علاقة الإدارة العامة بالنظام السياسي في الدولة الليبية

عبدالكريم يوسف محمد عقل

اشراف

أ.د/ محمد بهاء الدين الغمرى
استاذ العلوم السياسية
كلية التجارة جامعة بورسعيد

د/ باسم خالد المغربي
مدرس العلوم السياسية
بكلية التجارة جامعة قناة السويس

الملخص :

السياسات التى تقوم الإدارة العامة للسياسات في الدولة على تنفيذها طبقاً لخطط إستراتيجية بعيدة المدى، وتهدف أجهزته ووحداته إلى خدمة أهداف الدولة، وتعمل كوسيط بين الحكومة والمجتمع، يوجد مسئولي الإدارة العامة في الوزارات والمؤسسات والإدارات والوحدات الاقتصادية العامة الحكومية على المستويين المركزي والمحلي. علاوة على ذلك، وتتبع أجهزة الإدارة العامة قواعد وإجراءات محددة يلتزم بها الموظفون الذين يؤدون المهام الموكلة إليهم. تستند مهامهم الروتينية عالية المستوى إلى التخصص، والاحتراف العالي والقواعد القانونية.

العلاقة بين النظام السياسي في الدولة وأداء أجهزة الإدارة العامة فيها علاقة محددة وتعود في جذورها إلى واقع العلاقة المتداخلة بين حقل الإدارة العامة وحقل العلوم السياسية.

وسواء تم تناول الإدارة العامة ضمن سياق العلوم السياسية أو في إطار حقل مستقل له حدوده وهويته العلمية فإن تأثر أداء أجهزة الإدارة العامة في الدولة بطبيعة النظام السياسي وخصائصه الهيكلية والوظيفية يشكل قاسما مشتركا بين معظم الكتاب والباحثين.

الكلمات المفتاحية: الإدارة العامة – النظام السياسى – مرحلة إعادة البناء

Abstract:

The policies that the General Administration of Policies in the State implements in accordance with long-term strategic

plans, and its agencies and units aim to serve the objectives of the State, and act as an intermediary between the government and society. Public Administration officials are found in ministries, institutions, departments, and public economic units of the government at the central and local levels. Moreover, public administration bodies follow specific rules and procedures to which employees who perform the tasks assigned to them adhere. Their high-level routine tasks are based on specialization, high professionalism and legal rules.

The relationship between the political system in the state and the performance of its public administration bodies is specific and goes back to the reality of the intertwined relationship between the field of public administration and the field of political science.

Context of political science or within the framework of an independent field with its own boundaries and scientific identity, the influence of the performance of public administration agencies in the state on the nature of the political system and its structural and functional characteristics constitutes a common denominator among most writers and researchers.

Keywords: Public administration - political system - reconstruction phase

أولًا: مشكلة البحث:

أكدت العديد من الدراسات والتقارير، أن الإدارة العامة في ليبيا تعاني خلال فترة الدراسة من الكثير من المشاكل، حيث تعاني على سبيل المثال من ضعف الأداء وضعف الحوكمة، وتعاني من الفساد وتفتقر إلى الشفافية والنزاهة، غياب التخطيط، ارتفاع درجة البيروقراطية، تضارب الاختصاصات بين الجهات، العجز عن تقديم الخدمات للمواطنين، عدم الالتزام بأحكام القانون من قبل العديد من الجهات والهيئات، وقد يرجع ذلك إلى عدد من العوامل الثقافية والتنظيمية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية وحالة الصراع وعدم الاستقرار السياسي التي تشهده الدولة الليبية اليوم. .

وعليه فإن أي إصلاحات أو معالجات للاختلالات في الإدارة العامة للدولة الليبية، يتطلب الوقوف على المحددات الحاكمة والمؤثرة في أداء أجهزة الإدارة العامة، وخاصة في ضوء عدم الاستقرار السياسي الذي تشهده الدولة الليبية، وذلك للتعرف إلى طبيعة تلك المحددات، ومظاهرها، وانعكاساتها، وسبل الحد منها أو التعامل معها. وبالتالي تكمن المشكلة الدراسة في معرفة مدى فاعلية الإدارة العامة في ضوء عدم الاستقرار السياسي في ليبيا.

ثانياً: تساؤلات الدراسة:

أ- التساؤل الرئيسي:

من خلال ما تقدم يمكن صياغة المشكلة البحثية في التساؤل الرئيس التالي:

إلى أي مدى يمكن أن تؤثر فاعلية الإدارة العامة للدولة الليبية في ضوء عدم الاستقرار السياسي التي تعيشها الدولة الليبية

ب- التساؤلات الفرعية:

١. ما المقصود بالإدارة العامة؟ وماهي أهدافها ووظائفها وخصائصها؟ وكيف تطورت؟

٢. ما العلاقة بين النظام السياسي والإدارة العامة؟

٣. إلى أي مدى يمكن أن تؤثر محددات الإدارة العامة في ضوء عدم الاستقرار السياسي على الرضا الشعبى على عملية إصلاح وتحسين خدمات الإدارة العامة في الدولة الليبية؟

ثانيًا: أهداف البحث:

يتمثل الهدف الرئيسي لهذه الدراسة في التعرف على فاعلية الإدارة العامة للدولة الليبية في ضوء عدم الاستقرار السياسي. وذلك من خلال تحقيق مجموعة من الأهداف الفرعية التالية:

١. التعرف على واقع الإدارة العامة في وزارة العمل الليبية ومحدداتها في ضوء عدم الاستقرار السياسي من وجهة نظر المبحوثين في الوزارة.
٢. التعرف على التطور الفكري للإدارة العامة، ودراسة العلاقة بين النظام السياسي والإدارة العامة.
٣. اقتراح مجموعة من التوصيات الهادفة إلى تحسين أداء الإدارة العامة في الدولة الليبية بشكل عام.

ثالثًا: أهمية البحث:

الأهمية العلمية:

تنبع الأهمية العلمية للدراسة في كونها ستعطي القارئ فكرة عن رصد وتحليل واقع الإدارة العامة للدولة الليبية ومحدداتها أو العوامل المؤثرة عليها في ظل عدم الاستقرار السياسي. حيث يعد عدم الاستقرار السياسي وعلاقته بالإدارة العامة من المجالات الأقل دراسة، وعليه تنبع الأهمية العلمية للدراسة في أن ندرة البحوث العلمية المنشورة المتعلقة بتأثير عدم الاستقرار السياسي في السنوات القليلة الماضية على مستوى أداء أجهزة الإدارة العامة بشكل عام، وفي الدولة الليبية بشكل خاص، يجعل من هذه الدراسة رائدة في هذا المجال ومن المتوقع أن تشكل أساسًا لدراسات مماثلة في المستقبل.

ب- الأهمية العملية:

يمكن أن تمثل الدراسة الحالية قاعدة انطلاق لصانعي السياسات الليبية بشكل عام ووزارة العمل بشكل خاص لتحسين وتطوير الإدارة العامة للدولة ومحاولة تجنيبها عن الصراع أو محاولة تكييفها مع الوضع الحالي والمتغيرات في البيئة المحيطة، من أجل العمل بما يتماشى مع التطورات الجديدة في المجتمع ومتطلبات المواطنين وتعزيز العلاقات والتواصل بين الدولة والمجتمع والهيئات الخاصة والمنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية. وذلك من خلال التعرف على واقع الإدارة العامة والمحددات الرئيسية والتفصيلية المؤثرة في الإدارة العامة للدولة الليبية في ظل الظروف الحالية.

رابعًا: فروض البحث:

فى ضوء طبيعة البحث وأهدافه تتمثل فروض البحث فيما يلي:

١- **الفرض الفرعى الأول:** يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين تسييس الإدارة العامة وعملية إصلاح وتحسين خدمات الإدارة العامة في وزارة العمل الليبية.

٢- **الفرض الفرعى الثانى:** يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين الانقسام السياسي وبين عملية إصلاح وتحسين خدمات الإدارة العامة في وزارة العمل الليبية.

٣- **الفرض الفرعى الثالث:** يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين القوانين والتشريعات وبين عملية إصلاح وتحسين خدمات الإدارة العامة في وزارة العمل الليبية.

خامسًا: تقسيمات البحث:

في ضوء طبيعة المشكلة وأهدافها، يَتِمُّ تقسيم البحث كما يلى:

- الإطار العام للبحث.
- المبحث الأول: مدخل إلى دراسة العلاقة بين الإدارة العامة والنظام السياسي
- المبحث الثاني: . محددات العلاقة بين السياسة والبيروقراطية
- المبحث الثالث: الإدارة العامة وعدم الاستقرار السياسي
- الخلاصة، والنتائج، والتوصيات، والدراسات المستقبلية المقترحة.

المبحث الأول: مدخل إلى دراسة العلاقة بين الإدارة العامة والنظام السياسي

أولا: مدخل إلى دراسة العلاقة بين الإدارة العامة والنظام السياسي:

نشأت الدولة لتقوم بالعديد من الوظائف الأساسية، وتعدّدت هذه الوظائف وزاد تعقّدها بتطور المجتمعات، فأصبحت تغطي أوجه الحياة العامة كافةً تقريباً. ويمكن بشكل عام توزيع وظائف الدولة على ثلاث وظائف أساسية: تأمين سلامة الدولة إزاء أي اعتداء من الدول الأجنبية؛ وترسيخ الأمن والنظام في الدولة على أساس العدل والقانون، سواء في علاقات المواطنين بعضهم ببعض أم في علاقاتهم بالدولة؛ وتنمية المجتمع وتطويره وخدمته في مختلف مجالات الحياة العامة. ويتطلّب القيام بهذه الوظائف من الدولة إنشاء نظام سياسي يختلف من دولة إلى أخرى باختلاف ظروف كلّ بلد وبيئته وتشريعاته.

وبغض النظر عن تنوع النظم السياسية واختلاف غاياتها النهائية، فإنّها جميعها تحتاج إلى هيئة تتّخذ القرارات ذات الطابع الإلزامي المنجز لإرادة السلطة. هذه الهيئة اصطلح على تسميتها "الحكومة"، وأنيط بها إقرار سياسات عامة توجّه من خلالها موارد الدولة ومقدّراتها، والسياسة العامة هي ما يرسم نطاق عمل جهاز الإدارة العامة في النظام نفسه.

إن جهاز الإدارة العامة بمنظماته البيروقراطية وهيئاته العامة المختلفة في الدولة يشكل الواجهة التي يتم من خلالها تعامل النظام مع المواطنين بشرائحهم المختلفة. فمعظم المسئوليات الخدمية الملقاة على عاتق النظام السياسي يتم التعبير عنها والتجاوب معها من خلال أجهزة الإدارة العامة. بعض هذه الأجهزة تقدم خدمات مباشرة للمواطنين كخدمات التعليم والصحة والأمن والبلديات وأخرى تقوم بتنظيم تقديم خدمات عامة عن طريق المؤسسات والشركات العامة المملوكة ملكية كاملة أو جزئية للدولة وفي كلتا الحالتين فإن أداء هذه الأجهزة يتأثر بواقع وسوية أداء النظام السياسي تمامًا مثلما ينعكس أداء أجهزة الإدارة العامة على مستوى رضا المواطنين عن مجمل أداء النظام السياسي.

إن العلاقة بين النظام السياسي في الدولة وأداء أجهزة الإدارة العامة فيها علاقة معروفة وتعود في جذورها إلى واقع العلاقة المتداخلة بين حقل الإدارة العامة وحقل العلوم السياسية.

كانت العلاقة بين السياسيين والبيروقراطيين محل تركيز دائم في دراسة الإدارة العامة منذ أواخر القرن التاسع عشر. على الرغم من الطبيعة متعددة الأوجه وغير المتجانسة لهذا الأدب، ولكن اتفقت في معظمها حول السؤال المهم من هو المسيطر حقاً. وبشكل أكثر تحديداً، اهتم الأدب بكثافة تحديداً بالتفاعلات بين السياسيين والبيروقراطيين، على سبيل المثل أهمية المعلومات من الأجهزة البيروقراطية لصناعة واتخاذ القرارات السياسية، والسيطرة السياسية على العمل البيروقراطي.

١- نماذج أو أشكال العلاقة:

سيتناول الباحث في هذا الجزء في أربعة أشكال للعلاقات بين الأطراف الفاعلة (السياسية والبيروقراطية) والتي تناولها كلاً من Dasandi, & Esteve ,ومن ثم، يمكن تناول أشكال أو نماذج العلاقة بين الأطراف الفاعلة (السياسية والبيروقراطية) على أساس ركيزتي الانفصال والاستقلالية البيروقراطية .

ا) النموذج التعاوني (Collaborative Model):

يتميز النموذج التعاوني بانخفاض دور الفصل بين النخب السياسية والبيروقراطية مع مستويات عالية من استقلالية البيروقراطية، ويرتبط هذا النموذج بالدول النامية والتي تعمل على تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية من خلال سياسات موجهة نحو السوق مثل دول شرق آسيا وبوتسوانا ومؤخرا الصين، ومن السمات الرئيسية للنموذج التعاوني درجة التأثير التي يتمتع بها البيروقراطيون في عملية صنع السياسة العامة بسبب نجاح السياسات التنموية والتي ارتبطت بالتعاون بين السياسيين والبيروقراطيين، بالإضافة إلى أن العلاقة الوثيقة بين السياسيين والبيروقراطيين تعززها مجموعة من القيم والأهداف المشتركة التي تؤدي إلى منح السياسيين مزيد من الاستقلالية للبيروقراطيين لتحقيق الأهداف الإنمائية، وبالإضافة إلى هذه القيم المشتركة كثيرا ما تصنف البيروقراطية في النموذج التعاوني بأنها ليست محايدة

سياسيا وفقا لمبادئ البيروقراطية عند ماكس فيبر، البيروقراطيات في النموذج التعاوني لها خصائص فيبريه بكونها متماسكة وجديرة ولها كفاءة عالية ولها خاصية التمسك بالأهداف والقواعد والمعايير وقادرة على جذب أفضل الخريجين للعمل في قطاع الإدارة العامة.

هناك العديد من الخصائص الأساسية للنموذج التعاوني:

١. هناك مجموعة من الكوادر عالية الخبرة مكونة من كبار السياسيين والبيروقراطيين.
٢. درجة عالية بشكل غير عادي من التأثير البيروقراطي في اقتراح وتصميم السياسات.
٣. تسود روح العمل الجماعي بين النخب السياسية والبيروقراطية على أساس أهداف التنمية.
٤. طبقات وخلفيات تعليمية مشتركة للنخب السياسية والبيروقراطية.
٥. بيروقراطيات متماسكة وكفؤة.
٦. البيروقراطية تندرج ضمن الحزب السياسي المهيمن.

ب) النموذج التواطئي (Collusive Model):

يتميز هذا النموذج بوجود علاقة وثيقة بين النخب السياسية والبيروقراطية ويقوم على أساس انخفاض مستوى الفصل هو أيضاً سمة من سمات الدول الموروثة أو المفترسة. ومع ذلك، في هذه الدول، العلاقات السياسية البيروقراطية تقوم على نموذج التواطؤ، حيث يكون مستوى الاستقلالية البيروقراطية منخفضة، وفي بعض الأحيان تكاد تكون معدومة. هذا التواطئي يعزز شبكات المحسوبية. ويتمتع هذا النموذج بعدة خصائص:

١. السيطرة على جهاز الدولة من قبل مجموعة صغيرة من السياسيين والبيروقراطيون المرتبطون من خلال العلاقات الشخصية.
٢. الدولة تسمح لشاغلي المناصب السياسية والإدارية الرئيسة بالحصول على الثروة الشخصية من مختلف المصادر وبدعم منها.

٣. وجود بيروقراطية كبيرة وغير فعالة ويعتمد توظيف البيروقراطية على مدى ولائهم للسياسيين.
٤. تُستخدم البيروقراطية الحكومية في المقام الأول لأغراض البحث عن الريع.

ج) النموذج التداخلي (Intrusive Model):

يتميز هذا النموذج بدرجة أعلى بكثير من الفصل بين السياسي والمجالات الإدارية من النموذجين السابقين. هذا مرتبط بوجود توجهاً اكبر نحو سيادة القانون ووجود بيروقراطيات محايدة سياسياً - غالباً ما ينشأ هذا النموذج أثناء الحكم الاستعماري كما في حالة الهند. في حين أن هناك مستوى كبير في الفصل بين السياسيين والبيروقراطيين، غالباً ما تكون مستويات الاستقلالية البيروقراطية منخفضة بسبب التدخل السياسي في العمل اليومي لموظفي الخدمة المدنية. غالباً ما يكون النموذج التداخلي موجوداً في البلدان النامية الأكثر ديمقراطية، مثل الهند والبرازيل. هناك العديد العوامل المرتبطة بالنموذج التداخلي:

١. السلطة البيروقراطية والإجراءات غالبا ما تتأثر بشدة بالاستعمار الأنظمة.
٢. المزيد من البيروقراطية المحايدة سياسياً المستندة إلى سيادة القانون
٣. زيادة تواتر التغيير السياسي المرتبط بالانتخابات التنافسية.
٤. تدخل سياسي كبير في العمل البيروقراطي، ولا سيما في التوظيف والتقدم الوظيفي في البيروقراطية.
٥. تؤثر الجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع على صنع السياسات.

د) النموذج التكاملي (Integrated Model):

يتميز النموذج التكاملي للعلاقات السياسية البيروقراطية بدور واضح للفصل بين السياسيين والبيروقراطيين، مع استقلالية عالية للبيروقراطية. هذه النموذج يرتبط بالديمقراطيات المتقدمة، مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية والتي يكون لديها مؤسسات سياسية قوية.

لذا، فإن التكامل يجمع بين درجة عالية من السيطرة من قبل المسؤولين المنتخبين وعلى مستوى عالٍ من استقلالية الإداريين، بحيث "يحترم السياسيون الكفاءة الإدارية

والالتزام "بينما يلتزم المسؤولون بالمساءلة والاستجابة" وبالتالي يعزز كل منهما شرعية الآخر.

فإن التكامل يؤكد أن الإدارة العامة والسياسة ليس تكامل هرمي ولا تتعارض مع بعضها البعض، بل أنها تعمل وتتعاون في السعي لتحقيق أهداف السياسات العامة. والنموذج التكاملي هو غالباً ما يكون معقد للغاية لأنه يهدف إلى توفير ليس فقط معياراً يوضح كيفية ترابط الإدارة العامة والسياسة، ولكن أيضاً تصوير دقيق لكيفية ارتباطهما في الواقع.

هناك العديد من الخصائص الرئيسية:

١. الفصل الواضح في الأدوار والتسلسل الهرمي بين السياسيين والبيروقراطيين.
٢. المسؤولية الأساسية للبيروقراطيين هي تقديم المشورة للقادة السياسيين وتنفيذ القرارات التي يتخذها هؤلاء القادة.
٣. خدمة مدنية محايدة سياسياً قائمة على سيادة القانون.
٤. الاستقطاب والترقية على أساس الجدارة في البيروقراطية.

المبحث الثاني: محددات العلاقة بين السياسة والبيروقراطية

تتأثر العلاقة بين الأطراف السياسية والبيروقراطية بأربعة محددات، وهي التي تشكل تلك العلاقة ومدى قوتها. وتتمثل في الموارد؛ التوظيف والتقدم الوظيفي؛ التمثيل؛ القيم والمصالح والدوافع.

١- الموارد:

يتأثر التفاعل بين الأطراف السياسية والبيروقراطية بشدة بالموارد التي يمتلكها كل منهما، وتشير الموارد إلى مصادر الطاقة المتاحة للسياسيين والبيروقراطيين الذين يمكنهم من خلالها التأثير على صنع القرار.

وهناك ثلاثة أنواع رئيسية من الموارد (المؤسسية والمعلوماتية والمالية) :

أ) المؤسسية:

تتعلق بالصلاحيات الممنوحة للسياسيين والبيروقراطيين من خلال القواعد السياسية الرسمية وغير الرسمية للبلاد. عادة ما تمنح المؤسسات الرسمية السياسيين

مكانة أعلى في التسلسل الهرمي لصنع القرار، ولكن في كثير من البلدان النامية تمنح دساتير الدول البيروقراطيين بعض الحماية من إقالة القادة السياسيين. فترات محدودة للمنصب السياسي يمكن أن يعني أن فترة عمل البيروقراطيين في الدول الديمقراطية أطول من فترة السياسيين.

ب) الموارد المعلوماتية، والتي تشير إلى المعرفة والخبرة:

أن البيروقراطيين يمتلكون دور متميز في توفير المعلومات، ويحتل دوراً رئيسياً في تقديم المشورة بشأن السياسة ويتفاعل معه عن كثب السياسيين. لأنهم يتحكمون في تدفق المعلومات إلى السياسيين، يتحكم البيروقراطيون، أو التأثير، ومجموعة المشكلات والحلول التي يفكر فيها السياسيون.

المورد الرئيسي للبيروقراطيين هو المعرفة والخبرة حول العمليات السياسية. حيث البيروقراطيين لديهم معرفة بالسياسة أكثر من السياسيين، فمن المرجح أن يتم منحهم استقلالية أكبر في عملية السياسة. مثل ويبر (١٩٦٨) أوضح أن الخبرة تمثل المصدر الرئيسي للسلطة البيروقراطية، ويمكن أن تكون أصل الصراع بين السياسيين والبيروقراطيين - تضارب بين التسلسل الهرمي والخبرة. هذا هو الحال خاصة في البلدان النامية التي تتميز بالنموذج التداخلي، حيث "كثيراً ما يُقال عن البيروقراطية" أنها تحتكر المعرفة والخبرة ذات الصلة بالحكومة.

تُعد خبرة البيروقراطيين في مجال السياسات عاملاً مهماً أيضاً في التعاون نموذج العلاقات السياسية البيروقراطية. المستوى العالي من المعرفة البيروقراطية والخبرة هي أساس التأثير الكبير الذي يتمتع به البيروقراطيون على عملية السياسة.

ويجادل Blom, et al بأن البيروقراطيين قد يكون لهم تأثير سياسي خارج نطاق جدول أعمال السياسيين. يمكن استخدام الميزة المعلوماتية لكبار البيروقراطيين لأغراض أكثر دقة، ولكن أقل وضوحاً. من خلال تصميم المعلومات المتاحة للسياسيين، قد لا يقرر البيروقراطيون فقط جدول الأعمال السياسي، ولكن أيضاً تشكيل احتياجات وتفضيلات السياسيين. وبالتالي تنطوي إمكانات سلطة البيروقراطية

على خطوة مهمة تتمثل في توحيد تفضيلات السياسيين إضافة إلى التفاعل السياسي البيروقراطي.

ويعتمد نجاح جهاز الإدارة العامة في تنفيذ السياسات العامة التي تقرها الحكومة، ضمن عوامل أخرى، على قدرته في توفير المعلومات وتقديم المشورة للحكومة والإسهام الموضوعي في صنع السياسات العامة الملبّية لمطالب المواطنين وطموحاتهم، وتأدية المهمات والواجبات المنوطة به بكفاءة وفاعلية، وتوفير التغذية الراجعة للحكومة بشأن مدى تلبية هذه السياسة لمطالب المواطنين وحاجاتهم

ج) السيطرة على الموارد المالية بين السياسيين والبيروقراطيين:

إن السيطرة الأكبر للقادة السياسيين على موارد الدولة تضمن لهم استجابة أكبر لمطالبهم من البيروقراطيين. الوزارات والوكالات التي لديها إمكانية الوصول إلى التمويل الخارجي من المرجح أن يكون لديها قدر أكبر الاستقلال عن القادة السياسيين من أولئك الذين يعتمدون كلياً على المركز الحكومة للتمويل.

التي وجدت أنه يمكن تصنيف الجهات الفاعلة في السياسة وفقاً للأدوار التي يلعبونها في تصرفات الإدارة العامة وأجهزتها؛ على وجه الخصوص، سوف تستجيب مؤسسات الإدارة العامة بشكل أكثر موضوعية للجهات الفاعلة التي يُنظر إليها على أنها أكثر سيطرة هرمية مباشرة على ميزانيتها، وهيكلها التنظيمي واتخاذ القرار.

٢- التوظيف والتقدم الوظيفي:

وفقاً لوبير، يعتبر التوظيف على أساس الجدارة والتقدم الوظيفي سمة أساسية للبيروقراطية. فعدم اعتماد التوظيف بالجدارة ينتج عنه تضخم في الإدارات العامة، وتوظيف موظفين أقل كفاءة وفاعلية، ويصاحبه انتشار في الفساد والافتقار إلى الاستقلالية عن القادة السياسيين. ويعتبر التوظيف على أساس الوساطة والمحسوبية هو السمة الأبرز في العديد من الدول النامية، وهو سمة من سمات نموذج التواطؤ للعلاقات السياسية الإدارية. حيث يتم تعيين موظفي الجهاز الإداري للدولة على أساس الانتماء السياسي والطبقة الاجتماعية، العرقية أو المحسوبية أو روابط عائلية.

للحد من هذه المشكلة، اعتمدت الأنظمة المتطورة امتحانات القبول كوسيلة لتوظيف الموظفين العموميين. هذا مفيد في جعل الخدمة المدنية أكثر جودة، حيث يهيمن عليها موظفين ذوي مهارات عالية وأكثر استقلالية في صنع القرارات. وهنا يصبح الأداء أساس التقدم الوظيفي بدلاً من العلاقات السياسية والشخصية. وتجدر الإشارة إلى أن بعض البلدان النامية قد بدأت أيضاً في تنفيذ عمليات التوظيف على أساس الجدارة وكذلك إدخال برامج تعمل على تحسين جودة موظفي الخدمة العامة من خلال التدريب أثناء الخدمة.

٣- التمثيل:

من الناحية النظرية، من المفترض أن يمثل الموظفون العموميون وجهة نظر وأهداف ومصالح وتطلعات عامة الناس وأن يظلوا محايدين. ومع ذلك، قد يكون للتمثيل معنى مختلف في البلدان النامية وبعض البلدان المتقدمة أيضًا. في هذه الحالة، يعتبر التمثيل القائم على الهوية، سواء أكان ذلك التمثيل الطائفي أو الديني أو العرقي أو العشائري، اتجاهاً شائعاً بين البلدان النامية. لقد شهدت المؤسسات الضعيفة والعمليات السياسية المستقطبة أن فرص العمل في القطاع العام أصبحت أداة لتعزيز قاعدة دعم الفرد ووسيلة مهمة لتشكيل المواقف والرأي حول قاعدة دعمها وفي الوقت نفسه تعزيز السيطرة على المجالات السياسية والبيروقراطية في البلاد. لم يؤد هذا إلى عدم المساواة الأفقية فحسب، بل أدى أيضاً إلى نشوب حروب أهلية.

٤- القيم والمصالح والدوافع:

العلاقة بين النخب السياسية والبيروقراطية تتشكل وتتحدد من خلال مجموعة من، القيم والمصالح ودوافع كل مجموعة من الفاعلين.

الشق الثالث في الإدارة العامة المعاصرة يركز الأدب على دوافع الموظفين العموميين، بحجة أن التغييرات في الترتيبات التنظيمية بحاجة لتستكمل بمزيد من الاهتمام بالقيم والحوافز التي تحكم السلوك والأداء.

يحدد نظام الإدارة العامة بشكل مباشر درجة الرفاهية وفرص الحياة السعيدة للمواطنين. حيث تساهم أجهزة الإدارة العامة في تلبية الاحتياجات المادية والاجتماعية

والثقافية لمجموعات مختلفة من المواطنين، والتي يتم تحقيقها باستخدام إجراءات محددة.

تحدد الدوافع إلى حد كبير الأدوار التي يلعبها موظفي الإدارة العامة (البيروقراطيين)، وتحدد علاقاتهم بالسلطة التنفيذية، والنظام السياسي. تظهر دراسات المحسوبية أن الأحزاب تسعى إلى التعويض عن افتقارها إلى خبرة البيروقراطية من خلال التدخل بشكل متزايد في جهاز الإدارة العامة. باتباع هذا المنطق، فهي تُستخدم التعيينات والمكافئات للحفاظ على شبكة من النشطاء السياسيين داخل الجهاز الإداري للدولة.

ذلك أن تلك القيادات يجري تعيينها وفق معايير الولاء والانتماء السياسي إلى الحزب الحاكم، على حساب معايير الجدارة والكفاءة واعتباراتها، وهذا، ضمن عوامل أخرى، من مسبّبات ضعف قدرات مؤسسات جهاز الإدارة العامة في العديد من الدول النامية.

وأشار Mfuru, et al إلى أن التدخل السياسي في تنفيذ مسؤوليات جهاز الإدارة العامة، قد يؤدي إلى سوء الإدارة، وإساءة استخدام السلطة، والسلوك غير اللائق، التأخير من غير مبرر، وسوء تقديم الخدمات، وعدم التزام الموظفين العموميين.

أضف إلى هذا أنّه حين تصبح الأجهزة الحكومية محصّنة ضدّ الرقابة والمساءلة والمحاسبة من المجالس الشعبية المنتخبة أو الاستشارية، فإنّ احتمالات الفساد وانتشاره وتصاعده تزداد بشدة، وتزيد معه العديد من المظاهر السلبية التي تعيق عمل أجهزة الإدارة العامة..

المبحث الثالث: الإدارة العامة وعدم الاستقرار السياسي

يؤدي الاستقرار السياسي والتحولات السياسية السلسة دائماً إلى تطورات دستورية وسياسية. على وجه الخصوص، يعتقد الباحثون أن الاستقرار السياسي والتطورات السياسية ضروريان في حكومة ديمقراطية وأن الأحزاب السياسية تولد عملية التنمية السياسية، يساهم الاستقرار السياسي بشكل كبير في تطور الدول، حيث يساعد التطور السياسي المستقر في بناء مسار تنموي مستدام ومتماسك.

أشارت الأبحاث التجريبية أن الاستقرار السياسي في بلد ما يتم قياسه من خلال طرق مختلفة مثل التنمية الاقتصادية، والتنمية الاجتماعية والثقافية، والمشاركة السياسية والتنمية السياسية. الاستقرار السياسي يتناسب طرديا مع قوة الحكومة. سوف تؤدي البيئة السياسية غير المستقرة إلى عدم الاستقرار السياسي. الاستقرار السياسي يعني استقرار الحكومة، وهو ما يعني الاستقرار السياسي. هو بمثابة دورة متحركة يجب أن تستمر في التقدم. لكنها تتطلب الصيانة والإصلاحات في فترات زمنية معينة.

بشكل عام، يفسر الاستقرار السياسي على النحو التالي: يمكن لأعضاء الحكومة التغيير دون عنف، إما عن طريق الانتخابات الديمقراطية أو بعض وسائل الخلافة الأخرى. لا تتغير السياسات بشكل جذري بين الحكومات المتعاقبة. مؤسسات مثل النظام القانوني والخدمة العامة والقضاء لا تتغير عندما تتغير الحكومة.

ناقشت الأدبيات عدم الاستقرار السياسي من وجهات نظر مختلفة. إنه مصدر أساسي للتباين في المؤسسات والسياسات التي يعتمد تواترها وطابعها على التفضيلات العامة والأحداث والقضايا البارزة من بين الخصائص الرئيسية الأخرى التغييرات المتكررة في الموظفين في المناصب السياسية والبيروقراطية العليا، والتحولات المتكررة في التحالفات. قد تؤثر هذه الظروف على قدرة الحكومة على تصميم وتنفيذ وتقييم السياسة بشكل استراتيجي وفعال.

كما يمكن أن يؤثر عدم الاستقرار السياسي على الإرادة السياسية لتصميم الإصلاح الإداري بشكل رسمي وتنفيذه، فضلاً عن الحاجة إلى عمل عادي عندما يتم اقتراح إصلاح كبير وواضح .في الواقع، من أجل المضي قدماً من تصميم السياسة إلى تنفيذها يجب أن تكون هناك إرادة سياسية للقيام بذلك.

وفقاً لـ Post et al. تتحقق الإرادة السياسية عندما تلتزم مجموعة كافية من صانعي القرار مع فهم مشترك لمشكلة معينة بدعم حل سياسي محتمل فعال. تشير هذه الحجة إلى أن التزام صانعي القرار المستمر باستثمار الموارد أمر إلزامي لأي تغيير في السياسة.

في سياق الإصلاح الإداري، يشير العلماء وصناع القرار باستمرار إلى أن الإرادة السياسية باعتبارها شرطاً لا غنى عنه لإصلاح الإدارة العامة.

يتطلب إصلاح الإدارة العامة تغييرات جذرية في الهياكل التنظيمية، التسلسل الهرمي، نظام الأجور، الثقافة التنظيمية، الأدوار والمسؤوليات، العلاقات التنظيمية، ممارسة السلطة، وفي النهاية على كل الأنظمة السياسية الإدارية. مثل هذه التغييرات يجب أن تقاد من قبل حكومة مستقرة ذات إرادة سياسية قوية وبشكل مستمر. وهو ما يتطلب وجود قوة سياسية كافية لتحقيق الاستقرار والبداء في التغييرات الأساسية في القطاع العام. ومع ذلك، أصبح عدم الاستقرار السياسي أحد العوامل الرئيسية التي أثرت بشكل كبير على العملية الكاملة للإصلاحات الموجهة نحو الإدارة العامة علاوة على ذلك، لكي يستمر التغيير، لا يكفي التصميم والتنفيذ؛ كما هو الحال في معظم الإصلاحات، فمن أجل تحقيق تأثير مستمر ومتراكم، يتطلب إصلاح الإدارة العامة التقييم المستمر والتعامل مع التعليقات التي تأتي مع تقدم عملية الإصلاح ومع أن عملية الإصلاح الإداري هي عملية طويلة، فإن التغييرات المتكررة في الموظفين في المناصب السياسية والبيروقراطية العليا يمكن أن تقلل من استعدادهم لدعم عملية الإصلاح بنشاط.

كما يرتبط إصلاح الإدارة العامة بالإرادة السياسية، وتتعلق الإرادة السياسية بالتزام مجموعة كافية من صانعي القرار مع فهم مشترك لمشكلة معينة وتضمينها بجدول الأعمال الرسمي ودعم حل سياسي محتمل الفعالية.

تُعتبر الإرادة السياسية حاضرة عندما يكون لدى الفاعلين السياسيين دافع للانخراط في سلوك استراتيجي موجه نحو الهدف الذي يعزز أجندتهم وأهدافهم الشخصية، والتي تنطوي بطبيعتها على المخاطرة برأس مالهم العلائقي أو السمعة وإظهار الرغبة في تعزيز أو منع التغيير على المستوى النظامي، وبالتالي، تعتمد السياسات المرغوبة على الإرادة السياسية للاعبين الحكوميين الذين يمكنهم التغلب على الجمود وضغوط الصناعة تشير وجهة النظر هذه إلى أن التزام السياسيين المستمر باستثمار الموارد أمر إلزامي لأي تغيير في السياسة.

ولضمان قيام جهاز الإدارة العامة بدوره الحيوي في تقديم الخدمات وتحقيق التنمية المنشودة بالكفاءة المطلوبة، فإن الحكومة معنية بالإشراف على أعمال هذا الجهاز، والحرص على اكتساب الرضا العامّ عن السياسات المنفذة والثقة بالحكومة القائمة، ومراقبة أدائه، إلى جانب سلطات القضاء والتشريع، لتتأكد من استخدامه الوسائل والآليات المناسبة التي تكفل التنفيذ الكُفء للسياسات العامة وتلبية احتياجات المواطنين.

وفي مراحل إعادة البناء، عادة ما تواجه الأنظمة الجديدة العديد من الصعوبات والمعوّقات أمام تحقيق أهداف المرحلة. يتعلق بعض هذه التحديات بالنظام السابق، ويتعلق بعضها الآخر بحالة التعقيد في بيئة التحوّل. ويعدّ جهاز الإدارة العامة إحدى البنى التي لا تسقط مع سقوط النظام السابق؛ إذ تكون أغلبية قيادات هذا الجهاز معيّنة من النظام السابق ومن الصعب تغييرها من دون ضوابط وقيود وشروط محدّدة. ولذلك فإن هذا الجهاز يؤثّر في مدى تحقيق النظام الجديد لأهدافه من خلال وحداته ومكوّناته المختلفة، فقد يساعد النظام الجديد في تحديد وسائل التحوّل وأساليبه، وتشكيل سياسات وأهداف جديدة، ويقوم بدوره في تنفيذ تلك السياسات والأهداف. ويمكن أن يؤدّي دوراً معوقاً لتوجّهات النظام الجديد وأهدافه. ونظراً إلى أهمية دور جهاز الإدارة العامة، فإنّ ثمة خطورة في فقدانه الحياد في هذه المراحل. وتشير تجارب عديدة لإعادة البناء في الدول النامية إلى قيام الأنظمة السياسية بوضع القيادات الإدارية الموالية لها في المواقع المؤثّرة في جهاز الإدارة العامة، انطلاقاً من رغبتها في البقاء ولتحقيق أهدافها الخاصة بدلً من أهداف الخدمة العامة.

الخلاصة، والنتائج، والتوصيات

أولًا: الخلاصة:

يشكل جهاز الإدارة العامة بمنظماته البيروقراطية وهيئاته العامة المختلفة في الدولة الواجهة التي يتم من خلالها تعامل النظام مع المواطنين بشرائحهم المختلفة. فمعظم المسئوليات الخدمية الملقاة على عاتق النظام السياسي يتم التعبير عنها والتجاوب معها من خلال أجهزة الإدارة العامة. بعض هذه الأجهزة تقدم خدمات

مباشرة للمواطنين كخدمات التعليم والصحة والأمن والبلديات وأخرى تقوم بتنظيم تقديم خدمات عامة عن طريق المؤسسات والشركات العامة المملوكة ملكية كاملة أو جزئية للدولة وفي كلتا الحالتين فإن أداء هذه الأجهزة يتأثر بواقع وسوية أداء النظام السياسي تمامًا مثلما ينعكس أداء أجهزة الإدارة العامة على مستوى رضا المواطنين عن مجمل أداء النظام السياسي.

يؤدي الاستقرار السياسي والتحولات السياسية السلسة دائماً إلى تطورات دستورية وسياسية. على وجه الخصوص، يعتقد الباحثون أن الاستقرار السياسي والتطورات السياسية ضروريان في حكومة ديمقراطية وأن الأحزاب السياسية تولد عملية التنمية السياسية، يساهم الاستقرار السياسي بشكل كبير في تطور الدول، حيث يساعد التطور السياسي المستقر في بناء مسار تنموي مستدام ومتماسك.

وفي مراحل إعادة البناء، عادة ما تواجه الأنظمة الجديدة العديد من الصعوبات والمعوّقات أمام تحقيق أهداف المرحلة. يتعلق بعض هذه التحديات بالنظام السابق، ويتعلق بعضها الآخر بحالة التعقيد في بيئة التحوّل. ويعدّ جهاز الإدارة العامة إحدى البنى التي لا تسقط مع سقوط النظام السابق؛ إذ تكون أغلبية قيادات هذا الجهاز معيّنة من النظام السابق ومن الصعب تغييرها من دون ضوابط وقيود وشروط محدّدة. ولذلك فإن هذا الجهاز يؤثّر في مدى تحقيق النظام الجديد لأهدافه من خلال وحداته ومكوّناته المختلفة، فقد يساعد النظام الجديد في تحديد وسائل التحوّل وأساليبه، وتشكيل سياسات وأهداف جديدة، ويقوم بدوره في تنفيذ تلك السياسات والأهداف. ويمكن أن يؤدّي دوراً معوقاً لتوجّهات النظام الجديد وأهدافه. ونظراً إلى أهمية دور جهاز الإدارة العامة، فإنّ ثمة خطورة في فقدانه الحياد في هذه المراحل. وتشير تجارب عديدة لإعادة البناء في الدول النامية إلى قيام الأنظمة السياسية بوضع القيادات الإدارية الموالية لها في المواقع المؤثّرة في جهاز الإدارة العامة، انطلاقاً من رغبتها في البقاء ولتحقيق أهدافها الخاصة بدلً من أهداف الخدمة العامة.

ثانيًا: النتائج:

١. ساهم الصراع السياسي في تعميق حالة عدم الاستقرار السياسي مما أدى إلى تسييس الوظيفة العامة وسمح بمزيد من تسييس التعيينات الوزارية والمؤسسية الأخرى بالكامل حيث يحاول كل طرف أو حزب تعظيم عدد الوزارات والمؤسسات التي يترأسها.

٢. ساهم الصراع السياسي في حدوث تضارب في بعض المهام والمسئوليات، وضعف في التنسيق والاتصال مع بعض مكاتب وهيئات الوزارة بالمناطق الأخرى.

٣. ساهم الصراع وعدم الاستقرار السياسي في انقسام المؤسسات التشريعية، مما نتج عنه حسب نتائج الدراسة التطبيقية، تضارب بعض القوانين واللوائح الإدارية التي تنظم عمل الإدارة العامة، إضافة إلى كثرة القوانين واللوائح الصادرة والتي تسبب ضغط على الإدارة العامة مما ينتج عنه إهمال تلك القوانين واللوائح.

٤. أشارت نتائج الدراسة التطبيقية أن هناك قصور كبير في مجال الإصلاح الإداري في وزارة العمل، وأن محاولات الوازرة للإصلاح كانت إصلاحات شكلية وغير حقيقية ولا تمس جوهر الوزارة وأجهزتها.

٥. كما أشارت نتائج الدراسة التطبيقية أن جهود الوزارة في مجال تحسين جودة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين كانت متواضعة جدا وخصوصا تلك المتعلقة بتطوير واختبار وتنفيذ معايير التكلفة والجودة للخدمات العامة. أو في مجال إدخال أنظمة إدارية، واستخدام الآليات الإلكترونية مثل بوابات الإنترنت وقواعد البيانات.

ثالثًا: التوصيات:

١. العمل على تحقيق المصالحة السياسية بين الأطراف المتصارعة في مؤسسات الدولة الليبية خلال المرحلة الانتقالية، للوصول إلى اتفاق على تحقيق وحدة المؤسسات والاستقرار، الذي غاب نتيجة الصراع على السلطة والثروة والنفوذ

٢. وضع ضوابط لتحديد درجات رؤساء المؤسسات العامة وحقوقهم المالية

٣. وضع خطة دقيقة لتنمية قدرات قيادات الإدارة العامة وموظفيها وبنائها في مختلف المستويات المركزية. توفير التجهيزات والمعدات اللازمة للعمل في مختلف وحدات الإدارة العامة على المستويين المركزي والمحلي
٤. إرساء قواعد النزاهة والشفافية في كل الإدارات، بما يحدّ من استشراء الفساد بكل أشكاله
٥. إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في عمليات إصلاح الإدارة العامة عن طريق التواصل مع أصحاب المصلحة والمواطنين وإجراء جلسات للاستماع
٦. ثمة علاقة وطيدة بين الاستقرار الاقتصادي والاستقرار السياسي والاستقرار الأمني والاستقرار الإداري، ولا يمكن دراسة أو تشخيص إحداها بمعزل عن الأخرى
٧. العمل على إيجاد حل سياسي شامل يُخرج البلاد من حالة الانقسام السياسي والمؤسسي

أولًا: المراجع العربية:

- أحميدة، علي عبد اللطيف، (٢٠٢٠)، دولة ما بعد الاستعمار والتحولات الاجتماعية في ليبيا، الدوحة/ بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ص١١.
- السواني (٢٠١٧)، ليبيا: الثورة وتحديات بناء الدولة، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٤-٢١١.
- القريوتي، محمد قاسم، (٢٠١٢)، مقدمة في الإدارة العامة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط ٢.
- عبد العظيم، خالد، (٢٠٢٠)، سياسة فرنسا في إفريقيا المصالح العليا والتحركات العسكرية: دراسة الفكر الاستراتيجي الفرنسي، القاهرة: دار الكتاب الحديث.
- نوفل، أحمد سعيد، والجولاني، عاطف، ومحمود، ناصر، والكيالي، عبدالحميد، والحمد، جواد، (٢٠١٧)، الأزمة الليبية إلى أين؟، عمان، مركز دراسات الشرق الأوسط..
- أبو فرحة، السيد علي، (٢٠٢٠)، مخاطر استمرار سيولة الدولة في ليبيا، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، جامعة بني سويف، مصر، المجلد ١٦، العدد ١٥.

- البصراتى، محمد نور، (٢٠١٩)، النزاعات الداخلية ومسارات إعادة الإعمار في الدولة العربية، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، جامعة بني سويف، بني سويف، مصر، العدد الرابع – أكتوبر.
- بن يمينة شايب الذراع، (٢٠١٩)، المؤثرات الأساسية لعدم الاستقرار السياسي في المنطقة العربية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد ٢١، ٢٠١٩.
- حادي، إبراهيم، (٢٠١٨)، الدولة الفاشلة في ليبيا والتهديدات الأمنية على الأمن الوطني الجزائري، مجلة الحوار المتوسطي، مجلد ٩، العدد ٢، سبتمبر.
- برطشة، المختار عمر، (٢٠٢٠)، أزمة الهوية الوطنية في ليبيا وانعكاساتها على الاستقرار السياسي، مجلة كلية الآداب، العدد (٢٩)، الجزء الثاني.
- بكر، محمد عبد المنعم، م.، (٢٠٢١)، الثقافة السياسية والاستقرار السياسي: دراسة حالة دولة الإمارات العربية المتحدة (٢٠٢٠-٢٠٠٤)، مجلة السياسة والاقتصاد، ١٢(العدد (١١) يوليو ٢٠٢١)، ١-٢٩. https://jocu. journals. ekb .eg/article_181403_7259d31 .ef80a7e3213766fbffa20f10d.pdf
- رقية، بوطويل، (٢٠٢١)، الإدارة العامة الجديدة للإصلاح الإداري بين الضرورة والاختيار "دراسة تجارب دولية"، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، المجلد ٤٢، العدد ١٠.
- همام، أحمد همام محمد، (٢٠٢٠)، الاستقرار السياسي في ليبيا في ضوء التجاذبات الإقليمية والدولية، مؤتمر أبعاد الصراع الإقليمي والدولي وتداعياته على أمن واستقرار ليبيا، ١٥-١٦ نوفمبر ٢٠٢٠، المركز الديموقراطي العربي برلين ألمانيا وجامعة الجفرة، ص٣٥٦. /https://democraticac.de
- منظمة الشفافية الدولية، (٢٠١٤)، **دراسة حول نظام النزاهة ليبيا**.
- المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، (٢٠١٥)، **تحليل تقرير هيئة الرقابة الإدارية الليبية**.
- المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، (٢٠١٦)، **تقييم الأداء الحكومي**، يناير.
- Mele, V., Ongaro, E., (2014), Public sector reform in a context of political instability: Italy 1992–2007, **International Public Management Journal**, 17(1), pp. 111–142.
- Akhagbeni, Peace, (2019), Wıde-Spread Effects of Corruptıon: The Lıbya Case, Tallinn Unıversity.

- Allen, John R. (2019), Empowered Decentralization: A City-Based Strategy for Rebuilding Libya. Washington, DC: Brookings Institution.
- Azizuddin, M., & Hossain, A. (2021). Reflections on public administration education with a case of Bangladesh. Teaching Public Administration, 39(1), p.49.
- Amir Hatim M. (2020), The Decentralization process in Libya An analytical report, An analytical report on the decentralization process in Libya, p. 14, https://knowledge-uclga.org/IMG/pdf/libya_ analytical _report_2020.pdf