلية لديها. كما تميل الشركات أيضاً عند التوظيف إلى إعطاء وزن أكبر لخبرة العمل السابقة أكثر من الخلفية التعليمية. ويشير هذا النمط إلى وجوب تصميم برامج سوق العمل لتطوير المهارات المتعلقة بالوظيفة بشكل مباشر. ويعرض الجدول 9 المشاكل الرئيسية التي تم تحديدها في مجال إصلاح الخدمة المدنية الليبية وإدارة الاستثمار في الموظفين العموميين في ليبيا، بالإضافة إلى تدابير الإصلاح المقترحة لمعالجتها.

الجدول 9. تحديد المشاكل و اقتراحات الإصلاح حول إصلاحات الخدمة المدنية وإدارة الموارد البشرية

المشاكل المحددة	اقتراحات الإصلاح
الخدمة المدنية والخدمة العامة متضخمة جدا	تقليص حجم الخدمة المدنية والشركات المملوكة للدولة من خلال خطة ملموسة عن طريق إعادة توجيه فائض موظفي الخدمة المدنية إلى القطاع الخاص واستخدام أنظمة شبكة التأمين والأمان الاجتماعي
الأجور منخفضة ولا ترتبط بطريقة مباشرة بالأداء الفعلي	تحسين نظام رواتب موظفي الخدمة المدنية من خلال تحليل الوضع الحالي بمزيد من التفصيل والتوصل إلى نموذج مكافآت منطقي وشفاف وقائم على الأداء ومنصف يحافظ على المهنيين في الخدمة المدنية ويجذبهم ويحفزهم.
نظام الأجور غير شفاف وغير مناسب بما فيه الكفاية	لا يوفر الإطار القانوني الحالي الحلول المثلى للهيكلة المؤسسي في الخدمة العامة لا يتم تعيين موظفي الخدمة المدنية على أساس الجدارة والمساواة
تعديل التشريعات القائمة من أجل ضمان التوظيف القائم على الجدارة لموظفي الخدمة المدنية والمساواة في المعاملة في جميع مراحلها	تحليل ممارسة التأثير السياسي على المناصب الإدارية العليا في الخدمة العامة وتقديم حل موحد للوقاية منه
الخدمة المدنية عرضة للتأثير السياسي	التطوير المهني لموظفي الخدمة المدنية وإدارة الأداء غير كافيين
أليات المساءلة التأديبية ومراقبة منع الفساد غير كافية	تحسين المساءلة التأديبية لموظفي الخدمة المدنية وإنشاء نظام مراقبة لمنع الفساد في الخدمة المدنية
الحاجة إلى وكالة خاصة بالخدمة المدنية لقيادة إصلاحات الخدمة المدنية وإدارة الموارد البشرية وضمان تنفيذها	إنشاء جهاز الخدمة المدنية لقيادة إصلاح الخدمة المدنية وضمان تنفيذه
عدم وجود تدريب منتظم لموظفي الخدمة المدنية	تقديم برنامج تدريب مكثف قبل الخدمة وأثناء الخدمة وخارجها لموظفي الخدمة المدنية بالشراكة مع الجامعات ومؤسسات التدريب المهني

5.3.2 إصلاح الخدمة المدنية: المنهجية والمحتوى والمسائل المتعلقة بالتنفيذ

يجب أن يكون إصلاح الخدمة المدنية (CSR)- والذي ينطوي على تطوير قدرات الخدمة المدنية من أجل الوفاء بولايتها-محددا ليشمل قضايا التوظيف والترقية والأجور وعدد الموظفين وتقييم الأداء والمسائل ذات الصلة، كما يجب أن يكون عنصراً رئيسياً في برنامج الإدارة العامة. ومن أهم الإصلاحات الإدارية التي يتعين القيام بها في ليبيا اعتماد إطار تشريعي للخدمة المدنية وإنشاء خدمة مدنية مهنية قائمة على الجدارة وقادرة على خدمة المصلحة العامة بكفاءة وفعالية. ويمكن أن تكون للأهداف الرئيسية لإصلاح الخدمة المدنية ثلاث أبعاد: التقليل من تكاليف التوظيف في القطاع العام، وإنشاء قوة عاملة حكومية ذات حجم ومهارات مناسبة، وإنشاء نظام لإدارة الموارد البشرية (HRM) يركز على تحفيز الموظفين، والرفع من أخلاقيات العمل، وموجه نحو خدمة العميل والمواطن ويعنى بالمساءلة. ونظراً لعدم وجود إطار مفاهيمي واحد معترف به عالمياً لإصلاح الخدمة المدنية، يجب تصميم الإصلاحات في هذا المجال وفقاً للظروف الخاصة بليبيا ووفقاً للرؤية الإصلاحية لصانعي السياسات.

في حالة ليبيا، يجب أن تبدأ أي محاولات لإصلاح الخدمة المدنية بفرض سلطة المؤسسة، وإنشاء وكالة خدمة مدنية مستقلة، ومعالجة التوزيع غير المتكافئ لموظفي الخدمة المدنية عبر المناطق والمنظمات، واختيار نظام توظيف عام (نظام وظيفي). ويجب أن تتضمن العناصر الرئيسية الأخرى لاستراتيجية إصلاح الخدمة المدنية تغيير الحجم، وتطوير المعايير المهنية، وإصلاحات تشمل الرواتب والمعاشات التقاعدية، وتعزيز ممارسات إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية الليبية، وقياس الأداء والمكافأة عليه، والتدريب وبناء القدرات.

تعتبر مراقبة المؤسسات أساس جميع وظائف إدارة الخدمة المدنية الأخرى. إذ تتمثل الخطوة الأولى لبرنامج إصلاح الخدمة المدنية في تحديد موظفي القطاع العام ومهامهم، وكذا أجورهم. ومع ذلك، فإنه من الصعب إجراء مثل هذا الإحصاء في ليبيا، إذ يمكن أن يستغرق وقتاً طويلاً. صحيح أن لهذا التعداد فوائد على المدى القصير، خصوصاً فيما يتعلق بالقضاء على الموظفين "الأشباح"، إلا أن هذه المزايا ليست كبيرة كما هو مأمول، ونادراً ما يكون التعداد مفيداً على المدى الطويل ما لم يتم ربطه بشكل من أشكال الإصلاح الدائم لكشوف المرتبات و نظم الموظفين. وفي هذا الصدد، يعد التدريب الكافي لجامعي البيانات والمجمعين أمراً ضرورياً، فضلاً عن الآليات الفعالة لحل النزاعات.

وفي ليبيا، تمثل الوظائف غير الدائمة نسبة كبيرة من إجمالي الرواتب، وغالبًا ما يتبين أن الموظفين "المؤقتون" هم في الواقع دائمون. وعادة ما تتحمل الدولة مسؤولية قانونية محدودة تجاه هؤلاء العمال، إلا أنها تتحمل مسؤولية سياسية. وتتمثل الأشكال التقليدية لمراقبة المؤسسات في جداول التوظيف المعتمدة من قبل وزارة العمل أو وزارة المالية أو كليهما، وهي جداول تحتوي على جميع الوظائف في هيكل معين. كما يشكل هذا الهيكل الأساس لوضع الميزانية ناهيك عن التوظيف والترقية. ويمكن وصف نموذج التأسيس التقليدي المستخدم في ليبيا على أنه تدريجي بطبيعته، حيث يناضل المديرون من أجل كل منصب جديد في وقت واحد، كما أنه لا يشجع على النهج الشامل للتوظيف والميزانية الذي من شأنه أن يمنح المديرين سلطة تقديرية أكبر على الموارد، سواء البشرية منها أو المالية. وبذلك، تحتاج ليبيا إلى طرق مبتكرة تعزز النهج الإداري للرقابة المؤسسية، مع تركيز أكبر على تحقيق النتائج.

يعتبر وجود وكالة الخدمة المدنية ووحدات موارد بشرية قوية في كل مؤسسة حكومية أمرًا حيويًا لإدارة الموارد البشرية فعالة في القطاع العام ولتحقيق الأهداف الإنمائية لكل بلد. فحقيقة أن اثنين من الأنظمة الفرعية الثلاثة الأقل نجاحًا لإدارة الموارد البشرية (تنظيم وتخطيط وظيفة إدارة الموارد البشرية) يعتمدان عادةً على قدرة وكالة الخدمة المدنية المركزية، مما يدل على أنه من أجل المضي قدمًا في إضفاء الطابع المهني على الخدمة المدنية، من الضروري البدء في هذه المرحلة. كما أنه لا ينبغي أن تشكل الترتيبات المؤسسية لإدارة الموارد البشرية في ليبيا والتي تتميز بالانقسام، أن تكون عقبة أمام تنفيذ هذه التوصية. ومن بين الإجراءات المطلوبة تعيين موظفين متخصصين في وحدات الموارد البشرية في الوزارات وتدريب المديرين العاملين على إدارة المواهب.

يمكن تقسيم أنظمة التوظيف العامة القائمة على الجدارة إلى فئتين رئيسيتين: أنظمة المسار الوظيفي والأنظمة القائمة على الوظيفة. كل نظام له مزاياه وعيوبه. فبينما يُمكن النظام القائم على الوظيفة من جلب مواهب جديدة إلى الخدمة المدنية عند الحاجة، و تعطي المديرين حرية أكبر للتركيز على النتائج، فإن المسار الوظيفي يكون أكثر قدرة على تقديم حوافز للأداء الجيد وضمان الاستثمار في التدريب ضمن الخدمة المدنية. لذلك، فإن اختيار النظام المناسب هو مسؤولية الحكومة ويجب أن ينتج عن التشاور بين الموظفين الفنيين المعنيين وصانعي السياسات المتخصصين. ومع ذلك، نظرًا لأن جميع أنظمة البلدان المتقدمة تقريبًا تعمل بشكل متزايد على

التهجين وتبني جوانب كل من النظامين، فمن الممكن لليبيا استخدام عناصر من النظامين والجمع بينهم في نظام خدمة مدنية مصمم بعناية.

ومن ناحية أخرى، لا تتوفر ليبييا على إطار عمل خاص بالمعايير المهنية. وهذا يعني أنه ليس لديها أساس ثابت لتعزيز التعلم والتنمية المهني أو الوظيفي كما أنها تفتقر لوسيلة قياس مهارات الفرد وأدائه بالمقارنة مع معيار وطني. ويتولى مركز معايير الجودة التابع لوزارة العمل مسؤولية وضع المعايير المهنية في ليبييا لكنه يفتقر إلى الخبرة لتطويرها.

فبالنسبة لليبييا، يتعلق الأمر في الواقع بإنشاء نظام خدمة مدنية. والمسألة الأولى التي تطرح هنا هي كيفية التعامل مع الآلية الإدارية التي خلفها النظام السابق. إذ لم تؤد الفترة الانتقالية في ليبييا إلى زعزعة الهياكل والموظفين المقائمين بالفعل، على الرغم من "قانون العزل" الذي صدر بعد الثورة مباشرة. وعليه، ينبغي بذل الجهود من أجل تغيير نظام الخدمة المدنية الحالي من خلال الاقتطاعات وإعادة الهيكلة. ويمكن الاقتداء بالتجربة البولندية في ليبييا من أجل تغيير وتطوير الخدمة المدنية. ففي بولندا، أدى إلغاء أو إعادة تنظيم عدد من الإدارات إلى تقليص عدد الموظفين. كان الهدف هو القضاء على العمالة الزائدة أو الاستفادة منها، خاصة خلال الفترة 1990-1992، لفصل المسؤولين الفاسدين الذين تجمعهم علاقة وثيقة بالنظام السابق. وكانت عمليات إعادة التنظيم هذه فرصة للتخلص من بعض المسؤولين دون تكبد عواقب مالية. ففي مرحلة ما، طُلب من رؤساء الأقسام تحديد 10٪ من موظفيهم على أنهم يشكلون فائضا. ونظراً للجانب التلقائي لهذه العملية، فقد أثر ذلك على كل من الإدارات المكتظة بالموظفين والإدارات المتنامية، مثل المكتب الذي يتعامل مع قضايا التكامل الأوروبي. وفي العديد من الحالات، أعيد المسؤولون المفصولون إلى مناصبهم لاحقاً من قبل دائرة العمل. ففي وزارة التربية الوطنية، على سبيل المثال، التي فصلت 60٪ من موظفيها، تمت إعادة جميع رؤساء الأقسام الذين تم فصلهم في ذلك الوقت تقريباً (Sigma, paper 21, 1997: 11-12).

يجب أن تشكل المهنية في الخدمة المدنية إحدى المهام الرئيسية لإصلاحات الإدارة العامة الليبية. إذ يتطلب بناء خدمة مدنية مهنية تطوير كل من الكفاءة المهنية والاستجابة السياسية. لأن "تطبيق مبدأ الجدارة هو جوهر تحقيق الكفاءة. ويتطلب ذلك إجراء التعيينات على أساس المؤهلات والكفاءات، والقضاء على التمييز في جميع جوانب التوظيف، وتعزيز القيم والمواقف التي تؤدي إلى الالتزام بالقانون والشفافية والأخلاقية والسلوك القائم على الأداء. كما أن هنالك

حاجة أيضًا للاستجابة السياسية لبناء علاقة وظيفية وثيقة بين الوزراء وكبار المسؤولين الإداريين: وهذا يعني أن SCS ملتزمة بتنفيذ سياسة الحكومة القائمة بشكل مهني، والتي تعبر عن تفضيلات الناخبين (OECD/SIGMA, 2018: 11).

يُظهر تحليل حالة الخدمة المدنية في ليبيا أنه على الرغم من الجهود الكبيرة المبذولة لإرساء أساس قانوني سليم، فإن النظام الحالي ليس له القدرة بعد على إنتاج خدمة مدنية ذات مستوى مهني. ومن الناحية العملية، فإن المكونات الأساسية المطلوبة لخدمة مدنية محترفة تبقى مفقودة، ولذلك، غالبًا ما يتم استبدال الكفاءة المهنية - وفي بعض الحالات يتم إلغائها تمامًا - بالتدخل السياسي. وتشمل المكونات الحاسمة التي تم إضفاء الطابع المؤسسي عليها بشكل ضعيف أو التي لا تعمل في الواقع الأدوار والمسؤوليات وخطوط المساءلة المحددة بوضوح؛ القدرة على جذب واستقطاب مجموعة واسعة من المرشحين؛ اختبار صارم لفحص مستويات الكفاءة بشكل شامل ومنهجي؛ ولجان اختيار مستقلة ومهنية للتحقق من المستويات.

ومن اللازم إحداث تغيير لا يشمل فقط الممارسات ولكن أيضًا الثقافة العامة للموظفين العموميين الليبيين وذلك من أجل التنفيذ الفعال لمبادئ الجدارة. وعلى الرغم من اتخاذ بعض الخطوات الأولية في هذا الاتجاه، إلا أنه ينبغي أن تكون الاحترافية في الخدمة المدنية من أولويات الحكومة. كما تحتاج ليبيا إلى نهج استراتيجي طويل الأمد ومتسق، والدافع الرئيسي هو أن الخدمة المدنية المحترفة والفعالة هي شريك قيم يساعد الحكومات على تنفيذ السياسات بفعالية وكفاءة. وتُعد مساهمة السياسيين وكبار موظفي الخدمة المدنية أمرًا بالغ الأهمية لتصميم وتنفيذ والمحافظة على الإصلاحات. وبالتالي، فإن القرارات للمضي قدمًا في هذه الإصلاحات تتطلب قيادة سياسية وتوافقًا واسعًا، فضلًا عن الثقة المتبادلة والالتزام الطويل المدى للسياسيين وكبار المسؤولين.

وتبين التوصيات التالية سبل تمهيد الطريق لمزيد من الاحترافية في الخدمة المدنية الليبية:

أولاً، تحتاج ليبيا إلى صياغة إطار قانوني جديد يقوم على مبادئ المساواة والجدارة. كما يجب إصدار قانون ليبي جديد يضع أسس الخدمة المدنية (نظام الدرجات، سلم الرواتب، الترقية بالأقدمية والجدارة). وينتج اعتماد قانون الخدمة المدنية عن الحاجة إلى توضيح أدوار كل من الحكومة المركزية والهيئات أو الوكالات العامة التابعة والسلطات الإقليمية ومؤسسات القطاع

العام. وقد طلب المسؤولون المعنيون أنفسهم توضيحًا لظروف عملهم وحقوقهم وواجباتهم. ومع ذلك، فإن تنفيذ التشريع الذي يمنح مكانة الخدمة المدنية قد بدأ للتو، وكما هو الحال مع أي إصلاح كبير، لا سيما في سياق المرحلة الانتقالية، فإنه التنفيذ ومحاولات تعديل يثيران صعوبات جمة، علاوة على ذلك، فإن تنفيذ قانون الخدمة المدنية يتطلب تشريعات ثانوية واسعة النطاق. على الرغم من أن موظفي الخدمة المدنية يمثلون غالبية المسؤولين المعيّنين من قبل السلطات العامة في ليبيا، إلا أنه لا يزال هناك عدد كبير من المسؤولين الذين يقعون خارج نطاق هذا التعريف، مثل العمال وموظفي القطاع الخاص الذين يزاولون بعض الأشغال العامة، والذين يتمتعون بكفاءة ومهنية لا تقل عن كفاءة الإدارة.

ثانياً، يجب على الدولة تحقيق توازن بين الحكم الذاتي الوزاري و التغلب على صعوبة تنسيق وتنفيذ سياسة وطنية لإدارة الموارد البشرية، حيث أن ضعف هياكل التنسيق، إن لم يكن غيابها التام، واضحاً في ليبيا. لقد ترك انهيار نظام القذافي فجوة كبيرة في مجال تخطيط ومراقبة الشؤون العامة، والتي لم يتم سدها بالكامل بعد. وتؤدي صعوبة تحقيق توافق بين النخبة السياسية أثناء الانتقال إلى النظام السياسي الجديد إلى تفاقم أوجه القصور في التنسيق والإدارة. كما شجع هذا الوضع على تجزء وتنوع نهج الإدارة فيما بين الوزارات وفي بعض الحالات حتى داخل وزارة بعينها، نظراً لكون الوزارات والهيئات الإدارية تتمتع باستقلالية كبيرة في مجال إدارة الموارد البشرية. إذ أن للمدراء في الواقع قدر كبير من الحرية في ما يتعلق بتنفيذ (أو في بعض الأحيان تحديد) القواعد التنظيمية، إذ يبدو أن النظام لا يوازن دائماً الضغوط السياسية أو المحسوبية المحتملين.

ثالثاً، من أجل تمكين نهج إدارة الموارد البشرية من ترسيخ جذوره في الخدمة المدنية، يجب استبدال وحدات إدارة شؤون الموظفين بوحدات إدارة الموارد البشرية داخل الوزارات. فلا يمكن لوحدة إدارة شؤون الموظفين أن تعمل بنجاح بدون إدارة موارد بشرية متطورة في المؤسسات الفردية داخل الوزارات الفردية والمؤسسات الأخرى، إذ يُنظر إلى وظيفة شؤون الموظفين حالياً على أنها إدارية بحتة؛ كما أنه لا يوجد دليل كبير على وجود إدارة نشطة للموظفين أو على توافر رؤية استراتيجية متعلقة برأس المال البشري. وبذلك، يجب أن يتم تطوير قدرات إدارة الموارد البشرية، عوضاً عن الاقتصار على تطوير إدارة خدمات الموظفين التقنيين البحتة، وذلك بالتوازي مع تعزيز دور هذه الوحدات. ويمكن القول أن اعتماد وحدات إدارة الموارد البشرية بدلاً من وحدات الموظفين التقنيين سينطوي عن تغيير جوهري وعميق في الإدارة الشخصية.

وسيتطلب ذلك اعتماد وحدات إدارة موارد بشرية متخصصة في المنظمات الأكبر، أو تطوير معارف ومهارات المسؤول الرئيسي لتولي هذه المهمة على مستوى المؤسسات الأصغر. وتجدر الإشارة أن هنالك قضية مهمة في ما يخص الخدمة المدنية الليبية وهي الحاجة إلى تشجيع جميع المديرين على المشاركة بشكل استباقي في تطوير وتحفيز الموظفين، مما سيتطلب استثمار كل من الوقت والموارد لبناء القدرات الفردية وفهم مهارات إدارة الموارد البشرية الجيدة.

رابعاً، لا يمكن التحدث عن إصلاح إداري شامل وفعال في جميع أنحاء ليبيا دون تنسيق أكبر لممارسات إدارة الموارد البشرية على مختلف المستويات. ويتمثل الهدف في ذلك في تجنب إدخال أنظمة مختلفة أو مناهج فردية لكل مستوى من مستويات الإدارة، وترشيد ومواءمة الأنظمة قدر الإمكان. فعلى سبيل المثال، تنطبق قواعد محددة في كل مؤسسة على نطاق الخدمة المدنية. كما أن الهدف طويل المدى لهذه الاستراتيجية هو توضيح مفهوم "الموظف المدني" على جميع المستويات، لضمان الاتساق في جميع أنحاء ليبيا.

وبالتالي، يجب أن تكون مواءمة الأحكام القانونية عملية مستمرة. ولا ينبغي أن تقتصر على أحكام وممارسات القانون الحالي، بل أن يتم توفير فرصة لجميع المنظمات العامة لمراجعة وإعادة البت في سياساتها بشكل مشترك، وذلك بهدف تحقيق نهج مشترك لإدارة الموارد البشرية الحديثة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب تطوير سياسات جديدة بطريقة منسقة بشكل مستمر، وإدخال سلوكيات عمل جديدة، والتحقق من تنفيذ التجارب الدولية في ليبيا.

خامساً، يتعين على الخدمة المدنية الليبية زيادة الاستفادة من نظم المعلومات ووجود قاعدة بيانات ملموسة لموظفي الخدمة المدنية. إذ يتطلب نظام إدارة الموارد البشرية الجيد والفعال استخدام تكنولوجيا المعلومات الحالية. علاوة على ذلك، يجب حل قضايا تطوير نظم معلومات إدارة الموارد البشرية بشكل مشترك ومتزامن. ويتمثل الوضع المثالي في استخدام حل برمجي فريد على جميع المستويات منذ البداية؛ حتى يتم تطبيق حل البرنامج المشترك الجديد، ويجب أن تكون قواعد البيانات المركزية ف قابلة للتشغيل المتبادل مع بعضها البعض على كل المستويات، لضمان تبادل البيانات. ويعد استخدام البرامج المتكاملة رأسياً ممارسة شائعة في العديد من البلدان، بما في ذلك تركيا والمملكة المتحدة، لأنها تتيح لكل مؤسسة تحديث والوصول إلى البيانات المتعلقة بموظفي الخدمة المدنية وغيرهم من الموظفين. وسيتمكن ذلك كل

منظمة من الوصول إلى البيانات وسيسمح لها بتحديث البيانات الخاصة بموظفيها. والحري بالقول أنه يجب تحديث قاعدة البيانات محليًا وبانتظام ؛ مما سيتيح لكل منظمة عامة إنشاء تقارير أكثر دقة عن موظفي الخدمة العامة العاملين لديها.

وأخيرًا وليس آخرًا، تجدر الإشارة لقضية ذات أهمية حيوية فيما يخص الخدمة المدنية الليبية، وتتمثل هذه القضية في خفض مستوى التسييس والمحسوبية. لقد أكدت جهود إصلاح الخدمة المدنية في جميع أنحاء العالم، بدرجات متفاوتة، على الحاجة إلى زيادة عدم تسييس الخدمة المدنية، وتعزيز نموذج الخدمة المدنية المحايدة والقائمة على الجدارة. ومع ذلك، تُظهر الأدلة أن الأنظمة القائمة على الجدارة البحتة هي الاستثناء وأن التعيينات السياسية شائعة في معظم الخدمات المدنية. كما يرى مؤيدو نظام المحسوبية بأنه يخلق كادرًا من موظفي الخدمة المدنية المخلصين والفاعلين. كما أنه يعزز الديمقراطية، حيث يتيح التناوب المنتظم لكبار الموظفين وفقًا لإرادة الشعب. أما مؤيدو نظام الجدارة فيعتبرون بأنه أكثر اتساقًا مع النهج القائم على الحقوق (عدم التمييز والمساواة في الوصول إلى الوظائف العامة) وأنه يسمح بالاستمرارية والحيادية في الإدارة العامة. أما الاتجاه الأكثر واقعية، فيأخذ بعين الاعتبار كل من إيجابيات وسلبيات النظامين في سياق سياسي واجتماعي-اقتصادي معين.

وبشكل عام، يجب أن تكون المحسوبية استثنائية ومقيدة بالضوابط والتوازنات الفعالة التي تحد من سيطرة السياسيين على التعيينات والترقيات. ولذلك، عند تنفيذ إصلاحات الخدمة المدنية، يجب على صانعي السياسات في ليبيا أن يضعوا في اعتبارهم أن المحسوبية في الخدمة المدنية يجب أن تكون مرتبطة باختيار الجدارة، و أن تكون مضمنة في إطار أخلاقي قوي، وموازنتها بنظام فعال من الضوابط والتوازنات.

5.3.3 التقليل

خلفت سنوات من سوء الإدارة في القطاع العام الليبي إرثًا من تضخم عدد الموظفين، وتزايد فاتورة أجورهم، ناهيك عن المشاكل الناجمة عن عدم الكفاءة. وتعتبر هذه الأسباب الثلاثة كافية لتقليل حجم المؤسسات الحكومية. ويجب أن ينبع هذا التقليل من جهود الحكومة لترشيد البرامج والوظائف، وتقليل عدد الوزارات والإدارات كجزء من عملية إعادة تحديد دور الدولة. وقد يكون من الصعب تصميم برامج التقليل، وعادة ما يكون هناك العديد من الخيارات للنظر

فيها. ومن المهم تحديد واختيار الخيار الأكثر فعالية من حيث التكلفة وتجنب أشكال الدعم، مثل برامج الانتماء للمتقاعدين، والتي غالبًا ما تكون مكلفة وغير فعالة. كما يجب أن يكون المانحون على استعداد لتقديم المساعدة الفنية لمراجعة خيارات تقليص النفقات، وتصميم البرامج، والمساعدة في تعزيز إدارة الموظفين وأنظمة المراقبة لمنع العمالة الزائدة.

وتشمل الخيارات التي يمكن للحكومة الليبية استخدامها لتقليص حجم الخدمة المدنية وعدد الشركات المملوكة للدولة: برامج المغادرة الطوعية، وبرامج التسريح القسري، وبرامج التعاقد الخارجي، وتعزيز حس المسؤولية عند الموظفين. ومن المتوقع أن تكون برامج المغادرة الطوعية أكثر جذبًا لأولئك الذين لا يمانعون إنهاء الخدمة لأنها لن تؤثر عليهم بشكل كبير، وهم غالبًا ما يكونون أكثر الموظفين إنتاجية في القطاع العام. وعادة ما يختلف العاملون في القطاع العام من حيث إنتاجيتهم. وتنبع المشاكل في مرحلة التوظيف، حيث يؤدي وجود ثغرات في آليات الاختيار، إلى جانب التمييز و المحسوبية المتفشيين على نطاق واسع، لولوج أعداد كبيرة من الأشخاص الذين يفتقرون بشكل كبير للمهارات، أو تنعدم فهم صفة التفاني في العمل، للوظائف في القطاع العام. لكن هذا المشكل يتفاقم ويأخذ أبعاد واسعة في مرحلة الفحص، حيث تقوم الترقبات القائمة على الأقدمية والأمن الوظيفي بقمع أي حافز للأداء الجيد.

ومن منظور مالي، يبدو أن الحد من الأعباء الملقاة على عاتق المنظمات عملية فعالة للغاية من حيث التكلفة، حتى عندما يتلقى الموظفون تعويضات كبيرة لإنهاء خدمة. إلا أنه من المهم أيضًا أن يزاول الأفراد الوظائف التي تمكنهم من أن يكونوا أكثر إنتاجية. فيجب أن تتجاوز إنتاجيتهم في عملهم الجديد إنتاجيتهم في وظيفتهم الحالية بالقطاع العام بشكل كبير، وذلك لكي تفوق تكلفة الانتقال إلى وظيفة جديدة. ولسوء الحظ، يصعب قياس الإنتاجية في القطاع العام. إذ يصعب تحديد أكثر العاملين إنتاجية خاصة في الإدارة الحكومية. فإن غادر معظم العمال المتفانيين في عملهم بينما بقي الموظفون الأقل إنتاجية، فذلك سيؤدي إلى فقدان مزايا التقليص، إن لم يكن لذلك آثار عكسية. ومن المفارقات أن حزم إنهاء الخدمة غالبًا ما تحت الأشخاص الأكثر إنتاجية على المغادرة، مما يشكل خسارة كبيرة.

يجب أن تعالج برامج تقليص النفقات جيدة التصميم القضايا الاقتصادية والمالية والاجتماعية. كما يجب على الحكومات أن تضمن أن تكاليف تقليص النفقات تأخذ في الاعتبار مدفوعات

المعاشات الإضافية وكذلك تعويضات نهاية الخدمة، وأن التكلفة الإجمالية تتماشى مع الخطط المماثلة في البلدان الأخرى. ومن المرجح أن يكون لبرامج تقليص النفقات فوائد اقتصادية كبيرة ناشئة عن إعادة توزيع الموظفين المشمولين بإجراءات التقليل ونقلهم للقطاع الخاص أو عن تحسين استخدام موارد القطاع العام. ومع ذلك، ولأسباب تتعلق بالميزانية، يجب أن تفوق القيمة الحالية للوفورات في تكاليف الحكومة الناتجة عن تقليص النفقات القيمة الحالية للتكلفة الأولية لتقليص النفقات، وأي تكلفة المعاشات التقاعدية الإضافية الذي تُدفع للموظفين المشمولين بإجراءات التقليل. وبشكل عام، يجب أن تكون فترة الاسترداد سريعة وأن تحقق صافي مدخرات في الميزانية في غضون بضع سنوات.

و في هذا الصدد، يجب إيلاء اهتمام خاص للعواقب الاجتماعية لتقليص النفقات. إذ يجب أن تكون معايير الاختيار مفتوحة وشفافة للموظفين الذين يتم فصلهم، كما أنه من الضروري تحديد أي عواقب اجتماعية سلبية، وضمان أن مدفوعات إنهاء الخدمة ستكون كافية، والنظر في الحاجة إلى تدابير أخرى. كما يجب النظر في الآثار المحتملة لأي خلل في العمالة على القطاع غير الرسمي.

و غالبًا ما يكون تقليص حجم الخدمة المدنية شرطاً أساسياً للحكومات للحفاظ على خدمة عامة أصغر حجمًا وأفضل أجورًا وتمويلها. ومع ذلك، ما لم يتم توجيه هذه الجهود بشكل جيد، يمكن أن يكون لها عواقب سلبية على الروح المعنوية للموظفين وإنتاجيتهم. إلا أنه يمكن التقليل من هذه المخاطر من خلال تطوير البرامج بالتشاور الوثيق مع المتضررين، والجمع بينها وبين تدابير أخرى لتحسين القدرة الإدارية. ويتمثل التحدي الأكبر في تصميم برنامج يجمع بين إعادة الهيكلة وبناء القدرات والذي من شأنه أن يساعد على تعزيز الأداء العام في نهاية المطاف.

ولابد من الإشارة هنا للأشكال تقليدية للتنظيم الاجتماعي والرسمي في ليبيا. إذ تشمل السمات الأساسية لهذه البيروقراطيات: التضامن، والتعيينات على أساس معايير أخرى غير الجدارة الفنية، والقواعد التي لا تتسم بالشفافية أو المصداقية، والتساهل مع الفساد وضعف أداء المهام الموكلة، ووجود وظائف خاصة وغير اعتيادية (Blunt et al., 1992; Jones et al., 1996). لا تهدد الإصلاحات، مثل تقليص الكلفة أو تغييرها، ووظائف موظفي الخدمة المدنية في مثل هذه الأوضاع فحسب، بل تهدد أيضًا رفاهية الشبكات الأسرية لهؤلاء الموظفين التي تعتمد عليهم بصورة رئيسية. وهذا مهم جدا في ليبيا بسبب غياب شبكات الأمان الاجتماعي المقدمة من الدولة. وقد

يستغل القادة في مثل هذه الأوضاع برامج التقليل للتخلص من المعارضين السياسيين وإعادة ملء المناصب بأقاربهم و أفراد جماعاتهم العرقية.

وعلى الرغم من هذه المزايا، لا يمكن أن يكون التقليل بنفس الفعالية المرغوبة إذا تم تنفيذه قبل استكمال المراجعات الوظيفية للوزارات وقبل وضع نظام فعال لرصد الموظفين. يعد أحد الأغراض الرئيسية لتقليل النفقات هو تحقيق وفورات مالية. إلا أن هنالك بعدين على الأقل لذلك. إذ تهدف جميع جهود التقليل إلى تحقيق وفورات عن طريق خصم مدفوعات إنهاء الخدمة بالنسبة لموظفي الخدمة المدنية غير المدرجين في كشوف المرتبات. فوي بعض الحالات، يُقصد باستخدام هذه المدخرات زيادة تعويضات موظفي الخدمة المدنية الذين لا يزالون على جدول الرواتب. وعلى الرغم من أنها لا تزال بعيدة المنال، يمكن أن تكون هنالك نتائج إيجابية على المدى الطويل. فعلى سبيل المثال، ستزيد التعويضات الرمزية للموظفين العموميين بسبب زيادة حصة النفقات الحكومية المخصصة للضرائب على المرتبات، ونظرًا لوجود عدد أقل من الموظفين.

يمكن بدء عملية تقليل النفقات بطريقة بسيطة، حيث يمكن للمستشارين أو المسؤولين المعيّنين إعداد مراجعة لوظائف جميع الإدارات الحكومية والوكالات شبه العامة سيطرح المراجعون من خلالها أسئلة على غرار "ما هي مهمتنا؟"، "هل لازالت تمثل المهمة السليمة؟"، "هل لازالت تستحق أن تؤدي؟"، "إذا لم نكن نؤديها بالفعل، هل سيمكننا الخوض فيها الآن؟". ويمكن لمجلس الوزراء تحليل التوصيات والاتفاق على الهيكل العام للوزارات. كما يجب تشكيل فريق عمل حكومي لدراسة الهيكل الداخلي لكل وزارة اعتمادا على مراجعة الوظائف وقرار مجلس الوزراء، بالإضافة إلى تحديد الموظفين المطلوبين. و من الممكن أن تستغرق هذه العملية حوالي عام واحد.

ومن أجل تخفيف الضغط على التوظيف العام، تحتاج الحكومة الليبية إلى إيجاد طرق بديلة للخريجين الشباب والموظفين العموميين الزائدين عن الحاجة. إذ بمجرد ما يستقر الوضع الأمني، ستكون هناك حاجة لإصلاحات مناخ الاستثمار لتسريع النمو وتعويض فقدان توفير فرص العمل نتيجة الصراع المتكرر.

وستحتاج ليبيا إلى إنشاء قطاع مالي قابل للاستمرار وتحسين الوصول إلى الائتمان على نطاق واسع، وتبسيط لوائح الأعمال بشكل كبير، وخلق حوافز قوية للاستثمار في قطاعات جديدة. وبناءً على تحليل آفاق الأعمال، من المتوقع أن تخلق قطاعات البنية التحتية والتجارة والسياحة والزراعة على المدى القصير إلى المتوسط، والخدمات والتصنيع على المدى الطويل، معظم فرص العمل. واستناداً إلى المقابلات التي أجريت بالموازات مع هذا التقرير، من المتوقع أن تنمو الشركات بنحو 6 في المائة خلال العامين المقبلين، على الرغم من المخاوف الأمنية. ومع ذلك، تشير التقديرات الأولية إلى أنه يتوجب مضاعفة هذه النسبة لكي يتأتى استيعاب كل الباحثين عن عمل بسهولة.

قد بدأت ليبيا عملية إصلاح قانون العمل بالفعل، إلا أنها توقفت بسبب الصراع الداخلي في البلاد. ومنه، ولتحفيز خلق فرص العمل في القطاع الخاص، يجب أن تقرر إصلاحات قطاع العمل مع إصلاحات الحماية الاجتماعية الأوسع. لذلك ستكون الإصلاحات ضرورية لإعادة هيكلة التوظيف، ومعالجة نظام الحصص لتوظيف المواطنين مقابل الأجانب، وتبسيط اللوائح المتعلقة بأنواع عقود التوظيف في الخدمة المدنية. وتعد تغطية الضمان الاجتماعي ضعيفة في القطاع الخاص، حيث تغطي 46 في المائة فقط من الموظفين. وهناك حاجة ماسة للمزيد من التحليل من أجل تقييم هيكل الاستحقاقات والاستدامة وتكلفة العمالة بهدف تحديد أفضل السبل لتعزيز الحماية الاجتماعية مع تحفيز خلق فرص العمل.

5.3.4 إدارة الأداء: الجدارة، والترقية، وتحديد فترة الولاية

إن إدارة الأداء الحديثة هي أكثر من مجرد تقرير سنوي عن أداء منظمة أو فرد. ولذلك، يجب أن يشكل التحديد الواضح للتوقعات والوصف الوظيفي نقطة البداية، إذ تترتب عنه أهداف متفق عليها و تكليف أفراد لهم دراية بالأولويات التنظيمية. ومن الضروري إجراء حوار سنوي بين الفرد والمدير المباشر / المشرف، للاتفاق على الأهداف المستقبلية ومناقشة مدى تحقيق التوقعات المتفق عليها مسبقاً والأهداف المحددة. كما يجب على كبار الموظفين أو المدراء تزويد الموظفين الأقل رتبة بتعليقات موضوعية حول أدائهم، والاعتراف بإنجازاتهم وتشجيعهم على العمل بشكل أفضل من خلال التعرف على نقاط قوتهم وإمكاناتهم، وتحديد مجالات تحسين أدائهم. ومن ناحية أخرى، يجب التطرق لقضايا تنمية المهارات، مثل التدريب، والتركيز على التطلعات الشخصية للعمال فضلاً عن فرص التطوير الوظيفي. ويتطلب تقييم الأداء المنفتح والعاقل وجود سياسة قوية مدعومة بوثائق إرشادية شاملة وتوافر الموارد وتقديم التدريب

لجميع الأطراف المعنية. وفي المقام الأول، تستدعي دورة إدارة الأداء الشاملة أن يكون المشرفون والموظفون ملتزمين بشكل متساوٍ بكيفية أداء العمل بفعالية.

يعد إطار عمل لتقييم الأداء والمكافآت لأصحاب الأداء الجيد نظاماً من الأنظمة القائمة على الجدارة المقترحة في هذا التقرير. ومن الناحية العملية، تعد معظم أنظمة إدارة الأداء مكلفة. وغالباً ما يتم تغييب الموظفين المعنيين من قبل التقييمات التقليدية، إذ غالباً ما تكون التعليقات وردود الفعل المتعلقة بالأداء محدودة، مما يؤثر سلباً على حماس الموظفين. لقد ركزت المناهج الحديثة على النتائج بدلاً من السمات الشخصية، كما اهتمت بالنظر إلى التقييمات كأداة تنموية، وعلى التقييمات التشاركية. أما أنظمة تقييم الأداء المفتوحة فهي تربط الأداء الفردي بالأهداف التنظيمية، وتعنى باختبار الكفاءات، وتساعد في خلق مناخ من المناقشة المفتوحة داخل الخدمة العامة. ويعد وجود هيئة رقابية محايدة، مثل لجنة الخدمة العامة أو إدارة الخدمة العامة، بالإضافة لوجود آليات الجذب المناسبة، شرطاً مسبقاً لأي نظام إدارة أداء. ومع ذلك، ينبغي أن نكون حريصين عند ربط التقييمات في مسائل الأجر والترقية. إذ لا تزال فوائد تطبيق ربط الأجر بالأداء غير مثبتة، كما أن متطلبات الإدارة وتكاليف إنشاء هذه الأنظمة قد تكون كبيرة. وتظهر التجربة أيضاً أن نظام الأجر المرتبط بالأداء من المرجح أن يواجه مقاومة وبالتالي يجب أن يكون له أولوية منخفضة على الأقل في البداية. ومن ناحية أخرى يفضل المديرون عدم التفريق بين مرؤوسهم، كما أن المكافآت القائمة على الأداء لا ترقى إلى مستوى اعتبارها حافزاً. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يشكل تقييم الأداء عنصراً واحداً فقط من عملية تحديد مدى ملاءمة الترقية، إذ يجب الاستناد أيضاً على اختبارات الكفاءة، والمقابلات المنظمة، وما إلى ذلك. وبشكل عام، يجب التركيز بشكل خاص عند تصميم أنظمة الأجور والأداء على كبار المسؤولين وإخضاهم لمزيد من التدقيق حيث يمكن أن يكون لذلك تأثيرات أكبر بكثير. ومع ذلك، فإن تحفيز الموظفين مهم أيضاً لتحسين أداء الإدارة العامة، فهو يمثل تحدياً وهدفاً في الوقت ذاته في ما يتعلق بجهود الإصلاح في العديد من البلدان الأخرى. وفي الأخير، يبدو أن إنشاء خدمة مدنية على أساس الجدارة هو أكثر الطرق فعالية لتحفيز الموظفين بينما يمكن اعتبار إصلاح الأجور ومراقبة الأداء أقل فعالية.

من الصعب مراقبة أداء الخدمة المدنية وتقييمه بشكل مباشر، خصوصاً قبل الإصلاح. سيكون من الممكن تطبيق نظام إدارة الأداء في الإدارة العامة الليبية، على الأقل في وحدات إدارية تجريبية مختارة، بناءً على النتائج - أي الخدمات المقدمة - ولكن، رغم ذلك قد يكون من الصعب استخدامه كمقياس للأداء، حيث غالباً ما تكون الوظائف في الخدمة المدنية معقدة للغاية. لذلك، من أجل تنفيذ نظام إدارة الأداء، سيكون من الجيد إنشاء وحدة منفصلة في الجهاز التنفيذي الأساسي لهذا الغرض، أو إسناد مثل هذه المهمة إلى وكالة عامة قائمة. وجدير بالقول أنه من شأن وجود نظام لقياس الأداء أن يشجع الوزارات، والوكالات العامة والحكومات المحلية لوضع أهداف أداء قابلة للقياس وإنشاء أنظمة قياس بالإضافة إلى توعية الموظفين العموميين بقضايا الانضباط والمصلحة العامة واستخدام الموارد العامة بعناية. وعلاوة على ذلك، من شأن نظام إدارة الأداء هذا أن يغير ثقافة تخطيط السياسات والمراقبة والتقييم في ليبيا واتخاذ عمليات تعتمد على البيانات.

ومن أجل القضاء على الجوانب السلبية للنهج الهرمي التقليدي لإدارة الأداء، تم تصميم النهج المجتمعية ("التصاعدية") لمراقبة الأداء وحتى لتوجيه الإصلاحات. ويستخدم هذا النهج أدوات مثل بطاقات أداء المواطن لرصد الخدمات العامة واستطلاعات المواطنين والعملاء. ومن المتوقع أن يمكن تعزيز النظام الهرمي لقياس الأداء وإدارته بنهج تصاعدي قائم على المواطن الموظفين العموميين من مواجهة ضغوط غير رسمية من أجل الأداء الجيد والمساءلة، فضلاً عن الضغوط الرسمية. ومع ذلك، فإن هذه الأساليب "التصاعدية" لإدارة الأداء قد تكون أكثر قابلية للتطبيق في مجال تقديم الخدمات (مثل خدمات الرعاية الصحية) منها لوظائف الإدارة العامة الأساسية (مثل الإدارة المالية أو المشورة بشأن السياسات أو العمليات الإدارية). كما يمكن للمستخدمين أن يتبعوا بسهولة سير الخدمات كما يمكنهم إعطاء تعليقات حول كيفية قيام مقدمي الخدمة بوظائفهم من أجل تحسين الأداء.

ومن ناحية أخرى، هناك مسألتان أخريان لهما أهمية خاصة بالنسبة للوضع في ليبيا وهما تتعلقان بشكل غير مباشر بإدارة أداء الموظفين وتتمثلان في: تطوير ووضع مدونات الأخلاقيات فيما يتعلق بالموظفين العموميين ثم زيادة الحافز الداخلي للموظفين العموميين.

ويمكن أن تساعد هذه "البنية الأساسية للأخلاقيات" - والتي تتكون من مزيج من المعايير واللوائح القانونية وإصلاحات الممارسات - في منع سوء السلوك والفساد في القطاع العام. ولذلك، فإن

التنفيذ الحاسم لمدونة قواعد الأخلاقيات هذه أمر ضروري للحد من مشاكل الفساد في الإدارة العامة.

ومن النقاط المهمة المتعلقة بإدارة الموظفين العموميين، والتي تم التعبير عنها بشكل عام في المقابلات التي أجريت لهذا المشروع، هي أن أداء الموظفين العموميين في ليبيا ليس العنصر الوحيد الذي يتسم بالضعف، بل معنوياتهم ودوافعهم كذلك. وبما أن تنفيذ إصلاحات الإدارة العامة المقترحة في هذا التقرير سيقع بالأساس على عاتق المسؤولين الحكوميين، فإن الرفع من معنوياتهم، وتحفيزهم على الاستعداد للقيام بالمهام ستسهل عمليات تنفيذ الإصلاح. ومن ناحية أخرى، إذا كانت الروح المعنوية وتحفيز المسؤولين الحكوميين منخفضة، فسيكون من الصعب حثهم على زيادة أدائهم من خلال فرض العقوبات، فذلك قد يؤدي إلى تعزيز مشاعر المقاومة الصامتة لديهم. ويرجع السبب في ذلك أنه بالإضافة إلى الحوافز التي تفرضها الإدارة الخارجية أو الإدارة العليا، لدى موظفي الخدمة المدنية أيضًا دوافع جوهرية ورغبة في الأداء. ولهذا السبب، من الضروري مراعاة معنويات ودوافع الموظفين العموميين في إعداد وتنفيذ كل إصلاح للإدارة العامة، والشروع في مبادرات لرفع معنوياتهم ودوافعهم، واتخاذ التدابير ذات الصلة.

5.3.5 إصلاحات إدارة الموارد البشرية

تعد قدرات وتفاني الأشخاص العاملين في الخدمات العامة أمرًا حيويًا لضمان فعالية عمل الإدارة. وفي ظل الظروف الإدارية والسياسية الهشة، يشكل الحصول على جودة أفضل من الموارد البشرية التحدي الأكبر. وبالتالي، يجب أن يتسم نظام إدارة الموارد البشرية (HRM) بالشفافية والحياد والنزاهة، وأن يكون قائمًا على الجدارة والكفاءة المهنيين، وأن يقوم بتقديم الحوافز للموظفين وفق معايير واضحة. وتغطي هذه السياسات الولوج للخدمة المدنية، والتوظيف والترقية على أساس الجدارة، والإفصاح عن الموجودات، وتناوب الموظفين على المناصب الحساسة. وفوق كل هذا، فإن الخدمة المدنية المحايدة والعالية الجودة من شأنها أن تمكن المؤسسات على جميع المستويات من المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي يتطلع لها المواطنون الليبيون.

وتحتاج الإدارة العامة الليبية إلى استراتيجية تعتمد استمرار تطوير وتحديث السياسات المتعلقة بالموارد البشرية وإنشاء خدمة مدنية حديثة في ليبيا. ويجب أن يكون الهدف العام

لإصلاح النظام الإداري للموظفين هو تطوير خدمة عامة مهنية، محايدة سياسياً، ومتوازنة وطنياً، تتسم بصفة الأخلاقية، والاستقرار، والتجاوب، وتحظى بالاحترام، وأن تكون قادرة على تقديم خدمات فعالة للحكومة والمواطنين. وفي هذا السياق، حددنا في ما يلي عدداً من المجالات الخاصة بسياسات الموارد البشرية، والتي ينبغي إيلاء اهتمام خاص لها في السنوات المقبلة:

يعتبر تخطيط الموارد البشرية عنصراً أساسياً من إدارة الموارد البشرية الحديثة لتنمية الأفراد والمؤسسات وإعدادهم للمستقبل. وهناك عدد من التقنيات التي تدعم تخطيط الموارد البشرية، بما في ذلك تقييم الوظائف وتصنيفها وتقدير حجم العمل والتخطيط الوظيفي. فبالإضافة إلى تحسين تخطيط القوى العاملة فحسب سيسمح اتخاذ نهج مشترك أيضاً بإجراء مقارنات بين هيكل ومستويات التوظيف في جميع قطاعات الحكومة كما أنه سيسمح بتعزيز مرونة تنقل الموظفين عبر المؤسسات العامة.

ولتفعيل استراتيجيات تخطيط الموارد البشرية، يحتاج المسؤولون الليبيون إلى الاتفاق على منهجية وتقنيات ومعايير مشتركة لتقييم الوظائف وتصنيفها وتقدير حجم العمل بالإضافة إلى معايير تخطيط القوى العاملة التي يمكن لجميع هيئات إدارة شؤون الموظفين المركزية اعتمادها وتعزيزها من أجل دعم عملية توحيد ممارسات الموارد البشرية في ليبيا.

وكما أشار عدد من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم، لا تتوفر سياسة توظيف متسقة في الخدمة المدنية الليبية حالياً. فيجب على سياسة التوظيف أن تقوم على المنافسة المفتوحة بين المتقدمين للوظيفة، وأن تهدف كذلك إلى تزويد مختلف مستويات الحكومة بموظفين مدنيين أكثر كفاءة وموثوقية. وترتبط هذه القضية ارتباطاً مباشراً بتخطيط الموارد البشرية في الخدمة المدنية. فبالإضافة إلى المؤهلات الرسمية والأقدمية، يجب أن تأخذ متطلبات التوظيف مهارات وقدرات وحماس ومواقف وإمكانات المرشحين بعين الاعتبار. إن غياب مثل هذه السياسة يحد من قدرة الإدارة والمديرين على تحديد والحفاظ على المترشحين وقادة المستقبل المحتملين. لذلك، ينبغي على الحكومة العمل مع الجامعات، والمسؤولين الحكوميين وممثلي منظمات المجتمع المدني لتطوير مجموعة من المهارات والكفاءات التي سيتم تحديدها واختبارها أثناء عملية التوظيف. بالإضافة إلى ذلك، يجب على المسؤولين عن التعيين والاختيار أن يكونوا على دراية بالأنظمة المعمول بها، ويجب أن يكونوا مجهزين بالمهارات والقدرات لإجراء مقابلات توظيف جيدة وإصدار أحكام موضوعية عن المرشحين في إطار منافسة مفتوحة ونزيهة. كما يجب على

سياسة التوظيف مراعاة تكافؤ الفرص لجميع شرائح المجتمع. و من المقترحات العملية التي أثارها الأشخاص الذين تمت مقابلتهم من أجل مكافأة الموظفين ذوي الأداء العالي تطوير برنامج مميز. وهو برنامج يمكن تصميمه لتعيين موظفين حاليين يشغلون رتب الخدمة المدنية أصلاً. إذ يمكن اختيار الموظفين الذين "عملوا بجد" منهم وضمان مسار وظيفي لهم في القسم الذين يشغلون به.

يعد الوصول إلى البيانات الدقيقة في الوقت المناسب باستخدام نظام إدارة الموارد البشرية أمراً ضرورياً للخروج بقرارات ناجعة وإدارة فعالة. ولذلك، يجب أن تمتلك وكالة الخدمة المدنية القوية من التاحية التقنية الأدوات المناسبة لضمان التخطيط الملائم للقوى العاملة (أحد أضعف المجالات في ليبيا) فضلاً عن العمليات الرئيسية الأخرى، فذلك سيساعد على الاستفادة بشكل أمثل من المواهب في القطاع العام. فيما أن ليبيا تمتلك قوة عاملة أصغر فإن ذلك سيسهل تنفيذ هذه الأنظمة فيها أكثر من البلدان الأخرى. ومن شأن نظام إدارة موارد بشرية فعال ومتكامل أن يعمل على أتمتة العمليات وتسهيلها وإزالة الأخطاء الموجودة والقضاء على عدم الكفاءة. كما أنه سيساعد في تخطيط التوظيف في المستقبل في سياق القيود المالية. ومن أجل التنفيذ الناجح لنظام إدارة الموارد البشرية المتكامل، فإن بعض الاعتبارات المهمة تتمثل في الانتقال من أنظمة كشوف المرتبات إلى منصات إدارة المواهب، مما يضمن تغطية شاملة وتوفير تدريب مناسب.

يطور التوظيف على أساس الجدارة و التصنيف الوظيفي والذي يمكن التنبؤ به قدرات موظفي الخدمة المدنية وأدائهم كما أنهما يعتبران آلية للمساءلة من قبل المواطنين. وبالإضافة لذلك، فإن بناء القرارات المتعلقة بالموظفين على أساس الكفاءة والجدارة المهنية من شأنه أيضاً أن يقلل بشكل منهجي من مستوى الفساد، كما يمكن لذلك أن يساعد أيضاً في جذب قوى عاملة ذات تعليم جيد. ويعد هذا أمراً مهماً لأن حصول موظفي الخدمة المدنية على مستوى أعلى من التعليم مرتبط بزيادة تعبئة الإيرادات الضريبية، وتقليل الفساد، وإدارة مالية عامة أفضل، ونمو اقتصادي أعلى.

يمكن للحكومة الليبية تعزيز التعيينات على أساس الجدارة في الخدمة المدنية من خلال الترتيبات التنظيمية: على سبيل المثال، الأحكام القانونية، والاعتماد على وكالة التوظيف المركزية، ومدونة قواعد السلوك الداخلية، والفصل بين المجالات الإدارية والسياسية. وسيكون من الممكن أيضاً

اتخاذ خطوات أخرى أساسية لتعزيز الأنظمة القائمة على الجدارة من خلال الإعلان عن الالتزام بمبادئ الجدارة، وتحديد أي استثناءات، ومراجعة الممارسات الحالية، وإجراء عملية اختيار سليمة. وتتضمن عملية الاختيار هذه تحليل والإعلان عن الوظيفة، ونموذج طلب موحد، ومخططاً للتسجيل، وإعداد قائمة قصيرة للمرشحين، وعملية اختيار نهائية، وتحديد موعد بناءً على الدرجات المحرزة، مع الإخطار بالنتائج. وفي عملية الفرز "المتدرجة" هذه، يكون من المهم التأكد من عدم امتلاك أي شخص للتصويت الحاسم في جميع المراحل (Reid 2009). وبما أن إنشاء مركز تقييم يتضمن إجراء مقابلات واختبارات مكتوبة أو شفوية أخرى يبقى أساسياً لاختيار الموظفين، يجب إنشاء مؤسسة مستقلة للقيام بهذا الدور في إطار إصلاحات الخدمة المدنية.

وفي السياق الذي يكون فيه معظم موظفي الخدمة المدنية دائمين، من الضروري أن تستثمر ليبيا في تنمية المواهب وإنشاء نظام إدارة مهنية داخل القطاع العام. وخلافاً لنظام القذافي الذي كان يشكل فيه المسؤولون السياسيون حصة أكبر من إجمالي التوظيف، ينبغي على الحكومة اللبية أن تولي مزيداً من الاهتمام لتوفير فرص التطوير الوظيفي لموظفي الخدمة المدنية، وخاصة أولئك الذين سيصبحون أمناء دائمين أو مديرين من المستوى المتوسط في المستقبل. في هذا السياق، فإن حقيقة أن إدارة التطوير هي النظام الفرعي الأقل أداءً لإدارة الموارد البشرية هو دعوة واضحة للعمل في هذا المجال. وقد يستلزم ذلك تنفيذ تحليل الثغرات في المهارات وإعداد خطة عمل للتدريب في القطاعات ذات الأولوية في الخدمة المدنية، فضلاً عن وضع نموذج أقوى للتطوير الوظيفي.

تعتبر الأجور والحوافز التنافسية شروطاً ضرورية، ولكنها ليست كافية، لبناء القدرة على أداء المهام الحاسمة بفعالية. إذ أن تحسين أداء المهام يجب أن يبدأ برسم خرائط للمنظمات المشاركة في أدائها. وتشكل الخريطة التنظيمية تصوراً عن شبكة المهمة أي: المنظمات ذات المسؤولية الأساسية عن تنفيذ المهمة، والمنظمات الأقل مركزية والتي لا تزال تلعب دوراً، وتلك التي تقدم أنواعاً مختلفة من الدعم لأداء المهام. ويعتبر وصف التفاعلات بين هذه المنظمات أمراً مهماً، فضلاً عن تحليل ما إذا كانت هذه التفاعلات بين المؤسسات فعالة أو تعرف ضعفاً من حيث القدرات.

وبناءً على هذه التقييمات، يمكن للحكومة أن تبادر في إعداد برامج تدريبية من شأنها أن تساعد في تطوير المهارات وبناء القدرات في المجالات المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات، وربما يتحقق ذلك بتمويل ومساعدة من المانحين. كما يجب أن يغطي هذا التدريب الجوانب الفنية والعملية. وزيادة على ذلك، ينبغي أخذ القدرة المؤسسية والاستيعابية للبلد في الاعتبار من أجل الاستخدام الأمثل لهذه المهارات. وفي بلد مثل ليبيا، حيث يعتبر القطاع العام كبيراً، سيتضمن ذلك غالباً تغييرات تنظيمية وتحسينات في هياكل الحوافز المصممة لتعزيز الأداء والإنتاجية وتعزيز إعادة نشر الموظفين في القطاع الخاص.

يشكل الموظفون غير المؤهلين وذوي الخبرة المنخفضة، الذين يتم ترقيتهم بشكل سريع جداً إلى المناصب الإدارية، مشكلة رئيسية في الخدمة المدنية الليبية، لذا يجب أن يكون التدريب سمة مركزية لبرنامج إصلاح الإدارة العامة. وتتراوح التدخلات اللازمة بين التدريب الفني المتخصص و التعليم العام ومهارات الإدارة.

لا تختلف المشاكل التي تواجه أنظمة التدريب في ليبيا في جوهرها عن تلك التي تواجهها العديد من البلدان النامية الأخرى. وتتجلى هذه المشاكل في: عدم وجود سياسة تدريب محددة بوضوح على المستوى الوطني، وعدم وجود أهداف مصاغة، ونقص التنسيق بين الوزارات، والتوزيع غير المتكافئ للموارد وفي الوصول للتدريب، وتقييم غير كافٍ للاحتياجات فيما يتعلق بالموارد المتاحة، وغياب أي تقييم لمحتوى وتأثير الحلقات التدريبية، وصعوبة تحفيز الموظفين، إلخ.

غالبًا ما تعجز البرامج التدريبية القليلة الحالية عن تغطية جميع الموظفين، وهي برامج بدائية تقوم بتلقين بعض المعلومات الفنية. ومع ذلك، على الرغم من ندرة عددها ومحتواها، فمن الممكن العثور على برامج تدريبية تعمل على تحسين القدرات القيادية للموظفين، وتهدف إلى ضمان تطورهم الشخصي وزيادة كفاءة عملهم. وتشمل المشاكل الكبيرة الأخرى المتعلقة بالتدريب في ليبيا كفاية التدريب واختيار المرشحين للتدريب والاحتفاظ بالموظفين المدربين بمجرد تدريبهم.

بينما يمكن اختيار عدة أنواع من التدريب، يظل التدريب أثناء الخدمة هو الأكثر شيوعاً. بالنسبة للموظفين المبتدئين، قد يكون التدريب في كلية تدريب محلية، أو عن طريق التكليف بمهمة، أما بالنسبة للموظفين من المستوى المتوسط والكبير، فقد ثبت أن التدريب المتخصص مفيد. وتحظى الرحلات الدراسية بالخارج بشعبية عامة ويمكن أن توفر مزايا، لكنها باهظة الثمن ويمكن إساءة

استخدامها بسهولة. يوفر كل التدريب شكلاً من أشكال الامتياز، لذا يجب التحلي بالشفافية عند اختيار المرشحين.

وبالتالي، فإن اتخاذ سياسة تدريب وطنية وإنشاء مراكز تدريب عالية الجودة لفائدة موظفي الإدارة العامة أمران مهمان لضمان استدامة برامج التدريب. وأخيراً، يمكن القول أن التدريب يقتصر عموماً على موظفي الحكومة المركزية. أما بالنسبة للمركزية، فمن المهم إشراك المسؤولين المحليين في برامج التدريب الوطنية بشكل متزايد، حيث أنه من المتوقع نقل المزيد من الخدمات العامة إلى الحكومات المحلية في المستقبل القريب.

وفي ظل هذه الظروف، يمكن للمانحين الدوليين وبعض الجامعات الراسخة تقديم بعض المساعدة الفنية لسد فجوات المهارات المحددة في الوظائف الحكومية الأساسية. كما ينبغي تطوير علاقات "التوأمة" بين الموظفين المحليين والوافدين كما قدر الإمكان؛ ويجب أيضاً إثبات نقل المعرفة إلى الموظفين المحليين حين تنتهي مهمة الوافدين. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي اتخاذ تدابير لإعادة بناء عادات العمل لموظفي الحكومة الليبية، مثل الحضور في الوقت المحدد، واحترام المواعيد النهائية واتباع التعليمات. ومن الملاحظ أن عادات العمل هذه قد تراجعت إبان النزاع، وفي هذا الصدد، سيكون التدريب السريع مناسباً داخل أقسام الإدارة العامة بأكملها.

وفي الأخير، يجب على الجهات المانحة والحكومة صياغة استراتيجية للموارد البشرية لتقليل الاعتماد على خدمات المساعدة الفنية الخارجية على المدى المتوسط والطويل. ويجب أن تتضمن هذه الإستراتيجية تقديم برامج أوسع لتدريب موظفي الحكومة على المهارات الأساسية الضرورية مثل المحاسبة ومهارات الكمبيوتر الأساسية والإدارة البسيطة.

5.3.6. إصلاح الأجور والحوافز

ما زالت ظروف العمل غير الملائمة لموظفي الخدمة المدنية تشكل عقبة رئيسية أمام تحسين أداء الخدمة المدنية الليبية. فلتحقيق النجاح، يجب أن تلتزم الحكومة بتحويل الراتب الأساسي إلى أجر معيشي بمرور الوقت، وإصلاح هيكل الأجور والمزايا من خلال تقليل الفروق، وإدخال الجوانب المتعلقة بالأداء. ومع ذلك، هناك حاجة إلى اتخاذ نهج حذر وعملي لإصلاح الخدمة المدنية. كما يجب تقديم الأجور المتعلقة بالأداء قدر الإمكان، ولكن على أساس تجريبي في البداية، والتركيز على تدابير مثل الحضور وتحقيق أهداف وغايات أخرى يمكن قياسها بسهولة.

الشكل 11. معضلة الراتب



المصدر: من إعداد المؤلفين

يعد حجم الخدمة المدنية المتزايد خلال العقود الثلاثة الماضية فضلا عن تدهور الأوضاع الاقتصادية في البلاد أحد الأسباب التي أدت إلى ظهور مشاكل الأجور المزمنة في ليبيا. إذ أن نقص الأموال اللازمة لدفع أجور عدد متزايد من العمال قد أدى إلى انخفاض في الرواتب. ومع ذلك، فإن تقليص الحجم بشكل عام لا يولد مدخرات كافية لتمويل الزيادات الكبيرة في الأجور، على الأقل على المدى القصير. فعندما لا يتم اتخاذ أي إجراء أو الوصول لأي حل، فإن الخيار الافتراضي هو أن الموظفين المدنيين الذين يتقاضون رواتب منخفضة أسيجبرون على البحث عن وظيفتين إضافيتين أو ثلاث. وقد يؤدي ذلك لعدم اهتمام العديد من الموظفي الخدمة المدنية بعملهم الحكومي أو تكريس الوقت الكافي له . وقد يكون لذلك آثار سلبية على جهود مكافحة الفساد كذلك.

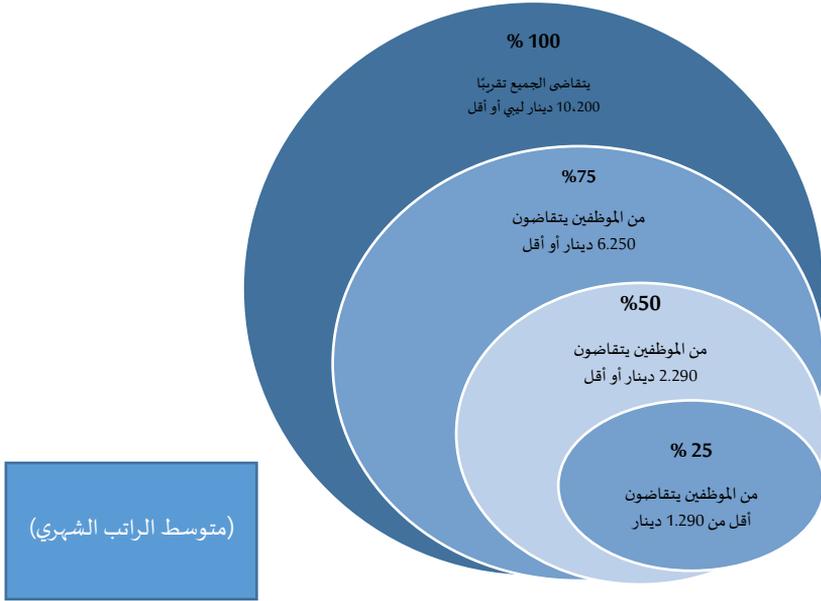
هناك ثلاث قضايا رئيسية تتعلق بالأجور والتعويضات، وكلها مستمدة إلى حد كبير من الجهود المبذولة لتخفيض فاتورة أجور الخدمة العامة أثناء تنفيذ برامج الإصلاح:

أولا: الأجور منخفضة للغاية – إذ غالبًا ما يواجه موظفو القطاع العام في ليبيا جداول رواتب بالكاد تكفي للعيش الكريم؛ كما أن أجور الخدمة العامة لا تغطي أجور القطاع الخاص؛ ولا تقدم تعويضات عن مناصب العمل في مواقع نائية. فعلى سبيل المثال، يبلغ متوسط راتب الأستاذ الجامعي حوالي 400 دولار أمريكي، بينما يتلقى مدرسو المدرسة الثانوية قرابة 100 دولار أمريكي.

ثانيا. الأجور محدودة - رواتب التنفيذيين لا تعكس مهاراتهم وتدريبهم وأقدميتهم.

ثالثا. الأجور في القطاع العام ليست عادلة.

الشكل 12. توزيع الرواتب في ليبيا



المصدر: <http://www.salaryexplorer.com/salary-survey.php?loc=122&loctype=1>

وعلى الرغم من أن أحد الأسباب الرئيسية لانخفاض الأجور هو تضخم حجم القوى العاملة في القطاع العام وأن نوعاً ما من التقليل يبدو ضرورياً، يجب اختيار آليات تقليص الحجم بعناية، مع التركيز على المغادرة الطوعية والتقاعد المبكر، ويجب أن يقترن برامج إعادة التدريب وإعادة التوزيع والائتمان والأشغال العامة للموظفين الفائضين عن الحاجة.

يؤدي ضعف التعويضات والمزايا في ليبيا، لا سيما بسبب زيادة عدد الموظفين، إلى انخفاض الحافز وارتفاع الفساد وفقدان الموظفين المؤهلين وسوء الخدمة في المناطق النائية وتقويض الاستثمارات في التدريب، فضلاً عن اتخاذ عدد من "استراتيجيات المواجهة" التي يحتمل أن تكون ضارة. وفي سياق ليبيا، وفقاً لبعض الأشخاص أجريت معهم المقابلة، تشمل استراتيجيات المواجهة هذه الوظائف الثانوية، والسلوك العدواني المتمثل في الرسوم غير القانونية، والمكافآت المجانية. ومع ذلك، فإن التدخلات لتحسين الأجور وظروف العمل ستؤتي ثمارها إذا ما اقترنت بمبادرات أخرى وإصلاحات الخدمة المدنية مثل إدارة الأداء. وعلى أي حال، من أجل تحسين تقديم الخدمات وجذب الموظفين والاحتفاظ بهم وتحفيزهم في ضوء الموارد المحدودة والخدمات

العامة المتضخمة، على الحكومة الليبية إيجاد حل أمثل لدائرة الرواتب المنخفضة والموظفين العموميين الفائضين عن الحاجة.

بالنظر إلى انخفاض مستوى الرواتب في القطاع العام والخدمة المدنية في ليبيا، من السهل استنتاج أن مستوى عالٍ من الراتب الأساسي من شأنه أن يحفز الموظفين العموميين الليبيين. ومع ذلك، فإن تكييف الأجور وفقاً لظروف سوق العمل ذات الصلة عادة ما يكون عاملاً ضرورياً ولكنه غير كافٍ للأداء الجيد. فيعتبر سد الفجوة بين الراتب والتوقعات الاجتماعية للمهنيين في القطاع الخاص والظروف التي يمكن أن توفرها الخدمة العامة أمراً غير واقعي في ليبيا، على الأقل في الوقت الحاضر، في ظل الظروف الاقتصادية الهشة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحوافز غير المالية لموظفي الخدمة المدنية، مثل الشعور بالواجب المدني أو المساءلة، مهمة أيضاً.

يكن الحل على المدى المتوسط والطويل لكل من مشاكل الأداء المنخفض والأجور المنخفضة في تقديم مخططات الأجور المتعلقة بالأداء. إلا أنه لن يكون من السهل - بالنسبة لبعض الوظائف في الإدارة العامة، مثل عدد من الوظائف المعقدة في الخدمة المدنية الأساسية (أي التي تنطوي على مهام معقدة وصعوبة في قياس النتائج) - الوصول إلى استنتاج عام فيما يتعلق بآثار الأجور المرتبطة بمخططات الأداء. وعلاوة على ذلك، زعم بعض الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات أنه من الصعب تنفيذ الأجور المتعلقة بالأداء في كثير من الحالات بسبب صعوبة قياس الأداء بالإضافة لمقاومة الموظفين العموميين لهذه النهج وذلك نابع من مخاوفهم بشأن كفاءتها وعدالتها في ظل انتشار الفساد والمحسوبية.

ومن ناحية أخرى، فإن رفع رواتب موظفي الخدمة المدنية بشكل دائم إلى مستويات تنافسية في ليبيا أمر غير واقعي. فعلى المدى القصير، يمكن للمانحين تقديم مكملات الرواتب أو الزيادات الإضافية لثني الموظفين عن تولي وظائف إضافية ("عمل إضافي")، وهو أمر منتشر على نطاق واسع في ليبيا، ولتعيين موظفين مهينين بسرعة. وتتضمن هذه الزيادات مدفوعات نقدية رسمية أو مزايا عينية يتلقاها موظف الخدمة المدنية دون غيره من الزملاء من نفس الرتبة. ومع ذلك، هناك خطر يتمثل في أن المنافسة بين الجهات المانحة لتعيين أفضل الموظفين، غالباً من خلال تقديم رواتب أعلى، يمكن أن "تلحق" بالموظفين الأكفاء من الوزارات الأخرى. وبالتالي، يمكن أن يساهم ذلك في حلقة مفرغة، مما يخلق ضغوطاً لمزيد من وحدات تنفيذ المشروع خارج الخدمة

المدنية. ويمكن أن يؤدي هذا أيضًا إلى التأثير سلبًا على سوق العمل المحلي، وخلق ضغوط تضخمية وإحداث خلل في التوازن بين الأجور والمهارات، حيث تصبح المهارات اللغوية الأكثر ربحًا. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تساهم "عمليات زيادة الرصيد" في تكوين انطباعات بمحسوبية المانحين. وبدلاً من ذلك، فإن ما يوصى به في الحالة الليبية هو تطبيق الأنظمة التنفيذية لضمان وضوح جميع العلاوات الحكومية، ومنع الموظفين المدنيين الحاليين من تلقي دعم من أي مصدر غير وظيفتهم الأساسية في الخدمة المدنية في ليبيا.

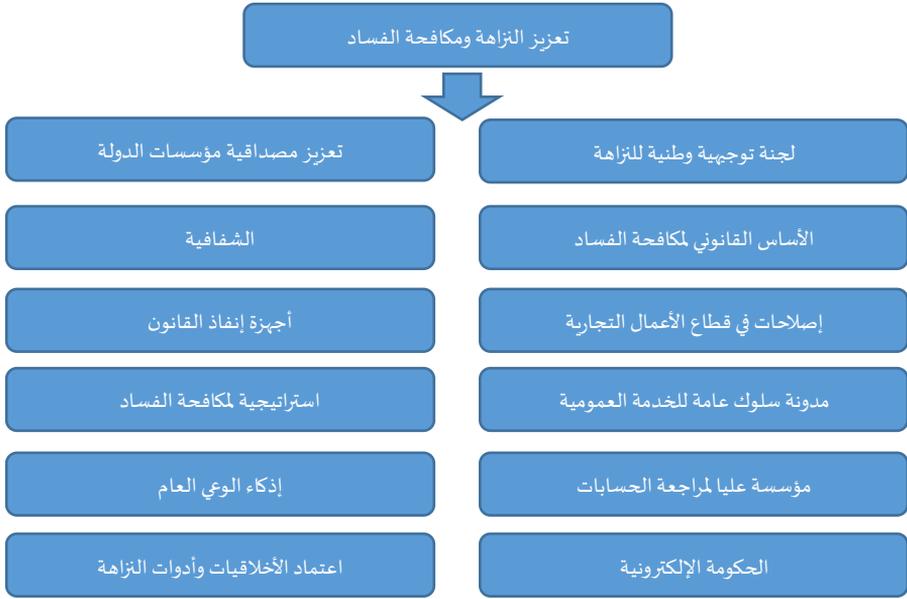
تصورات الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلة حول إدارة الموارد البشرية والخدمة المدنية

- يجب أن يكون التقليل خطة طويلة الأجل كما يجب أن يكون تنفيذها مصحوبًا بتأمين على العمل يضمن 80% من الرواتب الحالية... فإن دفع الموظفين للتقاعد والاستفادة من نسبة معينة من رواتبهم سيكفون قد يكون مقبولاً أكثر من إبقائهم في وظائفهم كموظفين مدنيين أو كموظفين في القطاع العام.
- يعد ربط الدفع بالأداء أمراً ضرورياً. إذ يجب أن يكون هناك حد أدنى للأجور لكل موظف حكومي ليضمن قوت يومه ومع ذلك، نحن بحاجة إلى التفريق بين الأشخاص الذين يعملون بجد والموظفين المتقاعسين عند تقديم الأجور المرتبطة بالأداء.
- نحتاج من مائة إلى مائتي ألف موظف حكومي، لكن لدينا ما لا يقل عن مليوني موظف في الوقت الحالي.

5.4 تعزيز النزاهة العامة ومنع الفساد

تعرف منظمة ترانسبارانسي إنترناشيونال (Transparency International) (2018) الفساد بأنه "إساءة استخدام السلطة لتحقيق مكاسب شخصية". وإنها مشكلة خطيرة للغاية ليس فقط في ليبيا ولكن في جميع أنحاء العالم تقريبًا، ولكن الفساد قد وصل إلى مستوى حاد للغاية في ليبيا ويعتقد أنه جزء لا يتجزأ من الحكومة الأساسية وكذلك في المنظمات العامة الأخرى، وبالتالي فإن هذا الأمر يتطلب عناية كبيرة.

الشكل 13: الإصلاحات المقترحة في مجال مكافحة الفساد وتوفير إستراتيجية النزاهة



المصدر: من إعداد المؤلفين

5.4.1 الفساد وأبعاده في ليبيا

في عام 2018، صنفت منظمة الشفافية الدولية ليبيا في المرتبة 170 من أصل 180 دولة، إذ حصلت ليبيا على 17 درجة من أصل 100 (Akhagbeni, 2019). وقد عانى الاقتصاد الليبي من الفساد الذي طال جميع القطاعات. ويعتبر القطاع العام والنظام القضائي الأكثر تضرراً. وعلى الرغم من تفشي الفساد في ظل حكم القذافي، إلا أن الوضع ازداد سوءاً بعد الثورة التي أعقبت عام 2011.

أصبح الفساد في ليبيا السبب الرئيسي لفشل النظام الليبي الحاكم في تحقيق أهدافه الاجتماعية والاقتصادية والتنموية. وتشمل هذه العوامل، على سبيل المثال لا الحصر، التشريعات الإدارية والوظيفية الضعيفة وذات الأثر الرجعي التي لا تسمح بتطوير قطاع الخدمات العامة، والتغييرات المستمرة في الإطار الإداري، وإلغاء أو دمج الوحدات الإدارية K، الأمر الذي يحيل إلى عدم وضوح الأسس الإدارية (Akhagbeni, 2019).

وقد أدى ذلك إلى ضعف تقديم الخدمات وانعدام ثقة الشعب في الدولة ومؤسساتها وأجهزتها. كما أن نظام القذافي لم يتخذ أي إجراءات جديّة ضد الفساد. وهناك عدة أسباب لهذا التردد. فقد استخدم الفساد كوسيلة لكسب الولاء المطلق لنظامه. ومع ذلك، تزعم المنظمات والمراقبون الدوليون مثل منظمة الشفافية الدولية والبنك الدولي أن الفساد قد اشتد بعد الثورة الليبية عام 2011 ضد نظام معمر القذافي. حيث عرفت ليبيا حالات عديدة من الإفلات من العقاب في ظل حكم القذافي، على الرغم من الجهود المبذولة لمكافحة الفساد. وفي السنوات الأخيرة، فشلت عدة حكومات ما بعد الثورة في معالجة المشكلة الحقيقية والخطيرة المتمثلة في انتشار الفساد في البلاد.

ولدراسة معضلة الفساد في ليبيا، يجب تحليل عدد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية المؤدية إلى استمرار الفساد المنتشر الآن في جميع القطاعات، إذ يجب وصف كل عامل بإيجاز من حيث الموضوع وارتباطه، ذلك أن الفساد يؤدي إلى عدم الاستقرار وانعدام الأمن في ليبيا.

ويرتفع الفساد عندما لا تتحقق الفرص السياسية؛ على سبيل المثال، عندما تكون السياسات والمؤسسات ضعيفة (Anderson and Gray 2006). كما تفتقر المؤسسات الضعيفة إلى القدرة على تنفيذ العمليات التي تسهل أو تقيد أحكام السياسة، أو عندما لا تلبى السياسة نفسها الاحتياجات المشروعة لكيان اجتماعي. وبما أن السلطة المطلقة هي سبب أساسي للفساد السياسي، فإن حكم القذافي قد هبأ بيئة سياسية مواتية للفساد في ليبيا على مدى 42 عامًا. وعلى الرغم من حدوث تغيير في النظام السياسي في عام 2011، بسبب الصراع الداخلي المستمر والحرب الأهلية، إلا أن ليبيا لم تنشئ بعد سلطة سياسية قوية. لذلك، فإن الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في البلاد ضعيف، كما أن عدم الاستقرار السياسي قد أدى إلى تقويض سيادة القانون. ويجب الإشارة أن جميع القوانين الليبية مستمدة من الإعلان الدستوري الذي دخل حيز التنفيذ بعد الإطاحة بالقذافي، إذ لا زال المجلس الدستوري الليبي بصدد صياغة الدستور. ولذلك، فإن النظام القضائي والجهاز الأمني غير فعالين، مما يجعل تطبيق القانون صعباً للغاية (تقرير الفساد في ليبيا، 2016).

حقق المؤتمر الوطني العام تقدماً كبيراً في ما يتعلق بتوفير المعلومات حول أنشطته مقارنة بالهيئة التشريعية خلال النظام السابق. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمد المؤتمر الوطني العام مجموعة من

القواعد الإجرائية التي تضمن أن يكون المؤتمر الوطني العام مستقلاً للغاية، وسيكون قادراً على مساءلة الحكومة، كما أن البرلمانين لن يتمتعوا بالحصانة من حيث الملاحقة القضائية على الجرائم المرتكبة في سياق مهامهم الرسمية. ومع ذلك، فإن هذه القواعد لم تدخل حيز التنفيذ بعد لأن المؤتمر الوطني العام ليس لديه مدونة سلوك ويفتقر إلى نظام شفاف (Akhhagbeni, 2019). ولذلك، فإن غياب الشفافية في النظام السياسي قد زاد من احتمال تحول ليبيا إلى دولة هشة وضاعف من فرص ظهور الفساد السياسي.

وهناك شعور عام قوي في ليبيا (Akhhagbeni, 2019) بأن القطاع العام هو أكثر المؤسسات فساداً في ليبيا. إذ تشكل الرشوة والمحسوبية في معظم الحالات أكبر مشاكل هذا القطاع. ويطلق على هذا السلوك الاستعانة بالواسطة، أي "الوسيط". وهي ممارسة متجذرة بعمق في المجتمع الليبي، حيث ينحاز من هم في السلطة لأقاربهم أو أصدقائهم، لا سيما من خلال منحهم وظائف و امتيازات خاصة.

كما يشمل البعد السياسي للفساد ضعف الاستراتيجيات التي يضعها المسؤولون لخلق بيئة يطبق فيها القانون على الجميع ولا يستثنى بعض الشخصيات المشهورة (Heywood, 2014). إن العواقب التي يتحملها أصحاب النفوذ والسلطة هي بسيطة للغاية وقد تكون منعدمة، إذ أنه لا يتم محاسبة هؤلاء عن غالبية الأعمال الشنيعة التي يرتكبونها. وفي ليبيا، يدعي السياسيون مكافحة الفساد من خلال حماية زملائهم من الملاحقة القضائية ودفع الرشاوى لتحقيق أهدافهم وردع هيئات مكافحة الفساد عن تنفيذ مهامها، إذ تلجأ النخبة السياسية في ليبيا إلى تهديد هيئات مكافحة الفساد في الدولة. ويؤدي هذا الشكل من أشكال الفساد في القطاع العام إلى تقويض الديمقراطية بشدة في البلاد.

يمس البعد الاقتصادي للفساد تراكم الثروة العامة وقد يؤدي ذلك إلى شح الموارد وتدهورها. ويؤثر الفساد المتفشى سلباً على اقتصاد الدولة خصوصاً عندما يقترن بسوء استخدام السلطة. ويعتمد الاقتصاد الليبي بشكل كبير على النفط. إذ تسيطر الحكومة على قطاع النفط، وتأتي 75٪ من إجمالي الإيرادات الحكومية من صادرات النفط. إلا أن القيمة الكبيرة للنفط تدفع مختلف الفاعلين السياسيين للتنافس للسيطرة على موارده. فمنذ عام 2010، انخفض إنتاج ليبيا وصادراتها من النفط بشكل حاد. وهذا الانخفاض راجع بشكل أساسي لفساد النظام السياسي.

ومن الواضح أن النفط ضروري للاقتصاد الليبي، لكنه أصبح مصدرًا محتملاً للفساد الحكومي في البلاد.

ويتمثل البعد الاقتصادي للفساد أيضًا في فكرة أن المستويات العالية للفساد تعوق بشكل كبير التنمية الاقتصادية للأمة ونموها كما تؤثر سلبيًا على توفير الموارد العامة أو الخاصة في الدولة. والجدير بالذكر أن الفساد يخلق بيئة تمنع الشركات من العمل على النحو الأمثل، مما يقلل من فرصة توليد الإيرادات بشكل فعال من خلال الضرائب. ففي حالة ليبيا، يتجلى البعد الاقتصادي للفساد في مستويات العائدات التي يدرها المستثمرون من عملياتهم (Wijaya, Supriyono, & Shariha 2016). وبالتالي، يقف الانخفاض الكبير في مستويات عوائد الاستثمار والمترتب عن العمليات التجارية غير الأخلاقية في السوق بشكل كبير عائقًا أمام أي تطور إقتصادي في ليبيا.

ويجبر البعد الاجتماعي للفساد المواطنين على التفاعل مع بيئة فاسدة. كما أن للفساد عواقب وخيمة حيث يؤدي إلى اهتزاز الثقة في هياكل وعمليات النظام السياسي لأنه ناتج عن سلوكيات تتمثل في التسلط والجشع. وكمثال على هذه العواقب، فإن المستويات العالية من الفساد التي سادت النظام السابق في ليبيا قد أدت إلى الحد من فعالية ودور المجتمع المدني في ليبيا، إذ نلاحظ أنه منذ ظهور الثورة، تباطأ وتراجع دور المجتمع المدني. وعلاوة على ذلك، يعاني الإعلام الليبي بشدة من إرث النظام السابق. فخلال نظام القذافي، تم استخدام وسائل الإعلام العامة حصريًا للحفاظ على سلطة الدولة ومصالح النخبة السياسية. ومع ذلك، حاولت وسائل الإعلام الجديدة أن تتحرر من ذلك الإرث بعد ثورة 2011، لكنها فشلت لأن القانون لم يتم تطبيقه بسبب سوء الإدارة.

ومن الناحية العملية، أدى الفساد السياسي المستمر وغياب المجتمع المدني و عدم استقرار المؤسسات والإدارة السيئة للنظام السياسي إلى تعزيز الفساد في المجتمع الليبي، مما أتاح الفرص أمام الوسطاء لاستخدام علاقاتهم وجمع الرشاوى مقابل توفير خدمات للناس (Khan 2013). وشجع الفساد الآخرين على فعل نفس الشيء، الأمر الذي أدى إلى تفاقم المشكلة لأنه غير جل الممارسات حيث أن عامة الناس صاروا ينظرون للفساد على أنه أمر عادي وأنه هو القاعدة. ومن ناحية أخرى، يرى القطاع الخاص والبنوك والجامعات والميليشيات أنها فرصة لكسب المال. و صار كل هذا يتم في الخفاء طبعًا وبعذر عشوائي. إن فكرة العمل بشكل مهني أو مهني هي ببساطة غائبة إلا أنها كافية للعمل في ليبيا (Khan 2013).

ويتعلق البعد الاجتماعي للفساد أيضًا بفقدان ثقة المواطنين في الهيئات التي تتولى القيام بمختلف الأنشطة في الدولة (Wijaya, Supriyono, & Shariha 2016). فانتشار الأنشطة الفاسدة بين كبار المسؤولين في منظمة تدبير المؤسسات العامة يدفع المواطنين لتبني موقف سلبي تجاه المؤسسة وبالتالي يتراجعون عن دعم الهيئات في أداء مهامهم. ففي حالة ليبيا، فقد الشعب الثقة في مؤسسات مثل الشرطة لأنه يرى أن الشرطة نفسها هي متورطة وتعاني من مستويات عالية من الفساد في البلاد. وبالتالي، لذلك فإن أفراد الشعب ليسوا على استعداد لإبلاغ مسؤولي الأمن بأي أعمال فساد. كما يتجلى البعد الاجتماعي لانتشار الفساد في غياب العدالة في أنظمة مثل القضاء والأجهزة الأمنية (Chivvis, Martini & Rand 2014).

إن ارتفاع مؤشر الفساد في ليبيا ينذر بتدهور الحكومة وضعف القوانين وغياب التشريعات المناسبة. ويتجلى الفساد في غياب أوفشل المعايير والمبادئ التنظيمية والقانونية، فضلا عن انتشار النزعة الفردية، مما يؤدي إلى إساءة استخدام المكاتب الحكومية وموارد الدولة لتحقيق مصالح الأفراد أو الجماعات على حساب الدور المركزي للحكومة. (Loop Research, 2016). وعلى الرغم من أن القوانين المختلفة في ليبيا تنص على التعاون والتنسيق الوثيقين بين مختلف السلطات الوطنية المختصة بشأن مسألة مكافحة الفساد وتعزيز الأخلاقيات في أماكن العمل العامة، إلا أن هذا التعاون تعيقه عدة عوامل، وعلى رأسها الوضع الحالي للحرب الداخلية في البلاد.

وفي 2013، أقرت ليبيا أن الاتفاقيات الدولية لها الأسبقية على التشريعات المحلية. المبادئ القانونية التي اعتمدها المحكمة العليا ملزمة لجميع المحاكم وجميع الجهات القضائية الأخرى في ليبيا، وفقاً للقانون رقم 6 لسنة 1982، المعدل بالقانون رقم 33 لسنة 2012 (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2018). وهذا مفاده أنه على الرغم من أن التشريعات الوطنية لمكافحة الفساد ليست كافية، فإن الافتقار إلى إطار قانوني ليس سبباً حقيقياً لعدم مكافحة الفساد لأن الاتفاقيات الدولية تنص على مكافحة هذه الآفة بقوة. وعلى العكس من ذلك، إذا كانت التشريعات الوطنية شاملة ومنفتحة وقوية بما يكفي لتشمل عقوبات، فإن هذا سيعيق تنفيذ التشريع. ومع ذلك، سيكون من المبالغة الادعاء بأن التشريعات الوطنية الليبية مناسبة في هذا الصدد وأنها تخدم أغراض مكافحة الفساد وترسيخ ثقافة أخلاقية في المؤسسات العامة.

5.4.2 ليبيا ومؤشرات الفساد العالمية

كما أوضحنا في الأجزاء السابقة، فقد ساء الوضع الليبي في العقود الأخيرة بسبب الفساد المستشري ولم يشهد تغيرات إيجابية تذكر في حقبة ما بعد الثورة. وتراجع ترتيب ليبيا في تقارير مؤشر الفساد لمنظمة الشفافية الدولية. وتوضح هذه العوامل وجود فساد كبير في الاقتصاد الليبي وفشل الحكومة في كبحه. ويوضح الجدول 10 مؤشر مدركات الفساد في ليبيا من عام 2008 إلى عام 2018:

الجدول 10. نتيجة مؤشر أسعار المستهلك في ليبيا 2008-2018

عدد الدول التي تلي ليبيا في الترتيب	ترتيب ليبيا في تصنيف الفساد	مؤشر مدركات الفساد [100-0]	العام
54	126/180	26	2008
10	170/180	17	2018

المصدر: تقارير منظمة الشفافية الدولية (أعداد مختلفة).

يوضح الجدول أعلاه أن الفساد قد تفاقم في حقبة ما بعد الثورة مقارنة بالنظام السابق. لم يكن معدل الفساد منذ ثورة 2011 مستقرًا، بل كان يتزايد باستمرار.

ويرد في الشكل 11 المشاكل الرئيسية التي تم تحديدها في مجال إصلاح الخدمة المدنية الليبية وإدارة استثمارات الموظفين العموميين في ليبيا، بالإضافة إلى تدابير الإصلاح المقترحة لمعالجتها.

الجدول 11. المشاكل المحددة واقتراحات للإصلاح بشأن مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة

المشاكل المحددة	اقتراحات الإصلاح
انعدام قواعد الأخلاق والنزاهة في المؤسسات	وضع وتنفيذ استراتيجية وخطة عمل وطنيين لمكافحة الفساد
عدم وجود استراتيجية وخطة عمل وطنيين لمكافحة الفساد	وضع وتنفيذ استراتيجية وخطة عمل وطنيين لمكافحة الفساد
	زيادة الشفافية في إعداد الموازنة لعمليات إدارة المالية العامة
يحتاج الإطار السياسي والقانوني القائم لمكافحة الفساد إلى التحسين	توفير التدريب على الأخلاقيات والنزاهة لموظفي الخدمة المدنية
	حملات توعية حول الأخلاقيات والنزاهة الوطنية والمحلية
	إنشاء هيئة تدقيق حكومية قوية ومستقلة ووحدات تدقيق مستقلة داخل كل مؤسسة عامة كبيرة

المصدر: من إعداد المؤلفين

5.4.3 كفاءة القضاء على الفساد وتعزيز الأخلاق والحكم الرشيد

لا توجد استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد في ليبيا. فقد أكد استطلاع عام 2012 لكبار المسؤولين من الوزارات والحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص أنه لا توجد أساليب أو آليات حكومية واضحة لمكافحة الفساد (Voluntas Advisory et al. 2016). ومع ذلك، تم الاضطلاع بعدة أنشطة لدعم برنامج مكافحة الفساد. أولاً، كانت هناك مطالبة شعبية متزايدة بدولة تقوم على المبادئ الديمقراطية والحوكمة الرشيدة واحترام حقوق الإنسان، فضلاً عن التركيز على إصلاح الإدارة العامة بعد سقوط النظام السابق (JMW Consulting and NDI، 2014)، لذلك تم بذل بعض الجهود للمساعدة في مكافحة الفساد، بما في ذلك الدعم من المفتي العام (Voluntas Advisory et al.، 2016). ثانياً، جرت عدة محاولات منذ عام 2007 لإصلاح القطاع العام لتحسين الشفافية بمساعدة خبراء ومانحين داخليين وخارجيين. واستمرت عملية الإصلاح هذه بعد الثورة، واتخذت المؤسسات العامة نفسها سلسلة من مبادرات مكافحة الفساد (Bertelsmann Stiftung، 2012). وبدأ رئيس الوزراء السابق زيدان عملية المساعدة في تعزيز أجندة مكافحة الفساد من خلال تحسين الشفافية في القطاع العام العام، وشاركت السلطة التنفيذية في إنشاء العديد من الكيانات العامة، مثل المؤتمر الوطني العام وديوان المحاسبة، المجهزة بأدوات قانونية لمراقبة السلطة التنفيذية بفاعلية (Voluntas Advisory et al.، 2016).

كما استحدثت السلطة التنفيذية نظاماً لأرقام التعريف الوطنية التي تخصص رقمًا فريدًا لكل شخص، والذي يهدف إلى منع الفساد من خلال الرفع من احتمالية التحويلات والمدفوعات المقدمة للأفراد المناسبين. وأنشأ المؤتمر الوطني العام أيضًا لجنة لتحسين الشفافية بحيث يكون الشعب على دراية بما يجري في الدولة وتمكن من تزويد الموظفين ببرامج تدريبية لمكافحة الفساد، ولكن مع تواصل غير كافٍ، ويرجع ذلك جزئيًا إلى الافتقار إلى فاعلين ذوي الخبرة لتطوير وتعزيز البرنامج السياسي باستمرار (Voluntas Advisory et al.، 2016).

ولقد أصبح لديوان المحاسبة أهمية أكثر ودورًا رقابيًا رئيسيًا للسلطة التنفيذية والتشريعية. وقد أجرى عمليات تدقيق شاملة للإدارة المالية وقيم أداء المؤسسات العامة، وفي تقريره السنوي لعام 2013، أفاد بضعف الأداء وسوء الإدارة والافتقار إلى الشفافية وسوء التنفيذ بخصوص مجموعة واسعة من ميادين القطاعين التنفيذي والتشريعي (Voluntas Advisory et al.، 2016).

(. وبالتالي فقد ساعد في إخضاع القطاع العام للمساءلة ورفع مستوى الوعي بقضايا القطاع. ويجب مراقبة مدى تأثير ذلك على نظام النزاهة الوطنية للبلد، ولكن يبدو أن مكتب التدقيق يلعب دورًا رئيسيًا في تسليط الضوء على التجاوزات الحاصلة في القطاع العام (Voluntas Advisory et al.، 2016).

وثالثًا، بينما كان القطاع العام هو محور تركيز معظم جهود مكافحة الفساد، بذلت السلطات الليبية جهودًا كبيرة لمكافحة الفساد في القطاع الخاص، سواء في الممارسة أو بموجب القانون. وقد نصت التشريعات الأخيرة على أحكام تعاقب الأفراد والشركات والجماعات المسلحة المتورطة في بعض النشاطات غير القانونية في البلاد، وفي بعض الحالات اضطرت السلطات لفرض القانون. فعلى سبيل المثال، رفعت دولة ليبيا عدة دعاوى قضائية ضد شركات يشتبه في تورطها في الاحتيال والفساد (Voluntas Advisory et al.، 2016). رابعًا، دعم المجتمع الدولي أيضًا جهود مكافحة الفساد في ليبيا واضطلع ببرامج مختلفة، خاصة من منظمات الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، لزيادة الشفافية والمساءلة في تنمية القدرات والإدارة العامة.

وفي مجالات المشتريات العامة والسياسة، والرقابة العامة، وإحصاءات الحسابات القومية، تتعاون وزارة المالية مع صندوق النقد الدولي (IMF) والبنك الدولي (فريق الأمم المتحدة القطري، 2012). بالإضافة إلى ذلك، تتعاون الحكومة الليبية مع الاتحاد الأوروبي لبناء قطاع عام أكثر استدامة على المدى الطويل. كما خصص الاتحاد الأوروبي 4.5 مليون يورو (7,526,445 دينار ليبي) (6,083,129 دولارًا أمريكيًا) لمرفق الإدارة العامة للاتحاد الأوروبي في ليبيا، والذي يركز على بناء الدولة ودعم الإدارة العامة (Voluntas Advisory et al. 2016). كما يجب تتبع التقدم المحرز في هذه المشاريع، لكن الظروف الأمنية السيئة في البلاد أعاقَت الإصلاحات الأولية (Bertelsmann Stiftung، 2014). وأخيرًا، شاركت منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المستقلة أيضًا في جهود مكافحة الفساد. فقد أنشأ الدستور المؤقت وسائل إعلام مستقلة وأعطى الحق في تشكيل منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية، مما زاد من إمكانات منظمات المراقبة في ليبيا. وعلى الرغم من أن نقص الموارد المالية والبشرية يعيق إلى حد ما من عمل هذه المؤسسات، إلا أنها نجحت في زيادة الوعي العام بالفساد واتخذت عدة مبادرات للتصدي لهذه المشكلة، ومن بين هذه المبادرات: "عين على حركة المؤتمر الوطني العام"، و تقارير منظمات المجتمع المدني عن اجتماعات

وقرارات المؤتمر الوطني العام على أساس شهري، بهدف زيادة الشفافية، وتحسيس الشعب بالنشاط البرلماني، وتمكينه من مساءلة الحكومة (Voluntas Advisory et al. 2016).

وقد لعب ديوان المحاسبة الليبي دورًا حاسمًا في حل قضية الفساد في ليبيا على الرغم من بعض التحديات التي يواجهها الجهاز. فوفقًا لـ (Wijaya، Supriyono، & Shariha، 2016)، يساعد ديوان المحاسبة الليبي في حل مشكلة الفساد من خلال تدقيق البيانات المالية للمؤسسات العامة، أو الإبلاغ عن أي احتيال إلى السلطات المختصة، أو التوصية بملاحقة الأفراد المسؤولين عن تزوير المستندات الرسمية. ومن خلال تحليل السجلات المالية ومراقبة الوثائق الرسمية من مختلف المؤسسات في ليبيا، تمكن فريق التدقيق من الحد من مشكلة الفساد من خلال مساعدة العاملين على تطوير حس النزاهة في أداء واجباتهم.

وفي ليبيا، يعرقل الوضع الأمني الحالي بشكل خطير تنفيذ التوصيات التالية. فمن أجل تحسين نظام النزاهة وبالتالي الحد من الفساد، يجب أولاً تحقيق درجة من الاستقرار. ومع ذلك، فإن تحسين الوصول إلى المعلومات وإشراك منظمات المجتمع المدني والمواطنين في عملية الإصلاح الجارية يمكن أن يكون له تأثير إيجابي على بناء الثقة في الدولة. إذ توفر عملية وضع الدستور على وجه الخصوص فرصة للإشراك كافة أصحاب المصلحة، الأمر الذي يمكن أن يزيد من مساءلة المتورطين في الفساد و تعزيز حس المسؤولية بالدستور الجديد (Voluntas Advisory et al. 2016).

إضفاء المصداقية على مؤسسات الدولة

يتمثل أحد الاقتراحات الرئيسية في هذه العملية في ضمان تحديد الفروع التنفيذية والقضائية والتشريعية للحكومة بوضوح وعدم تداخلها، وضمان استقلالية كل مؤسسة. ويجب أن تصبح الهيئات القضائية وأجهزة إنفاذ القانون في ليبيا مؤسسات أكثر مصداقية بشكل عاجل للمساعدة في تأمين نظام النزاهة الشامل وتجنب الهياكل الموازية التي تعارض الحكومة. ويجب على المانحين الدوليين والشركاء الوطنيين جعل عملية الإصلاح شفافة من خلال، عقد جلسات استماع عامة والتواصل مع أصحاب المصلحة والمواطنين؛ وإشراك المواطنين والمنظمات والاعتراف بهم من خلال تخصيص مقاعد لمنظمات المجتمع المدني في المجالس واللجان؛ وجعل عملية الإصلاح القضائي مشروعة.

الشفافية في القطاع العام والوصول إلى المعلومات

إن تدني مستوى الثقة في القطاع العام في ليبيا أمر ضار للغاية بالنظام بأكمله. فمن أجل بناء الثقة، يوصى بالتركيز على تحسين شفافية القطاع العام لتزويد المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام بإمكانية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بعملهم. ولذلك، يوصى بوضع قانون بشأن الوصول إلى المعلومات وإنفاذه وإتاحة الوصول إليه كما يجب إتاحة الوصول بسهولة إلى التشريعات والقواعد واللوائح من خلال جمع جميع الوثائق الرئيسية في مستودع مركزي، مثل قاعدة بيانات / أو موقع على الإنترنت.

وتلعب منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام دورًا مهمًا في محاولة إنشاء مجتمع يشارك فيه مختلف أصحاب المصلحة بشكل متساوٍ، ونتيجة لذلك، فهي تزيد من آليات المساءلة في ليبيا. ولذلك، تجدر التوصية بإنشاء إطار قانوني لتمكين منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام من العمل بشكل مستقل، وإشراك المواطنين والمنظمات في وضع تشريعات جديدة (على سبيل المثال، توفير مقعد في هيئات صنع القرار) وشغل جلسات الاستماع العامة حول جميع التشريعات الجديدة. وأيضًا، إنشاء برنامج تثقيف مدني حول الحقوق والمسؤوليات من شأنه أن يزيد الوعي بقواعد وأنظمة القطاع العام وإعلام عامة الناس بإمكانيات وآليات الشكاوى (Voluntas Advisory et al. 2016). وبالإضافة لذلك، فإن تحسين أجهزة مكافحة الفساد في ليبيا سيمنح السلطات المختصة من منع الفساد، والشروع في إصلاحات لمنعه أو زيادة الوعي بذلك.

إصلاح وتعزيز أجهزة إنفاذ القانون

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون هناك إصلاح في وكالة إنفاذ القانون. تواجه مكاتب إنفاذ القانون الليبية عددًا من التحديات الرئيسية، لا سيما الميليشيات المسلحة التي تشكل تهديدًا للبلاد. في هذا الصدد، يوصى بأن تضع الوكالة إجراءات للتعامل مع الجرائم، بما في ذلك قوانين التأديب والعقوبات، والقدرة الكافية على التحقيق، وإجراءات الجزاءات وإجراءات الاستئناف، بين الشرطة والميليشيات وموظفي النيابة العامة.

تصميم وتنفيذ إستراتيجية لمكافحة الفساد تقوم على منع الفساد بدلاً من معاقبة مرتكبي الفساد والمجرمين

سترتكز استراتيجية مكافحة الفساد التي سيتم تطويرها لتلبية الاحتياجات الخاصة لليبيا على أربع ركائز: وجود سيادة القانون والإصلاحات الديمقراطية، ومجتمع مدني قوي يتمتع بإمكانية الوصول إلى المعلومات وتفويض للإشراف على الدولة، والتنمية الاقتصادية المستدامة. بناءً على هذه السياقات الأربعة العريضة، هناك أربعة مجالات أساسية يمكن فيها اتخاذ إجراءات ضد الفساد في ليبيا:

أولاً، يجب تعزيز المؤسسة الأساسية للحكم الرشيد. على رأس هذه القائمة القضاء، الذي هو نفسه حارس القانون والنزاهة. ولكن إذا كان القضاء نفسه فاسداً، فإن المشكلة تتفاقم ولا يستفيد عامة الناس من حكم القانون.

ثانياً، يجب تعزيز قدرة ونزاهة الإنفاذ. أفضل قانون لا قيمة له إذا لم يتم تطبيقه. أفضل القضاة وقضاة الصلح لا فائدة لهم إذا لم تعرض عليهم قضايا قط. التحقيقات الجيدة تضيع جهداً إذا كان القاضي أو القاضي فاسداً.

ثالثاً، تحتاج الحكومة إلى وضع مجموعة قوية من الأدوات الوقائية. يمكن أن تساعد مدونات قواعد السلوك وهيئات الرقابة المستقلة القوية في ضمان احترام معايير السلوك المقبولة في كل من القطاعين العام والخاص. يمكن مطالبة القادة السياسيين في جميع فروع الحكومة والتشريعية والقضائية بالشفافية في تعاملاتهم المالية من خلال الإعلان عن أصولهم وممتلكات أفراد أسرهم.

رابعاً، يجب توعية الجمهور بفوائد الحكم الصالح وإشراكه في تعزيزه. يتحمل الجمهور نفسه مسؤولية كبيرة في الإصرار على الصدق والنزاهة في الحكومة والأعمال. يحتاج الجمهور إلى تعلم كيفية تعليم أطفالهم القيم الصحيحة؛ على سبيل المثال، أن النزاهة أمر جيد والفساد سيء، وعدم السماح لأي شخص بشراء أصواتهم؛ إبلاغ السلطات بحوادث الفساد وعدم دفع الرشاوى بأنفسهم.

المشاركة الواسعة ضرورية للتنمية المستدامة. فقط البرامج التي تحقق الملكية والقيمة المحلية هي التي ستنجح في النهاية. كلما اتسع نطاق الملكية، كان ذلك أفضل. وبالتالي، فمن المنطقي أن تعمل استراتيجيات مكافحة الفساد على تعزيز المشاركة بشكل كبير في تصميم البرامج وتنفيذها وتقييمها لتحسين المساءلة (لانجسيث، 1999). لذلك، تحتاج الحكومة الليبية والمناحون

الدوليون إلى تطوير وتدريب وإرشاد أصحاب المصلحة المحليين لتسهيل دوائر أوسع من المشاركة. يمكن لهؤلاء المشاركين بعد ذلك اللجوء إلى الخبراء لتصميم حلول ذات كفاءة فنية ولكنها أيضًا مطورة محليًا ومتكيفة ومناسبة. يشكل تمكين المجتمع ومنظمات المجتمع المدني، إلى جانب الأدوات العملية الأخرى، ممارسة جيدة في منع الفساد.

إذكاء الوعي العام بالفساد

يعد تحسيس الشعب وإشراكه في بناء النزاهة والمصداقية هو السبيل لمنع الفساد، كما أنه يعتبر أساس هذه الاستراتيجية الشاملة، ويمكن أن يتخذ أشكالاً مختلفة:

- حملات التثقيف والتوعية العامة (الإذاعة والصحف والتلفزيون) ؛
- إجراء ورش عمل سنوية واسعة النطاق حول النزاهة على المستوى الوطني / أو البلدية حيث يجب دعوة جميع أصحاب المصلحة لمناقشة المشاكل واقتراح التغييرات ؛
- إعلام المواطنين بحقوقهم (ميثاق المواطنين) ؛ وتمكين المواطنين من مراقبة عمل الحكومة من خلال المسوحات الدورية لتقديم الخدمات ؛
- صياغة ونشر إستراتيجية وطنية للنزاهة ودراسة استقصائية سنوية عن الفساد على المستوى الوطني والبلدي ؛
- إنتاج مسوحات عن النزاهة على مستوى البلديات ؛
- الصحافة الاستقصائية والمعلومات عبر وسائل الإعلام.

استخدام وسائل وأنشطة أخلاقية

تبدأ عملية تعزيز نظام النزاهة الوطني بحوار وطني يتبعه برنامج عمل وطني. فلتعزيز الإصلاح الوطني، يجب تطوير أدوات الوقاية والنزاهة التالية:

- استطلاعات عن الفساد
- ورش عمل حول النزاهة البلدية والإقليمية
- الرقابة الخارجية في ما يتعلق بعملية المناقصة
- فرض قواعد السلوك بما في ذلك الإعلان عن الأصول ومراقبتها
- ورش العمل الوطنية والنزاهة (NIWs) (تخطيط عمل واسع النطاق)
- التعهد بالنزاهة

■ اللجنة التوجيهية الوطنية للنزاهة (NISC) ووحدة النزاهة الوطنية (NIU)

تُستخدم "استقصاءات النزاهة" أو "استقصاءات الفساد" لتحديد مجالات الخدمة العامة التي يتخللها الفساد ولزيادة الوعي بمدى انتشاره. ويمكن استخدامها أيضًا كجزء من استراتيجية مكافحة الفساد. وبالإضافة إلى استبيانات النزاهة الرسمية، يتم أحيانًا تضمين استبيانات المشاركين غير الرسمية كجزء من ورشة عمل أو ندوة حول النزاهة للفت الانتباه إلى قضية فساد معينة.

ويتضمن إجراء مسح النزاهة بشكل عام ورشة عمل حيث يناقش مختلف أصحاب المصلحة أسباب عدم الكفاءة والفساد ويسعون إلى بناء توافق في الآراء حول الحلول الممكنة. وتشمل هذه العملية ممثلين عن جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين في المجتمع: السلطة التنفيذية للحكومة والبرلمان والقضاء والإعلام والمجتمع المدني ووكالات المراقبة وغيرها. ويمكن أن تبدأ ورشة العمل بعرض تقديمي لبيانات مسح النزاهة، والأوراق التي كتبها ممثلو كل من "ركائز النزاهة" التي تصف كيفية وجود الفساد في مجموعات أصحاب المصلحة، والتجارب الدولية وأفضل الممارسات في مكافحة الفساد. ويمكن للجهات الفاعلة الخارجية تسهيل العملية، ولكن يجب تطوير الحوار ونتائجه وتمكين أصحاب المصلحة المحليين.

ويمكن أيضًا استخدام ورش عمل عن النزاهة على المستوى المحلي يهتم فيها رؤساء البلديات ومديرو البلديات بشكل عام بجودة الخدمات البلدية وكيفية تحسين الكفاءة والفعالية والشفافية والمساءلة والقيمة مقابل المال للخدمات البلدية. وتهدف هذه الورش لاستكشاف رأي السكان في الخدمات المقدمة، كما ترمي إلى إرساء أسس نظام النزاهة محلي لتحسين تقديم الخدمات، وتعزيز صورة البلدية.

وعلى غرار هذه الورش، يجب أن تعطي ورشة العمل البلدية أو ورشة العمل دون الوطنية مخرجات ملموسة، بما في ذلك: (أ) تعهد النزاهة، الذي يعبر عن إجماع ورشة العمل حول الفساد، و (ب) خطة عمل النزاهة المحلية التي تحدد إطارًا زمنيًا لاتخاذ إجراءات محددة لمعالجة المجالات ذات الأولوية وتحديد مجموعة (قد تكون منظمة غير حكومية) لتتولى مراقبة تحقيق أهداف الخطة ومهامها. ويستوجب ذلك أن تपाल المساءلة المشاركين في ورشة العمل عن القرارات المتخذة لكي يكونوا قدوة في جميع أنحاء البلاد.

وأخيراً، يجب تطوير نهج "جزيرة النزاهة" أو "الجيب" بواسطة منظمة الشفافية الدولية كطريقة لضمان شفافية عملية الاشتراء العمومي. ويعمل هذا النهج على عزل منطقة نشاط حكومي لمعالجة الفساد بمعزل عن المؤثرات الأخرى. وبما أن ترجمة الحوار إلى عمل هي خطوة حاسمة في عملية بناء نظام النزاهة الوطني، فيجب تطوير خطط العمل وفقاً للاحتياجات المحلية.

تشكيل لجنة توجيهية وطنية للنزاهة

تتمثل الخطوة العملية الأولى في تعزيز نظام النزاهة الوطني في إنشاء لجنة توجيهية وطنية للنزاهة (NISC) تضم جميع أصحاب المصلحة. وسيشمل ذلك ممثلين عن السلطة التنفيذية والقضائية ومجلس الوزراء والهيئة الانتخابية ومسؤولين من الإدارات الرئيسية مثل الجمارك والمشتريات وتحصيل الإيرادات والحكومة المحلية. وسيشمل ممثلو الحكومة الخارجية قادة من الجماعات الدينية والتجارية والإعلامية ومجموعات المصالح الخاصة. وتتمثل مهمة اللجنة في تحليل إطار العمل وتحديد مجالات الإصلاح وتحديد أولوياتها، ووضع خطة تتضمن أهدافاً قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل إلى جانب برنامج لزيادة الوعي العام. ويجب أن تعين لجان فرعية لمتابعة الإجراءات وتلقي تقارير عن التقدم المحرز نحو الأهداف المحددة. ويجب أن تنشر مجموعة العمل أسماء أعضائها وخطتها الشاملة وتقارير مرحلية منتظمة. ويجب أن تولي المجموعة اهتماماً خاصاً لتحقيق العديد من "المكاسب السريعة" لبناء ثقة الجمهور في وقت مبكر من العملية. ومن أجل تفادي أن يكون لهذه العملية طابع سياسي، يجب أن تكون اللجنة التوجيهية واسعة النطاق قدر الإمكان.

وهناك أيضاً عدد من التحديات المحتملة لهذه الإصلاحات في ليبيا. أولاً، تعد مسألة ترتيب جهود مكافحة الفساد والأخلاقيات أمراً مهماً، حيث ينطوي ما سيحدث بعد ذلك عن تحديد نقطة البداية. ثانياً، يزعم بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أنه سيكون من الصعب تحديد الشركاء المناسبين في ليبيا، حيث ينتشر الفساد في البلاد. وهذا يتطلب من المجتمع المدني أن يلعب دوراً خاصاً منذ البداية، لضمان تعزيز عملية الإصلاح من قبل "الرانددين" المناسبين. ثالثاً، مصداقية وكالات إنفاذ القانون والرقابة أمر حاسم لبناء ثقة الشعب؛ إذ أن الوكالات الموثوقة ستجذب التعاون العام، سواء كمشتكين أو كشهود، بخلاف الاستعانة بمؤسسات تفتقر إلى الثقة والمصداقية.

ومن أجل محاربة الفساد، من الضروري الحفاظ على ثقة الشعب في الدولة كمؤسسة، ويعتمد ذلك على ولاء الشعب لفلسفته وسياساته المتعلقة بتنمية الرفاه الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للمجتمع.

توفير الأساس القانوني لمكافحة الفساد في ليبيا

لا توجد "مدونة سلوك عامة لجميع الموظفين العموميين"، لكن العديد من القوانين واللوائح والأنظمة في التشريع الوطني الليبي تشتمل على عدد من قواعد السلوك المهمة لموظفي الخدمة المدنية وغيرهم من المسؤولين العموميين. فنظرًا لأن هذه اللوائح القانونية غير دقيقة وتفتقر إلى منهجية وفلسفة محددتين، فسيكون من المناسب جمعها معًا وإنتاج نص قانوني يشمل جميع جوانب الموضوع.

وفيما يلي أهم بنود التشريعات الوطنية التي يمكن اقتراحها لضمان السلوك الأخلاقي ومكافحة الفساد:

- يجب أن يضع الدستور أسس خدمة مدنية ومجتمع وسياسة واضحة وخالية من الفساد.
- يجب أن يحدد القانون المتعلق بالخدمة المدنية (قانون العمل) بوضوح الأنشطة التي على الموظفين العموميين تجنبها (بما في ذلك موظفي الخدمة المدنية المتقاعدين)
- يجب أن يعاقب قانون العقوبات بشدة أولئك الذين يقومون بسلوكات غير أخلاقية والفساد
- يجب أن تتضمن قوانين المالية بعض البنود المتعلقة بالإفصاح المالي ويجب أن يلتزم جميع الموظفين العموميين (سواء كانوا منتخبين أو معينين) بالإعلان عن الممتلكات
- يجب أن يشرح القانون المدني آليات معالجة المظالم بما في ذلك استخدام حق الالتماس
- يجب إصدار قانون محدد لتنظيم حق الوصول إلى المعلومات من قبل المواطنين العاديين ومعاقبة موظفي الخدمة المدنية الذين يرفضون تلبية المطالب المشروعة للمواطنين
- يجب إنشاء مجلس للأخلاقيات تابع لرئيس الوزراء يتألف من أكاديميين وقضاة وموظفين مدنيين وممثلين عن المجتمع المدني موثوقين بموجب قانون محدد.

- يجب أن يصدر مجلس الأخلاقيات عددًا من اللوائح المتعلقة بمبادئ السلوك الأخلاقي للموظفين العموميين والسياسيين والقطاعات الرئيسية في المجتمع.
- يجب أن يصادق البرلمان على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمنع غسل الأموال.
- يجب مراجعة قانون المشتريات العامة وقانون العقود العامة ليشمل تدابير لمكافحة الفساد.
- ينبغي إصدار قانون عام للإدارة المالية العامة يضع أسس آليات المساءلة المالية وغيرها من مدونات السلوك المالي من قبل البرلمان.

ويجب أن تشتمل هذه التشريعات الرئيسية على مختلف الصكوك القانونية اللازمة لمنع مختلف أنواع الفساد. بالإضافة إلى هذه اللوائح القانونية الرئيسية، يجب أيضًا دمج العديد من المبادئ الأخلاقية وقواعد السلوك في القوانين التنظيمية للعديد من الهيئات العامة وفي قوانين وأنظمة المهن الكبرى. وبالإضافة إلى هذه التشريعات الوطنية، من المتوقع أيضًا أن توقع السلطات الليبية وتصدق، في السنوات القادمة، على العديد من الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

إصلاحات قطاع الأعمال

كان قطاع الأعمال الليبي ضعيفًا في ليبيا حيث يهيمن القطاع العام على الاقتصاد. ومع تفشي الفساد في البلاد، يُنظر إلى قطاع الأعمال على أنه ضحية ومساهم في المشكلة في الوقت نفسه. وبالتالي، يوصى بالتدابير التالية في هذا الصدد:

- ضمان تنفيذ القانون الحالي الذي يتطلب شفافية الموازنة لكيانات الأعمال، ولا سيما القطاع المصرفي؛ وضمان إنفاذ أكثر صرامة للقانون رقم 47 2012 والذي يمنع الشركات المتورطة في بعض الأعمال غير القانونية من مزاوله الأعمال، والقانون رقم 2 2005 الخاص بمكافحة غسل الأموال.
- وضع تشريعات أكثر صرامة لتنظيم نزاهة الأعمال، لتشمل تدابير عقابية أقوى لا سيما جريمة الرشوة الأجنبية
- إنشاء منتدى للمشاركة بين المجتمع المدني وقطاع الأعمال، وخاصة الغرف التجارية المختلفة، للمشاركة بشكل جماعي في تعزيز أجندة مكافحة الفساد في ليبيا. ويمكن أن يشمل ذلك حملة لتعزيز عضوية رجال الأعمال في مبادرة الاتفاق العالمي للأمم المتحدة

■ وضع قانون حوكمة محدث وشامل بالتعاون مع غرفة التجارة الرائدة لتعزيز النزاهة في قطاع الأعمال، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بالشفافية والانفتاح والتقارير المالية وإدارة المخاطر والرقابة الداخلية والتدقيق.

تطوير واعتماد وتطبيق مدونة سلوك عامة للخدمة العامة

لا توجد قواعد إجراءات / قواعد سلوك مشتركة تنطبق على القطاع العام بأكمله في ليبيا. لذلك يوصى بوضع مدونة عامة لقواعد السلوك واعتمادها وتنفيذها، بما في ذلك القواعد واللوائح المتعلقة بالتوظيف والهدايا والضيافة وما إلى ذلك؛ ويوصى كذلك بتوفير التدريب للموظفين العموميين بشأن تضارب المصالح في الوظائف والواجبات؛ وإنشاء هيئة عامة للتعامل مع شكاوى المواطنين من القطاع العام.

إصلاح قطاع العدل

هناك حاجة ماسة إلى أن يصبح القضاء وأجهزة إنفاذ القانون في ليبيا مؤسسات أكثر مصداقية لتأمين نظام النزاهة الشامل وتجنب الهياكل الموازية التي تقوض سلطة الدولة. ويوصى بأن يضمن المانحون الدوليون والشركاء الوطنيون شفافية عملية الإصلاح، وذلك من خلال عقد جلسات استماع علنية والتواصل مع أصحاب المصلحة والمواطنين؛ و من التوصيات كذلك إشراك المواطنين والمنظمات في عملية الإصلاح من خلال تخصيص مقاعد لمنظمات المجتمع المدني في المجالس واللجان؛ و يوصى كذلك بإضفاء الطابع الشرعي على عملية إصلاح القضاء من خلال إشراك كل من جانب العرض (القضاء، والقطاع العام، وما إلى ذلك) وجانب الطلب (المواطنون ومنظمات المجتمع المدني).

إصلاح وتعزيز جهاز الرقابة العليا

يعد إنشاء الديوان الأعلى للحسابات إحدى الخطوات الإيجابية الرئيسية التي اتخذتها ليبيا لمكافحة الفساد، لا سيما في القطاع المالي. إذ يبدي المكتب درجة من الانفتاح والشفافية وينشر معظم تقاريره على موقعه الإلكتروني. وتضمن الأحكام القانونية استقلالية هذا المكتب، كما أنه برهن على أنه قادر على إجراء عمليات تدقيق سنوية للسلطة التنفيذية دون تدخل لا داعي له، على الرغم من وجود انتقادات بأنه أصبح ميسسًا. ومع ذلك، فهو يعاني من نقص الموارد المالية

والبشرية، مما أدى إلى عدم وجود عمق في العديد من التقارير التي يصدرها. وبالإضافة إلى ذلك، كثيرًا ما يتم استهدافه من قبل الميليشيات المسلحة.

الحكومة الإلكترونية واستخدام تكنولوجيا المعلومات: هل هو حل لمشكلة الفساد أم أنه تقدم حذر

يفترض المثقفون وممثلو منظمات المجتمع المدني وصناع القرار في ليبيا أن الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتقدمة يقلل من فرص الفساد، إلا أن الواقع أكثر تعقيداً. فصحيح أن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمكنها أحياناً كشف الفساد والقضاء عليه، إلا أنها يمكن أن لا يكون لها أي تأثير على الإطلاق، بل أنه من المحتمل أن تخلق فرصاً جديدة للفساد.

يقترح (Wescott et al. (2000) أن الحكومة الإلكترونية واتساع نطاق تكنولوجيا المعلومات يؤديان إلى تغييرات في واحد أو أكثر من الجوانب التالية ذات الصلة:

- المهارات: غالباً ما ترتبط الحوسبة بـ "رفع مستوى" الفساد، وتوفير فرص فساد جديدة لمن لديهم مهارات في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وإلغاء الفرص لمن لا يملكونها.
- الثقة: بما أنه يُنظر لأنظمة الكمبيوتر على أنها موضوعية وأنها تضمن معرفة ومراقبة أكبر، يفقد المسؤولون الفاسدون الثقة ويمتنعون عن الممارسات الفاسدة.
- الوصول: غالباً ما تؤدي حوسبة السجلات إلى منع بعض الموظفين من الوصول إلى المعلومات المسجلة فيها، ولكنها تفتح المجال إلى الخبراء في أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. واعتماداً على هذه النزاهة النسبية، قد يزيد الفساد أو ينقص.
- التحكم: تقود جودة البيانات والقدرة المطلقة للحاسوب بعض المسؤولين إلى الاعتقاد بأن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تزيل إمكانية الفساد.

لذلك قد يفشلون في وضع ضوابط على أنظمة الحواسيب. وقد يكون هذا الاتجاه هو الأخطر، لأن الافتقار إلى الضوابط سيكون واضحاً على وجه التحديد لمن يريدون الاستفادة من هذا الوضع. ففي ليبيا، يشمل الفساد الجوانب الثقافية والسياسية والاقتصادية، وبالتالي فإن تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على هذه الأسباب المتجذرة ضئيل؛ ودورها المحتمل محدود وهو جزء فقط من صورة أكبر بكثير.

الشفافية في القطاع العام والوصول إلى المعلومات

إن تدني مستوى ثقة الشعب الليبي في القطاع العام يضر بنظام النزاهة. فمن أجل بناء الثقة، يوصى بالتركيز على تحسين الشفافية في القطاع العام بشكل عام حتى يتمكن المواطنون ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وما إلى ذلك من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بعمله وأدائه. ولذلك يوصى بوضع قانون بشأن الوصول إلى المعلومات واعتماده وإنفاذه، وضمان سهولة الوصول إلى القوانين والقواعد واللوائح من خلال جمع جميع الوثائق الأساسية في مكان مركزي واحد، على سبيل المثال في قاعدة بيانات / موقع على الإنترنت. ويجب نشر نسخ مختصرة لجميع القوانين والقواعد واللوائح لتسهيل وصول عامة الناس إليها، كما يجب الإعلان عن ميزانية الدولة والوظائف الشاغرة في القطاع العام وإقرار الأصول والمصالح المالية للموظفين العموميين.

تصورات من أجريت معهم المقابلات حول مكافحة الفساد

- "يمكننا تقسيم الفساد في ليبيا إلى مجموعتين: الفساد الصغير والفساد واسع النطاق ... نحن بحاجة إلى التركيز بشكل خاص على الفساد واسع النطاق ... على سبيل المثال، تحتاج الأحزاب السياسية إلى المال للبقاء في السلطة، والفساد وسيلة لتحقيق ذلك."
- لدينا بالفعل إدارة لمكافحة الفساد، لكن هذه ليست وسيلة فعالة للحد من الفساد في هذا البلد. لا أحد يستطيع مراقبة أنشطة هذه المؤسسة ولا توجد لوائح واضحة حول كيفية محاربة الفساد. الحل الوحيد بالنسبة لي هو تحلي الحكومة بالشفافية والانفتاح."
- "من أجل معرفة القطاع الذي يعاني من الفساد، ما عليك سوى اتباع الأموال."
- يمكن أن تكون القيم الدينية عنصراً هاماً في مكافحة الفساد. ويبدو أن المبادئ الأخلاقية الإسلامية منسية. إذ إن المدارس والجامعات لا تروج بشكل كاف للأخلاق الإسلامية. ولكن ليس لدينا في هذه المعركة سلاح أفضل من الأخلاق الإسلامية، فكل الليبيين تقريباً مسلمون. ونحن بحاجة إلى تذكير أطفالنا في المدارس بأن الإسلام يحرم الفساد وأي نوع من أنواع التحايل للحصول على ممتلكات أو أموال غير مشروعة."
- "نحن بحاجة إلى مؤسسات رقابية جديدة، حيث إن مؤسسات الرقابة للمساءلة والإشراف متناقضة تماماً مع بعضها البعض."

5.5 استحداث تقنيات الإدارة الجديدة

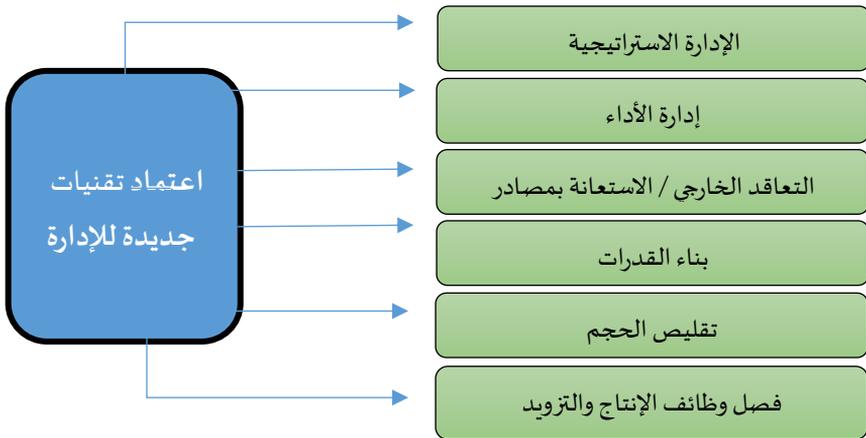
"الخطر الأكبر في الأوقات التي يسود فيها عدم الاستقرار ليس هو عدم الاستقرار نفسه - بل أن الخطر الأكبر هو العمل بمنطق الأمس"

[بيتر دراكر]

يلعب القطاع العام دورًا مهمًا في التنمية الوطنية. فلكي يظل هذا القطاع فعالاً في ما يخص تلبية الاحتياجات الديناميكية للمواطنين، يجب أن يتبنى استراتيجيات يمكنها تحسين الإنتاجية وجودة الخدمات المقدمة. وتحقيقاً لهذه الغاية، يتم تقديم عدد من تقنيات واستراتيجيات الإدارة لتعزيز أداء القطاع العام للحكومة الليبية للتكيف معها. فهذه الاستراتيجيات، رغم أنها ليست شاملة، فهي تمس المتطلبات الأساسية لتحسين أداء القطاع العام بشكل عام، وتقديم الخدمات العامة بشكل خاص. من بينها إدارة الأداء، وإدارة الجودة الشاملة (TQM)، والإدارة الاستراتيجية، والتدريب والتطوير. وتستند هذه الاستراتيجيات إلى مفهوم الحكومة "غير المترهلة"، أي حكومة تُدار بالشراكة مع جميع أصحاب المصلحة، التي تركز على تعزيز النهوض بالقطاع الخاص والمواطنين من خلال سياسة وبيئة تنظيمية تتسمان بإدارة جيدة.

وتم استخدام مصدرين رئيسيين لاختيار تقنيات الإدارة المقترحة لليبيا في هذا القسم: الأساليب والتقنيات الأكثر انتشاراً والموصى بها في المقابلات التي أجريت كجزء من هذا المشروع وتلك التي أثبتت نجاحها في البلدان الأقل تقدماً.

الشكل 14: تقنيات الإدارة الجديدة المقترحة



المصدر: من إعداد المؤلفين

ويبين الجدول 12 المشاكل الرئيسية التي تم تحديدها في فلسفة وأساليب الإدارة في ليبيا وتدابير الإصلاح المقترحة لمعالجتها.

5.5.1 إدارة الأداء

يعد وجود توجه أقوى للأداء في الإدارة العامة أمراً مهماً للليبيا. ومع ذلك، فإن هذه المهمة ليست بسيطة ولا بديهية. إذ تظهر التجربة أن الأخطاء والنتائج العكسية في هذا المجال تعود عادة إلى إهمال التعقيد والصعوبات في تنفيذ قياس الأداء. وكان من الممكن تجنب العديد من هذه الأخطاء من خلال تحديد المشكلة الإدارية الحقيقية، وتحديد هدف للتدخل بشكل صحيح، والتحلي بالواقعية بشأن المراقبة والتنفيذ الفعليين.

الجدول 12. المشاكل المحددة و اقتراحات للإصلاح بشأن اعتماد تقنيات إدارة جديدة

المشاكل المحددة	اقتراحات الإصلاح
الكفاءة والفعالية غير الكافيين	فصل وظائف الإنتاج والتزويد
أماكن العمل مكتظة	تقليص الحجم
غياب التفكير الاستراتيجي طويل المدى	الإدارة الاستراتيجية
غياب المهارات الفنية والإدارية والقيادية للمديرين العامين والموظفين	بناء القدرات
ضعف الربط بين الأجور والأداء الفعلي للموظفين وموظفي الخدمة المدنية	إدارة الأداء
الحاجة إلى الاستفادة من طاقة وتآزر القطاع الخاص والمجتمع المدني في تقديم الخدمات العامة بسبب عدم الكفاءة والمرهقة في المؤسسات العامة	التعاقد

المصدر: من إعداد المؤلفين

ويعد الأداء مسألة معقدة، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن المفهوم نفسه ليس بسيطاً – إذ أن له بُعد شخصي من حيث الجهد الفردي وبعد موضوعي من حيث النتائج. وفي حين أنه من المهم عدم إهمال الجهد الشخصي تماماً، والاعتراف به بشكل مناسب، يجب قياس الأداء بشكل أساسي من حيث النتائج. ومع ذلك، يجب تحديد النتائج نفسها بعناية. ويمكن تحديدها من حيث المدخلات (الموارد المستخدمة لإنتاج خدمة عامة)؛ أو النواتج (الخدمة نفسها)؛ أو النتائج (الغرض من

إنتاج الخدمة) ؛ أو الإجراء نفسه. ونذكر من معايير الأداء للمدخلات والمخرجات والنتائج: الاقتصاد والكفاءة والفعالية.

لكل من مؤشرات الأداء هذه مزايا وعيوب. يوؤدي التركيز الحصري على اكتساب المدخلات واستخدامها بشكل صحيح إلى عقلية الوسائل والغايات التي تهمل الأغراض التي يتم الحصول على الموارد من أجلها. وتعتبر مؤشرات المخرجات أكثر ملاءمة للأنشطة القريبة من المستخدم ولكنها ليست مناسبة تماماً للأنشطة العامة الأولية مثل تحليل السياسات.

وتعتبر مؤشرات النتائج أكثر صلة بشكل عام، ولكنها أيضاً أقل فائدة في ما يتعلق بتوزيع المسؤولية. كما أن متابعة الإجراءات القانونية الواجبة هي أمر ضروري على المدى الطويل، لكنعه قد يصبح شكلياً وبعيماً إذا نُظر إليه على أنه غاية في حد ذاته.

ونظراً لأن المخرجات أكثر قابلية للقياس الكمي ، في حين أن النتائج أوسع ولكنها تتأثر أيضاً بعوامل خارجة عن سيطرة الموظف المدني أو المنظمة المسؤولة، فهناك مقايضة في المساءلة - حيث يمكن أن تكون المساءلة إما صارمة ولكنها ضيقة (من خلال مؤشرات المخرجات) أو واسعة لكن فضفاضة (من خلال مؤشرات النتائج). وبالتالي، من المهم استخدام مزيج من مؤشرات الأداء، وعدم الاعتماد حصرياً على مؤشر واحد. وبشكل عام، يجب أن يقي مؤشر الأداء الجيد بمعيار "CREAM" - أي أن يكون واضحاً وملائماً واقتصادياً وملائماً ويمكن التحكم فيه. وإذا لم يتم استيفاء أي من هذه الشروط، فلا ينبغي إتخاذ قياس الأداء الرسمي، وينبغي النظر في طرق أخرى لتقييم وتحفيز الأداء الجيد.

يجب تحديد المستويات المستهدفة المناسبة عند استخدام مؤشرات الأداء. فإن الأهداف السهلة جداً أو الطموحة جداً تؤدي إلى ضعف الأداء. ويمكن تسهيل تحديد أهداف طموحة ولكن قابلة للتحقيق من خلال المقارنة المعيارية، أي المقارنة مع معايير الأداء لمنظمات مماثلة أو نفس المنظمة في أوقات مختلفة. وبشكل عام، تعتبر المقارنات مع المنظمات أو البلدان الأخرى إشكالية لأن الظروف نادراً ما تكون متشابهة. وعلى سبيل المثال، عند تقييم إنجازات الطلاب، فإن المدارس في الأحياء الفقيرة بشكل عام تقارن بشكل سلبي مع المدارس في الأحياء الغنية، ولكن لأسباب لا تتعلق بالضرورة بأداء المعلم أو المسؤول. وتعد مقارنات الوقت أكثر موثوقية، شريطة ألا تتغير الموارد والمعايير الأساسية الأخرى بين الفترتين اللتين تجري مقارنتهما. وأخيراً، يمثل قياس الأداء العملي

خياراً مثيراً للاهتمام، والذي يقارن أداء المنظمات المماثلة ليس من حيث النواتج ولكن من حيث سلامة الإجراءات المتبعة.

ويتطلب إدخال العناصر الرسمية المتعلقة بالأداء في الإدارة العامة توخي الحذر الشديد، لا سيما في سياقات الدول الهشة، لأن التوجيه الأفضل للأداء ضروري لتحسين الإدارة العامة ولأن هناك العديد من الطرق الخاطئة وقليل من الطرق الصحيحة للقيام بذلك. وتعتمد ملاءمة قياس الأداء والمؤشرات المحددة نفسها، من بين أمور أخرى، على المنظمة المعنية.

وفيما يتعلق بالنهج العام لتعزيز الأداء الإداري الأفضل، فإن الدروس المستفادة من التجربة الدولية هي كما يلي:

- ضرورة الفصل بين الهدف النهائي المتمثل في تحسين توجيه الأداء و الوسيلة المحددة لتحقيق ذلك. وهناك طرق عديدة لتعزيز الأداء، فبناءً للظروف، فإن تحسين الأداء قد يبرر استخدام المؤشرات الكمية؛ أو قد تتطلب مؤشرات نوعية؛ أو الاعتماد على الحوار والإقناع الأخلاقي وضغط الأقران وغيرها من الوسائل التي لا تنطوي على مؤشرات أداء علنية عندما تكون مؤشرات الأداء مناسبة، وينبغي عادة تقديمها دون تغييرات شاملة في أنظمة الإدارة أو الميزانية. ويجب أن نضع في الاعتبار التأثير المحتمل لإدخال مؤشرات الأداء على سلوك الأفراد، خاصة في المجتمعات متعددة الأعراق والاقتصادات الصغيرة جداً، واتخاذ تدابير تعويضية أو "تأمينية". كما يجب فهم الاستخدامات والقيود المختلفة للمدخلات والمخرجات مؤشرات أداء النتائج والعملية، وتصميم استخدام كل منها حسب القطاع المحدد والقضية المعنية. ومن الضروري استخدام مجموعة من المؤشرات لتقييم الأداء، بدلاً من مؤشر واحد.
- ضمان مراقبة صارمة للأداء، مع نتائج سريعة يمكن التنبؤ بها.
- استخدام مؤشرات الأداء في الحوار بين الوزارات التنفيذية والوزارات المركزية (أو الشعب)، مع تجنب الروابط المباشرة والميكانيكية بالإجراءات أو الموظفين أو مخصصات الميزانية بشكل عام في البلدان النامية.
- بناء أحكام للتقييم المنهجي لعمل نظام الأداء. ومن الأمور المتأصلة في منطلق أي نظام لإدارة الأداء أنه يجب أيضاً أن يخضع للفحص، ولتعقب دوري لإثبات أن فوائده الملموسة تفوق تكلفته.

وبالإضافة إلى التوصيات المذكورة أعلاه، من المهم الاطلاع بشكل دائم بالفرض لتوسيع وعي الإدارة العامة بالخدمات ؛ ورفع المكافآت (ليس من الضروري أن تكون نقدية) للأداء الجيد والعقوبات على الأداء غير المرضي ؛ ومراجعة إمكانية إدخال أدوات قياس ومراقبة الأداء المختلفة باستمرار. وتعتبر التعليقات المنتظمة من الموظفين ومستخدمي الخدمة وعامة الناس على هذه المهام في غاية الأهمية، كما هو الحال مع وسائل الإعلام الحرة والمستنيرة.

بالنظر إلى الأوضاع الهشة في ليبيا، يمكن أن تشمل العملية الفعلية لإدخال مؤشرات الأداء في الإدارة العامة الليبية المراحل التالية:

- اختيار دائرة أو اثنتين من الدوائر الحكومية التي تقدم خدمات مباشرة للعموم ؛
- إدخال مقاييس أداء بسيطة بتكلفة مقبولة (بما في ذلك تكاليف المعاملات) ؛
- مراقبة أداء وتأثير التدابير ؛
- تصحيح الإجراءات وتعديلها حسب الحاجة ؛
- التوسع التدريجي في تطبيق مقاييس الأداء على المجالات الحكومية الأخرى عند الاقتضاء ؛ و الأهم من ذلك،
- التوقف عند بلوغ تناقص العائدات

والميزانية القائمة على الأداء هي أداة مستخدمة على نطاق واسع في الدول الغربية المتقدمة، وهي أداة رئيسية أخرى لنهج NPM لتحسين تقديم الخدمات لأنها توفر التخطيط الاستراتيجي ومقاييس الأداء والحوافز للموظفين لتحقيق الكفاءة المالية والتشغيلية.

وعلى مدى العقود الثلاثة الماضية، كان الدافع وراء إصلاح الميزانية هو الاهتمام بالكفاءة والفعالية في الوكالات الحكومية، مما أدى إلى أدوات الإصلاح، مثل الموازنة القائمة على الأداء. ويمكن تحقيق الكفاءة المالية والتشغيلية من خلال اعتماد نهج خاص بالبلد لنظام إعداد الموازنة على أساس الأداء الذي يشجع مقاييس الأداء والتكلفة (المدخلات والمخرجات والنتائج) كعامل أساسي في التخطيط الاستراتيجي والإدارة كوسيلة لبناء توافق في الآراء لتوجيه سياسة (Brown, 2008). وعلى غرار العديد من البلدان النامية الهشة الأخرى، تعمل ليبيا عادة من منظور الموازنة التقليدية الذي يتمثل هدفه الرئيسي في التحكم في المنافسة وتعزيزها بين الهيئات العامة لتعظيم الميزانية، الأمر الذي لا يشجع على توفير التكاليف.

لن يكون من التشاؤم افتراض أن السياسيين الليبيين يسعون إلى توسيع نطاق السلطة السياسية والاحتفاظ بالمناصب من خلال دعم المشاريع قصيرة الأجل التي يمكن أن تولد مكاسب فورية، وأن البيروقراطيين يسعون إلى زيادة ميزانياتهم قدر الإمكان من خلال تعيين المزيد من الموظفين. وتتمثل إحدى فوائد الميزانية القائمة على الأداء في الحد من هذه الأنواع من السلوكيات من خلال تنفيذ مقاييس الأداء التي توجه تخصيص الموارد بناءً على النتائج وكذا تفضيلات المواطنين.

تعد عقود الأداء والإدارة من أكثر أدوات الإدارة استخداماً والتي لديها قدرة أكبر على تحقيق معظم النتائج عند تطبيقها بشكل صحيح.

يتم تعريف عقود الأداء على أنها اتفاقيات بين الحكومة والإدارة العليا لمؤسسة عامة، وغالباً ما تكون مؤسسة اقتصادية تابعة للدولة، حيث يتم تحديد أهداف قابلة للقياس لفترة معينة ويتم قياس الأداء مقابل الأهداف في نهاية كل فترة.

وتعد عقود الأداء اتفاقيات تعقد بين الحكومات والمديرين العموميين، في حين أن عقود الإدارة هي بين مديري الحكومة والقطاع الخاص. وتحدد الحكومة الأهداف الإستراتيجية ويقرر المديرون العامون الإستراتيجية التشغيلية لتحقيق تلك الأهداف. إن عملية تطوير عقود الأداء مفيدة لأنها تخلق حوار حول الحقائق وتساعد كل طرف على التعرف على احتياجات ومشاكل الطرف الآخر. وتكون معظم عقود الأداء عقوداً إرشادية وليست إلزامية، ويعتمد نجاحها على الالتزام الحقيقي من كلا الجانبين أكثر من التركيز على تفاصيل العقد.

وبمجرد توضيح وظائف المؤسسة العامة وتطوير حسابات التكلفة المناسبة، ينبغي أن يكون من الممكن تزويد الإدارة العليا بهيكل حوافز محسّن من خلال ربط مكافآتها بالأداء من خلال عقود الأداء. ومع ذلك، لكي تكون عقود الأداء فعالة، فيجب أن تكون مصممة جيداً. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يشرف أشخاص ذوي خبرة على عقود الأداء، وعقود الإدارة، وما إذا كانت الأهداف المحددة لهذه العقود واقعية، كما يجب عليهم الاهتمام بالعقوبات التي سيتم فرضها في حالة عدم استيفاء الوحدة التي سيتم إنشاؤها في مكتب رئيس الوزراء أو في المحكمة العليا لمراجعة الحسابات، للشروط الجزائية المنصوص عليها في عقود الأداء. ومن ناحية أخرى، حتى إذا تم تحسين جودة الحسابات، فيمكن للمديرين عادة التفاوض على أهداف سهلة. ويمكنهم إعاقة عملية المراقبة عن طريق تأخير إعادة البيانات الأساسية والمدققة. لذلك فإذا كانت الأهداف

ضعيفة نسبياً وتم دفع المكافآت مقابل تحقيقها، فلن يكون لدى المديرين العاملين حافز لتحسين الأداء بشكل أكبر.

وإذا ما أخذنا التقاليد الإدارية الليبية بعين الاعتبار، هناك مأزق خطير آخر يتمثل في أنه نادراً ما يتم فرض العقوبات على الأداء الضعيف. ولذلك، فقد تختار الحكومة استقدام وكلاء خارجيين، مثل المدققين المحترفين، لتعزيز موقف الحكومة تجاه المؤسسة العامة التي يوقع مديروها عقد أداء مع الحكومة. وعلاوة على ذلك، قد تتراجع الحكومة عن العقد إذا تطلب تنفيذها أن تتخذ إجراءات ذات تكلفة سياسية عالية، مثل تقليص العمال الفائضين عن الحاجة كإجراء لخفض التكاليف. ومع ذلك، على الرغم من هذه العيوب المختلفة، فإن بعض أشكال المراقبة والحوافز لتحسين الأداء أمر ضروري لكي يتأتى للمؤسسات العامة العمل بفعالية في غياب المنافسة الحقيقية، كما هو الحال في ليبيا.

ويمكن أن تكون عقود الأداء بين الحكومات والمؤسسات العامة (PEs) أداة لإعادة هيكلة المؤسسات الخاصة وإدارة العلاقة بين الحكومة والمؤسسات الخاصة. وتعتمد عقود الأداء على فكرة أنه بالإضافة إلى منح الاستقلال التشغيلي للمؤسسات العامة، من الضروري تحميلهم المسؤولية عن الأداء. وعلى الرغم من محدودية القدرة على تنفيذ عقود الأداء في المؤسسات العامة في ليبيا، يبدو أن اعتماد ثقافة القطاع العام الموجهة نحو الأداء من شأنه أن يزيد من مساءلة المؤسسات العامة ويحسن أداؤها.

ومن أهم ركائز إدارة الأداء التدقيق. ويعد إجراء هذا التدقيق من قبل هيئات رقابة عليا مستقلة تشرف على المؤسسات خارجياً، وتوجه إدارة الأداء، ولديها سلطة مساءلتهم ومعاقبتهم في حالة عدم الامتثال سيزيد من فعالية وشرعية التدقيق. وتجدر الإشارة إلى أن الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (SAIs) هي هيئات تدقيق خارجية وطنية على مستوى عالي وهي الدعامة الأساسية للرقابة اللاحقة. وتعتمد الأجهزة العليا للرقابة على البرلمان خاصة في البلدان التي تتبع نظام وستمنستر، للعمل على النتائج التي توصلت إليها من خلال مراجعة تقاريرها وتوصياتها ومراقبة تنفيذها. وبصفتها هيئات رقابية وطنية تقوم بمراجعة النفقات الحكومية، فإن الأجهزة العليا للرقابة مكلفة بالتحقق مما إذا كان الإنفاق العام يتوافق مع القوانين والسياسات المعتمدة من قبل البرلمان، وتقديم تقرير مفصل للإدارة المالية للدولة، وضمان إنفاق الأموال العامة بكفاءة. كما أن الأجهزة العليا للرقابة هي جزء لا يتجزأ من المرحلة الرابعة والأخيرة من عملية

الموازنة. وفي حين أن الضوابط الداخلية الحكومية (بما في ذلك التدقيق الداخلي) هي جزء لا يتجزأ من مرحلة التنفيذ، إلا أن الأجهزة العليا للرقابة هي الوحيدة المخولة لتقديم معلومات تم التحقق منها بأثر رجعي عن الإنفاق العام.

وفي البلدان التي لديها نظام ديمقراطي برلماني، تقوم البرلمانات بفحص تقارير الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، وتصادق على توصيات الجهاز وتكملة وتراقب تنفيذ الحكومة لهذه التوصيات. كما أن أحد الأسباب الهامة لإنشاء الأجهزة العليا للرقابة هو أن أي حكومة ديمقراطية تحتاج إلى آراء خارجية موضوعية حول صياغة السياسات وتنفيذها وتقييمها تكمل الضوابط الداخلية و تعزز قدرة التقييم للحكومة. وتساهم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في بناء قاعدة أدلة أقوى من خلال استكمال التقييم الذي تقوده الحكومة بالتقييمات الخارجية. وعلاوة على ذلك، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة المقترح في ليبيا أن يتجاوز دوره الرقابي ويساهم في تنفيذ الأولويات الوطنية من خلال تدقيق الأداء (القيمة مقابل المال) ووضع مقترحات لسياسات عامة جديدة وكذلك تنفيذ أفضل للسياسات العامة القائمة. وبمعنى آخر، يمكن تنظيم الجهاز ليلعب دوراً استشارياً بالإضافة إلى دوره في المراجعة المالية الخارجية.

كشف COVID-19 عن نقاط الضعف المنهجية في النظام السياسي والاقتصادي الليبي. فلكي تحقق الحكومة الليبية أهدافها السياسية، عليها إنشاء جهاز وطني للرقابة المالية والمحاسبة يكون مفوضاً ومكلفاً بتحليل تم التحقق بشكل مستقل من الثغرات والعقبات التي تعاني منها الإدارة العامة. ولتحقيق هذا التحول، سيحتاج الجهاز الليبي المقترح للرقابة إلى التفكير فيما وراء التغييرات المتزايدة وتقبل التغييرات الشاملة والأساسية داخل الإدارة العامة

وفيما يتعلق بكيفية مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة المقترح في تحسين الإدارة العامة الليبية، سيكون من الممكن وضع خطة عمل لمثل هذه المؤسسة الرقابية.

وعلى المدى القصير، ستقوم هذه المؤسسة بنشر جميع تقارير التدقيق على المواقع الإلكترونية في الوقت المناسب، وإجراء مراجعة متابعة لتوصيات تدقيق التنفيذ ونشر ملخص للنتائج الرئيسية، والتحاور مع منظمات المجتمع المدني بشأن المجالات ذات الأولوية الكبرى ليتم تدقيقها، والبدء في المقارنة المعيارية في القطاع العام.

وعلى المدى المتوسط ، ستضع المؤسسة أنظمة وضوابط مستقلة لتوفير ضمانات بشأن تقارير المراجعة وتحسين جودتها. وبالإضافة إلى المراجعة الآتية، فإنها ستقوم بالمراقبة العامة لتنفيذ التوصيات الرئيسية. كما أنها ستخلق آليات هادفة وشاملة للمشاركة العامة في جميع الجوانب ذات الصلة بالعمل، بما في ذلك تحديد المجالات المهمة التي يجب تدقيقها، وإجراء عمليات التدقيق، ونشر ومتابعة توصيات التدقيق. وستعمل كذلك مع منظمات المجتمع المدني لتحسين استهداف عمليات التدقيق وتوسيع التغطية وتحسين القدرات كلما استدعى الأمر ذلك .

5.5.2 التعاقد

في إطار الجهود المبذولة لإعادة تشكيل العلاقات بين الدولة والسوق من أجل إعطاء أهمية أكبر للأسواق والقطاع الخاص، هناك مطالب متزايدة بالاستعانة بمصادر خارجية لتوفير الخدمات العامة في الدول الهشة والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراع، بما في ذلك ليبيا. ويشير التعاقد الخارجي إلى الاستعانة بمصادر خارجية أو شراء السلع والخدمات من مصادر خارجية بدلاً من توفير هذه الخدمات داخليًا. و تنطوي هذه العملية على اتفاق قانوني، لكن الاتفاقية مخصصة لتوفير السلع أو الخدمات من قبل جهات فاعلة أخرى. وقد يكون التعاقد بين مؤسسة عامة وشركة من القطاع الخاص، أو بين مؤسسة عامة وأخرى، أو بين الإدارة والموظفين الداخليين الذين يقدمون عطاءات لتقديم هذه الخدمات داخليًا. وتمثل مسؤولية المؤسسة العامة في تحديد ما هو مطلوب والسماح للقطاع الخاص أو التطوعي بتوفيره.

ويمثل التعاقد الخارجي جهودًا صريحة لمحاكاة السوق في إدارة وتقديم الخدمات العامة، خاصةً عندما لا تكون الخصخصة أو تغيير الملكية ممكنة. ويعد الأساس المنطقي للتعاقد هو تحفيز المنافسة بين الوكالات المقدمة للخدمات اعتقاداً منها بأن المنافسة ستعزز توفير التكاليف والكفاءة والمرونة والاستجابة في تقديم الخدمات. كما أنه يقلل من السلوك التقديري للأفراد والجماعات في المنظمة ويفرض الانضباط الذي يؤدي إلى تحسين الأداء. وإنه لمن الجلي أن التعاقد مع جهات خارجية يضع قوى السوق التنافسية مباشرة في خدمة الحكومة.

قد يتخذ التعاقد عدة أشكال حسب الفجوة بين القطاعين العام والخاص. على سبيل المثال، يمكن أن يأخذ شكل عقود إدارية حيث تقوم الحكومة بتحويل مسؤولية إدارة عملية مثل مرفق المياه أو السكك الحديدية أو المستشفى إلى مقدمي الخدمات من القطاع الخاص، أي شراء إدارة

العملية. وبموجب هذا الإجراء، فإن الحكومة تحتفظ بالأصول، لكن مسؤولية إدارة وتشغيل هذه الأصول يتم التعاقد عليها مع شركة خاصة. وهذا يزيد من استقلالية الإدارة ويقلل من مخاطر التدخل السياسي في العمليات اليومية للمنظمة العامة (البنك الدولي، 1994).

وعلى الرغم من أن التعاقد الخارجي ليس جديدًا على الإدارة الحكومية، إلا أن الجديد هو توسيع هذه الممارسة لتشمل الأنشطة التي تم تنفيذها تقليديًا من خلال الترتيبات البيروقراطية الداخلية، بما في ذلك الأنشطة المختلفة في خدمات الصحة العامة والمياه.

وتشير أفضل الممارسات في التعاقد الخارجي إلى أنه عندما يتم تحديد المخرجات بسهولة ولكن تنعدم المنافسة، فإن المنافسة التي تتم إدارتها من خلال أشكال مختلفة من التعاقد الداخلي يمكن أن تحقق فوائد.

في ليبيا، سيؤدي التنفيذ السري لمشاريع البنية التحتية الكبرى من قبل الهيئات العامة إلى النظر في تسليم إدارتها إلى القطاع الخاص. وقد يفسح هذا المجال أمام استقلالية إدارية للمشغلين لتمكينهم من العمل بكفاءة ونزاهة وشفافية وبدون ضغوط سياسية. وهذا سيمكّنهم من إكمال المشاريع إلى حد كبير في الوقت المحدد، بتكلفة أقل وبكفاءة أكبر.

ويعد التعاقد مع الخدمة شكلًا آخر من أشكال التعاقد. ويتضمن ذلك نقل المسؤولية عن إدارة وتقديم خدمة معينة (على سبيل المثال، النظافة) إلى مقدمي الخدمة من القطاع الخاص، باستخدام موظفيهم. وفيما يلي أشكال أخرى من التعاقد الخارجي: التأجير، والتي قد تنطوي على تأجير القطاع العام أو تأجير الأصول من القطاع الخاص أو العكس؛ والتعاقد مالدخلي من أجل القيام بالعمليات (على سبيل المثال، تعيين موظفي العمل المكتبي مؤقتين).

5.5.3 فصل وظائف الإنتاج والتزويد

يتمثل أحد الأبعاد الرئيسية لأسلوب الإدارة اللامركزية في الفصل بين تقديم الخدمات العامة وإنتاجها. وينطوي هذا الفصل بين التزويد والإنتاج على تمييز أوضح (تنظيميًا وماليًا) بين تعريف الاحتياجات والدفع مقابل الخدمات العامة (دور المزود غير المباشر) والإنتاج الفعلي لهذه الخدمات (دور المزود المباشر). ويعد إصلاح الخدمة الصحية الوطنية (NHS) في المملكة المتحدة مثالًا على ذلك، حيث تنتج المستشفيات المستقلة (NHS Trusts) خدمات توفر لها السلطات

الصحية في المقاطعات التمويل عن طريق "شراء" الخدمات. وسيتم تطبيق هذا النموذج في بعض الميادين من القطاع العام الليبي، مثل الصحة والتعليم، لضمان الكفاءة ومعايير الخدمة العامة التنافسية.

هناك العديد من العناصر المتعلقة باللامركزية في الإدارة. الاتجاه الأول والأهم هو أن البيروقراطيات العامة، الضخمة والمتجانسة تقليدياً، تقوم بتقليص حجمها، والتعاقد على الوظائف، والانقسام الداخلي إلى وحدات تشغيلية أو وكالات تنفيذية أكثر استقلالية. وهذا ينطوي على انقسام بين جوهر السياسة الإستراتيجية والفروع التنفيذية الكبيرة للحكومة مع زيادة الاستقلالية الإدارية (Phippard، 1994؛ Greer، 1994). ويُطلب من الوكالات بعد ذلك أن ترتبط ببعضها البعض وبالادارات المركزية على أساس تعاقدية وليس من خلال التسلسل الهرمي التقليدي، أي أنها مستقلة عن بعضها البعض. وفي الممارسة العملية، أحدثت الوكالات التنفيذية تغييرات هيكلية في تنظيم الحكومة. إذ تتمتع هذه الوكالات مبدئياً بمرونة إدارية أكبر في تخصيص الموارد البشرية مقابل زيادة المساءلة عن النتائج.

5.5.4 تقليص الحجم

ومن العناصر الأخرى المستخدمة على نطاق واسع في الإدارة المعاصرة هي تقليص الحجم، أي ترشيد وتقليص القطاع العام لتحقيق خدمة عامة "أصغر حجماً" (مدمجة) و "أكثر فعالية من حيث التكلفة. وقد اتخذ هذا أشكالاً مختلفة، مثل فصل الفروع التنفيذية للحكومة لتشكيل وكالات مستقلة، والاستعانة بمصادر خارجية للأنشطة الحكومية لمقدمي الخدمات من القطاع الخاص. ومع ذلك، في الدول التي مرت من أزمات، كان الشكل الأكثر شيوعاً لتقليص الحجم هو تقليص عدد الموظفين في وكالات الدولة. وينشأ التقليص من القلق بشأن حجم وتكلفة التوظيف في القطاع العام. وتوسعت العمالة في الخدمة العامة بسرعة حتى أوائل الثمانينيات في البلدان النامية (حوالي 10 في المائة سنوياً في بعض البلدان الأفريقية). وهذا يعكس الدرجة العالية من التدخل الحكومي في الاقتصاد، بالإضافة إلى ممارسات مثل التوظيف المضمون للخريجين الجدد، واستخدام التوظيف لدواعي سياسية. ولم يساهم فائض الرواتب الناتج عن الأزمة المالية في الأزمة المالية والعجز المتزايد في الميزانية فحسب، بل أدى أيضاً إلى انخفاض الأجور وميزانيات الصيانة ورأس المال.

وفي ليبيا، من المتوقع أن تكون عمليات تسريح الموظفين هي الأداة الرئيسية لتقليص الحجم، والذي يشمل تقليص حجم الخدمة المدنية وتحسين متوسط فاتورة الأجور الاسمية في البلاد. ومع ذلك، فإن التقليص الهائل في الحجم لا يمكن أن يحقق النتائج المرجوة بسبب التكلفة العالية لتعويض أولئك الذين تم تسريحهم من الخدمة. وعلاوة على ذلك، فإن أي تأخير في دفع التعويضات وسوء إدارة برامج إعادة التدريب وإعادة التوزيع من شأنه أن يخلق صعوبات هائلة لأولئك الذين تم تسريحهم، والذين سينضم معظمهم إلى صفوف العاطلين عن العمل. إلى جانب ذلك، لن تؤدي التخفيضات الكمية في التوظيف دائمًا إلى تحسينات نوعية في الخدمات، بسبب انخفاض معنويات الموظفين.

5.5.5 بناء القدرات

لبناء القدرات ثلاثة جوانب على الأقل: "تنمية القدرات على المستوى البشري تعرف بأنها" تنمية الموارد البشرية". تنمية القدرات على المستوى التنظيمي وهي "التعزيز التنظيمي". وتحسين البيئة على مستوى الإدارة العامة ويسمى "الإصلاح البيئي" (مقتبس من Grindle، 1997).

يتعلق المستوى الأول من القدرات بجوانب القدرات المضمنة في موظفي القطاع العام. ويعرفه غريندل (Grindle 1997) بأنه قدرة الأفراد على "الاضطلاع بمسؤولياتهم المهنية والتقنية". ويعد الهدف الرئيسي لبناء قدرات الموارد البشرية هو زيادة المعرفة والمهارات والمواقف للأفراد، بشكل منفصل أو كمجموعة، وكفاءتهم للاضطلاع بالمسؤوليات الموكلة إليهم. وتتفق الأبحاث حول الإدارة العامة الليبية (على سبيل المثال، Sawani, 2020) والمواطنون العاديون في جميع أنحاء العالم تقريبًا على أن المسؤولين الليبيين بحاجة ماسة إلى التدريب على مجموعة واسعة من الموضوعات حتى يتمكنوا من الوفاء بمسؤولياتهم. وتشمل التدخلات التي تستهدف بناء القدرات في الخدمة المدنية الليبية برامج التعليم والتدريب، وتحسين إدارة المعرفة من خلال أدوات مثل قواعد البيانات والمكتبات وبرامج نقل المعرفة والمهارات من خلال الشبكات والتوأمة وورش العمل والندوات. ولزيادة تطوير الموارد البشرية في القطاع العام الليبي، يمكن أيضًا اقتراح تدابير أخرى مثل الاحتفاظ بالموظفين الأكفاء، وضمان هياكل التعويض التنافسية، وتحسين ظروف العمل لموظفي القطاع العام، وخطط التعويض المتعلقة بالأداء.

لكي تكون مبادرات بناء القدرات البشرية ذات قيمة، يجب أن تكون هنالك منظمة قادرة على استخدام الموارد البشرية المتزايدة. قد تتضمن تنمية القدرات التنظيمية أو المؤسسية سياسات تمكينية، وتغيير الإطار التشريعي ومراجعة الهيكل المالي، ومبادرات لتغيير الثقافة التنظيمية نحو اتجاه إيجابي وتحسين قيادة القطاع العام، بالإضافة إلى إعادة الهيكلة التنظيمية. وتحسن الإصلاحات في الأبعاد المختلفة للمنظمات العامة، مثل رفع القيود، وتحسين الإجراءات الإدارية، واللامركزية، والخصخصة، والتكثيف، من فرص زيادة القدرات. وبمعنى آخر، تهدف الإصلاحات إلى خلق ثقافة تنظيمية قوية، وممارسات إدارية جيدة، ويجب متابعة شبكات الاتصال الفعالة بالموازاة مع الإصلاحات في مجالات التنظيم والإجراءات وتحسين تقديم الخدمات ومكافحة الفساد وتحسين إدارة الموارد البشرية. ويجب أن يتضمن بناء القدرات على المستوى التنظيمي مبادرات لبناء قدرات هؤلاء الفاعلين الآخرين في شبكة تقديم الخدمات العامة. ويمكن أن يشمل ذلك سياسات تهدف إلى تحفيز نمو القطاع الخاص، أو ضمان مناخ استثماري جذاب ... كما أن بناء القدرة التنظيمية للقطاع العام مهم أيضًا في هذا الصدد، لأنه يؤثر بشكل كبير على ملف مشاركة القطاع الخاص" (Jooste، 2008).

يتسع المستوى النهائي لبناء القدرات ليشمل جوانب المقاطعة التي يعمل فيها القطاع العام (بيئة التشغيل). وهذا البعد لبناء القدرات مهم أيضًا للإدارة العامة الليبية. ففي ليبيا، يجب أن يهدف أي برنامج إصلاح لبناء القدرات إلى خلق بيئة مستقرة ومواتية لتنمية القدرات والتعلم. وبما أن سياق بيئة العمل يشمل القواعد والمعايير والقيم (أو المعتقدات) التي تحدد الطريقة التي يتصرف بها الناس ويسلوكمهم؛ سيكون لها تأثير كبير على قدرة القطاع العام من خلال تحديد ما هو مقبول في المجتمع. ومن خلال توفير الإطار الذي سيتم فيه استيعاب أي تدخل لبناء القدرات (Jooste، 2008). ولذلك، إذا كانت الحكومة الليبية ترغب في إطلاق مبادرة لبناء القدرات لإدارتها العامة، فإنها تحتاج إلى دراسة سياق البيئية العامة، الذي يشمل القيم والتوقعات المجتمعية، والعادات الإدارية للموظفين العموميين والإطار القانوني الذي تعمل من خلاله الإدارة العامة، بالإضافة إلى حالة تنمية القطاع الخاص والمجتمع المدني، قبل اتخاذ تدابير لبناء القدرات. وبما أن الإدارة العامة والمجتمع المدني والحكومة المحلية والجهات الفاعلة السياسية والقطاع الخاص والأعراف الاجتماعية تؤثر على بعضها البعض بشكل متبادل ومجتمعي في تشكيل النظام البيئي الاجتماعي والإداري والسياسي للبلد، فمن الضروري النظر في كل هذه العناصر معًا.

2.5.6. الإدارة الاستراتيجية

وتشمل الإدارة الاستراتيجية جميع الأنشطة والوظائف الرئيسية للمنظمة وتوجهها نحو النهوض بجدول الأعمال الاستراتيجي للمنظمة. وهو يدمج جميع العمليات الإدارية الأخرى لتوفير نهج منهجي ومتسق وفعال في تحديد الأهداف الاستراتيجية للوكالة ورصدها وتحسينها. ونظرا للبيئة السياسية والمؤسسية الدينامية التي تعمل في ظلها العديد من الوكالات العامة في ليبيا ، فإن القدرة على الإدارة الاستراتيجية الفعالة ضرورية للحفاظ على أو تعزيز الروابط بين المنظمة وأصحاب المصلحة الخارجيين وكذلك الإدارة من أجل تحقيق النتائج. ويتعين على وكالات الخدمة العامة الليبية وضع خططها الاستراتيجية واستخدام هذه الخطط كأساس للإدارة الفعالة للخدمات العامة.

و يعد التخطيط الاستراتيجي عملية تحدد الأهداف والغايات الاستراتيجية للإدارة وتحدد طريقة تحقيقها. إنه جزء أو نسخة من مفهوم الإدارة الإستراتيجية. وفي هذا السياق، يتضمن وجهة نظر للمستقبل ويتحكم فيه. إذ تعتمد وظيفة الخطط الاستراتيجية على الآثار المترتبة في الميزانية على أهداف وغايات الخطة الاستراتيجية التي تتطلب تكلفة معينة من بين أمور أخرى. وتنعكس أولويات الحكومات في الخطط الإستراتيجية. إن إعداد الميزانيات على أساس الخطط الإستراتيجية يعني أيضًا أن أولويات الحكومة مرتبطة بتخصيص الموارد. لذا يجب إعداد هذه الخطط بما يتماشى مع الأولويات المحددة في خطط التنمية والبرامج والخطط متوسطة الأجل والخطط والبرامج الإقليمية والقطاعية. (Kesik and Canpolat, 2011)

ومع ذلك، يجب أن تكون عملية الإدارة الإستراتيجية تطبيقاً يغطي الأولويات الإستراتيجية. السؤال هنا هو ما هي هذه الأولويات الاستراتيجية. يجب أن تركز هذه الأولويات الاستراتيجية على المجالات التي تسهل حياة كل فرد في الدولة من خلال تحليل الاقتصاد العالمي والنظام التنافسي العالمي الذي يحمل مخاطر حقيقية على مستوى الدولة والمجتمع ومن خلال إنتاج حلول يمكن أن تخدم الأولويات الحاسمة (كتحسين توزيع الدخل، والفرص. المقدمة لكبار السن، وأهداف للأطفال من الشرائح الفقيرة من المجتمع، وتدابير ضد الاحتباس الحراري، وأهداف لتحسين بيئة الأعمال، والأهداف التعليمية، وما إلى ذلك) على مستوى الولاية والاستجابة على مستوى الوكالة للتحديات طويلة الأجل المحددة مسبقًا.

وعلى الرغم من أن الخبرة الإدارية الإستراتيجية في القطاع العام في جميع أنحاء العالم تتصور في كثير من الأحيان خططاً إستراتيجية لمدة خمس سنوات، إلا أن الحكومة والمنظمات العامة الفردية في ليبيا قد تقوم أيضاً بإعداد خطط إستراتيجية طويلة الأجل، بالإضافة إلى الخطط الإستراتيجية القياسية لمدة خمس سنوات. فعلى سبيل المثال، يمكن تطوير الخطط القطاعية لتوفير رؤية طويلة الأجل؛ بحيث أن كل رؤية ستوجه وتحفز الناس في تلك القطاعات المعينة.

وفي إطار عملية تطوير الخطة الإستراتيجية، من المتصور أن تقوم المنظمات العامة بإعداد خطط إستراتيجية باستخدام الأساليب التشاركية لتحديد مهامها ورؤاها للمستقبل؛ ولتحديد الأهداف الاستراتيجية والأهداف القابلة للقياس؛ ولقياس أدائهم مقابل المؤشرات المحددة مسبقاً، ومراقبة وتقييم هذه العملية في إطار خطط وبرامج التنمية والتشريعات ذات الصلة والمبادئ الأساسية التي تتبناها.

ويمكن تفويض مكتب رئاسة الوزراء في ليبيا لتحديد الإدارات العامة التي ستكون مسؤولة عن إعداد الخطط الاستراتيجية والجدول الزمني للانتقال إلى الخطة الاستراتيجية، وغيرها من المبادئ والإجراءات الخاصة بالخطة الاستراتيجية. وبموجب هذه السلطة، ينبغي للمكتب إصدار لوائح بشأن إجراءات ومبادئ التخطيط الاستراتيجي في المنظمات العامة ودليل التخطيط الاستراتيجي. ويوفر دليل التخطيط الاستراتيجي إطاراً عاماً لعملية التخطيط الاستراتيجي ونطاق ومحتوى الخطط الاستراتيجية.

تصورات الأشخاص التي أجريت معهم المقابلات حول تقنيات الإدارة

- الثقافة الفيبيرية طريقة عمل الوزارات الليبية.... يجب تعزيز الثقافة الموجهة نحو النتائج.
- ليبيا لديها بنية تحتية جيدة، ولكن ليس لديها الخبرة الكافية حول كيفية تشغيل الخدمات العامة. لذلك تحتاج الحكومة إلى وضع خطة طويلة الأجل لسد فجوة الخبرة هذه. وفي هذا الإطار، يمكن تبني بعض الفلسفات والتقنيات الإدارية الجديدة... كالإدارة الاستراتيجية والاستعانة بمصادر خارجية و عقود الأداء ومؤشرات الأداء الرئيسية... وفي أي حال، يجب تدريب المديرين الحاليين على تقنيات الإدارة الجديدة هذه...و يمكنهم العمل في ليبيا أيضاً، إذا تم اختيارهم بعناية مع مراعاة ظروف واحتياجات ليبيا.

5.6 تعزيز الاستخدام الأوسع لتقنيات المعلومات والاتصالات وتطوير الحكومة الإلكترونية

يجب أن يكون تطوير تكنولوجيا المعلومات (IT) والحكومة الإلكترونية واستخدامها لتحسين الإدارة العامة أحد العناصر الرئيسية لإصلاحات الإدارة العامة في ليبيا. تكمن أهميتها بشكل خاص في دورها كميّسر أساسي لتحسين الخدمة.

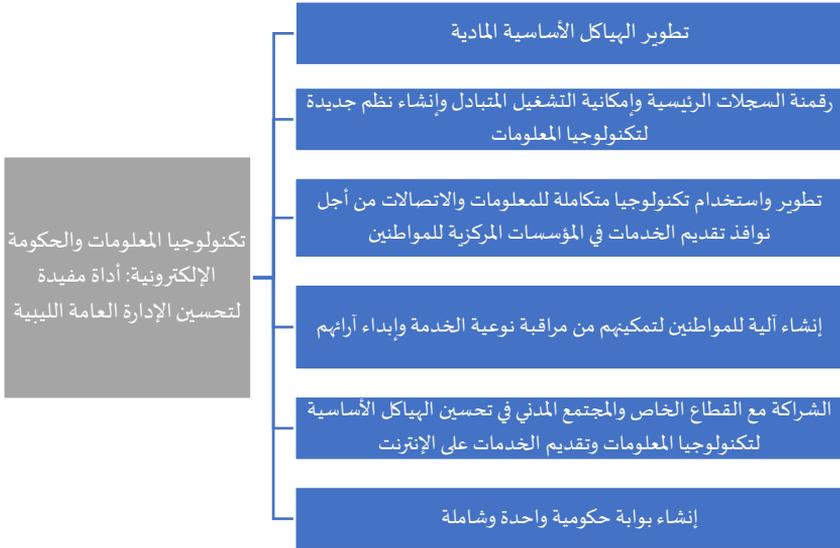
لا يوجد تعريف محدد لمصطلحات "الحكومة الرقمية" أو "الحكومة الإلكترونية" أو "الحكومة الإلكترونية". من الصعب تحديد هذه المصطلحات من منظور واحد، حيث توجد وجهات نظر مختلفة في مناطق مختلفة من قبل أشخاص مختلفين. ومع ذلك، لأغراض هذا التقرير، يمكن تعريفه على أنه استخدام تكنولوجيا المعلومات لتعزيز تقديم الخدمات العامة والعمليات التجارية لجميع المؤسسات والوكالات التابعة لحكومة معينة. ومع ذلك، فإن الحكومة الإلكترونية ليست فقط بوابات تطبيقات الويب أو أنظمة الشبكات، بل هي منصة للشفافية الحكومية ومشاركة المواطنين والمساءلة الحكومية (OECD 2010).

في القرن الحادي والعشرين، توفر الحكومة الإلكترونية فرصة ممتازة لتعزيز العلاقة بين الحكومات والمواطنين، وتزويد الجمهور بخدمات عامة عالية الجودة وفعالة ضمن موارد مالية كافية. من بين الأشياء الأخرى، يتمثل أحد أفضل أبعاد الحكومة الإلكترونية في أنها عملية ديناميكية ومستمرة لتقديم الخدمات. فائدة أخرى للحكومة الإلكترونية هي جعل الخدمات العامة "في متناول جميع المواطنين، مع تقديم خدمات عامة متعددة القنوات في عملية إدارة فعالة وفعالة" (خملاج، 2018: 25).

من منظور الإدارة العامة، وباستخدام الزاوية الاجتماعية والسياسية، فإن الحكومة الإلكترونية هي نظام تنظيبي في سياق اجتماعي وسياسي يمكن استخدامه لإصلاح الإدارة العامة وتقديم الخدمات العامة بشكل أفضل بكثير وبطريقة أكثر سهولة من التقليدية. تقديم خدمات عامة منظمة بشكل هرمي. ومع ذلك، لتحقيق أقصى استفادة من أدوات الحكومة الإلكترونية، يجب أن تكون عملية تقديم الخدمة العامة شفافة وخاضعة للمساءلة قدر الإمكان. بينما كان يُنظر إليه في البداية على أنه قناة أحادية الاتجاه (من الحكومة إلى المواطنين)، تطورت فكرة الحكومة

الإلكترونية إلى عملية تفاعلية بين المؤسسات الحكومية والمواطنين ومنظمات المجتمع المدني وشركات القطاع الخاص. لوصف الوظائف الجديدة للحكومة الإلكترونية، يتم استخدام مصطلحات أخرى في الأدبيات الأكاديمية، مثل الحكومة المنضمة (أو المتمحورة حول المواطن) والحكومة المفتوحة والحكومة الذكية. في هذا التقرير، يُستخدم مصطلح "الحكومة الإلكترونية" للتعبير عن الحكومة الإلكترونية أو الحكومة الرقمية.

الشكل 15: الإصلاحات المقترحة في مجال تكنولوجيا المعلومات والحكومة الإلكترونية



المصدر: من إعداد المؤلفين

في سياق تغييرات النظام الليبي لعام 2011 والاضطرابات اللاحقة التي أعقبت الصراع، تمثل الحكومة الإلكترونية أداة استراتيجية للإصلاحات السياسية والاقتصادية التي تشتد الحاجة إليها. ومع ذلك، نظرًا للمنطقة الجغرافية الشاسعة لليبيا والانتشار الواسع لسكانها في المناطق الأقل نموًا، فمن المحتمل أن يساعد التنفيذ السليم للحكومة الإلكترونية بشكل كبير في تحقيق مستويات قياسية من النمو والاستقرار في بلد ما بعد الصراع. ومع ذلك، وعلى الرغم من الفرص الكبيرة التي توفرها أنظمة الحكومة الإلكترونية بشكل عام، فإن مسألة جاهزية الحكومة الإلكترونية في ليبيا تظل عاملاً حاسماً. على الرغم من وجود عدد من مشاريع الحكومة الإلكترونية في ليبيا، يساهم بعضها في إصلاح القطاع العام وتوفير الكفاءات في تقديم الخدمات؛ كان انتشار الحكومة الإلكترونية في ليبيا بطيئاً للغاية. التفسير الرئيسي هو مالي. ومع ذلك، هناك أيضاً

تحديات استراتيجية مثل أنظمة وشبكات الاتصالات غير المطورة، فضلاً عن البنى التحتية القانونية والبشرية والمؤسسية غير الفعالة التي تقيد استعداد ليبيا للحكومة الإلكترونية.

5.6.1 الأساس المنطقي لتطوير تكنولوجيا المعلومات والحكومة الإلكترونية

بدأ التعاون المتزايد بين تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تمكين الحكومات من أن تكون أكثر مرونة في طريقة جمعها للمعلومات واستغلالها. وفي المقابل، ستوفر هذه المرونة فرصاً جديدة مهمة لتصميم العمليات التجارية وتكوين المنظمات، بناءً على الاحتمالات الموسعة بشكل كبير للاتصال البشري. وستصبح عوامل مثل الوقت والجغرافيا والحدود التنظيمية والسلطات القضائية الوطنية على وجه الخصوص أقل أهمية في إدارة الشؤون الإنسانية (Wescott et al., 2000).

ويمكن للطرق الجديدة لمعالجة المعلومات وإيصالها أن تسمح للحكومات بالتخلص من المعضلة بين خفض التكاليف وزيادة الجودة، وإنشاء حكومة تعمل بشكل أفضل وبتكلفة أقل. والأهم من ذلك، ستمكّنها من فتح قنوات جديدة للتفاعل بين الحكومات والمواطنين، وتعزيز الشفافية، وزيادة المساءلة، وجعل الحكومة أكثر سهولة للوصول إلى أشكال جديدة من المشاركة.

وتشمل مزايا قدرات المعلومات والاتصالات الجديدة للخدمات التي تقدمها الوكالات العامة في جميع أنحاء العالم: انخفاض التكاليف الإدارية، من خلال تقليل معالجة المعلومات بشكل كبير لتلبية متطلبات الامتثال؛ والاستجابة بشكل أسرع وأكثر دقة للطلبات والاستفسارات، لا تستغرق أكثر من بضع ساعات؛ والوصول إلى جميع الخدمات والمستويات الحكومية من أي مكان؛ وتعزيز قدرة الحكومات على جمع البيانات من الأنظمة التشغيلية، وزيادة جودة التعليقات على مستوى الإدارة والسياسات؛ وتسهيل استخدام الواجهة بين الحكومة والشركات؛ وتوسيع نطاق ردود الفعل العامة.

الفوائد المحتملة للحكومة الإلكترونية في ليبيا هي كما يلي:

دور الحكومة الإلكترونية في إيصال الخدمات العامة إلى المناطق النائية جغرافياً: تتوفر ليبيا على مساحة واسعة مع مدن وقرى متناثرة على نطاق واسع، مما يجعل من الضروري وصول الخدمات الحكومية إليها. إن فقدان الشباب والشباب المهرة في المدن الكبرى بحثاً عن فرص عمل أفضل أمر مقلق للغاية ويؤثر على التركيبة السكانية. ونتيجة لذلك، تعاني المناطق والقرى النائية

من نقص في القوى العاملة مما يحرمها من الموارد. ولذلك ، يمكن للحكومة الإلكترونية والخدمات الإلكترونية تشجيع الاستثمار والتنمية المحلية في هذه المناطق المحرومة والنائية. وقد يساعد هذا في خلق توازن ديموغرافي في البلد. ومن ناحية أخرى، فإن السفر لمسافات طويلة إلى المدن الكبرى للوصول إلى الخدمات العامة يهدد سلامة المواطنين في الأوقات العادية، ناهيك عن حالات الفوضى و عدم الاستقرار. ولذلك ، يمكن لخدمات الحكومة الإلكترونية أن تساعد على اجتذاب الأعمال التجارية إلى هذه المناطق النائية وتعزيز الخدمات المحلية للمواطنين للحفاظ على الاستقرار وتهيئة بيئة آمنة.

دور الحكومة الإلكترونية في الحد من الفساد: كما ناقشنا في عدة أقسام من هذا التقرير، فإن حالة الفساد المتجذر واضحة تمامًا داخل مؤسسات الحكومة الليبية. ويعكس الوضع الحالي عمق الفساد المتجذر واستعداد المواطنين لقبول التغيير. ومن المتوقع أن يبدأ الأُمم باتخاذ حكومة إلكترونية لتقليل فرص الفساد بين مسؤولي الدولة. ويعتقد المواطنون اعتقادًا راسخًا أنه إذا تم توفير الخدمات عبر الإنترنت، فسيؤدي ذلك إلى الحد من الفساد وزيادة الثقة بين المواطنين في الحكومة بالإضافة إلى توفير في التكلفة والوقت. ومع ذلك، فإن المدى الذي يمكن أن يتحقق به هذا التوقع أثناء تنفيذ الحكومة الإلكترونية لا يزال موضع نقاش.

زيادة سلامة المواطنين: تعني سلامة المواطنين وقاية المواطنين وحمايتهم من التورط في الحوادث والمخاطر التي قد تسبب لهم أضرارًا طويلة الأمد أو تهدد حياتهم. تعد ليبيا هي واحدة من أكبر دول شمال أفريقيا. وتتركز الكثافة السكانية في المناطق الساحلية والواحات الصحراوية. وتبلغ المساحة الإجمالية 1.76 مليون كيلومتر مربع وتبلغ الكثافة السكانية 3.6 شخص لكل كيلومتر مربع (البنك الدولي 2014). بالإضافة إلى ذلك، أدى الصراع الداخلي والحرب الأهلية إلى سقوط عدد كبير من القتلى والجرحى وخسائر في الثروة. وفي ظل هذه الظروف، من المتوقع أن يبحث الناس، وخاصة أولئك الذين يعيشون في المناطق النائية، عن طرق أفضل لضمان سلامتهم. وإذا تمكنت ليبيا من تطوير نظام حكومة إلكترونية راسخ وفعال، سيكون من الممكن لأفراد الشعب الحصول على الخدمات العامة من البوابات الحكومية أينما كانوا ودون الاضطرار إلى السفر لمسافات طويلة.

سهولة الوصول إلى الخدمات العامة ومكاسب الكفاءة: تمتلك الحكومة الإلكترونية الإمكانيات وإمكانية زيادة فعالية وكفاءة الهيئات والمؤسسات الحكومية من خلال توفير الوصول عبر الإنترنت إلى الخدمات العامة على مدار 24 ساعة في اليوم وطيلة أيام الأسبوع.

ويبين الجدول 12 المشاكل الرئيسية التي تم تحديدها في مجال تطوير تكنولوجيا المعلومات والحكومة الإلكترونية واستخدام تكنولوجيا المعلومات لتحسين الخدمات العامة في ليبيا، فضلاً عن تدابير الإصلاح المقترحة لمعالجتها.

الجدول 13. تحديد المشاكل و اقتراحات الإصلاح حول تطوير تكنولوجيا المعلومات والحكومة الإلكترونية

المشاكل المحددة	اقتراحات الإصلاح
البنية التحتية المادية غير ملائمة	تطوير البنية التحتية المادية، وخاصة البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات
عدم وجود بوابة حكومية متكاملة	إنشاء بوابة حكومية واحدة وشامل
عدد ونوعية الخدمات العامة عبر الإنترنت غير كافية	تطوير واستخدام تكنولوجيا متكاملة للمعلومات والاتصالات من أجل نوافذ تقديم الخدمات في المؤسسات المركزية للمواطنين
لم يتم دمج الأنظمة الإلكترونية وفقاً لإطار التشغيل البيني	رقمنة السجلات الرئيسية وإمكانية التشغيل المتبادل وإنشاء نظم جديدة لتكنولوجيا المعلومات
الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني في مجال تطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والحكومة الإلكترونية غير كافية	الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني في تحسين الهياكل الأساسية لتكنولوجيا المعلومات وتقديم الخدمات على الإنترنت
مشاركة المواطنين غير الكافية في تطوير الحكومة الإلكترونية	إنشاء آلية للمواطنين لتمكينهم من مراقبة نوعية الخدمة وإبداء آرائهم

المصدر: من إعداد المؤلفين

5.6.2 وضع الحكومة الإلكترونية في ليبيا

تاريخياً، كانت ليبيا من أوائل الدول في المنطقة التي أولت اهتماماً كبيراً لقضية الرقمنة الوطنية، حيث تم تشكيل أول خطة وطنية لإدارة المعلومات في منتصف السبعينيات. ورغم الخطط والسياسات والميزانيات الضخمة التي أنفقت على مدى عقود لكنها لم تحقق أهدافها المرجوة. وتعود الأسباب الأساسية وراء هذا الفشل إلى السياسات التي تأثرت بالمخاوف الأمنية للنظام السابق، فضلاً عن التغييرات المتكررة وإعادة هيكلة وكالات إدارة المعلومات الوطنية. وعلى الرغم من الوصول إلى الإنترنت في ليبيا في أواخر عام 1998، إلا أن البلاد لم يكن لها حضور رسمي على الإنترنت إلى غاية عام 2005 ولم يتم تشغيلها على الإنترنت حتى عام 2008. (Mohamed, 2017)

وواجهت ليبيا حظراً عالمياً طويل الأمد بدأ في عام 1988، بسبب الصراع السياسي بين النظام السابق ومعظم الدول الغربية. حيث تم حظر الأعمال في البنية التحتية وإيقافها بسبب هذه العقوبات. لكن بعد الفترة التي سبقت الثورة الليبية، اقترحت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات مبادرة رئيسية لحكومة إلكترونية في عام 2011 وسمتها ليبيا الإلكترونية. وكان الهدف من هذه المبادرة هو استخدام التكنولوجيا لدعم العمليات الحكومية وتعزيز الخدمات المقدمة لجميع المواطنين والشركات في ليبيا. وتمثلت المرحلة الأولى من هذا المشروع في تكليف مستشار بإعداد الخطة الاستراتيجية والمخطط الأولي لليبيا الإلكترونية ودعم إطلاق 100 خدمة حكومية إلكترونية. أكمل المستشار المتعاقد (PWC) بنجاح خطة e-Libya الاستراتيجية والخطة الرئيسية وأطلق 100 خدمة للحكومة الإلكترونية. إلا أن توقف المشروع بسبب عدم الاستقرار والحروب الأهلية التي اندلعت منذ عام 2014. لذا، هناك حاجة ماسة لإعادة إطلاق هذا المشروع المهم لتسريع إصلاح الإدارة العامة في ليبيا. وعلى الرغم من المشاكل العديدة التي ورثتها ليبيا عن النظام السابق، والمشكلات الجديدة التي صاحبت الإصلاحات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، إلا أنها أنشأت بعض المواقع الإلكترونية والمشاريع الإلكترونية المهمة، مثل رقم الهوية الوطنية (NID) ومشروع جواز السفر الإلكتروني، مما ساعد في زيادة معدل استخدام الانترنت في ليبيا.

وتهدف هذه التطبيقات إلى نقطتين مهمتين: تقريب الحكومة من المواطنين وتحسين استجابة وكفاءة وإمكانية الوصول إلى الخدمات العامة بشكل ملحوظ. وتجدر الإشارة إلى أنه بسبب انعدام الأمن السياسي والعديد من التحديات الأخرى التي يتعين على الدولة الانتقالية التغلب عليها، لم تحقق ليبيا أهدافها المرجوة. فوفقاً لتقرير التنافسية العالمية 2014-2015، تحتل ليبيا المرتبة

140 من بين 144 دولة مدرجة في التصنيف من حيث توافر أحدث التقنيات. كما تم تصنيفها في المرتبة 108 و 106 من حيث نسبة المواطنين الذين يستخدمون الإنترنت والاشتراكات في شبكات النطاق العريض الثابت على التوالي (UN, 2014). وبناءً على قياس الأمم المتحدة لمبادرات الحكومة الإلكترونية باستخدام مقياسها المكون من 5 مراحل، تقع ليبيا ضمن المرحلتين الأولى والثانية من تنفيذ خدمات الحكومة الإلكترونية. لذلك، يُقترح أن تحسن الحكومة الليبية من الوضع الحالي لخدمات الحكومة الإلكترونية التي تقدمها (UN 2014).

أما فيما يتعلق بالاتصال، "يشكل الوصول إلى الإنترنت مع خدمات الهاتف المحمول في ليبيا خيارًا استراتيجيًا للحكومة الليبية. ويمكن دمج عدد من خدمات الهاتف المحمول عالية التأثير في الشركات الناشئة للحكومة الإلكترونية الليبية. كما يمكن أن تكون لخدمات الهاتف المحمول عبر الإنترنت، مثل الدفع الإلكتروني للفواتير والغرامات والضرائب، مكاسب سريعة. وستساعد هذه الخدمات أيضًا في تحسين بيئة الأعمال واستعادة ثقة المواطنين التي لا تزال مهزوزة في تقديم الخدمات العامة" (Mohamed, 2017: 5).

المشاكل الرئيسية لتبني تكنولوجيا المعلومات والحكومة الإلكترونية في ليبيا هي كما يلي:

عدم كفاية خبراء تكنولوجيا المعلومات والإمام المواطنين بتقنيات المعلومات: عادة ما يتم تخصيص وظائف تكنولوجيا المعلومات المعقدة في ليبيا لخبراء من دول أخرى. إذ تشير عدم كفاية القوى العاملة الماهرة في تكنولوجيا المعلومات بوضوح إلى الحاجة إلى التطوير المستمر للمعرفة. وعلاوة على ذلك، لا يزال مستوى الإمام في مجال تكنولوجيا الإنترنت منخفضًا للغاية، وهو ما يمثل مصدر قلق كبير للحكومة والمواطنين. لذلك، يجب تصميم خطة شاملة لدمج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في النظام التعليمي، و تلتمس ليبيا تلقي دعم دولي للقيام بذلك.

ضعف السياسات الرامية لترسيخ ممارسة جيدة للحكومة الإلكترونية: يرجع هذا الوضع إلى ضعف الإطار التشريعي لقطاع تكنولوجيا المعلومات، وهو الأمر الذي لا يشجع الاستثمارات المحتملة على تطوير تكنولوجيا المعلومات وإعادة بناء البنية التحتية.

ضعف الدافع لدى موظفي القطاع العام لتبني الحوكمة الإلكترونية: يخشى الموظفون العموميون عمومًا أن يؤدي نظام الحكومة الإلكترونية المتقدم إلى توفير كبير في التكاليف وتقليل كبير في

الحاجة إلى اليد العاملة. ولذلك، فمن الممكن أن تلقى برامج الحوكمة الإلكترونية مقاومة صريحة أو ضمنية من طرف موظفي الخدمة المدنية.

عدم كفاية الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات: على الرغم من أن تبني تكنولوجيا المعلومات قد يكون له عائد كبير، إلا أنه من الملاحظ أن هنالك نقص كبير في المستثمرين بالإضافة إلى تخصصي ميزانية ضئيلة في ظل ظروف الحرب الأهلية.

المشاكل التكنولوجية وضعف البنية التحتية: تشمل هذه المشاكل البنية التحتية الضعيفة والافتقار إلى معايير تكنولوجيا المعلومات وتراخيص البرمجيات داخل الدولة. ولا تزال الحكومة الإلكترونية الليبية تعاني من مشاكل البنية التحتية. لذلك، لا تزال تكاليف المعاملات مرتفعة للغاية. كما أن شبكات الاتصالات وشبكات الكهرباء غير مستقرة ومتداعية، حيث أن بعض المدن البعيدة جغرافياً تفتقر تماماً لمثل هذه البنى التحتية.

لا تزال حالة الحكومة الإلكترونية في ليبيا قيد المعالجة، وقد يؤدي ضعف الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وقلة الإمكانيات التعليمية الناتجة عن الحرب الأهلية والصراعات الداخلية إلى زيادة تباطؤ تطوير الخدمات العامة والحكومة الإلكترونية. ولذلك، ومن أجل تحسين حالة البلد، لا سيما بعد "الحرب الأهلية"، يجب على الحكومة الإلكترونية الليبية تحسين جميع المواقع الحكومية وتدريب الموظفين الحكوميين.

5.6.3 الحاجة إلى استراتيجية متماسكة لتكنولوجيا المعلومات

لضمان استغلال قدرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتنوعة بشكل فعال، هناك حاجة إلى استراتيجية متماسكة. لذا، يعمل إطار السياسة هذا على تنسيق سياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مع المجالات وثيقة الصلة مثل الإقليمية، والتنمية الصناعية، والتوظيف، والخصوصية، وحماية البيانات، وتنظيم وسائل الإعلام، إذ أن السياسات التي ستمكّن المواطنين من الوصول إلى المرافق الحيوية ضرورية لتحقيق التزام واسع النطاق بالابتكار. ويسعى الإطار أيضاً إلى تطوير سياسة رسوم المستخدم وتوفير الخدمات المدعومة. وفي هذا الصدد، هناك حاجة ماسة إلى تشريعات ولوائح مناسبة في مجالات مثل التحكم التحريري للمعلومات الشبكية، والوصول العام إلى المعلومات، وحماية الخصوصية والبيانات، وحقوق الملكية الفكرية. وفي

الأخير، ينبغي لاستراتيجية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أن تميز بوضوح بين مقدم الهياكل الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وموردي المعلومات والخدمات.

على مدى العقد الماضي، بدأت ليبيا في إنشاء بنية تحتية للاتصالات وأعلنت عن بوابات الحكومة الإلكترونية لمؤسسات محددة. ومع ذلك، فإن تطبيق الحكومة الإلكترونية في ليبيا لم يحقق الأهداف المرجوة وهناك مجال واسع لتطوير مثل هذه المشاريع. والحري بالقول أنه من الممكن تنفيذ الحكومة الإلكترونية بسرعة في ليبيا، نظرا لقلّة الكثافة السكانية وارتفاع معدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين المواطنين. وبالتالي، يمكن للتخطيط الدقيق والاستخدام الذكي للموارد والتركيز على الحكومة أن يكون محركا نحو جعل ليبيا دولة متقدمة في هذا الصدد. ومع ذلك، بما أن تطبيق الحكومة الإلكترونية ينطوي على جعل جميع الخدمات الحكومية متاحة في أي مكان، تحتاج ليبيا إلى تطوير استراتيجية شاملة وتحديد خارطة طريق لتنفيذ العناصر الرئيسية للحكومة الإلكترونية (Busoud and Živkovi، 2016). وتتطلب هذه المهمة تقييم الوضع الحالي، وإنشاء استراتيجية إطارية جديدة للحكومة الإلكترونية المحلية، و تصميم خطط ملموسة حول كيفية تطوير البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات، وتحسين الاتصالات والخدمات الإلكترونية بين الحكومات، وتحديد استراتيجيات التنفيذ، وإعداد خطط تكييف النظام التعليمي من أجل الحكومة الإلكترونية والتطرق لبعض قضايا إدارة تكنولوجيا المعلومات الأخرى.

5.6.4 اقتراحات من أجل تنفيذ استراتيجية الحكومة الإلكترونية بنجاح

نظرا لهشاشة الدولة والوضع الحالي للبنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات، يجب أن تشكل المبادئ التالية الركائز الأساسية لعملية تنفيذ استراتيجية الحكومة الإلكترونية في ليبيا:

- يجب إذكاء وعي المواطن وتعزيزه والمحافظة عليه من خلال الحملات الترويجية.
- يجب تعزيز رضا المواطنين من خلال مجموعة من الإجراءات المتعلقة بتصميم الواجهة وتقديم الخدمات التي يعتبرها المواطنون ذات قيمة.
- فيما يتعلق بتصميم الواجهة، يجب أن تكون ذات جودة عالية. وهذا يعني أنه يجب أن تكون سهلة الاستخدام (التصفح)، وتراعي مستويات محو الأمية ومهارات الكمبيوتر لجميع شرائح السكان، وتحتوي على معلومات محدثة ومناسبة، وتقدم الخدمات الموعودة. إذ سيؤدي الالتزام بهذه الأهداف إلى تعجيل تصور قابليتها للاستخدام.

- ينبغي تشجيع الفائدة المتصورة بين المواطنين من خلال ضمان تقديم الخدمات بشكل فعال، والتي ينبغي أن يعتبرها المواطنون في حد ذاتها ذات قيمة بالنسبة لهم. عند اكتشاف ما يقدره المواطنون، يجب على الحكومات أن تسعى جاهدة لإشراكهم قدر الإمكان في تصميم البوابة وفي التغذية الراجعة المستمرة.
- يجب تشجيع ثقة المواطن من خلال ضمان عدم تعرض البوابة للعقبات الفنية التي تسبب الإحباط للمستخدمين، وأن خدمات الحكومة الإلكترونية المتنوعة المقدمة تتحقق كما هو متوقع، وأن المعلومات الشخصية محمية بشكل مناسب.
- يجب على الحكومة دعم تكلفة الإنترنت حتى يتمكن غالبية الناس من الوصول إلى الإنترنت.
- في حين أن معدل انتشار الإنترنت لم يتجاوز 16.5%، ارتفعت نسبة مستخدمي الهاتف المحمول من 8.8% في عام 2004 إلى 150% في عام 2012، مما يجعل جاهزية خدمات الهاتف المحمول أفضل بكثير من الخدمات الإلكترونية المقدمة عبر الإنترنت. لهذا السبب، تعد خدمات الهاتف المحمول خياراً استراتيجياً للحكومة اللببية. كما يمكن دمج عدد من خدمات الهاتف المحمول عالية التأثير في الشركات الناشئة للحكومة الإلكترونية اللببية. وبهذا يمكن أن تكون خدمات الهاتف المحمول عبر الإنترنت، مثل الدفع الإلكتروني للفواتير والغرامات والضرائب، مكاسب سريعة. ستساعد هذه الخدمات أيضاً في تحسين بيئة الأعمال واستعادة ثقة المواطنين التي لا تزال مهزوزة في تقديم الخدمات العامة.

يجب أن تكون المشتريات الإلكترونية من بين أولويات الحكومة الإلكترونية، مما يضمن الشفافية في عملية تقديم العطاءات للمشاريع والتوريد، ويوفر فرصاً للشركات الصغيرة، والتي تُمنع بخلاف ذلك من تقديم العطاءات لمشاريع المشتريات العامة الكبيرة. علاوة على ذلك، بمجرد صياغة استراتيجية الحكومة الإلكترونية لدولة ما، سيتم توجيه الوكالات والبيروقراطيات والخدمات العامة نحو تعزيز القطاعات التي تم تخصيصها للنمو.

تشمل الأسباب الرئيسية لاعتماد الحكومة الإلكترونية في جميع أنحاء العالم تحسين الخدمات للمواطنين، وتحسين إنتاجية (وكفاءة) الجهات الحكومية، وتعزيز النظام القانوني وإنفاذ القانون، وتعزيز القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية، وتحسين نوعية حياة المجتمعات المحرومة وتعزيز الحكم الرشيد وتوسيع المشاركة العامة (Daniel, 2002).

أظهرت الأعمال التجارية بين الحكومة والمستهلك (G2C) استخداماً جيداً، كما يظهر على سبيل المثال في الحالة التي يمكن فيها إجراء جميع غرامات السرعة وتجديد رخصة القيادة عبر الإنترنت،

مما يعود بالفوائد على الوكالات الحكومية وكذلك العملاء (Awad، 2004). تم تصميم خدمات الحكومة الإلكترونية لزيادة كفاءة تدفق المعلومات بين المؤسسات الحكومية والشركات، وقد تتيح أيضاً تبادل المعلومات بين الهيئات الحكومية في الدول المختلفة. قد تستخدم هذه الخدمات بعض مكونات الأعمال التجارية بين الحكومة والمستهلك والتعاملات بين المؤسسات التجارية والحكومات، ولكنها تتطلب عموماً وصولاً مباشراً إلى قواعد البيانات والتطبيقات (cdt.org، 2006).

يمكن للحكومة الإلكترونية أن تخدم عدة أغراض مختلفة، مثل تحسين تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين، وتحسين التفاعلات مع قطاع الأعمال والصناعة، وتمكين المواطنين من خلال الوصول إلى المعلومات، وإدارة حكومية فعالة. كما أن قلة الفساد، وزيادة الشفافية، وتيسير الأمور بشكل أكبر، وزيادة الإيرادات و / أو انخفاض التكاليف هي نتائج معروفة أيضاً. وبالفعل، يمكن لبعض هذه أن تشجع التقدم الثقافي، على سبيل المثال، الوساطة والمحسوبة السائدة في المجتمعات القبلية مثل ليبيا، والتي تعمل فقط على إدامة الظلم في الحكومة، تضعف عندما يتم تقديم قدر أكبر من الشفافية وتقلص فرص الفساد.

حالياً، يمكن إدارة عدد من الوظائف عبر بوابة حكومية والتي تشمل التقدم للوظائف في القطاع العام، وتسجيل الشركات الجديدة، والحصول على التخليص الجمركي، والوصول إلى نتائج الامتحانات الوطنية، وأرقام الهوية الوطنية، ودفع الضرائب والفواتير الأخرى. ومع ذلك، في حين أن هذه الخدمات متاحة، إلا أنها محدودة من حيث أنه لا تزال هناك حاجة لتقديم جميع الوثائق إلى المسؤولين الحكوميين للتحقق منها، وهذا يتطلب في كثير من الأحيان من المواطنين السفر، والقيام برحلات طويلة وشاقة، وفي كثير من الحالات، رحلات خطيرة إلى مكتب حكومي مناسب. يعود موقف ليبيا السيئ مقارنة بجيرانها الأقل ثراءً من حيث تقدم الحكومة الإلكترونية يرجع إلى حد كبير إلى الظروف الإدارية، حيث يتم تأمين أنظمة الشبكات الثابتة والمتنقلة، فضلاً عن النظام البريدي.

فيما يتعلق بقياس جاهزية الحكومة الإلكترونية، وضعت الأمم المتحدة معياراً من خمس مراحل لتقييم وجودها العالمي. هذه المراحل الخمس هي: المرحلة الناشئة، والمرحلة المحسنة، والمرحلة التفاعلية، ومرحلة المعاملات، والمرحلة المتصلة. وهنا تعتبر ليبيا بين المرحلتين الأولى والثانية.

لمفهوم الحكومة الإلكترونية ثلاثة أبعاد على الأقل: الأشخاص والأنظمة والعمليات. وهي، في الوقت نفسه، تشكل عوامل نجاح التطبيقات الحكومية الإلكترونية. إذ يركز البعد الأول (الأشخاص) على كيفية زيادة استعدادهم ومهاراتهم ومعرفتهم ووعيهم في سياق الخدمات

الإلكترونية، بينما ترتبط الأنظمة بكيفية ضمان إمكانية الوصول وأمن وموثوقية البوابات بينما تؤكد الأنظمة والعمليات الخلفية المساءلة والشفافية والثقة بين الناس والهيئات الحكومية.

وفقًا لغالبية المستجيبين، فإن أحد العقبات الرئيسية أمام التنفيذ الناجح للحكومة الإلكترونية في ليبيا هو انقطاع التيار الكهربائي. وهذه ظاهرة متكررة في المدن والبلدات والقرى الليبية في الوقت الحاضر. فالبنية التحتية الضعيفة والمشاكل الفنية يمكن أن تعرقل مبادرات استخدام مرافق الحكومة الإلكترونية الحالية، مما يؤثر سلبيًا على متانة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

وبدلاً من ذلك، يتلقى العموم معظم الخدمات الحكومية من خلال زيارات شخصية للإدارات الحكومية المعنية. وفي حالة المجتمعات الريفية، غالبًا ما يفضل المواطنون في تلقي الخدمات الحكومية من الإدارات المحلية. وبدلاً من ذلك، يتعين عليهم الاتصال شخصيًا بالإدارات الحكومية المركزية البعيدة جدًا الموجودة في عاصمة البلاد. وبهذا يجب أن يتذكر المرء أن المسافة بين العاصمة وبعض المدن الأخرى تزيد عن 1000 كيلومتر. وبسبب استمرار ضعف الخدمات العامة ونقص الفرص الاقتصادية في المناطق النائية، هناك دعوات لخلق نهج مبتكرة لتقديم الخدمات العامة.

هناك أيضًا بعض التفاؤل الشعبي بأن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمكن أن تقضي على العديد من المشاكل المرتبطة بضعف تقديم الخدمات العامة، لأنه في الاقتصاد العالمي، لم تعد الجغرافيا مشكلة من حيث تقديم الخدمات العامة.

يدعي بعض المراقبين مثل (Khamallag, 2018) أنه يمكن تنفيذ الحكومة الإلكترونية بسرعة في ليبيا، نظرًا لقلة عدد السكان وارتفاع معدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين المواطنين. وبالتالي، فإن التخطيط الدقيق والاستخدام الذكي للموارد والتركيز على الحكومة يمكن أن يعزز عملية جعل ليبيا دولة متقدمة في هذا الصدد. كما يمكن اعتماد وتنفيذ خدمات الحكومة الإلكترونية باستخدام قنوات الهاتف المحمول، وخاصة في البلدان النائية جغرافيًا. وعلاوة على ذلك، في بلد غير مستقر وهش وما بعد الصراع مثل ليبيا، يعد تنفيذ الحكومة الإلكترونية ضرورة تفرضها عدة عوامل، بما في ذلك عدم الاستقرار البيئي والسياسي والبنية التحتية وسلامة المواطنين.

5.7 تمكين مشاركة المجتمع المدني في تصميم السياسات العامة وعملية التنفيذ

تقارب تعزيز المجتمع المدني على أسس الديمقراطية مع تفكير الآلية الوقائية الوطنية حول القطاع العام، والذي يدعو إلى تقليص دور الدولة في تقديم الخدمات العامة لصالح المنظمات غير الحكومية، سواء كان القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني (Clayton, Oakley and Taylor,)

2000). شكلت إصلاحات القطاع العام في الثمانينيات والتسعينيات في كل من البلدان المتقدمة والنامية، مدفوعة بالسياسات الليبرالية الجديدة للتحويل إلى القطاع الخاص وتقليص حجم الدولة، الأساس للآلية الوقائية الوطنية. كان هدف الآلية الوقائية الوطنية هو خفض المستويات المرتفعة من الإنفاق العام، وزيادة كفاءة تقديم الخدمات العامة، وزيادة دور القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة من خلال التعاقد الخارجي، وإصلاح بيروقراطيات الدولة من خلال إدخال الوكالات التنفيذية، والمنافسة الداخلية، والأجور المتعلقة بالأداء.

في السنوات الأخيرة، خضعت مسألة تقديم الخدمة برمتها لإعادة التفكير. كان هذا الاتجاه مدفوعًا بتوافق متزايد في الآراء بشأن الحاجة إلى تطوير مناهج جديدة لتقديم الخدمات على أساس الشراكة بين القطاع العام والمجتمع المدني والقطاع الخاص (Clayton, Oakley and Taylor, 2000).

هناك عامل آخر يتمثل في تراجع الدولة في البلدان الهشة مثل ليبيا، حيث شهدت الدولة فترة أزمة من حيث القدرات والشرعية. مع تأثير الحظر الأمريكي وتجميد أصول البلاد في الخارج، بدأت ليبيا تعاني من أزمة اقتصادية عميقة منذ الثمانينيات. وبسبب سوء إدارة الاقتصاد واعتماد الدولة المفرط على التوظيف العام، أصابت الأزمة الاقتصادية الفقراء أكثر من غيرها، حيث عجزت البرامج الحكومية للرعاية الصحية والتعليم والزراعة وإمدادات المياه عن توفير مستويات مناسبة من الخدمة. من هذا الفراغ، ظهرت منظمات المجتمع المدني والقبائل والسلطات المحلية كمقدمين رئيسيين للخدمات، لا سيما في حقبة ما بعد الثورة، لتحل محل الحكومة.

منظمات المجتمع المدني هي الآن لاعبين رئيسيين في إحداث التغيير الاجتماعي والاقتصادي، والحفاظ على المرونة الوطنية وتعزيزها، وتوفير الخدمات العامة. على الرغم من حقيقة أن منظمات المجتمع المدني تلعب دورًا مهمًا، خاصةً عندما يكون توفير الدولة ضعيفًا ويلي القطاع الخاص الأشخاص الأفضل حالًا، إلا أن هناك عددًا من أوجه القصور الشائعة في الخدمات التي يقدمها قطاع منظمات المجتمع المدني. وتشمل هذه: تغطية محدودة، جودة متغيرة نهج الهواة ارتفاع معدل دوران الموظفين، عدم وجود أنظمة إدارة فعالة، فعالية التكلفة الضعيفة، نقص التنسيق وضعف الاستدامة بسبب الاعتماد على المساعدة الخارجية.

ومع ذلك، تتمتع منظمات المجتمع المدني بمزايا مقارنة بالمنظمات العامة من حيث تقديم الخدمات العامة. أولاً، يُنظر إلى منظمات المجتمع المدني على نطاق واسع على أنها أكثر فعالية من القطاع العام في الوصول إلى أفقر البلدان النامية. ثانيًا، يمكن لمنظمات المجتمع المدني تقديم خدمات ذات جودة أفضل من الدولة في بعض المجالات مثل الخدمات الاجتماعية، وذلك بفضل

المتطوعين ذوي الدوافع الذاتية. ثالثًا، يُنظر إليها على أنها أكثر كفاءة وفعالية من القطاع العام (Clayton, Oakley and Taylor, 2000).

تتمثل إحدى النتائج الإيجابية للدور المتزايد لمنظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات في أنها قد تزيد من مستوى الثقة بين منظمات المجتمع المدني والوكالات الحكومية والمواطنين. نظرًا لأن منظمات المجتمع المدني تلعب دورًا متزايدًا في تقديم الخدمات، فقد أصبحت الحكومة والمواطنون، الذين كانوا يشككون بها في السابق، يقدرون مساهمتها. بالإضافة إلى التغيير التشريعي المحتمل، يمكن لعمل منظمات المجتمع المدني أن يخلق نظرة أكثر تعاطفًا في الخطاب السياسي الرسمي بليبيا، وتستسمح الحكومة لمزيد من الجمعيات بالتسجيل وستزيد من دعمها لمنظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات.

من ناحية أخرى، يمكن للدولة ومنظمات المجتمع المدني العمل كشركاء في تقديم الخدمات العامة التي يمكنهم استكمالها، حيث يمكن بناء التأزر من خلال تطوير علاقات عمل فعالة بينهم. فمفتاح النجاح هو الشراكة القائمة على الاستفادة من نقاط القوة والمسؤوليات الخاصة بكل طرف لضمان تقديم خدمة أفضل. على سبيل المثال، ستمول الحكومة بعض أنشطة منظمات المجتمع المدني في خدمات مثل الرعاية الصحية وبعض الخدمات العامة المحلية. وتحتاج الحكومة إلى ضمان وجود إطار سياسي متماسك يوفر معظم التمويل لإتاحة الخدمات. ومن ناحية أخرى، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تجلب الإبداع والابتكار والروابط المجتمعية القوية التي يمكن أن تكون بمثابة محفز في تقديم الخدمات المحسنة.

تحتاج ليبيا لإصلاح الخدمة العامة على أساس مبدأ تقليص الدولة وزيادة عدد المواطنين. وضمن هذا الإطار، يجب على الدولة تخفيض دورها المباشر في تقديم الخدمات العامة، كما يُطلب من الشركات الخاصة والمواطنين ومنظمات المجتمع المدني المشاركة بشكل أكبر وتحمل المزيد من المسؤوليات.

كانت صورة القطاع الخاص متناقضة في ليبيا: فقد صُنّف على أنه تهديد للخدمات العامة التقليدية والقيمة الاجتماعية، بينما تم الإشادة في الوقت نفسه بالكفاءة والازدهار الاقتصادي الجديد بعد عقدين من الاقتصاد الاشتراكي بعد عقدين من الاقتصاد الاشتراكي تحت حكم القذافي. تمامًا كما يجب على الدولة إعادة تحديد دورها ووظيفتها، كذلك يجب على القطاع الخاص والمجتمع المدني الاستجابة للحجج الجديدة حول خلق قيمة مستدامة للبلد والمساهمة في توفير الخدمات العامة على المستويين المركزي والمحلي. يمكن رؤية الركائز الأساسية لإصلاحات تمكين المجتمع المدني المقترحة في الشكل 14.

الشكل 16: الإصلاحات المقترحة في مجال تمكين المجتمع المدني



المصدر: من إعداد المؤلفين

ليبيا بحاجة إلى علاقة أكثر توازنا بين قطاعات المجتمع. يجب أن تسعى إلى تجاوز المناقشات الأيديولوجية حول حجم الدولة أو "حجم" المجتمعات، والتركيز على القيمة الاجتماعية التي يمكن إنشاؤها من خلال علاقات أفضل بين المواطنين والمجتمع والقطاع الخاص والخدمات العامة. ويعرض الجدول 13 المشاكل الرئيسية التي تم تحديدها في مجال تنمية المجتمع المدني وتمكين منظمات المجتمع المدني وتمكينها من أن تصبح شريكة للحكومة في تقديم الخدمات العامة في ليبيا، فضلاً عن تدابير الإصلاح المقترحة لمعالجتها.

الجدول 14: المشاكل المحددة ومقترحات الإصلاح حول تقوية المجتمع المدني

المشاكل المحددة	اقتراحات الإصلاح
مؤسسات المجتمع المدني ضعيفة	تشجيع / تدريب منظمات المجتمع المدني على مراجعة أساليب عملها وهيكلها التنظيمية بما يتماشى مع الهياكل الإدارية الحديثة
الإطار التنظيمي القمعي للخدمة المدنية	مراجعة التشريعات الحكومية الخاصة بمنظمات المجتمع المدني
عدم وجود آليات حوكمة لإشراك المجتمع المدني في تقديم الخدمات العامة	بما في ذلك منظمات المجتمع المدني لأنشطة الإصلاح الدولية وضع آليات الحوكمة لتشمل تقديم الخدمات العامة
	تطوير الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني

المصدر: من إعداد المؤلفين

5.7.1 الأدوار الحالية والمحتملة لمنظمات المجتمع المدني في الحكم وبناء الدولة وتقديم الخدمات العامة في ليبيا

دورها في المشاركة المدنية

على عكس السلطات الحكومية والأحزاب السياسية، فإن منظمات المجتمع المدني قادرة على توجيه وتنمية تمكين الناس ومشاركتهم من خلال تطوير المشاركة المدنية والسياسية. ويتضح هذا على الفور في المواقف الفردية لقادة منظمات المجتمع المدني. فقد وجد البحث الذي أجراه Perroux (2015) أن قادة منظمات المجتمع المدني كانوا أكثر ميلاً للاعتقاد بأن لديهم بعض حرية الاختيار والتحكم في حياتهم مقارنة بالمقيم العادي في ليبيا، كما وجد البحث أيضاً ارتباطاً بين النشاط في المجتمع المدني والمشاركة السياسية في ليبيا. وهذا يدل على أن منظمات المجتمع المدني هي تعبير عن مشاركة مدنية وسياسية أكبر، حيث توفر منظمات المجتمع المدني وسيلة للتعبير عن كلا النوعين من المشاركة وتطويرهما، وقد يكون نشطاء المجتمع المدني الليبي بمثابة عوامل إيجابية للتغيير. وقد لا يتمكن المجتمع المدني من إنشاء دولة ليبية، لكنه يعد الليبيين للعمل كمواطنين.

تعمل المبادرات اليومية للمجتمع المدني على بناء الثقة والتماسك الاجتماعي الضروريين للتغلب على الانقسامات الليبية. فقد أدت هذه التغييرات في المواقف إلى ربط المجتمعات المقسمة إلى أمة واحدة تعددية وتساعد في إعداد الليبيين ليصبحوا مواطنين في دولة حديثة. إذ أنه من يعزز التسامح والتعددية في ليبيا هو المجتمع المدني وليست المؤسسات الحكومية المنقسمة، وذلك من خلال ممارسة حرية الاختيار والتعبير وتكوين الجمعيات عبر الانقسامات المجتمعية. لكن هذه الحريات ستحتاج إلى حد أدنى من النظام الاجتماعي والاستقرار إذا كانوا يريدون الاستمتاع بها.

كما رأينا، تمتلك ليبيا نسيجاً مرناً من منظمات المجتمع المدني في البلاد وبين الشتات. ولا شك أن المجتمع المدني سيكون قادراً على الاستمرار في نسج الخبرات المشتركة على شكل قصة تربط الليبيين ببعضهم البعض.

عند سؤالهم عن نوع الدعم الذي تود منظمات المجتمع المدني الحصول عليه، زعم الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أن منظمات المجتمع المدني الليبية بحاجة إلى برامج بناء القدرات التي يمكن أن تعزز هيكلها التنظيمية ومهارات أعضائها خاصة في جمع الأموال أو التبرعات وإدارة دورة المشروع. بالإضافة إلى ذلك، تفتقر معظم منظمات المجتمع المدني الليبي إلى المساحات المادية الدائمة (المكاتب) مما يعيق عملها.

دورها في بناء الدولة

من حيث مساهمتها في بناء الدولة، ستلعب منظمات المجتمع المدني الليبية دورًا فريدًا في المجالات التالية (Fraihat, 2013):

- في غياب سلطة الدولة، يمكن لمنظمات المجتمع المدني المساعدة في سد هذه الفجوة من خلال تولي بعض مسؤوليات ووظائف الدولة، حيث ترك انهيار نظام القذافي فراغًا في السلطة ليس فقط في طرابلس، ولكن بشكل أكثر جدية في المناطق النائية.
- تساعد الطبيعة غير الرسمية لمشاركة منظمات المجتمع المدني في استحضار نوع خاص من التعاون من أطراف النزاع. فعلى عكس الدولة، لا تعمل منظمات المجتمع المدني من موقع سلطة يسمح لها بفرض حل، مما يساعدها في الواقع على إشراك الأطراف المتصارعة في حوار حقيقي. علاوة على ذلك، لا تشارك منظمات المجتمع المدني الطبيعة البيروقراطية للدولة، لكنها تقوم على روح التطوع.
- إن معرفة منظمات المجتمع المدني بالقيم الثقافية والقبلية يمكن أن يجعل تدخلها ومساهمتها في المصالحة الوطنية أكثر فعالية. على المستوى المحلي على وجه الخصوص، لعبت منظمات المجتمع المدني دورًا حاسمًا في ربط الناس وتوفير الخدمات الاجتماعية وثقيف المواطنين حول العمليات والمؤسسات الديمقراطية.
- انعدام الثقة بين الناس، وبين الدولة والمواطنين، وبين المجتمع المدني في السمة المميزة لحالات الهشاشة والصراع. يؤدي ضعف الشرعية والفعالية في تقديم الخدمات إلى جانب الافتقار إلى الأمن إلى زيادة سرعة تآكل الثقة. غالبًا ما تكون منظمات المجتمع المدني ممثلة لأصحاب المصلحة الذين تدعي أنهم يمثلونها، لكنها تخضع أيضًا لسيطرة النخبة عندما يتم اختطافها من قبل السياسات الحزبية. وفي المواقف الهشة، تعتبر هذه قضية خطيرة، ويجب أن تخضع منظمات المجتمع المدني للتدقيق، كما تفعل المؤسسات الحكومية، من حيث المساءلة الفعلية، لفهم الثقة التي يضعها الناس فيها.

دورها في تقديم الخدمات العامة

مع الأخذ في الاعتبار ضعف جهاز الدولة ومؤسسات الإدارة العامة في ليبيا، فإن النهج البديل لتقديم الخدمات العامة قد يتمثل في الاستفادة من ديناميكيات المجتمع المدني ودوره كمحفز بين الدولة والمجتمع.

ستدعو منظمات المجتمع المدني إلى تعاون أكبر بين أنشطتها وأنشطة الحكومة وستدعو إلى قبول المتبادل للشرعية ونقاط القوة والضعف (Economic Commission for Africa, 2003). من المعروف أن منظمات المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم قادرة على تقديم الخدمات الاجتماعية، بما في ذلك الصحة والتعليم، للمجتمعات الفقيرة. بمجرد أن تقدر الحكومة الليبية طاقة منظمات المجتمع المدني وإبداعها في تقديم الخدمات العامة وإنشاء آلية للحكومة الرشيدة في البلاد، ستحتاج منظمات المجتمع المدني إلى الشفافية في أهدافها لتقليل مخاوف الحكومة بشأن أي أنشطة تخريبية. لذلك، فإن الحوار المستمر بين الحكومة وهذه المنظمات من شأنه أن يقلل من الشك المتبادل القائم في دوافع كل منهما.

كما يُقترح وضع سياسات مشتركة لتحديد قطاعات المجتمع والاقتصاد والبيئة التي ينبغي فيها تشجيع نشاط المجتمع المدني، بشكل مستقل أو بالتعاون مع الحكومة. قد يوفر إيلاء المزيد من الاهتمام لمنظمات المجتمع المدني وسيلة للتصدي، على وجه الخصوص، لتحديات التكامل الاجتماعي للتنمية المستدامة والمشاكل المرتبطة بتنمية رأس المال الاجتماعي. يجب أن يعزز التعاون بين الحكومة والمجتمع المدني وينفذ إصلاحات مستدامة لتقديم خدمات عامة تركز على الناس.

بعض الأدوار الخاصة لمنظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات العامة في ليبيا مذكورة أدناه. ولا يوجد حاليًا سوى القليل من الأدلة على أن منظمات المجتمع المدني الليبية كانت قادرة على العمل كمحفزات لتحسين الحوكمة من خلال الانخراط مع الدولة على مستوى تنفيذ الخدمة في ظل ظروف الحرب الأهلية. ومع ذلك، فإن إمكاناتها عالية للغاية.

الوصول إلى الأشد فقرا: يُنظر إلى منظمات المجتمع المدني على نطاق واسع على أنها أكثر فعالية من القطاع العام في الوصول إلى أفقر البلدان النامية. وفي الواقع، تعتبر منظمات المجتمع المدني أكثر فاعلية من الحكومات في الوصول إلى أفقر الناس بالمساعدة الإنمائية. لمشاريع تقديم الخدمات للفقراء تأثير كبير على تلبية احتياجات الفقراء من خلال توفير الرعاية الصحية الأساسية والتعليم وخدمات إمدادات المياه. ولكن هناك القليل من الأدلة على أن هذه الجهود يمكن أن تحسن مستويات الدخل من أجل الحد من الفقر على المدى الطويل.

تتمثل إحدى نقاط الضعف في تقديم خدمات منظمات المجتمع المدني في التغطية المحدودة. قد تكون منظمات المجتمع المدني قادرة على استهداف تقديم الخدمات للفقراء، ولكن نطاق عملياتها محدود وبالتالي لا يستفيد الكثير من الناس. تتمثل القضايا الحاسمة لمنظمات المجتمع المدني، أولاً، في كيفية توسيع نطاق تدخلاتها للوصول إلى المزيد من الأشخاص، وثانياً، كيفية تحسين التنسيق بين منظمات المجتمع المدني والحكومة في تقديم الخدمات. من المعروف أن منظمات

المجتمع المدني ضعيفة التنسيق. ومع ذلك، من حيث تقديم الخدمات، فإن هذا التنسيق ضروري لتجنب ازدواجية الجهود أو تركيز منظمات المجتمع المدني في نفس المناطق الجغرافية.

زيادة جودة تقديم الخدمة العامة: تثير الزيادة الهائلة في دور منظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات في السنوات الأخيرة أسئلة حول قدرة منظمات المجتمع المدني على تقديم خدمات عالية الجودة. ومع ذلك، هناك القليل من الأدلة في البلدان النامية تشير إلى أن منظمات المجتمع المدني يمكنها أو لا تستطيع تقديم خدمات ذات جودة أفضل من الدولة. كما تعد القدرة الفنية للموظفين وتحفيزهم من بين القضايا الحاسمة لتقديم الخدمة وجودتها. ومع ذلك، هنا مرة أخرى، من الصعب إجراء مقارنات عامة بين الدولة وقطاع منظمات المجتمع المدني.

توفير الكفاءة والفعالية من حيث التكلفة: أحد الأسباب الرئيسية لزيادة مشاركة منظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات هو أن يُنظر إليها على أنها أكثر كفاءة وفعالية من القطاع العام. بحيث أنه لا تقوم منظمات المجتمع المدني الليبية بوظائفها المذكورة أعلاه بشكل كافٍ، وذلك بسبب اعتمادها على المانحين ومشكلة استدامة خدماتهم. ومن القضايا الحاسمة التي تواجه منظمات المجتمع المدني هي استدامة تقديم الخدمة. ففي حين أن الدولة قادرة على توليد مستوى من التمويل الأساسي من الضرائب، مهما كان التمويل صغيراً، فإن منظمات المجتمع المدني غير قادرة على تقديم الخدمات للعموم، لأنها تعتمد عادة على المنح أو العقود. وللحفاظ على توفير الخدمة للأشخاص ذوي الموارد المحدودة، والذين لا يستطيعون دفع رسوم المستخدم، تحتاج منظمات المجتمع المدني الليبية إلى التزامات تمويل طويلة الأجل من مصادر أخرى. ومع ذلك، تمثل إحدى المشكلات الرئيسية المتعلقة بالاعتماد على مصادر التمويل الخارجية في أنها غالباً ما تكون محدودة الوقت، مما يمنع منظمات المجتمع المدني من القيام بتخطيط طويل الأمد. ويمكن أن يؤدي هذا أيضاً إلى فقدان الاستقلال والقيود المحتملة التي يفرضها المانح (Clayton et al., 2000).

5.7.2 كيفية تقوية المجتمع المدني وإشراك منظمات المجتمع المدني

كما هو الحال مع جميع أهداف التنمية، لا يوجد نموذج واحد للدعم الحكومي والجهات المانحة لتقوية المجتمع المدني. ويجب أن يكون المانحون الدوليون إستراتيجيين وسياقيين وأن تتم إدارتهم بعناية، حيث قد لا ترحب الحكومة الليبية والمجتمع الليبي دائماً بدعم المانحين للمجتمع المدني، كما يتضح من التشريعات التي تضع قيوداً على مستوى الدعم المالي الذي يمكن أن تتلقاه المنظمات المحلية من المانحين الدوليين.

تطوير الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني

تتمثل إحدى نقاط الضعف الكامنة لدى غالبية منظمات المجتمع المدني الليبية في أنها غير قادرة على توفير إطار عمل شامل يتم العمل من خلاله على المستويين الوطني والإقليمي. ويبدو أن الدولة فقط في وضع يمكنها من القيام بذلك. لا يمكن للدولة ومنظمات المجتمع المدني أن يكمل كل منهما الآخر فحسب، بل يمكن بناء هذا التأزر من خلال تطوير علاقات عمل فعالة بينهما. فمفتاح النجاح هو الشراكة القائمة على الاستفادة من نقاط القوة والمسؤوليات الخاصة بكل طرف لضمان تقديم خدمة أفضل. كما تحتاج الحكومة الليبية إلى ضمان وجود إطار سياسي متماسك يوفر الجزء الأكبر من التمويل لتوفير الخدمات. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني، من جانبها، أن تجلب الإبداع والابتكار والروابط المجتمعية القوية التي يمكن أن تكون بمثابة محفز لتحسين تقديم الخدمات.

التعاقد على بعض الخدمات العامة لمنظمات المجتمع المدني

تتمثل الإستراتيجية الجيدة في منح العقود لمنظمات المجتمع المدني من قبل الحكومة الوطنية والحكومات المحلية لتقديم الخدمات. وهذا شكل يختلف تمامًا عن علاقة التمويل باتفاقيات الشراكة طويلة الأجل، فهو نوع من آلية التمويل المباشر التي تهدف إلى منح بعض منظمات المجتمع المدني الفرصة لتخصص وتوسيع وإدارة برامج تقديم الخدمات واسعة النطاق. وبالطبع، ستحتفظ الحكومة بتفويض دفع تكاليف أنشطة منظمات المجتمع المدني باعتباره انعكاسًا لسيادتها على الأرض الواقع ومحاسبة منظمات المجتمع المدني أمام الحكومة والمجتمع.

هناك نهج مختلف قليلاً لتعزيز منظمات المجتمع المدني في ليبيا والذي يتمثل في تطوير برامج تقديم الخدمات الوطنية على أساس التعاقد مع منظمات المجتمع المدني. وتتمثل إحدى الاستراتيجيات الرئيسية للسياسة الجديدة في إعطاء القطاع الخاص المسؤولية الأولية عن التنفيذ. وتُمنح عقود التنفيذ على أساس تنافسي للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. وفي المقابل، تحول دور الحكومة من دور المنفذ المباشر إلى دور الميسر. كما سيوفر نهج التعاقد مصادر تمويل بديلة لمنظمات المجتمع المدني الليبية، ويؤدي إلى النمو الشامل للقطاع يمكن منظمات المجتمع المدني في ليبيا من لعب أدوار رئيسية في تنفيذ البرامج القطاعية، وزيادة التطوير المهني للقطاع. إذ لا يوجد سبب يمنع منظمات المجتمع المدني الليبية من إبرام العقود، وإذا أُتيحت لها الفرصة، مع دعم المبادرات الشعبية والقيام بأعمال المناصرة والضغط بشأن القضايا الأكثر حساسية من الناحية السياسية.

ومع ذلك، فإن النهج التعاقدية مثير للجدل وكان له تأثير كبير على قطاع منظمات المجتمع المدني في بلدان مثل ليبيا، حيث لم يكن المجتمع المدني راسخًا بشكل جيد. في حين أن التمويل المباشر

من شأنه أن يمنح بعض منظمات المجتمع المدني الفرصة للتخصص والتوسع وإدارة برامج تقديم الخدمات على نطاق واسع، إلا أنه سيجعل منظمات المجتمع المدني المحلية تعتمد على توقيع عقود تقديم الخدمات نيابة عن وكالات المعونة الرسمية، مما يقلل من قدرتها على إجراء الدعوة والحملات. وستثير مشكلة الاعتماد على العقود مسألة استدامة عدد كبير من منظمات المجتمع المدني الليبية. وهناك سبب آخر للقلق بشأن التعاقد مع منظمات المجتمع المدني وهو أنها ستكون تحت ضغط لتصبح محترفة بشكل متزايد من أجل تنفيذ عقودها بكفاءة، في حين أن هذا يتعارض مع رغبتها في قضاء الوقت في تطوير علاقات وثيقة وطويلة الأمد مع المجتمعات. وعلى الرغم من كل هذه التحديات، لا يزال نهج التعاقد هو نهج تمويل بديل لمنظمات المجتمع المدني في ليبيا، ولا ينبغي لأحد أن يقلل من حقيقة أن التمويل غير الكافي والمستدام يمثل مشكلة رئيسية لمنظمات المجتمع المدني الليبية، في ظل ظروف الصراع الداخلي، والمؤسسات الحكومية الفاشلة، وعملية انتقال مؤهلة إلى الديمقراطية.

إنشاء نظام وطني تشاركي للحكومة العامة

نظم الحوكمة العامة هي مجموعة من القواعد والإجراءات والمؤسسات المصممة لتنظيم العلاقة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني / المواطنين النشطين. وما هو متوخى هو إطار سياسي رفيع المستوى، يجمع بين بعض السياسات القائمة، ويعالج الفجوات والتناقضات الموجودة بينها، ويوفر مؤسسات ودعمًا إضافيًا على أساس أفضل الممارسات الدولية (Connor and Ketola, 2018). يجب على الحكومة الليبية أن تتبنى رسمياً إطار حكم تشاركي. وهذا من شأنه أن يفي ببرنامج تعهد الحكومة "بإنتاج إطار سياسة متماسك ووضع استراتيجية لدعم المجتمع والقطاع التطوعي وتشجيع نهج تعاوني بين الهيئات العامة والمجتمع والقطاع التطوعي".

يجب أن يهدف إطار الحوكمة التشاركية المذكور أعلاه إلى تعزيز المواطنة النشطة من خلال منح الناس، من جميع مناحي الحياة، فرصة المشاركة مباشرة في المداولات وتنفيذ السياسات والخدمات العامة، فضلاً عن إدارة عامة منفتحة وشفافة.

كما ينبغي تشجيع الحكومات المحلية والفروع المحلية للوزراء والمنظمات العامة الأخرى من قبل الحكومة الوطنية، من خلال طرق مثل التدريب والتمويل عند الاقتضاء، للدخول في حوار مع منظمات المجتمع المدني المحلية بشأن تقديم الخدمات العامة على النحو الأمثل وحل المشاكل المعقدة. إذ أن المشكلات المجتمعية التي تتطلب تحركاً عاماً واسع النطاق. يجب أن تتضمن منتديات الحوار هذه استثمارات في الهياكل القائمة، بالإضافة إلى بعض الآليات الجديدة والمبتكرة مثل شبكات المشاركة العامة. ويجب أن يشمل هذا أيضاً مشاركة أكبر مع المواطنين الناشطين في المجتمعات الإلكترونية.

تغيير أساليب العمل والاستراتيجيات والهياكل التنظيمية لمنظمات المجتمع المدني لزيادة الفعالية

لدى الحوكمة العامة التشاركية في جميع الإدارات والوكالات الحكومية، جنباً إلى جنب مع الممارسات الديمقراطية والتمكينية داخل منظمات المجتمع المدني، القدرة على تحويل المجتمع الليبي إلى الأفضل. ومع ذلك، فإن العقبة أمام منظمات المجتمع المدني في ليبيا أداء وظيفتها المتمثلة في تمكين الناس وتعزيز الديمقراطية وكونها شريكاً فعالاً في تقديم الخدمات العامة تأتي من أنظمة حوكمة الشركات الخاصة بها، حيث يتم إدارة معظمها بشكل هرمي دون إمكانيات كافية لينشط الأعضاء الجدد في إدارة منظمات المجتمع المدني. من أجل أن تكون أكثر فعالية، يجب على منظمات المجتمع المدني القضاء على طرق العمل من أعلى إلى أسفل وتطوير ثقافات تنظيمية للعمل مع الناس (Connor and Ketola, 2018). وهذا يعني أن العديد من المنظمات ستحتاج إلى إجراء مراجعة شاملة لممارساتها لتحديد نقاط الفشل في التي تمنعها من أن تكون شاملة. فعلى سبيل المثال، قد تحتاج بعض المنظمات إلى مراجعة حوكمة الشركات الخاصة بها للتأكد من وجود فرص حقيقية لسماع صوت المجتمع الأوسع، بما في ذلك مستخدمي الخدمة، وخصوصاً للأفراد للحصول على مكانة متساوية كأعضاء في مجالس الإدارة أو المجموعات التنفيذية. وبالمثل، قد يشمل ذلك إعادة تصميم اتصالاتهم للتغلب على العوائق الكبيرة لتمكين مشاركة الناس. يجب أن يشارك مستخدمو الخدمة والمواطنون بشكل منهجي في التصميم المشترك والإنتاج المشترك للخدمات.

تحتاج منظمات المجتمع المدني في ليبيا إلى التدريب لتكون منفتحة على طرق عمل متعددة من أجل أن تكون أكثر شمولاً للمحرومين. كما تحتاج المنظمات إلى التأكد من أنها تدعم مشاركة الأشخاص من جميع مناحي الحياة، وليس فقط أولئك الذين ينتمون إلى شرائح المجتمع الميسورة نسبياً. فعلى سبيل المثال، قد يعني هذا مقابلة الأشخاص بشروطهم الخاصة وفي البيئات والسياقات التي يشعرون بالراحة والتمكين فيها، بما في ذلك المجتمعات الإلكترونية. وقد يعني أيضاً الاعتراف بصحة الأشكال المختلفة للمعرفة - مثل المعرفة أو الخبرة الضمنية - والتي لا يتم التعبير عنها دائماً في نفس الإطار المرجعي مثل الاستراتيجيات أو السياسات المكتوبة. فأن تكون شاملاً قد يعني أيضاً السماح للأشخاص من المجتمعات المحرومة بتحدي الأنماط الحالية لحوكمة الشركات، والتي قد تكون بحد ذاتها عوائق أمام المشاركة. وعلاوة على ذلك، يجب على الحكومة والجامعات والمانحين الدوليين دعم منظمات المجتمع المدني في توفير منصة للأفراد - بما في ذلك أولئك المهمشين مثل المهاجرين والفقراء والمعاقين - للتعبير عن مخاوفهم وتحدي إجراءات وسياسات الهيئات العامة ومنظمات المجتمع المدني.

ممارسة الديمقراطية وبناء المهارات

في ليبيا، حيث المشاركة المدنية والمناقشات المفتوحة جديدة، توجد حاجة إلى مهارات محددة لتمكين الحكومة المحلية والمواطنين من الانخراط في تبادل هادف. ويحتاج المواطنون إلى التعرف على هذه العملية، وكيفية مشاركتهم، وما الذي يمكنهم الاستفادة منه. "الديمقراطية تتطلب ممارسة".

عندما يكون المجتمع المدني ضعيفًا، من المهم بناء قدرات منظمات المجتمع المدني والمواطنين في فهم عمليات الحكومة مثل التخطيط والميزنة، وبالتالي القدرة على طرح الأسئلة ذات الصلة. وقد تكون هناك حاجة أيضًا إلى تعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني في التطوير التنظيمي ومشاركة المعرفة، وتعزيز التحالفات والتعاون من أجل تأثير أكبر وأكثر فعالية على السياسات، كما هو الحال في لاوس. كما أن تنظيم الأحداث في مواقع قريبة من المواطنين يمكن المجموعات المهمشة من الحضور، على الرغم من الحاجة إلى بذل جهود خاصة لإدراجها.

مراجعة التشريعات الحكومية الخاصة بمنظمات المجتمع المدني

تتمثل إحدى النتائج الإيجابية للدور المتزايد لمنظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات في إصلاح التشريعات الحكومية المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني. هذا هو الحال بشكل خاص في بلدان مثل ليبيا، حيث كانت مساحة منظمات المجتمع المدني محدودة أو مقيدة في السابق. نظرًا لأن منظمات المجتمع المدني تلعب دورًا متزايد الأهمية في تقديم الخدمات، فقد أصبحت الحكومات، التي كانت في السابق قلقة من منظمات المجتمع المدني، تقدر مساهمتها.

تدابير أخرى

بالإضافة إلى التدابير المذكورة أعلاه، هناك بعض الخطوات الإضافية التي يمكن للحكومة والمانيين اتخاذها لتعزيز المجتمع المدني في ليبيا. وفقًا لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2012)، فإن هذه تشمل ما يلي:

- وجود فهم قوي من سياق وحالة المجتمع المدني في ليبيا، بما في ذلك وضعه الصعب أو الهش، ورسم خرائط لمنظمات المجتمع المدني لتحديد المنظمات التمثيلية مع الدعم المحلي الحقيقي. والذي يجب أن يتم بالتعاون الوثيق مع الجهات المانحة الأخرى والحكومة الليبية الشرعية، وتطوير أنشطة بناء القدرات لمنظمات المجتمع المدني وكذلك برامج تهيئة بيئات مواتية للمجتمع المدني.

■ **الحوار والتشاور مع المجتمع المدني.** وهذا أمر بالغ الأهمية لفهم السياق والاحتياجات والقدرات ولضمان المشاركة والشفافية والمساءلة في عمليات السياسات المتعلقة بالمجتمع المدني. هناك أيضًا حاجة لضمان مشاركة المجتمع المدني خارج المدن الكبيرة ومنظمات المجتمع المدني الأصغر في الحوار، ربما من خلال هيئات وشبكات التنسيق.

■ **جعل البيئة التمكينية، بما في ذلك الأطر القانونية، لمجتمع مدني حر ومنفتح وقادر، بندًا في جدول الأعمال في حوار السياسات مع الحكومات الشريكة.** ينبغي تشجيع الحكومة الليبية ومنظمات المجتمع المدني على المشاركة في حوار منتظم وهادف، على سبيل المثال عند وضع استراتيجية للحد من الفقر أو خطة تنمية أو تشريع جديد.

■ **تطبيق الممارسات الجيدة لبناء القدرات عند تعزيز المجتمع المدني في ليبيا.**

من ناحية أخرى، فإن تمكين الأفراد ليكونوا مواطنين فاعلين يمثل تحديًا خطيرًا لمنظمات المجتمع المدني في ليبيا. إذ تحتاج معظم منظمات المجتمع المدني إلى إجراء تغييرات كبيرة في إدارتها وعملياتها اليومية من أجل تحويل الاختلال الحالي في ميزان القوى لصالح جميع المواطنين، ولا سيما أولئك الذين هم حاليًا الأقل قوة. يجب أن تتمتع منظمات المجتمع المدني بكفاءات معينة لدعم وتسهيل المواطنة النشطة العميقة، والتي تكون أكثر فعالية مما يمكن للأفراد تحقيقه في عزلة على الآخرين. يعتبر العمل الجماعي، الذي يشمل أعدادًا كبيرة من المواطنين، ضروري لتحقيق التغيير الاجتماعي (Connor and Ketola، 2018). ومع ذلك، ومع أخذ الحالة الليبية بعين الاعتبار، يبدو أن شرعية منظمات المجتمع المدني كمواطنة نشطة تعتمد على قدرتها على تسهيل وتمكين الناس ليصبحوا مواطنين فاعلين خلال العمل الجماعي المنظم. إلا أنه هناك عائقان أمام تحقيق هذه الإمكانيات. أولاً، هناك حاجة إلى إطار حكم عام تشاركي يدعم المواطنة النشطة بدلاً من قمعها. ثانيًا، تحتاج منظمات المجتمع المدني إلى إجراء تغييرات هيكلية واستراتيجية لجعل التمكين حقيقة واقعة.

5.7.3 كيفية إشراك المجتمع المدني في عملية تقديم الخدمات العامة والحوكمة

يمكن وضع عدد من الاستراتيجيات للحكومة الليبية لإشراك مواطنيها في تصميم وتنفيذ ورصد سياسات وبرامج التنمية. وتشمل هذه تأمين وصول المجتمع المدني إلى المعلومات الحكومية، والتشاور مع منظمات المجتمع المدني، وتشجيع صنع القرار التعاوني، بإنشاء آلية لرصد ردود فعل المواطنين ومستخدمي الخدمات العامة، وتسهيل آليات المراقبة التي يقودها المواطنون.

تعتبر المواطنة الواعية ضرورية لمشاركة المواطنين. إذ أنه من الضروري تزويد المواطنين بمعلومات متوازنة وموضوعية لمساعدتهم على فهم المشكلة والبدايل والفرص والحلول. فمن الناحية العملية، يمكن القيام بذلك عن طريق وضع وتنفيذ سياسات الكشف وربما تشريع الحق في المعلومات، الكشف عن المعلومات ونشرها في الوقت المناسب في مجالات مثل الميزانية، والبيانات الاقتصادية والاجتماعية، والمشتريات والتعاقد، وأصول المسؤولين، وعمليات التدقيق، ومشاريع وبرامج التنمية، وتحسين جودة المعلومات وإمكانية الوصول إليها، ورفع الوعي من خلال الحملات ووسائل الإعلام.

يجب على الحكومة الليبية والسلطات العامة الفردية، بما في ذلك الحكومات المحلية، السعي للحصول على آراء المواطنين في تصميم وتنفيذ السياسات والبرامج. ومن بين الممارسات الجيدة جعل التشاور عملية ثنائية الاتجاه من شأنها أن تمكن أولئك الذين تمت استشارتهم من تلقي تعليقات حول كيفية أخذ آرائهم في الاعتبار أو سبب عدم قبولها. ومن المهم أيضاً جعل المشاورات شاملة من خلال ضمان إدراج الفئات المهمشة والضعيفة وأن التغطية الجغرافية شاملة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للسلطات الحكومية والوكالات المنفذة دعوة المواطنين و / أو منظمات المجتمع المدني إلى عملية صنع القرار. ومن الأمثلة على ذلك هيئات مستخدمي المياه، والهيئات التنظيمية للمرافق، والمشاريع المجتمعية التي يحركها الطلب، والميزنة التشاركية، والتخطيط وتقديم الخدمات الصحية.

هناك اقتراح مهم آخر لتعزيز المجتمع المدني في ليبيا وهو إنشاء آليات للمواطنين ومستخدمي الخدمات العامة لتقديم الملاحظات. وهذا مشابه لاستطلاعات رضا العملاء التي يستخدمها القطاع الخاص في الخدمات. تم العثور على تطبيقات التطوير في استخدام بطاقات تقارير المواطنين، وجمع ملاحظات المواطنين بناءً على خدمات الرسائل القصيرة، وبطاقات الأداء المجتمعية، والمناقشات الجماعية، وما إلى ذلك. وتشمل النتائج الرئيسية المتوقعة تحسينات في أبعاد الخدمة مثل الشمولية والجودة والوصول ووقت التسليم وتكاليف المعاملات، والاستهداف، وخفض الرشاوى المدفوعة، وتحسين الأداء المالي والتشغيلي للخدمات، وما إلى ذلك. فالهدف الرئيسي من إنشاء آليات مراقبة يقودها المواطنون هو زيادة المساءلة من خلال المراقبة المستقلة، في حين أن الهدف الرئيسي من جمع المعلومات من المستخدمين هو تحسين الاستجابة ورضا المستخدمين عن الخدمات العامة. بالإضافة إلى بطاقات أداء المواطنين والمجتمع، هناك أدوات التدقيق الاجتماعي، واستطلاعات تتبع الإنفاق العام، والتدقيق التشاركي، وما إلى ذلك. والنتائج الرئيسية هي الحد من الفساد، وزيادة الشفافية والمساءلة، والانفتاح في الحكومة.

يمكن تقديم التوصيات التالية، مع مراعاة الوضع الخاص لمنظمات المجتمع المدني في ليبيا واحتياجاتها، وآراء الأشخاص الذين تمت مقابلتهم وأفضل الممارسات الدولية:

- يجب أن تدعم المنظمات الدولية منظمات المجتمع المدني من خلال برامج بناء القدرات والمنح لتعزيز هيكلها التنظيمي ومهاراتها الفنية في مجالات مختلفة مثل إدارة دورة المشروع، والتمويل، وجمع الأموال، والاتصال الخارجي. كما يمثل الوصول إلى الأموال الخارجية تحديًا، لا سيما بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني الصغيرة، وإنشاء منصة على شبكة الإنترنت بمعلومات عن فرص التمويل وقاعدة بيانات مع جميع المانحين المحتملين سيساعد بالتأكيد منظمات المجتمع المدني في جمع التبرعات.
- للتغلب على التحيزات والمفاهيم الخاطئة حول العمل المدني، يجب دعم منظمات المجتمع المدني في جهودها لبناء علاقات قوية وإيجابية مع السلطات المحلية.
- يجب تدريب منظمات المجتمع المدني على استخدام وسائل الإعلام التي يمكن أن تكون مصدرًا رئيسيًا للتواصل بشكل مناسب مع عمل منظمات المجتمع المدني.
- ينبغي تشجيع المشاركة النشطة لقطاع المجتمع المدني في الحياة العامة، وينبغي وضع آليات لضمان مساهمة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في النقاش السياسي وصياغة القوانين واللوائح بشأن القضايا الرئيسية، مثل الحقوق المدنية (الحرية الرأي وحرية التجمع والحق في الحصول على المعلومات).
- ينبغي تشجيع مشاركة المرأة في المجتمع المدني لدعم مساهمتها في بناء السلام. إذ تشير الدلائل إلى أن النساء اللاتي يشاركن في عمليات السلام يملن إلى التركيز بدرجة أقل على غنائم الحرب وأكثر على المصالحة والتنمية الاقتصادية والتعليم والعدالة الانتقالية - وكلها أمور ضرورية لتحقيق السلام المستدام.
- بالنظر إلى الأثر السلبي للنزاع الداخلي الذي طال أمده وتعرض خلاله السكان لأشكال مختلفة من العنف، ينبغي تنفيذ المزيد من مشاريع الدعم النفسي والاجتماعي التي تساعد المجتمعات على التعافي من صدمة الصراع المطول على أرض الواقع.
- قد تكون منظمات المجتمع المدني قادرة على توجيه تقديم الخدمات للفقراء، لكن نطاق عملياتها محدود، وبالتالي، لا يستفيد الكثير من الناس من هذه الخدمات. وتتمثل القضايا الحاسمة لمنظمات المجتمع المدني، أولاً، في كيفية توسيع نطاق تدخلاتها للوصول إلى المزيد من الأشخاص، وثانياً، كيفية تحسين التنسيق بين منظمات المجتمع المدني والحكومة في تقديم الخدمات. من المعروف أن منظمات المجتمع المدني ضعيفة

في التنسيق. ومع ذلك ، يعد هذا ضروريًا، من حيث تقديم الخدمة، لتجنب ازدواج جهود منظمات المجتمع المدني أو تركيزها في نفس المناطق الجغرافية.

- يمكن للحكومة الليبية أن تدعم الجهود الرائدة لمنظمات المجتمع المدني و / أو المشاريع المشتركة بين منظمات المجتمع المدني ومقدمي الخدمات الحكومية لتطوير واختبار أشكال بديلة لتقديم الخدمات. وستعتمد هذه المبادرات على روح الابتكار والمرونة وتقرب منظمات المجتمع المدني من المستفيدين. ثم إذا نجحت في مجموعة من المعايير (بما في ذلك جودة الخدمة، والقدرة على تحمل التكاليف، وشفافية التشغيل والفعالية) سيمكن بذلك توسيع نطاق هذه المشاريع التجريبية.

تصورات من أجريت معهم المقابلات حول تعزيز المجتمع المدني

- نعم ، سيكون من الجيد تمكين المجتمع المدني وإدراجه في تقديم الخدمات العامة. لكن ليس لدينا مجتمع مدني حقيقي في ليبيا.
- "تم إنشاء معظم منظمات المجتمع المدني لأغراض سياسية بدلاً من هدف تقديم المساعدة والخدمات للناس ... وهم في الغالب يسعون إلى تحقيق جداول أعمال بلدان أخرى. نحن بحاجة إلى تعزيز منظمات المجتمع المدني وجعلها شريكة في تقديم الخدمة العامة، ولكن فقط بعد تنظيمها بشكل جيد والتأكد من قدرتها على القيام بمسؤولياتها بشكل جيد".
- سيكون المجتمع المدني جزءًا من عملية الإصلاح، لكن ازدهارها يستغرق وقتًا. لم يكن هناك مجتمع مدني في ظل نظام القذافي، وتأسست معظم منظمات المجتمع المدني بعد الثورة، وبالتالي فهي لا تعمل بشكل صحيح، وليس لديها ما يكفي من الموارد البشرية والتبرعات والمتطوعين".

5.8 اللامركزية وإعادة التفكير في دور الحكومة المحلية في تقديم الخدمات العامة

يتمثل الهدف المباشر لمقترح إصلاح الحكومة المحلية في ليبيا في توسيع شرعية الدولة، وبناء الثقة في الإدارة العامة من خلال تمكين توزيع الموارد على المستوى المحلي، وتقديم الخدمات العامة المحلية بكفاءة وفعالية، وإشراك المجتمعات المحلية في عمليات الاسترداد المحلية وتقديم الخدمات. ومع ذلك، فإن أي محاولة لإصلاح الحكومة المحلية في البلدان الهشة، مثل ليبيا، يجب أن تتضمن بُعدًا لإصلاح أجهزة الحكومة المحلية وتمكينها من تقديم الخدمات العامة المحلية وتعزيز العمليات الديمقراطية على المستوى المحلي. لذلك، يجب أن يكون لتنمية قدرات الحكومة المحلية في ليبيا ثلاثة أبعاد على الأقل: الأبعاد الفردية والتنظيمية والنظامية. كما يجب أن تأخذ الإدارة الحكومية المعنية بالإصلاح في ليبيا كل هذه الأبعاد لقدرات الحكومة المحلية بعين الاعتبار.

على الرغم من أن فكرة إنشاء إدارة بلدية في ليبيا تعود إلى منتصف القرن الماضي بأشكال مختلفة، إلا أنها تفتقر إلى الهيكل التنظيمي القوي والفعال الذي يضمن حلاً سريعاً وفعالاً لمعالجة المشكلات المحلية. لذلك، تحتاج ليبيا بشكل عاجل إلى إطار قانوني ومؤسسي يضمن نقل الصلاحيات إلى المجالس المحلية وتمكينها من أداء دورها بشكل أفضل، حيث تشير الخصائص الجغرافية والديمقراطية (السكانية) لليبيا إلى أن نظام الحكم المحلي هو الأنسب في التعامل مع الأزمات التي تعصف بالبلاد والشعب الليبي - مع الحفاظ على الحكومة في إطار التنسيق. إلا أن أسلوب الإدارة هذا يتطلب توافر التسهيلات المالية والبشرية التي تمكنها من القيام بدورها، والاعتماد على خطط التطوير والتدريب لتعزيز مفهوم الحكم المحلي ونقل الصلاحيات الإدارية والمالية لهذه الوحدات للنهوض بالمناطق المحلية.

التحديات التي تواجه المجالس البلدية وأدائها لدور أكثر فعالية على المستوى المحلي حاضرة بقوة (UN and WB, 2017). هناك نقص في الموارد المالية لمعالجة المشاكل المعيشية اليومية للمواطنين من الغذاء والكهرباء والمياه والصحة والتعليم والوقود والبنية التحتية. كما أن الأمن يشكل تحدياً وصل إلى حد قتل رؤساء بلديات واختلاق مشاكل الكهرباء والمياه والمحروقات والمواصلات وغيرها، ويعتبر هذان التحديان الأخطر على عمل المجالس وقدرتها على تقديم الخدمات للمواطنين. ومن ناحية أخرى، تحتاج البلديات الليبية إلى التركيز بشكل أكبر على موظفي البلدية وبناء قدراتهم من خلال تنظيم دورات تدريبية داخلية وخارجية بناءً على الاحتياجات الفردية.

الشكل 17: اللامركزية وإعادة التفكير في دور الحكومة المحلية في تقديم الخدمات العامة



5.8.1 الأساس المنطقي لتعزيز الحكومة المحلية

يبدو أن دور الحكومات المحلية وأهميتها يتزايدان وسيستمران في النمو في المستقبل القريب في ليبيا. بالنظر إلى السياق الحالي الذي لا يمكن التنبؤ به، يجب أن يركز أي برنامج يدعم الحكم المحلي في ليبيا على تلبية الاحتياجات الفورية للحكومات المحلية، مثل توفير التمويل الكافي، بالإضافة إلى تطوير قدرات الحكومات المحلية لتوجيه التعافي الاقتصادي، وتعزيز التنمية المحلية وتوفير الخدمات للعموم.

يمكن للحكومات المحلية الليبية، ولا سيما البلديات، التي تقع على خط المواجهة بين الدولة والمجتمع، أن تلعب دورًا رائدًا في المصالحة بين الأطراف المتحاربة في البلاد. ومع ذلك، فإن موقف الحكومات المحلية هذا يزيد من توقعاتها. علاوة على ذلك، فإن القلق من إمكانية إساءة استخدام هذا المنصب والدور المهم أمر شائع، خاصة بين طبقة النخبة الجديدة التي ازدادت آثارها بعد الثورة. ومن وجهة نظرهما، كما ذكر أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم، يمكن أن تكون ديناميكيات المركز والمحيط محرّكًا رئيسيًا للحكومة المستجيبة والشاملة، ولكن أيضًا للنزاع العنيف، فالحكم المحلي يحمل مجموعة فريدة من الفرص والتحديات في أعقاب الصراع.

في الحالة الليبية، هناك منظورين مختلفين (متفائل ومتشائم) حول تعزيز الحكومة المحلية وسياسات اللامركزية. من ناحية، وكما تطرح وجهة النظر المتفائلة بوضوح، استمرت مؤسسات الحكومة المحلية في العمل أثناء النزاع المسلح ولديها إمكانات كبيرة لتكون بمثابة حلقة وصل للعلاقة بين المواطن والدولة ومعالجة بعض الدوافع الأساسية للهشاشة من خلال إبراز السلطة وتوزيع الموارد ودمج المواطنين في تسوية سياسية متطورة.

فمن ناحية أخرى، كما توحى وجهة النظر المتشائمة، قد تؤدي الحكومات المحلية إلى تفاقم هشاشة الدولة من خلال تعزيز المصالح الفئوية أو عن طريق خلق صراع بين الدولة والسلطات غير الحكومية، وبين مستويات الحكومة، وبين الجماعات المتنافسة على السيطرة على ولاية قضائية معينة. يمكن الطعن في فصل المناطق دون الوطنية بشكل خاص في الوضع الهش لليبيا، وستوفر المستويات والهيئات الحكومية الإضافية فرصًا جديدة للبحث عن الربح. وعلاوة على ذلك، غالبًا ما كافحت أنظمة الحكومة المحلية المفوضة لتلبية التوقعات بسبب قيود القدرات والموارد (المالية والبشرية وحتى المادية) على المستوى المحلي، ويرجع ذلك جزئيًا إلى الافتقار إلى الإرادة السياسية. وهذا لا يقلل من إلحاح وأهمية إصلاح الحكم المحلي، لكنه يؤدي إلى وجهات نظر مختلفة حول أبعاد اللامركزية والعلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية.

بصرف النظر عن وجهات النظر المتفائلة والمتشائمة المذكورة أعلاه، من المهم الالتزام بالمبادئ التي وضعتها الأمم المتحدة والبنك الدولي (2017) والمذكورة بإيجاز أدناه من أجل تعزيز الحكومات المحلية وضمان التنفيذ الناجح لعمليات اللامركزية وتحقيقها. ووجهات النظر أو التعليقات المتوقعة من هذه الإصلاحات (UN and WB, 2017).

- تفضيل الوظيفة على الشكل. إن استئناف المستويات الدنيا لتقديم الخدمات وتسهيل المشاركة في صنع القرار، حيثما أمكن، لهما أهمية حاسمة في إنشاء أو إعادة إنشاء الترتيبات المؤسسية الرسمية أو في الموافقة على خيارات أفضل الممارسات للترتيبات المؤسسية دون الوطنية المستقبلية للولاية. وقد يعني هذا الاستفادة من عملية صنع القرار على مستوى المجتمع المحلي بدلاً من اتخاذ القرارات الحكومية المحلية الرسمية.
- تجنب مغالطة القدرات. يمكن أن يشكل ضعف القدرات الفنية للحكومات المحلية عائقاً أمام استئناف تقديم الخدمات، ولكن هذا لا ينبغي أن يمنع الترويج للحلول المحلية لما بعد الصراع، يجب وضع الأساس لبناء القدرات على المدى الطويل.
- الاعتراف بالتنوع المحلي. قد تكون هناك حاجة إلى حزم مساعدات "مقاس واحد يناسب الجميع" في أعقاب ذلك مباشرة، من أجل الاستجابة السريعة، ولكن ينبغي التوجه نحو نهج متباينة في أقرب وقت ممكن. كما قد يكون من الضروري اتباع نهج متباين إقليمياً: لم تضطر جميع مناطق البلد للتعامل مع العنف بالطريقة نفسها، بحيث أن القدرات الإقليمية الحالية متفاوتة. تتطلب المناطق الحضرية، على وجه الخصوص، نهجاً مختلفاً لسكان الريف الأكثر تشتتاً.
- تقليص المسافة بين الوطني والمحلي. إن إقامة روابط مبكرة بين الحكم المحلي والوطني، بما في ذلك إعادة بناء المستويات الوسيطة للحكومة، وضمان القدرة على الاتصال وتمكين تدفق الموارد، أمر أساسي لإعادة بناء قابلية الدولة للاستمرار. قد يؤدي الاستثمار في التدخلات المجتمعية إلى زيادة توفير الخدمات على المدى القصير، ولكن يمكن أن يؤخر إعادة بناء العلاقات الحكومية الدولية الوظيفية، والتي تعتبر مهمة لبناء الدولة والتعافي على المدى الطويل.

يحدد (Rondinelli et al. 1983) أربعة شروط وعوامل تؤثر على تطبيق اللامركزية، والتي تبدو مناسبة تماماً للمثال الليبي. وهي درجة الالتزام السياسي والدعم الإداري، الموارد المالية والبشرية والمادية الكافية، المواقف والسلوكيات والظروف الثقافية المؤدية إلى اللامركزية، والتصميم الفعال والتنظيم لبرامج اللامركزية. بالإضافة إلى ذلك، لدعم هيكل لامركزي، يجب أن يعتمد بناء

المؤسسات الناجح على مستوى الدولة على شبكة من العلاقات بين الدولة والمجتمعات المحلية (Mezran and Eljarh, 2014). كما يجب أن تكون العملية تصاعديّة وتنازليّة.

يعرض الجدول 14 أدناه المشاكل الرئيسية التي تم تحديدها في مجال اللامركزية وتقوية الحكومة المحلية في ليبيا وتدابير الإصلاح المقترحة لمعالجتها.

الجدول 15: المشاكل المحددة ومقترحات الإصلاح حول اللامركزية وتقوية الحكومة المحلية

المشاكل المحددة	اقتراحات الإصلاح
عدم وجود رؤية واضحة حول كيفية تحقيق الحكم الرشيد على المستوى المحلي	تطوير استراتيجية وطنية لتقوية الحكم المحلي
التمويل غير الكافي للحكومات المحلية	توفير التمويل الكافي للبلديات
غياب اللامركزية وتقديم عدد كبير من الخدمات العامة المحلية من قبل الوزارات أو الإدارات التابعة للوزارات التنفيذية	تفويض الصلاحيات والتفويضات والمهام ذات الطابع المحلي إلى الحكومات المحلية
عدم وجود ترتيبات خاصة للمدن الكبيرة	إدخال البلديات الحضرية في المدن الكبيرة والمناطق ذات الكثافة السكانية العالية لتوفير التنسيق بين البلديات
غياب آليات التنسيق بين البلديات	إنشاء المحافظات على النحو المنصوص عليه في قانون الحكم المحلي
ضعف قدرة الحكومات المحلية، لا سيما في المدن الصغيرة والنائية	تعزيز قدرة الموظفين الإداريين المحليين لضمان الأداء الفعال للبلديات
ضعف العلاقات والحوار بين الحكومة المركزية والمحلية	دعم البلديات في المناطق النائية لتمكينها من تقديم الخدمات المحلية لسكانها
عدم كفاية التمويل والتنسيق للخدمات المحلية الشاملة	تحسين العلاقات بين الحكومة المركزية والمحلية من خلال وحدة دائمة للحكم داخل وزارة الحكم المحلي
	إنشاء وكالات التنمية الإقليمية
	إنشاء بنك حكومي محلي لتمويل الخدمات المحلية

5.8.2 الوضع الحالي للحكومة المحلية في ليبيا

يعتبر الدور المهم للحكومات المحلية ظاهرة غير جديدة في ليبيا. وفي حين أن الحكم المحلي، الذي تم تنفيذه من خلال اللجان الشعبية، كان حاضرًا إلى حد ما خلال نظام القذافي، إلا أن هذه التجربة لا يمكن اعتبارها حكمًا تشاركيًا حقيقيًا. فبعد الثورة، فشلت الحكومات الليبية المتعاقبة في تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان. ونتيجة لذلك، لجأ العديد من الليبيين إلى الحكومات المحلية، مما أدى إلى تعميق الانقسامات الوطنية. أم حاليًا، يلجأ العديد من الليبيين إلى القادة والممثلين المحليين الذين يعتقدون أنهم يستطيعون تمثيل مصالحهم على أفضل وجه. وبهذا يسعى بعض الليبيين إلى إيجاد حلول من خلال اللجوء إلى مجالسهم البلدية، بينما يفضل آخرون الزعماء الدينيين والقبليين و/ أو زعماء العشائر.

أصدر المجلس الوطني الانتقالي المؤقت القانون رقم 59 لعام 2012، الذي أثر على نظام الإدارة المحلية. وحدد القانون 59 دور وواجبات المجالس المحلية والبلدية، وحدد الصلاحيات الممنوحة للمحافظين ورؤساء البلديات، وقرر مقدار الموارد المالية التي سيتم تخصيصها للمحافظات والبلديات. وتوضح قراءة المواد الثمانين من القانون أن واضعي القانون 59 لم يجدوا ضرورة للتمييز بين مفهومي "الإدارة المحلية" و "اللامركزية"، بينما أدى عدم الاستقرار والانقسام السياسي أيضًا إلى صعوبة التنفيذ الكامل لبعض المبادئ الأساسية للمقالة. كما تم إنشاء المجالس البلدية في ليبيا ويتم انتخاب أعضائها مباشرة. وتعتبر المجالس البلدية تابعة لوزارة الحكم المحلي. ومع ذلك، يجب تعزيز واجبات وأنشطة المجالس البلدية (Mikail, 2016).

تلعب المجالس البلدية دورًا مهمًا للغاية في ليبيا، خاصة وأن قريها من السكان يتيح لها إمكانية معرفة كيفية تأثير الاتجاهات السياسية في ليبيا على الحياة على أرض الواقع. وعلاوة على ذلك، يمكن للمجالس البلدية المساعدة في الحد من العنف الناجم عن التدفق غير المشروع للأسلحة في جميع أنحاء البلاد. في الواقع، يبدأ التقدم مع الإدارات المحلية التي لديها القدرة على تقييم مكان العثور على الأسلحة ومن يمكن أن يستخدمها. وعلاوة على ذلك، فإن المجالس البلدية قادرة على التواصل مباشرة مع الجماعات المسلحة والأفراد المسؤولين عن العنف. فالمشكلة الرئيسية للحكومة المحلية هي أنها تفتقر إلى الموارد المالية.

كان اعتماد قانون الإدارة المحلية (قانون 59) في عام 2012 أول محاولة كبرى لتأسيس هيكل للحكم المحلي في أعقاب ثورة 2011. في حين أن عملية صياغة الدستور التي بدأت في عام 2014 ستقرر في نهاية المطاف مسألة شكل الدولة، بما في ذلك مسألة اللامركزية، كان إنشاء بلديات منتخبة ضروريًا للرد على الضغط القوي من النخب المحلية والمجتمعات التي تطمح إلى مزيد من الحكم الذاتي بعد عقود من الهيمنة المركزية الشديدة، واعتُبر أيضًا خطوة أساسية في المشروع

طويل الأمد لتعزيز مؤسسات الدولة المحلية المتجاوبة والفعالة والمسؤولة. بعد ما يقرب من عامين من إقرار القانون، بسبب المفاوضات الحساسة سياسياً بين الحكومة والمؤتمر الوطني العام بشأن مسألة الانتخابات المحلية، تم انتخاب 90 من أصل 106 مجالس بلدية، واختيار رؤساء البلديات من بين أعضائها والإدارات البلدية (أو ديوان).

كانت الانتخابات البلدية أولى الخطوات الملموسة في الانتقال من نظام دولة شديد المركزية إلى نظام أكثر لامركزية. ومع ذلك، بعد اعتماد القانون 59، لم يتغير الوضع كثيراً لعدة أسباب: وهي فشل القانون في تحديد وتوزيع مسؤوليات المستويات المختلفة من الحكومة ومؤسسات الدولة في تخطيط وتقديم الخدمات العامة وتعزيز التنمية المحلية. إذ أن التطبيق الفعال للقانون، ولا سيما مراجعة عدد من القوانين القائمة والمنظمة للقطاعين الاجتماعي والاقتصادي وإصدار اللوائح والمراسيم التنفيذية، لم يكن قد بدأ إلا بشكل جزئي في الوقت الذي تفاقمت فيه الأزمة السياسية والأمنية بشكل مفاجئ في يوليو 2014، في حين أن القانون 2012/59 يقترح نظاماً من مستويين للحكم المحلي (البلديات والمحافظات)، بالإضافة إلى أنه قد تم إنشاء البلديات فقط حتى الآن.

وبسبب الصراع الداخلي، لم تتم معالجة القضايا المتعلقة بالإطار القانوني للحكم المحلي في ليبيا ومن غير المرجح أن تتم معالجتها حتى يتم إنشاء المؤسسات السياسية الشرعية. وفي غضون ذلك، تحاول بعض البلديات تنظيم نفسها للضغط من أجل مراجعة مبكرة للقانون 59 من قبل حكومة الوحدة الوطنية المنشأة حديثاً. ويتم تشكيل جمعيات بلدية في جنوب وغرب البلاد لتوفير قوة مناصرة أقوى بشأن هذه القضايا، لأنهم يعتقدون بحق أن أصحاب المصلحة المحليين، بما في ذلك المواطنون العاديون، لم تتم استشارتهم في صياغة القانون 59.

يعطي مشروع الدستور أهمية كبيرة للامركزية وتقوية الحكومات المحلية. ومع ذلك، يعطي مشروع الدستور صلاحيات هائلة للمحافظات على البلديات. إلى جانب عدم كفاية العملية التشاورية حول إصلاح الحكم المحلي في ليبيا حتى الآن، افتقرت العملية أيضاً إلى رؤية وسياسة استراتيجية وعمليات تخطيط، والتي ينبغي أن تستند إلى تحليل موضوعي لإيجابيات وسلبيات الخيارات المختلفة للامركزية.

على الرغم من أن نظام الحكم المحلي الحالي لا يزال مركزياً، إلا أن الحكومة المركزية تفشل في أداء أدوارها في القيادة والسيطرة والتوجيه. من ناحية أخرى، تتمتع الهيئات التنفيذية للوزارات التنفيذية على مستوى البلديات بسلطات مفوضة محدودة وتواصل تنظيم تقديم معظم الخدمات العامة بطريقة نظام الدولة المركزي. ومن ناحية أخرى، تقوم البلديات المنتخبة حديثاً بالاستجابة للاحتياجات الإنسانية والإنمائية للسكان، ولكن بمسؤوليات وموارد محدودة لتوفير

استجابة فعالة. وتختلف العلاقات بين مستويي الحكومة من مكان إلى آخر، لكنها تتدهور بشكل عام منذ بدء الصراع. فقد أصبحت هذه العلاقات الآن مشوبة بمحدودية الاتصالات، وضعف التنسيق (حتى على المستوى المحلي بين الهيئات التنفيذية والمجالس البلدية)، وانعدام الثقة، وغياب التوجيه بشأن تقسيم المسؤوليات (حتى عندما يكون هذا ضروريًا أكثر من أي وقت مضى بسبب سياق الأزمة)، وانخفاض الدعم المالي وعدم القدرة على التنبؤ به، ومحدودية المساعدة الفنية وتطوير القدرات أو انعدامها.

من حيث المبدأ، يجب أن يكون المجتمع المدني في ليبيا لاعبًا مهمًا في الحكم المحلي، لا سيما منذ عام 2011، بما في ذلك مجموعات حقوق الإنسان والجمعيات النسائية والشبابية والمنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية المحلية التي تقدم المساعدة الخيرية للفئات الضعيفة بالإضافة إلى بعض الخدمات الاجتماعية. في حين أنه لدى البلديات موقف إيجابي تجاه دور المجتمع المدني في الشؤون المحلية، فإن التعاون مع منظمات المجتمع المدني في الممارسة محدود بما يتجاوز مبادرات التوعية المدنية. إذ يفتقر كلا الجانبين إلى الفهم والقدرة على النظر في سبل جديدة للتعاون الفعال، بما في ذلك اختبار الأشكال المختلفة للحكم التشاركي أو سد الثغرات في تقديم خدمات الإدارة العامة. وتفتقر البلديات إلى الأموال اللازمة لدعم أنشطة المجتمع المدني المحلي، لكنها في الوقت نفسه حذرة من مصادر التمويل الخارجية التي قد تستخدمها هذه المنظمات، لأنها ترى في ذلك تهديدًا محتملاً لسيادتها على الشؤون المحلية.

تتميز العلاقات الأفقية بين البلديات باتجاهات سلبية للتزاع المحلي تؤدي أحيانًا إلى مواجهة عنيفة، ولكن أيضًا من خلال التعاون الإيجابي في الأمور المتعلقة بالأمن وتقديم الخدمات والثقافة والرياضة. ومع ذلك، فإن التعاون الرسمي بين البلديات لتحفيز التنمية المحلية غير معروف فعليًا، إلا إذا كان مدعومًا من الخارج. وتفسر الخلافات الحدودية التي لم يتم حلها بين البلديات (خاصة بعد إنشاء ما يقرب من 80 بلدية جديدة)، وتزايد القبيلية في سياق تضاؤل الهوية الوطنية، وعدم وجود مؤسسات المحافظات وغياب النموذج الرسمي لاستدامة المبادرات بين البلديات، انخفاض مستوى التكامل الأفقي في ليبيا.

يرسم هذا التخطيط الشامل لنظام الحكم المحلي في ليبيا صورة للوضع الديناميكي الذي يبتعد يوما بعد يوم عن الرؤية المنصوص عليها في القانون 59. يجب استيعاب المبادئ الأساسية للاستقلال المحلي في صنع القرار، والشراكات بين القطاعين العام والخاص (على نطاق واسع تم تعريفه ليشمل المجتمع المدني والمجتمعات)، وإشراك المواطنين والإدماج والمساءلة في الحكم المحلي بشكل جيد وأن يطبق من قبل جميع أصحاب المصلحة المعنيين. بينما تبرز البلديات كجهات فاعلة محلية قوية بشكل متزايد، فإن قيادتها على أصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين

ليست راسخة في كل مكان، لا سيما في جنوب ليبيا، كما أنها ليست منظمة بشكل كافٍ، مما يجعل هيكل الحكم المحلي بأكمله هشاً وعرضة للخلل في حالة تصعيد النزاع.

5.8.3 الخصائص الرئيسية للامركزية المقترحة

إن أداة الإصلاح الأكثر وضوحاً، ولكن ربما الأكثر إثارة للجدل، في النقاش حول إصلاح الإدارة العامة وبناء الدولة في ليبيا هي اللامركزية وتمكين الحكومات المحلية من الناحية المالية والإدارية والسلطات. ويبدو أن هناك إجماعاً وطنياً على تعزيز الحكومات المحلية، ولم تتم مناقشة سوى توقيت وشكل هذا التمكين. ومع ذلك، فإن الاختلافات في الرأي حول اللامركزية واضحة. كما أن بنية وخصائص البلد والمجتمع تلعب دوراً رئيسياً في هذه المناقشات. وعلاوة على ذلك، لا يمكن إنكار دور الهيكل الاجتماعي والإداري وتطور مراكز القوى السياسية والمحلية خلال الفترتين الملكية والجمهورية. "إن تاريخ البلاد الطويل كاتحاد مفكك من المحليات القوية، إلى جانب النفور من دولة مركزية قوية بعد 42 عاماً من الديكتاتورية، خلق دافعاً شعبياً لإضفاء الطابع الرسمي على الحكم والسلطات اللامركزية. وبما أن الدولة المركزية أصبحت أقل أهمية في حياة العديد من المواطنين العاديين، اكتسبت البلديات المحلية أهمية لتصبح الوجه الجديد للحكم الليبي والشريك الأكثر شيوعاً الذي تتحالف معه الجهات الفاعلة في تحقيق الاستقرار" (Mejerisi, 2018).

على سبيل المثال، "تقوم دعوات شرق ليبيا الحالية للفيدرالية على مخاوف من التهميش والسيطرة على المشهد السياسي من قبل مجموعة سياسية أو إقليمية واحدة. وهذه المخاوف متجذرة بشكل خاص في التوزيع غير المتكافئ للسكان لصالح المقاطعات الغربية (طرابلس)" (Mezran and Eljarh, 2014).

لذلك، من المفيد تحديد مفهوم اللامركزية وتقوية الحكومة المحلية، وهما مفهومان مقبولان عند الضرورة من قبل جميع الأطراف المتنازعة في ليبيا، وأي صيغة لها القدرة على تحقيق توافق اجتماعي وحل احتياجات ليبيا الخاصة.

تحقيقاً لأغراض هذا التحليل، تشير اللامركزية إلى ترتيب يخفف العبء عن الحكومة المركزية من خلال تحويل السلطات والمسؤوليات إلى الإدارات الإقليمية والمحلية، وبالتالي توفير آلية لتكريم المصالح المحلية دون المساس بالوحدة الوطنية أو وجود الدولة. وعند تطوير التحليل حول اللامركزية وتقوية الحكومة المحلية، فإننا ندرك أن درجة من الحكم الذاتي ستوفر حلاً مؤسسية تسمح للفصائل المتنافسة والمجتمعات المحلية بتحقيق تطلعاتها في ملكية القضايا المحلية الخاصة بكل منها مع الحفاظ في الوقت نفسه على السلامة الاجتماعية والإقليمية الشاملة

للأمة. "ومن المفارقات أنه لكي تعزز الحكومة المركزية شرعيتها ومصداقيتها، يجب عليها تفويض السلطات والوظائف إلى مؤسسات حكومية محلية فعالة. وبهذه الطريقة، فإن المؤسسات دون الوطنية، التي هي في وضع أفضل للاستجابة لتوقعات وتطلعات الشعب الليبي، ستثبت أن الحكومة قادرة على توصيل السلع والخدمات للمواطنين، وبالتالي كسب ثقتهم. سيكون أساساً نظاماً للتعزيز المتبادل بين مستويات الحكومة التي من شأنها أن تؤدي إلى شرعية إطار مؤسسي شامل" (Mezran and Eljarh, 2014).

ويقترح هذا التقرير نهجاً تحدد بموجبه المجتمعات المحلية معايير الوحدة الجغرافية، وتوفر وحدات الحكومة المحلية الخدمات العامة المحلية دون تدخل واسع النطاق من قبل الحكومة الوطنية والمنظمات العامة الأخرى. إذ يجب أن تتمتع الحكومات المحلية بالاستقلال المالي والإداري وأن يديرها رؤساء البلديات المنتخبون والمستشارون المحليون. فمع انتقال السلطات، سيكون لكل من هذه البلديات درجة من الاستقلالية الممكنة، تاركاً للحكومة المركزية إنتاج وتنفيذ السياسات الوطنية وتوفير الخدمات العامة الوطنية مثل الدفاع والشؤون الخارجية وتوزيع الموارد الاقتصادية. كما يجب أن تكون هناك قواعد صارمة توزع بموجبها الحكومة المركزية المساعدات النقدية للحكومات المحلية بما يتناسب مع عدد السكان والحجم الجغرافي، مع السماح لها بإنفاق الأموال على القضايا التي لديها سلطة قضائية عليها.

تعني طبيعة الدولة الليبية أن هيكل الحكومة يجب أن يقوم على سلطات سياسية كالتشريع والسلطة التنفيذية والقضائية، فضلاً عن الهيئات التنفيذية والتنظيمية على المستوى الوطني. يمكن للحكومة المركزية / الوطنية تفويض بعض الوظائف المحلية والخدمات العامة للبلديات والمقاطعات. وتشمل هذه (على سبيل المثال لا الحصر) تخطيط الميزانية، والضرائب، والتخطيط المحلي، والتنمية المحلية، والسياحة والثقافة على المستوى المحلي، فضلاً عن المسؤولية عن الحدائق العامة وخدمات الترفيه، والشرطة وخدمات الإسكان، والصحة الأولية وخدمات الطوارئ الصحية وخدمات النقل العام والأشغال العامة.

على الرغم من انعدام الثقة بالحكومة المركزية في الدولة ووجود مشاكل في توزيع الموارد واختلافات في التنمية المحلية في الدولة، إلا أنه يجب تجنب فكرة تقسيم البلاد إلى ثلاث مناطق اتحادية وحماية القومية والوطنية. بل يجب أن تكون سلامة أراضي البلاد ذات أولوية قصوى.

وفيما يلي بعض التوصيات المحددة للإصلاح في هذا الصدد.

ضمان اللامركزية المالية

يجب أن تكون الحكومة المحلية الفعالة والتنمية الاجتماعية والاقتصادية للمناطق المعنية مصحوبة بتوسيع الموارد والقاعدة المالية. كما يجب دعم السلطات اللامركزية بموارد كافية

للتنفيذ الفعال. وهذا هو السبب في أن الحكومة المحلية (في الممارسة العملية، البلديات) يجب أن تتلقى المزيد من الأموال لتحسين قدرتها على تقديم الخدمات العامة المحلية وتعزيز أنشطة التنمية المحلية. كما يجب إعادة تحديد توزيع الميزانية بين البلديات، بناءً على معايير محايدة وعلمية مثل حجم السكان وحجم المنطقة ومستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية وحالة البنية التحتية وقربها من البحر.

نقل صلاحيات وإمكانيات جديدة للحكومة المحلية

بالإضافة إلى توسيع القدرات المالية، يجب أن تشمل اللامركزية نقل الصلاحيات والوظائف الجديدة إلى الحكومات المحلية. وعلى وجه الخصوص، يجب إعطاء البلديات الكبيرة أدوات لتعزيز التنمية الاقتصادية، مثل الافتراض من الأسواق الخارجية، والاختيار المستقل للمؤسسات للاحتفاظ بأموال الميزانية المحلية للتنمية، وإيرادات المصادر الخاصة للمؤسسات التي تمويلها الدولة. كما يجب أن تكون السلطات في مجال التحكم في الهندسة المعمارية والبناء وتحسين قوانين التخطيط الحضري لا مركزية، ويجب إعطاء الحكومة المحلية الحق في تحديد سياسة التخطيط الحضري.

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون للحكومة المحلية الحق في تعيين واستخدام حراس البلدية كأداة فعالة لإدارة القانون والنظام على أراضيها. فالحرس البلدي كيان يحترم القانون والنظام، ويتعامل مع قضايا الاعتناء بالقمامة، وأماكن وقوف السيارات وما إلى ذلك. ولا يمكنه تحت أي ظرف من الظروف التعامل مع القضايا الجنائية، التي هي اختصاص حصري للشرطة.

يجب أن يكون الإجراء الآخر هو نقل المزيد من المسؤوليات إلى البلديات في مجالات الصحة والتعليم والترفيه والبنية التحتية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية المحلية. كما يجب تعديل القانون 59 بشأن الحكومة المحلية لإعادة توجيه جميع الخدمات العامة المحلية إلى الحكومات المحلية.

اعتبار الاندماج الطوعي وتوحيد المجتمعات الإقليمية

تحتاج ليبيا إلى إعادة التفكير في حجم وعدد البلديات. إذ يبدو أن بعض البلديات الصغيرة لا تستحق منزلة أو صفة البلدية. بالإضافة إلى ذلك، يجب التمييز بين البلديات الصغيرة والكبيرة. فالأساس المنطقي للاندماج الطوعي هو أن إصلاح اللامركزية يجب أن يهدف إلى إعطاء دفعة لتشكيل مؤسسة سلطة قادرة وأقرب إلى المواطن - الحكومة المحلية. ومن شأن الدمج الطوعي للحكومات المحلية أن يمكّن البلديات من اكتساب الصلاحيات والموارد ذات الصلة.

من أجل إنشاء بلدية جديدة في منطقة ما، يجب تحديد العديد من المعايير المهمة مثل الموارد المالية التي يمكن استخدامها ومستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية لهذا المكان ويجب منح صفة البلدية إلى المناطق التي تلي هذه معايير، بالإضافة إلى إدخال وتحديد حد أدنى من السكان لكي تصبح بلدية. وبالنسبة للبلديات الموجودة مسبقاً، يجب على تلك التي لا تستوفي هذه المعايير أن تتكيف وفقاً لتقويم معين أو تنضم طواعية إلى حدود بلدية أخرى. وبهذه الطريقة، يجب إنشاء بلديات أصغر لكن أقوى من حيث المركز والوسائل المالية والموارد البشرية والمهارات الفنية.

وضع الخطط الاستراتيجية للبلديات

يمكن استخدام الخطط الاستراتيجية لتقييم نقاط القوة والضعف في كل بلدية وتطوير رؤية لتنميتها على المدى المتوسط والطويل. لذلك، يجب أن يُطلب من البلديات المتوسطة والكبيرة الحجم إعداد خططها الاستراتيجية. كما يجب أن تتضمن الخطط الاستراتيجية للبلديات أيضاً مشاريع ملموسة لمعالجة الاختلالات والتفاوتات في الازدهار الاقتصادي والاجتماعي بين المناطق والبلديات. وبالنظر إلى أن المناطق المختلفة تتمتع بخصائص ونقاط قوة وفرص فريدة وتواجه تحديات مختلفة (Ihya Libya, 2014)، فإن الخطط الاستراتيجية للبلديات ستزيد من دور البلديات في التخطيط وقرارات التنمية التي تؤثر على المجتمعات المحلية.

إنشاء وكالات التنمية الإقليمية

وكالات التنمية الإقليمية المقترحة هي مؤسسات عامة مستقلة تعمل تحت تنسيق وزارة الحكم المحلي أو وزارة المالية للحد من الفوارق الإقليمية وضمان التنمية الإقليمية والقدرة التنافسية الإقليمية. فوكالات التنمية هي الوحدات التي تكتشف مشاكل التنمية القطاعية والعامة وتحدد الفرص والحلول لهذه المشاكل وتدعم المشاريع التي تم تطويرها من خلال هذه الحلول. (Tutar, Altınöz and Çakıroğlu, 2015). ومع ذلك، لا ينبغي لوكالات التنمية أن تكون مؤسسات منفذة تقوم باستثمارات مباشرة، بل يجب أن تكون مهمتها الرئيسية هي تعزيز التعاون بين القطاعين العام والخاص والمنظمات غير الحكومية وضمان الإمكانيات المحلية.

في البداية، يمكن إنشاء خمس وكالات تنمية: اثنتان في الجزء الشرقي، واثنتان في الجزء الغربي، وواحدة في الجزء الجنوبي من ليبيا. وبعد ذلك، يمكن زيادة عدد هذه الوكالات، وذلك اعتماداً على تطورات الظروف المحلية والوطنية وكذلك الأولويات الاقتصادية والتنموية للحكومة. ستساهم هذه الوكالات في عمليات التنمية في مناطقها من خلال الاستراتيجية والتخطيط، وتعزيز فرص الاستثمار، والدعم المالي والفني.

وستقوم الوكالات بإجراء دراسات تحليلية واستراتيجية وتخطيطية حول مختلف القضايا وتدعم البحوث لتسريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تحديد الموارد والفرص في المناطق.

يمكن لوكالات التنمية دعم ليس فقط القطاع الخاص، ولكن أيضاً المؤسسات العامة والجامعات ومراكز البحوث والمشاريع الناشئة ومعاهد التكنولوجيا المتطورة والشركات الصغيرة والمتوسطة والجمعيات والمؤسسات والبلديات.

تماشياً مع الأولويات المتوخاة في خطط التنمية الوطنية والإقليمية، يمكن أن تكون هناك أنشطة مشاريع موجهة يمكن تحديد موضوعها وشروطها تحت قيادة وتوجيه الوكالات. وسيشمل دعم الوكالة أيضاً خدمات الاستشارات الإدارية التي من شأنها أن تساعد في تحسين الممارسات الإدارية والتجارية للجهات الفاعلة المحلية مثل المؤسسات العامة والمنظمات غير الحكومية والجامعات، وحل المشكلات وتقييم فرص الأعمال الجديدة.

وفي هذا الإطار، سيتم تنفيذ برامج الحوافز والتشجيع في مجالات مثل بدء الأعمال التجارية، وإدارة الابتكار، والإنتاج الفعال، وتطوير البرمجيات، والتحول الرقمي، التي لم تؤخذ في الاعتبار بشكل كاف في المؤسسات والمنظمات والشركات الليبية. فالابتكار الآخر الذي سيتم تنفيذه مع وكالات التنمية هو تنفيذ رأس المال المساهم. وفي هذا السياق، سيتم دعم رأس المال الاستثماري الإقليمي للشركات التي لديها القدرة على النمو من أجل اكتشاف الأعمال التي تنتج سلعة وخدمات ذات قيمة مضافة عالية ولتوسيع ثقافة ريادة الأعمال. وبهذه الطريقة، ستصبح الشركات المحلية أكثر قدرة على المنافسة على الساحة الوطنية والدولية.

إنشاء بلديات حضرية في المدن الكبرى

سيكون نظام البلديات الحضرية مناسباً للمدن الكبرى لتنسيق البلديات والاستثمار في البنية التحتية المحلية المشتركة. فعلى سبيل المثال، توجد في طرابلس 13 بلدية يمكن للبلدية الحضرية التنسيق بينهما، لا سيما فيما يتعلق بالخدمات عبر الحدود.

يتم تلخيص الأساس المنطقي الذي يشير إلى ممارسة البلدية الحضرية (المترابولية) في ليبيا أدناه:

- لن يكون من الممكن مواءمة الخدمات مثل النقل الحضري والبنية التحتية والمياه والصرف الصحي والبيئة وحتى تخطيط استخدام الأراضي الذي تقوم به مختلف البلديات في نفس المكان.
- من الضروري تقنياً، ولأسباب تتعلق بوفورات الحجم، تخطيط وإدارة هذه الخدمات للمناطق الحضرية بأكملها بمفردها.
- هناك حاجة إلى إدارة معززة إدارياً ومالياً لتخطيط وتنفيذ هذه الخدمات بشكل فعال واقتصادي.

ستغطي الوظائف المقترحة للبلدية الحضرية خدمات ذات طبيعة مشتركة لجميع البلديات في منطقة العاصمة، بما في ذلك التخطيط الحضري بين البلديات، ونظم البيانات الجغرافية والحضرية، والبيئة، والتنظيف وجمع القمامة، وتوفير قوات الشرطة البلدية وإدارات الإطفاء وخدمات الإغاثة الطارئة وخدمات الإنقاذ وسيارات الإسعاف، وحركة المرور في المناطق الحضرية، وخدمات الجنائز والمقابر، والغابات والمتنزهات والمناطق الخضراء، والإسكان، والثقافة والفن، السياحة، والأنشطة الشبابية والرياضية، والتعليم، وصيانة وإصلاح المباني المدرسية المملوكة للحكومة، وفتح وإدارة المرافق الصحية، وحماية الموارد الثقافية والطبيعية والأماكن ذات القيمة التاريخية. كما يجب أن تعمل جميع الخدمات المحلية الأخرى داخل حدود بلدية العاصمة في منطقة البلدية.

نظرًا لعملها في نفس الولاية القضائية ولكون خدماتها متكاملة بطبيعتها، ستحتاج البلديات الحضرية والمقاطعات إلى العمل في تعاون وتنسيق وثيقين. وبخلاف ذلك، قد تحدث فجوات أو تداخلات في الخدمات البلدية، أو حتى تضارب في الوظائف أو السلطات. وتقوم مهمة بلدية العاصمة بتنسيق وحل النزاعات بين البلديات في منطقة العاصمة. ولتجنب الشدائد، يمكن أن يتكون مجلس العاصمة من رؤساء البلديات وبعض أعضاء المجالس من كل مجلس مقاطعة.

تطوير خارطة طريق لتقوية الحكم المحلي واللامركزية

بالنظر إلى الاستقطاب الحالي بين مختلف الفصائل، قد يكون من الصعب تخيل كيف يمكن تحقيق اللامركزية في ليبيا. ومع ذلك، فإن الخطوات المتخذة نحو اللامركزية ستكون عبارة عن تدابير لبناء ثقة ضرورية يمكن أن تساعد في خلق بيئة أكثر ملاءمة للمفاوضات لحل الأزمة السياسية. فعلى سبيل المثال، يمكن لحكومة الوحدة الوطنية أن تعد (بالتشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين) وأن تقترح خارطة طريق من شأنها أن تؤدي إلى برنامج اللامركزية الذي يعالج معظم المطالب في جميع أنحاء البلاد.

تطوير برنامج التعافي والصمود لتعزيز قدرة البلديات

يجب على الحكومة إطلاق برنامج التعافي والصمود لتعزيز قدرة البلديات الليبية على استعادة الأمن وتقديم الخدمات الأساسية وفرص كسب العيش. إذ سيغطي هذا البرنامج جميع البلديات في الدولة ويتضمن المساعدة في ثلاثة مجالات: تقديم الخدمات، والانتعاش الاقتصادي، وأمن المجتمع. ففي مجال تقديم الخدمات، تحتاج الحكومة إلى العمل مع الهيئات المنتخبة للبلديات المحلية لإجراء تقييم للاحتياجات وتحديد الأولويات المحلية، مثل تجديد العيادات، وإعادة تأهيل الطرق، وصيانة الحدائق وإعادة فتحها، وقضايا البنية التحتية الأكبر. ستكون هذه المشاريع مهمة لتحقيق الاستقرار في نوعية الحياة وتزويد الليبيين ببعض التفاؤل بشأن التنمية المستقبلية.

إحياء آليات الحوكمة التقليدية وحل المنازعات

قام عدد من المجالس البلدية مؤخرًا بإحياء الآليات التقليدية لحل النزاعات، مثل مجالس الحكماء، للحفاظ على السلام في غياب نظام قضائي فعال. ويمكن أيضًا استخدام هذه الآليات التقليدية / الاجتماعية لأغراض مختلفة في المستقبل كما يمكن دمجها في المجالس المحلية. لدى جميع المجالس البلدية مجلس شورى تحت تصرفه ويتألف من عدد قليل من الشخصيات غير السياسية والخبراء لتقديم الدعم الاستشاري في صنع السياسات المحلية. ففي بعض البلديات، لا سيما في المنطقة الجنوبية، تعد المجالس المحلية للشيوخ وزعماء القبائل والشخصيات الدينية شركاء مهمون في الحكم المحلي في قضايا السلم الاجتماعي والأمن المحلي. وبالتالي، يتزايد الدعم المجتمعي للدولة ومؤسساتها، ويزداد إدراك الشرعية. ومع ذلك، بما أن آليات الحكم التقليدية ليست هي نفسها وموزنة في كل منطقة، فإن سلطة اتخاذ القرار بشأن هذه المسألة يجب أن تُترك للمجالس المحلية.

تأسيس بنك الحكم المحلي

من أجل تمويل الأنشطة البلدية (وربما الإقليمية في المستقبل) لتخطيط استخدام الأراضي وغيرها من مشاريع البنية التحتية الكبرى، وبنك استثماري واستشاري، يمكن إنشاء بنك الحكومة المحلية. يمكن أن تكون المقاطعات (إذا تم تأسيسها) والبلديات المساهمين الرئيسيين في هذا البنك، إلى جانب مؤسسات الحكومة المركزية الأخرى والقطاع الخاص. كما يمكن لبنك الحكومة المحلية تقديم تصاميم المشاريع والتمويل لاستثمارات البنية التحتية من قبل البلديات. ويمكن للبنك تقديم قروض قصيرة الأجل للبلديات لتلبية احتياجات التدفق النقدي وتمويل الاستثمار بشروط أكثر ملاءمة من شروط السوق. كما يجب السماح للبلديات بالافتراض من بنوك الاستثمار الدولية، وإذا لزم الأمر، من البنوك الأخرى.

إصلاحات أخرى

فيما يلي بإيجاز اقتراحات أخرى للإصلاح من حيث تعزيز الحكم المحلي واللامركزية في ليبيا.

- يجب إعادة توجيه أدوار ومهام وزارة الحكم المحلي وتقليل سيطرتها الإدارية على البلديات.
- يجب أن تؤخذ الاختلافات في الحجم والسكان والقدرات الفنية وميزانية البلديات بعين الاعتبار عند توفير الميزانيات والتدريب وتدبير بناء القدرات الأخرى،
- من حيث المبدأ، يجب أن تكون الحكومات المحلية مسؤولة عن توفير الخدمات العامة المحلية بنفسها أو من خلال وسائل أخرى مثل التعاقد مع القطاع الخاص والشراكات بين القطاعين العام والخاص، ونهج البناء والتشغيل والتحويل،

- يجب تدريب أعضاء المجالس البلدية والمسؤولين على الأساليب الجديدة للإدارة وتقديم الخدمات، حيث إن بعضهم لا يعرف ما يجب القيام به،
- يجب إنشاء المحافظات في أسرع وقت ممكن للتنسيق بين البلديات في المناطق الريفية وتقديم الخدمات المحلية لمجموعة من البلديات. ومع ذلك، يجب أن تكون هناك حكومات محلية، يقودها حكام ومستشارون منتخبون محلياً، وليست جزءاً من الحكومة المركزية. ويمكن البدء بمراجعة حوالي 17-20 مقاطعة،
- يمكن انتخاب رؤساء البلديات من قبل الشعب بدلاً من تعيينهم من قبل أعضاء المجالس، لجعلهم أكثر قوة وشرعية وقدرة على التعامل مع الخدمات المحلية،
- ينبغي دمج القبائل والسلطات المحلية الأخرى في هيكل الحكم المحلي من خلال آليات التشاور أو المشاركة، إذ أنه يمكن لهذا أن يعزز السلام والوثام بين السكان المحليين،
- ينبغي دمج وزارة الحكم المحلي والمجلس الوطني للبلديات من خلال آليات حوكمة استشارية وتشاركية. كما يجب أن يجتمع رئيسا هاتين المنظمتين بشكل دوري، وينبغي تنظيم قمة للحكومة المحلية مرة في السنة لمناقشة القضايا المتعلقة بالحكومة المحلية وتقديم الخدمات المحلية وتحديد عناصر الرؤية المستقبلية لتحسين الخدمات العامة المحلية،
- يجب تشجيع كل بلدية على تطوير وزيادة مواردها الخاصة. ويجب إعادة تعديل النظام الضريبي، ويجب تحديد الضرائب المحلية بوضوح، كما يجب فرض رسوم على المستخدم مقابل بعض الخدمات المحلية.

تصورات من أجريت معهم المقابلات حول الحكومة المحلية

- هناك مجالس بلدية منتخبة حالياً، إذا أعطيناها ميزانيات ومسؤوليات ووظائف جديدة، فسوف تقدم خدمات عامة محلية أفضل من الحكومة المركزية، وهذا أمر مؤكد".
- يجب أن يتغير النظام الانتخابي في الحكومة المحلية. في الوقت الحالي، ينتخب الناس أعضاء المجلس ثم ينتخبون رئيس البلدية، ولا يتم انتخاب رؤساء البلديات بشكل مباشر عن طريق التصويت الشعبي. وهذا يضعف موقف عُمد رؤساء البلديات تجاه وزارة الحكم المحلي. من المثير للاهتمام هو أن الأوصاف الوظيفية للمستشارين المحليين غير واضحة، لكن لديها القدرة على تغيير رؤساء البلديات".

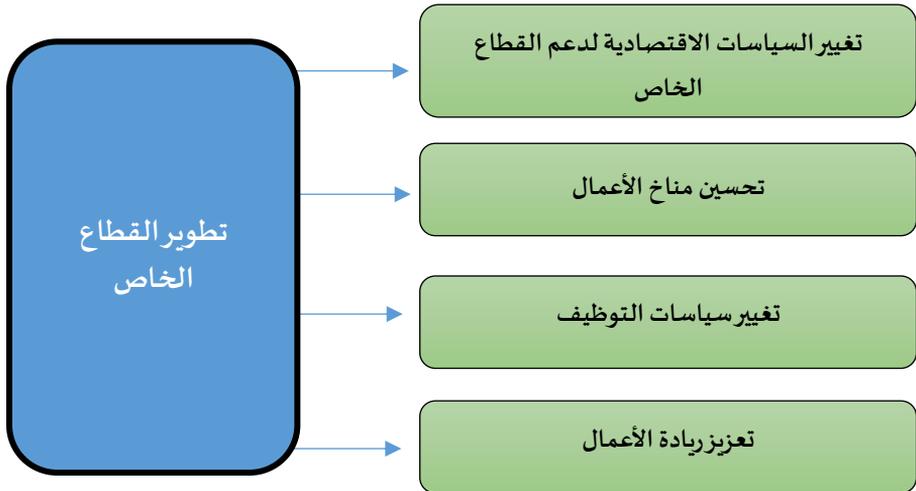
5.9 تطوير القطاع الخاص: جعل القطاع الخاص شريكاً لتقديم الخدمات العامة وخياراً بديلاً للتوظيف

يجب أن يكون تطوير القطاع الخاص من أهم ركائز إصلاح الإدارة العامة في ليبيا. إذ أنه ستدعم تنمية القطاع الخاص بإصلاحات الإدارة العامة بطريقتين. أولاً، سيدعم الحكومة والمجتمعات المحلية في إنتاج وتقديم الخدمات العامة. ثانياً، سيخلق في البلاد فرص عمل جديدة وسيستلح

الشباب الباحثين عن عمل بشكل أساسي إلى مؤسسات القطاع الخاص، وليس الدولة، للتوظيف.

ومع ذلك، ليس من الواضح ما إذا كان القطاع الخاص في ليبيا متقدمًا بدرجة كافية لمساعدة الحكومة في توفير الخدمات العامة وخلق فرص عمل بديلة. ويتمثل التحدي المزدوج الذي تواجهه ليبيا في جعل القطاع العام أكثر كفاءة وإنتاجية مع تقليل حجمه الإجمالي ومساهمته في الاقتصاد الوطني لصالح مشاركة أكبر للقطاع الخاص. فكلاهما يمثلان تحديات هائلة وهما محوريان في الإصلاح الهادف للاقتصاد الليبي. وعلى الرغم من عدم قدرته على تحقيقه لتقدم حقيقي أو اعتباره مريحًا بشكل خاص، إلا أن القطاع العام يظل جذابًا لأمنه الوظيفي ومنافعه غير المدفوعة في كثير من الأحيان. وقد أدى هذا الانجذاب إلى التوظيف العام إلى انحراف الخيارات التعليمية للشباب الليبيين أثناء استعدادهم للوظائف التي عادة ما تكون غير مطلوبة وتتطلب مهارات قليلة. فعند النظر في ترشيد القطاع العام والخدمة المدنية، لدى صانعي القرار الليبيين عدة خيارات تحت تصرفهم، تتراوح بين تجميد التوظيف والاستنزاف الطبيعي لتعديل الرواتب والمزايا وتقليص عدد الموظفين بشكل فعال من خلال تسريح العمال. ففي جميع الحالات، يجب على الحكومة ضمان وجود شبكة أمان مناسبة" (AfDB, 2013: 8).

الشكل 18: الإصلاحات المقترحة في مجال تطوير القطاع الخاص



المصدر: من إعداد المؤلفين

5.9.1 الأساس المنطقي لتطوير القطاع الخاص والوضع الحالي لتنمية القطاع الخاص في ليبيا

في أنحاء عديدة من العالم، لا يقتصر القطاع الخاص على مجالات النشاط المخصصة له عادة، ولكنه يعمل أيضاً كشريك في إنتاج السلع والخدمات التي تقع ضمن اختصاص المؤسسات العامة. واليوم، وبتأثير حركة الإدارة العامة الجديدة، أصبح التمييز التقليدي بين القطاعين العام والخاص غير واضح ويتم تقديم العديد من الخدمات العامة من قبل القطاع الخاص أو من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

يمكن النظر إلى تطوير القطاع الخاص ودوره كجهة فاعلة عامة في إنتاج وتقديم الخدمات العامة على أنه انعكاس للسياسات النيوليبرالية التي تم تطويرها كامتداد للنظام الاقتصادي الليبرالي إلى الإدارة العامة. على الرغم من انتقادها من وقت لآخر والمحاولات التي تُبذل لخلق بدائل معينة، إلا أن حركة الإدارة العامة الجديدة لا تزال هي النموذج السائد في نظرية وممارسة الإدارة العامة في جميع أنحاء العالم. يعتمد نهج الإدارة العامة الجديد على مبدأ تطوير القطاع الخاص وتطبيق تقنيات الإدارة المنتجة في القطاع الخاص على المؤسسات العامة. بعبارة أخرى، يعد القطاع الخاص المتطور شرطاً أساسياً لتنفيذ نهج الإدارة العامة الجديد كنموذج لإصلاح الإدارة العامة. وعلاوة على ذلك، يعتبر القطاع الخاص ركيزة مهمة من أركان الحوكمة ونهج الحكم الرشيد. وفي الواقع، حتى نهج نيو ويبيريان (Neo-Weberian) للإدارة العامة لا يتصور إبعاد القطاع الخاص عن الخدمات العامة، ولكن استخدامه في تقديم خدمات معينة. وباختصار، تعتبر إصلاحات الإدارة العامة على أنها تسير جنباً إلى جنب مع قطاع خاص متطور.

ومع ذلك، في ليبيا، تم دمج معظم الأنشطة التي يقوم بها القطاع الخاص عادة في القطاع العام، نتيجة للسياسات الاقتصادية والسياسية الاشتراكية لنظام القذافي التي سادت بين عامي 1969 و 2011. وهذه السياسات، مبنية على الشروط المستوحاة من نصوص الكتاب الأخضر التي صاغها القذافي بنفسه، والتي لا تشجع تنمية القطاع الخاص من خلال وسائل مختلفة، مثل تأميم البنوك الكبرى وصناعة النفط، التي شكلت العمود الفقري لاقتصاد البلاد، وكذلك حظر الأعمال الخاصة الصغيرة. فبحلول نهاية السبعينيات، أصبحت الدولة صاحبة الأعمال التجارية المهمة في البلاد. ونظراً لطبيعة هذه الأنظمة، فقد شددت الحكومة على الولاء للنخبة الحاكمة وجعلها أداة مناسبة للنظام.

نتيجة لتدهور الوضع الاقتصادي للبلاد وزيادة الضغوط الدولية، وخاصة الحظر الأمريكي، شهد النظام الاقتصادي الاشتراكي الصارم من منذ عام 2003 بعض التنازلات. وفي هذا السياق،

سمحت الحكومة لبعض شركات القطاع الخاص بأن تفتح وتعمل، وقد تم إعداد برنامج الخصخصة، على الرغم من أنه لم يتم تنفيذه طواعية حتى عام 2010.

ومع ذلك، فإن الممارسات المناهضة للقطاع الخاص، وخاصة الصورة السلبية عنه التي تطورت على مدى عقود قليلة، خلقت حاجزاً نفسياً أمام تنميته في هذا البلد. بالإضافة إلى ذلك، فإن تعويد المواطنين على رعاية الدولة لجميع احتياجاتهم ونسيان قيم القطاع الخاص كالإنتاج والكفاءة والجودة والتوجه نحو العملاء قد أضر بشدة بثقافة ريادة الأعمال في ليبيا.

على الرغم من حدوث ثورة في عام 2011 وابتعاد الدولة عن المثل العليا والأساليب الاشتراكية نحو الديمقراطية واقتصاد السوق والاندماج في المجتمع الدولي، لم يتم اتخاذ خطوات في هذا الاتجاه بسبب الاضطرابات الداخلية والحرب الأهلية في البلاد. إذ أن عدم اليقين السياسي في البلاد وعدم قدرة الحكومة الشرعية على ممارسة السيادة على البلد بأكمله يعني أن الحكومات المؤقتة ليست لديها رؤية في هذه البيئة غير المؤكدة وهي مترددة في اتخاذ خطوات نحو إصلاحات أساسية. هذا الوضع يخلق عائقاً هاماً للانتقال من الاشتراكية إلى الاقتصاد الليبرالي وتطوير القطاع الخاص في البلاد. لذلك من الممكن أن نرى بوضوح بقايا النظام الاشتراكي في البلاد. فعلى سبيل المثال، لا تزال البنوك الكبرى والمؤسسات الرئيسية في قطاعي الزراعة والتصنيع مملوكة للدولة.

كما ذكرنا أعلاه، يعتبر تطوير القطاع الخاص أمراً حيويًا ليس فقط للتنمية الاقتصادية ولكن أيضاً لإدارة الموظفين الفائضين عن الحاجة في المؤسسات العامة. في الواقع، هناك عدد كبير جداً من الموظفين في القطاع العام، ويعتمد ما يقرب من نصف السكان على الدولة. كما أن الموظفين الزائدين في المؤسسات العامة يقللون من الإنتاجية وجودة الخدمة في هذه المؤسسات. وإدراكاً للحقائق المذكورة أعلاه، يبدو أن صانعي القرار يتفقون على أنه ينبغي تقليص حجم القطاع العام كحل وأن يتم توظيف الفائضين الذين تم استبعادهم من المؤسسات العامة في القطاع الخاص. ومع ذلك، لتحقيق هذا الهدف، من الضروري تطوير القطاع الخاص لدرجة أن يتخطى نموه النمو السكاني في البلاد. في الوقت الراهن، لا يملك القطاع الخاص الليبي سوى القليل من القدرات للمساهمة في تحقيق هذا الهدف.

5.9.2 تحديات تنمية القطاع الخاص

يواجه القطاع الخاص في ليبيا عدداً من التحديات الملحة والمتراعبة التي تؤدي إلى تدهور مناخ الأعمال في البلاد، ويرجع ذلك أساساً إلى الصراع الداخلي وظروف الحرب الأهلية، ومحدودية الوصول إلى المدخلات والمواد الخام والآلات المستوردة، ونزوح العمال الوطنيين وهجرة العمال الأجانب، وكذلك هيمنة النخبة والأنشطة غير القانونية. وعلاوة على ذلك، فإن نظام التعليم

الحالي لا يبرهن قوة عاملة جاهزة للقيام بمعظم الوظائف المتاحة. فهناك القليل من التدريب على المهارات العملية أو التعليم المهني.

بعض هذه التحديات قديمة قدم تاريخ ليبيا. ومع ذلك، نظرًا لأن الصراع قد أضعف مؤسسات الدولة وقدرتها على الإنفاذ، فقد تفاقمت العديد من هذه التحديات. ولهذا يجب اتخاذ إجراءات عاجلة لتمكين القطاع الخاص من تجاوز الصراع وخلق مناخ أعمال إيجابي طويل الأجل (Rahman and Maio, 2020). ويلخص الشكل 19 القيود الرئيسية لنمو الأعمال الخاصة.

الشكل 19. المعوقات الرئيسية لنمو الشركات الخاصة



المصدر: Rahman and Di Maio, 2020.

يعرض الجدول 15 المشاكل الرئيسية التي تم تحديدها في مجال تنمية القطاع الخاص وتحويله إلى شريك للحكومة في تقديم الخدمات العامة في ليبيا، بالإضافة إلى إجراءات الإصلاح المقترحة لمعالجتها.

الجدول 16: المشاكل المحددة ومقترحات الإصلاح حول تنمية القطاع الخاص

المشاكل المحددة	اقتراحات الإصلاح
تم إضعاف القطاع الخاص عمداً من قبل نظام القذافي لأسباب سياسية	تغيير ديناميكيات التوظيف وخفض التوظيف في القطاع العام
لم تكن جهود دعم وتطوير القطاع الخاص بعد الثورة كافية في سياق الصراع الداخلي والحرب الأهلية	زيادة تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية التي تدعم خلق فرص العمل
يعتمد الاقتصاد الليبي بشكل كبير على النفط والغاز ويحتاج إلى التنوع	إنشاء وتطوير السوق المحلي
عدم كفاية القوانين لتشجيع أنشطة القطاع الخاص	تطوير برامج التدريب على ريادة الأعمال
الصعوبات في الوصول إلى فرص التمويل	إنهاء الحرب الأهلية والتركيز على التنمية الوطنية وتحسين الاقتصاد
مناخ الأعمال غير المواتي	تفريق الاقتصاد وتشجيع القطاع غير النفطي
	إصدار قانون شامل لتطوير القطاع الخاص وتعديل اللوائح المناهضة للقطاع الخاص ضمن القوانين القائمة
	السماح للمصارف الخاصة، وخصخصة بعض البنوك المملوكة للدولة، وتسهيل الاقتراض الخارجي لأصحاب المشاريع المحليين
	تخفيض الدعم الحكومي
	استثمارات القطاع العام لتعزيز أداء القطاع الخاص
	إنهاء منافسة القطاع العام غير البناء مع القطاع الخاص
	دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة

المصدر: من إعداد المؤلفين

5.9.3 كيف ندعم تنمية القطاع الخاص في ليبيا؟

تطوير القطاع الخاص وتمكينه من أن يكون شريكاً قوياً في إنتاج وتقديم الخدمات العامة ومصدراً بديلاً للعمالة في الدولة هي رؤية على المدى الطويل تتطلب سياسات وتدابير إصلاحية على المدى القصير والمتوسطة والطويل. مع الأخذ في الاعتبار الظروف الاقتصادية والسياسية والإدارية الفريدة لليبيا، تم تطوير العديد من مقترحات الإصلاح، وهي معروضة أدناه ضمن أربع

فئات رئيسية: تغيير السياسات الاقتصادية لدعم القطاع الخاص وتحسين مناخ الأعمال، وتعزيز مناخ الأعمال في البلاد، تغيير سياسات التوظيف، وتعزيز السوق المحلي وزيادة الأعمال.

تغيير السياسات الاقتصادية لدعم القطاع الخاص

تشمل مقترحات الإصلاح التي سيتم تقديمها ضمن هذه الفئة تنوع الاقتصاد وتشجيع القطاع غير النفطي، وخفض الدعم الحكومي، وإنهاء المنافسة غير البناءة للقطاع العام مع القطاع الخاص، والحد من الاقتصاد غير الرسمي. يلخص الجدول 16 الخصائص الرئيسية للاقتصاد الليبي:

الجدول 17: الخصائص الرئيسية للاقتصاد الليبي

الوضع الحالي	البعد
مستويات منخفضة من التنظيم تدني مستويات المساءلة / الشفافية / سيادة القانون إدارة الدولة غير الفعالة للاقتصاد مستويات منخفضة من المشاريع الخاصة انعدام الثقة التقليدية في رواد الأعمال من القطاع الخاص ضعف التوجيه الاقتصادي	التنمية المؤسسية والسياسات الاقتصادية
التكامل غير الكافي مع الأسواق العالمية موارد طبيعية هيدروكربونية غنية وفرة في رأس المال البشري، لكن قلة ذوي المهارات المطلوبة، وبطالة مرتفعة احتياطيات رأس المال كبيرة	المصادر
عدم وجود بيئة أعمال مواتية للمشاركة الأجنبية مناخ قانوني واستثماري لا يمكن التنبؤ به قلة استخدام الخبرات الإقليمية والدولية خارج قطاع الطاقة قلة المشاركة الأجنبية خارج قطاع الطاقة عدم الوصول إلى الخبراء والخبرات	مناخ الأعمال التجارية
انخفاض مستويات التنوع الاقتصادي انخفاض الكفاءة خارج قطاع الهيدروكربونات انخفاض مستوى نشاط المنبع / المصب في قطاع الهيدروكربونات قطاع سياحي غير متطور بالرغم من عوامل الجذب الرئيسية القطاعات المتأخرة: الرعاية الصحية والتعليم والتخطيط العمراني والزراعة والتجارة العابرة والبناء ارتفاع مستوى الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية في عدة قطاعات ضعف النظام المصرفي	الخصائص القطاعية

المصدر: من إعداد المؤلفين، عن طريق اعتماد AfDB، 2013.

نظرًا لأن ليبيا تتمتع حاليًا بمجتمع يهيمن عليه القطاع العام واقتصاد يسيطر عليه النفط، فإن أولًا وقبل كل شيء تدابير الإصلاح التي يجب أن تتخذها الحكومة لضمان التنمية الاقتصادية الشاملة وتعزيز التنمية المستدامة للقطاع الخاص هي تنوع الاقتصاد وتشجيع غير قطاع النفط. حاليًا، يمثل استخراج النفط والغاز الطبيعي ما يقرب من نصف الأنشطة الاقتصادية للبلاد (الجدول 17).

الجدول 18: التكوين القطاعي للنتائج المحلي الإجمالي الليبي (بحلول عام 2017)

النسبة (%)	القطاع
49.01	استخراج النفط والغاز الطبيعي
21.75	الخدمات العامة والدفاع والخدمات الاجتماعية الأساسية
7.27	الأنشطة العقارية والترويجية
5.87	تجارة الجملة والتجزئة للمركبات والسلع الشخصية أو المنزلية
4.72	الصناعات التحويلية
4.44	النقل والتخزين والاتصالات
6.85	آخر
100	إجمالي الناتج المحلي

المصدر: Rahman and Miao, 2020: 63.

يتضح هذا الوضع بشكل أكبر عند النظر في التوزيع القطاعي للأنشطة الاقتصادية في البلاد. في حين أن 70.1% من القطاعات الاقتصادية تعتبر عامة بشكل حصري، و 7.5% في الغالب عامة و 15.2% مختلطة، فقط 6.7% مملوكة حصريًا للقطاع الخاص (Rahman and Miao, 2020: 63).

وكجزء من تشجيع النمو في القطاعات الاقتصادية غير النفطية، يجب على الحكومة الليبية مراجعة الإطار القانوني لتعزيز أنشطة القطاع الخاص وإزالة الإجراءات الروتينية والجمود البيروقراطي، وتوفير الحوافز للأعمال التي تخلق فرص العمل، ودعم أنشطة الابتكار، وتوفير وصول أفضل إلى تمويل الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتشجيع الاستثمار الأجنبي والمحلي في القطاع غير النفطي، وتعزيز ريادة الأعمال بين المواطنين الليبيين من خلال التدريب على ريادة الأعمال. يمكن أن يتضمن جزء من هذه الحوافز، لا سيما في السنوات الأولى من الإصلاح، توفير

تمويل لبدء التشغيل - إما من خلال منح مباشرة أو، من الأفضل، من خلال قروض منخفضة الفائدة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للدولة أن تزود رواد الأعمال بأدوات مساعدة، مثل تأمين القروض والوصول المستهدف إلى خبرات وخدمات تطوير الأعمال التي تقدمها الحكومة.

"تركز الغالبية العظمى من القوى العاملة في القطاع غير النفطي في ليبيا في قطاعات البناء والزراعة والتجزئة، مما يعكس الدور الثانوي الذي لعبه حتى الآن" (AfDB, 2013: 9). لذلك، يمكن لقطاعات البناء والزراعة والتجارة أن تحتل الصدارة كقطاعات ذات أولوية في الفترة الوسطى، بينما سيكون من الضروري الاستثمار في جميع القطاعات مع إمكانية النمو.

يعد تطوير القطاع الزراعي من أهم المجالات الاقتصادية لليبيا، حيث كانت الزراعة والتجارة مصدر رزق الشعب الليبي قبل الاقتصاد المعتمد على النفط. بالإضافة إلى استثمارات جادة في هذا المجال بمساعدة مشروع النهر الصناعي الذي يعد من أهم المشاريع في تاريخ ليبيا، سيكون الاكتفاء الذاتي الزراعي مكسبًا اجتماعيًا واقتصاديًا مهمًا للبلد.

عند تطوير القطاع الاقتصادي غير النفطي، يجب على الحكومة إعطاء الأولوية للشراكات بين القطاعين العام والخاص، ولا سيما في إعادة بناء وتجديد الأصول العامة مثل المستشفيات والطرق والإسكان العام والكهرباء والبنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات. يمكن فتح هذه أمام القطاع الخاص، إما من خلال التعاقد الخارجي أو من خلال شراكات تقديم الخدمات بين القطاعين العام والخاص. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يكون قطاع السياحة أيضًا نشطًا اقتصاديًا سريع النمو على المدى القصير، إذا قدمت الحكومة الدعم والحوافز الكافية.

يتمثل أحد التحديات الرئيسية على المدى الطويل التي تواجه القيادة الجديدة في الانتقال إلى مجتمع ليبي لا يعتمد على الإعانات، حيث لا يمكن أن يستمر اعتماد النظام الحالي على الإعانات المكثفة، على المواد الغذائية الأساسية والكهرباء، من بين أمور أخرى. ففي ظل نظام القذافي، تم توفير معظم السلع الأساسية إما مجانًا أو بأسعار منخفضة للغاية، بينما كانت مستويات الأجور منخفضة للغاية. وعلاوة على ذلك، دعم صندوق استقرار الأسعار (PSF) العديد من المواد الغذائية (Governance Network, 2011). ومع ذلك، تتجه ليبيا نحو الانتقال إلى اقتصاد السوق الليبرالي، مصحوبًا بإرساء الديمقراطية والاندماج في النظام السياسي العالمي. فعلى الرغم من أن هذا قد لا يكون ممكنًا على المدى القصير، يمكن مراجعة أي خصومات تؤثر على الاقتصاد على المدى المتوسط والطويل ويمكن تطبيق قواعد اقتصاد السوق بشكل صحيح.

يتمثل البعد الآخر لتغيير السياسات الاقتصادية لصالح موقف القطاع الخاص في إنهاء المنافسة غير البناءة للقطاع العام مع القطاع الخاص، حيث من المحتمل أن تتعطل تنمية القطاع الخاص

بشدة إذا عملت الشركات الخاصة في بيئة تعج بالمنافسة مع الشركات المملوكة للدولة التي تتلقى معاملة أفضل من الحكومة أو البيروقراطية العامة.

لذلك، من المهم عدم السماح بالمؤسسات والممارسات المشوهة للمنافسة في الدولة، حتى لو كانت مؤسسات مملوكة للدولة، وأن تكون مؤسسات القطاع الخاص محمية من القطاع العام والمؤسسات الدولية، على الأقل خلال بداياتها، لكونها لا تزال في بدايتها. بالإضافة إلى ذلك، من أجل تأمين المنافسة ومنع محاولات تشكيل الكارتلات، تحتاج الحكومة إلى إصدار تشريعات لمكافحة الاحتكار وإنشاء وكالات تنظيمية ورقابية في المجالات الاقتصادية الرئيسية.

تتمثل المشكلة الرئيسية بليبيا، والموروثة من ماضيها الاشتراكي، في وجود قطاع غير رسمي كبير يمثل حصة كبيرة من الأعمال. فأحد الأسباب المهمة التي تجعل القطاع غير الرسمي بهذا المستوى العالي هو أن إجراءات العمل والتأسيس الرسمية في ليبيا مفرطة، وهو ما يشكل عائقا كبيرا. وستشمل تدابير الإصلاح المقترحة في هذا الإطار تحسين نظام التسجيل الاقتصادي، وتقليل العبء المالي على الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتحسين مناخ الأعمال في البلاد، وزيادة عمليات التدقيق ضد الشركات غير الرسمية، والتعبئة من أجل تسجيل الأنشطة الاقتصادية.

من ناحية أخرى، يجب أن يوضع في الاعتبار أن أحد أهم عناصر تعزيز القطاع الخاص هو تحسين ثقافة ريادة الأعمال في الدولة. وكسر التحيزات ضد القطاع الخاص، وتشجيع المواطنين على تحمل المزيد من المخاطر وإقامة المبادرات. فبسبب الثقافة الاجتماعية الموروثة في هذا الإطار، يتجنب معظم الأفراد والمنظمات المخاطرة في ليبيا، ويفضلون الاستثمار في الأنشطة الاقتصادية بنتائج يمكن التنبؤ بها بشكل معقول. وبالطبع، تلعب بيئة الحرب الأهلية في البلاد والشكوك السياسية والاقتصادية دورًا مهمًا في هذه النتيجة. إذ أنه يمكن اعتبار هذا نوعًا من متلازمة العجز المكتسب، والتغلب على هذا الوضع يتطلب الاستقرار في البلاد وتطوير وتنفيذ سياسات سليمة وفعالة ومستدامة من قبل الحكومة. فهناك العديد من الخطوات التي يمكن للحكومة اتخاذها لتغيير ثقافة الأعمال وريادة الأعمال، مثل توفير بيئة اقتصادية وسياسية ينظر إليها المستثمرون المحتملون على أنها مستقرة نسبيًا، وإنشاء سمعة لاتساق السياسات، على الرغم من صعوبة خلق مثل هذه البيئة في فترة زمنية قصيرة، إلا أن الإجراءات الحكوميةية الحازمة وذات الرؤية والمستقرة يمكن أن تخلق نقطة انطلاق جيدة.

تصورات من أجريت معهم مقابلة حول الخصخصة

- "هناك تصور واسع الانتشار إلى حد ما بين عموم الناس بأن مفهوم الخصخصة مقترن بالفساد"
- الخصخصة ستكون صعبة في ليبيا. لذلك، من الأفضل إنشاء مؤسسات جديدة".
- "في الوقت الحالي، لا يمكننا التنافس مع البلدان الأخرى في العديد من الصناعات، بسبب التكنولوجيا القديمة، والإدارة السيئة وملكية الدولة."
- "أنا لست خائفاً من أن يشترى الأجانب الأصول الحكومية. إذ أنه لدينا مستثمرون / رواد أعمال خاصون بنا ... وفي الواقع، الخصخصة في هذا البلد ليست صعبة كما يتصور البعض. وقانون الخصخصة ومجلسها وحتى بعض المستثمرين جاهزون... ومع ذلك، فإن الخصخصة الناجحة تتطلب خطة مدتها 5-10 سنوات، كما يمكن خصخصة جميع الصناعات تقريباً إلى حد ما. وتحتاج الحكومة إلى أخذ الصناعات على أساس كل حالة على حدة والنظر في أنواع مختلفة من الخصخصة، وليس فقط التركيز على مبيعات الأصول أو الخصخصة المباشرة ..."

تحسين مناخ الأعمال داخل الدولة

يمكن تطوير القطاع الخاص في بلد ما وجعله بديلاً في تقديم الخدمات العامة والتوظيف مع زيادة عدد الأفراد والمؤسسات الذين يدخلون القطاع الخاص، ورجال الأعمال وكذلك عامة الناس ذوي الآراء الإيجابية حول بيئة الأعمال في الدولة. كما يجب أن يكون إنشاء مثل هذه البيئة من أكثر المهام إلحاحاً في بلد مثل ليبيا، التي ابتليت بالحرب الأهلية، والتي مؤسساتها وقواعدها لا تعمل بشكل كافٍ، وحيث لا يستطيع رجال الأعمال وشركاتهم رؤية مستقبل يمكن التنبؤ به والريح منه.

من بين مقترحات الإصلاح التي يمكن تنفيذها كجزء من تحسين مناخ الأعمال في ليبيا، يبرز ما يلي: تعزيز مرونة القطاع الخاص والتعافي بعد الصراع، وإنشاء مدونة قانونية فعالة ومنخفضة التكلفة ونظام قانوني يسهل الوصول إليه، كحد أدنى. من اللوائح المتسقة مع تقديم الخدمات بشكل منظم، وموقف إيجابي من البيروقراطية تجاه أنشطة القطاع الخاص واستثمارات القطاع العام لتعزيز أداء القطاع الخاص.

من بين المتطلبات الأساسية لتحسين مناخ الأعمال في ليبيا يجب إنشاء نظام قانوني فعال ومنخفض التكلفة ويسهل الولوج إليه. وهذا من شأنه أيضاً أن يقلل من تكاليف المعاملات ويشجع استثمار القطاع الخاص، من داخل الدولة وخارجها. يجب أن يؤسس هذا النظام القانوني ويؤمن حقوق الملكية والاتفاقيات التعاقدية وأن يشتمل على آليات للانتصاف في حالة مخالفات العقود.

سيحدد ويضمن قانون الأعمال التجارية الشامل والمؤيد للقطاع الخاص حقوق شركات القطاع الخاص وينظم علاقتها بالقطاع العام وهو أمر مفيد جداً في هذا الإطار. بالإضافة إلى ذلك، فإن اعتماد تدابير اقتصادية مثل الخصخصة التي ستسمح بتدفق أموال جديدة إلى البلاد وتوسيع الأعمال التجارية، سيساعد أيضاً في تحسين بيئة الأعمال العامة.

هناك شرط أساسي آخر لتحسين مناخ الأعمال وهو تأمين موقف إيجابي من قبل المسؤولين الحكوميين تجاه أنشطة القطاع الخاص. كما توجي نظرية الاختيار العام، تتكون الدولة من أفراد وجماعات وتحالفات غالباً ما تهتم بالسعي وراء مصالحها الخاصة أكثر من اهتمامها بالصالح العام. كما تتأثر مواقف المسؤولين الحكوميين تجاه القطاع الخاص بعدة عوامل، تتراوح من مصالحهم الخاصة إلى آرائهم الأيديولوجية. كما قد لا يكون موقف وسلوك الموظفين العموميين تجاه القطاع الخاص إيجابياً دائماً، خاصة في البلدان ذات الخلفية الاشتراكية مثل ليبيا، حيث تكون أدوار ووظائف الدولة مهمة نسبياً. في أعقاب نهج الدولة طويل الأمد، على سبيل المثال، قد لا تكون بعض أقسام الخدمة المدنية داعمة بشكل كبير لتنمية القطاع الخاص، ربما لأنها تشعر أنها تهدد وظائفها، إذا تم تطبيق نماذج الخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص على نطاق واسع. يمكن اقتراح آليتين رئيسيتين لمنع المسؤولين الحكوميين من التعقيد المتعمد لعمل القطاع الخاص في نطاق اختصاصه: نشر المبادئ التوجيهية والتوجهات التي تحتوي على قواعد السلوك والأخلاق لمختلف شرائح المجتمع، بما في ذلك القطاع الخاص، والتدريب لموظفي الخدمة المدنية.

من ناحية أخرى، يرتبط تطوير القطاع الخاص ارتباطاً مباشراً بالتطورات السياسية والأيديولوجية والاقتصادية التي مرت بها البلدان في العملية التاريخية. إذ أثرت جهود تقليص دور ووظيفة القطاع الخاص في ليبيا خلال فترة القذافي وتأميم العديد من القطاعات على تنمية القطاع الخاص وذلك من ناحيتين: تقلص القطاع الخاص، وتراجع الاتجاه نحو ريادة الأعمال. لذلك، سيكون من المفرد في التفاؤل توقع تسارع تنمية القطاع الخاص بشكل تلقائي. فقد أصبح مكاناً بديلاً للتوظيف من خلال تسريع وريادة التنمية الاقتصادية ومساعدة الحكومة في تقديم الخدمات العامة، وذلك أولاً بتغيير التوجه الاقتصادي الأساسي للدولة وتسريع خطوات التحول إلى اقتصاد السوق، ومن خلال تنفيذ إصلاحات هيكلية جادة للتقليل من عبء القطاع العام في الاقتصاد، وهذا يعتمد على الدعم الواعي والمخطط.

من أكثر الطرق فعالية لدعم القطاع الخاص استخدام الاستثمار العام لهذا الغرض. فعلى سبيل المثال، يمكن للبنية التحتية العامة المتطورة، مع الاستثمارات في الطرق والسكك الحديدية والاتصالات السلكية واللاسلكية، وما إلى ذلك، أن تقلل من تكاليف النقل والمراجعة والمعاملات

للقطاع الخاص، وتحسين اندماجها في السوق. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يلعب جمع الحكومة لمعلومات السوق وتوزيعها دورًا مهمًا في تقليل عدم تناسق المعلومات (Lawrence, 2001). بمجرد انتهاء الحرب الأهلية، واستقرار ليبيا وسيادة سلطة الدولة في جميع أنحاء البلاد، يجب إعادة الإعمار وتجديد البنية التحتية بسرعة. يمكن أن تزيد هذه الجهود من قدرة القطاع الخاص وتراكم رأس المال فيه، فضلاً عن زيادة ثقته بنفسه. بالإضافة إلى ذلك، فإن طلب شراكة أو مساهمة الشركات الليبية في بعض الخدمات التي تقدمها الشركات الأجنبية بسبب عدم كفاية القدرات والمعرفة الفنية للقطاع الخاص الليبي قد يساعد أيضاً في زيادة قدرة القطاع الخاص.

تغيير سياسات التوظيف

من أهم فوائد تنمية القطاع الخاص تطوير فرص العمل والتوظيف، ليصبح القطاع الخاص بديلاً جاداً للعموم من حيث التوظيف، بدلاً من أن يكون بوابة التوظيف الشعبية الوحيدة للقطاع العام.

ومع ذلك، فإن تحول هيكل الأعمال والتوظيف سيشكل واحدة من أهم المشاكل وإلحاحها في ليبيا بعد الحرب الأهلية. تواجه الحكومة العديد من التحديات الصعبة في هذا السياق. وتشمل:

- تعمل الغالبية العظمى من القوى العاملة في البلاد في الخدمات العامة، ولا تزال الحكومة الليبية صاحب العمل الذي يمثل الملاذ الأول والأخير،
- تعتمد البلاد بشكل كبير على عائدات صناعات النفط والغاز،
- جعلت الحرب الأهلية البنية التحتية القديمة غير صالحة للاستعمال إلى حد كبير،
- معدل البطالة مرتفع جداً،
- هناك توزيع ضعيف للقوى العاملة في القطاع العام عبر القطاعات: يعمل أكثر من نصف القوى العاملة الرسمية في التعليم والصحة وبعض القطاعات الأخرى،
- لا تستطيع الخدمة المدنية والمنظمات العامة الأخرى خلق فرص عمل بسبب العمالة الزائدة وانخفاض مستويات الإنتاجية.

تعتمد ليبيا حالياً على التوظيف في القطاع الخاص ويبدو أن هذا الاتجاه سيستمر في المستقبل المنظور. ومع ذلك، لتمكين القطاع الخاص من خلق المزيد من فرص العمل، تحتاج الحكومة إلى دعمه، لا سيما في مجالات الأنشطة التجارية المبتكرة والتي توفر فرص عمل أكثر.

فيما يتعلق بكيفية تعزيز خلق فرص العمل في القطاع الخاص، ينبغي التركيز بشكل خاص على تخفيف اللوائح الحالية بشأن سياسات العمل لشركات القطاع الخاص، مثل قرارات التوظيف

والأجور وقرارات الفصل، من أجل تحسين مناخ الاستثمار والعمل بالإضافة إلى إنتاجية العمال. فالأساس المنطقي وراء هذه التوصية هو أنه نظرًا لأن القطاع الخاص لا يزال في مراحله الأولى من التطور وفي غياب بيئة يمكن فيها للشركات اتخاذ قرارات طويلة الأجل بسبب الأزمة السياسية، لا ينبغي إجبار الشركات على التعامل مع التشريعات المتعلقة بالمشاكل التي يمكن حلها بسهولة في سوق العمل. ومن ناحية أخرى، لا يعكس قانون العمل الليبي حقائق سوق العمل اليوم. لذلك، هناك حاجة ملحة لقانون شامل جديد يحمي العمال مع تحسين مناخ الأعمال والاستثمار في البلاد.

يجب أن يكون هذا التنظيم ذو طبيعة تحترم مبادئ السوق الحرة من حيث التوظيف والتعويض وإنشاء ممارسات التوظيف المناسبة وإنهاء خدمة الموظفين في القطاع الخاص، وهو أمر مهم بشكل خاص في المناخ الاقتصادي حيث ستواجه الشركات الناشئة حتمًا قدرًا كبيرًا من عدم اليقين، ولكن من الضروري أيضًا توفير حوافز لإنتاجية العمال.

يجب أن يكون أحد الأجزاء الأساسية لهذه السياسة هو إنشاء شبكة أمان أقوى وأكثر عدلاً وأكثر إنصافًا لأولئك الذين لا يستطيعون العمل في القطاع الخاص، إما لأنهم يفتقرون إلى المهارات اللازمة للبحث عن عمل في شركات القطاع الخاص أو لأنهم يفضلون العمل في القطاع العام لأي سبب من الأسباب. لدى ليبيا بالفعل شبكة أمان، لكنها بحاجة إلى التحسين: "على الرغم من حقيقة أن شبكة الأمان في ظل النظام السابق كانت منخفضة الجودة و ضئيلة في أغلب الأحيان، إلا أنها كانت شاملة وخلقت إحساسًا بالأمن والاستحقاق لدى المخططين الليبيين وهو أمر لا يمكن تجاهله. ولا تزال فرص العمل في القطاع العام جذابة للغاية للعديد من الليبيين بسبب الأمن الذي توفره. فضلًا عن ذلك، يمثل التحول نحو اقتصاد يلعب فيه القطاع الخاص دورًا أكبر مخاطر أكبر لمن بداخله ولأولئك الذين قد يحتاجون إلى حماية السلامة ليعودوا إليها في حالة الفشل. يجب أن يستهدف الجزء الأول من شبكة الأمان المستقبلية على وجه التحديد الاحتياجات الاقتصادية الأساسية للأسر الفقيرة من خلال الإعفاءات من الرسوم وبرامج الغذاء التكميلية والتحويلات النقدية إذا لزم الأمر. بالنسبة للعاملين في القطاع الخاص وموظفي الخدمة المدنية، يجب على ليبيا النظر في إدخال تأمين البطالة، الممول جزئيًا من المساهمات المنتظمة للبطالة المحتملة في المستقبل، ونظام التقاعد الذي يغطي كلا القطاعين العام والخاص" (AfDB, 2013: 10).

من ناحية أخرى، تتمثل إحدى أهم الخطوات الأساسية التي يجب اتخاذها لتطوير القطاع الخاص في زيادة جودة التعليم وتوفير التدريب الفني والتجاري بأساليب ومحتوى مبتكر. فكما تذكر بعض المقابلات، هناك فجوة كبيرة بين مناهج المدارس ومتطلبات الحياة التجارية في ليبيا.

إذا تم القضاء على هذه الفجوة من خلال أساليب التدريب قبل الخدمة وأثناء العمل وخارج العمل، يمكن توقع حدوث زيادات كبيرة في كفاءة العمل.

لدى ليبيا هيكل ديموغرافي صغير جدان والذي يمكن تقييمه على أنه مشكلة وفرصة في نفس الوقت. وبالنظر إلى أن الجيل الجديد أكثر عرضة لتقنيات المعلومات والاتصالات، يمكن سد الفجوة التعليمية في الدولة بسرعة من خلال التدريب المستمر الذي يمكن تنفيذه من خلال طريقة التعلم عن بعد / عبر الإنترنت وكذلك من خلال طريقة التعليم المدرسي التقليدية. ومع ذلك، إذا لم يتم تدريب هؤلاء الشباب بشكل كافٍ، فقد يكونون أيضًا عرضة للخداع، لا سيما من قبل الجماعات المسلحة وغيرها من المنظمات غير القانونية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتضمن أي إصلاح للمناهج برامج ضرورية لاحتياجات الاقتصاد الليبرالي ولكنها مهمة في ظل نظام القذافي: كالتدريب على مهارات العمل، ومهارات البحث عن عمل، والاستشارات المهنية، ومهارات إضافية مثل الكفاءة اللغوية والحاسوبية. وأخيرًا، نقترح تحويل قطاع التعليم إلى رصيد إنتاجي للبلد إذا استثمرت الحكومة في قطاع التعليم من خلال عدد من الوسائل بما في ذلك البرامج المستهدفة للمنح الدراسية وبرامج التدريب في الخارج، الممكنة من خلال الاتفاقات الثنائية مع البلدان الأخرى.

تعزيريادة الأعمال

تعد تنمية القطاع الخاص عملية ديناميكية ووقود هذه العملية هو زيادة الأعمال. يمكن للحكومة الليبية اتخاذ عدد من الإجراءات الإصلاحية لتحسين ثقافة ريادة الأعمال في البلاد ولضمان مساهمة رواد الأعمال في تنمية البلاد من خلال حمايتهم وتوظيف المزيد من الأشخاص. وتشمل هذه التدابير التدريب على ريادة الأعمال، ودعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، وإنشاء مراكز بحث قوية تدعم نهج الأعمال المبتكرة.

إن ريادة الأعمال مرادف للإبداع. فرائد الأعمال هو الشخص الذي يمتلك سمات شخصية تختلف عن سمات الآخرين وتمكنه من تحقيق إنجازات ملحوظة في عالم الأعمال. لهذا السبب، يجب تشجيع رواد الأعمال الشباب ذوي المهارات والقدرات الفنية والمالية العالية على إطلاق مشروعهم التجاري الخاص. ويهدف الترويج لثقافة ريادة الأعمال والمبادرة إلى تغيير سلوك الناس والميل الاجتماعي من توقع راتب شهري إلى حب المخاطرة ومتابعة العمل المستقل. كما أن أحد الجوانب المرتبطة بتطوير السوق، ولكن يتم تناوله بشكل منفصل بشكل مفيد، هو مسألة التدريب على الأعمال التجارية، وهذا مهم بشكل خاص في المجالات التي تم فيها استبعاد القطاع الخاص في السابق بسبب وجود القطاع العام، وبسبب المخاوف المتعلقة بكل من الجوانب الفنية، مثل معالجة الأسمدة وتخزينها، والخبرة التجارية مثل عقود الاستيراد أو التصدير، إلخ. ففي بعض

الحالات، يمكن تقديم هذا التدريب بشكل أكثر فاعلية من قبل مؤسسات القطاع العام المشاركة حالياً في هذه الأنشطة. وفي حالات أخرى، يمكن تعلم التقنيات من أجزاء أخرى من مجتمع الأعمال أو مؤسسات التدريب المشاركة في أنشطة مماثلة. وفي بعض الأحيان قد يكون من الضروري طلب المساعدة التدريبية في مواضيع محددة من وكالة دولية معينة.

يمكن رعاية الاتجاه المتزايد لريادة الأعمال، لا سيما بين الشباب والنساء، في ليبيا ما بعد الصراع من خلال تطوير نظام بيئي لريادة الأعمال. تشمل الإجراءات ذات الأولوية التي يجب مراعاتها تقييم ومواءمة وتنسيق مختلف أنشطة وبرامج القطاع العام والجهات المانحة التي بدأت قبل النزاع وأثناءه، وتحديد الثغرات، وتصميم وتنفيذ استراتيجية مستدامة (مع أدوار محددة للقطاع العام والقطاع الخاص وشركاء التنمية).

من ناحية أخرى، تلعب الشركات الصغيرة والمتوسطة (SMEs) دوراً مهماً في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية في معظم دول العالم. وتمثل هذه الشركات نسبة كبيرة من الأعمال في القطاعات الصناعية والزراعية والخدمية، وكذلك في العديد من القطاعات الأخرى. إذ تساهم هذه الشركات في استيعاب عدد كبير من القوى العاملة وفي التخفيف من أزمة البطالة. كما أنها تلعب دوراً مهماً في اكتساب المهارات الفنية وتلبية احتياجات الناس من السلع والخدمات (Shamia, 2016b). ويعاني الاقتصاد الليبي من ارتفاع معدلات البطالة وتراجع مستويات الإنتاج والإنتاجية وتراجع عائدات الاستثمار. وبهذا، قد تكون المشاريع الصغيرة من أنسب الأساليب للاستثمار والتنمية في ليبيا حيث يمكنها، إذا تم توفير الدعم والرعاية والاهتمام، أن تلعب دوراً فعالاً في زيادة الإنتاج وتراكم المدخرات وتطوير الصادرات وخلق فرص عمل جديدة وتطوير المهارات الإدارية والقدرات الفنية.

على الرغم من أهميتها، إلا أن الشركات الصغيرة والمتوسطة في ليبيا لا تحظى بالاهتمام الذي تستحقه وما زالت تعاني من مشاكل وعقبات مزمنة يجب معالجتها من أجل إنعاش هذا القطاع وتطويره. وعلى ليبيا أن تولي هذا النوع من المشاريع الأهمية اللازمة واعتبارها أساساً لتأسيس قطاع إنتاجي متميز يشكل مصدراً قوياً لنمو وتطوير الاقتصاد الوطني.

هناك آلية مهمة، من بين أمور أخرى، لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة في ليبيا وهي إنشاء مراكز بحث قوية تدعم نهج الأعمال المبتكرة. إذ أن نقص المعلومات حول احتياجات السوق من السلع والخدمات المختلفة يحد العديد من الأشخاص المهمين بالاستثمار على الانسحاب من المشروع التجاري، ومحاكاة المشاريع الأخرى الجارية التي يعتقدون أنها ناجحة، والتراجع عن الاستيراد والتصدير، والعمل في العالم التجاري التقليدي. لمعالجة هذه المشكلة، تحتاج ليبيا إلى إنشاء مراكز بحثية قوية تقدم خدمات استشارية ومعلومات مفصلة عن التكاليف، وحجم

السوق، والتراخيص، والإجراءات المطلوبة، وكذلك معلومات عن مصدر توريد الآلات والمواد الخام. في ضوء التطورات التكنولوجية الحديثة، من المهم أيضاً مواكبة أحدث التطورات في التكنولوجيا والتمويل، والعمل. فتعزيز البحث والتطوير لا يساهم فقط في تنوع القطاعات الاقتصادية، وخاصة القطاع الصناعي، بل يقلل أيضاً من تكلفة الوحدة الإنتاجية من خلال خلق مصادر جديدة أو تحسين الأساليب القائمة، وبالتالي زيادة القدرة التنافسية للمنتجات المحلية.

تماماً مثل الحاضنات الطبية حيث يتم وضع الأطفال حديثي الولادة عندما لا يتم تطويرهم بشكل كامل، توفر حاضنات الأعمال ظروفًا مواتية لنمو الشركات الصغيرة والمتوسطة الليبية حتى تتغلب على مرحلة الخطر. تعمل الحاضنة عندما يعرب مجموعة من المهتمين عن نيتهم في إطلاق مشاريعهم الاستثمارية الخاصة لفترة زمنية محددة لا تتجاوز ثلاث سنوات. وتعد حاضنات الأعمال من أهم الآليات في تسهيل عملية إطلاق مشاريع تجارية جديدة من خلال توفير بيئة داعمة وإرشادية.

تصورات من تمت مقابلتهم بشأن تقديم الخدمة

- "العموم غير راضٍ عن جميع الخدمات الحكومية تقريبًا. وحاليا، لا توجد معايير للخدمات العامة. وهناك بعض أفضل الممارسات في تقديم الخدمات العامة، والتي تم تطويرها بشكل رئيسي في الدول الغربية. يمكننا تحسين خدماتنا العامة من خلال تكييف أفضل الممارسات هذه، من تقنيات إدارة المستشفيات إلى أحجام الفصول الدراسية في المدارس العامة."
- "فكرة المشاركة هي قضية رئيسية أخرى في تقديم الخدمات العامة. فعندما يدرك الناس أن الإصلاحات وتغييرات السياسة تفيد المجتمع ككل وليس نخبة صغيرة وأن الثروة النفطية تتراكم عليهم، فإنهم سيقبلون هذه السياسات ويكونون أكثر مشاركة."

5.10 تحسين تقديم الخدمة العامة

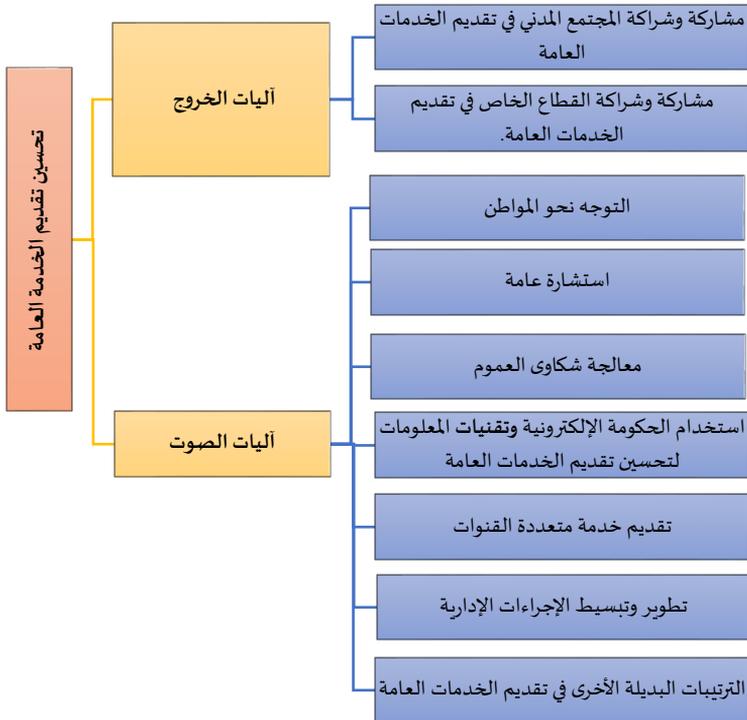
يجب أن يكون تعزيز تقديم الخدمات العامة لتكون أكثر استجابة وخضوعاً للمساءلة أمام المواطنين، على المستويين الوطني والمحلي، جزءاً هاماً من برنامج إصلاح الإدارة العامة في أي بلد، مع الأخذ في الاعتبار ثلاث قيم أساسية لتقديم الخدمة: الشفافية والمشاركة والمساءلة.

للشفافية في الإدارة العامة جانبان رئيسيان: الكشف العلني من قبل الحكومة، وحق المواطنين في الوصول إلى المعلومات. يصعب على كلا الجانبين تنفيذهما إذا تمت إدارة السجلات الحكومية بشكل سيئ في المقام الأول. ويعني التواصل مع الناس أن الحكومة تسعى جاهدة للكشف عن المعلومات ذات الصلة حول أنشطتها ونشرها. يجب أن تكون الشفافية متوازنة، بالطبع، مع الحاجة إلى الحفاظ على سرية المناقشات الداخلية والمعلومات التي تؤثر على حقوق الخصوصية

للأفراد. ومع ذلك، يجب أن يكون الإفصاح هو القاعدة العامة، وحجّب المعلومات هو الاستثناء. نظراً لأن الحكومات تولد كميات هائلة من البيانات، فإن موظفي المعلومات العامة المحترفين مهمون - وليس لإعطاء فكرة عن قرارات الحكومة، ولكن لنشر القرارات الأكثر أهمية للمواطنين وشرح أسبابها المنطقية. فعالبًا ما يتجسد حق العموم في الوصول إلى المعلومات الحكومية في قوانين منفتحة وشفافة، وتعكس هذه القوانين الافتراض التقليدي للسرية، وتحدد المواعيد النهائية للقرارات المتعلقة بطلبات المعلومات، وتنص على إجراءات الاستئناف.

تنطوي المشاركة على إصلاحات تهدف إلى اللامركزية، وتوفر مجالاً أكبر للمشاركة المستمرة في القرارات المهمة، من قبل أعضاء المنظمة وعملائها. تشمل الفوائد المتصورة للمشاركة انخفاض الحاجة إلى التنسيق والرقابة، واستخدام أكثر فعالية للموارد البشرية، والتزامًا أكبر بالأهداف التنظيمية، ومدخلات عامة في تصميم أنشطة البيروقراطيات العامة لتقديم الخدمات المطلوبة والمرغوبة.

الشكل 20: الإصلاحات المقترحة في مجال تقديم الخدمات العامة



المصدر: من إعداد المؤلفين

تعتبر المساءلة هي أحد أهم أهداف إصلاحات القطاع العام وهي القوة الدافعة التي تولد الضغط على الفاعلين الرئيسيين المعنيين ليكونوا مسؤولين ويضمنوا أداء خدمة عامة جيدة. إذ لا يقتصر الأمر على معالجة الفساد فحسب، بل يشمل أيضًا تحسين أداء القطاع العام وفعاليتها وكفاءته وتحقيق الأهداف والاستقامة والانتظام من جانب الموظفين العموميين الذين يُتوقع منهم اتباع القواعد واللوائح الرسمية. تم إنشاء مجموعة من المؤسسات لتعزيز المساءلة، بما في ذلك المدققون وأمين المظالم.

5.10.1 الأساس المنطقي لتحسين تقديم الخدمات : الخروج والصوت

للإدارة العامة مكون خارجي وداخلي. وقد حدد العمل الرائد لألبرت هيرشمان (Hirschman 1970) محددين أساسيين للمساءلة الخارجية. الأول هو الخروج العام، أي مدى وصول العموم إلى الموردين البديلين، العامون أو الخاصون. لخدمة عامة معينة (أو الوصول إلى بدائل جيدة للخدمة). والآخر هو الصوت، والذي يشير إلى المدى الذي يمكن للعموم أن يطالب فيه بأداء أفضل من مزودي المرافق دون اختيار مصادر بديلة للإمداد. يشير الصوت إلى الدرجة التي يمكن للعموم من خلالها التأثير على الوصول إلى الخدمة العامة أو جودتها من خلال شكل من أشكال المشاركة أو التعبير عن الاحتجاج أو الرأي (بغض النظر عن وجود خيار الخروج).

للاستجابة بفعالية للاحتياجات الجماعية، يجب أن تكون الحكومات قادرة على التأكد من احتياجات جميع شرائح السكان، بما في ذلك الفئات الفقيرة والمهمشة. وهذا يتطلب أن تتاح الفرصة للأفراد ومجموعات المستخدمين والمنظمات الخاصة والمجتمع المدني للتعبير عن آرائهم. لا تقدم الانتخابات الدورية تعليقات في الوقت المناسب حول أداء الحكومة في مجالات محددة. لذلك، يسعى المواطنون في جميع البلدان تقريبًا إلى إبراز آرائهم ومصالحهم فيما وراء الانتخابات وفيما بينها، بصفتهم دافعي الضرائب، ومستهلكين للخدمات العامة، ومتلقين للمساعدة العامة، وأعضاء في منظمات المجتمع المدني.

يعتبر "الخروج" بمثابة آلية استجابة اقتصادية، سائدة في السوق التنافسية، في حين أن "الصوت" هو أكثر من مجرد استجابة سياسية، من خلال الأحزاب السياسية والوكالات التطوعية وجماعات المواطنين. ومع ذلك، يمكن لخيارات الخروج والصوت أن تحل محل أو تكمل بعضها البعض. وسيعتمد قرار العموم باستخدام أي من الخيارين، أو كليهما معًا، جزئيًا على تكلفة المعاملة للحصول على معلومات حول الموردين البديلين (في حالة الخروج)، وعلى تكلفة مختلف أشكال العمل الجماعي (في حالة التعبير عن الرأي)). يتم تحديد الفعالية النسبية للخروج والصوت من خلال خصائص الخدمة، مثل درجة فشل السوق، واقتصاديات الحجم، وحواجز المعلومات، والتعليم، والعوامل القانونية وغيرها، وتمايز الخدمة.

بالإضافة إلى المساءلة عن الخدمات، يستلزم الصوت الفعال أيضًا أن تتشاور الحكومات مع المواطنين في صياغة خطط التنمية، والقرارات المتعلقة بالمشاريع الكبرى، من أجل تحقيق أوسع توافق ممكن وإرساء الأساس للتنفيذ الفعال للبرنامج.

من ناحية أخرى، تعتبر الشفافية إحدى الركائز الأربع للحكم الرشيد، والمعلومات هي شريان الحياة للنشاط الاقتصادي الفعال والعلاقة الجيدة بين الشعب وحكومته. في الواقع، لا يمكن تشغيل آليات الصوت أو الخروج إذا لم يكن لدى الناس المعلومات ذات الصلة. تعني الشفافية في الإدارة العامة أن المعلومات ذات الصلة يتم توفيرها لعامة الناس في شكل قابل للاستخدام، وأن اللوائح والقرارات الحكومية واضحة ويتم نشرها بشكل مناسب. فالشفافية هي شرط أساسي للمساءلة الحقيقية وتعزز القدرة على التنبؤ. يزدهر الفساد وعدم الكفاءة بشكل أفضل في الظلام أو الخفاء، وتتطلب القدرة على الضغط من أجل التغيير من خارج الحكومة وجود جمهور لديه معلومات كافية عن الأنشطة والمعايير التي يمكن من خلالها الحكم على أداء الخدمات العامة.

5.10.2 مشاكل تقديم الخدمة في ليبيا

في ليبيا، لم يواكب تقديم الخدمات العامة توقعات واحتياجات المجتمع (الجدول 1). لذلك، فإن برنامج إصلاح الإدارة العامة مطلوب لضمان إمكانية تقديم الحكومة الوطنية الليبية والحكومات المحلية والجهات الفاعلة السياسية والاجتماعية الأخرى مثل منظمات المجتمع المدني الخدمات المناسبة للأشخاص المناسبين في الأماكن المناسبة. وسيتطلب تحسين تقديم الخدمات للعموم الليبي عددًا من الطرق والأساليب المبتكرة، مثل المتاجر الشاملة وخيارات الخدمة الذاتية والعمليات الآلية والمبسطة للعملاء، ونهج يركز على المواطن بدلاً من الدولة والإدارة. لتقديم الخدمات، لتلبية الاحتياجات الاجتماعية والصحية والاقتصادية للمجتمعات. وسيتم تحديد هذه الأساليب بالتفصيل أدناه. ومع ذلك، قبل القيام بذلك، سيكون من المفيد تسليط الضوء على نقاط الضعف في تقديم الخدمات في ليبيا.

في ظل نظام القذافي، قدمت دولة كبيرة تحويلات هامة للسكان واستثمارات ضخمة في البنية التحتية الليبية. ويتمثل التحدي في مواصلة تقديم الخدمات مع إصلاح القطاع العام والإدارة المالية العامة لتلبية مطالب الشعب الليبي من أجل الشفافية والمساءلة.

من المعلوم أن تقاليد الإدارة العامة في ليبيا غارقة في السرية والكتمان، إذ تميل الوزارات والمؤسسات العامة الأخرى إلى الانعكاس لحجب المعلومات، وتعزز القواعد الإدارية هذا الاتجاه إلى حد كبير. فقد تم إغلاق خطوط الاتصال، حتى داخل الوكالات الحكومية وفيما بينها. كما

تصبح المعلومات المحجوبة أداة للتأثير البيروقراطي، وبالتالي يتم التعامل معها على أنها أصول شبه خاصة للفرد أو المجموعة الصغيرة التي تنتجها أو تمتلكها.

وعلاوة على ذلك، أكد بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أن ممارسة حجب المعلومات في ليبيا ينتهي بها الأمر كغطاء للممارسات التعسفية أو الخاطئة للسلطة، والمعاملات غير النزيمة، وقرارات الشراء السيئة. كما يعتقدون أن السيطرة على المعلومات هي عملية مفسدة مثلها مثل سوء استخدام السلطة على الناس. ومن ناحية أخرى، تؤدي الشفافية إلى إنشاء حكومة منفتحة وخاضعة للمساءلة وتمنع وجود الفساد بين المسؤولين الحكوميين.

من بين الاقتراحات الملموسة المطروحة للإصلاح في ليبيا أن يتحول دور وزارة الإعلام من الدور التقليدي لنشر الدعاية إلى دور قناة الاتصال وبناء الثقة بين الحكومة والمواطنين. وسيتطلب هذا التغيير في الدور، من بين أمور أخرى، اختيار وزراء الإعلام وكبار مسؤولي الوزارة بناءً على مصداقيتهم مع المواطنين.

يجب عدم تقييد المواطنين الليبيين في حقهم في الوصول إلى المعلومات الحكومية حول أنفسهم. ومع ذلك، يجب أن تركز ممارسة حق المواطنين في الحصول على معلومات حكومية أخرى، والأكثر أهمية للحكم، وهي الميزانية، والعمليات الانتخابية، والمشتريات العامة، واستخدام الأراضي، وتقديم الخدمات الأساسية. ويجب أيضًا إيجاد طرق لتحسين الوصول إلى المعلومات لجميع المواطنين، وليس فقط للأثرياء أو الأكثر تنظيماً. ومن ثم، عندما يكون الحق في الوصول إلى المعلومات متساوياً اسمياً ولكن بحكم الأمر الواقع غير فعال بالنسبة للناس والمجموعات الأفقر، فإن جهود الاتصال الاستباقية من قبل الحكومة تكون مطلوبة. وهذا يجعل الأمر أكثر أهمية لوضع مجموعة متنوعة من الآليات المبتكرة لتوجيه المعلومات الحكومية ذات الصلة إلى العموم.

يعرض الجدول 18 المشاكل الرئيسية التي تم تحديدها في مجال تقديم الخدمات العامة في ليبيا وتدابير الإصلاح المقترحة لمعالجتها.

الجدول 19: المشاكل المحددة ومقترحات الإصلاح حول تقديم الخدمات العامة

المشاكل المحددة	اقتراحات الإصلاح
تدهور تقديم الخدمات العامة بسبب الصراع الداخلي وظروف الحرب الأهلية	التعاقد على بعض الخدمات العامة للقطاع الخاص والمجتمع المدني لتحسين فعالية الخدمات العامة
	خصخصة الأصول العامة غير الأساسية وغير الإستراتيجية والشركات المملوكة للدولة
	إشراك المجتمع المدني في نظام تقديم الخدمات العامة
آليات غير كافية للوصول إلى الوثائق والمعلومات العامة	وضع وتنفيذ خطة عمل الحكومة المفتوحة ووضع تدابير لضمان شفافية القطاع العام والحكومة المنفتحة
جودة غير مناسبة في عدد كبير من الخدمات العامة	تحسين جودة تقديم الخدمات من خلال استخدام تقنية المعلومات
عدم وجود إطار قانوني موحد في تقديم الخدمات	توطين تقديم الخدمات العامة لتمكين المواطنين من الوصول إليها بسهولة
ينبغي تعزيز آليات الوصول إلى المعلومات العامة وضمان الشفافية	تعزيز آليات الشفافية والمساءلة
عدم وجود سياسة موحدة لتصميم وتقديم خدمات عالية الجودة من شأنها أن تضمن أن الخدمات الحكومية مصممة حول احتياجات مستخدميها	تبسيط الإجراءات الإدارية وإنشاء إطار قانوني موحد
عدم وجود أنظمة ضمان الجودة الرسمية	إنشاء نظام شامل لضمان جودة الخدمات العامة
عدم وجود آليات جيدة التصميم لتعريف المواطنين بحقوقهم وكيفية المطالبة بها، والخدمات الإدارية العامة المقدمة وكيفية الوصول إليها.	تعزيز آليات الشكاوى لضبط أنشطة الإدارة العامة وضمان حقوق المواطنين في الوصول إلى المعلومات
عدم وجود آليات وأدوات قياس الرأي العام لجودة الخدمات العامة المقدمة لهم	تطوير نهج يركز على المواطن من خلال التواصل المباشر مع العملاء وردود الفعل الواردة من المواطنين

المصدر: من إعداد المؤلفين.

5.10.3 اقتراحات الإصلاح

في إطار التفسيرات النظرية المذكورة أعلاه ومشاكل تقديم الخدمات في ليبيا، يمكن تقسيم المقترحات الموضوعية للإدارة العامة الليبية لإصلاح فلسفة تقديم الخدمات العامة وأساليبها إلى مجموعتين: آليات الخروج وآليات الصوت.

آليات الخروج: توفير خيار للمواطنين لاختيار الخدمات من مختلف مقدمي الخدمة

يمكن تصنيف آليات الخروج المقترحة في ليبيا إلى فئتين رئيسيتين: مشاركة المجتمع المدني والشراكة في تقديم الخدمات العامة ومشاركة القطاع الخاص والشراكة في تقديم الخدمات العامة.

مشاركة المجتمع المدني

يشير المجتمع المدني إلى المساحة بين الدولة ومجموع المواطنين الأفراد حيث يمكن للأخير تطوير أنشطة مستقلة ومنظمة وجماعية ذات طبيعة متنوعة، بما في ذلك الحركات الاجتماعية. ويتألف المجتمع المدني من جميع المنظمات الخاصة، وغير الحكومية، والرسمية، وغير الرسمية، التي لا تهدف للربح، والتي تكون ذاتية المبادرة ومنظمة والتي يكون أعضاؤها طوعيين (مجموعات المصالح، والرابطات، ووكالات الخدمة ذات الأهداف العامة، والاتلافات، والنقابات، والتعاونيات، الأحزاب السياسية، إلخ).

في عمليات اللامركزية، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تلعب دوراً مهماً في تعبئة المجتمعات، وضمان دعوة الفئات المهمشة (النساء والأقليات العرقية وما إلى ذلك) والاستماع إليها، وبناء قدرات المواطنين على إثارة القضايا ذات الصلة. كما يجب على الحكومة الليبية تسهيل وتشجيع ممثلي الحكومة المحلية على الاجتماع على مقربة من المجتمعات، من أجل السماح بالتشاور والمشاركة الهادفة. ويمكن بذل جهود خاصة لإشراك الفئات المهمشة، الذين يُستبعدون عادة من المشاركة في الحياة العامة. إلا أن دعوة المجتمع المدني الرسمي فقط يمكن أن تشكل عائقاً، وبهذا، يمكن إشراك القادة التقليديين المحليين أيضاً في الآليات الاستشارية للحكومة المحلية.

في ليبيا، تعتبر مجلسي "أهل الحل والعقد" و"الشورى" أمثلة رئيسية على الحكم المحلي الشامل، وهيكل مثالية للمشاركة المباشرة والتي يجب أن تظل سليمة بطريقة أو بأخرى. فعلى الرغم من أن كبار السن يسيطرون عادة على هذا الهيكل، لا يوجد سبب يمنع توسيع هذه الآليات.

من بين آليات الحكم المحلي التي يمكن تكرارها بسهولة في ليبيا هناك "نهج المنتدى" في مقدونيا، وهي منصة تنموية للمواطنين (على المستوى المحلي) والبلدية لمناقشة الاحتياجات والاهتمامات والأولويات بطريقة منهجية. حيث يتم وضع جدول الأعمال من قبل كل من المشرف على المنتدى

والمواطنين، ويتم التأكيد على مشاركة الفئات المحرومة ويتم وضع معايير محددة تتطلب مستوى أدنى من المشاركة في جلسات المنتدى.

على الرغم من أنه يبدو من الصعب حاليًا دمج منظمات المجتمع المدني في ليبيا بشكل كامل في السياسة العامة وعملية التنفيذ في سياق الصراع الداخلي والحرب الأهلية، يمكن لمنظمات المجتمع المدني الكبيرة والمنظمات الدولية غير الحكومية أن تخلق حيزًا وتؤثر على عمليات التخطيط والميزنة وصنع السياسات بنجاح. في الواقع، من شأن التعاون بين منظمات المجتمع المدني والحكومة أن يضيف شرعية إضافية على إصلاحات الإدارة العامة ويساهم في تحقيق نتائج إيجابية. ومع ذلك، فإن الإطار القانوني هو عامل مهم لاستدامة التعاون بين منظمات المجتمع المدني والحكومة.

هناك اقتراح آخر لمشاركة المجتمع المدني في الإصلاحات ولتبني نهج تشاركي وهو أن تتعاون منظمات المجتمع المدني مع أصحاب المصلحة المهمين الآخرين في شبكة تحكمها المبادئ الديمقراطية.

إلى جانب ذلك، قد يساعد التعاقد مع وكالات غير ربحية ومجموعات مجتمعية طوعية في معالجة بعض المشاكل المذكورة أعلاه وله فوائد خاصة من حيث تنمية المجتمع وتكوين رأس المال الاجتماعي. كما يمكن أيضًا منح العقود دون تقديم عطاءات تنافسية للشركات الصغيرة المملوكة للنساء والأقليات، أو للمنظمات المجتمعية - سعيًا وراء أهداف اجتماعية أو اقتصادية أوسع من الاعتبارات الضيقة للكفاءة والتكلفة.

يمكن لليبيا تعزيز رأس مالها الاجتماعي والمجتمع المدني وكذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال التعاقد مع منظمات المجتمع المدني على أساس غير تنافسي لإدارة العديد من الخدمات الاجتماعية ذات الأهمية الخاصة للفقراء - عادة، مراكز التغذية والرعاية الصحية والتحصين ومراكز الرعاية النهارية وتحسين الأحياء الفقيرة والصرف الصحي الأساسي. نظرًا لصعوبة تحديد المخرجات، فإن هذه الخدمات لا تصلح للتعاقد مع الشركات الخاصة، ولكن يمكن التعاقد معها مع المنظمات غير الحكومية غير الربحية التي تهدف إلى خدمة العموم. وهذه المنظمات في وضع أفضل لتقديم الخدمات بسبب قربها من المجتمع المحلي وتقاربها معه، وغالبًا ما تكون أكثر فعالية.

مشاركة وشراكة القطاع الخاص

هناك عدة طرق لإشراك القطاع الخاص في إنتاج وتقديم الخدمات العامة، بما في ذلك الخصخصة الكاملة، والتعاقد مع بعض الخدمات العامة للقطاع الخاص، ونماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص مثل البناء والتشغيل والنقل.

قامت ليبيا بخصخصة بعض مؤسسات القطاع العام في إطار تحولها نحو تشجيع المبادرات الفردية، وتعزيز القطاع الخاص لزيادة مساهمته في الأنشطة الاقتصادية. وبدأ هذا التطور بإصدار عدد من القوانين التي فتحت للقطاع الخاص العديد من مجالات النشاط التي كانت مخصصة للمؤسسات العامة. كما استندت سياسة الخصخصة التي تم اتباعها إلى نقل ملكية بعض المؤسسات العامة إلى الموظفين العاملين فيها، ولكن لم يحدث أي تغيير في إدارتها، مما أدى إلى استمرار ضعف أداء هذه المؤسسات على الرغم من خصخصتها (Shamia, 2016a). وتجدر الإشارة إلى أن هذا الخيار لم يفرضه عجز ميزان المدفوعات، أو الدين الحكومي المتزايد، أو أي سبب آخر دفع العديد من الدول إلى تبني سياسة الخصخصة. بل جاء نتيجة ظروف داخلية هدفت إلى حشد المزيد من الموارد المحلية وتصحيح الاختلالات الإدارية والمالية وتحسين الإنتاجية في العديد من مؤسسات القطاع العام.

يتألف دعم القطاع الخاص من منحه حق الوصول إلى القطاعات التي كانت تعتبر في السابق مجالاً حصرياً للقطاع العام. وفي محاولة لتشجيع الاستثمار، قدمت الدولة إعفاءات ضريبية للقطاع الخاص، ولكن هذه المحاولات لم تتبعها إجراءات لتهيئة بيئة تنظيمية وتشريعية مناسبة، وإنشاء مؤسسات مصرفية متقدمة لتكفي مع إصلاحات نظام السوق، ومنحها دوراً أكبراً للقطاع الخاص، وبدلاً من ذلك، حافظت الدولة على الهيكل التنظيمي القائم، الذي فضل أسلوب إدارة القطاع العام ومن ثم هيمنته.

وأمام وضع يتسم بعدم اليقين وعدم الوضوح، امتنع القطاع الخاص المحلي والأجنبي عن الاستثمار، مما أدى إلى تفاقم شلل القطاع العام بعد منافسة جزئية مع بعض مؤسسات القطاع الخاص، وهو وضع أثر على الفئات الفقيرة المحرومة بسبب استقرار سياسة الأجور، ونقص فرص العمل، وتدهور مستويات المعيشة.

واستمر هذا الوضع على مدى العقود الماضية حتى فبراير 2011، عندما تقلص دور الدولة ومؤسساتها، وغاب تمامًا عن الاقتصاد، تاركًا إمكانية سيطرة عدة كيانات وجماعات على بعض المؤسسات والقطاعات المهمة. وفي ظل غياب سلطة الدولة وسيادة القانون، ورغم وجود جميع القوانين المتعلقة بالنشاط الاقتصادي، فقد توقفت السياسات الاقتصادية، مما جعل المسألة الاقتصادية في جوانبها المالية والنقدية والتجارية تعتمد على قرارات عشوائية والإجراءات والعمل بشكل عفوي دون أي أهداف سياسية معلنة وواضحة. ولهذا الوضع تداعياته الفورية والمستقبلية على الأداء الاقتصادي والمتغيرات الاقتصادية مثل قيمة العملة والميزان التجاري وميزان المدفوعات.

يمكن للتعاقد على إيصال الخدمات الاجتماعية للقطاع الخاص، إذا تم بشكل صحيح وفي ظل ظروف معينة، أن يؤدي إلى مكاسب في الكفاءة في حد ذاته. وبالإضافة إلى ذلك، فإن احتمال فقدان العملاء هو حافز معروف وقوي لأداء مؤسسة خاصة. وعلى الرغم من عدم وجود دافع للربح، إلا أنه يمكن أيضًا أن يدفع مؤسسة القطاع العام إلى الأداء بشكل أفضل. لذلك، يجب أن تكون إمكانية التعاقد مع خدمات أو وظائف عامة معينة على رأس قائمة الأسئلة التي يتم طرحها بشكل دوري في المنظمات الحكومية. ومع ذلك، فإن التعاقد الخارجي ليس سوى إحدى الآليات ذات الصلة بالسوق لتحسين الكفاءة والفعالية، والذي تتم مناقشته هنا بشيء من العمق بسبب الحاجة إلى فهم استخدامات وقيود هذه الممارسة كآلية خروج.

التعاقد هو النقل إلى القطاع الخاص لتنفيذ الأنشطة التي كان يتم تمويلها وتنفيذها سابقًا من قبل الحكومة. ويُمارس التعاقد الخارجي أيضًا في القطاع الخاص، حيث يُشار إليه عمومًا باسم "الاستعانة بمصادر خارجية". ويهدف التعاقد الخارجي إلى تحسين الكفاءة وتقليل التكاليف من خلال تشجيع المنافسة و/أو تحديد التكاليف بشكل أوضح. ويعتبر نهج "اختبار السوق" جزءًا لا يتجزأ من أي قرار بالتعاقد، حيث تقوم الحكومة بتقييم ما إذا كان يمكن للقطاع الخاص تقديم الخدمة العامة المعنية بشكل أفضل.

يتضمن المفهوم العام للتعاقد الخارجي مخططات البناء والتشغيل والنقل (BOT) أو مخططات البناء والتأجير ونقل الملكية (BLT)، والتي تتضمن التمويل الخاص للاستثمار العام. ويعتبر البناء والتشغيل والنقل وسيلة لجذب رأس المال الخاص والأجنبي لتمويل البنية التحتية العامة. كما أنه قد تم اعتماد مخططات البناء والتشغيل والنقل لسنوات عديدة في ليبيا.

تتعدد أسباب التعاقد في القطاع العام وتشمل تخفيض تكلفة تقديم الخدمات، وضعف الخبرة الداخلية، وتوفير منتج عالي الجودة، والحصول على معيار لمقارنة التكاليف بين تسليم الحكومة والقطاع الخاص (اختبار السوق)، والوصول إلى المهارات والمعدات المتخصصة، وتجنب ارتفاع تكاليف بدء التشغيل، وبدء وظائف جديدة ومميزة، والحد من حجم القوى العاملة الحكومية، وإضعاف تأثير نقابات الموظفين، وتجنب قواعد أو قيود العمل، والحفاظ على المرونة لضبط حجم البرنامج (Rehfuss 1990). ومن حين لآخر، قد تكون هناك نية متعمدة لتشجيع تنمية القطاع الخاص في قطاع أو صناعة معينة. ومع ذلك، في جميع حالات التعاقد الخارجي، تظل الوكالة الحكومية مسؤولة أمام الحكومة والعموم عن جودة الخدمة ونتائج العقد.

في حين أن الاستخدام المتزايد للتعاقد الخارجي هو أداة فعالة للإدارة العامة الليبية لتعزيز الكفاءة وتحسين تقديم بعض الخدمات العامة، يجب على صانعي السياسات في ليبيا أن يأخذوا في الحسبان دائمًا أن البيئة التنافسية ضرورية للاستفادة من التعاقد الخارجي. بالإضافة إلى ذلك،

لا ينبغي استخدام التعاقد الخارجي كطريقة للتحايل على قيود الميزانية وليس كخيار متعمد لأسباب تتعلق بالكفاءة. وإلى جانب ذلك، يحمل التعاقد الخارجي مخاطر مالية، ومخاطر تتعلق بالكفاءة والحوكمة إذا لم يتم تصميمه ومراقبته بشكل صحيح. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يقلل من الشفافية، لأنه يستبدل السرية التجارية بالمساءلة وبالتالي يفلت من الضوابط التشريعية.

في ليبيا، لا يزال تقديم الحكومة للخدمات العامة، إما عن طريق الوزارات التقليدية أو الوكالات الحكومية غير الوزارية، هو الشكل السائد لتقديم الخدمات العامة. فنسبة الإنفاق المحلي والوطني على الخدمات العامة التي تقدمها الشركات الخاصة والمنظمات التطوعية ليست كبيرة.

ومع ذلك، يبدو أن هناك العديد من الفرص للحكومة الليبية للتعاقد مع بعض المهام الداخلية للوكالات الحكومية، مثل خدمات البريد السريع، والتنظيف والأمن، والسفر، وما إلى ذلك، مع الشركات الخاصة، بناءً على فوائد التكلفة المباشرة. ويعد التعاقد على تقديم الخدمات النهائية للعموم أكثر أهمية لخيارات خروج المواطنين. ومع ذلك، بالإضافة إلى التعاقد الخارجي والتزويد المباشر من قبل الدائرة الحكومية، هناك ثلاث طرق أخرى لتقديم الخدمة: منظمة، ومدعومة، وتعاقدية. ففي الوضع المنظم، تشارك الحكومة في التخطيط، ولكن ليس في تمويل أو إنتاج الخدمة. وفي الوضع المدعوم، تمول الحكومة الدراسات أو المساعدة الفنية والقانونية، لكنها لا تخطط للخدمة أو تنتجها. أما في الوضع المتعاقد، تخطط الحكومة للخدمة وتمولها، لكنها تتعاقد على إيصالها (مثل صيانة الحدائق والمراكز المجتمعية).

نظرًا لأن الخدمات المختلفة تتطلب أنماطًا مختلفة من التوريد، فإن طبيعة ومزيج الخدمات التي تقدمها وكالة حكومية ستحدد ما إذا كان التعاقد الخارجي مناسبًا. أما الخدمات التي لا يوصى بالتعاقد معها أبدًا هي في المقام الأول تلك التي تنطوي على استخدام القوة القسرية للدولة (مثل الشرطة)، والخدمات الأساسية التي قد يؤدي تعطيلها إلى حدوث أزمة كبيرة.

ليس من المستغرب أن يكون التعاقد الخارجي ذو صلة خاصة بخدمات الحكومة المحلية ليس فقط بسبب القيود التي تفرضها الحكومة المركزية على التوظيف في الحكومة المحلية، ولكن أيضًا بسبب مزايا الكفاءة في تقديم الخدمات العامة المحلية الخاصة. فالمجالات الرئيسية للتعاقد مع الحكومة المحلية تشمل: صيانة المباني، والأمان، وصيانة وإصلاح المركبات والحدائق والمناظر الطبيعية والمرافق الترفيهية، وجمع النفايات والتخلص منها، وإنارة الشوارع وصيانة الطرق، والخدمات المماثلة التي تستوفي الشروط الخمسة المذكورة أعلاه.

يتمثل الخيار الآخر لتقديم الخدمات العامة في ليبيا في تشجيع إنشاء التعاونيات وإشراك التعاونيات في جوانب معينة من تقديم الخدمات مثل توزيع السلع الأساسية والمدخلات، وإدارة الإسكان العام، والخدمات الإرشادية للمزارعين، إلخ.

يتمثل الاقتراح الأخير لتوفير السلع والخدمات العامة في ليبيا في الإنتاج المشترك، وهو شكل معين من أشكال مشاركة المنظمات غير الحكومية من خلال مشروع مشترك بين الوزارة أو الهيئة العامة ومجموعة من المواطنين. على الرغم من أن التعاون بين المنظمات العامة ومبادرات المجتمع المدني ليس من السهل إدارته بشكل عام، إلا أن هذا التعاون يمكن أن يكون مثمراً للغاية مع بعض مجموعات المجتمع للخدمات المحلية مثل الحماية من الحرائق، والسلامة العامة، وجمع النفايات، والاهتمام بالغابات / غرس الأشجار، وتجميل المنطقة، والطوارئ الطبية والخدمات ورعاية المسنين والأنشطة الثقافية.

آليات الصوت: التواصل والاستماع للمواطنين

تشمل آليات الصوت المقترحة في ليبيا إنشاء توجيه للمواطنين من خلال آليات مثل موثيق المواطنين، واستخدام آلية التشاور العام، والتعامل الفعال مع الشكاوى العامة، واستخدام الحكومة الإلكترونية وتكنولوجيا المعلومات لتحسين تقديم الخدمات العامة، واستخدام طرق تقديم الخدمة متعددة القنوات، وتطوير وتبسيط الإجراءات الإدارية واستخدام الترتيبات البديلة في تقديم الخدمات العامة، حيثما كان ذلك ضرورياً وقابلاً للتطبيق.

ترسيخ التوجه نحو المواطن

تتعامل الحكومة مع المواطنين بعدة طرق، بعضها فقط يشبه العلاقة بين المورد والعميل (الزبون) للقطاع الخاص. من المهم التمييز بين المواطنين والعملاء في أي مناقشة لدور الحكومة وعلاقتها بالمجتمع ككل. إذ أنه للمواطنين حقوق ومسؤوليات تجاه حكومتهم تتجاوز بكثير دورهم كعملاء للخدمات العامة. كما تختلف طبيعة الولاء المتبادل اختلافاً كبيراً. إلى جانب هذه المناقشات، أصبح توجيه المواطن جزءاً لا يتجزأ من الحركة العالمية للإدارة العامة المستجيبة، والتي تدمج مصالحي العموم كعملاء وكمواطنين على حد سواء.

يمكن أن يكون توجيه المواطن مكوناً مهماً للغاية في الجهود الشاملة لتحسين فعالية الحكومة في ليبيا. فهناك حاجة إلى بيانات واضحة وذات مصداقية لمعايير الخدمة العامة، والعمل المتسق مع هذه المعايير، والاستجابة السريعة للشكاوى، وما إلى ذلك، لتحسين مستوى جودة الخدمة العامة. كما يجب أن يعمل نهج توجيه المواطن أيضاً على تحسين الجودة الشاملة للتفاعل بين الحكومة والمواطن من خلال تحدي فكرة أن المواطنين هم متلقون سلبيون للخدمات، والتي يتم تقديمها حسب الرغبة من قبل الاحتكار العام، وتمكين المواطن العادي من تحدي الجهات الحكومية، واستبدال ثقافة المحسوبية بالتوجه الخدمي الذي يشتمل على جميع عناصر المساءلة الخارجية.

ربما تكون أفضل الآليات المعروفة والأكثر استخدامًا لتأسيس خدمة عامة موجهة للمواطنين هي ممارسة ميثاق المواطنين. فميثاق المواطنين هو مبادرة حكومية استباقية لتنظيم إجراءات الوكالات الحكومية حول بيان صريح وعام لمعايير والتزامات الخدمة. ويستند الميثاق إلى فرضية أنه بما أن المواطنين يساهمون في جميع الخدمات العامة كدافعي ضرائب ولهم حقوق أساسية كأعضاء في المجتمع، فإنهم يستحقون مستوى معينًا من الجودة والاستجابة والكفاءة في الخدمات العامة. ويحق لهم أيضًا أن يتوقعوا من الدولة أداء وظائفها التنظيمية وتقديم الخدمات بطريقة فعالة وعادلة ومهذبة.

يمكن للحكومة الليبية تقديم ميثاق المواطنين كتعبير عن توجهها نحو المواطنين. ومن خلال تقديم مثل هذه الميثاق، تعد الحكومة مواطنيها برفع معايير الخدمة بالطريقة الأنسب لكل منظمة ووحدة داخل الحكومة. وبالمثل، يمكن للحكومات الإقليمية والمحلية أيضًا اعتماد ميثاق المواطنين، لأن الحكومات المحلية تشارك بشكل خاص في تقديم الخدمات. ويمكن للحكومة الليبية تشجيع الحكومات المحلية على وضع معايير الخدمة وتقديم خدماتها المحلية وفقًا لذلك من خلال ميثاق المواطنين من خلال توفير التوجيه والتمويل الإضافي للبلديات التي تتبنى بنجاح نهج ميثاق المواطنين.

يمكن أن يختلف ميثاق المواطنين من بيان عام لمعايير الأداء إلى قائمة مفصلة بحقوق المواطنين. مهما كان شكل الميثاق، يجب أن يكون مصحوبًا بكتيبات إعلامية، تفصل المبادئ والمعايير، وإجراءات الشكاوى والتعويضات، وأسماء وعناوين المكاتب والمسؤولين الذين يجب الاتصال بهم. فتقديم بيان الوعود لوحده، بدون معلومات وإرشادات محددة للمستخدمين، يكون دون فائدة أو مصداقية. وإلى جانب ذلك، يجب مراقبة التنفيذ الفعلي لميثاق المواطنين، وتتطلب المراقبة الفعالة دعمًا سياسيًا على أعلى مستوى. وعادة، تتم المراقبة من قبل وحدة مركزية ملحقة بمكتب رئيس الوزراء أو الوزير المعين للإشراف على القضية.

يمكن أن تكون ميثاق المواطنين عنصرًا مساعدًا مثيرًا للإعجاب للإصلاح الإداري، عندما تكون مصممة جيدًا وتشاركية ويتم تنفيذها بكفاءة وقوة. وبما أن هذه العملية تتطلب قدرة إدارية ورقابية كبيرة، يمكن لليبيا اعتماد نهج ميثاق المواطنين من حيث المبدأ، ولكن تنفيذه بطريقة مجزأة، بدءًا من المنظمات التي لديها قدرة إدارية أكبر على تنفيذها. فمن خلال تبني نهج ميثاق المواطنين، لن تقوم الحكومة الليبية بإيماءة تجاه مواطنيها فحسب، بل ستتاح لها أيضًا فرصة مهمة لتحسين العلاقات بين الدولة والمواطنين. فقد تضررت العلاقات بين الدولة والمواطنين في ليبيا بشدة بسبب ممارسات عهد القذافي والاضطرابات الداخلية التي أعقبت الثورة.

علاوة على ذلك، يتطلب التنفيذ الفعال لمواثيق المواطنين إصلاحًا جذريًا للإجراءات الإدارية، التفويض المناسب للسلطة والموارد الكافية والتسهيلات الأخرى، التغييرات في مواقف ومهارات الموظفين العموميين، واستقبال ردود الفعل أو التعليقات بشكل منتظم من مستخدمي الخدمة، مما يمثل فرصة مهمة لإصلاح الإدارة العامة الليبية، والأهم من ذلك، لتغيير المنظور التقليدي للدولة لتصبح أكثر توجهاً نحو المواطن.

في البداية، يمكن للحكومة الليبية أن تتبنى نهجًا انتقائيًا من خلال التركيز على المجالات التي تحظى على أكبر نسبة من استياء العموم (بناءً على استبيانات المواطنين) وكذلك على الخدمات التي تكون أكثر وضوحًا للمواطنين، مثل الرعاية الصحية وجمع النفايات. وعند إعداد مواثيق المواطنين، تتشاور الحكومة الليبية بشكل متكرر مع مستخدمي الخدمة والموظفين، وتقوم بمراجعة وتبسيط الإجراءات الإدارية. كما ستجبر هذه الإجراءات الموظفين العموميين والعاملين وكبار المديرين على تغيير مواقفهم تجاه المواطنين وإعادة توجيه عادات العمل للتركيز على خدمة المواطنين. وبالتالي، فإن مواثيق المواطنين ستشجع المواطنين الليبيين، كمستخدمين للخدمات العامة، على مساءلة الإدارة العامة الليبية والمطالبة بإجراءات تصحيحية إذا كانت الخدمة لا ترقى إلى المعايير المنشورة. وهذه الطريقة، يمكن القول أن الميثاق يضع معيارًا لقياس الأداء المبني عليه.

من ناحية أخرى، اختبار تقديم الخدمة الجيدة يهدف إلى معرفة ما إذا كانت تلي احتياجات وتوقعات العميل (الزبون). وهذا يعيدنا إلى الخطوة الأولى - فهم ما يريده المستخدمون. بحيث ستستخدم الإدارة العامة الليبية أداتين محتملتين لتحديد الأداء والتحقق منه. الأولى هي تدوين توقعات المستخدم في شكل مواثيق الخدمة: الالتزام بمجموعة من المعايير التي تمكن من الحكم على الخدمات. والثانية هي قياس رضا العملاء لضمان تلبية مستويات الأداء وتجاوزه بشكل مثالي. وفي كلتا الحالتين، يمكن أن تكون هذه الأدوات بمثابة محفز للعمل والابتكار.

وبإيجاز، ستكون فوائد مواثيق المواطنين هي كالتالي:

- توفير إطار للتشاور مع مستخدمي الخدمة العامة (المواطنين)،
- مساعدة المؤسسات العامة على إدارة توقعات مستخدمي الخدمة العامة،
- تشجيع الإدارة العامة على قياس الأداء وتقييمه،
- جعل الإدارة العامة أكثر شفافية من خلال إعلام العموم بالمعايير التي يحق لهم توقعها وأداء الوكالات مقابل تلك المعايير،

- دفع الإدارة العامة إلى تحسين الأداء عندما لا يتم الوفاء بالمعايير الموعودة،
- زيادة رضا المواطنين عن الخدمة العامة وبالتالي زيادة شرعية الإدارة العامة.

استشارة عامة

تشهد ليبيا اضطرابات داخلية وحررًا أهلية شديدة منذ الثورة. بالإضافة إلى ذلك، فإن الوصول إلى عدد من الخدمات العامة الأساسية أصبح أمرًا بالغ الصعوبة. ويخلق هذا الوضع قدرًا كبيرًا من الاستياء بين المواطنين، والذي يتم التعبير عنه من خلال الاحتجاجات في الشوارع وحتى العنف من وقت لآخر. وتعتبر الاحتجاجات والعنف في الشوارع مؤشرات واضحة على إحباط المواطنين عندما لا تتاح لهم الفرصة للتعبير عن آرائهم، أو معالجة شكاواهم على الفور، أو المشاركة بطريقة أخرى في البرامج العامة. ولهذا السبب، يجب على الحكومة الانخراط في مشاورات منتظمة مع المواطنين ومنظمات المجتمع المدني.

يمكن أن تتخذ الاستشارات العامة عدة أشكال، من مجرد تمرير المعلومات إلى منح المواطنين السيطرة على القرارات النهائية، إلى مسح المواطنين حول قضايا السياسة العامة الرئيسية وتفويض مهمة تطوير خيارات السياسة لممثلي المجتمع. كما تتضمن آليات التشاور والتعليقات المستخدمة بشكل متكرر في البلدان الأخرى تعليقات الموظفين، واستطلاعات العملاء / المستخدمين، وخدمات المواطنين، وحملات الدعاية والإعلام، وجلسات الاستماع العامة والاجتماعات المحلية، والمجموعات الاستشارية للمستخدمين، وتمثيل المستخدمين في مجالس الوكالات، وإجراءات شكاوى المستهلكين، والتدخلات الإعلامية والمنظمات غير الحكومية التعليقات والرسائل الإخبارية الإلكترونية وصناديق الاقتراحات وفرق مخصصة ومجموعات المناقشة. تعتبر هذه الاستطلاعات المنهجية للعملاء / المستخدمين مهمة لأنها مفيدة لتحسين الخدمات العامة، خصوصًا إذا تم إجراؤها بطريقة موثوقة إحصائيًا.

أحد أشكال استبيانات المستخدمين هو بطاقة تقرير المواطن، والتي تسمح للمواطنين والشركات بتقييم المؤسسات العامة بناءً على معايير مثل توافر المعلومات، وتكاليف المعاملات، ولطف الموظفين ومساعدتهم، والتأخير، والفساد. يمكن أن تكون بطاقات الأداء هذه فعالة للغاية في ليبيا، لأنها تحث على المنافسة بين المؤسسات العامة لتقديم خدمات أفضل. من خلال هذه الآليات، ويدرك الناس أن وجهات نظرهم تؤثر على أداء الوكالات أو الاختيار بين البدائل، وكلما زاد وعي الناس بأداء وكالات معينة، زاد احتمال قيامهم بممارسة ضغط جماعي على الوكالات لتحسين خدماتها.

أظهرت الدراسات أن إمكانات الصوت أقوى في بعض الخدمات مقارنة بخدمات أخرى. "الخدمات ذات الإمكانات التعبيرية الأعلى تكون أكثر وضوحًا (على سبيل المثال، جمع القمامة، بدلاً من

التخلص من النفائات)، يتم تسليمها محليًا، يمكن تسويقها وتسليمها من خلال السوق، ويمكنهم حشد مجموعات المستخدمين للضغط على الوكالات الحكومية" (Campo and Sundaram, 2000: 520).

استبيان تقديم الخدمة أداة مهمة يمكن للحكومة الليبية استخدامها للحصول على معلومات حول جودة الخدمات، بما في ذلك العوامل التي تعوق تقديم الخدمات العامة. ويغطي العديد من جوانب تقديم الخدمة ويحدد أسبابًا متعددة لتقديم خدمات غير فعالة وغير فاعلة. ومن خلال الحصول على معلومات أكثر دقة حول تقديم الخدمة، بما في ذلك التكلفة والتوقيت والتغطية وجودة كل خدمة، سيكون صانعو السياسات أكثر استعدادًا لتحديد الخدمات التي ينبغي أن تقدمها الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. إذا أدت هذه المعلومات إلى قيام الحكومة بخصخصة خدمات معينة أو مطالبة منظمات المجتمع المدني بتقديمها، فإن الاستطلاعات ستعطي أيضًا الوكالات الحكومية المسؤولة عن الاستعانة بمصادر خارجية المعلومات المتعلقة بإدارة العقود.

يمكن استخدام نتائج الاستطلاع بطرق مختلفة من قبل أصحاب المصلحة المختلفين. ويمكن للحكومة المركزية والبلدية استخدام البيانات كأداة لمراقبة الأداء كجزء من نظام إدارة أوسع قائم على النتائج. ويتم تمكين العموم عندما يتم نشر نفس البيانات من خلال وسائل الإعلام وغيرها من الوسائل للمجتمع المدني والقطاع الخاص. ويمكن أن تزيد "نقاط الضغط" الإضافية خارج الخدمة المدنية من مساءلة القطاع العام وتؤدي إلى تحسين الفعالية والكفاءة والاستجابة.

معالجة شكاوى العامة

يؤكد حق الإنصاف للمواطنين أنه سيتم معالجة المخالفة أو سوء التصرف الإداري، من خلال تفسير شخصي أو كتابي، أو اعتذار، أو تعويض، أو رد، أو إجراء تأديبي ضد المسؤول المعني، أو أي تعويض آخر. اقتراح خاص ولملموس في هذا الصدد سيكون إنشاء بوابة وطنية لمركزية ومعالجة شكاوى المواطنين والمخاوف الخدمية. يجب تطوير بوابة حكومية إلكترونية وطنية لأتمتة الخدمات الحكومية وزيادة إمكانية الوصول إلى الخدمات للمواطنين بغض النظر عن المكان الذي يعيشون فيه. كما يجب أن تعمل البوابة أيضًا كآلية لجمع وإدارة وحل شكاوى المواطنين حول الخدمات الوطنية والبلدية.

استخدام الحكومة الإلكترونية وتقنيات المعلومات لتحسين تقديم الخدمات العامة

بالنظر إلى أن أراضي ليبيا كبيرة جدًا، وأن عدد السكان على تلك الأرض نادر جدًا وأن الأمن في البلاد يمثل مشكلة كبيرة، فمن الأهمية بمكان استخدام تقنيات المعلومات والاتصالات في تقديم

الخدمات العامة. إذ تسهل تكنولوجيا المعلومات للعموم الوصول إلى الخدمات العامة، وتمكن المواطنين من رؤية المعلومات التي تحتفظ بها مؤسسات الدولة، وتجبر الإدارة العامة على أن تكون أكثر شفافية وخضوعاً للمساءلة. لذلك، فإن استخدام آليات الحكومة الإلكترونية سيكون ذو فائدة كبيرة عند تطوير المشاريع المتعلقة بتطوير الإدارة العامة. وللحكومة الإلكترونية استخدامات عديدة في تقديم الخدمات العامة، من أهمها تطبيقات النافذة الواحدة والمركزية وتوحيد تقديم الخدمات العامة من خلال إنشاء بوابة حكومية إلكترونية وآلية إلكترونية لشكاوى المواطنين.

يمكن للحكومة الليبية إنشاء بوابة وطنية واحدة للخدمات الإدارية، على غرار ممارسة بوابة الحكومة الإلكترونية في تركيا، لزيادة كفاءة الخدمات عبر الإنترنت، وضمان تقديم المزيد من الخدمات عبر الإنترنت وتشجيع كل مؤسسة عامة، بما في ذلك الحكومات المحلية، على تقديم المزيد من الخدمات للمنصة عبر الإنترنت. فبعد إنشاء مثل هذه المنصة الوطنية للحكومة الإلكترونية، يمكن تصنيف جميع الخدمات العامة الرئيسية من خلال مراعاة سهولة تقديم الخدمات عبر الإنترنت وكفاية البنية التحتية للحكومة الإلكترونية للمؤسسة المعنية. على سبيل المثال، يعني المستوى 1 أنه لا يتم توفير خدمات عبر الإنترنت والمستوى 5 يعني خدمة كاملة عبر الإنترنت مع تكامل تام مع الخدمات الأخرى. يجب أن تشجع الحكومة المؤسسات العامة على ترقية خدماتها إلى المستوى 5 من خلال الحوافز المالية. كما يجب أن يكون الهدف هو ضمان توفير جميع الخدمات العامة الممكنة إلكترونياً في غضون فترة ليست طويلة جداً. ويمكن أن تضمن البوابة الموحدة للخدمات الإدارية الحكومية خلق ظروف مواتية لتوفير خدمات إدارية شاملة ميسورة التكلفة وشفافة وأمنة ومريحة للمواطنين والوكالات الحكومية. بالإضافة إلى منصة الخدمة عبر الإنترنت التي تضم الخدمات الحكومية الرئيسية في جميع أنحاء الدولة، ومن الضروري أيضاً إنشاء متاجر واحدة توفر الوصول عبر الإنترنت إلى كل خدمات جميع القطاعين العام والخاص والمؤسسات التابعة في فئات الخدمة المختلفة ذات الصلة بمنطقة الخدمة. بعبارة أخرى، سيوفر المتجر الشامل العديد من الخدمات عبر الإنترنت وتحت سقف واحد.

ربما تكون التجارة والقطاع الخاص في ليبيا هي المجالات التي ستكون فيها تجربة النافذة الموحدة مفيدة للغاية. في الوقت الحالي، لا تعمل معلومات السوق وآليات حل المشكلات ونقاط الاتصال والإجراءات ككل ولكنها مبعثرة وغير كاملة وغير مترابطة بما فيه الكفاية وليست سهلة الاستخدام دائماً. وهذا يجعل من الصعب على المستخدمين العثور على المعلومات والمساعدة التي يحتاجون إليها. إن إنشاء مثل هذه الآلية من شأنه أن يوفر الراحة والسرعة للعلاقة بين الدولة والقطاع الخاص. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أيضاً إنشاء متاجر شاملة لخدمات معينة، مثل الضرائب أو

بيع وشراء العقارات. وسيكون هذا السيناريو أيضًا شائعًا إلى حد ما بين البلديات في المناطق النائية، حيث يجمع بين مجموعة من الوظائف والخدمات في مكان واحد كبديل لمبنى البلدية.

تقديم خدمة متعددة القنوات

على مدى العقد الماضي، اعتاد المستخدمون على الأساليب الجديدة لتقديم الخدمات في القطاع الخاص. وفي الوقت الحاضر، يتوقع مستخدمو الخدمة نفس المستوى من التنوع من القطاع العام: إذ يريدون أن تكون تفاعلاتهم مريحة، ويفضلون الاتصال بالإنترنت بدلاً من عدم الاتصال بالإنترنت. ولتحقيق هذا التوقع، تحتاج الحكومات إلى نشر مجموعة متنوعة من القنوات لتقديم خدماتها - القنوات التي تسمح للمستخدمين باستهلاك خدماتها في أي وقت وفي أي مكان وعلى أي حال. يجب أن يكون من الممكن دائمًا تزويد المواطنين والشركات بالقدرة على التفاعل عبر القنوات الرقمية مع الإدارات العامة، إذا اختاروا ذلك.

إن عدد المستخدمين في الإدارة غير متجانس، ولا ينبغي التلصق إليه وكأنه العكس (European Commission, 2017). من أجل تقديم خدمات عالية الجودة، يجب تصميم الخدمات وفقًا لاحتياجات كل مستخدم، قدر الإمكان. في حين أن تقديم خدمات مخصصة بالكامل قد يكون جزءًا من المستقبل، فإن تقسيم المستخدم يعد خطوة قيمة في الاتجاه الصحيح. ويعني التقسيم أن مجتمع المستخدمين، من الناحية المثالية عن طريق الخدمة أو مجموعة الخدمات ذات الصلة، ينقسم إلى مجموعات فرعية من المستخدمين الذين يشاركون الاهتمام بخدمة (خدمات) معينة، بناءً على خاصية واحدة أو أكثر مثل الخصائص الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية والجسدية والنفسية.

ثم يتم "استهداف" هذه الفئات بالطريقة الأنسب عبر القنوات الأكثر ملاءمة، اعتمادًا على احتياجاتهم. بشكل عام، يريد المستخدمون أن تكون الخدمات مرنة، ويمكن الوصول إليها، وشاملة، وسهلة وأمنة. وتتأثر تفضيلات قناة المستخدم بظروف مثل طبيعة الخدمة المطلوبة أو حاجتهم إلى تفاعل مباشر من شخص لآخر. كما تسمح التطورات الجديدة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للقطاع العام بالاستجابة لهذه التفضيلات من خلال تكييف مكاتبتهم الأمامية والخلفية: ومن خلال السماح بأنماط جديدة من التفاعل من خلال مجموعة متنوعة من القنوات، وإعادة هيكلة الخدمات وفقًا لاحتياجات المستخدمين، وإعادة تنظيم العمليات التجارية داخل وبين مختلف الإدارات، والتي غالبًا ما تمثل تحديًا لخدمات القطاع العام، والتي يتم بناؤها عادةً "بمعزل عن بعضها البعض". تتراوح السيناريوهات من القنوات التقليدية، مثل العداد والهاتف، إلى القنوات الإلكترونية مثل الإنترنت والبريد الإلكتروني والرسائل النصية القصيرة وأنظمة الاستجابة الصوتية التفاعلية والتلفزيون الرقمي. وتقع مسألة اتخاذ القرار

الإداري في صميم إصلاح الإدارة العامة. كما أنه هناك عدد من مبادئ الحكم الرشيد، مثل سيادة القانون، والانفتاح، والشفافية، والحيادية، والمساواة أمام القانون، ضرورة للتشغيل السليم للعملية الإدارية.

تحتاج ليبيا إلى تطوير بعض الإجراءات الإدارية التي ستكون معيارًا لجميع مؤسسات الخدمة العامة. لأن الأداء السليم لنظام الإجراءات الإدارية من شأنه أن يمنع التعسف في تسيير الشؤون العامة، ويضمن كفاءة الإدارة العامة وفعاليتها وإمكانية التنبؤ بها خلال تقديم الخدمات العامة للمجتمع. كما يجب أن يؤدي إصلاح الإجراءات الإدارية إلى ممارسة صنع القرار الإداري السليم، وضمان الشفافية والقدرة على التنبؤ بالإجراءات الإدارية. إذ سيعزز الإصلاح عملية صنع القرار الإداري كعنصر أساسي للتفاعل بين الإدارة والمواطنين، وجعلها أداة عملية وموثوقة وفعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة ومتماسكة لإدارة عامة حديثة وموجهة نحو العميل.

يجب أن يكون اعتماد قانون بشأن الإجراءات الإدارية العامة وفقًا للمعايير الدولية والمواءمة التدريجية لخدمات إدارية معينة مع مبادئ عامة محددة من بين الأولويات في مجال الإجراءات والخدمات الإدارية.

إن إضفاء الطابع المؤسسي على المبادئ الأساسية وقواعد الإجراءات الإدارية سيعزز اليقين القانوني ويساعد على ضمان احترام حقوق المواطنين والأفراد. وبالإضافة إلى ذلك، سيضع قانون الإجراءات الإدارية مبادئ وقواعد موحدة للتعامل مع القضايا الإدارية وينص على إمكانية تنظيم خاص لمجالات إدارية وأنواع إجراءات معينة في حالات معينة. كما ينبغي مواءمة القوانين القطاعية تدريجياً مع المبادئ العامة.

وكجزء من أنشطة تحسين جودة الخدمات الإدارية، يجب على المؤسسات العامة الليبية تبسيط / تحسين الإجراءات الإدارية وتقليل العبء الإداري والأعمال الورقية. وكخطوة أولى، يمكن للحكومة إنشاء قائمة بهذه الإجراءات واختيار من عشرة إلى خمسة عشر خدمة ذات الطلب المرتفع لتبسيط إجراءات تقديمها للمواطنين. ويجب أن تعتمد معايير الاختيار على أحداث حياة الأفراد، وتأثيرها، ومدى تكرار الطلبات، ولا سيما تلك المعنية بالولادة، وتغيير محل الإقامة... أولاً، سيتم تطوير أوصاف الإجراءات المختارة، وتحديد الوقت والتكاليف اللازمة لضمان الامتثال، بالإضافة إلى إجراءات لتبسيطها / تحسينها قدر الإمكان. ويمكن وضع هذه الإجراءات بموجب القانون. وفي الوقت نفسه، سيتم تحسين نظام المعلومات التنظيمية والإلكترونية، وسيتم ترتيب تدريب المسؤولين، وستتم مراجعة الإجراءات ذات الصلة وتعديلها من وقت لآخر.

لتحسين إمكانية الوصول إلى الخدمات الإدارية، من الضروري تحقيق اللامركزية في الخدمات الإدارية الأساسية، وتنظيم رسوم الخدمات الإدارية في التشريع، وضمان مواءمة التشريعات مع القانون العام للخدمات الإدارية الذي سيصدره البرلمان. كما أنه من الضروري جمع آراء المواطنين بخصوص رضاهم عن جودة الخدمات الإدارية التي تقدمها وحدات الخدمة الإدارية.

ومن المكونات المهمة الأخرى لإصلاح الإجراءات الإدارية تكاملها مع مبادرات الحكومة الإلكترونية. بما أن الحكومة الإلكترونية تنطوي على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحسين كفاءة نظام الإدارة العامة، فمن شأنها تحسين الشفافية والملاءمة في أداء الهيئات العامة. وتتمثل المهمة الرئيسية في إنشاء وتحسين الخدمات العامة، إذا كانت لا تزال متاحة، مثل سجلات البيانات الخاصة بالمواطنين والكيانات القانونية والأراضي والعقارات والضرائب والمزايا الاجتماعية، لضمان قابلية التشغيل البيئي للأنظمة وتبادل البيانات على المستوى التشغيلي بدلاً من طلب تقديم الشهادات والوثائق الأخرى.

يجب أن تكون السجلات مفتوحة أمام هيئات الحكم الذاتي التنفيذية والمحلية، مما يضمن حماية البيانات الشخصية. إذ سييسل ذلك تبسيط تقديم الخدمات الإدارية فيما يتعلق بتأكيد الحقائق والمعلومات الواردة في سجلات الدولة من قبل هيئات الإدارة العامة للمواطنين والكيانات القانونية، وخاصة في شكل إلكتروني باستخدام خدمات الويب. ولهذه الغاية، يجب تطوير نظام لتبادل البيانات حول سجلات الدولة. بالإضافة إلى ذلك، من أجل زيادة المساءلة، يجب تسهيل الوصول إلى البيانات الموجودة على المواقع الإلكترونية للوزارات والمؤسسات العامة الأخرى وجعلها سهلة الاستخدام، ويجب أن يكون نشر المعلومات العامة (الخطط السنوية والميزانيات وتقارير السلطات العامة) في الوقت المناسب وبصورة وافية.

الترتيبات البديلة الأخرى في تقديم الخدمات العامة

اليوم، زادت توقعات المواطنين بشأن تقديم الخدمات العامة بشكل كبير. إذ أنهم لا يطلبون فقط الخدمات التي يتلقونها عادة، ولكن أيضاً الخدمات التي يرونها في البلدان الناشئة وفي القطاعات الأخرى. بالإضافة إلى ذلك، تتطلب المستويات العالية لأساليب تقديم الخدمات التي لوحظت في القطاع الخاص والمجتمع المدني أيضاً زيادة معايير الخدمة العامة. ولتحقيق معايير خدمة عالية في القطاع العام، من الضروري أيضاً إيجاد وتنفيذ إجراءات خدمة جديدة ومبتكرة جنباً إلى جنب مع الأساليب المستخدمة على نطاق واسع مثل الحكومة الإلكترونية. فالقاسم المشترك بين الطرق والأساليب المبتكرة في تقديم الخدمات العامة هو الاتصال والتعاون بين الدولة والقطاع الخاص

والمجتمع المدني والأفراد المواطنين¹، التكليف التعاوني، والتوصيل الاستشاري الداخلي²، والإدارة المشتركة³، والإنتاج المشترك⁴، وشهادة الطرف الثالث⁵.

يجدر بنا أن ندرس إلى أي مدى وإلى أي مستوى ناجح يمكن فيه استخدام الأساليب الجديدة والمبتكرة لتقديم الخدمات العامة المعروضة هنا في ليبيا. في الواقع، من الواضح أنه لكي يتم تنفيذ هذه الأساليب بالكامل، فإن القطاع الخاص والمنظمات الاجتماعية في البلاد بحاجة إلى أن تكون أكثر تطوراً مما هي عليه اليوم. ومع ذلك، مع تنفيذ إصلاحات الإدارة العامة بنجاح، التي تم تحديد عناصرها الأساسية وشرحها بالتفصيل في هذا التقرير، ستصبح الحكومات المركزية والمحلية في ليبيا أكثر فعالية وكفاءة، وسيتمو القطاع الخاص والمجتمع المدني بسرعة كآليات دعم للإدارة العامة. وخلال هذه العملية، يمكن تطبيق أساليب ومقاربات جديدة لتقديم الخدمات العامة، وإن كان ذلك على مستوى بدائي، سيتمكن لها أن تصبح جسور خدمة بين المواطنين والمؤسسات العامة، مما سيساهم بشكل إيجابي في إصلاحات الإدارة العامة.

¹ يتم تصميم الخدمات العامة وتقديمها من قبل الأعمال التجارية أو المجتمع المدني أو الجهات الفاعلة العامة المتنافسة في سوق مفتوح بينما تضمن الوكالات الحكومية المواءمة الاستراتيجية للإجراءات المفوضة مع توقعات العملاء ونتائج السياسة المرغوبة.

² تقديم مباشر للخدمات من قبل مؤسسات القطاع العام وموظفيها ولكن يتم تعزيزه من خلال المشاورات والحوار مع المستخدمين وجمعياتهم.

³ منظمات المجتمع المدني مسؤولة عن إنتاج الخدمات العامة التي تنتجها بالشراكة مع المنظمات الحكومية والتجارية.

⁴ في التفاعل مع موظفي المنظمات التي تقدم الخدمات، يساهم المواطنون بنشاط في الخدمة التي يتلقونها شخصياً.

⁵ في التفاعل مع موظفي المنظمات التي تقدم الخدمات، يساهم المواطنون بنشاط في الخدمة التي يتلقونها شخصياً.

6

توصيات للتنفيذ الفعال

وإعداد التقارير

يركز هذا الفصل على التوصيات الرئيسية للتنفيذ الفعال لبرنامج الإصلاح المحدد في هذا التقرير، بما في ذلك طرق تنفيذه، وتوقيت وتسلسل القضايا، مع مراعاة الدروس المستفادة من جهود الإصلاح السابقة في ليبيا، وطبيعة مقترحات الإصلاح، والتجارب الدولية المعنية بإصلاح الإدارة العامة، ولا سيما تلك الخاصة بالبلدان الهشة الأخرى التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع والبلدان النامية ذات السمات المماثلة.

على الرغم من وجود عدد كبير جداً من الأدبيات حول مجالات الإصلاح وإصلاح الإدارة العامة، إلا أن الموارد حول أساليب الإصلاح وخاصة بشأن توقيت الإصلاحات وتحديد أولوياتها والتخطيط لكل مرحلة من مراحل الإصلاح قليلة جداً. يمكن أن تُعزى ندرة الأدبيات حول هذا الموضوع إلى حقيقة أن الإصلاحات المنفذة تختلف باختلاف ظروف البلد، وأن نماذج الإصلاح تختلف، وأن كل دولة مترددة في إجراء إصلاحات شاملة من خلال قصر جهودها على بعض الأولويات خطوات الإصلاح. حتى إذا تم اختيار نموذج الإصلاح، يسعى كل بلد إلى تنفيذه من خلال إنشاء حزمة من الإجراءات تتماشى مع أولوياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية بدلاً من تنفيذ جميع عناصر هذا النموذج في بلده.

ومع ذلك، من المرجح أن يكون إصلاح الإدارة العامة، لا سيما في البلدان التي تعاني من ضعف قدرات الدولة، والصعوبات الاقتصادية الشديدة والتي تحاول التعامل مع الصراعات السياسية، وخاصة الحرب الأهلية، مثل ليبيا، أكثر صعوبة مما هو عليه في الدول الغربية المتقدمة. وبالنسبة للبلدان التي تواجه هذه الحالة، من الضروري أيضاً تطوير نماذج إصلاح خاصة ومراحل عملية الإصلاح والتخطيط للإصلاح من خلال إعطاء الأولوية لكل خطوة وعملية إصلاح.

في سياق هذا المشروع، الذي تألف من مراجعة أدبية للتجربة الدولية في إصلاح الإدارة العامة ودراسة ميدانية، أصبح من الواضح أن المهمة الصعبة المتمثلة في إصلاح دولة بدون حكومة، دولة ذات مؤسسات عامة ضعيفة، وحرب داخلية مستمرة، وهناك عدد من الصعوبات الأخرى التي

تتطلب استراتيجية تنفيذ دقيقة، مع مراحل للإصلاحات وترتيب أولويات عناصر برنامج الإصلاح الشامل.

يتبين أن تنفيذ برنامج الإصلاح بعناصر توقيته وتسلسله سيكون حيوياً مثل تصميم برنامج الإصلاح نفسه. ويبدو أن غالبية تقارير الدراسة السابقة للمؤسسات المالية الدولية ومنظمات المعونة، وكذلك الدراسات الأكاديمية حول هذه المسألة، قد توصلت إلى استنتاجات مماثلة. مع الأخذ في الاعتبار التجارب السابقة ومتطلبات مكونات الإصلاح المختلفة، سيكون من الممكن تصور خطة ذات أربعة مراحل. وبناءً على ذلك، يجب الانتباه إلى المراحل التالية عند التخطيط لعملية الإصلاح: الإغاثة في حالات الطوارئ، وإعادة التأهيل / إعادة الإعمار، والإصلاح وإعادة التشكيل. هناك أيضاً إجماع نسبي حول ما يجب القيام به في كل مرحلة من هذه المراحل.

من ناحية أخرى، يجب أن تأخذ أي مبادرة لتحسين إصلاح الإدارة العامة أربع ركائز للإدارة العامة في الاعتبار والتي تعد أيضاً أبعاداً رئيسية للإدارة العامة في أي بلد. هذه الركائز هي القوانين والقواعد واللوائح والتوظيف وتقديم الخدمات وبناء قدرات الخدمة العامة.

ومع ذلك، ينبغي إيلاء اهتمام خاص لحقيقة أنه بسبب الظروف الداخلية المحددة والديناميكية للبلد، يجب أن يكون برنامج إصلاح الإدارة العامة مرناً، ويأخذ في الاعتبار الثقافة والظروف المحلية، وأن يتم تطويره في إطار سياق خبرة وقدرة البلد المعني على الإصلاح. ويقترح هذا الفصل أيضاً استراتيجية تنفيذ من ثماني خطوات لإصلاحات الإدارة العامة المحددة في الفصل الخامس من هذا التقرير.

6.1 نموذج لمنهجية الإصلاح من أربع مراحل

يرى كاويزا (Kauzya, 2003) أن هناك أربع مراحل من التدخلات الإدارية في سياقات ما بعد الصراع، تبدأ في البيئات المحيطة، والتي تبدو مناسبة إلى حد كبير للظروف في ليبيا:

- الإغاثة في حالات الطوارئ: إدارة عمليات المساعدة والإغاثة الخارجية
- إعادة التأهيل: إدارة البنية التحتية وإعادة بناء الخدمة
- إعادة التشكيل: إعادة تصميم المؤسسات والأنظمة والاقتصاد
- إعادة التكوين: إعادة التصميم التشاركي للإدارة العامة لإشراك جميع المواطنين.

تعتمد المراحل المذكورة أعلاه بشكل كبير على خصوصيات كل دولة، وطبيعة الصراع الذي أثر على الإدارة العامة، ومدى تعرضها للدمار وجوانبها، وتصميم القوى المعنية على إعادة البلاد إلى مسار التنمية، والبنية الاجتماعية - السياسية - الاقتصادية التي كانت قائمة قبل الصراع. ومع

ذلك، يمكننا أن نلاحظ، بشكل عام، أن المراحل المذكورة أعلاه متشابكة لأن عملية إعادة بناء الإدارة العامة ليست أحادية الاتجاه. بمعنى آخر، لا يمكن إكمال الإغاثة الطارئة قبل البدء في إعادة التأهيل، كما أنه لا يمكن استكمال إعادة التأهيل قبل البدء في الإصلاح. إذ أن عملية إعادة تشكيل نظام الإدارة العامة لجعله تشاركيًا ومستجيبًا لاحتياجات المواطنين، والمساءلة أمام المجتمع الذي يخدمه لا يمكنهما الانتظار حتى يكتمل الإصلاح. ومع ذلك لا ينبغي الخلط بين بعض الجوانب.

i. الإغاثة في حالات الطوارئ

في مرحلة الإغاثة في حالات الطوارئ، لم يتم تنظيم أصحاب المصلحة بعد بطريقة عاطفية ومستقرة بطريقة أو بأخرى للمشاركة بفعالية في تحدي وإعادة تشكيل الإدارة العامة في المستقبل. ففي هذه المرحلة، تكاد الإدارة العامة نفسها أن تكون غائبة، والقطاع الخاص غالبًا ما يكون مدمرًا والمجتمع المدني غير منظم مثل المجتمع الذي يمثله. فالتوترات الاجتماعية المتعلقة بالأسباب والآثار المباشرة للصراع أكبر من أن تسمح بإجراء نقاش عقلائي حول كيفية إعادة تشكيل الإدارة العامة. وهذه المرحلة حرجة يتوجب على كل من يستطيع المساعدة أن يساهم بدوره في تخطيها.

ii. إعادة التأهيل / إعادة الإعمار

في معظم الحالات، تتضمن هذه المرحلة إصلاح المرافق مثل المباني وإعادة إنشاء الهياكل والأنظمة للإدارة المنظمة واتخاذ القرار. كما يشمل إعادة بناء بعض الموارد البشرية وتدريبها لإدارة الهياكل والأنظمة المعاد تأهيلها. يجب أن تهيئ مرحلة إعادة التأهيل البلاد للمشاركة في نقاش عميق وملتزم حول مستقبل الإدارة العامة للبلاد. تكمن مشكلة هذه المرحلة في أنها، في معظم الحالات، منشغلة بإعادة إنشاء الهياكل التي قد يتعين تفكيكها بعد بضع سنوات مع استمرار الإصلاح وإعادة التشكيل. بالنسبة للجزء الأكبر، ستكون النتيجة النهائية لمرحلة إعادة التأهيل الناجحة هي إنشاء مؤسسات وهياكل إدارية مناسبة، مثل الهيئات التشريعية العاملة والوزارات والمؤسسات القضائية. ومع ذلك، فإن هذه المؤسسات والهياكل ستكون في الغالب غير فعالة، مع مشاكل القدرات البشرية والأنظمة غير الكافية. كما أن الروابط بينها ستكون ضعيفة، حيث لم يكن هناك تعاون يذكر بينها أثناء عملية إعادة التأهيل. وفي بعض الأحيان يتم إعادة تأهيل البعض بدعم من مانح واحد أو شريك في التنمية، بينما يقوم مانح آخر أو شريك إنمائي بإعادة تأهيل الآخرين. وعندما لا تتعاون الأخيرة، فمن الممكن أن يكون لها مؤسستان في نفس البلد تتبع أنظمة متناقضة. ومع ذلك، فإن أسوأ جانب من جوانب إعادة التأهيل هو الميل إلى إعادة إنشاء المؤسسات والممارسات والأنظمة التي كانت أصل الصراع المدمر والذي يجب تجنبه كلما أمكن ذلك.

iii. الإصلاح

تدور مرحلة الإصلاح بشكل أكبر حول إعادة التفكير في الأنظمة والإجراءات والهيكل التنظيمية والقدرات البشرية وإدارة المعلومات والمنهجيات والروابط المؤسسية من حيث صلتها بعملية التنمية الشاملة والاحتياجات. إن أهم اهتمامات الإصلاح هي الكفاءة (الاقتصاد والفعالية). وفي معظم الحالات، جاءت الإصلاحات في شكل حزم مصممة في الخارج ووصفت بأنها "أفضل الممارسات". ومن النادر رؤية إصلاحات مصممة محليًا لمعالجة وضع البلد المعني. وبالتالي، بُدلت جهود الإصلاح، على سبيل المثال، لتقليص حجم الخدمة العامة عندما لا يكون البلد مزودًا بالموظفين بشكل كافٍ. وفي ظل الارتباك الذي يكتنف إعادة التأهيل، سارعت بعض الدول إلى خصخصة الشركات باسم الإصلاح، على الرغم من عدم حل الملكية الاجتماعية لهذه الشركات. كما لوحظ في كثير من الأحيان أن الإصلاحات يتم التخطيط لها وتنفيذها في بعض الأحيان بطريقة لا تضمن التكامل والتأزر. على سبيل المثال، يمكن تطبيق التقليص كإجراء إصلاحي في جميع المجالات، مما يترك بعض الإدارات الحكومية مكتنزة بالموظفين والبعض الآخر يعاني من نقص في الموظفين. أو إجراء معين لتقليص الحجم مصمم بطريقة تجعل الموظفين الأكفاء يتركون الخدمة العامة ويظل الموظفون الأقل كفاءة.

iv. إعادة التشكيل

تعتبر هذه المرحلة خاصة بالفحص الذاتي الاجتماعي - السياسي - الاقتصادي والثقافي المكثف والتخطيط الاستراتيجي لتنمية البلاد. وتدوم هذه المرحلة الأطول، اعتمادًا على رغبة قيادة البلد وشعبه في الانخراط في التفكير التشاركي، وإعادة التنظيم، وتغيير الحكم المستقبلي والإدارة العامة للبلاد. ستؤدي هذه المرحلة أيضًا إلى تسويات حول قضايا مثل الحكم اللامركزي، والتمكين الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للمجتمعات المحلية، وتنمية القطاع الخاص، ومدى مشاركة المجتمع المدني كشريك قوي في الإدارة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية، ومدى الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني على جميع المستويات التي تشمل المجتمع والجهات الفاعلة المحلية والوطنية والإقليمية والدولية.

تؤكد إعادة التشكيل من جديد قبول الدولة للحكم التشاركي كمسؤولية مشتركة والدور الحاسم للفاعلين العالميين وقوى العولمة في عملية التنمية في البلاد.

فهو يسمح للبلد بفرض نفسه وترسيخ الحكم والإدارة العامة على أساس مشاكله واحتياجاته وظروفه. والأهم من ذلك كله أن إعادة التشكيل تشجع على التأزر المتكامل المتوافق في هيكله وأنظمتها وسياساته واستراتيجياته وممارساته. وبالتالي، يمكن القول أنه في حين أن الإغاثة الطارئة تحيي وجود البلد وشعبه، فإن إعادة التأهيل تعيد شكلاً من أشكال الإدارة، ويسعى الإصلاح إلى جعل الإدارة العامة فعالة، بينما تؤدي إعادة التشكيل إلى تثبيت الحوكمة. وباختصار، تركز عملية إعادة التأهيل على الإدارة العامة، وإصلاح الإدارة العامة، بينما تتمحور إعادة التشكيل على الحوكمة.

يتمتع النموذج أعلاه بعدد من المزايا، بما في ذلك حشد الدعم السياسي للحكومة، وتعبئة الموارد، وبناء المهارات في التخطيط التشاركي، وتسهيل الحوار وتقليل التوترات بين المجموعات المتصارعة، وتحفيز الالتزام بالبرنامج.

يتبين أن تطوير النموذج أعلاه من قبل كاوزا (Kauyza, 2003) مدعوم بالخبرة العملية. فعلى سبيل المثال، ميز هيس (Hesse, 1998) المراحل الأربع التالية لإصلاح الإدارة العامة في بلدان أوروبا الوسطى والشرقية (CEECs):

- التحول، المرحلة الأولى التي انهارت فيها الأنظمة القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية القديمة بشكل لا رجعة فيه وبدأت تتشكل هياكل جديدة،
- التوطيد، الذي سمح خلاله الاستقرار السياسي المتزايد بمقاربة أكثر منهجية لإلغاء الضوابط والخصخصة والتسويق،
- التحديث، الذي يتسم بالحاجة إلى إصلاح الترتيبات المؤسسية والسعي إلى "أفضل الممارسات"، من خلال إعادة تعريف القطاع العام، ومداهما، ودورها وتكوينها المؤسسي، وإعادة تنظيم جهاز الحكومة المركزية، والترسيم الوظيفي والإقليمي الكفاءات.
- التكيف مع أحدث أداء للقطاع العام، كما هو ملاحظ في البيئات الغربية، وكذلك مع ضغوط الاستعداد للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

كما يتضح، بدلاً من تنفيذ جميع عناصر الإصلاح معاً، من المهم تنفيذها على مراحل وضمن إطار أولويات الدولة وصناع السياسات. إن البدء من الأولوية في تنفيذ الإصلاح، وإعداد العموم للإصلاحات بعد مرحلة تحضيرية، وطرح إصلاحات سهلة من العناصر الحيوية الاستراتيجية يعتبر مرحلة جيدة من الإصلاح. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يوضع في الاعتبار أن أساليب التنفيذ لا تقل أهمية عن تصميم عملية الإصلاح. وتشمل العوامل الرئيسية في نجاح عملية التنفيذ التزام كبار القادة، وميسري التخطيط التشاركي ذوي الكفاءة العالية والموثوق بهم، والموارد المالية الكافية والإطار الزمني المناسب.

بشكل أساسي، تتضمن إعادة بناء بلد مثل ليبيا بعد صراع مدمر عنيف المراحل الأربع الرئيسية التالية:

- المرحلة الأولى: تقديم الإغاثة في حالات الطوارئ، حيث لا يوجد حرفياً متسع من الوقت للتفكير بشكل شامل، والقلق الرئيسي هو إنقاذ السكان النازحين ووقف القتال.

- المرحلة الثانية: إعادة التأهيل وإعادة الإعمار، والتي تتضمن بشكل أساسي إعادة تأهيل البنية التحتية الأساسية بما في ذلك استعادة بعض القدرات البشرية لوضع البلاد على المسار الصحيح والتفكير في مستقبله.
 - المرحلة الثالثة: الإصلاح، حيث تتحول جهود بناء القدرات إلى اهتمامات الكفاءة والفعالية والاقتصاد في استخدام الموارد.
 - المرحلة الرابعة: إعادة التشكيل، حيث يتم تعبئة الدولة بأكملها في الفحص الذاتي والتخطيط التنموي الاستراتيجي لوجهات النظر والتطلعات على المدى الطويل.
- ينبغي التعامل مع جهود بناء القدرات في نفس المراحل، مع مراعاة الحاجة إلى كل مرحلة للاستعداد للمرحلة التالية والتقدم إليها. وهناك شيء واحد يجب ملاحظته حول هذه المراحل هو أنها، في معظم الحالات، تتداخل مع بعضها البعض. وبهذا لا ينبغي تفسيرها على أنها تعني إكمال مرحلة قبل أن تبدأ مرحلة أخرى. ويتكون الخيط المشترك الذي يربط بينهما من المبادئ التالية:
- إعادة إرساء سيادة القانون بشكل فعال،
 - القيادة الملتزمة والمتفانية من أجل تمكين ومشاركة جميع السكان وللتقارب في استخدام الموارد الوطنية والدولية من أجل التعافي من أجل التنمية المستدامة،
 - الإنصاف والعدالة،
 - رؤية وطنية طويلة الأجل مشتركة بشكل عام وواسع النطاق تستند إلى فهم مشترك لاحتياجات البلد، والقيود، والتحديات، وأولويات التنمية،
 - تمكين ومشاركة المجتمعات المحلية،
 - إبقاء السكان على اطلاع جيد ومشاركتهم في عملية الحكم برمتها،
 - الفعالية والكفاءة والاقتصاد من أجل استخدام أفضل للموارد الشحيحة،
 - إعادة التركيز على القيم والأخلاق واحترام التنوع والشمول والنزاهة في إدارة الشؤون العامة. كما تعد مسألة احترام التنوع والشمول أمرًا بالغ الأهمية لأن معظم النزاعات التي شهدتها القارة الأفريقية تُعزى إلى حد كبير إلى الاستياء الناجم عن الإقصاء،
 - الشفافية والمساءلة،
 - مشاركة وإشراك جميع أصحاب المصلحة والشركاء في عملية التنمية بأكملها من التخطيط إلى تنفيذ ورصد وتقييم السياسات والبرامج والمشاريع.

6.2 تحديد أولويات الإصلاحات

إن المبادرة الإستراتيجية ذات النطاق المحدود إلى حد ما، ولكن مع التركيز الحقيقي وخطط العمل الواقعية، تستحق أكثر من استراتيجية واسعة لا يمكن تنفيذها بشكل واقعي. لإصلاح الإدارة العامة، قد يشمل تحديد النطاق (وتحديد الأولويات) تحديد الأهداف من حيث مجالات إصلاح الإدارة العامة المغطاة والجوانب المختلفة لمنطقة إصلاح إدارة عامة معينة. فعلى سبيل المثال، قد يتم استبعاد بعض مجالات إصلاح الإدارة العامة هذه إذا لم تطرح مشاكل كبيرة، أو قد يتم اختيار بعض المجالات لتلقى اهتمامًا خاصًا بموجب الاستراتيجية الحالية، حتى لو كان هذا يعني استبعاد مجالات أخرى لا تقل أهمية عن إصلاح الإدارة العامة في الوقت الحاضر.

عندما يمكن أيضًا تطوير وتحديد نطاق وأولويات الإصلاحات داخليًا، يوصى بشدة أن يتم ذلك بالشراكة مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، للتحقق من صحة أفكار الإصلاح الاستراتيجي الأولية (وبالتالي الاختيار المستهدف للإجراءات) التي طورها واضعو الصياغة الرئيسيون للاستراتيجية، ولضمان تصميم الإصلاحات بطريقة تحظى بأكبر قدر ممكن من الدعم من أصحاب المصلحة الرئيسيين وعامة الناس. وهذا يزيد من احتمال حصول المشاكل المنتقاة التي ستعالجها الإصلاحات على اعتراف جماعي. وكلما اتسع نطاق الاتفاق بشأن اتجاه الإصلاحات، زاد احتمال أن تكون الدولة قادرة على معالجتها من خلال الجهود المشتركة لجميع أصحاب المصلحة المشاركين في تنفيذها. كما يمكن رؤية خطة العمل المعنية بإصلاحات الإدارة العامة، إلى جانب تحديد أولويات الإصلاحات المقترحة أدناه (الجدول 19) بناءً على نموذج كاوزا (2003) المذكور أعلاه.

الجدول 20: ترتيب أولويات إصلاحات الإدارة العامة المقترحة

المرحلة الأولى: الإغاثة في حالات الطوارئ: عاجلة / حتى عام واحد منذ الانتخابات الوطنية
التوصيفات الوظيفية لكل منصب حكومي مركزي
توحيد هيكل الدولة وإقامة مؤسسات عامة شرعية وقوية
وضع وتنفيذ استراتيجية وخطة عمل وطنية لمكافحة الفساد
تطوير استراتيجية وطنية لتقوية الحكم المحلي
تحسين العلاقات بين الحكومة المركزية والمحلية من خلال وحدة دائمة للحكم داخل وزارة الحكم المحلي
توفير التمويل الكافي للبلديات
دعم البلديات في المناطق النائية لتقديم الخدمات المحلية لسكانها
إنهاء الحرب الأهلية والتركيز على التنمية الوطنية وتحسين الاقتصاد
تحسين تقديم الخدمات من خلال استخدام تقنية المعلومات

المرحلة الثانية: إعادة التأهيل: على المدى القصير

تقديم التخطيط الاستراتيجي وخطط التنمية الوطنية الشاملة والمرنة
بناء القدرات المؤسسية لتعزيز تحليل السياسات والتخطيط والتنسيق على مستوى الحكومة المركزية من خلال تعزيز مكتب رئيس الوزراء
تطوير الحوكمة والتشاور بين الحكومات المركزية والمحلية
تفويض السلطة إلى المستويات الأدنى داخل المؤسسات، لتعزيز مساءلة موظفي الخدمة المدنية
المراجعات الوظيفية
تعديل التشريعات القائمة من أجل ضمان التوظيف على أساس الجدارة لموظفي الخدمة المدنية والمساواة في المعاملة في جميع مراحل التوظيف
تحسين نظام الرواتب لموظفي الخدمة المدنية من خلال تحليل الوضع الحالي بشكل أكبر واقتراح نموذج مكافآت منطقي وشفاف وقائم على الأداء ومنصف يبقي على موظفي الخدمة المدنية ويجذبهم ويحفزهم
إنشاء جهاز الخدمة المدنية لقيادة إصلاح الخدمة المدنية وضمان تنفيذها
تنفيذ برنامج تدريب شامل قبل الخدمة وأثناء الخدمة وخارجها لموظفي الخدمة المدنية بالشراكة مع الجامعات ومؤسسات التدريب المهني
إنشاء بوابة حكومية واحدة وشاملة
تشجيع / تدريب منظمات المجتمع المدني على مراجعة أساليب عملها وهيكلها التنظيمية بما يتماشى مع الهياكل الإدارية الحديثة
تعزيز قدرة المسؤولين الإداريين المحليين لضمان الأداء الفعال للبلديات
السماح بوجود مصاريف خاصة، وخصخصة بعض البنوك الحكومية، وتسهيل الاقتراض الخارجي لأصحاب المشاريع المحليين
إنهاء المنافسة غير البناءة للقطاع العام مع القطاع الخاص
تطوير برامج التدريب على ريادة الأعمال
إصدار قانون شامل لتطوير القطاع الخاص وتعديل اللوائح المناهضة للقطاع الخاص ضمن القوانين القائمة
التعاقد على بعض الخدمات العامة للقطاع الخاص والمجتمع المدني لتحسين فعالية الخدمات العامة
وضع وتنفيذ خطة عمل الحكومة المفتوحة وخلق تدابير لضمان الشفافية في القطاع العام والحكومة المفتوحة
تطوير نهج يتمحور حول المواطن من خلال التواصل المباشر مع العملاء وردود الفعل الواردة من المواطنين
توطين تقديم الخدمات العامة ليسهل على المواطنين الوصول إليها

المرحلة الثالثة: الإصلاح: على المدى المتوسط
ضمان الربط بين تخطيط السياسات وصنع القوانين والميزنة
تبسيط الإطار القانوني لتخطيط السياسات
تطوير نظم شاملة للإدارة والمراقبة والتقرير والتقييم
إصدار قانون إجراءات إدارية
اللامركزية ونقل الوظائف والسلطات الزائدة إلى السلطات المحلية والمجتمع المدني
إنشاء وكالات تنفيذية
إصلاح الشركات المملوكة للدولة
إعادة تنظيم الوزارات
إنشاء الأجهزة الرقابية والتنظيمية
تحسين المسؤولية التأديبية لموظفي الخدمة المدنية وإنشاء نظام مراقبة لمنع الفساد في الخدمة المدنية
إنشاء آليات الأخلاق والنزاهة في المؤسسات
زيادة الشفافية في إعداد الموازنة لعمليات إدارة المالية العامة
حملات توعية حول الأخلاقيات والنزاهة الوطنية والمحلية
إنشاء ديوان محاسبة حكومي قوي ومستقل ووحدات تدقيق مستقلة داخل كل مؤسسة عامة رئيسية
بناء القدرات
الإدارة الاستراتيجية
إدارة الأداء
إدارة الجودة
القيادة
إدارة موجهة نحو المواطن
رقمنة السجلات الرئيسية وإمكانية التشغيل البيئي وإنشاء أنظمة جديدة لتكنولوجيا المعلومات
تطوير البنية التحتية المادية لتكنولوجيا المعلومات
تطوير واستخدام تقنية المعلومات والاتصالات المتكاملة لنواخذ تقديم الخدمات بالمؤسسات المركزية للمواطنين
بما في ذلك منظمات المجتمع المدني لأنشطة إصلاح الدولة
مراجعة التشريعات الحكومية الخاصة بمنظمات المجتمع المدني
تفويض السلطات والتفويضات والمهام المحلية للبلديات
إنشاء هيئات تنمية جهوية وبنك حكومي محلي لتمويل المشاريع المحلية
إدخال البلديات الحضرية في المدن الكبيرة والمناطق المكتظة بالسكان لضمان التنسيق بين البلديات
تغيير ديناميكيات التوظيف وخفض التوظيف في القطاع العام
دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة
تبسيط الإجراءات الإدارية وإنشاء إطار قانوني موحد
تعزيز آليات المساءلة
إنشاء نظام شامل لضمان جودة الخدمات العامة
تعزيز آليات الشكاوى لمراقبة أنشطة الإدارة العامة، وضمان حقوق المواطنين والوصول إلى المعلومات

المرحلة الرابعة: إعادة التكوين: على المدى الطويل
تحرير وسحب الدولة من مناطق معينة لتمكين المجتمع المدني والقطاع الخاص والحكومات المحلية من التطور
تحليل كيفية ممارسة التأثير السياسي على المناصب القيادية في الخدمة العامة واقتراح حل موحد لمنعه
خلق بيئة مستدامة في الخدمة المدنية تضمن التطوير المهني المستمر
تقليص حجم الخدمة المدنية والشركات المملوكة للدولة من خلال خطة ملموسة، وذلك بشكل أساسي عن طريق إعادة توجيه فائض موظفي الخدمة المدنية إلى القطاع الخاص واستخدام التأمين الاجتماعي وأنظمة شبكات الأمان
تطوير واستخدام تقنية المعلومات والاتصالات المتكاملة لنواخذ تقديم الخدمات بالمؤسسات المركزية للمواطنين
إيجاد آلية للمواطنين لمراقبة جودة الخدمة وتقديم التغذية الراجعة (التعليقات)
الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني في تحسين البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات وتقديم الخدمات عبر الإنترنت
وضع آليات الحوكمة لتشمل تقديم الخدمات العامة
تطوير الشراكات بين الحكومة والمجتمع المدني
إنشاء المحافظات على النحو المنصوص عليه في قانون الحكم المحلي
زيادة تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية التي تدعم خلق فرص العمل
تفريق الاقتصاد وتشجيع القطاع غير النفطي
تخفيض الدعم الحكومي
إنشاء وتطوير السوق المحلي
استثمارات القطاع العام لتعزيز أداء القطاع الخاص
خصخصة الأصول العامة غير الأساسية وغير الإستراتيجية والشركات المملوكة للدولة
إشراك المجتمع المدني في نظام تقديم الخدمات العامة

المصدر: من إعداد المؤلفين

تصورات المستجوب حول منهجية الإصلاح

- نحن بحاجة إلى تفكيك كل شيء وإعادة البناء والبدء في العمل.
- "لدي وجهة نظر راديكالية حول هذه القضية ... إحصار الشركات الدولية المختصة لتحل محل المؤسسات القائمة. وبمكنتك العمل معهم في الإدارة العليا وحتى على مستوى الإدارة الوسطى. يجب هدم وإعادة الهيكلة حسب التوصيف الوظيفي".
- يمكننا البدء في إصلاح وإعادة بناء ليبيا من خلال إدخال إصلاحات في الإدارة العامة. وستساهم إصلاحات الإدارة العامة أيضًا في الإصلاحات السياسية. فعلى سبيل المثال، إذا كانت الحكومة المحلية تعمل بشكل جيد، فسيكون لها عواقب سياسية، حيث سيصبح الناس أكثر انخراطًا في عملية الإصلاح.
- من شأن الآثار السلبية للتدخلات الخارجية أن تفاقم الوضع في ليبيا وتجعله مستعصياً على الحل. أي شكل من أشكال التقليد المباشر لنموذج الإصلاح المطور خارج ليبيا سيكون محكوم عليه بالفشل. وبالطبع، يمكننا استخدام أفضل الممارسات من بقية العالم، ولكن بطريقة انتقائية... نظرًا لكون ظروفنا فريدة من نوعها، فنحن بحاجة إلى إنتاج نموذجنا الفريد لإعادة بناء البلد وإصلاح الإدارة العامة والاقتصاد والمجتمع.
- كل الحلول مترابطة، وسيؤدي أحد الإجراءات الناجحة إلى نجاح الإجراءات الأخرى. لذلك، نحن بحاجة إلى أن نبدأ من مكان ما معاً.

6.3 إدارة المخاطر من أجل إصلاحات الإدارة العامة

لا تزال المخاطر المحتملة في تنفيذ الإجراء المقترح مرتفعة نسبيًا نظرًا للوضع الأمني والسياسي المتقلب في ليبيا. وهنا يعرض الجدول 20 بعض المخاطر المحتملة لحزمة إصلاح الإدارة العامة في ليبيا والتدابير المقترحة للتخفيف منها.

الجدول 21. إدارة المخاطر لبرنامج إصلاح الإدارة العامة

تدابير تخفيف المخاطر	مستوى المخاطرة (مرتفع / متوسط / منخفض)	المخاطر
سيتم تصميم التدخلات بطريقة مرنة من أجل التمكين من التكيف مع الظروف المختلفة (مثل التركيز على مناطق جغرافية مختلفة و / أو مستوى لامركزي إذا لزم الأمر). كما سيتم إجراء	مرتفع	قد يؤدي عدم الاستقرار السياسي والتغييرات المحتملة داخل / الحكومة إلى تعطيل العلاقات القائمة وإعاقة

العمل على المستوى الوطني (المركزي)	تحليل منتظم للأوضاع وحوارات مستمرة بشأن السياسات بهدف بناء الثقة والسماح بالتفاوض عند الاقتضاء.
تغيير الأولويات السياسية	متوسط 1. إقناع السياسيين وغيرهم من أصحاب القرار بأهمية إجراءات الإصلاح 2. إشراك أصحاب المصلحة غير السياسيين في عملية تنفيذ الإصلاح
قد تؤدي التحديات الأمنية إلى نقص في الوصول و / أو عدم القدرة على حشد الخبرات وبالتالي إعاقة تنفيذ البرنامج	متوسط إلى مرتفع سيتم تقييم الوضع الأمني على أساس مستمر، بما في ذلك إعادة تقييم المخاطر بشكل دوري. وعند الحاجة، يمكن تطوير استراتيجيات التخفيف لإدخال إعدادات الإدارة عن بعد و / أو النظر في إجراء أنشطة تدريبية خارج ليبيا (كاستراتيجية التخفيف فقط).
لا تستطيع المؤسسات الليبية الشريكة، مثل منظمات المجتمع المدني ومستشارو الحكومة المحلية، المشاركة في البرنامج، بسبب الخوف و / أو انعدام الأمن	متوسط من خلال الحفاظ على حوار منتظم مع الشركاء المؤسسيين المعنيين، سيكون من الممكن إقامة علاقات ثقة وفتح حوارات.
إعادة توزيع اختصاصات الوزارات أو توزيع الاختصاصات بين المستويات الحكومية المختلفة	مرتفع تحديد مفاهيم السياسة، وتحسين التنسيق بين مختلف مستويات الحكومة.
القدرات الإدارية غير الكافية والمتفاوتة لأجهزة إدارة الدولة.	مرتفع إجراء تدريب لموظفي الخدمة المدنية والمديرين والموظفين في الوحدات ذات الصلة في مجال السياسة والتخطيط منتصف المدة.
عدم مواءمة أولويات هيئات إدارة الدولة المختلفة	متوسط إلى مرتفع تحسين التنسيق بين الوزارات التنفيذية ومراكز الحكومة وإنشاء آليات مجموعات التنفيذ.
نقص الموارد المالية	متوسط التبرعات واستخدام الأموال الدولية.
عدم وجود تخطيط طويل المدى لموارد الموازنة واستقرار الإطار المالي	متوسط إلى مرتفع ربط الإصلاحات بالتخطيط الاستراتيجي ووثائق الميزانية
عدم استكمال الإطار التشريعي لغياب الإرادة السياسية	متوسط إلى مرتفع تشكيل مجموعة عمل داخل مكتب رئيس الوزراء لإصلاح الإدارة العامة لكسب الدعم السياسي وتنسيق أفضل.
ضغوط لاستبعاد أنظمة فرعية معينة من النظام المنسق لعلاقات العمل، أي نظام الراتب الفردي، وعدم وجود تقييم وظيفي مناسب.	مرتفع ضمان عملية مفتوحة وشاملة وشفافة لصياغة اللوائح، مع التركيز بشكل خاص على إشراك ممثلي النقابات التمثيلية وتعيين خبراء لتقييم الوظائف.
عدم كفاية الدعم السياسي لنزع الطابع السياسي عن نظام	متوسط زيادة شفافية عمل الهيئات وعمل الموظفين في الهيئة من خلال تعزيز مراقبة وتقييم الأداء مع الحد من سلطة اتخاذ القرار للمديرين

		التوظيف وإدارة الموارد البشرية
تأمين الدعم السياسي الكامل من رئاسة الوزراء ومجلس الدولة الوطني	مرتفع	الاعتراف الكافي من قبل جميع الجهات الفاعلة بدور وحدة التخطيط والتنفيذ الخاصة بإصلاح الإدارة الحكومية (التي سيتم إنشاؤها داخل رئاسة الوزراء) باعتبارها الفاعل الرئيسي في نظام التطوير المهني لسلطة الإدارة العامة واستعدادهم واهتمامهم بالمشاركة بنشاط في نظام التطوير المهني
اعتماد وتنفيذ التدريب الأولي للموظفين الجدد على مراحل	متوسط	اختصاصات متفاوتة للموظفين في وحدة تنفيذ الإصلاح، الصعوبات المحتملة في دمج الموظفين الجدد في الوحدة
إجراء مشاورات في الوقت المناسب مع أصحاب المصلحة على جميع مستويات الإدارة والإدارة الخارجية فيما يتعلق بالتنفيذ الحكيم لهذه السياسات والبحث عن ترتيبات بديلة للعمال الفائضين وموظفي الخدمة المدنية	مرتفع	انخفاض الاهتمام السياسي والعام بسياسات التقليل
تدريب مدراء رفيعي المستوى على أهمية وفوائد وضرورة وجود نظام للإدارة والرقابة المالية ووظيفة تدقيق داخلي مستقلة.	مرتفع	عدد غير كاف من المديرين المديرين بسبب التغييرات المتكررة في كبار المديرين.
إنشاء متاجر واحدة وبوابة حكومية واحدة	متوسط	عدم كفاية أنظمة تكنولوجيا المعلومات غير الموصولة لتقديم خدمات عامة أفضل
مشاورات منتظمة مع أصحاب المصلحة لتحديث الجداول الزمنية في الوقت المناسب من أجل تنفيذ الأنشطة بكفاءة.	متوسط	التأخير في اعتماد اللوائح والوثائق النموذجية اللازمة لتنفيذ اللوائح.
التعديلات التنظيمية وتبسيط الإجراءات لتعديل القوانين الخاصة مع القانون	منخفض إلى متوسط	العبء الإداري على الموظفين
إشراك الخبراء والمساعدة الفنية.	مرتفع	وجود سجلات رسمية محفوظة فقط في شكل مادي وليس إلكتروني، أو مستندات في شكل إلكتروني غير منظم بشكل كافٍ، أو نقص في توحيد البيانات.
تدريبات لجميع العاملين في الهيئات للتعرف على الآثار الإيجابية لآلية إنشاء أنظمة إدارة الجودة.	مرتفع	مقاومة التغيير. ربما في الأشكال التالية:

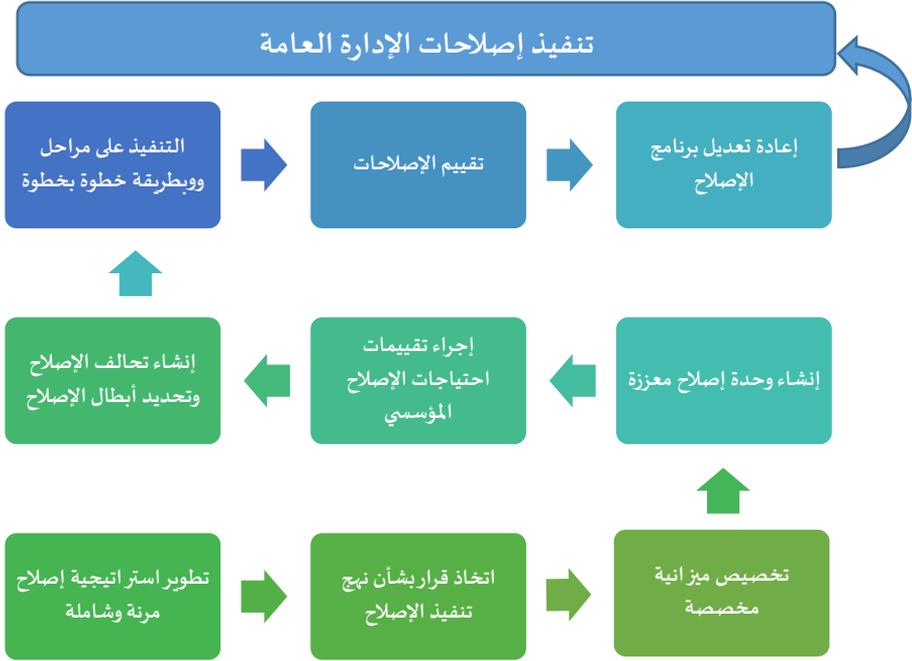
<p>تدريب خاص للإدارة فقط.</p> <p>تحديد الأدوار الواضحة لجميع المشاركين في هذه العملية.</p>		<p>1. لن يكون الموظفون والمدراء في مختلف المؤسسات العامة دافعاً كافياً للتغييرات داخل الهيكل الحالي.</p> <p>2. إدارة الجهات المشاركة بشكل غير كاف في تنفيذ المشروع، بطريقة لا تقدم الدعم الكافي.</p> <p>3. يخشى الموظفون في الهيئات تغيير الأساليب المتبعة في أداء المهام.</p>
<p>تعزيز مبادئ الانفتاح والشفافية في الإدارة العامة، وتطوير الثقافة السياسية التشاركية وإقامة شراكات بين الإدارة العامة ومنظمات المجتمع المدني</p>	<p>متوسط الى مرتفع</p>	<p>الدافع غير الكافي للموظفين في الهيئات الإدارية الحكومية لتغيير الطريقة الراسخة في القيام بالأشياء.</p>
<p>ضمان الدعم الجماهيري لممارسة الضغط على السلطات ذات الصلة لتضمين نص القوانين التي من شأن تنفيذها أن يمكن تحقيق الهدف المحدد.</p>	<p>مرتفع</p>	<p>عدم الاتساق في مواقف المؤسسات ذات الصلة والمشاركة في عملية صياغة اللوائح، والتأخير في المواعيد النهائية لاعتماد القوانين، ونص القانون يحتوي على حلول لن تكون فعالة في الممارسة العملية لتحقيق الهدف المحدد.</p>
<p>سيكون من الضروري إنشاء آلية تنسيق من خلال مجموعات العمل الفنية المختلفة والاتصالات غير الرسمية والاجتماعات الرسمية المنتظمة بين مختلف أصحاب المصلحة والمؤسسات المانحة</p>	<p>متوسط إلى منخفض</p>	<p>تتداخل أنشطة البرنامج مع تدخلات أخرى من المجتمع الدولي</p>

المصدر: من إعداد المؤلفين باستخدام وثائق مشروع "مساندة ليبيا" التابع للاتحاد الأوروبي والنص

6.4 اقتراحات التنفيذ خطوة بخطوة

بالنظر إلى الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية الفريدة في ليبيا، فضلاً عن التقاليد الإدارية للإدارة العامة الليبية، يجب أن يبدأ برنامج إصلاح الإدارة العامة بوضع استراتيجية إصلاح مرنة وشاملة واختيار نهج تنفيذ الإصلاح، لهذا الغرض، يجب إنشاء وحدة إصلاح قوية داخل مكتب رئيس الوزراء، ذات صلاحيات واضحة، وموارد بشرية مؤهلة وتمويل كافٍ. وبدلاً من ذلك، يمكن إسناد مهمة تصميم وتنفيذ إصلاح الإدارة الحكومية إلى إحدى الوزارات. ومع ذلك، للتمكين من تنسيق أفضل لأنشطة الإصلاح، من الأفضل إنشاء وحدة خاصة داخل مكتب رئيس الوزراء.

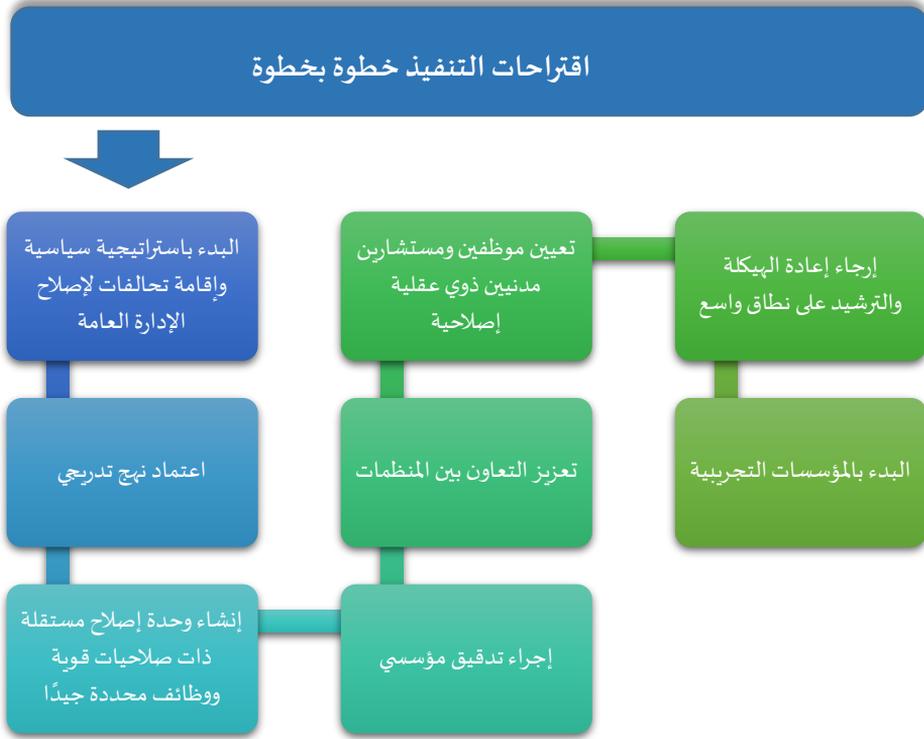
الشكل 21: المنهجية المقترحة لإصلاح الإدارة العامة في ليبيا



المصدر: من إعداد المؤلفين

أولاً وقبل كل شيء، يجب أن تتمثل مهمة وحدة تنسيق إصلاح الإدارة الحكومية في إجراء تقييم لاحتياجات الإصلاح المؤسسي وتصميم إصلاحات فريدة لكل مجال من مجالات إصلاح الإدارة الحكومية. لضمان أن يتجذر إصلاح الإدارة الحكومية في الوزارات المختلفة والمؤسسات العامة الأخرى، كما يمكن اختيار رواد الإصلاح في كل مؤسسة والعمل معهم أثناء عملية الإصلاح. يجب وضع إستراتيجية إصلاح تدريجية ولكن مخططة موضع التنفيذ من خلال تنفيذ مرحلي لكل عملية إصلاح معينة. يجب على وحدة تنسيق إصلاح الإدارة الحكومية إجراء تقييم نصف سنوي وسنوي لعملية الإصلاح وتقديم تقرير عنه. يجب تقديم تقارير المراقبة السنوية عبر الإنترنت وكذلك في شكل مكتوب. يحتاج برنامج الإصلاح إلى التعديل عندما تتغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. يظهر نموذج تنفيذ الإصلاح هذا في الشكل 21. يمكن رؤية استراتيجية التنفيذ خطوة بخطوة للإصلاحات الفردية في الشكل 22.

الشكل 22: استراتيجية التنفيذ المقترحة خطوة بخطوة للإصلاحات الفردية



المصدر: من إعداد المؤلفين

على غرار نموذج تنفيذ الإصلاح العام الوارد في الشكل 18، يجب أن تبدأ استراتيجية تنفيذ الإصلاحات الفردية باستراتيجية سياسية وإنشاء تحالفات لإصلاح الإدارة العامة، حيث من المحتمل أن تهدد مراكز القوى القائمة والثقافات المؤسسية. وبدلاً من القيام بسلسلة من الإصلاحات الفنية، يجب أن تكون هناك استراتيجية لتوليد الدعم، وضمان المشاركة، وتقليل المخاطر السياسية، والتخلص من المفسدين. لذلك، يجب أن تكون استراتيجية الإصلاح مرنة بما يكفي للنمو مع التطورات في البيئة السياسية وعملية الإصلاح الأوسع (IFIT، 2020).

ومن أجل تنفيذ إصلاح الإدارة العامة، يجب على الحكومة تحديد رواد الإصلاح والعمل معهم من بين السياسيين المشهورين والأكاديميين ورجال الأعمال وقادة المجتمع المدني وموظفي الخدمة المدنية الذين لديهم صلات مع مجموعة من الوزارات والمنظمات العامة الأخرى. يجب أن يدافع هؤلاء الأبطال عن الإصلاح داخليًا وعلنيًا، ويسهلوا التعاون ويضمنوا استدامة العملية على المدى الطويل.

يجب أن يوفر الحلفاء من القطاع الخاص الخبرة الفنية ومصدرًا للموظفين المهرة للخدمة المدنية، فضلاً عن كونهم الملاذ الجديد للخريجين الجدد للتوظيف. ومع ذلك، فإن هذا يتطلب قطاعًا خاصًا أكثر تطورًا، على المستوى الليبي والدولي، ومستوى متزايدًا من قدرة القطاع الخاص على استيعاب القوى العاملة الليبية، حيث إن إحدى استراتيجيات إصلاح الإدارة العامة الأكثر حاجة في ليبيا هي تقليص عدد القوى العاملة الإضافية وإعادة توجيهها إلى القطاع الخاص، وكذلك تشجيعهم على إنشاء أعمالهم التجارية الخاصة بهم كرجال أعمال.

يمكن للحلفاء بين المنظمات غير الحكومية والأكاديميين والصحفيين وغيرهم من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني تقديم بيانات لتحسين تصميم الإصلاح، وتسهيل المشاورات مع أصحاب المصلحة خارج الحكومة، وبناء الوعي العام والثقة فيما يتعلق بعملية الإصلاح. وباعتبارهم من المؤيدين والمراقبين، فقد مارسوا الضغط على الحكومة لتنفيذ الإصلاحات. وفي هذا السياق، من المهم بشكل خاص مراعاة الحقائق السياسية للبلد.

في حين أن التغييرات الصغيرة يمكن أن تحدث في غضون ستة أشهر، فمن المرجح أن تستغرق معظم عناصر إصلاح الإدارة العامة ما لا يقل عن ثلاث إلى خمس سنوات حتى يكون لها تأثير واضح وأكثر من عقد لتتجذر (IFIT، 2020). قد يكون الإصلاح المعجل والشامل للإدارة العامة أمرًا مثاليًا، لكن القيود السياسية والقيود على القدرات للسياسات الهشة والمتأثرة بالصراع ستجعل ذلك غير ممكن. لذلك، فإن تقييم المخاطر والفرص السياسية، وكذلك المؤيدين والمعارضين المحتملين في القطاعين العام والخاص، أمر ضروري لتطوير استراتيجية إصلاح مبنية على السياق المحدد.

نظرًا لهشاشة عملية السلام، وانقسام المجتمع، ومعدل البطالة المرتفع، وحقيقة أن الكثير من الناس يعتمدون على الدولة لإطعام أسرهم، سيكون من الأفضل تنفيذ سلسلة من الإصلاحات الأولية الصغيرة في إطار تكتيكي، وذلك بالتركيز على المجالات ذات الأولوية التي يمكن أن تحقق مكاسب سريعة وكسب التأييد الشعبي وتوليد رد فعل سياسي ضئيل. كما ستولد النجاحات المبكرة الإرادة السياسية، وتخلق الزخم، وتجذب التمويل لإصلاحات إضافية أكثر صعوبة. على سبيل المثال، قد تكون التغييرات في عمليات التوظيف أو الشراء مكانًا أفضل للبدء من الجهود الطموحة مثل برامج تقليص الحجم واسعة النطاق في المؤسسات العامة. يجب أن تستند هذه الإصلاحات الإضافية إلى استراتيجية طويلة الأجل و خارطة طريق متعددة السنوات، ومرنة بما يكفي للاستفادة من الفرص الناشئة، ومعالجة العقبات الجديدة، وتغيير المسار إذا فشل أي نهج واحد.

تمثل إحدى الخطوات الإستراتيجية لتنفيذ مثل هذه المجموعة الواسعة من الإصلاحات في الإدارة العامة في إنشاء وحدة إصلاح مستقلة ذات صلاحيات قوية ووظائف محددة جيداً. إذ يجب أن تكون آلية أو كيان مستقل - مدعوماً بشكل مثالي من قبل رئيس الدولة / الحكومة - مسؤولاً عن تصميم وتخطيط وتنفيذ ثم تنسيق ومراقبة عملية الإصلاح بالتعاون مع الهيئات الحكومية ذات الصلة. ومن أجل تجنب التدخل السياسي والجمود المؤسسي، يجب أن تكون هذه الوحدة منفصلة عن الهيئة الحكومية التي تشرف على الشؤون العامة والخدمة المدنية. كما يجب أن تكون وحدة إصلاح الإدارة العامة في مكتب يتمتع بالإرادة السياسية والنفوذ، ويفضل أن يكون ذلك لرئيس الدولة / الحكومة أو أي مسؤول آخر رفيع المستوى. ومن أجل الحفاظ على الزخم والدعم، يجب أن تقدم وحدة الإصلاح تقاريرها مباشرة إلى هذا المسؤول على أساس شهري والتأكد من اتخاذ القرارات الرئيسية. كما يجب أن تبدأ الوحدة بشكل مثالي بفريق أساسي صغير يتكون من 8-10 مسؤولين كبار مع فهم عميق للديناميكيات المحلية، وشبكات قوية داخل الهيئات الحكومية، ومعرفة جيدة بالتطوير التنظيمي يرأسها شخصية محترمة ومعروفة.

بالإضافة إلى الفريق الأساسي، يمكن للوحدة أن تضم أعضاء من المجتمع المدني المحلي و / أو القطاع الخاص الذين يجلبون مجموعة من الخبرات لعملية الإصلاح، ويكونون قادرين على مواجهة الجمود المؤسسي، ويفضل أن يكون لديهم بعض الخبرة في العمل مع الحكومة أو معها. كما يمكن أيضاً تعيين متخصصين محليين ودوليين لدعم مهام محددة حسب الحاجة. ولتقليل الارتباك والتكرار والتدخل، يجب تحديد صلاحيات وحدة الإصلاح واختصاصاتها بوضوح، فضلاً عن مسؤوليات الهيئات الحكومية المشاركة في عملية الإصلاح.

عند استخدام التقييم الذي يوجه الاستراتيجية السياسية والتوسع فيه، يجب أن تبدأ وحدة إصلاح الإدارة العامة بالتشاور مع كبار المسؤولين الحكوميين والشخصيات السياسية الرئيسية في الحكومة والأحزاب / الجماعات المعارضة، وغيرهم من المطلعين على الأعمال الداخلية للحكومة، لذلك لبناء الدعم الداخلي وتحديد القضايا ذات الأولوية التي يجب معالجتها في عملية الإصلاح. ومن أجل تصميم حزمة من الإصلاحات المناسبة والمستجيبة للاحتياجات المحلية، يجب على الوحدة بعد ذلك إجراء تدقيق شامل للتشريعات واللوائح والإجراءات التي توجه عمليات الخدمة المدنية، وكذلك هيكل وعدد ووظائف وقدرات الهيئات الحكومية ذات الصلة والموظفين على المستويين الوطني ودون الوطني.

وستكون المراجعة أو التدقيق بمثابة عملية جرد وتقييم للاحتياجات. وتساعد وحدة الإصلاح على تحديد الثغرات التي يجب معالجتها من أجل مواءمة الخدمة المدنية مع وظائف الحكومة وأهداف الإدارة. كما يوضح التكاليف المالية والتكاليف الأخرى للخدمة المدنية غير الفعالة، مما يساعد على إحباط المفسدين.

باستخدام التدقيق كخط أساس، يجب أن تعمل وحدة الإصلاح مع الموظفين المعنيين عبر الحكومة لتحديد المؤشرات المناسبة لتتبع التقدم وقياس الأثر، واستخدام هذه المعلومات لتحسين عملية الإصلاح بمرور الوقت. ويمكن استخدام نتائج المراقبة والتقييم المتسقة والمستمرة لإظهار التغيير للعموم وتحقيق إصلاح أكثر شمولاً.

بينما تقوم وحدة إصلاح الإدارة العامة بتنسيق العملية، تقوم مجموعة من الهيئات الحكومية والموظفين بتنفيذ الإصلاحات. نظرًا لأن هذه الهيئات غالبًا ما تعمل في عزلة تشجع الإقليمية، يجب أن تتضمن عملية الإصلاح آليات لضمان إدراك الموظفين لفوائد التغيير، وتقديم مدخلات في التصميم، وإتاحة الفرصة لهم للتعبير عن مخاوفهم، والتعاون في التنفيذ والرصد.

يجب أن تضمن فرق العمل المشتركة بين الإدارات أو اللجان العاملة التصميم المشترك لخصائص عمليات الإصلاح والتعاون المستدام في التنفيذ. كما يجب أن يكون عمل هذه الفرق هو المسؤولية الأساسية للموظفين المعيّنين، وليس وظيفة إضافية لمهام أخرى.

بالإضافة إلى الأدوار والمسؤوليات التي تحددها وحدة الإصلاح، يمكن للفرق المشتركة بين الإدارات وضع مبادئ توجيهية مشتركة للتعاون لتركيز عملها. ويمكنهم استخدام العمليات الميسرة لتحديد التحديات التي يواجهونها، وتبسيط الضوء على أسبابها والحلول الممكنة، والتفكير في عملية التنفيذ وتكييفها لتحسين النتائج. ولتحفيز التعاون، قد تقدم الحكومة للوزارات عددًا محدودًا من المناصب الجديدة ذات الرواتب العالية إذا قامت بتطوير وتنفيذ خطة إصلاح تعاونية مع مؤشرات واضحة للنجاح.

في حين أن الخدمة المدنية المتضخمة قد تحتاج إلى إعادة هيكلة وتبسيط، فمن المرجح أن تتم مقاومة هذه الإجراءات وتأخيرها وتتطلب أطولًا زمنية أطول. ولهذا السبب، غالبًا ما يكون من الأفضل البدء بتعيين موظفين جدد لديهم المهارات اللازمة لتنفيذ الإصلاحات ذات الأولوية وتنشيط الخدمة العامة. في وقت مبكر من العملية، كما يجب أن يكون التوظيف سريعًا ومركّزًا، وذلك بهدف جذب الأفراد ذوي المهارات العالية الذين يؤمنون بالإصلاح إلى المناصب الرئيسية. في حين قد يتم إعادة تعيين بعض الموظفين، يجب أن يكون التركيز على تعيين موظفين جدد ليكونوا وكلاء التغيير داخل النظام، بما في ذلك من خارج الدولة ومن القطاع الخاص أو المجتمع المدني. ويجب إعطاء الموظفين الجدد الموارد اللازمة لإجراء الإصلاحات وتغيير الثقافة المؤسسية.

من أجل جذب الأفراد المؤهلين تأهيلا عاليا إلى الخدمة المدنية على المدى المتوسط إلى الطويل، قد تنشئ الإدارة برنامج المسار السريع لتدفقات القيادة. في حين أن الخدمة المدنية قد لا تقدم أجرًا قائمًا على السوق، فإن هذه البرامج توفر نوعًا من الاعتراف والتقدم الوظيفي المتسارع الذي

يسهل التوظيف الاستراتيجي. وتُظهر الخبرة في البلدان النامية الأخرى أن الأمن الوظيفي والتقدم الوظيفي الذي يمكن التنبؤ به، بناءً على جداول الأجور الشفافة وتقييمات الأداء، فعالان مثل التعويض المستند إلى السوق في جذب الموظفين المهرة. "في حين أن الدول التي تتعامل مع قيود رأس المال البشري قد قدمت مكافآت مرتبطة بالأداء لجذب موظفي الخدمة المدنية المؤهلين، فإن النهج الأكثر شيوعاً هو اتباع الثقافة المؤسسية السائدة من حيث الحوافز" (IFIT، 2020).

بعد الموجة الأولى من التعيينات، يجب أن تركز وحدة الإصلاح على إنشاء نظام توظيف قائم على الجدارة وشفاف وشامل. سيظهر هذا التزام الحكومة بالإصلاح، وتعزيز الثقة العامة، والمساهمة بشكل كبير في تطوير نظام إدارة عامة محترف وفعال. يجب أن يتم التوظيف على مراحل، بدءاً من الاختبارات الموحدة إلى المقابلات الجماعية، والتي تكون مفتوحة لتدقيق المجتمع المدني وتسجيلها إذا كانت ستتم مراجعتها لاحقاً. وفي بعض الحالات، قد تضع مؤسسة مستقلة أسئلة للامتحانات والمقابلات لتقليل التدخل. كما يجب أن تتضمن العملية إجراءات لحل الشكاوى والاستئناف على القرارات. ويمكن أن تضمن الحوسبة أن جميع المرشحين يخضعون لنفس العملية وأن يتم تصميمها لتأكيد مؤهلاتهم. تكتسب العمليات الشفافة أهمية خاصة في ليبيا، حيث أثر التمييز على أساس القبيلة وعوامل أخرى على التجنيد لفترة طويلة منذ قيام الدولة. وينبغي تشجيع سياسات التوظيف القائمة على الإنصاف، على الرغم من أن الآثار السياسية قد تتطلب نهجاً تدريجياً أو هادئاً، مثل البدء بمناصب منخفضة المستوى أو تركيز التوظيف على منطقة مهمشة.

بالنظر إلى ميل الحكومات المتعاقبة إلى إنشاء كيانات ومناصب جديدة، في المراحل الأولى من عملية الإصلاح، ستحتاج وحدة إصلاح الإدارة العامة في النهاية إلى العمل مع الموظفين المعينين لإعادة هيكلة الخدمة المدنية المتضخمة إلى الوظائف الأساسية للدولة وبالتالي إحداث تغيير في الثقافة والعقلية الإدارية. لذلك، عند تنفيذ عملية إعادة الهيكلة والتحول الصعبة، يجب أن تعمل وحدة الإصلاح مع كبار المسؤولين على إعادة الهيكلة، بدلاً من اتباع نهج الخصومة، باستخدام نتائج التدقيق لإبراز فوائدها وتحفيزهم على العمل مع بعضهم البعض في تطوير الإصلاح. خطط ذات نتائج قابلة للقياس، لا سيما من خلال فرق العمل المشتركة بين الإدارات. يجب على الجهة الحكومية التي تشرف على الشؤون العامة والخدمة المدنية أن تتولى هذا الدور التنسيقي طويل المدى. كما أنه من الأفضل لوحدة الإصلاح أن تقدم تقارير متكررة إلى البرلمان والمجتمع المدني حول اتجاه الإصلاح والنتائج التي تم تحقيقها حتى الآن، من أجل الحصول على دعمهم.

بطبيعتها، ستتطلب بعض عناصر برنامج الإصلاح المحدد في هذا التقرير، مثل إعادة هيكلة الوزارة وتقليص حجمها، والتخفيض من عدد الموظفين الحاليين، لا سيما ذوي إنتاجية منخفضة وكفاءة

أقل. علاوة على ذلك، حيث ستم مقاومة التقليل والتدخل فيه، يجب معالجته لاحقاً في عملية الإصلاح والاضطلاع به بشكل تدريجي. وبدلاً من تقليص عددهم، سيكون من الأفضل إعادة تدريبهم وإعادة نشرهم في القطاع الخاص. وفي الحالات التي لا تكون فيها المؤسسات العامة قادرة على تسريح الموظفين لأي سبب من الأسباب، يجب إعادة تعيين الموظفين الذين يعانون من مشاكل إلى وظائف حيث سيتسببون فيها بأقل قدر من الضرر، وفي النهاية يتم تقديم تقاعد مبكر أو حزم إنهاء خدمة جذابة للمغادرة الطوعية.

قبل أن تتمكن الحكومة الليبية من تنفيذ إصلاح شامل وكامل لإدارتها العامة، يجب أن تبدأ في إطار منظمة معينة. ستكون مثل هذه المنظمة التي يمكنها أن تعكس صورتها وتقرر ما هو ضروري وما هو غير ضروري.

6.5 المراقبة والتقييم والإبلاغ

يجب تطوير نظام لرصد وتقييم والإبلاغ عن إصلاحات الإدارة العامة، مع مراعاة الاحتياجات الفعلية / العاجلة للبلد وكذلك آراء جميع أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين المشاركين في تنفيذ الإصلاحات المقترحة في هذا التقرير. ويجب أن يكون هذا النظام شفافاً وشاملاً ومفتوحاً لجميع الأطراف المهتمة ويقدم معلومات في الوقت المناسب عن التقدم المحرز.

يجب أن تكون الحكومة الليبية، ويفضل أن تكون وحدة داخل مكتب رئيس الوزراء، مسؤولة عن إنشاء وإدارة وتنسيق وتحسين مستمر لنظام الرصد والإبلاغ والتقييم لخارطة الطريق المقترحة. كما ستكون جميع الوزارات والمؤسسات التابعة لها المشاركة في تنفيذ الإصلاحات المقترحة في هذا التقرير مسؤولة عن توفير المعلومات اللازمة على أساس منتظم وكذلك عند الطلب.

يجب إعداد التقارير المتعلقة بتنفيذ الإصلاحات وتقديمها إلى الحكومة على أساس نصف سنوي، بينما يمكن جمع المعلومات المتعلقة بالتقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل المقترحة على أساس ربع سنوي لضمان التحديد المبكر لأي تأخير أو مشاكل تتطلب اهتمام الحكومة. كما يجب على الحكومة تقديم تقارير سنوية ومخصصة لمراجعة أي هيئة معينة.

يجب أن يتم رصد إصلاحات الإدارة العامة من خلال تتبع تنفيذ الإجراءات الفردية وتقييم التقدم نحو أهداف السياسة من خلال قياس مؤشرات الأداء المحددة لكل هدف من أهداف السياسة. ومن أجل تسهيل هذه العملية، تم تحديد عدد من المؤشرات الرئيسية في هذا التقرير لقياس التقدم المحرز في تنفيذ الإصلاحات. ويمكن للحكومة، بالتعاون مع المؤسسات الأخرى ذات الصلة، تحديد العديد من مؤشرات الأداء الأخرى وصياغة "جواز سفر المؤشر" لكل من مؤشرات الأداء. ومن شأن هذه الممارسة أن تسهل جمع بيانات شاملة وفي الوقت المناسب عن هذه المؤشرات.

ويجب تضمين معلومات موجزة عن حالة مؤشرات الأداء ودرجة النجاح وفقاً لكل مؤشر في الحكومة 'تقارير التنفيذ السنوية'. كما ينبغي إجراء تقييمات منتصف المدة وما بعدها من قبل مؤسسات خارجية مستقلة يتم التعاقد عليها من خلال عملية شراء تنافسية، لضمان رؤية غير منحازة للتقدم المحرز في تنفيذ الإصلاح.

ينبغي إيلاء أهمية كبيرة لإشراك جميع أصحاب المصلحة بطريقة مسؤولة وتشاركية أثناء تصميم الإصلاحات. وضمن هذا الإطار، يجب أن تكون جميع التقارير والتقييمات متاحة للعموم على موقع الحكومة على الإنترنت.

6.6 دور المجتمع الدولي في تنفيذ برنامج إصلاح الإدارة العامة في ليبيا

يمكن للمجتمع الدولي أن يقدم المساعدة في بناء مؤسسات وعمليات الدولة. وهذه ليست مهمة يمكن لليبيا الجديدة أن تديرها بمفردها، وهذا مجال رئيسي حيث تكون المساعدة الدولية ضرورية لجهود بناء الدولة في ليبيا. كما يجب أن يكون الهدف هو العمل مع السلطات الليبية من أجل تعزيز قدراتها على تقديم الخدمات العامة.

ومع ذلك، يجب أن تركز مشاركة المجتمع الدولي على ما تحتاجه ليبيا لأداء وظائفها كدولة ذات سيادة فعالة، على الصعيدين المحلي والدولي، ولكن يجب تقديم هذا الدعم بحذر. وأفضل طريقة لفعل ذلك ستكون من خلال القنوات الدبلوماسية في شكل دعم استشاري ومراقبة مستمر.

تتمتع المنظمات غير الحكومية الدولية بإمكانيات كبيرة لدعم الثقافة السياسية الديمقراطية الناشئة والمجتمع المدني في البلد. إذ تتطلب ليبيا الجديدة إقامة وتعزيز نظام حزبي وانتخابات وإعلام وقضاء مستقل. وتعد المساعدة الفنية في إنشاء أنظمة قانونية على الجبهتين السياسية والاقتصادية شرطاً أساسياً لانتقال ليبيا نحو الديمقراطية.

تصورات من أجريت معهم المقابلات حول دور المجتمع الدولي

- يجب أن تساعد القوات الدولية وتساهم في إرادة الشعب الليبي بدلاً من فرض نموذج معين.

7

ملاحظات ختامية

نظرا لكون ليبيا بلد في شمال إفريقيا، مجاور للبحر الأبيض المتوسط، مع عدد قليل من السكان ولكن جغرافيا كبيرة. لم يكن من الممكن إقامة تقليد إداري في ليبيا، الدولة التي عاشت ما مجموعه قرناً من الزمان تحت حكم الجماهيرية، وهي تجربة استعمارية إيطالية ومملكة وتجربة اشتراكية بعد الحكم العثماني. والسبب في ذلك هو أنه بالإضافة إلى تجربة التغييرات المذكورة بإيجاز، أنشأ القذافي تشكياً جديداً يسمى التجمعات الشعبية من خلال إضعاف أو تدمير جميع مؤسسات الدولة، ولكن دون أن يكون متجذراً في هذا النظام.

وعلى الرغم من محاولة إنجاز بعض الإصلاحات منذ العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، إلا أنها لم تنجح لأن الحصار السياسي والاقتصادي للولايات المتحدة الأمريكية أضعف الهيكل الاقتصادي، وكان للقبائل أهمية كبيرة في البنية الاجتماعية للبلاد، ولم تكن لدى الحكام الليبيين في ذلك الوقت رؤية جادة وحاسمة للإصلاحات. ورغم أن أجواء التفاؤل سادت في البلاد بعد ثورة 2011، إلا أن هذا الوضع سرعان ما انجر إلى حرب أهلية وانقسمت البلاد إلى قسمين شرقي وغربي. ولهذا السبب، لم يكن من الممكن إجراء إصلاحات اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية جادة في البلاد.

وعلى الرغم من التخطيط لبعض الإصلاحات الطفيفة، إلا أنها لم تُنفذ بسبب ضعف الإدارة العامة وحماقتها واختلال وظيفتها، وهي أداة تنفيذها.

بالإضافة إلى القدرات الإدارية الضعيفة، على المستويين المحلي والحكومي المركزي، يمكن تحديد عدد من المشاكل الرئيسية الأخرى للإدارة العامة في ليبيا، بما في ذلك:

- الدور الذي لا يزال غير محدد للمناطق والتفاعلات بين مستويات الحكومة، والتي تخلق تضارباً في السلطة والازدواجية وعدم الكفاءة،
- التنفيذ السيئ للامركزية،
- عدم وجود معايير خدمة واضحة ومعايير قياس الأداء في تقديم الخدمات المحلية،
- تهشم كبير وصغر حجم وحدات الحكم المحلي،
- درجة غير كافية من استقلالية الإيرادات وسلطات الحكومة المحلية،

- الميراث الإداري: التنظيم والتوظيف والمكافأة للبيروقراطيات العامة على أساس القربة أو المحسوبية السياسية، والتي تحول الخدمة العامة إلى امتياز أو استحقاق،
- الفساد العام، الذي يُعرّف تقليدياً بأنه استخدام المنصب العام لتحقيق مكاسب خاصة، إما من خلال تخصيص الموارد الرسمية أو تحصيل إيجار معين مقابل أداء المهام الرسمية،
- يمكن تعريف الاستيلاء السياسي على أنه تخريب للسياسة العامة بناءً على التفضيلات التقديرية لعدد محدود من الجهات الفاعلة في النظام،

تعتبر بعض هذه المشاكل ملحة للغاية وتنتظر حلاً عاجلاً. ومع ذلك، فإن إصلاحات الإدارة العامة بطبيعتها لا تسفر عادة عن نتائج فورية. ومن الضروري خلق بيئة مواتية لتنفيذ بعض الإصلاحات، وإعداد المواطنين وموظفي الخدمة المدنية، والقيام بأعمال تحضيرية أخرى. بعض الإصلاحات هي تلك التي يمكن إطلاقها بعد التنفيذ الناجح للإصلاحات الأخرى. ولا مفر من الفشل إذا تم بذل جهود الإصلاح قبل تهيئة بيئة مواتية للإصلاح. لذلك، فإن توقيت الإصلاحات لا يقل أهمية عن محتواها. وما هي إصلاحات الإدارة العامة التي يجب أن تحظى بالأولوية، وأي منها سيكلف، وأي منها يجب أن يتم تنفيذه أولاً، كما يجب أن يتم تفصيلها في خطة إصلاح رئيسية يجب إعدادها بالتشاور مع مجموعة واسعة من المجتمع الليبي، بما في ذلك مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وممثلي القطاع العام، الذين سينصب تركيزهم على تحقيق الاستقرار في البلاد. يعرض الشكل 23 بعض الميزات التي يجب دمجها في برنامج إصلاح جيد.

الشكل 23: الحوكمة الفعالة



بالإضافة إلى إصلاحات الإدارة العامة، هناك عدد من الإجراءات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تهدف إلى تسهيل حياة الشعب الليبي وتحقيق الاستقرار في البلاد. ولضمان التنفيذ الفعال لاستراتيجيات إصلاح الإدارة العامة، يجب توضيح أدوار ومسؤوليات جميع أصحاب المصلحة داخل هياكل الحكم الوطنية والمحلية. كما يجب إنشاء إدارة متخصصة في ديوان رئيس الوزراء للإشراف على تنفيذ الإصلاحات المقترحة في هذا التقرير.

لم يتم اقتراح إصلاحات الإدارة العامة الواردة في هذا التقرير من خلال محاكاة أي نموذج إصلاحي، ولكن تم تحديدها من خلال فحص الإصلاحات المنفذة في البلدان المتقدمة والمتخلفة ونماذج الإصلاح الرائدة في العالم، وتحديد تلك المناسبة لظروف ليبيا الخاصة، وإنشاء نموذج إصلاح خاص لليبيا. فمصادر كل عنصر من عناصر حزمة إصلاح الإدارة العامة المعروضة في هذا التقرير هي نماذج إصلاح مختلفة، تم اختيارها واحدة تلو الأخرى وتضمينها في هذه الحزمة وفقاً لمبادئ الملاءمة لظروف ليبيا وسهولة تطبيقها في ظل ظروف البلد الهشة (الجدول 22).

من ناحية أخرى، فإن نموذج إصلاح الإدارة العامة المقترح لليبيا في هذا التقرير هو نموذج شامل يأخذ في الاعتبار ليس فقط القليل من الأبعاد ولكن جميع الأبعاد المختلفة التي تتكون منها الإدارة العامة. وهذا النموذج هو نموذج فريد يشمل العملية والموارد البشرية والهيكل التنظيمي والتكنولوجيا والعناصر البيئية (البيئة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية) التي تشكل الإدارة العامة ككل. ويتضمن هذا بشكل خاص إعادة تصميم هيكل المنظمات لتحسين الفعالية والكفاءة، بالإضافة إلى إدخال مناهج إدارية جديدة في القطاع العام، وإنشاء خدمة مدنية محايدة ومهنية، وتقليل حجم الإدارة العامة، وتطوير القطاع الخاص وتوجيه جزء من أولئك الذين يسعون للتوظيف في الدولة إلى القطاع الخاص، وتشجيع المجتمع المدني ليصبح لاعباً مهماً في السيطرة على الإدارة العامة وإقامة شراكات خدمية مع الإدارة العامة في تقديم العديد من الخدمات العامة، ونقل الواجبات والسلطات المحلية من المركزية من الحكومة إلى الحكومات المحلية، وتعزيز صنع القرار الحكومي وقدرات التنسيق، وإدخال الابتكارات في تقديم الخدمات العامة، وخاصة الحكومة الإلكترونية، والقيام بالإصلاحات اللازمة لمنع تفشي الفساد في البلاد ولتنمية الثقافة الأخلاقية.

كما يتبين أن قائمة الإصلاحات تم تحديدها في هذا التقرير طويلة، والإصلاحات الواردة في هذه القائمة مرتبطة في الواقع ببعضها البعض بشكل مباشر، والتنفيذ الناجح لأحدها سيسهل تنفيذ الآخر. ومن ناحية أخرى، إذا فشلت بعض عناصر هذا النموذج الإصلاحي أو تم سحبها لأسباب مختلفة، فإن هذا سيخلق إحجاماً عن تنفيذ البعض الآخر. على سبيل المثال، لا ينبغي فهم إعادة الهيكلة على أنها مجرد إضافة وكالات جديدة إلى الحكومة المركزية أو مراجعة الهياكل الإدارية

للمؤسسات القائمة. وبدلاً من ذلك، يجب أن يشمل القضاء على البيروقراطية، وتقليص الحجم، واللامركزية في السلطة، وتحسين الفعالية التنظيمية من خلال الخصخصة، والتسويق، والشراكات، والإنتاج المشترك.

الجدول 22. الأسس النظرية للإصلاحات المقترحة

المكون	المصدر	الأدوات
اعتماد تقنيات الإدارة الجديدة	الإدارة العامة الجديدة	الدفع مقابل الأداء، ميزانية الأداء، التعاقد الخارجي، تقسيم المشتري / المزود، إدارة الجودة، الإدارة الإستراتيجية
التوجه نحو المواطن	القيمة العامة، الإدارة العامة الجديدة	مواثيق المواطنين
آليات حول نوع السوق	الإدارة العامة الجديدة	الاستعانة بمصادر خارجية، والمنافسة العامة / العامة والعامة / الخاصة، وتقسيم المشتري والمزود، والقوائم
تفويض السلطة	الإدارة العامة الجديدة	تصنيف الوحدات، والمنظمات الأصغر حجماً والأكثر تلقاً، والإدارة المهنية، واللامركزية للحكومات المحلية
مقياس الأداء	الإدارة العامة الجديدة	مراقبة المخرجات والمساءلة، ومعايير الأداء، عقود متفاوض عليها لكبار موظفي الخدمة المدنية، والأجر المرتبط بالأداء
الانضباط والاقتصاد في الانفاق	الإدارة العامة الويبرية (Weberian)، الإدارة العامة الجديدة	ميزانية البرامج والمخرجات، قيود التوظيف، تقليص حجم الموظفين
الفصل السياسي - الإداري	الإدارة العامة الجديدة	إنشاء وكالات تنفيذية بحتة، ووكالات تنظيمية، وخدمة مدنية محايدة
انتشار استخدام الحكومة الإلكترونية	الإدارة العامة الجديدة	خدمات الخط الأمامي وترشيد المكتب الخلفي
الإصلاح التنظيمي	الإدارة العامة الويبرية (Weberian)، الإدارة العامة الجديدة	الشباك الواحد، قياس الأعباء الإدارية، تبسيط الإجراءات الإدارية
بناء القدرات	الإدارة العامة الويبرية (Weberian)	التدريب، معايير الوظائف، إنشاء وحدات العلاقات العامة، آليات التنسيق بين الوزارات
الآليات الشاملة	الإدارة	تنمية المجتمع المدني، والسياسات الشاملة في الحكومة المركزية والمحلية
استراتيجيات النزاهة ومكافحة الفساد	الإدارة	الشفافية والمساءلة ومدونة قواعد السلوك العامة للخدمات العامة
إعادة تنظيم	الإدارة العامة نيو ويبريان (Neo-Weberian)	إعادة تنظيم الوزارات، والمراجعات الوظيفية، وإصلاح الشركات المملوكة للدولة

المصدر: من إعداد المؤلفين

بالنظر إلى الظروف الفريدة لليبيا، فإن المشاكل الرئيسية هي كما يلي: العبء الاقتصادي على الدولة والتوظيف والثقافة السياسية والبنية الاجتماعية، حقيقة أن جزءًا كبيرًا من السكان يعتمد على الدولة لتوظيفهم، وحقيقة أن موارد البلاد في أيدي الدولة لأن مصدر الدخل الوحيد المهم للبلاد هو النفط والغاز الطبيعي، وقلة الوعي بين المواطنين لمساءلة الدولة بسبب قلة دافعي الضرائب، والإدارة الاشتراكية التي استمرت لسنوات عديدة في إضعاف أو تدمير مؤسساتها، وعدم القدرة على إنشاء بيئة مستقرة بسبب عدم الاستقرار السياسي بعد الثورة والحرب الأهلية، ونقص الكادر السياسي والإداري البصيرة في الدولة.

يتبين أن بعض هذه المشكلات هيكلية، ولكن يمكن تحسين هذه المشكلات ببرامج على المدى الطويل. وهناك جزء آخر وهو المشاكل التي يمكن حلها على المدى القصير والمتوسط من خلال برنامج إصلاح فعال. إن مجال الإصلاح الذي يجب أن تركز عليه ليبيا أكثر من غيره هو تنمية الموارد البشرية، وإنشاء خدمة مدنية قوية تعمل بفعالية وكفاءة، وتأهيل الموظفين العاملين في الإدارة العامة من خلال نظام إدارة موارد بشرية جيدة التصميم. هذا مهم لأن أكثر موارد المنظمة قيمة هي أفرادها، الذين يؤدون وينسقون المهام وينظمون المدخلات وينتجوا المخرجات. لهذا السبب، تعد إدارة الموارد البشرية (HRM) وتنمية الموارد البشرية (HRD) أمرًا بالغ الأهمية للمصلحين الذين يسعون إلى تعزيز فعالية وكفاءة الإدارات العامة. وبينما تركز إدارة الموارد البشرية على الاختيار والتوظيف والتقييم والمكافأة والفرص الوظيفية داخل المنظمة، تشير تنمية الموارد البشرية إلى الأنشطة التنظيمية التي تهدف إلى تحسين مهارات وقدرات القوى العاملة. يُنظر إلى تنمية الموارد البشرية وإدارة الموارد البشرية معًا على أنهما الوسيلتان الأساسيتان لتعزيز تحسينات القدرات التنظيمية - وهو هدف ذو قيمة عالية وضروري للإصلاح الإداري في ليبيا.

لا شك أن الإدارة العامة من أكثر المجالات إلحاحًا لمجالات الإصلاح في ليبيا. لن تؤدي إصلاحات الإدارة العامة إلى الأداء السلس والسريع للمؤسسات العامة فحسب، بل ستقدم أيضًا مساهمة جادة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والاستقرار السياسي للبلاد. في بلد تملأ فيه القبائل والمسلحون الفراغ حيث للدولة نفوذ كبير وحيث الجهات الفاعلة خارج الدولة ضعيفة للغاية وحيث تكون الدولة ضعيفة، كل تحسين سيحدث في الإدارة العامة وهي آلية الدولة للتنفيذ، سوف تنعكس في مجالات أخرى. كما هو الحال في أي مكان آخر، يتكون النظام البيئي العام في ليبيا من عوامل مختلفة تؤثر على بعضها البعض، والإدارة العامة هي أحد هذه العناصر.

يوصي هذا التقرير بإصلاحات في الإدارة العامة تكون مناسبة بشكل خاص وقابلة للتطبيق في ظروف ليبيا. إذا تم تنفيذ الإصلاحات المقترحة في هذا التقرير بشكل صحيح،

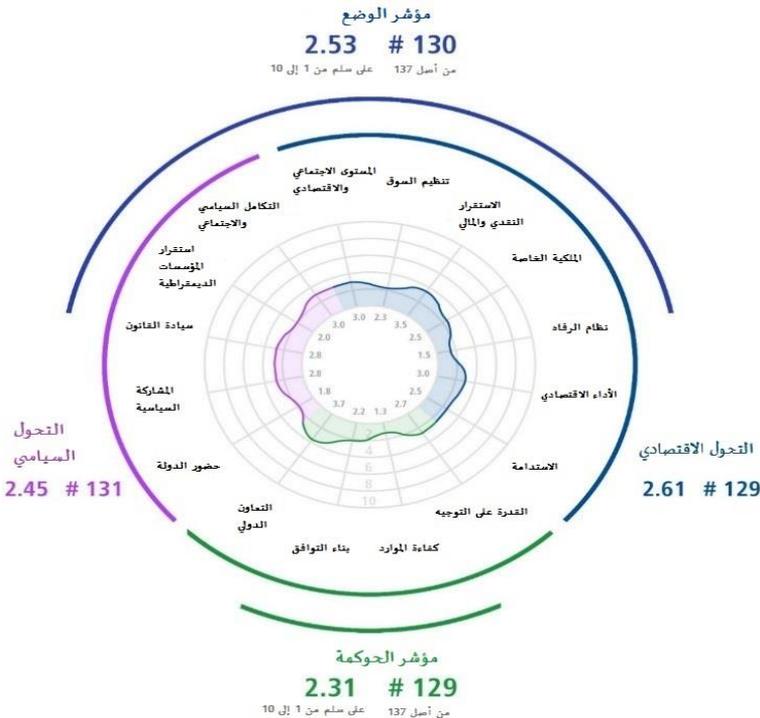
■ ستصبح أدوار وحدود الدولة أكثر وضوحًا،

- سيتم تعزيز الحكومات المحلية وتصبح جهة فاعلة مهمة في التنمية المحلية.
- سيتم تقديم الخدمات العامة للمواطنين بسهولة أكبر وبتكلفة أقل بفضل تقنيات المعلومات والاتصالات والأساليب الجديدة لتقديم الخدمات العامة.
- سوف ينمو القطاع الخاص ويقلل من عبء التوظيف على الدولة.
- يصبح المجتمع المدني وسيطاً بين الدولة ومواطنيها.
- ستتحسن قدرة الحكومة المركزية على توفير الوظائف والخدمات.

وهكذا، فإن الاقتصاد، المرجح من قبل القطاع الخاص - والقائم على الابتكار والتنمية المحلية، سيتعافى بسرعة، وستنخفض مشاكل التوظيف وضيق المواطنين، وسيتم ضمان النظام الاجتماعي، ولن يضطر المواطنون إلى اللجوء إلى قبائلهم لأسباب تتعلق بالعمل والرفاهية، وحتى مكانة الدولة في مؤشر الفساد ستزداد حيث سيتم إغلاق قنوات الفساد من خلال تحديد مجالات الفساد.

ومع ذلك، فإن مؤشرات ليبيا حالياً ضعيفة للغاية وفقاً لمؤشرات الحوكمة (شكل 20).

الشكل 24: مؤشرات الحوكمة في ليبيا مقارنة بمتوسط دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



كما في الشكل 20، تشير جميع المؤشرات إلى وجود مؤشرات الحكم الضعيفة في ليبيا وهي متخلفة عن البلدان المجاورة لها وتتخلف كثيرًا عن أفضل بلد بهامش كبير (African Development Bank, 2018).

الشكل 25: الأفق الزمني لإصلاحات إصلاح الإدارة الحكومية



المصدر: من إعداد المؤلفين

بطبيعة الحال، كما يتضح من الشكل أعلاه، من الصعب جدًا زيادة مكانة ليبيا في مؤشرات الحكم السيئ للغاية على المدى القصير. وفي هذا السياق، هناك حاجة إلى إصلاحات اقتصادية واجتماعية وكذلك برامج الإدارة العامة. وعلاوة على ذلك، يجب تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية بالتزامن مع إصلاحات الإدارة العامة وبطريقة داعمة لبعضها البعض.

يمكن تقسيم الإجراءات التي سيتم اتخاذها في هذا الإطار بإيجاز إلى أربع مجموعات رئيسية: يجب إجراء الانتخابات في البلاد في فترة زمنية قصيرة، ويجب إرساء الاستقرار السياسي، واتخاذ تدابير بناء الثقة بين مختلف شرائح المجتمع. كما يجب إعداد دستور ووثيقة رؤية بمشاركة جميع شرائح المجتمع، ويجب أن تتولى حكومة شرعية وقوية، ويجب أن تبدأ جميع المؤسسات العامة

السياسية والإدارية العمل كوحدة واحدة متحدة. وعلى المدى المتوسط، إلى جانب الخطة الإستراتيجية الشاملة للدولة الليبية، يجب إعداد خطة إستراتيجية لكل قطاع ومؤسسة عامة، على الحكومة المركزية نقل الواجبات والسلطات إلى الحكومات المحلية، ومنع الفساد، وتطوير المجتمع المدني والقطاع الخاص. وتنفيذ استراتيجيات الحكومة الإلكترونية، وينبغي الشروع في عمليات التكيف في مجالات مماثلة. وعلى المدى الطويل، يجب تنفيذ مقترحات الإصلاح الرئيسية، وينبغي إنتاج المشاريع الكبرى، وينبغي اتخاذ تدابير حاسمة ومستقرة، بما في ذلك القضايا الصعبة، من أجل التحول الاقتصادي والاجتماعي والإداري للبلاد. يتم عرض هذه العناصر في الشكل 25:

يمكن تلخيص النقاط الرئيسية لنهج إصلاح الإدارة العامة المعتمد في هذا التقرير تحت العناوين التالية:

- يجب أن يعمل إصلاح الإدارة العامة على توحيد البلاد بدلاً من زيادة تفكيك النظام السياسي
- يجب اعتماد نهج شامل (بما في ذلك جميع أصحاب المصلحة السياسيين، والفئات الاجتماعية المحلية، والقبائل، والسلطات الحكومية المحلية، إلخ)
- يجب تطوير مجموعة أصلية من الإصلاحات باستخدام عناصر من مناهج الإصلاح المختلفة
- يجب أولاً وضع خطة إصلاح ثم تطوير عناصر حزمة الإصلاح
- يجب معالجة الاحتياجات العاجلة للبلاد أولاً
- يجب أن تكون القدرة المؤسسية والإدارية من الأولويات
- يمكن دراسة برامج الإصلاح الصعي الناجحة المنفذة في بلدان أخرى وتكييفها مع ليبيا
- يجب أن يكون القضاء على الفساد والقضاء على الهدر من بين الأولويات
- تُعد مشاركة كبار المسؤولين عاملاً للنجاح، ولكن يجب أيضاً الاستماع إلى المواطنين العاديين والمسؤولين على مستوى الشارع وكذلك بعض الفاعلين الاجتماعيين التقليديين مثل زعماء القبائل
- قياس النجاح مهم
- يجب إعداد خطة عمل بالتشاور مع جميع أصحاب المصلحة في المشروع.
- لا ينصح بالتقليد الميكانيكي "للنماذج" المطورة في مكان آخر.
- يعتبر مناخ الإصلاح مهم.

المراجع

ADB, (2012). *Working Differently in Fragile and Conflict-Affected Situations: The ADB Experience*, Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.

Adly, Amr, (2012). *State Reform and Development in the Middle East: Turkey and Egypt in the Post-Liberalization Era*, London: Routledge.

African Development Bank, (2018). *African economic Outlook*, https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Knowledge/GENERAL_INFRA/AfricanEconomicOutlook2018.pdf.

Agborsangaya-Fiteu, Ozong. 2009. *Governance, Fragility, and Conflict: Reviewing International Governance Reform Experiences in Fragile and Conflict-affected Countries*. Washington, DC: The World Bank.

Agwanda, Billy, (2019). "Public Sector Reforms and Contemporary Reform Challenges to Sustainable Development in Africa", *International Journal of Economics, Business and Politics*, 3 (2), 271-288.

Ahmad S. Moussalli, (1999). *Moderate and Radical Islamic Fundamentalism: The Quest for Modernity, Legitimacy, and the Islamic State*. Gainesville, FL: University Press of Florida.

Akhagbeni, Peace, (2019). *Wide-Spread Effects of Corruption: The Libya Case*, Tallinn University of Technology School of Business and Governance, Bachelor's thesis.

Ali, Hamit E., (2018). "State Transitions from Rigidity to Fragility and Failure: The Case of Middle East and North Africa", *International Journal of Public Administration*, Vol. 41, No. 10.

Ali, Ibrahim, (2020). *Governance, competition and corruption in Libya*, www.unescwa.org.

Amin Saikal & Albrecht Schnabel, (2003). *Democratization in the Middle East: Experiences, Struggles and Challenges*. United Nations University Press, Tokyo.

Anamarija, Musa, (2010). "Agencies in Croatia: Something Old or Something New?" *The EGPA conference*, 8-10 September 2010, Toulouse, France.

Andrea Charron, (2011). *UN Sanctions and Conflict: Responding to Peace and Security Threats*, Security and Conflict Management. London: Routledge.

Andersen, S. C. (2017). From passive to active representation—Experimental evidence on the role of normative values in shaping white and minority bureaucrats' policy attitudes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3), 400-414.

Apleni, Anele and Hanlie Smuts, (2020). "An e-Government Implementation Framework: A Developing Country Case Study", in *Responsible Design, Implementation and Use of Information and*

Communication Technology, Hattingh, M., Matthee, M., Smuts, H., Pappas, I., Dwivedi, Y.K., Mäntymäki, M. (Eds.), Pretoria: Springer.

Ateş, Hamza, (1995). *The Role of Bureaucracy in Socio-Economic Development of the Middle-East: The Turkish and Egyptian Cases*, MA Thesis, Durham University, UK.

Ateş, Hamza, (1999). *An Exploration of the Theory and Practice of New Public Management*, PhD Thesis, The University of Liverpool, UK.

Athalia, Jasheil, (2020). *A Critical Analysis of Libya's State Building Challenges Post Revolution*, <https://www.e-ir.info/author/jasheil-athalia/>

Avellaneda, C. N. (2009). "Mayoral quality and local public finance." *Public Administration Review* 69(3).

Ayee, Joseph R.A., (2008). *Reforming the African Public Sector: Retrospect and Prospects*, Council for the Development of Social Science Research in Africa, Dakar, Senegal.

Baxley, Richard "Shifting Loyalties; Libya's Dynamic Tribalism," *Harvard International Review*, vol. 33, no. 2 (2011), <http://www.questia.com/read/1G1-261641025/shifting-loyalties-libya-s-dynamic-tribalism>.

Baxley, Hugh & others, (2012). *Enhancing Protection Capacity: Policy Guide to the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflicts*, Griffith University, Australia.

Beblavy, Miroslav, (2002). *Management of Civil Service Reform in Central Europe*, World Bank Report, Available at: http://www1.worldbank.org/publicsector/Civilservice/_june2004seminar/chapter3.pdf.

Beblawi, Miroslav, (2002). "Management of Civil Service Reform in Central Europe", in Péteri G. (eds.): *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, OSI - LGI, Budapest.

Bertelli, A. M., M. Hassan, D. Honig, D. Rogger and M. J. Williams (2020). "An agenda for the study of Public Administration in Developing Countries." *Governance* 33(4).

Bertelsmann Stiftung, (2012). *Libya Country Report*. Accessible: <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/lby/ity/2012/itr/mena/>.

Bertelsmann Stiftung, (2014). *BTI 2014-Libya Country Report*.

Bertelsmann Stiftung, (2020). *BTI 2020 Country Report — Libya*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Beschel, Robert P. Jr. and Nicholas Manning, (2000). "Central Mechanisms for Policy Formulation and Coordination", in Salvatore Schiavo Campo and Pachampet Sundaram (eds), *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in A Competitive World*, ADB.

Bhargava, Vinay, (2015). *Engaging Citizens and Civil Society to Promote Good Governance and Development Effectiveness*, The Governance Brief, Issue 23.

Bigdon, C. and Hettige, S., (2003). *Local Governance and Conflict Management*, South Asia Institute, University of Heidelberg.

Bishara, Marwan (2013), *The Invisible Arab: The Promise and Peril of the Arab Revolutions* (New York: Nation Books, 2013), p. 278

Boruvka, E. and J. L. Perry (2020). "Understanding evolving public motivational practices: An institutional analysis." *Governance* 33(3): 565-584.

Bosetti, Louise & others, (2016). *Crime-Proofing Conflict Prevention, Management, and Peacebuilding: A Review of Emerging Good Practice*. United Nations University Centre for Policy Research Occasional Paper 6 August 2016.

Bovaird T. G. G. Van Ryzin and E. Loeffler and S. Parrado, (2014). "Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services", *Jnl Soc. Pol*, 44, 1, 1–23.

Boyle, Francis A. (2013). *Destroying Libya and World Order: The Three-Decade U.S. Campaign to Terminate the Gaddafi Revolution*. Atlanta: Clarity.

Brinkerhoff, D., (2005). 'Rebuilding Governance in Failed States and Post-Conflict Societies: Core Concepts and Cross-Cutting Themes', *Public Administration and Development*, vol. 25, pp.3-14

Brinkerhoff, Derick W. Derick W. and Ronald W. Johnson, (2009). "Decentralized local governance in fragile states: learning from Iraq", *International Review of Administrative Sciences* 75(4).

Briscoe, Ivan & others, (2014). *Peacekeeping Operations in a Changing World*, *Netherlands Institute of International Relations Clingendael*. Netherlands.

Brown, Alvin H., Jr. (2008). *Public Management Reform in Developing Countries: An Empirical Investigation of Operational and Financial Efficiency of Private versus Public Airports in Latin America and the Caribbean*, PhD Tesis, The University of Texas at Arlington, USA.

BTI, 2020, *Libya Country Report*, https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_LBY.pdf,

Busoud, Aref, and Dejan Živković, (2016). "E-Government in Libya", *Sinteza 2016, International Scientific Conference On Ict and E-Business Related Research*.

Campbell, Horace (2013). *Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya: Lessons for Africa in the Forging of African Unity*. New York: Monthly Review Press.

Capasso, Matteo, Jędrzej Czerep, Andrea Dessi, Gabriella Sanchez, (2020). *Libya Country Report, 2020*, Project Report of "Europe's External Action and the Dual Challenges of Limited Statehood and Contested Order".

Carrie Booth Walling, (2013). *All Necessary Measures: The United Nations and Humanitarian Intervention*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Castillo, Graciana del, (2003). *Economic Reconstruction in Post-conflict Transitions: Lessons for the Democratic Republic of Congo*, Paris: OECD.

Chakrabart, Bidyut and Prakash Chand, (2012). *Public Administration in a Globalizing World*, Sage Publications: New Delhi.

Cheung, Anthony, (1997). "Understanding Public-Sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas", *Int. Rev. of Admin. Sci.*, Vol. 63, pp. 435-457

Chivvis, Christopher S, Martini J. (2014). *Libya After Gaddafi: Lessons and Implications for the Future*. National Security Research Division. The RAND Corporation.

Christensen, Tom and Per Læg Reid (2007). "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review*, November | December.

Christopher Fermor, (2012/13). NATO's decision to intervene in Libya (2011): Realist principles or humanitarian norms? *Journal of Politics & International Studies*, 8, Winter.

Christopher S. Chivvis and Jeffrey Martini, (2014). *Libya after Gaddafi: Lessons and Implications for the Future*. Santa Monica, CA: Rand.

Christopher S. Chivvis et al. (2012). *Libya's Post-Gaddafi Transition: The Nation-Building Challenge*. Santa Monica, CA: Rand, p. 1, <http://www.questia.com/read/122611023/libya-s-post-Gaddafi-transition-the-nation-building>.

Christopher S. Chivvis, (2013). *Libya after Gaddafi: Lessons and Implications for the Future*, Rand National Security Research Foundation, Library of Congress Cataloging, USA. Compound Friction.

Civil Society Participation and Accountability in Local Governance Processes Part I - Raising Voices and Keeping Promises. An analysis of selected SDC case studies.

Clayton, Andrew, Peter Oakley and Jon Taylor, (2000). *Civil Society Organizations and Service Provision, United Nations Research Institute for Social Development Civil Society and Social Movements Programme Paper Number 2*.

Common, Richard, (2012). "From London to Beijing: Training and Development as an Agent of Policy Learning in Public Management", *International Journal of Public Administration*, 35(10), pp. 677–683.

Cooper, Rachel, (2018). "What is Civil Society, its role and value in 2018?", <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/what-is-civil-society-its-role-and-value-in-2018>.

Çetin, Sefa, (2010). "Evaluating The Public Sector Reform Process in Turkey: What is Really Working, What is not?", *IPSA Conference paper*, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_4174.pdf.

Dahlberg, S. and S. Holmberg (2014). "Democracy and bureaucracy: How their quality matters for popular satisfaction." *West European Politics* 37(3): 515-537.

Dahlström, C., M. Nistotskaya and M. Tyrberg (2018). "Outsourcing, bureaucratic personnel quality and citizen satisfaction with public services." *Public Administration* 96(1): 218-233.

Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2012). *Public administration around the world. Good Government: The Relevance of Political Science*. S. Holmberg and B. Rothstein. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing: 40-67.

Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2012). "The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption." *Political Research Quarterly* 65(3): 656-668.

Daisaku Higashi, (2016). *Challenges of Constructing Legitimacy in Peacebuilding* Downloaded by the University of British Columbia Library.

Darbok, Hossian R Ali, (2019). *E-Government Adoption and Implementation in Developing Countries: An Exploratory Study of Adoption Success Factors for E-Government Services to Citizens (G2c) In Libya* PhD Thesis, Strathclyde University, UK.

Deeb, Mary-Jane, (2012). "3- The Arab Spring- Libya's Second Revolution," in *The Arab Spring: Change and Resistance in the Middle East*, ed. Mark L. Haas and David W. Lesch. Boulder, CO: Westview Press.

Devin R. Springer, James L. Regens, and David N. Edger, (2009). *Islamic Radicalism and Global Jihad*. Washington, DC: Georgetown University Press.

DFID, (2005). *Why we need to work more effectively in fragile states*, The Department for International Development. https://www.jica.go.jp/cdstudy/library/pdf/20071101_11.pdf

Dolowitz, D., & Marsh, D., (2000). "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policymaking", *Governance*, 13(1), 5-23. <http://dx.doi.org/10.1111/0952-1895.00121>.

Donnelly, Jack (2000). *Realism and International Relations* (1st Edn.). Cambridge Press, UK.

Drechsler, W., (2009). "Towards a Neo-Weberian European union? Lisbon agenda and public administration", *Halduskultuur – Administrative Culture*, Vol. 10 No. 1, pp. 6-21.

Drechsler, W. and Randma-Liiv, T., (2015). "The New Public Management then and now: lessons from the transition in Central and Eastern Europe", in de Vries, M. and Nemeč, J. (Eds), *Implementation of New Public Management Tools: Experiences from Transition and Emerging Countries*, Bruylant, Brussels, pp. 33-49.

Drechsler, W. and Randma-Liiv, T., (2016). "In some Central and Eastern countries, some NPM tools sometimes work: a reply to Dan and Pollitt's 'NPM can work'", *Public Management Review*, Vol. 18 No. 10, pp. 1559-1565.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J., (2006). "New Public Management is dead – long live digital-era governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16 No. 3, pp. 467-494.

Durkheim, É., (1982) *The rules of sociological method*, (S. Lukes, Ed., W. D. Halls, Trans.). New York: Free Press. (Original work published 1895).

ECfA (Economic Commission for Africa), (2003). *Public Sector Management Reforms in Africa: Lessons Learned*, Addis Ababa, Ethiopia.

Economic Commission for Africa (ECfA), (2004). *Public Sector Management Reforms in Africa*, Addis Ababa: Economic Commission for Africa.

ECfA (Economic Commission for Africa), 2010, *Innovations and Best Practices in Public Sector Reforms: The Case of Civil Service in Ghana, Kenya, Nigeria and South Africa*, The Governance and Public Administration Division (GPAD) of the United Nations Economic Commission for Africa (UNECA).

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), (2014). *Arab Governance Report: Governance Challenges in Countries Undergoing Transition*, United Nations.

Edward Newman & Others, (2004). *The UN role in promoting democracy: Between ideals and reality United Nations*. University Press, Tokyo Japan.

Elfeitori, Anwar, (2018), "THE RECONSTRUCTIVE ROLE OF THE UNITED NATIONS IN LIBYA'S POST-ARAB SPRING CRISIS", Master Thesis, Department of Political Science, International Islamic University of Malaysia (IIUM), 2018,

Elmansori, Mansaf M, Halinah Atan, Asbi Ali, (2018). "Adoption of E-government Services in Libya: A Critical Review", *Saudi Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol-3, Iss-4 (April).

Einsiedel, Sebastian von & Others, (2015). *The UN Security Council in an Age of Great Power Rivalry*, Japan: The United Nations University Press,

El-Katiri, M., (2012). *State-building challenges in a post-revolution Libya*, Carlisle Barracks: Army War College Strategic Studies Institute.

Esen, Adem and Chibli, Maan, 2020, *Local Government Systems in the Middle East and Western Asia*, UCLG-MEWA, Istanbul.

European Commission, (2017). *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, European Union.

EU, (2020). *Musanada for Libya Program Documents*.

Evans, Mark and Sultan Barakat (2015). *Defining the Challenge, Making the Change a Study of Public Administration Reform in Arab Transitions*, UNDP.

Fanack, 2020, *Population of Libya*, <https://fanack.com/libya/population-of-libya/>

Favero, N., & Molina Jr, A. L. (2018). Is active representation an organizational-level process? The indirect effect of bureaucrats on clients they don't directly serve. *The American Review of Public Administration*, 48(1), 3-17.

FeftaWijaya, Andy, BambangSupriyono, JaberEmhemed M Shariha, (2016). "Comparison between Corruption in Libya during Ghaddafi's Rule and Corruption in Libya Post- Ghaddafi's", *IOSR Journal of Business and Management* Volume 18, Issue 5.

Feldman Noah, (2008). *The Fall and Rise of the Islamic State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Fraihat, Ibrahim, (2013). *Reconstructing Libya: Stability Through National Reconciliation*, Brookings Doha Center Analysis Paper Number 9, December 2013.

Fortna, Virginia Page (2004). *Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*, Princeton University Press USA.

Fukuyama, Francis, (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*, Farrar: Straus and Giroux.

Gant, Jon P., (2008). *Electronic Government for Developing Countries*, Geneva: The International Telecommunication Union.

Gearoid Millar, Expectations and Experiences of Peacebuilding in Global Centre for the Responsibility to Protect website: <https://unu.edu/publications/articles/responsibility-to-protect-and-the-protection-of-civilians.html>

Geha, Carmen S., (2014). *Explaining Institutional Constraints On Civil Society and Reform in Lebanon and Libya: Path Dependence and 'Partially' Critical Junctures*, PhD Thesis, University of St Andrews, UK.

Geha, Carmen, (2016). *Civil Society and Political Reform in Lebanon and Libya Transition and Constraint*, Routledge.

Giddens, A., (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*, Cambridge: Polity Press.

Global Witness, (2019). *Libya*. Accessible: <https://www.globalwitness.org/en/countries/libya/?p=2>, 23 February 2019.

Global Finance. Libya GDP Data and Country report. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/01/daily-chart>

Gordon David F., (1996). "Sustaining economic reform under political liberalization in Africa: Issues and implications", *World Development*, Volume 24, Issue 9, September.

Gregory Alegi et al., (2015). *Precision and Purpose: Airpower in the Libyan Civil War*, ed. Karl P. Mueller. Santa Monica, CA: Rand.

Grimm, S., (2014). "The European Union's ambiguous concept of 'state fragility.'" *Third World Quarterly*, 35(2).

Grindle, M. S. and Hilderbrand, M. E., (1995). "Building sustainable capacity in the public sector: What can be done", *Public Administration and Development*, 15, 441-463.

Grindle, M. S., (1997). *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard University Press.

Grindle, Merilee S., 2002, "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", Poverty Reduction Group of the World Bank, <http://gsdrc.org/docs/open/hd32.pdf>

Grindle, M., 2010, Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America, Faculty Research Paper Series. RWP 10-025. Harvard Kennedy School, Harvard University. Cambridge, MA: Harvard University. http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4448871/Grindle_ConstructingDeconstructing.pdf?sequence=1

Gudelis, Dangis and Arvydas Guogis, (2011). "Integrating public and business management: a model of interaction between public and private sectors" *Int Rev Public Nonprofit Mark* (2011) 8:1–9.

Güneş, Zeynep, (2009). *Evaluation of Reforms in Turkish Public Administration after 1980s*, MA thesis, University of Vaasa, Faculty of Public Administration.

Haas, Mark L. and David W. Lesch, (2012). "Introduction," in *the Arab Spring: Change and Resistance in the Middle East*, ed. Mark L. Haas and David W. Lesch. Boulder, CO: Westview Press.

Halligan, J., (2007). Reform Design and Performance in Australia and New Zealand. In T. Christensen, & P. Laegreid (Eds.), *Transcending New Public Management* (pp. 43-64). Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Hamada, Amal, Melike Sökmen and Chahir Zaki, (2020). *Investigating The Libyan Conflict and Peace-Building Process: Past Causes and Future Prospects, Working Paper No. 1383*, The Economic Research Forum (ERF), Egypt, March 2020.

Hammerschmid, Gerhard, Steven Van de Walle, Rhys Andrews, Philippe Bezes, 2016, *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*, E. Elgar Publishers.

Haque, M. S., (2001). "The Diminishing Publicness of Public Service Under the Current Mode of Governance". *Public Administration Review*, 61(1), 65-82.

Heeks, R. and Mathisen, H., (2012). "Understanding success and failure of anti-corruption initiatives. Crime", *Law and Social Change*, 58(5), 533–549.

Hesse, J.J., (1998). "Rebuilding the state: administrative reform in Central and Eastern Europe", in SIGMA (Eds), *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, Papers 23, SIGMA, Paris, pp. 168-179.

Hillman, Ben, (2013). "Public Administration Reform in Post-Conflict Societies: Lessons from Aceh, Indonesia", *Public Admin. Dev.* 33.

Holt, S. B., & Gershenson, S. (2019). The impact of demographic representation on absences and suspensions. *Policy Studies Journal*, 47(4), 1069-1099. Holt, S. B., & Gershenson, S. (2019). The impact of demographic representation on absences and suspensions. *Policy Studies Journal*, 47(4), 1069-1099.

IFIT, (2020). *Civil Service Reform in Times of Transition*, FIT Practice Brief, April.

Ihya Libya, (2014). *A Plan for Change by 2023*, <https://ihyalibya.com/tag/libya-vision-2020/?lang=en>.

Ingrams, Alex, Suzanne Piotrowski and Daniel Berliner, (2020). "Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government", *Perspectives on Public Management and Governance*, 2020.

INTOSAI, (2020). *All hands on deck: Harnessing accountability through external public audits*, INTOSAI.

Irene, Oseremen Felix, (2018). "Enhancing Governance and Operational Effectiveness of Civil Society Organisations for Quality Service Delivery in South Africa", *International Journal of Governance and Development* Vol. 5, September.

Jackson, Paul and Zoe Scott, (2007). "Local Government in Post-Conflict Environments", *Workshop on Local Government in Post-Conflict Situations: Challenges for Improving Local Decision Making and Service Delivery Capacities*, Oslo, Norway, 28-29 November 2007.

Jang, Jinhyuk, (2016). *Multilevel Governance and Accountability: Does Decentralization Promote Good Governance?* Duke University Department of Political Science, MA Thesis.

Jo Becker, (2013). *Campaigning for Justice: Human Rights Advocacy in Practice*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Johnson, Elizabeth 2012, "Corruption trends in the Middle East and North Africa Region (2007-2011)" *U4 Expert Answer*, Transparency International.

Jones, Seth G. (2014). *A Persistent Threat: The Evolution of Al Qaeda and Other Salafi Jihadists*. Santa Monica, CA: Rand.

Jooste, Stephan F., (2008). *A New Public Sector in Developing Countries*, Working Paper #36 March 2008, The Collaboratory for Research on Global Projects at Stanford University.

Joshi, A., (2006). 'Institutions and Service Delivery in Asia', Paper presented at *Asia 2015*, March 2006, Overseas Development Institute, London.

Joshi, A., (2008). Producing social accountability? The impact of service delivery reforms. *IDS Bulletin*, 38(6), 10-17. <http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=3015>.

Julia Clancy-Smith, (2012). "1- From Sidi Bou Zid to Sidi Bou Said- A Longue Durée Approach to the Tunisian Revolutions," in *The Arab Spring: Change and Resistance in the Middle East*, ed. Mark L. Haas and David W. Lesch. Boulder, CO: Westview Press.

Karam, Antoine, Samia Grimida, and Mohamed Alaswad, (2020). *Libya Country Profile*, www.switchmed.eu.

Kathiri, Mohammed El- (2012). State-Building Challenges in A Post-Revolution Libya, Strategic Studies Institute.

Kauzya, J., (2002). 'Approaches, Processes and Methodologies for Reconstructing, Public Administration in Post-Conflict Countries', paper presented at a *workshop on 'Public Administration and Management Innovation in Developing Countries'*, 11th – 12th December, Morocco.

Kauzya John-Mary, (2003). "Approaches, Processes and Methodologies for Reconstructing Governance and Public Administration in Post-Conflict Countries: Selected Cases of UNDESA's Experience in Africa", in UN, *Reconstructing Governance and Public Administration for Peaceful, Sustainable Development*, New York, United Nations.

Khamallag, Masoud M., (2018). *Towards an Improved Framework of E-Government Implementation in Chaotic Environment; Proposed Social Collaboration Model*, PhD Thesis, University of Bradford, UK.

Kekez, Anka, Michael Howlett and M Ramesh, (2019). "Collaboration in public service delivery: what, when and how" *Collaboration in Public Service Delivery: Promise and Pitfalls*, Edward Elgar Publishing.

Kennedy, B. (2014). Unraveling representative bureaucracy: A systematic analysis of the literature. *Administration & Society*, 46(4), 395-421.

Kesik, Ahmet and Hasan Canpolat, (2011). *The Recent Public Administration Reforms in Turkey and Development of Strategic Planning Concept*, Ankara.

Khamallag, Masoud M., (2018). *Towards an Improved Framework of E-Government Implementation in Chaotic Environment: Case Study of Libya*, PhD Tesis, University of Bradford.

Khan, U., (2013). *Corruption –The biggest Problem facing Libya*, Accessible: <http://opemam.org/node/1653?language=en>.

Kingsley, J. D. (1944). *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs, Ohio: Antioch Press.

Kisner, Mirit and Eron Vigoda, (2017). The provenance of public management and its future: Is public management here to stay? *International Journal of Public Sector Management*, 30: 1,

Krislov: (2012). *Representative Bureaucracy*. Louisiana: Quid Pro Books.

Koprić, Ivan, Polonca Kovač, Vedran Đulabić and Jasmina Džinić, (2016). *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*, Regional School of Public Administration, Danilovgrad, Montenegro.

Krueger, Anne O. and Ilter Turan, (1993). "Politics and Economics of Turkish Policy Reforms in the 1980s", in Bates, Robert and Anne Krueger, *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford and Cambridge: Blackwell Publishers.

Krueger, Anne O., (1995). "Political Economy of Policy Reform in Developing Countries", *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, vol. 6, issue 4.

Kurt Mills, (2015). *International Responses to Mass Atrocities in Africa: Responsibility to Protect, Prosecute, and Palliate*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Lafuente, Mariano and Evelyn Molina Bolaños, (2018). *Building State Capacity in the Caribbean, A Baseline Report of the Civil Service*, IDB Technical Note N° IDB-TN-1512.

Landen Garland, (2012). *2011 Libyan Civil War*, (1st edn.), White Word Publications, USA.

Lane, Jan-Erik, (1998). *Public Sector Reform*, London: SAGE, 1998.

Langseth, Petter, (1999). Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption, *The ISPAC conference on Responding to the Challenge of Corruption*, 19 November 1999, Milan, Italy.

Lansing, (2014). M, *Civil Society Development in Transition: Lessons from Egypt, Libya, Tunisia and Yemen*, ESCWA.

Lapuente, V. and S. Van de Walle (2020). "The effects of new public management on the quality of public services." *Governance*.

Lapuente, V. and K. Suzuki (2020). "Politicization, Bureaucratic Legalism, and Innovative Attitudes in the Public Sector." *Public Administration Review* 80(3): 454-467.

Larémont, R.R., (2013). After the Fall of Gaddafi: Political, Economic, and Security Consequences for Libya, Mali, Niger, and Algeria. *Stability: International Journal of Security and Development*. 2(2).

Laurel E. Miller et al., (2012). *Democratization in the Arab World: Prospects and Lessons from around the Globe*. Santa Monica, CA: Rand.

Lauth, H.-J., (2004). Informal institutions and political transformation: theoretical and methodological reflections. Presented at *the ECPR Joint Sessions*, Uppsala. Retrieved from <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d9288181-8a8c-4268-9eb9-3c98922f1893.pdf>

Lawrence D. Smith, 2001, *Reform and Decentralization of Agricultural Services: A Policy Framework*, Rome: FAO.

Libya's Political Crisis: Oil, Federalism and Insecurity Submitted by oil gas Africa online in 2013.

Lim, H. H. (2006). Representative bureaucracy: Rethinking substantive effects and active representation. *Public Administration Review*, 66(2), 193-204.

Lister, S., (2007). 'Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan', *Working Paper no. 14, Crisis States Research Centre*, London.

Loops Research, (2016). *Financial Corruption in the Libyan Economy*, "Accessible: <http://loopsresearch.org/projects/view/92/?lang=eng>, 5 February 2019.

Mattes, Hanspeter, 2014, *Challenges to State Building after the Fall of Gaddafi*, policy paper, Middle East Institute.

McCourt, W., (2013). *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach* Policy Research Working Paper 6428. Washington D.C.: World Bank. <http://go.worldbank.org/SJERYOD1E0>.

Meier, K. J. (2019). Theoretical frontiers in representative bureaucracy: *New directions for research. Perspectives on Public Management and Governance*, 2(1), 39-56.

Megerisi, Tarek, (2018). *Order from Chaos: Stabilizing Libya the Local Way*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, July 2018 – ECFR/265.

Messineo, Carol and Per Egil Wam, 2011, *Approaches to Governance in Fragile and Conflict Situations: A Synthesis of Lessons* Washington, DC: The World Bank July 2011

Mezran, Karim and Mohamed Eljarh, (2014). *The Case for A New Federalism in Libya*, Issue Brief, Atlantic Council Rafik Hariri Center for The Middle East.

Michael Brecher & Jonathan Wilkenfeld, (1989). *Crisis, conflict, and instability*, Pergamon Press.

Michael Brecher & Jonathan Wilkenfeld, (1997). *A Study of Crisis*, University of Michigan Press.

Michela, C. (2012). *The EU and Migration*. Forum on the Problems of Peace and War, EUGRASP.

Mikail, Barah, (2016). *State Legitimacy and Local Governance in Libya: A Reading*, Konrad Adeneur Stiftung.

Milward, B., L. Jensen, A. Roberts, M. I. Dussauge-Laguna, V. Junjan, R. Torenvlied, A. Boin, H. Colebatch, D. Kettl and R. Durant (2016). "Is public management neglecting the state?" *Governance* 29(3): 311-334.

M. Daglio, D. Gerson and H. Kitchen, (2014). Building Organizational Capacity for Public Sector Innovation, Background Paper prepared for the OECD Conference "*Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact*", Paris, 12-13 November 2014.

Miller, S., (2007). "Social institutions". In E. N. Zalta (Ed.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Retrieved from <http://plato.stanford.edu/entries/social-institutions/>.

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, (2019). *Executive summary Strengthening Civil Society Theory of Change: Supporting Civil Society's Political Role*, December 1, 2019.

Mohamed, Abdulmajid H., (2017). *E-Government as a Tool for Stability and SocioEconomic development in Post-Conflict Libya*, Faculty Publications. 4037. <http://digitalcommons.kennesaw.edu/facpubs/4037>.

Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the Public Service* (Vol. 53). Oxford University Press: New York.

Mukandala, R., (2000). "To Be or Not to Be: The Paradoxes of African Bureaucracies", In *The 1990s. African Public Administration: A Reader*, Harare, AAPS Books.

Mukhtar Imam, Libya in the Post Gaddafi Era, (2015). *The International Journal of Social Science and Humanities Invention*. University of Abuja, Nigeria.

Muñoz, Analiza V. and Dr. Alex B. Brillantes, (2020). "Milestones of the Civil Service Commission and Bureaucratic Reform".

Musa, Anamarija, (2010). "Agencies in Croatia: Something Old or Something New?" *The EGPA conference*, 8-10 September 2010, Toulouse, France.

Mutahaba, G. and Kiragu, K., (2002). "Lessons of International and African Perspective on Public Service Reform: Example from Five African Countries", *African Development*, 27(3-4), 48-75.

Ndikumana, Léonce, (2006). *Corruption and Pro-Poor Growth Outcomes: Evidence and Lessons for African Countries*, Working Paper, Political Economy Research Institute, University of Massachussetts Amherst

Nilsson, Kent, (2010). "Expectations from administrative reforms: an attempt to implement the Balanced Scorecard in a public sector organization", *International Journal of Public Administration* 33(14):822-831.

Nistotskaya, M. and L. Cingolani (2016). "Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence." *Journal of Public Administration Research and Theory* 26(3): 519–534.

Noam, C. *Crises of Immigration*, (2016). United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility 2016 Annual Guest Lecture Barcelona, Spain.

Notaras, Mark, 2011, *The Responsibility to Protect*, Tokyo, Japan: The United Nations University Press.

NVCO, (2020). *Building Bridges report on civil society in Libya*, https://www.ncvo.org.uk/images/documents/policy_and_research/international/building-bridges-report-civil-society-libya.pdf (seen at 17 September 2020).

Obeidi, Amal Suleiman Mahmoud, (1996). *Political culture in Libya: a case study of political attitudes of university students*, Durham theses, Durham University.

Obeidi, Amal Suleiman Mahmoud, (2001). *Political Culture in Libya*, Routledge Ltd. Available at: <http://etheses.dur.ac.uk/1577/>.

O'Connor, Nat and Markus Ketola, (2018). *Active Citizenship Supported by a Thriving, Independent Community, Voluntary and Charity Sector*, Carnegie UK Trust.

OECD, (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: OECD.

OECD, (2007). *Principles for Fragile States and Situations*, Paris. www.oecd.org/dac/fragilestates/

OECD, (2008). *Service Delivery in Fragile Situations: Key Concepts, Findings and Lessons*, Paris: OECD.

OECD, (2010). *Progress in Public Management in the Middle East and North Africa: Case Studies on Policy Reform*, OECD.

OECD, (2010). *Efficient E-Government for Smarter Public Service Delivery Denmark: Assessment and Proposals for Action*, Paris: OECD.

OECD, (2012). *Partnering with Civil Society*, OECD.

OECD, (2017). *Functioning of the Centers of Government in the Western Balkans*, Sigma Paper No. 53

OECD/SIGMA, (2018). *Analysis of the Professionalization of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans*, SIGMA Paper No. 55, Paris.

OECD, (2019). *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD, Paris.

Olowu, D., (1992). "Roots and Remedies of Governmental Corruption in Africa", *Corruption and Reform*, 7(3), 227-236.

Omoyefa, Paul Sunday, (2008). "Public Sector Reforms in Africa: A Philosophical Re Thinking", *Africa Development*, Vol. XXXIII, No. 4.

Osborne, Stephen P., (2006). "The New Public Governance?", *Public Management Review*, Vol. 8 Issue 3.

Otman, Waniss and Erling Karlberg, (2007). *The Libyan economy: economic diversification and international repositioning*, Berlin: Springer-Verlag, Beyond Gaddafi: Libya's.

- Pack, Jason, (2019). It's the Economy Stupid: How Libya's Civil War Is Rooted in Its Economic Structures, *IAI Papers 19* | 17 - September 2019.
- Pargeter, Alison, (2010). *Reform in Libya: Chimera or Reality*, The German Marshall Fund of the United States.
- Paris, Roland, (2004). *At Wars End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Paul Collier, (2009). *War, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*, New York, N.Y.: Harper Collins.
- Peacebuilding Initiative, 2009, *Public Administration, Local Governance, Participation & Peacebuilding Processes*, <http://www.peacebuildinginitiative.org/>
- Perroux, Jean-Louis Romanet, (2015). "Libya's Untold Story: Civil Society Amid Chaos", *Middle East Brief*, May 2015, No. 93.
- Perroux, Jean-Louis Romanet, (2019). "The deep roots of Libya's security fragmentation", *Middle Eastern Studies*, 55(2), pp. 200–224.
- Peter Bartu, (2014). *Libya's Political Transition: The Challenges of Mediation*, International Peace Institute, York.
- Peter Cole & Brian McQuinn, (2015). *The Libyan Revolution and Its Aftermath*. Oxford University Press, UK.
- Polidano, Charles, (1999). *The new public management in developing countries*, IDPM Public Policy and Management Working Paper No. 13 November 1999.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, (2011). *Public Management Reform, A Comparative Analysis - NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford.
- Prashad, Vijay (2012). *Arab Spring, Libyan Winter*. AK press Publishing and Distribution, USA.
- Rahman Aminur and Michele Di Maio, (2020). *The Private Sector amid Conflict: The Case of Libya*, World Bank: Washington.
- Ramesh Thakur, (2011). *The people vs. the state: Reflections on UN authority, US power and the Responsibility to Protect*, The United Nations University Press, Japan.
- Randal Edwards, (2015). Gaddafi: Development and Democratization in Libya. *The Middle East Journal*, 69(2), 199-223.
- Rao, S., (2013). *Civil service reform: Topic guide*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

Rejwan, Nissim (1998), *Arabs Face the Modern World: Religious, Cultural, and Political Responses to the West* (Gainesville, FL: University Press of Florida, 1998), p. 247

Report of the International Conference Co-organised by the United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS). http://collections.unu.edu/eserv/UNU:1360/fconfreport_afterarabspring22_23Nov2013.pdf.

Repucci, Sarah, (2014). "Designing Effective Civil Service Reform Lessons from Past Experience", *Public Admin. Dev.* 34, 207–218.

RESPA, (2013). Regional Comparative Study on Methodologies Used for Preparation of Public Administration Reform Strategies in Western Balkans, *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States: Post-Accession Convergence and Divergence*, RESPA, Danlovgrad, Montenegro.

Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G., & Li, H. (2016). "Representative bureaucracy and the willingness to coproduce: An experimental study". *Public Administration Review*, 76(1), 121-130.

Richard Baxley, (2011). "Shifting Loyalties; Libya's Dynamic Tribalism," *Harvard International Review* 33(2) <http://www.questia.com/read/1G1-261641025/shifting-loyalties-libya-s-dynamic-tribalism>

Robert H. Gregory, Jr., (2015). *Clean Bombs and Dirty Wars: Air Power in Kosovo and Libya*. Lincoln, NE: Potomac Books.

Robert M. Perito, (2016). *Libya: A Post-Arab Spring Test for Security Sector Reform*, Centre for Security Governance, USA.

Roberts, A. (2018). "The Aims of Public Administration: Reviving the Classical View." *Perspectives on Public Management and Governance* 1(1): 73-85.

Romeo, L., (2002). 'Local Governance Approach to Social Reintegration and Economic Recovery in Post-Conflict Countries: Towards a Definition and a Rationale', discussion paper for the Workshop on *A Local Governance Approach to Post-Conflict Recovery*, 8th October, New York.

Rondinelli, Dennis, John R. Nellis and G. Shabbir Cheema, (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, World Bank Staff Working Papers, Number 581, WB.

Rothstein, B. and J. Teorell (2008). "What is quality of government? A theory of impartial government institutions." *Governance* 21(2): 165-190.

Rózsa, Erzsébet N. and László Tüske, (2011). "Libya: The Other Way or Are Really the Tribes Ruling, The Agenda?", *Transatlantické listy*, ČÍSLO 2/2011.

Ruth Margolies Beitler and Angelica R. Martinez, (2010). *Women's Roles in the Middle East and North Africa*. Santa Barbara, CA: Greenwood.

Salvatore Schiavo-Campo and Pachampet Sundaram, (2000). *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in A Competitive World*, Asian Development Bank, 2000.

Sarker, A., (2006). "New Public Management in developing countries: An analysis of success and failure with particular reference to Singapore and Bangladesh", *International Journal of Public Sector Management*. 19: 2, 180-203)oshi (2008).

Savani, Youssef Mohammad, "Public Administration in Libya: Continuity and Change", *International Journal of Public Administration*, Vol 41, No 10, November.

Schaeffer, Michael G., Maroua Lassoued and Zied Ouelhazi, 2019, *Proceedings of The Libya Local Government Forum*, Tunis, Tunisia September 14–16, 2019

Schedler, K. ve Proeller, I., (2002). "The New Public Management: A Perspective from Mainland Europe". in: McLaughlin, K. – Osborne, S. P. – Ferlie, E. (eds): *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, New York, NY: Routledge, 163–180.

Schnelzer, Nadine, (2016). *Libya in the Arab Spring*, Springer.

Schweitzer, Bertold, (2017). "Informal Social Institutions and Mechanisms of Change in the Countries of the MENA Region", in Jochen Lobah and Hamza Tayebi (eds) *Trajectories of Change in Post-2011 MENA: Challenges and Prospects*, Hanns Seidel Foundation, Morocco.

Sensini Paolo, (2016). *Sowing Chaos: Libya in the Wake of Humanitarian Intervention*, trans. Alexander M. Synge. Atlanta: Clarity.

Shaitir, Jazia, (2020). "Libyan legislative policy to fight corruption", *DAAM periodical*- N°: 03.

Shamia, Abdullah M'hamad, (2016). *The Role of the State in the Economic Activity*, Policy Brief, Libyan Organization of Policies & Strategies.

Shamia, Abdallah M'hamad, (2016b). *Small-Sized Enterprises (SSE): The Best Choice for Libyan Economy*, Policy Brief, LOOPS.

Shultz, David, (1998). *The Politics of Civil Service Reform*, London: Peter Lang.

Siebens J and Case B., (2012). The Libyan Civil War: Context and Consequences. THINK: International and Human Security. Available at <http://www.thinkihs.org>: Accessed 2016-10-21.

SIGMA, (2007). *Organizing the Central State Administration: Policies and Instruments*, Sigma Paper 43, OECD/ EU.

SIGMA, (2018). *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies*, SIGMA PAPER No. 57.

Simon Chesterman, Michael Ignatieff and Ramesh Thakur, (2005). *Making states work: State failure and the crisis of governance*, United Nations University Press, Japan.

Slater, Rachel and Emma Merry, (2016). *Service Delivery in Fragile Settings*, Stockholm Forum on Security & Development, Policy Brief No.12.

Sodhi, Inderjeet Singh, (2016). "Application of e-government in developing countries", *Socrates*, Vol. 4 No. 3 (2016) Issue- September.

Sözen, Süleyman, (2002). "Administrative Reforms in Turkey: Imperatives, Efforts and Constraints", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60-3.

Sözen, Süleyman, (2012). "Recent Administrative Reforms in Turkey: A Preliminary Assessment", *International Journal of Business and Social Science*, Vo. 3, No. 2,

Špaček, David and Jarmila Neshybová, (2010). "Brief History and Current Trends of Public Administration Reform in the Czech Republic", *NISPAcee 2010 Conference*.

Stacy, Helen M. (2009). *Human Rights for the 21st Century: Sovereignty, Civil Society, and Culture*. Stanford, CA: Stanford University Press. Holt, S. B., & Gershenson, S. (2019). The impact of demographic representation on absences and suspensions. *Policy Studies Journal*, 47(4), 1069-1099.

Stoker, Gerry, (2008). "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155.

Subramaniam, V. (1967). "Representative Bureaucracy: A Reassessment". *The American Political Science Review*, 61(4), 1010-1019.

Suzuki, K. and M. A. Demircioglu (2019). "The Association between Administrative Characteristics and National Level Innovative Activity: Findings from a Cross-National Study." *Public Performance & Management Review* 42(4): 755-782.

Suzuki, K. and M. A. Demircioglu (2020). "Is impartiality enough? Government impartiality and citizens' perceptions of public service quality." *Governance*, July 2020.

Suzuki, K. (2020). "Government retrenchment and citizen participation in volunteering: A cross-national analysis of OECD countries." *Public Policy and Administration* 35(3): 266–288.

Thakur, Ramesh, 2011, *The people vs. the state: Reflections on UN authority, US power and the Responsibility to Protect*, (The United Nations University Press, Japan.

The Cabinet of Ministers of Ukraine, (2016). *Public Administration Reform Strategy Of Ukraine Through 2021*, https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_eng.pdf

The Economist. Growth in 2012. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/01/daily-chart>

The Governance Network, (2011). *Beyond Gaddafi: Libya's Governance Context*, Mercy Corps.

Therkildsen, Ole, (2008). *Public Sector Reforms and the Development of Productive Capacities in LDCs*, Background Paper No. 1 UNCTAD.

Therkildsen, Ole, (2008). *The Least Developed Countries Report: The State and Development Governance*, United Nations, New York and Geneva.

Thomas G. Weiss and Ramesh Thakur, (2010). *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*. Bloomington, IN: Indiana University Press.

Transparency International, (2018). *Corruption Perception Index 2018*, Accessible: <https://www.transparency.org/cpi2018>, 15 February 2019.

Tuesday Reitano & others, (2017). *Libya: The Politics of Power, Protection, Identity and Illicit Trade* United Nations University, UK.

Tutar, Hasan, Mehmet Altinöz and Demet Çakiroğlu, (2015). "Effects of Development Agencies in terms of Regional Competitive Power of Turkey: Example of East Marmara Development Agency", *Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 6 Sayı: 12.

Turner, M., (2013). *Summary report of the public sector governance reform evaluation*, DFID, SIDA, Irish Aid and Oxford Policy Management.

United Nations, (2008). *UN e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Government*. UNPAN. New York, United Nations.

UN, (2010). Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned, *World Public Sector Report 2010*, <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2010.pdf>

United Nations Country Team in Libya, (2012). *Strategic Framework 2013-2014*, Accessible: http://www.ly.undp.org/content/dam/libya/docs/operations%20legal/UNCT%20Strategic%20Framework_final%20_eng.pdf.

United Nations. Economic Commission for Africa; United Nations University (2013-02). *After the Arab spring: Rethinking the role of regional organizations in supporting democratic governance*. Addis Ababa. © UN. ECA, <http://hdl.handle.net/10855/22448>.

United Nations, (2014). *E-Government Survey: e-Government for the Future We Want*, New York: Department of Economic and Social Affairs, UN. http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm.

United Nations/World Bank, (2017). *Rebuilding Core Government Functions in Fragile and Conflict Affected Settings*, UN, New York and Washington, D.C,

United Nations Development Programme, (2018). *Supporting Civil Service Restoration and Reform in Fragile and Conflict-Affected Settings*, New York: UNDP.

UN, (2020). *Strategies for Post Conflict Reconstruction, Sustainable Peace and Development*, New York: United Nations.

UNDP, (2015). *Public Administration Reform Practice Note*, New York, UNDP.

UNDP Libya, (2015). *Rapid Diagnostic on the Situation of Local Governance and Local Development in Libya*, November 2015.

Vandewalle, Diederik (1998). *Libya since Independence: Oil and State-Building*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Vandewalle, Diederik (2013). *From Inherited Wealth to Productive Economy: Planning for Development in Post-Civil War in Libya*, AfDB Economic Brief, www.afdb.org.

Vaux, T. and Visman, E., (2005). *Service Delivery in Countries Emerging from Conflict*, Centre for International Cooperation and Security (CICS), Department of Peace Studies, University of Bradford, report prepared for DFID.

Venturini, Alessandra (1994). "Commentary the Dualism of Italian Immigration," in *Controlling Immigration: A Global Perspective*, ed. Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin, and James F. Hollifield. Stanford, CA: Stanford University Press.

Verma, A.L., 2006, *Public Administration*, New Delhi, Lotus Publishers

Vesselin Popovski. Dr, (2011). *Fighting the Colonel: UN Security Council Sanctions on Libya*. Tokyo Japan: The United Nations University Press.

Viñuela, Lorena, Naazneen H. Barma, and Elisabeth Huybens, (2014). *Institutions Taking Root: Building State Capacity in Challenging Contexts*.

Vyas-Doorgapersad, Shikha, Lukamba-Muhiya. Tshombe and Ernest Peprah Ababio, 2013, *Public Administration in Africa: Performance and Challenges*, Routledge

Wehrey, Frederic (2014). *Ending Libya's Civil War Reconciling Politics, Rebuilding Security* Carnegie Endowment for International Peace.

Wescott, Clay, (1999). "Guiding principles on civil service reform in Africa: an empirical review", *International Journal of Public Sector Management* 12(2):145-170.

Wescott, Clay, Marilyn Pizarro, and Salvatore Schiavo-Campo, (2000). "The Role of Information and Communication Technology in Improving Public Administration" in Salvatore Schiavo-Campo 2000, *To Serve and Preserve: Improving Public Administration*, ADB.

White, Anne and Patrick Dunleavy, (2010). *Making and Breaking Whitehall Departments: A guide to machinery of government changes*, Institute for Government, LSE, UK.

Wikipedia, (2021). *Regulatory Agency*, seen on 19th of February, 2021, https://en.wikipedia.org/wiki/Regulatory_agency.

William Danvers, (2016). *Building a New Foundation for Stability in Libya*, Centre for American Progress, USA.

Winer, Jonathan M., 2019, *Origins of The Libyan Conflict and Options for Its Resolution*, Middle East Institute, Policy Paper 2019-12

WorldBank, (1997). *World Development Report 1997: The state in a changing world*, New York, World Bank.

World Bank, (2006). *Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya Country Economic Report*, Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region.

World Bank, (2018). *A New Economy for MENA*, WB: Washington.

Yahia H. Zoubir and Louisa Dris-Ait-Hamadouche, (2013). *Global Security Watch -- The Maghreb: Algeria, Libya, Morocco, and Tunisia*. Santa Barbara, CA: Praeger.

Yaphe Judith S. and Lewis William H. (1996). "Islamic Radicalism in North Africa Force Works, for Now," *Strategic Forum*, no. 84-88 <http://www.questia.com/read/1G1-130124345/islamic-radicalism-in-north-africa-force-works-for>

Yasser Sabra, (2011). *Challenges Facing UN Peace Operations in Africa: The Cases of South Sudan and Libya Nation's SRSG in Cyprus*.

Zoubir, Yahia H. and Louisa Dris-Ait-Hamadouche, 2013, *Global Security Watch -- The Maghreb: Algeria, Libya, Morocco, and Tunisia* (Santa Barbara, CA: Praeger).

مواقع الإنترنت:

Africa Watch. <http://www.un.org/africarenewal/magazine/january-2013/africa-watch>

African Economic Outlook 2012. Libya.

<https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/GenericDocuments/Libya%20Full%20PDF%20Country%20Note.pdf> (Accessed 5th March 2017)

International Journal for Middle East Studies, <http://mesana.org/publications/ijmes.html>

The Carter Centre, Waging Peace, Fighting Disease, Building Hope <https://www.cartercenter.org/countries/libya.html>. Accessed, Nov 2016

The International Spectator: Italian Journal of International Affairs. <http://www.tandfonline.com/toc/rspe20/current>

The Middle East Journal <http://www.mei.edu/middle-east-journal>

(UNU-CRIS), 2012 report of the International Conference Co-organized by the United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS).
http://collections.unu.edu/eserv/UNU:1360/fconfreport_afterarabspring22_23Nov2013.pdf
(Accessed 5th March 2021)

عرف نظام الإدارة العامة الليبي دماراً كبيراً خلفه عهد القذافي، إذ تم إلغاء المؤسسات العامة بشكل كبير وتم استبدالها بما يسعى باللجان الشعبية الثورية، فأصبح غالبية المجتمع يعتمد على القطاع العام في التوظيف، وتضخمت الخدمة المدنية، وضعفت سلطة الدولة وانتشر الفساد. فبينما تضاءلت قوة مؤسسات الدولة، تضخم تأثير الجهات الفاعلة غير الحكومية مثل القبائل في الحياة الاجتماعية والسياسية. وعلى الرغم من أن ثورة 2011 ولدت تفاؤلاً كبيراً بالديمقراطية والتنمية الاقتصادية واستعادة سلطة الدولة، فقد استبدلت هذه الآمال بخيبة الأمل بسبب عدم الاستقرار السياسي والحرب الأهلية في البلاد. إذ يعتمد بعث الأمل في ليبيا ودمقرطة البلاد مع تعزيز سمعة البلاد في الخارج، وتحسين الخدمات العامة، وإرساء سيادة القانون، وتسريع التنمية الاقتصادية إلى حد كبير على التنفيذ الحاسم والشامل والمتسق للإصلاحات الشاملة المصممة لاحتياجات البلد. وهذا، يمكن أن تكون إصلاحات الإدارة العامة نقطة انطلاق جيدة في هذا الإطار، لأنها ستوفر قوة دافعة وبيئة مناسبة للإصلاحات الاقتصادية والسياسية

يعتبر هذا التقرير نتيجة لمشروع بالغ الأهمية بدأه برنامج "بناء" لدعم عملية بناء الدولة في ليبيا. يضع هذا التقرير عدد من مقترحات الإصلاح مع الأخذ في الاعتبار الهشاشة وظروف ما بعد الصراع السائدة في البلاد فضلاً عن الثقافة الإدارية الفريدة، وتجنب تكرار أي نموذج مطور في الدول الغربية. كما يتضمن التقرير خطة عمل للتنفيذ الناجح للإصلاحات المقترحة في عشرة مجالات رئيسية. ومن المتوقع أن يوجه صناع السياسات والممارسين في ليبيا بمقترحاته الإصلاحية بعيدة المدى ومقترحات التنفيذ الواضحة. وعلاوة على ذلك، يقدم هذا التقرير مساهمة مهمة في الأدبيات حول الإدارة العامة من خلال إنتاج نموذج إصلاح شامل للبلدان الهشة والتي تمر بمرحلة ما بعد الصراع

