

مجلة العلوم الإنسانية والتربوية
دورية علمية محكمة

- تصدر عن -

جامعة طبرق - ليبيا
Tobruk University– libya

رئيس التحرير
د. فوزي عمر الحداد
Fawzi.hadad@tu.edu.ly

العدد السادس - نوفمبر 2022 **م**
السنة الثانية

دلالات

مجلة دورية علمية محكمة متخصصة

تصدر عن جامعة طبرق- ليبيا

موقع الجامعة : www.tu.edu.ly

موقع المجلة : d.journal.tu.edu.ly

صفحة المجلة على الفيس بوك : www.facebook.com/delalatt

رقم الإيداع بدار الكتب الوطنية بنغازي: 52/ 2021

رقم الإيداع الدولي : 6956 – 2788 ISSN :

تستند المجلة إلى ميثاق أخلاقي يحكم عملية النشر في أعدادها، وإلى لائحة داخلية تنظم عملية التحكيم من خلال لجنة علمية استشارية متميزة من ليبيا وخارجها. المجلة غير مسؤولة عن الأفكار والآراء الواردة في البحوث المنشورة في أعدادها.

تُنشر المجلة الكترونيًا على المنصات الآتية :

AskZad | دار المنظومة DAR ALMANDUMAH

هيئة التحرير

د. حسن علـــي حسن	المشرف العــام
د. فــوزي عمر الحــداد	رئيس التحرير
د. علاء جابر الضراط	مدير التحريــر
د. أحمد محمد الميداني	منسق التحرير

لجنة المراجعة والتدقيق اللغوي

د. علي ماضي العبودي	كلية التربية جامعة طبرق
د. فيصل عبدالله حيدر	كلية التربية المرج/ جامعة بنغازي
د. فتحي حسن خطاب	كلية الآداب جامعة سبها

الاخراج الفني

أنور الشريف الأمين

اللجنة الاستشارية العلمية

1. أ د. أحمد عمران بن سليم	كلية الآداب - جامعة بنغازي
2. أ د. أحمد عيسى فرج	كلية السياحة والآثار - جامعة عمر المختار
3. أ د. خليفة صالح حواس	عميد كلية القانون – جامعة سرت
4. أ د. سعدية حسين البرغثي	كلية التربية – جامعة بنغازي
5. أ د. عبدالرحيم محمد البدري	كلية الآداب - جامعة بنغازي
6. أ د. عبدالله سالم مليطان	عميد كلية الآداب - جامعة طرابلس
7. أ د. عياد أبوبكر هاشم	عميد كلية الفنون الجميلة والإعلام سابقًا- طرابلس
8. أ د. فتحي رمضان الماقوري	الأكاديمية الليبية للدراسات العليا- طرابلس
9. أ د. محمد أحمد الوليد	كلية الآداب جامعة بنغازي
10. أ د. فريدة الأمين المصري	كلية اللغات - جامعة طرابلس
11. أ د. مسعود حسين التائب	كلية الآداب - جامعة الزاوية
12. أ د. مهند سامي العلواني	كلية التربية – جامعة الزاوية
13. أ د. وليد شعيب آدم	كلية الآداب - جامعة طبرق
14. د. أحمد مزهار	المركز الجهوي لمهن التربية والتكوين-فاس مكناس – المغرب
15. د. حافظ الصديق منصور	كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة طبرق
16. د. خديجة زيدي	كلية الآداب- جامعة سيدي محمد بن عبدالله / المغرب
17. د. رضاء عبدالحليم جاب الله	كلية الآداب – جامعة طبرق
18. د. زهرة عبدالعزيز الثابت	كلية الآداب والعلوم الإنسانية القيروان/ تونس
19. د. سالمة صالح العمامي	كلية الآداب - جامعة طبرق
20. د. سليمة عمر التائب	كلية الآداب- جامعة مصراتة
21. د. شوكت نبيل المصري	أكاديمية الفنون- القاهرة / مصر
22. د. صفاء امحمد فنيخرة	كلية اللغة العربية والدراسات الإسلامية – الجامعة الأسمرية
23. د. عادل إبراهيم المحروق	كلية الآداب - جامعة غريان
24. د عادل عبد العزيز غيث	كلية الآداب والعلوم المرج جامعة بنغازي
25. د. عاصم زاهي العطروز	الجامعة الإسلامية- مينسوتا- أمريكا
26. د. علي عبدالأمير عباس	رئيس تحرير مجلة أنساق للفنون والآداب والعلوم الإنسانية/ الأردن
27. د. فرحة مفتاح عبدالله	عميد كلية الآداب - جامعة سرت
28. د. كريمة المبروك الرقيعي	كلية الآداب والعلوم – جامعة درنة
29. د. محمد شحاتة واصل	كلية التربية جامعة طبرق
30. د. محمد مفتاح فضيل	كلية الآداب – جامعة عمر المختار
31. د. هاشم منصور مفتاح	كلية الآداب – جامعة درنة
32. د. هدى عطية عبدالغفار	كلية الآداب - جامعة عين شمس القاهرة / مصر
33. د. هنيء محلية الصحة	كلية الآداب- جامعة مالانج الحكومية/ إندونيسيا
34. د. يحيى عمر القويضي	كلية التربية - جامعة مصراتة
35. د. وريدة علي المنقوش	كلية التربية – جامعة مصراتة

مجلة دلالات للعلوم الإنسانية والتربوية

في سياق الحرص على مواكبة التطور في مجال النشر العلمي ورغبة في توفير نافذة رصينة للنشر الأكاديمي، تسعى نحو العالمية، نعلن إطلاق المجلة العلمية المُحكمة: دلالات (DELALAT) المخصصة لنشر الأبحاث الأكاديمية في مجال العلوم الإنسانية والتربوية، وفقًا للضوابط والمعايير المعتمدة عربياً ودولياً.

تهدف المجلة إلى:

- السعي نحو إدراج المجلة ضمن قواعد البيانات العالمية للمجلات ذات معامل التأثير/ Impact Factor، وذلك عبر ضوابط التحكيم والنشر الدقيقة التي تتبعها المجلة.
- توفير نافذة نشر رصينة للباحثين الأكاديميين، وإتاحة الفرصة أمامهم لنشر بحوثهم حسب جودة محتواها العلمي، مع مراعاة الالتزام بقواعد التفكير العلمي منهجاً ولغةً في عرض الأفكار وتقديمها أو تحليلها.
- تغطية التظاهرات الثقافية ذات العلاقة باختصاص المجلة ، مثل الندوات والمؤتمرات ومعارض الكتاب وعرض لأهم المؤلفات الصادرة حديثاً في كل فروع العلوم الانسانية.

رؤيتنا:

مجلّة علميَّة عربية ليبية المنطلق، تسعى للتميز لتكون خيار الباحثين الأول لنشر بحوثهم ودراساتهم في مجالات اهتمام المجلة.

رسالتنا:

نسعى لنقدم محتوى يجعل المجلة مرجعاً علمياً أصيلاً للباحثين وفق المعايير العالمية من حيث الأصالة، والمنهجية، والتميز العلمي.

أهدافنا:

- المشاركة في بناء مجتمع المعرفة من خلال نشر الأبحاث العلمية المحكمة من متخصصين ذوي مستوى رفيع.
- تقديم بحوث مميزة وإنتاج المعرفة التي تخدم المجتمع، ودعم الإبداع الفكري والتوظيف الأمثل للتقنية والشراكة المحلية والعالمية الفاعلة.
- استقطاب الباحثين المتميزين، في عضوية هيئة التحكيم الاستشارية سعياً لتجويد البحوث المقدمة للنشر في المجلة، ولإنشاء بيوت خبرة علمية ذات كفاءة عالية وتميز رفيع.
- تلبية حاجات الباحثين على المستويات المحلية والعربية في مجال بحوث العلوم الإنسانية والتربوية.
- إنشاء محتوى الكتروني فارق للنشر العلمي المتخصص لخدمة الباحثين والدارسين ومؤسسات المجتمع كافة.

شروط النشر في مجلة دلالات

- تنشر المجلة البحوث باللغتين: العربيةّ, والإنجليزية.
- يقبل للنشر في المجلة البحوث, والنصوص المحققة والمترجمة وعروض الكتب الحديثة الصادرة في مجال اختصاص المجلة.
- يشترط في البحث المقدّم للمجلة أن يكون أصيلاً وغير منشور أو مقدّم للنشر لدى جهة أخرى. ويوقع الباحث بذلك تعهداً خطياً مرفقاً بالبحث، حسب النموذج الموجود المرفق بهذه الشروط، ويمكن سحب النموذج من موقع المجلة الالكتروني.
- أن يكون البحث المقدم خاضعاً لأسس البحث العلمي, مدققاً لغوياً وخالياً من الأخطاء اللغوية والإملائية والطباعية، مستوفياً شروط البحث العلمي المتعارف عليها.
- أن يكون البحث المقدّم للمجلة مطبوعًا بوساطة برنامج (Word) وهوامش (2.5سم) وحجم الورقة (A4)ولا يتجاوز البحث (25) صفحة، بما في ذلك الملخصين العربي والإنجليزي وقائمة المراجع والمصادر، ولا يقل عن (15) صفحة، ونوع الخط لبحوث اللغة العربيّة هو(simplified arabic) بنط (14) في المتن وبنط (16) في العناوين, وبنط (12) في الهوامش, ويكون نوع الخط في بحوث اللغة الإنجليزيّة Times New Roman، بنط (14)، والهوامش بنط (12).
- يكتب عنوان البحث واسم الباحث ودرجته العلمية والمؤسسة التي ينتمي إليها وعنوان بريده الالكتروني وهاتفه الشخصي على صفحة مستقلة قبل صفحات البحث، ثم تتبع بصفحات البحث.
- يراعى في كتابة البحث عدم إيراد اسم الباحث في متن البحث أو في مراجعه صراحة، أو بأية طريقة تكشف هويته.
- يرفق البحث بملخصين (عربي وإنجليزي) لا تزيد كلمات كل منهما عن 150 كلمة، يليهما كلمات مفتاحية (key words) لا تزيد عن خمس كلمات غير موجودة في عنوان البحث تعبر عن مجالات البحث لتستخدم في التكشيف.
- تدرج الهوامش أسفل الصفحات، وتكون أرقامها متسلسلة حتى نهاية البحث. مع مراعاة ذكر المعلومات كاملة عند ذكر المرجع لأول مرة، وإذا ذكر مرة أخرى فيكتفى باسم الكتاب والصفحة، ويتم وضع قائمة بالمصادر والمراجع في نهاية البحث وترتيبها أبجدياً، ويراعى في كتابة أسماء المؤلفين ذكر الاسم أولا ثم الكنية، أو بالطريقة المكتوب بها على غلاف الكتاب.
- في حالة قبول البحث للنشر تؤول كل حقوق النشر للمجلة، ولا يجوز للباحث

نــشر بحثــه أو تقديمــه بأيــة طريقــة لأي جهــة نــشر أخــرى دون إذن كتابــي مــن رئيــس التحريــر.

- لا يمكن للمجلة قبول أي بحث بدون مراعاة ضوابط النشر السابقة.
- البحــوث المنشــورة في المجلــة تعــبر عــن آراء مؤلفيهــا، ولا تعكــس بالــضرورة آراء هيئــة التحريــر أو جهــة الإصــدار.
- ترسل الأبحاث كاملة مستوفية للشروط المعلنة على البريد الالكتروني للمجلة:

Delalat@tu.edu.ly

ت	المحتويات	الصفحة
1	الاجتهاد والتجديد الفقهي عند الإمام الشوكاني من خلال تفسيره (فتح القدير) د. حمزة الهادي محمد التمتام	13
2	خصائصُ المدرسة الحديثية في الأندلس وسماتُها خلال القرن الخامس الهجري(ابن عبدالبر القرطبي ، والحميدي الميورقي أنموذجاً) د/ عادل عبدالعزيز غيث	27
3	أحكام الصوم مع أهم نوازله لمين باب محمد محمود	57
4	تقنيات التكثيف في القصة القصيرة جدًا في القرآن الكريم "جزء عم أنموذجًا" د. علي محمد عيسى عبد الرحيم الشاظوف د. رحاب محمد عيسى عبد الرحيم الشاظوف أ. نسيبة سعد الفيتوري عبد الرحمن	74
5	ظاهرة التوسع الدلالي في اللغة العربية الأبعاد والتجليات مصطلح الأداء أنموذجا إبراهيم الطاهري	95
6	حجاج النص، وتكوثر الدلالة في الخطاب الإنشائي نص (أبا الهول) لأحمد شوقي أنموذجاً، وفق اللسانيات التداولية د. تماضر زاهي العطروز/ أستاذ مساعد في جامعة جدارا- الأردن	114
7	الاتجاه الشكلاني أسُسه ومفاهيمُه وجدليةُ اقترانه بثنائية الشكلِ والمضمون أ. طـــارق فـــرج عـــلي مـــحـــمـــد أ. بـشرى مـــنـــعم أبـــوفراج اسبيق أ. أبـو القاسم عبـد العـزيز حـمودة	127
8	التِّكرار وأنماطه في شعر أحمد قنابة عائشة عبد الله أحمد	141
	الاحتراق النفسي لدى معلمي ذوي الاحتياجات الخاصة في ضوء بعض المتغيرات أ. خالد الناجي عمر محاضر كلية التربية – جامعة بنغازي أ.دارين ونيس القطعاني محاضر بكلية الآداب- جامعة اجدابيا أ. غالية محمد عبدالسلام مساعد محاضر بكلية الآداب – جامعة اجدابيا	157
9	تجليات البناء القصصي عند أحمد يوسف عقيلة "دراسة نقدية تحليلية" د. عماد خالد عبد النبي	178

ت	المحتويات	الصفحة
10	الثقافة التنظيمية القوية وعلاقتها بتحسين الأداء "دراسة ميدانية على الموظفين في صندوق الضمان الاجتماعي فرع اجدابيا " علي إدريس محمد دخيل - حسن صالح حسين سعد - سعد إبراهيم عيسى منصور	195
11	مدى تطبيق المراجعة الاجتماعية وحوكمة الموارد البشرية بالمصارف التجارية دراسة استطلاعية على مصرف الوحدة بطبرق بفرعيه (الوحدة الرئيسي، الوحدة الحريقة) سعد علي بالخير عبدالعزيز يوسف شعيب مصباح	217
12	أثر النظام المالي على طبقات المجتمع العثماني خلال فترة القرن الثامن عشر د . منيرة علي مسعود الشيخي	245
13	الاتفاقيات الليبية الأمريكية وأثرها على استقلال ليبيا 1951 - 1960 د. صلاح صالح عبد المولى	254
14	دراسة فرص وتحديات التنمية السياحية المستدامة في بلدية شحات أ. إسماعيل عيسى إسماعيل	276
15	الظروف الطبيعية المؤثرة في النقل البري ووسائله بإقليم البطنان د. الطيب فرج السنوسي امجاور.	299
16	الكثبان الرملية في منطقة المرصص شمال شرق ليبيا - دراسة في الجيومورفولوجية التطبيقية د. علاء جابر فتح الله الضراط	314
17	إصلاح الجهاز الإداري للدولة الليبية (المعوقات وآليات التطبيق) طه الكوني المختار معيوف	344
18	الشرط الجزائي وسلطة القاضي وفقاً لأحكام القانون الليبي د. ميسون فتحي عمر أبوغرسة	379

الافتتاحية

بصدور هذا العدد السادس نوفمبر2022 تكمل مسيرة مجلة دلالات عامها الثاني.

مسيرة واجهتها عواقب وكللتها نجاحات بدأت بصدور العدد الأول في مارس 2021 واستمرت تصدر حسب خطتها المرسومةثلاث مرات في العام: مارس - يوليو - نوفمبر ومن المهم الإشارة إلى أن هيئة التحرير لم تتأخر قط عن إصدار أي عدد من أعدادها في موعده دون أي تأخير، وهذا إنجاز يحسب لهيئة التحرير بالقياس للكثير من المجلات المحلية والعربية.

ومما يدعو للفخر جهود المجلة في السعي لنيل المكانة التي تستحقها عربيا ودوليا، إذ كللت الجهود باعتماد المجلة في جامعات دول المغرب العربي كلها، فنَشر في أعداد المجلة باحثون من تونس والجزائر والمغرب وموريتانيا، وفي المشرق العربي اعتمدت المجلة في الأردن والعراق والكويت، والعمل مستمر لإضافة المزيد مع كل عدد جديد.

هذه الجهود ما كان لتحقق كل هذا النجاح لولا العناية التي يوليها المشرف العام على المجلة ورئيس جامعة طبرق الأستاذ الدكتور حسن علي حسن الذي يتابع باهتمام كبير سير خطط التحرير ويقدم الدعم اللازم لاستمرار حضور المجلة وتألقها محليا ودوليا. وأسرة التحرير وهي تثمن كل هذا العطاء المخلص تتعهد بمواصلة الطريق نحو مزيد من النجاحات.

د. فوزي عمر الحداد

رئيس التحرير

إصلاح الجهاز الإداري للدولة الليبية (المعوقات وآليات التطبيق)

إعداد :
طـــه الكوني المختار معيوف
محاضر مساعد بكلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الزنتان

الاستلام : 1/ 10/ 2022 القبول : 5/ 11/ 2022

الملخص :

يعتـبر إصـلاح الجهـاز الإداري تحديًـا كبيرًا لعمليـة إعادة بنـاء الدولة في ليبيـا، كوننا بمجـرد إصلاحـه سـنتمكن مـن الحصـول عـلى إدارة فعَالـة ذات كفـاءة وقـدرة عـلى تنفيـذ الخطـط والاسـتراتيجيات التـي رسـمتها الدولـة، وسـنتمكن مـن تزويـد موظفـي الخدمـة المدنيـة بالإمكانيـات والوسـائل اللازمـة لتحقيـق مهامهـم، وتوفـير الخدمـات للمواطنـين. لـذا فقـد قامـت هـذه الدراسـة بتسـليط الضـوء عـلى أبـرز المعوقـات التـي تحـول دون إصـلاح الجهـاز الإداري، والتـي مـن بينهـا المركزيـة والبيروقراطيـة والتضخم الوظيفـي والتدخـل الخارجـي. لنتطـرق بعدهـا لمفهـوم الإصـلاح الإداري بتعريفـه وبيان أهدافـه واسـتراتيجياته، والتركيـز عـلى أبـرز آليـات تطبيقـه والتـي مـن ضمنهـا إعـادة هيكلـة المؤسسـات وتدريـب وتأهيـل الـكادر الوظيفـي ومكافحـة الفسـاد.

لقـد توصلـت هـذه الدراسـة إلى أن إصـلاح الجهـاز الإداري لكـي يتحقـق، يجـب أن تقـترن عمليـة الإصـلاح بخطـة عمـل وباسـتراتيجية واضحـة، وبـضرورة التركيـز عـلى الأولويـات والتـي عـلى رأسـها انشـاء دسـتور جديـد تخضـع لـه كافـة مؤسسـات الدولـة، والعمـل عـلى تنميـة المـوارد البشريـة، والتنسـيق للعمـل المشـترك بغيـة تحقيـق الأهـداف المرسـومة بسرعـة أكـبر.

الكلمـات المفتاحيـة: المركزيـة الإداريـة، الإدارة الالكترونيـة، إعـادة الهيكلـة، البيروقراطيـة، مكافحـة الفسـاد.

Reform of the Libyan State Administrative Apparatus (obstacles and implementation mechanisms)

Abstract

Reforming the administrative apparatus, developing its capabilities, and developing its human resources is a major challenge to the process of rebuilding the state in Libya. To fulfill their duties and provide services to citizens. Therefore, this study has shed light on the most important obstacles and obstacles that prevent the reform of the administrative apparatus of the Libyan state, including centralization, bureaucracy, job inflation and external interference. We will then discuss the concept of administrative reform by defining it and stating its main objectives and strategies, and focusing on the most prominent mechanisms for its implementation, including the restructuring of administrative institutions, training and rehabilitation of the functional staff and fighting corruption.

This study concluded that the reform of the administrative apparatus in order to be achieved, the reform process must be accompanied by a plan of action and a strategy for rebuilding the state, and the need to focus on priorities, on top of which is the creation of a new constitution to which all state institutions are subject and determines the form of the state and its system of governance, and work on developing resources Humanity with all available capabilities, and coordination for joint action in order to achieve the goals set more quickly.

Keywords: Administrative centralization, Anti-corruption, Bureaucracy, Electronic management, Restructuring.

المقدمـــة:

توجـد اليـوم العديـد مـن الـدول التـي تمـر بأزمـات وصراعـات سـواء داخليـة أو دوليـة أدت الى انهيارهـا بشـكل جزئـي أو كامـل، وهـذه الـدول تحتـاج إلى إعـادة بناءهـا وإصـلاح مؤسسـاتها المنهـارة، ولكنهـا تفتقـر إلى الاليـات والخطـط والاسـتراتيجيات التـي تمكنهـا مـن تحقيـق هدفهـا هـذا، وهـو مـا دفعنـي لاختيـار هـذا الموضـوع، كونـي انتمـى لدولـة تواجـه نفـس المشـكلة وهـي (ليبيـا)، التـي عانـت ولازالـت تعانـي مـن مشـاكل في إعـادة بنـاء وإصـلاح المؤسسـات العامـة للدولـة، وخصوصـا بعـد التدخـل الـدولي وسـقوط النظـام في 2011، والـذي غرقـت بعـده البـلاد في حالـة مـن الفـوضى.

نعلـم جيـدا أن مسـألة إعـادة بنـاء الدولـة في ليبيـا تعـد مسـألة هامـة حاليـا وذات اولويـة كـبرى، ويجـب أن نأخـذ في الاعتبـار مـن خلالهـا مصالـح جميـع أفـراد المجتمـع لتجنـب الانـزلاق مـرة أخـرى في حالـة الحـرب والفـوضى، لذلـك فقـد اخـترت التركيـز عـلى جزئيـة هامـة، وهـي إصـلاح الجهـاز الإداري للدولـة، لـدوره الهـام والاسـاسي في إعـادة بنـاء الدولـة، ولأنـه يعتـبر المسـؤول الأول عـلى تنفيـذ سياسـات وقوانـين وقـرارات وخطـط واسـتراتيجيات الدولـة، ويشـكل أحـد الأدوات الرئيسـية لقيادتهـا نحـو الاسـتقرار وإعـادة البنـاء.

إن نمـاذج اصـلاح الجهـاز الاداري كثـيرة ومتنوعـة، ونسـتطيع القـول بـأن هنـاك نهجـين رئيسـيين للإصـلاح قـد ظهـرا عـلى مـر السـنين، الأول هـو نمـوذج اصـلاح دولي مـن خـلال عمليـة يقودهـا المجتمـع الـدولي إلى حـد كبـير كمـا حـدث في كوسـوفو وتيمـور الشرقيـة، والثانـي هـو نمـوذج اصـلاح داخـلي بقيـادة الفاعلـين الوطنيـين. وعـلى كل حـال فـان أي عمليـة اصـلاح يجـب عـلى الفاعلـين فيهـا احـترام القوانـين، ويجـب أن تكـون كافـة اسـتراتيجياتهم واجراءاتهـم متوافقـة مـع القانـون سـواء الداخـلي او الـدولي.

ونشـير أيضـا إلى أن هنـاك العديـد مـن المداخـل الاسـتراتيجية لتحقيـق الإصـلاح الإداري مـن أبرزهـا: المدخـل الشـمولي؛ والـذي ينظـر للإصـلاح الإداري كجـزء لا يتجـزأ مـن الأوضـاع السياسـية والاقتصاديـة والاجتماعيـة للدولـة، وينطلـق نحـوه في إطـار اسـتراتيجية شـاملة، وهنـاك في المقابـل المدخـل الجزئـي؛ والـذي ينطلـق نحـو الإصـلاح مـن خـلال الأخـذ بمبـدأ الأولويـات والتـدرج في الإصـلاح، والنظـر إليه كعمليـة تـرميم للأجـزاء المتـضررة بشـكل كبـير، ومـن ثـم الانتقـال للأقـل تـضررا، وهكـذا.

نُضيـف بـأن اصـلاح الجهـاز الاداري وتنميـة قدراتـه وتطويـر مـوارده البشريـة يعتـبر تحديًـا كبـيرًا لعمليـة إعـادة بنـاء الدولـة، لأن بتحقيقـه نسـتطيع الحصـول عـلى إدارة أكثـر ملاءمـة وقـدرة عـلى دعـم جهـود الدولـة في مهامهـا اليوميـة عـلى جميـع المسـتويات، وتزويـد موظفـي الخدمـة المدنيـة بالدوافـع والامكانيـات والوسـائل الإدارية اللازمـة لتحقيـق مهامهـم، فالموظـف الإداري إذا كان عديـم الكفـاءة والخـبرة والتأهيـل أو فاسـد، فـإن الإصـلاح وإعـادة البنـاء سـتكون عمليـة محكـوم عليهـا بالفشـل ولـو

بعد حين، ولذلك فوجود إدارة عامة فعّالة وذات كفاءة سيمكن من إعادة بناء الدولة وإصلاح كافة مؤسساتها بسرعة أكبر.

إشكالية البحث: يعتبر اصلاح الجهاز الإداري ركن أساسي في إعادة بناء دولة ليبيا، وذلك نظرا لعدم إمكانية إعادة البناء او تحقيق أية عملية تنموية شاملة دون النجاح في تحقيق هذا الإصلاح كونه مرتبط بتنفيذ أي سياسات أو قرارات أو خطط أو استراتيجيات على مستوى الدولة، فكلما ارتفع مستوى أداء هذا الجهاز حققت خطط البناء والخطط التنموية والقومية أهدافها والعكس صحيح. وعليه فإن إشكالية هذا البحث تتمحور حول الإجابة عن التساؤلات الاتية: ماهي عيوب الجهاز الإداري للدولة الليبية؟ وما المعوقات والمشاكل التي تحول دون إصلاحه؟ وما المقصود بالإصلاح الإداري وما أبرز أهدافه واستراتيجياته؟ وماهي الخطوات والآليات التي ينبغي استخدامها لتحقيق هذا الإصلاح المنشود؟

أهمية موضوع البحث: يعاني الجهاز الإداري للدولة الليبية منذ فترة طويلة من فشل وصعوبة في أداء دوره والقيام بمهامه على الوجه الأمثل، ولهذا فان أهمية هذا البحث تتمثل في تسليط الضوء على المشاكل الحالية والعقبات التي يعاني منها الجهاز الإداري، ومن ثم الانتقال لعرض كيفية إصلاحها من خلال تناول أهم الآليات والاستراتيجيات التي يجب اتباعها.

منهجية البحث: يستخدم هذا البحث المنهج الاستقرائي التحليلي، فقد اعتمدت الدراسة على المنهج الاستقرائي لجمع البيانات والمعلومات والتقارير والابحاث المتوفرة سواء كانت صادرة عن طريق الحكومة الليبية أو غيرها، والمنهج التحليلي من خلال تحليل هذه البيانات والمعلومات بشكل علمي، بغية الوصول الى وضع الحلول المناسبة والملائمة للدولة الليبية.

خطة البحث: سنقوم بدراسة موضوع معوقات إصلاح الجهاز الإداري للدولة الليبية وآليات تطبيقه وفق خطة البحث التالية:

المبحث الأول: أسباب ضعف الجهاز الإداري للدولة الليبية

يعاني الجهاز الإداري للدولة الليبية من عدم قدرته على أداء دوره والاضطلاع بمهامه بالشكل المطلوب لوجود العديد من العيوب التي سنتناولها في (المطلب الأول) وكذلك العديد من المعوقات التي تحول دون إصلاحه والتي سنتناولها في (المطلب الثاني):

المطلب الأول: العيوب التي يعاني منها الجهاز الإداري

سنحاول في هذا المطلب التطرق لأبرز عيوب الجهاز الإداري وفق ما يلي:

أولا: الضعف بشكل عام: يعاني الجهاز الإداري في ليبيا من الضعف العام الذي يعرقل أي مشروع إصلاح أو إعادة بناء للدولة.[1] حيث يعيق تدني مؤهلات الموظفين الإداريين وزيادة عددهم وانتشار الفساد جهود عملية الإصلاح الاداري،

(1) المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، ليبيا: حصاد 2015، تقرير بحثي، طرابلس، ليبيا، 2015، ص 35.

فمن خلال اطلاعنا على التقارير السنوية لهيئة الرقابة الإدارية بداية من العام 2014، نجد أنها في تقريرها السنوي قد نوهت للعديد من الظواهر التي يعاني من الجهاز الإداري للدولة منها: (انتشار ظاهرة التسيب الإداري في أغلب أجهزة الدولة وعدم العمل على حلحلته؛ عدم تناسب المؤهلات العلمية والمهنية لشاغلي الوظائف القيادية بأغلب مؤسسات الدولة وعدم مراعاة مبدأ الخبرة والكفاءة في ذلك؛ الإهمال في تحديث الملاك الوظيفي وعدم تسكين العاملين وفقا للمؤهلات والتخصصات والخبرة؛ إصدار قرارات إدارية معيبة بما يتوجب نقضها أو إلغائها أو تعديلها أو سحبها ببعض الوحدات الإدارية بالدولة؛ عدم تفعيل أنظمة الرقابة الداخلية بكافة الجهات؛ غياب الخطط السنوية لأغلب الوزارات والجهات التابعة لها مما ترتب عليه عدم تحقيق أهدافها؛ عدم وجود قاعدة بيانات مشتركة بين مؤسسات الدولة، وتعرض مقرات وممتلكات الدولة للسطو المسلح والسرقة دون وجود خطط أمنية وإجراءات رادعة للقضاء على هذه الظاهرة).[2]

وتستمر هذه الظواهر سنويا بل تتفاقم، فمن خلال اطلاعنا أيضا على تقرير هيئة الرقابة الإدارية لسنة 2017م نجد أنها في تقريرها قد أشارت الى معظم النقاط سالفة الذكر وأضافت عليها بأنها من خلال المتابعة وتقييم الأداء الحكومي لمجلس الوزراء باعتباره أعلى سلطة إدارية في البلاد قد لاحظت: (عدم إعداد خطة عمل تحدد الأولويات والسياسات العامة للدولة وفقاً لما نص عليه الاتفاق السياسي؛ التقصير في معالجة ظاهرة التسيب الإداري واتخاذ الإجراءات القانونية حيالها وفقاً لأحكام القانون رقم (12) لسنة 2010م بإصدار قانون علاقات العمل؛ عدم فتح سجل خاص لتسجيل وتوثيق القرارات والاكتفاء بتسجيل القرارات وأرشفتها إلكترونياً؛ التأخر في إقفال وتسوية العهد المالية وعدم اتخاذ الاجراءات القانونية بالخصوص بالمخالفة لقانون النظام المالي للدولة؛ وعدم إعداد التقارير الفصلية لعمل ديوان المجلس والتقرير السنوي).[3] وقد أكد النقاط السابقة كذلك تقرير الهيئة لسنة 2019م والذي ورد فيه (عدم وجود خطة عمل لمجلس الوزراء لعام 2019 تنص على السياسات والاستراتيجيات، بالإضافة إلى منح قرارات النقل والإيفاد والإعارة للعمل في مجلس الوزراء بالمخالفة لأحكام قانون العمل رقم 12 لسنة 2010م ولائحته التنفيذية).[4] وعليه فنلاحظ بأن غياب خطة العمل والتسيّب الإداري وضعف الرقابة الإدارية منذ 2011م قد أضحى ظاهرة في أغلب الإدارات الحكومية بلا استثناء، ولعل أبرز العوامل التي ساعدت عليه هي: غياب الهيكل التنظيمي والملاك الوظيفي المعتمد لإدارة الجهاز أو المؤسسة، وعدم الاستقرار الإداري العام بالمؤسسات، وغياب أغلب المسؤولين عن أعمالهم مما أدّى إلى تدنّي مستوى الأداء وغياب الرقابة والمتابعة. وما يزيد من خطورة الوضع هو

(2) التقرير السنوي لهيئة الرقابة الإدارية بليبيا لسنة 2014، ص125-123.

(3) التقرير السنوي لهيئة الرقابة الإدارية بليبيا لسنة 2017، ص13-11.

(4) التقرير السنوي لهيئة الرقابة الإدارية بليبيا لسنة 2019، ص27.

ما يحيط بالجهاز الإداري من ظواهر تصل في معظمها لدرجة الجريمة المعاقب عليها قانوناً، فالرشوة على سبيل المثال صارت ظاهرة منوعة الأشكال، وأكثرها خطورةً ما يسمى بالرشوة الإداريّة السياسيّة: فهي إداريّة من حيث المحلّ، حيث تتمثل في الوظيفة التي يعين فيها المواطن غير الكفء أو غير الجدير بها أو على أقل تقدير غير المفيد فيها، وهي سياسية لأنها تمنح من أجل حصول المانح على ميزة أو عطية سياسية تتمثل في تحشيد الأصوات الداعمة لموقفه السياسي، سواء كانت هذه الاصوات عائدة لأبناء عائلة المستفيد منها أو عائدة لأبناء قبيلته أو منطقته أو ومدينته[5]. وبالتالي فإن كل ما سبق نتج عنه وجود ضعف عام للجهاز الإداري ومنعه من تأدية دوره ومهامه بفاعلية وكفاءة.

ثانيا: المركزية الإدارية: إن من أبرز العيوب التي يعاني منها الجهاز الإداري في ليبيا المركزية الإدارية، وذلك باعتبارها تركيز وحصر لجميع مظاهر النشاط الإداري بصوره المختلفة في يد سلطة إدارية واحدة. يعرفها الأستاذ سعيد السيد بأنها (قصر الوظيفة في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء، دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة).[6] وبالتالي فالنظام الإداري المركزي يُعنى بتركيز واحتكار الإدارة في يد الحكومة المركزية بعيدا عن السلطات المحلية.

في ظل النظام السابق 1969 – 2011، كانت ليبيا مثالاً للمركزية الإدارية حيث يتم تنفيذ جميع المهام وفقًا لتقدير كبار قادة الدولة، مما كان له تأثير سلبي على البلاد إداريا واقتصاديًا واجتماعيًا. فعلى سبيل المثال، من وجهة نظر إدارية فإن غياب دور الإدارات المحلية الموجودة في مختلف مناطق الدولة يفاقم العمل الإداري المرهق ويعيق ولادة الخطط والمشاريع التنموية بمختلف أنواعها نتيجة لانشغال موظفي المركز بقضايا ثانوية على حساب وضع السياسات العامة والاستراتيجيات والخطط على مستوى الدولة.[7] ومن وجهة نظر اقتصادية، فالإدارة المحلية عندما تقترح مشاريع تنموية فذلك لأنها أكثر قدرة على معرفة احتياجات الأفراد والاحتياجات العامة للمنطقة، وبالتالي، فإن وجود إدارة مركزية لا يسمح بفهم هذه الاحتياجات وأخذها في الاعتبار. وعلى الصعيد الاجتماعي، فإن غياب الإدارة المحلية يؤدي إلى الإحباط الاجتماعي لدى الأفراد الذين يفقدون الأمل في الاستفادة من الخدمات والمصالح الأساسية ويولد لديهم الشعور بالتذمر من الحكومة. [8] هذا بالإضافة إلى أن هذه المركزية تجبر المواطنين على السفر

(5) جازية جبريل محمد، ظاهرة الفساد الإداري في ثقافة المجتمع الليبي، يناير 2017، https://www.minbarlibya.org/?p=4795، بتاريخ 29/12/2021.

(6) سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص88.

(7) ALKAZAGLI Mohamed, La réforme administrative et son rôle dans la construction du nouvel État en Libye, Thèse en droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble Alpes, 2017, p. 96-101

(8) عمار قحف وآخرون، حول المركزية واللامركزية في سورية بين النظرية والتطبيق، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، إسطنبول، تركيا، 2018، ص 22.

لمسافات طويلة للوصول إلى العاصمة لإنجاز أعمالهم وانهاء إجراءاتهم الإدارية، كالحصول على شهادة الخلو من السوابق مثلا، ما يتسبب في إهدارهم لجزء كبير من وقتهم ومدخراتهم.[9]

ولذلك نرى بأن المركزية الإدارية تمثل عقبة أمام تنفيذ أي إصلاحات مرجوة في الجهاز الإداري لسببين رئيسيين؛ الأول لأن السلطة المركزية لن تكون قادرة على تنفيذ جميع القرارات الإدارية الصادرة عنها في الوقت المناسب وبالكيفية المرجوة نظرا لاتساع الرقعة الجغرافية للدولة الليبية، والثاني لأن السلطة المركزية ستكون بعيدة عن الاهتمامات المحلية ومنشغلة بقضايا مركزية أهم، ولا يمكنها متابعة الأحداث والمتغيرات وحل المشاكل المحلية الطارئة بصورة سريعة.[10] وكذلك نرى بأن المدن الليبية لها خصوصية وأولويات لا يعرفها إلا سكانها، وبالتالي تطبيق المركزية فيها سيؤدي إلى تجاهل العديد من هذه الأولويات والحاجات المُلِحَة.

وختاما فمن عيوب المركزية أنها تولد شعور عند الموظفين العموميين بأنهم لا علاقة لهم باتخاذ القرارات الهامة ولا حتى بالمساهمة في اتخاذها، وهو ما يثني عزائمهم ويولد لديهم شعور بعدم الانتماء، ويمنعهم من القيام بأي مبادرات فردية لإصلاح أو تحسين الأداء.

ثالثا: البيروقراطية الإدارية وتباطؤ الإجراءات: أرتبط مفهوم البيروقراطية باسم ماكس فيبر (1864م – 1920م) الذي استخدم مصطلح البيروقراطية لكي يعني مجموعة الأنساق القانونية للسلطة التي تمارسها المنظمات الكبيرة الحجم، والتي تعتمد على الرسمية والموضوعية والرشد في بناء أنظمتها الإدارية.[11] على أن تكون منظمة بطريقة هرمية.[12] وبالتالي فهي تشير إلى تطبيق القوانين والقرارات بالقوة في المجتمعات المنظمة، بحيث تعتمد على الإجراءات الموحدة وتوزيع المسؤوليات بطريقة هرمية. وقد شملت المبادئ الرئيسية للبيروقراطية مفاهيم التسلسل الهرمي والقواعد الرسمية والشرعية وتوحيد الإجراءات وتقسيم العمل والجدارة والمؤهلات والابتعاد عن العلاقات الشخصية. وتغلغلت البيروقراطية في الأنظمة الإدارية على مستويات مختلفة، بعد أن قامت بسن أولويات لتحقيق خدمة عامة فعَالة، وذات كفاءة تنظيمية، بضوابط هرمية، وإحساس قوي بالمهنية بالإضافة للعقلانية والحياد والمساءلة والديمقراطية.[13] ولكن في المقابل،

(9) HASHMI Mohammed-Hadi, L'évolution de l'administration locale en Libye sous les régimes politiques successifs, Thèse en droit public, Université Paris I, 2007, p. 12.

(10)عمار قحف وآخرون، مرجع سابق، ص 23.

(11) أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1979م، ص87.

(12) MACLOUF Pierre. Sociologie du monde du travail, Chapitre 3 – La critique de la bureaucratie aux États-Unis, Norbert Alter édition, Presses Universitaires de France, 2012, p. 47..

(13) SINTOMER Yves, La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas. La Découverte, Paris, 1999, p. 56-82.

يمكننا رؤية البيروقراطية كمفهوم ذو وجهين، لأنها تعكس من جهة العقلانية والموضوعية التي تتجه نحو تنظيم مثالي قادر على تسهيل الإجراءات الإدارية للمواطنين، ومن جهة أخرى، يمكن أن تبرز لنا الجوانب المظلمة التي تعكس في كثير من الأحيان الروتين والبطء في الإجراءات وتعقيدها.

لقد تآكلت مصداقية البيروقراطيات التقليدية تدريجياً بسبب الاختلافات بين نظريتها وممارستها، حيث يُرى في ممارسة البيروقراطية الافتقار إلى المرونة، وانخفاض الإنتاجية، ومشاكل الكفاءة والتسييس، وكلها تشكل الكثير من العيوب التي تؤثر على الجهاز الإداري للدولة. كما أن النموذج البيروقراطي التقليدي، الذي لا يستجيب بشكل ملموس للاحتياجات المتزايدة والمتغيرة أصبح عتيقًا مع تطور المجتمعات.

يمكننا التأكيد على أن مبادئ البيروقراطية نفسها ليست معيبة، ولكن الموظفين، من خلال تطبيقها حرفياً ودون فهم وإدراك حقيقي للهدف الأساسي منها وخوفاً من العقاب، يسببون في بطء وعرقلة الإجراءات، بالإضافة لعيوب أخرى، كون اغلب القوانين واللوائح في المؤسسات الخاضعة للبيروقراطية جامدة وغير مرنة، والأفكار الحديثة والابتكارات لا يمكن قبولها واعتمادها بسهولة، والحرص على الالتزام الصارم بالقوانين واللوائح يقضي على روح الكفاءة والإبداع لدى الموظفين، ويمكن حتى أن يوفر لهم عذرًا للتهرب من تحمل المسؤولية في حالة الفشل.[14] أيضا، الإدارة البيروقراطية غالبًا ما تؤدي إلى الفساد، حيث يصبح الافراد تحت رحمة الموظف أو المسؤول الذي يمكنه استخدام سلطاته في عرقلة الاجراء أو تأخيره حتى يتحصل على رشوة أو مقابل لإنجاز العمل، فأصبح بطء الإجراءات والتعقيد أمرًا شائعًا في ليبيا، فهناك تأخير لا حصر له في أداء العديد من الخدمات العامة، لا سيما في مجال الصحة والتعليم وغيرها، أو في الحصول على المستندات الرسمية كجوازات السفر. وبالتالي ما نتج عن البيروقراطية في ليبيا هو زيادة تكلفة الخدمات العامة، والفساد والمحسوبية في الإدارة، وفقدان ثقة المستخدم فيها.

ونستطيع الإشارة الى انه لم تتمكن الحكومات المتعاقبة منذ عام 2011م من إدارة أزمة انقطاع التيار الكهربائي وخاصة في فصل الشتاء الذي أجبر المواطنين على البحث عن طرق تدفئة بديلة وخطرة، مما تسبب عنه اندلاع العديد من الحرائق، والتي سببت في وفاة الكثيرين.[15] وكان هذا نتيجة للبيروقراطية والبطء في اتخاذ القرارات من الحكومة لتخصيص الموارد البشرية والمادية اللازمة للشركة العامة للكهرباء سنويا وبشكل منتظم لتسيير عملها، أو حتى منحها مزيدًا من

(14) عمار بوحوش، دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1982، ص. 8.

(15) المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، تحليل تقرير هيئة الرقابة الإدارية لسنة 2015، تقرير بحثي، طرابلس ليبيا، د س، ص 6.

الاستقلالية من أجل أداء عملها بشكل أفضل.[16]

رابعا: تضخم الكادر الوظيفي: تركت سنوات من سوء الإدارة في القطاع العام إرثًا من تضخم عدد الموظفين، وزيادة الرواتب، ناهيك عن المشاكل الناجمة عن عدم كفاءة وجدارة هؤلاء الموظفين. فبداية من عام 1978م حين قرر النظام السابق حظر جميع أنشطة القطاع الخاص وحصر جميع الأشغال والخدمات في القطاع العام، مما أدى إلى زيادة عدد الموظفين بشكل كبير نتيجة للجوء أغلب المواطنين الى القطاع العام لإيجاد فرص عمل لهم، فنتج عن ذلك تزايد تدريجي في عدد موظفي القطاع العام. فبحسب تقرير ديوان المحاسبة الأخير لسنة 2021م وصل عدد الموظفين إلى (2024539) موظفا، والذي أشار بأن هذا العدد الأخير لا يشمل عددا من القطاعات في المنطقة الشرقية التي لم تقدم بيانات موظفيها إلى وزارة المالية وفقا لقانون الرقم الوطني، مما يعني بأن العدد الإجمالي يفوق ما تمت الإشارة اليه.[17] في بلد يبلغ عدد سكانه 6،830،237 مليون نسمة تقريبا، هذا العدد من موظفي القطاع العام أعلى بكثير من العدد المطلوب من قبل الحكومة حيث أنه يشكل قرابة ثلث عدد السكان، وفي ليبيا لا يجب أن يفوق عدد الموظفين 10% من عدد السكان الإجمالي أي بما لا يجاوز 683000 موظفا، ونتيجة لهذا التضخم يتم إنفاق ما يقرب من نصف الميزانية السنوية للدولة على رواتب ومزايا موظفي الخدمة المدنية، ما يسبب في نقص الأموال المخصصة للبناء والتطوير وإقامة المشاريع الجديدة. إضافة لما سبق، نجد بأنه يتم تعيين موظفي الخدمة المدنية في القطاع العام للدولة بأعداد كبيرة دون استخدام للمهنية والشفافية في الاختيار، حيث لا توجد معايير اختيار واضحة، ولا يتم تعيين الموظفين على أساس احتياجات حقيقية وتوصيف وظيفي واضح، بل على أساس الواسطة والمحسوبية والقبلية والجهوية وتبادل المصالح.[18] فيمكن أن تجد اليوم موظفًا حكوميًا لا يزال طالبا في المدرسة، أو في الجامعة.

خامسا: غياب الإدارة الإلكترونية: تعتبر ليبيا من ضمن الدول ذات الأداء الضعيف للغاية في مجال الخدمات الإلكترونية، حيث تحتل مرتبة قريبة من أدنى مستوى في مؤشر الخدمات الذي يقيس قيمة وجدوى الخدمات عبر الإنترنت، ومدى تأثيرها على تقديم الخدمة العامة.[19] حيث يعاني الجهاز الإداري من بنية تحتية متدنية لتقنية المعلومات، حيث لازالت بعض المدن النائية جغرافيًا تفتقر حتى لوجود شبكة الانترنت، كما أن اعتماد أنظمة تقنية المعلومات القادرة على تسهيل العمل الإداري في المؤسسات العامة محدود، حيث تستخدم الأنظمة الحالية

(16) أبوبكر محمد، أزمة الكهرباء في ليبيا، مقال منشور في الموقع الالكتروني: https://www.afrigatenews.net/article، تاريخ الزيارة 20/11/2021م.

(17) التقرير السنوي لديوان المحاسبة الليبي لسنة 2021م، ص 21.

(18) حمزة أطيش، وأنور الفيتوري، إصلاح الإدارة العامة في ليبيا، مركز البحوث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية، أنقرة، تركيا، 2021، ص 56-55.

(19) محمد يوسف، الإدارة العامة في ليبيا: الاستمرارية والتغيير، المجلة الدولية للإدارة العامة، المجلد 41، العدد 10، نوفمبر 2018م.

بشكل أساسي فقط لطباعة الوثائق والمستندات أو تسجيلها.[20]

إن المشاكل الرئيسية التي تحول دون تفعيل الإدارة الإلكترونية في ليبيا تتمثل في عدم كفاية خبراء تكنولوجيا المعلومات الليبيين، حيث أن وظائف تقنية المعلومات المعقدة عادة ما يتم تخصيصها لخبراء أجانب، بالإضافة إلى نقص معرفة الموظفين بتكنولوجيا المعلومات إلى حد كبير، فضلًا عن ضعف السياسات الهادفة إلى ترسيخ ممارسة جيدة للإدارة الإلكترونية، وذلك يعود لعدم وجود إطار تشريعي ينظم عمل الإدارة الالكترونية، وهو ما لا يشجع على الاستثمار مستقبلا في تطوير تكنولوجيا المعلومات وإعادة بناء بنيتها التحتية. وكذلك الدافع لدى الموظفين لتبني الإدارة الإلكترونية منخفض للغاية، لأنهم يخشون من أن يؤدي تفعيلها إلى توفير كبير في التكاليف مما يعني تقليل الحاجة إليهم وإلى خدماتهم أو حتى الاستغناء عنهم مستقبلا مما يجعلهم يواجهونها بمقاومة صريحة أو ضمنية. وعليه فالمرحلة الحالية تستوجب وجود أنظمة أرشفة إلكترونية حديثة، وكذلك أنظمة وشبكات تجعل المعلومات والبيانات في متناول الجميع، وتسهل الاتصال بين جميع الإدارات والمكاتب الإدارية، وبينها وبين المواطنين، بالإضافة إلى تفعيل طرق تبادل المراسلات والوثائق الرسمية بين الحكومة والمؤسسات التابعة لها أو غير التابعة لها.[21]

المطلب الثاني: المعوقات التي تحول دون إصلاح الجهاز الإداري

إن أبرز المعوقات التي تحول دون عملية إصلاح الجهاز الإداري للدولة الليبية ما يلي:

أولا: عدم وجود دستور: بعد عام 2011م كان على المجلس الوطني الانتقالي، باعتباره أول سلطة تشريعية للبلاد، أن يتخذ قرارا فيما يتعلق بدستور البلاد، فكانت الخيارات أمامه حينها إما إحياء دستور 1951م أو دستور 1963م المُعدَل، أو صياغة دستور جديد، فقرر صياغة دستور جديد. ولكن في ذلك العام لم يكن من الممكن كتابة دستور يعكس رغبات الشعب الليبي وينظم بشأنه استفتاء وطني عام، وعليه فقد بدأ في صياغة دستور مؤقت أُطلق عليه أسم الإعلان الدستوري، والذي تضمن خارطة طريق للفترة الانتقالية ومهد الطريق لانتخابات ديمقراطية بلغت ذروتها في أول برلمان منتخب ديمقراطيا في 2012م، أطلق عليه أسم المؤتمر الوطني العام.[22] تم تفويض المؤتمر الوطني العام (البرلمان) بعد ذلك بموجب الإعلان الدستوري بتعيين اللجنة الدائمة لصياغة الدستور المعروفة باسم الجمعية الدستورية. لكن الضغط الشعبي أجبر المؤتمر الوطني العام على الدعوة لانتخابات مباشرة للجمعية الدستورية، فأجريت الانتخابات المباشرة لهيئة

(20) المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، تطبيق الحوكمة في الإدارة الليبية، تقرير بحثي، طرابلس، ليبيا، د س، ص 15.

(21) المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، تقييم الأداء الحكومي، تقرير بحثي، طرابلس، ليبيا، د س، ص 10.

(22) المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، تطبيق الحوكمة في الإدارة الليبية، مرجع سابق، ص 16.

صياغة الدستور في 20 فبراير 2014م وعقدت اجتماعها في 22 أبريل 2014م، وحددت مدة لجنة صياغة الدستور بـ 120 يومًا من خلال تعديل الإعلان الدستوري.[23] ولعدة اعتبارات منها الخلافات الحزبية والسياسية والعسكرية وانقسام السلطة التشريعية في 2014م وتعدد الحكومات ووجود ممثلين وفرق في اللجنة تتبع هذه الأطراف المتصارعة على السلطة، فقد أدى هذا إلى فشل هذه اللجنة في صياغة دستور ينهي المرحلة الانتقالية، وفشلت في التوصل إلى صيغة توافقية لصياغة الدستور، وكل هذه الأسباب ساهمت في إطلاق مشروع دستور جديد لا يرضي غالبية مكونات الشعب الليبي.[24] وعليه فليبيا تعتبر اليوم دولة بلا دستور وتحتاج بشدة إلى دستور دائم مستفتى عليه شعبيا ليكون الإطار الشامل لكافة القوانين، وليوصف الصلاحيات والمدد الممنوحة، وينهي المرحلة الانتقالية، ويصل بنا إلى مرحلة الانتخابات الرئاسية والبرلمانية وفق قاعدة دستورية، من أجل المضي قدمًا في عملية الانتقال إلى الاستقرار وإعادة بناء الدولة وإصلاح مؤسساتها العامة وعلى رأسهم جهازها الاداري.

ثانيا: انعدام الاستقرار السياسي: كان لعدم الاستقرار السياسي في ليبيا منذ 2011م تأثير كبير على الجهاز الإداري للدولة، خاصة بعد الحرب الأهلية التي عرفت باسم "فجر ليبيا"، التي اندلعت مطلع يوليو 2014م واستمرت حتى منتصف 2015م، ونتج عنها انقسام سياسي تولدت عنه حكومتين إحداها في الشرق والأخرى في الغرب. وما أسفر بعدها من انتقال الملف الليبي إلى المنظومة الدولية بفتح حوار سياسي بإشراف الأمم المتحدة وبدعم من الفاعلين الدوليين، نتج عنه تضاعف التدخلات الدولية وزيادة الوضع السياسي الداخلي تعقيدا. وقد ذكر حينها عوض البرعصي بأن أبرز العوامل التي ساعدت على الانقسام السياسي: وجود مؤسسات مركزية ضعيفة ينخرها الفساد وغير قادرة على الاضطلاع بمهامها، وغياب الحوار، وعدم وجود ميثاق اجتماعي، وضعف الإطار المؤسسي للفترة الانتقالية، واتخاذ قرارات غير صائبة وغير مناسبة كنقل بعض المؤسسات الإدارية خارج العاصمة كحل لمشكلة اللامركزية.[25] شكل عدم الاستقرار السياسي عقبة رئيسية أمام أداء الجهاز الإداري، ما جعل من الصعب إصلاحه وتطويره حتى على المنظمات الدولية المشاركة في برامج التدريب والتوجيه كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.[26] كما يُخشى أن يؤدي استمرار عدم الاستقرار هذا إلى مزيد من الانعكاسات السلبية على المدى الطويل، كتفكك المؤسسات

(23) حمزة أطيش، وأنور الفيتوري، مرجع سابق، ص 64.

(24) نفس المرجع، ص75.

(25) عوض البرعصي، الانقسام السياسي في ليبيا وتداعياته على مؤسسات الدولة، تقرير بحثي، المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، طرابلس، ليبيا، د س، ص 10-9.

(26) المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، تطبيق الحوكمة في الإدارة الليبية، مرجع سابق، ص 15.

الحكومية بشكل أكبر، وإهدار الأموال العامة، وزيادة انتشار الفساد.[27] وعدم قدرة الإدارة على تقديم الخدمات الأساسية، وهو ما سيؤثر سلبا على الظروف المعيشية للمواطن، وقد يصل بالدولة الى مرحلة الفشل الكامل.

ثالثا: التدخل الخارجي: التدخل الخارجي يعرّفه MENCER وCOSTE بأنه ضغط تمارسه دولة أو مجموعة دول على دولة أخرى بهدف فرض إرادة خارج إرادتها.[28] أي أنه عمل يتعارض مع إرادة الدولة في إدارة شؤونها الداخلية، ويتجلى بأي وسيلة كانت سواء عسكرية أو سياسية أو اقتصادية أو غيرها، ويحمل في طياته تهديدًا ومصدرًا لعدم الاستقرار ولانعدام الأمن. إن سيادة الدولة وعدم التدخل في شؤونها الداخلية يعتبر مظهر من مظاهر استقلالها على أراضيها، باستثناء ما ينظمه القانون الدولي من تدخلات. فبموجب المواثيق الدولية، تتمتع جميع الدول بحقوق والتزامات متساوية،[29] ويمكنها ممارسة سلطاتها الوطنية دون قيود خارجية، سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو دينية أو إنسانية. وعلى الرغم من ذلك، فلا أحد يستطيع أن ينكر وجود تدخلات خارجية في الشؤون الداخلية لدول مثل العراق وغيرها من الدول التي عاشت ما يسمى بـ «الربيع العربي» وعلى رأسهم ليبيا.

ترى بسمة الأوقاتي أستاذة العلوم السياسية بجامعة بغداد في سنة 2018م، بأنه منذ سقوط نظام صدام حسين بسبب الاحتلال الأمريكي للعراق في2003م، تعاني البلد ضعفا في الاستقلالية والحصانة تجاه التدخلات الخارجية، مما يعيق سير العملية السياسية ويؤخر إعادة بناء الدولة بأجهزتها المختلفة.[30] ونرى بأن التدخل الخارجي في الشأن الليبي بعد 2011م واضح جدا، والذي يهدف لخدمة مصالح الدول المتدخلة وتحقيق تطلعاتها، والاستمرار في التأثير والسيطرة على الحكومات المتعاقبة، حتى بلغ هذا التدخل حدود الابتزاز سواء السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي. وعليه فهذه التدخلات الخارجية تستمر في تغذية الانقسامات والصراعات الداخلية وتعزيزها من أجل ضمان تحقيق مكاسبها، مما يؤثر سلباً على مؤسسات الدولة، وخصوصا جهازها الإداري الذي يصبح أكثر هشاشة وضعفا وغير قادر على إصلاح نفسه، أو أداء مهامه وتقديم حتى أبسط الخدمات للمواطنين.

رابعا: انعدام الأمن: يعد انعدام الأمن في ليبيا وخصوصا بعد 2011م سببا في ضعف الجهاز الإداري للدولة واحد المعوقات الرئيسية التي حالت دون اصلاحه،

(27) التقرير السنوي لديوان المحاسبة الليبي لسنة 2014، ص16.

(28)MENCER, G., « Du principe de non-intervention », Revue de droit contemporain, Larcier, Bruxelles, 1964, p. 39 ; et COSTE, R., « Réflexion philosophique sur le problème de l'intervention », R.G.D.I.P., Bruylant Bruxelles, 1967, p. 370.

(29) ميثاق الأمم المتحدة، الفصل الأول: مقاصد الهيئة ومبادئها، المادة 2، فقرة 1.

(30) مروان الجبوري، هواجس التدخل الخارجي بالانتخابات تؤرق العراقيين، 2018، مقال منشور على الموقع الالكتروني: https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2018/4/19/، تاريخ الزيارة 17/8/2022.

فبعد التدخل الدولي وانهيار النظام السابق في 2011م ظهرت العديد من التنظيمات والجماعات المسلحة في جميع أنحاء البلاد، فكانت لكل منها أهداف وأجندات تعمل على أساسها، ما تسبب في انفلات الامن بشكل عام، وتصاعد العنف نتيجة لحدوث صراعات مسلحة متكررة بين بعضها البعض، وانتشرت أعمال السرقة والنهب والاشتباكات العرقية، وهو ما أدى إلى تدهور كبير في الوضع العام للسكان، وحال دون قدرة الدولة على حماية مواطنيها وتلبية احتياجاتهم الأساسية وتوفير متطلباتهم سواء من جانب توفير الأمن، أو حتى من جانب توفير السلع الغذائية الأساسية والخدمات الصحية والتعليمية التي يحتاجونها.

إن انعدام الأمن يقضي على الدولة من خلال تقويض شرعيتها وإضعافها، ويؤدي إلى ضعف وتفكك المؤسسات العامة فيها بشكل كبير وخصوصا جهازها الاداري، وإلى فقدانها السيطرة والقدرة على إدارة شؤون البلاد، نظرا لعدم قدرة موظفيها على أداء عملهم، وهجرة الأدمغة منهم إلى الخارج، ويؤدي أيضا لغياب الرقابة والمتابعة على الاعمال المنجزة، وهو ما يولَد الفساد والمحاباة والظلم الذي يؤدي إلى الانقسام داخل المجتمع على أساس قبلي أو عرقي أو جهوي، ويؤدي إلى وجود مجتمع مدني ضعيف يعتمد بشكل كبير على القوى الخارجية لتسير اموره.[31] وعليه فإن الأمن هو أحد الركائز الأساسية التي يجب أن تقوم عليها أي عملية بناء أو تطوير أو اصلاح للجهاز الإداري للدولة، وبعبارة أوضح، لا يمكن أن يتحقق استقرار للدولة أو إصلاح لجهازها الإداري إلا في ظل وجود الأمن.

خامسا: انتشار الفساد وغياب الرقابة: تحتل ليبيا وفق تقرير منظمة الشفافية الدولية المرتبة 172 عالميا من مجموع 180 دولة في مؤشر فساد القطاع العام لسنة 2021م، بحيث تعتبر من الدول الأكثر فسادا بحصولها على 17 نقطة من أصل 100 ضمن مؤشر مدركات الفساد في الدول التي تعاني من الصراعات المسلحة.[32] وعلى الرغم من أن ليبيا قد وقعت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003م، وصادقت عليها سنة 2005م، ونصت المادة 6 منها على أن الدول الموقعة عليها يجب أن تنشئ هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد عن طريق تنفيذ سياسات مختلفة.[33] واستجابت ليبيا بإنشاء هيئة مكافحة الفساد التي أوكلت إليها مهام التحقيق والكشف عن جرائم الفساد، والتنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات الصلة لاسترداد الاموال الناتجة عن الفساد داخل وخارج البلاد، وتلقي الإفصاحات المالية وفحصها والاحتفاظ بها، وطلب أي بيانات أو توضيحات تتعلق بالأشخاص المعنيين أو الكيانات المختصة، وإعداد اقتراحات حول تعديل التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد.

(31) عارف بني حمد، وأمين المشاقبة، الدولة الفاشلة (سوريا نموذجا)، دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 45، العدد 4، الملحق 1، الجامعة الأردنية، 2018، ص 170-163.

(32) أنظر الموقع الرسمي لمنظمة الشفافية الدولية، https://www.transparency.org

(33) https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50024_A.pdf

إلا أننا وبالاطلاع على التقارير الرقابية المختلفة يمكننا القول بأن القطاع العام هو أكثر المؤسسات فسادًا ومن كافة الجوانب، حيث أن الفساد والوساطة والمحسوبية والإهمال في ممارسة الواجب من أكثر المظاهر السائدة، بل أصبحت متجذرة بعمق في الإدارة الليبية، حيث غالبًا ما يكون من هم في السلطة منحازين تجاه أقاربهم أو أصدقائهم أو معارفهم، خاصة عند منحهم المهام والمناصب العليا، وهو ما أتاح لأشخاص غير أكفاء الحصول على المناصب، واستغلال وظائفهم للحصول على المنافع الشخصية وجمع الأموال والرشاوى مقابل تقديم الخدمات للمواطنين، كما شجع هذا الوضع نظرا لعدم وجود رادع للفاسدين، قيام الاخرين بنفس التصرف، حتى أصبحت الغالبية تنظر إلى الفساد على أنه هو القاعدة، وما عداه الاستثناء.[34]

يظهر لنا كذلك ضعف واضح في مستوى الرقابة على عمل الادارات الحكومية، من حيث تنظيم الوظائف، ومن حيث ضبط احترام المسؤولين الإداريين للالتزامات المفروضة عليهم بموجب القوانين والقرارات واللوائح المنظمة للعمل. فعلى سبيل المثال: مدير إدارة الشؤون الإدارية بوزارة الحكم المحلي لم يكن موجودا بمقر الوزارة خلال ساعات الدوام الرسمية، بل وقام بتسليم الختم الخاص بالإدارة لأحد الموظفين المتعاونين مع الوزارة دون أي إجراء رسمي، وكذلك غياب معايير الرقابة عن المؤسسة الوطنية للاستثمار الخارجي فمجلس الأمناء بها لا يمارس أية رقابة فنية أو إشرافيه على أعمال مجلس الإدارة بالمؤسسة، ومعظم مكاتبات مقرر مجلس الأمناء الموجه إلى مجلس الإدارة لا تحمل أرقاما إشارية واسم مُصدرها، وخاصة تلك التي تتطرق إلى الحصول على مزايا مالية.[35] وعليه فهذه الصور من الإهمال وغياب الرقابة وغياب الوسائل الرادعة تفسر لنا سبب زيادة فساد الجهاز الإداري وتأخر عملية إصلاحه كونها من أبرز المعوقات التي تحوله دون ذلك.

المبحث الثاني: الإصلاح الإداري وآليات تطبيقه

الجهاز الإداري في ليبيا على الرغم من وجوده، إلا أنه غير قادر على القيام بواجباته وتنفيذ مهامه سواء من حيث التخطيط أو التنظيم أو التنفيذ أو المتابعة وهو ما يستوجب إصلاحه وبشكل عاجل. ما دفعنا لتناول موضوع الإصلاح بشكل عام، ومن ثم التطرق لآليات تطبيقه.

المطلب الأول: الإصلاح الإداري (مفهومه، أهدافه، استراتيجياته)

سنقوم في هذا المطلب بالتطرق لمفهوم الإصلاح الإداري، ومن ثم تحديد أهدافه، لننهي باستراتيجيات تنفيذه.

(34) حمزة أطيش، وأنور الفيتوري، مرجع سابق، ص 177 – 178.

(35) المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، تحليل تقرير هيئة الرقابة الإدارية الليبية لعام 2015م، مرجع سابق، ص 5.

أولا: مفهوم الإصلاح الإداري: يُعرَف مفهوم الإصلاح الإداري على أنه (مجموعة الجهود السياسية والإدارية الهادفة إلى دفع عجلة النمو والتنمية عبر اصلاح مكامن الخلل في عمل الأجهزة الإدارية والحكومية لزيادة كفاءتها وفعاليتها).[36] ويُعرَف أيضا بأنه: (جهد سياسي وإداري واقتصادي وثقافي هادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقا لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه.[37] وأشارت أيضا منظمة الأمم المتحدة للإصلاح الإداري، فعرَفته على أنه (التأثير والاستخدام المعتمد للسلطة من أجل تطبيق معايير جديدة للنظام الإداري، بغرض تغيير الأهداف والهياكل والعمليات وتحسينها خدمة للتنمية).[38] ونختم بتعريف Jean-Michel Eymeri-Douzans الذي يحدده (بأنه ليس نهجًا روتينيًا عاديًا بسيطًا يؤثر على جزء من الإدارة ولكنه تغيير كلي للخطط وتحول أساسي في الاستراتيجيات والفكر والتنظيم وكذلك العمل الإداري وسلوكه وأساليب عمله).[39]

وعليه فتوجد العديد من التعريفات لمفهوم الإصلاح الإداري تتنوع بحسب تنوع مدارس الإدارة العامة والباحثين في علم الإدارة، ولكن المفهوم الأكثر شمولية حسب وجهة نظرنا لتعريف الإصلاح الإداري هو أنه جهد يهدف إلى إحداث تغييرات جذرية في جوهر أنظمة الإدارة من أجل تطوير قدراتها العامة وترسيخ جودة أدائها، وهو ما يتطلب فهم طبيعة مراحلها وطرق تطبيقها المختلفة وتقييم آثارها فيما يتعلق بتحقيق الأهداف العامة، بحيث لا يكون مضمون الإصلاح مجرد تحسينات هامشية في النظام. والإصلاح هو الوسيلة لتطوير عمليات وسياسات الجهاز الاداري ليحقق الأهداف والخطط المرسومة، والتي تسعى للتخلص من السلوكيات السلبية والممارسات الخاطئة التي ارتكبت وحالت دون التطوير والتحديث، كإحداث تغييرات هيكلية في الجهاز الإداري القائم، بهدف زيادة فعاليته، بما يتناسب مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة، من خلال تحسين أساليب العمل، وتأهيل وتدريب الأفراد الذين يقودون العملية الإدارية، وتهيئة البيئة القانونية والتشريعية المناسبة، التي ترفع من إمكانيات الجهاز الإداري، وتحسن من مستوى أدائه،[40] وبالتالي فتتم هذه العملية

(36) عمر ملاعب، الإصلاح الإداري مدخلا لتصويب المسار التنموي: تجارب دولية، سلسلة دراسات تنموية، العدد 62، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2019، ص11.

(37) سامي محمد أحمد البحيري، مداخل الإصلاح الإداري -التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير من الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، المملكة المتحدة، 2011، ص 32.

(38) عمر ملاعب، مرجع سابق، ص10.

(39)EYMERI-DOUZANS Jean-Michel ,Les stratégies de réforme administrative en Europe : essai d'évaluation comparative ,éditions Institut de la gestion publique et du développement économique ,Vincennes, ,2008p..115-140.

(40) سحر الحملي، الإصلاح الإداري مفهومه وآليات تطبيقه، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة بجامعة الأزهر، العدد العاشر، مصر، 2013، ص 337.

عبر إصلاح وتطوير النظم والبرامج وإعادة التفكير في المناهج والأساليب العملية وتبني الناجح منها أو الأكثر ابتكارا بما يزيل أية أخطاء وينهي أية ممارسات خاطئة، ليحقق التحسين في الأداء ويرفع من مستوى الكفاءة بما يتماشى مع المتغيرات الداخلية والخارجية.

وختاما، الإصلاح الإداري عملية سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية، فهو عملية سياسية على أساس أن الجهاز الإداري له وزن سياسي لا يمكن إنكاره بمعنى أنه يمكن أن تغيره التوجهات السياسية بشكل كبير، وعملية اجتماعية لأنه يسعى إلى خلق مؤسسات وأنظمة فاعلة وفق البيئة المحيطة، بهدف الحفاظ على مستقبل المجتمع، وعملية اقتصادية لأنه يريد أن يكون فعال من حيث استخدام الطاقات البشرية والمادية والتقنية، وعملية ثقافية لأنه يقوم على المعرفة والبحث العلمي التي تساهم في بناء الدولة.[41]

ثانيا: أهداف الإصلاح الإداري: يهدف الإصلاح الإداري إلى تحقيق العديد من الغايات والأهداف منها:

1. اعداد خطة عمل واستراتيجية تمثل رؤية الدولة في كيفية اصلاح الجهاز الإداري، وتمكينه من مواجهة التحديات والعقبات الداخلية والخارجية التي تحوله دون أداء دوره، بهدف تحسين مستواه ورفع انتاجيته.

2 – زيادة كفاءة الأجهزة الحكومية، وتحسين نوعية خدماتها للمواطن العادي، وتعزيز القدرة التي تتمتع بها من خلال إحداث تغييرات مقصودة في الهياكل التنظيمية، وأساليب الإدارة، وسلوكيات العاملين فيها.[42]

3 – تحديث وتطوير القوانين والقرارات المتعلقة بعمل الجهاز الإداري للدولة.

4 – مراجعة أهداف ومهام كل إدارة لتعديلها وتحديثها من حيث التخطيط والتنفيذ والتنسيق والتوثيق، للوصول إلى جهاز إداري متقدم يظهر مرونة أثناء التغيرات، ومنتج، ومتناغم مع البيئة التي حوله.[43]

5 – ترشيد الإنفاق العام، من خلال تقليل عدد الإدارات وعدد الموظفين الزائد عن الحاجة، وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية.

6 – دعم إدارة تنمية الموارد البشرية للرفع من مستوى الكادر الوظيفي وتطوير خطط التدريب والتأهيل سواء قصيرة أو متوسطة أو طويلة المدى.

7 – استخدام التكنولوجيا وتقنية المعلومات وتفعيل الإدارة الالكترونية لتسهيل عمل الجهاز الإداري، وانجاز المهام بجهد وتكلفة أقل، وبكفاءة وسرعة أكبر.

8 – تبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين أساليب استقبال الجمهور وتعزيز

(41) CHRISTENSEN Tom, LISHENG Dong, PAINTER Martin, « La réforme administrative au sein de l'administration centrale chinoise – L'importance de « l'inspiration occidentale » », Revue Internationale des Sciences Administratives, vol. 74, n° 3, 2008, p. 371–394.

(42) سحر الحملي، مرجع سابق، ص 338.

(43) مصطفى كافي، الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سوريا، 2018، ص 46.

مفهـــوم ضرورة الاســـتجابة لمطالبهـــم.

9 - تفعيـل اللامركزيـة الإداريـة بنقـل الصلاحيـات والمسـؤوليات إلى المسـتوى المحـلي مـع ضمـان تجنـب تأثرهـم بالضغوطـات السياسـية والقبليـة والجهويـة.

10 - إنشـاء هيئـة عامـة للرقابـة عـلى عمـل الجهـاز الإداري، وتمكينهـا مـن اتخـاذ الإجـراءات التـي تكفـل القضـاء عـلى الفسـاد والواسـطة والمحسـوبية، والدفـع قدمـا نحـو الشـفافية والمسـاءلة.

ثالثـا: اسـتراتيجيات الإصـلاح الإداري: إن اسـتراتيجيات الإصـلاح الإداري ليسـت موحـدة، فهـي تتقلـب وفقًـا للسـياقات الجوهريـة لـكل دولـة، ومـدى التغيـر المنشـود، حيـث يمكـن للإصـلاح الإداري أن يشـمل النظـام الإداري بأكملـه أو أن يسـتهدف فقـط بعـض عنـاصره، ولكـن عـلى كل حـال فـإن الخطـوات المتبعـة للإصـلاح قـد تصبـح لاغيـة وباطلـة في حـال اسـتنادها عـلى اسـتراتيجيات لا تتوافـق مـع ظـروف الدولـة، ونذكـر فيمـا يـلي ثـلاث أنـواع مـن الاسـتراتيجيات للإصـلاح:[44]

الاسـتراتيجية العلميـة العقلانيـة، وهـي قائمـة عـلى فكـرة أن السـبب الرئيـسي لمعارضـة الإصـلاح تكمـن في الجهـل بأهدافـه أو بمعنـى أصـح بمزايـاه، وعليـه فسـتركز هـذه الاسـتراتيجية عـلى التعليـم والتدريـب والتوعيـة ودعـم مراكـز التدريـب والتأهيـل.

الاسـتراتيجية الموجهـة نحـو التثقيـف، وهـي تقـوم عـلى فرضيـة أن مقاومـة التغيير ورفضـه قـد لا تنشـئ مـن نقـص في المعلومـات، بـل لأن الأفـراد والمؤسسـات لا يرغبون في التغيـير والإصـلاح، إمـا لخوفهـم عـلى مصالحهـم كـون هـذا الإصـلاح يهـدد وجودهـا، وإمـا لاعتقادهـم بـأن هـذا الإصـلاح يتعـارض مـع قيمهـم ومعتقداتهـم، وعليـه فسـتركز هـذه الاسـتراتيجية عـلى دراسـة أسـباب مقاومـة هـؤلاء للتغيـير ومحاولـة تثقيفهـم وتوعيتهـم بخطئهـا.

اسـتراتيجية القـوة والإكـراه، وهـي تقـوم عـلى مخطـط يتـم تنفيـذه بالقـوة والإكـراه، حيـث يجـب وقـف أي مقاومـة أو رفـض يحـدث مـن قبـل النـاس لهـذا التغيير وهـذا الإصـلاح، وتجـدر الإشـارة إلى أن مثـل هـذه الاسـتراتيجية يمكـن أن تسـتخدم في الظـروف الخاصـة والطارئـة، ولكنهـا غـير مقبولـة في الظـروف العاديـة.

وبالإضافـة إلى ذلـك، هنـاك عـدة اسـتراتيجيات أخـرى متبعـة عالميـا لتطبيـق الإصـلاح الإداري، منهـا:

1 - اسـتراتيجية الإصـلاح الشـامل: حيـث يتـم اسـتخدامها عـن طريـق دمـج جهـود جميـع الفاعلـين في الدولـة سـواء كانـت هـذه الجهـود مـن القيـادات السياسـية؛ المؤسسـات الحكوميـة؛ المؤسسـات التشريعيـة؛ مجموعـات المصالـح والضغـط أو أجهزة وخـبراء الإصـلاح الإداري. ويتـم اللجـوء إليهـا عـادة أثنـاء الأزمـات المفاجئـة والخطـيرة، والدولـة في هـذه الحالـة حتـى وان كانـت لا تملـك تحـت تصرفهـا هيئـات إصلاحيـة، لكنهـا قـادرة عـلى الاسـتعانة بخـبراء ومستشـارين قادريـن عـلى البحـث عـن حلـول

(44) رحيم عويد نغميش، الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في العراق 1980-1970، أطروحة، جامعة القاهرة، 1984، ص. 76.

لتجاوز العقبات وإدارة الدولة وفق خطة استراتيجية شاملة.[45]

2 - استراتيجية الإصلاح الجزئي: وفق هذه الاستراتيجية سيتم التركيز على عدد قليل من الهياكل التي يتم تصنيفها إلى أربع فئات حسب مكانها من حيث المستوى الإداري، بما في ذلك: المستوى الهيكلي؛ مستوى العنصر البشري؛ مستوى طرق وأساليب العمل، ومستوى النصوص واللوائح والتشريعات. تركز استراتيجية الإصلاح الجزئي في المقام الأول على تبسيط إجراءات العمل وتطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية لأن إصلاح العناصر الرئيسية للجهاز الإداري كافٍ لتشغيل بقية النظام.

3 - استراتيجية الإصلاح الأفقي: تركز هذه الاستراتيجية على عدد قليل ومحدود من العناصر المكونة للنظام الإداري بشكل عام، ولكنها تطبق على كل أجهزة وادارات القطاع العام، وبالتالي فهي تعتبر محدودة التأثير كأن تختص مثلا بتعديل الهياكل التنظيمية للجهاز الإداري، أو بتعديل وتطوير الملاكات الوظيفية أو غيرها.

4 - استراتيجية الإصلاح القطاعي: تركز هذه الاستراتيجية على اصلاح بعض الأجزاء او القطاعات المنهكة داخل الجهاز الإداري، ويتم اختبار برامج الإصلاح التي سيتم تطبيقها على هذه المكونات قبل تعميمها على بقية الأجزاء، وذلك من خلال تشكيل لجنة اختبار للإصلاحات المطلوبة على المستوى القطاعي أو الجغرافي.

وهي بذلك تعتبر طريقة إدارية مؤقتة للإصلاح تتناسب مع عادات وممارسات عمل الموظفين، والوسائل القانونية المصاحبة لها، وتعتبر هذه الطريقة من وجهة نظر بعض الباحثين (ذات آثار إيجابية على عملية الإصلاح الإداري، فهي تدفع الإدارة التقليدية إلى الشعور بوجود مهام مستجدة ومعقدة، كما تنشر روح المبادرة في الإدارة، وتكون أداة حافزة للإدارة التنفيذية، ولكن يعاب على هذه الطريقة ظهور الصراعات التي قد تعيق عملية الإصلاح الإداري).[46]

المطلب الثاني: آليات تطبيق إصلاح الجهاز الإداري

لضمان نجاح عملية إصلاح الجهاز الإداري للدولة الليبية، يجب علينا القيام بالعديد من الخطوات والإجراءات أبرزها:

أولا: انشاء دستور جديد: قبل التفكير في إعادة بناء دولة ليبيا الخارجة لتوها من الصراع، من الضروري أولاً التعهد بترسيخ أسسها وذلك من خلال إنشاء نظام قانوني ستظهر قواعده المعيارية والمؤسسية في الدستور الجديد. ولكن ما

(45) محمد علي عيتاني، الإصلاح الإداري: المفهوم النظري، الغايات والأهداف، تقرير بحثي، معهد العلوم الاجتماعية، بيروت، لبنان، 2016، ص 6.

(46) سحر الحملي، مرجع سابق، ص 350.

هـو الدسـتور وماهـي أهميتـه؟ عـرف عبـد العزيـز النعيم الدسـتور عـلى انـه (مجموعة الأحـكام التـي تبـين شـكل الدولـة ونظـام الحكـم فيهـا، وسـلطاتها، وطريقـة توزيـع هـذه السـلطات، وبيـان اختصاصاتهـا، وبيـان حقـوق المواطنـين وواجباتهـم).[47] وبـيّن أهميتـه Jean-Luc Martineau بأنـه: (خريطـة طريـق ترسـم ملامـح مسـتقبل الدولـة، مثـل اتفاقيـة السـلام، ويعـد اعتمـاده ضمانًـا لنجـاح عمليـة إعـادة بنـاء الدولـة بأكملهـا بعـد الـصراع).[48] إذاً فهـو مجموعـة مـن القواعـد القانونيـة التأسيسـية التـي تهـدف إلى إضفـاء الطابـع المؤسـسي عـلى السـلطة السياسـية في الدولـة، وهـو المرجـع الأسـاسي لنظـام حكـم الدولـة ووظائـف السـلطات العامـة، والـذي يحـدد القواعـد الرئيسـية للدولـة، نظامهـا الملكـي أو الجمهـوري، شـكل حكومتهـا، طبيعـة السـلطات العامـة، وتبيـان الالتزامـات والحقـوق الفرديـة أو الجماعيـة الأساسـية وضماناتهـا أمـام السـلطات العامـة، وبالتـالي فهـو يشـكل ضامنـا أساسـيا لإعـادة بنـاء الدولـة.

يحكـم الدسـتور أنشـطة السـلطات الثـلاث، التشريعيـة والتنفيذيـة والقضائيـة، مـن خـلال تحديـد اختصاصـات كل منهـا وطريقـة ممارسـتها وكذلـك القواعـد التـي تنظـم الفصـل أو التبعيـة بـين هـذه السـلطات، كمـا يحـدد العلاقـة بـين الحـكام والمحكومـين وكيفيـة تنظيمهـا، والوسـائل القانونيـة التـي تضمـن اسـتمراريتها بشـكل جيـد. وعليـه فالدسـتور هـو محـور أسـاسي في عمليـة إعـادة بنـاء الدولـة عـلى أسـاس أنـه تقـوم عليـه شرعيـة المؤسسـات والسـلطات العامـة، وولادة أي دولـة حديثـة مرتبـط بصياغـة دسـتورها.

إن أحـكام الدسـتور لهـا الأسـبقية عـلى قواعـد القانـون الأخـرى، وبالتـالي يجـب أن تمتثـل لهـا سـلطات الدولـة، بمـا في ذلـك السـلطة التنفيذيـة. عـادة الدسـتور ينـص عـلى أهميـة الإدارة العامـة مـن خـلال تحديـد القضايـا الأساسـية المتعلقـة بهـا مثـل التنظيـم والإدارة والحكـم والتوزيـع الإداري واللامركزيـة وغيرهـا مـن القضايـا.[49] ويقـدم الدسـتور نفسـه أيضـا عـلى أنـه داعـم حقيقـي لـلإدارة العامـة، لـدرء الانجراف نحـو الإدارة البيروقراطيـة التـي تُجمَـد قدراتهـا، ويتـم القضـاء عـلى روح المبـادرة فيهـا بحيـث تمنـع مـن الوصـول الى التنميـة.[50] ولذلـك يجـب أن يتغلـب الدسـتور، العمـود الفقـري للدولـة، عـلى العقبـات التـي خلقتهـا الممارسـات الإداريـة الخاطئـة، لا سـيما في الأنظمـة التقليديـة.[51] وأن يؤسـس لمرحلـة جديـدة تقـوم عـلى اصـلاح الجهـاز الإداري والاهتمـام بـه بشـكل أكـبر. وهـو مـا أكـده Vincent Hugeux في مقالتـه (ليبيـا:

(47) عبد العزيز النعيم، أصول الأحكام الشرعية ومبادئ علم الأنظمة، N.S، 1977، ص 182.

(48) MARTINEAU Jean-Luc, L'Union européenne et la reconstruction post-conflit de l'État, Thèse en droit public, Université Lille 2, 2014, p. 736-737.

(49) ALKAZAGLI Mohamed, op. cit. p. 331.

(50) المرجع نفسه، ص330.

(51) FOUGEROUSE Jean, Le statut constitutionnel de l'administration en Italie – Contribution à l'étude de l'administration dans la démocratie constitutionnelle, Association Nationale Recherche et Technologie (ANRT), Paris, 2003, p. 19-21.

المتمردون يقدمون لأنفسهم دستوراً)، أن الإطار الدستوري للدولة يجب أن يكون ديمقراطياً وأن يتغلب على العقبات الإدارية التي تخلقها الأنظمة العامة، ويترك للإدارة مكاناً مميزاً...[52]

ونشير ختاما إلى أنه يجرى وضع الدستور عادة عن طريق سلطة أعلى من السلطة التشريعية، وتسمى السلطة التأسيسية، وإجراءات تعديل أحكامه تتم بطريقة أشد تعقيدا من الإجراءات المتبعة لتعديل الأحكام القانونية الأخرى، ولذا فصياغة دستور جديد في ليبيا اليوم يعتبر الدعامة الرئيسية لإعادة بناء الدولة فيها، والتي من ضمنها اصلاح جهازها الإداري، وعليه فيجب إعطاء السلطة التأسيسية ولجنة صياغة الدستور أولوية كبرى ودعمها بكافة الإمكانيات التي تساعدها في الوصول إلى تحقيق هدفها.

ثانيا: إعادة هيكلة مؤسسات الجهاز الإداري: نلاحظ أنه في العقود الأخيرة، قد تم إعادة هيكلة وتنظيم الجهاز الإداري للعديد من الدول بشكل منتظم بهدف تحسين خدماته وتقليل تكاليفه. وكجزء من البحث الذي تم إجراؤه في سبع دول أوروبية حول موضوع إعادة هيكلة الخدمة العامة، (ميز فريق خبراء **HIRES** أربع فئات من التدابير في هذا المجال، وهي: -1تقليص الحجم، -2إعادة التنظيم الجغرافي والهيكلي، -3الخصخصة، -4تغيير الثقافات التنظيمية والوظيفية).[53]

يساعد الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة إداراته المختلفة على تحقيق أهدافها وتجسيد خططها والتعامل مع المتغيرات الداخلية والخارجية، حيث تتمثل أبرز مهام الهيكل التنظيمي في تحديد المسميات الوظيفية، وموقع تنفيذها، ونطاق المهام والمسؤوليات، وتحديد توزيع الأدوار بين الوزارات والمؤسسات والمصالح الحكومية المختلفة لإبراز مبدأ التكامل في العمل. وعليه، فإن عمليات إعادة الهيكلة لسبب أو لأخر تسعى إلى تحقيق الأهداف المحددة أعلاه على المستويات الفنية والتنظيمية والإدارية، بما يتماشى مع الأهداف الاستراتيجية للجهاز الإداري. لذلك يمكن القول بأن إعادة هيكلة الجهاز الاداري ستتجه نحو تصميم هيكل جديد لنظامها الإداري، ونحو اللامركزية، والقدرة على إدارة القطاعات الحكومية بشكل جيد، واستخدام الموارد البشرية نوعا وكماً، وضمان جودة الخدمات التي تلبي تطلعات المواطنين.[54]

وبصورة تفصيلية أكثر يمكننا تحديد الأهداف العامة لإعادة هيكلة الجهاز الإداري في الدولة على النحو التالي: (تطوير تنظيمات الجهاز الإداري في أهدافها

(52) HUGEUX Vincent, « Libye : les insurgés s'offrent une constitution », Revue L'Express, N° 23, 2011, p. 7-18.

(53) JALETTE Patrice, GRENIER Jean-Noël, HAINS-POULIOT Jérémie (2012). Restructuration de la fonction publique québécoise : configurations et conséquences disparates. Relations industrielles/Industrial Relations, p. 568-569. Disponible sur le site: https://doi.org/10.7202/1013195ar.

(54) حكومة جديدة، نهضة متجددة، خطة إعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة، مقال متاح عبر الموقع الالكتروني: https://www.wisal.fm/cms/wp-content/uploads/2020/pdf ، تاريخ الزيارة 09/06/2022.

ووحداتها ونشاطاتها الخدمية، وإزالة ما بها من ازدواج أو تضارب أو غموض، ومراعاة التناسب بين حجم الإدارة والمهام المناطة بها؛ تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين من قبل الجهاز الإداري عن طريق زيادة الفاعلية التنظيمية، ورفع كفاءة أداء الجهاز والموظفين العاملين فيه، وتسهيل مسارات ونظم العمل المتبعة وتحسينها؛ زيادة درجات التوافق بين حجم الجهاز الإداري العام وبين متطلبات العمل وظروفه من جهة، والتوجهات المستقبلية نحو أجهزة حكومية أقل عدداً وأكثر اختصاصاً وأفضل أداءً من جهة أخرى؛ تخفيض كلفة التشغيل وتوجيه الوفر نحو زيادة الفاعلية والكفاءة؛ تعزيز المؤسسية والعمل الجماعي والتنسيق المشترك في الأجهزة والمؤسسات العامة، وترسيخ مبدأ المساءلة لضمان الإنجاز المتميز؛ دراسة حجم الوظائف وأعداد الموظفين ومدى الحاجة إليهم، مع التعزيز الإيجابي لاتجاهات الموظفين نحو الوظيفة العامة، وتحفيزهم على زيادة الإنتاجية، وتحسين نوعية أدائهم، والاهتمام بتحديد مساراتهم الوظيفية والتدريبية بشكل يراعي التطورات المتلاحقة في ظروف وأدوات العمل المختلفة، وكذلك وضع تصور واضح للوظائف التي تحتاج إليها المؤسسات، والقدرات اللازمة لتشغيلها، ونوعية التدريب المناسب لها؛ تعزيز اللامركزية الإدارية على مستوى الأجهزة الرئيسية وفروعها، مع تفويض الصلاحيات وتوزيع نشاطات واهتمامات الدولة بشكل إيجابي فاعل على مناطقها المختلفة بما يزيد من كفاءة وفاعلية الخدمات المقدمة على النطاق الإداري...).[55]

بالنسبة لليبيا، يبدو من الوضع الحالي للخدمة المدنية أنه لم يتم إجراء أي تنظيم رسمي لمؤسسات الدولة، بما في ذلك الوزارات والهيئات الحكومية المحلية، حيث يتغير هيكلها الإداري حسب رغبات وقرارات الوزير المختص أو المدير العام، بحيث تنشأ إدارات جديدة أو تلغى أو تُدمج بطريقة عشوائية وغير منطقية، حتى أنه تتخذ غالبا هذه الإجراءات في أوقات غير مناسبة، وبدون الاستعانة بمتخصصين أو أهل خبرة في هذا المجال.[56]

إن الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة الليبية يحتاج اليوم لإعادة هيكلته وتطويره بشكل عام لجعله فعالاً في مواجهة التحديات وتحقيق الأهداف، وهذا يعني اعتماد منهجية قادرة على تصحيح الهيكل التنظيمي الحالي على جميع المستويات بما يتوافق مع القانون والأولويات الوطنية من خلال: توحيد أبعاد الجهاز الإداري على مستوى مكوناته لزيادة كفاءة العمل، وفي نفس الوقت القضاء على الازدواجية؛ مراقبة امتداد إنشاء الأجهزة الادارية، وتحديد عددها حسب طبيعة عملها سواء كانت أساسية أم لا؛ تنظيم الوزارات بحيث يمكنها التركيز على المهام الأساسية وتحمل المسؤوليات، والاستفادة من الموارد المختلفة،

(55) عبد الرحمن تيشوري، الأهداف العامة لمشروع إعادة الهيكلة في اية مؤسسة، مقال متاح عبر الموقع: https://www.ahewar.org/debat/org.asp.art.show?aid=556054، تاريخ الزيارة 18/09/2022.

(56) محمد علي الناكوع، إصلاح الخدمة المدنية في ليبيا، تقرير بحثي، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية / جامعة طرابلس، التقرير متاح عبر الموقع: https://ly.edu.libyanuniv/index.php/31 ، تاريخ الزيارة 18/09/2022.

وتقديم خدمات عالية الجودة للمواطنين.[57]

ويجب أن تعتمد منهجية إعادة الهيكلة على تنفيذ مجموعة من الإجراءات، مع إعطاء الأولوية للتحليل الداخلي الذي يهدف إلى إبراز نقاط القوة والضعف، ومراجعة القوانين المنظمة للعمل، وفحص الضوابط الرقابية، والأهداف المستقبلية والخطط الاستراتيجية، ومقارنة النتائج المحققة، مع تنظيم الأقسام التي تقوم بمهام وأهداف متشابهة، للاحتفاظ بأفضل الممارسات لاستخدامها في بناء الهيكل التنظيمي الجديد، ووضع الإطار العام للهيكلية الجديدة متضمنا مقترحات للبدائل، ودون إهمال للضوابط القانونية.[58] ونشير إلى أن عملية إعادة الهيكلة تنقسم إلى نوعين: النوع الأول يتمثل في إعادة هيكلة الجهاز الإداري العام، حيث يتم أخذ الهيكل التنظيمي بأكمله في الاعتبار، والنوع الثاني يتمثل في إعادة الهيكلة الفردية للوزارات، كأن تُطبق في كل مرة على وزارة.

وختاما، يجب على ليبيا من أجل إصلاح جهازها الإداري، الإسراع في إعادة هيكلته على أسس متينة من أجل تحقيق الأهداف التي يسعى إليها وفق ما تقتضيه المرحلة التي تمر بها البلاد.

ثالثا: تدريب وتأهيل الكادر الوظيفي: يُعتبر تدريب وتأهيل موظفي الجهاز الإداري للدولة أحد أهم أساسيات الإصلاح الإداري، حيث يتم تدريب وتأهيل موظفي القطاع العام عبر مجموعة من الأنشطة، بغية الرفع من مستواهم العلمي والعملي، وتطوير مهاراتهم الوظيفية والشخصية سواء كانت في الجانب المهني أو الإداري أو حتى الاجتماعي.

فالتدريب والتأهيل لموظفي القطاع العام يهدف إلى تزويدهم بالمعلومات والخبرة اللازمة للقيام بعملهم بشكل جيد، ولضمان إنتاجية أفضل، بحيث يؤدي الموظفون مهامهم بمهنية أكبر، تقل نتيجة لها أخطاءهم وحوادثهم في العمل. فالتدريب والتأهيل يعوضان دائما أوجه القصور لدى الموظف في التعليم والخبرة. لذا فالمزج بينهما سيقود إلى تحقيق الأهداف وتزويد الجهاز الإداري بموظفين مؤهلين ذوي مستوى عال من القدرة والخبرة والكفاءة. ويجب أن نشير هنا إلى ضرورة التركيز أيضا على تدريب وتأهيل المسؤولين والمدراء العامين في الجهاز الإداري والعمل على الرفع من مستواهم بإعطائهم برامج تدريبية ذات جودة عالية، بحيث يمكنهم تنفيذها بالتعاون مع مراكز التدريب أو الجامعات الوطنية أو الدولية المعتمدة.

وعليه، فمن خلال التدريب يمكننا تحقيق العديد من الفوائد والمكاسب، بداية من تنمية قدرات ومهارات الموظفين القيادية، ومنحهم العديد من المهارات

(57) عبدالرحمن تيشوري، مرجع ألكتروني سابق.

(58) الدليل الإرشادي لإعادة هيكلة الوزارات. "إدارة تطوير السياسات والأداء المؤسسي"، رئيس الوزراء، الأردن، ص 2، متاح عبر الموقع: http://www.pm.gov.jo/Develop/files/upload/Restructuring-Institutions.pdf، تم الرجوع إليه بتاريخ 15/04/2022.

الأخرى التي ترفع من مستواهم على كافة الأصعدة وبالأخص الإدارية منها، والتقليل من الجهد والوقت لأداء العمل، وزيادة المكسب على مستوى أداء الخدمات بفضل التدريب المستمر، وصولا لسد الفجوات التعليمية وتحسين القدرات بشكل عام.

ولكن ننوه الى انه قبل التطرق إلى تدريب وتأهيل الموظفين يجب تحليل الوضع الحالي لهم بالتفصيل، من حيث تحديد المشاكل التي تواجه عمليات التخطيط الخاصة بهم، واقتراح الحلول العلمية والعملية المناسبة لها، وتوفير جميع الوسائل القادرة على ضمان الأنشطة المختلفة لتنمية الموارد البشرية في المستقبل، ووضع السياسات والبرامج المناسبة لتحسين الكفاءة الإنتاجية. وننوه أيضا إلى انه عند وضع خطة للتدريب والتأهيل، يجب أن تتم الدراسة والتخطيط الجيد لمعرفة أفضل وسائل وأساليب التدريب والتأهيل، للتمكن من اختيار الأنسب منها.

يجب أيضا متابعة جودة التدريب وكفاءته باستخدام الأدوات العلمية والعملية المختلفة لقياس سلوك الموظفين عند تعاملهم مع بعضهم البعض أو مع المواطنين، أو متابعته من خلال تحليل نتائج التدريب ومدى قدرتهم على تجاوز الاختبارات وحصولهم على شهادات الكفاءة أو قياس مدى تعلُّم الموظفين وتطورهم من خلال مؤشرات الأداء الرئيسية. وختاماً، إن إصلاح الجهاز الإداري للدولة الليبية اليوم يستوجب التركيز على موارده البشرية من خلال تنميتها وتدريبها وتأهيلها بشكل مستمر، كونها الأداة لتنفيذ مهامه.

رابعا: تطبيق اللامركزية الإدارية: لقد ورد تعريف اللامركزية الإدارية في قاموس المعجم الوسيط على أنّها (توزيع الوظيفة الإدارية بين جهاز مركزي، وإدارات أخرى، وهي تعني على المستوى العام تحويل السلطة إلى الأقاليم، والولايات، وجعلها تتمتع باستقلالية في تسييرِ شؤونها الخاصة عكس المركزية).[59] وقد عرَّفها أيضا (جلاوي) على أنها: (أسلوب من أساليب تنظيم العمل، حيث تُمنَح الوحدات المختلفة قَدراً كبيراً من الإدارة الذاتية، وهذا يعني مَنح الصلاحيّات، والمسؤوليات للمُستويات الأدنى في التنظيم).[60] وعليه يقصد باللامركزية نقل بعض السلطات والاختصاصات والمسؤوليات من الإدارة المركزية إلى الادارات المحلية سواء كانت بلديات أو محافظات أو أقاليم، أو أي هيئات أخرى تتمتع بالشخصية القانونية، لكي تكون لها استقلاليتها وحريتها في أداء مهامها وإنجاز اعمالها بدون الرجوع الى السلطات الأعلى منها لأخذ الأذن في كل مرة. على أن تبقى بطبيعة الحال تحت مراقبة الدولة.[61]

(59) تعريف ومعنى اللامركزيّة"، متاح عبر الموقع: https://www.almaany.com/ar/dict/ar/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%83%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%8A%D8%A9%D8%B2%D9%8A%D8%A9/، تاريخ الزيارة 2022-09-18.

(60) فرح يس فرح، مفاهيم حول المركزية واللا تمركز الإدارية، جامعة القضارف، السودان، 2015، ص 6-5.

(61) نبيه محمد، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركزية، الطبعة الأولى، الرباط، المغرب، 2019، ص22.

ونشير إلى أن اللامركزية تتصف بالعديد من الصفات التي تساهم بشكل كبير في اصلاح الجهاز الإداري للدولة من بينها سرعة اتخاذ القرارات وحل المشكلات، وتدريب المدراء في المستويات الإداريّة المختلفة، وعدم انشغال المدراء من المستويات العليا بصغائر الأمور نظرا لأن لديهم ما هو أهم، ورفع الروح المعنوية لدى جميع موظفي الجهاز الاداري لكي يشعروا بمشاركتهم الإيجابية في العمل الإداري، وتوزيع المخاطر والخسائر التي قد تلحق بالقرارات الغير مدروسة، بحيث تقتصر نتائجها وتأثيراتها على إدارة واحدة، وليس على الجهاز الإداري كله، ومن ثم الحرص على اتِّخاذ أفضل القرارات وأنسبها، فمن يُعايش الأخطاء والمشاكل يكون أكثر قدرة على اتِّخاذ القرارات المناسبة بشأنها، وبالتالي، جعل الخدمات العامة في متناول جميع المواطنين مع تحسينها.[62]

وعليه فللحصول على إصلاح أفضل للجهاز الإداري يجب أن يقوم أي نظام إداري محلي على معايير البساطة ووضوح الاختصاصات، ويجب أن يحدد دستور الدولة مستقبلا في ليبيا المبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة المحلية مثل تقسيم البلاد إلى أقاليم أو محافظات أو بلديات ينظم القانون حدودها الإدارية، بحيث تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، ويمكنها انتخاب أو تعيين رئيس وتشكيل مجلسها الاداري. وفي هذا السياق، نشير إلى أن المبادئ الديمقراطية الحديثة تتطلب أن يتم شغل المناصب الإدارية المحلية رفيعة المستوى من خلال انتخابات تستند إلى برامج عمل يضعها المرشحون ويكون الانتخاب بناء عليها، فالانتخابات تعتبر ضرورية لإنشاء دولة ديمقراطية. ويجب على الدستور أيضا أن يحدد القواعد والضوابط التي على أساسها يقوم البرلمان بإنشاء الأقاليم والمحافظات والبلديات والفروع البلدية، وتحديد حدودها الإدارية. وبالنسبة للخلافات التي قد تنشأ بين الإدارات المحلية المجاورة لبعضها خصوصا فيما يتعلق بحدودها الادارية، تتم تسوية هذه النزاعات المحتملة فقط أمام الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا.[63] وختاماً، نشدد على ضرورة تفعيل اللامركزية الإدارية وتطبيقها بشكل سليم لتحقيق إصلاح الجهاز الإداري في ليبيا.

خامسا: تفعيل الإدارة الالكترونية: يعرّف عبد الفتاح حجازي الإدارة الالكترونية على أنها (استخدام تقنيات المعلومات لأجراء المعاملات الإدارية، وتقديم الخدمات، والتواصل مع المواطنين بطريقة أكثر سلاسة).[64] وعرَفها حميدي القبيلاتي بأنها (النشاط الذي تقوم به الهيئات الإدارية بالوسائل الإلكترونية لتلبية احتياجات الجمهور وتقديم الخدمات العامة).[65] ويمكننا أيضا تعريف الحكومة الإلكترونية

(62) VARIMELO Arquimedes João, La décentralisation en Angola et au Mozambique : Du discours à la consécration juridique, Thèse en droit public, Université de Bordeaux, 2017, p. 150.

(63) أمل المرشدي، التنظيم الإداري المحلي في ليبيا الجديدة، مقال قانوني منشور بتاريخ 2017-02-8، متاح على الموقع: https://www.mohamah.net/law/، تاريخ الزيارة 2022-08-04.

(64) عبد الفتاح حجازي، الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 23.

(65) حميدي القبيلاتي، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار وائل، الأردن، 2014، ص 25.

على نطاق واسع بأنها استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إدارة الخدمات العامة أو الخاصة للأفراد، بطريقة فعالة وعملية ومربحة، مما يسمح بدرجة أكبر بحوكمة إدارية أكثر شفافية وأكثر خضوعًا للمساءلة.

ولإصلاح الجهاز الإداري يجب أن تلجأ الدولة إلى الإدارة الإلكترونية لأنها ستسمح لها بتنشيطه وتفعيله وجعله أكثر قدرة على أداء مهامه بأحسن المواصفات وأقل التكاليف. ولمزيد من التوضيح سنتناول أهم الأهداف التي ستتحقق باستخدام الإدارة الالكترونية فيما يلي:

1 -تبسيط حياة المواطنين. فلقد لاحظنا بالفعل حجم الجهد الذي يبذله الأفراد للوصول إلى الخدمات الحكومية، نظرًا لساعات الخدمة المحدودة، وبُعد المكاتب الإدارية لمن يعيشون خارج المدن الرئيسية، كون غالبية الخدمات متوفرة في المدن الكبرى فقط، مما يسبب في ضياع الوقت والجهد للكثيرين، ناهيك عن المصاريف التي يتكبدونها.

2 - تقليل تكاليف التشغيل. تتحمل الخزينة العامة للدولة أعباء مالية ثقيلة، نتيجة تزويدها للجهاز الإداري بمختلف فروعه بالقرطاسية والأدوات المكتبية وغيرها، ولذلك فإن استخدام الوسائل الإلكترونية هو السبيل الأمثل للحفاظ على المال العام من خلال خفض التكاليف وترشيد الإنفاق ومحاربة ما ينتج عنه من فساد.

3 - القضاء على البيروقراطية ومحاربة الفساد والوساطة والمحسوبية. حيث يمكن لأحد موظفي الجهاز الإداري أن يرفض تقديم الخدمة لأحد الأشخاص على أساس قبلي أو عرقي أو ديني أو حتى اجتماعي أو جهوي، ولكن بالإدارة الالكترونية نستطيع التغلب على هذه المظاهر من خلال القضاء على العلاقة المادية وعوامل التأثير الشخصي بين الموظف والمواطن، ومن خلال الإدارة الالكترونية يمكننا أيضا أن نتجنب الوساطة والمحسوبية ومظاهر الفساد الأخرى، مما يساهم في شفافية العمل.[66] وتحسين صورة الجهاز الاداري أمام الرأي العام وعلى الساحة الدولية.

4 - تقديم خدمات متميزة. حيث تتمثل إحدى مزايا الإدارة الإلكترونية في إتاحة وصول المستخدمين إلى المعلومات أو الإجراءات عبر الإنترنت ببضع نقرات، على مدار 24 ساعة في اليوم، و7 أيام في الأسبوع. لأن كل ما يتعين على المستخدم فعله للاستفسار أو الحصول على معلومة هو فتح جهاز الكمبيوتر الخاص به لطلبها، بعكس ما يحدث في سياق الخدمة التقليدية، حيث يجب على الفرد في كثير من الأحيان الوصول باكرا والانتظار في طوابير طويلة للحصول على معلومة أو الاستفسار عن خدمة معينة.

5 - تحقيق خدمات ذات جودة عالية. حيث إن استخدام أنظمة إلكترونية دقيقة وفعّالة لتنفيذ العمليات الادارية المختلفة يؤدي إلى الحد من الأحكام الشخصية

(66) حمزة حمد، الحكومة الإلكترونية ودورها في تقديم الخدمات العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2016، ص 73.

ومن الأخطاء البشرية المتكررة في المصالح الحكومية.[67]

وعليه فإن تفعيل الادارة الإلكترونية يمكن أن يساهم بشكل كبير في إصلاح الجهاز الإداري للدولة، نظرا لمزاياها المتعددة التي أشرنا إليها، إضافة لتميزها بالمرونة والقدرة على مراقبة واكتشاف الانتهاكات والممارسات غير القانونية التي تحدث في مكان العمل ومعالجتها.[68]

سادسا: مكافحة الفساد: يجمع برنامج مكافحة الفساد في ليبيا، بين أحكام النصوص التشريعية المستمدة بشكل خاص من قانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجنائية، وقانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وقانون الجرائم الاقتصادية، وقانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، وعلى الرغم من أن ليبيا أنشأت بالفعل إطار قانوني ومؤسسي لمكافحة الفساد على أرضها، إلا أن الفساد مستشري بشكل كبير في أغلب مؤسسات الدولة.

ولعل أبرز المؤسسات الرقابية المطالبة بمكافحة الفساد هيئة الرقابة الإدارية لكونها مختصة في المقام الأول بالتحقيق مع الهيئات التنفيذية في الدولة بهدف ضمان تنفيذ المهام الموكلة إليهم وتقيدهم بالتشريعات والقوانين النافذة، وهيئة مكافحة الفساد لدورها في الكشف عن جرائم الفساد والحد منه، وديوان المحاسبة كونه أعلى سلطة تنظيمية مالية في الدولة.[69] ولكن مع وجود كل هذه المؤسسات إلا أن ليبيا تعتبر اليوم من أكثر الدول فسادًا وكما سبق أن أشرنا. ولعل السبب الرئيسي في انتشار الفساد وضعف مكافحته هو عدم الالتزام بمعايير الشفافية والمساءلة. ولذلك، فلمكافحة الفساد الإداري يجب أن يتم:

أ-تطبيق الشفافية الإدارية: تعتبر الشفافية أحد الأدوات التي تقاس بها مستويات الفساد في بلدا ما أو نظام ما، لأنه كلما زادت الشفافية قل الفساد وكلما قلت الشفافية زاد الفساد. يعرّف سعيد الرشيدي الشفافية بأنها (الوضوح التام في اتخاذ القرار، ووضع الخطط والسياسات وعرضها على الجهات المعنية برقابة الأداء الحكومي نيابة عن الشعب).[70]

تهيئ الشفافية الجهاز الإداري لمتابعة المتغيرات والتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتهيئه أيضا لمكافحة مختلف أشكال الفساد الإداري.[71] فعند توفر المعلومات للجميع وبدون استثناء، فليس هناك مجال لاحتكارها والمساومة عليها من قبل الموظفين العموميين، وبالتالي عندما يَعرف المواطن ما له وما عليه، والتشريعات المنظمة لعمل الجهة والشروط المطلوبة لتقديم

(67) داود الباز، الحكومة الإلكترونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 3.

(68) حنان مطهري، كمال مطهري، دور الحكومة الإلكترونية في تحسين الخدمة العامة ومحاربة الفساد الإداري، مجلة Lareiid، عدد 5، 2019، ص 68-67.

(69) حمزة أطيش وأنور الفيتوري، مرجع سابق، ص 130-129.

(70) المرجع نفسه، ص 293.

(71) بناء دولة المؤسسات والتكامل الإقليمي والتعاون الدولي، تقرير صادر عن لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)، 2021، ص13.

الخدمة والوقت الذي تستغرقه الجهة لتقديم الخدمة للمواطن وبكل وضوح وشفافية، فليس هناك مجال للموظف بأن يساوم على تعجيل الخدمة أو تعطيلها، ولن يكون لديه مجال لابتزاز المواطن بطلب رشوة أو خدمة في المقابل، وبالتالي وجودها ضروري كونها سر نجاح عملية الإصلاح.(72)

إن أهمية الشفافية تتمثل في المساعدة على اتخاذ القرارات الإدارية الصحيحة، كون غياب الشفافية في بعض التشريعات والقوانين والقرارات وعدم وضوح نصوصها يعتبر سببا رئيسيا للاجتهادات الشخصية الخاطئة. فوفقا لفلاح بن فرج السبيعي، يجب على الإدارة السعي لتوضيح الإجراءات من أجل إعطاء الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام الحق في فحصها. أيضا، أهمية الشفافية تتمثل في إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية وتبسيط الإجراءات، وتجنب الوساطة والمحسوبية بما يحقق المساواة والعدالة بين متلقي الخدمة العامة.

لذلك، نوصي بعدم اعتبار الشفافية الإدارية غاية في حد ذاتها، بل وسيلة لبلوغ غاية وهي الحد من الفساد الإداري بما يمكننا من إصلاح الجهاز الإداري للدولة. وعليه، يجب أن تلتزم الهيئات الإدارية بالشفافية والوضوح في عملها، وأن تتيح حرية وصول المعلومات عما تقوم به من اعمال للمواطنين، وذلك لأنها لا تقوم بأعمال سرية بل تقدم خدمات للمواطنين، وإن من شأن ذلك دعم أواصر الثقة بين الجهاز الإداري والمواطنين.

ب-تفعيل المساءلة الإدارية: يقصد بتفعيل المساءلة الإدارية ان تتم مساءلة موظفي الجهاز الإداري للدولة عن أعمالهم المكلفين بها، ليتم الحكم عليها او قياسها من خلال معايير واضحة ومعلنة، ويتحملوا مسؤوليتهم عنها.

تسلط المساءلة الضوء على مدى التزام مسؤولي الجهاز الإداري بتقديم التقارير الدورية عن تقدمهم في أعمالهم المكلفين بها، بحيث يتم شرح أسباب قراراتهم وحجم انجازاتهم وخططهم التي يسعون لتنفيذها، ويجب على المسؤولين أن يعلنوا عن استعدادهم لتحمل الاثار المترتبة عنها سواء كانت إيجابية أو سلبية.

إن موضوع تفعيل المساءلة الإدارية يحظى باهتمام متزايد لما له من أهمية بالغة في مكافحة الفساد الذي أصبح اليوم ظاهرة دولية، وليزيد من درجة الوعي السياسي لدى المواطنين الذين يطالبون بالحكم الرشيد والإدارة السليمة لشؤونهم وشؤون بلادهم، لأنهم بحصولهم على البيانات والمعلومات سيمتلكون العدو اللدود للفساد.

يمكن أن تكون المساءلة الإدارية رسمية أو غير رسمية (شعبية)، فالرسمية أما أن تكون داخلية أو خارجية، تكون داخلية بحيث تقوم بها الادارة بذاتها، ويباشرها الرؤساء على مرؤوسيهم، وتتضمن مساءلة سابقة اما عن طريق التدقيق في اختيار المسؤولين لتولي الوظائف العامة أو بإسداء النصح والإرشاد

(72) حمزة أطيش وأنور الفيتوري، مرجع سابق، ص244.

والتوجيه، او مساءلة لاحقة وهي التي تتم بعد قيام الموظف بمباشرة اعماله، وذلك للتحقق من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة. وإما تكون مساءلة خارجية تتم من جهات خارج الادارة، كالبرلمان من خلال (السؤال، الاستجواب، التحقيق، حجب الثقة) أو تنفيذية وتتم من خلال الادارة العليا. ومن ضمن آليات الحكومة لتطبيق المساءلة الرسمية الاعتماد على اجهزة رقابية متخصصة ومستقلة كهيئة مكافحة الفساد، هيئة الرقابة الادارية، ديوان المحاسبة. وتوجد أيضا المساءلة القضائية وهي أن تباشر الهيئات القضائية سلطتها في مساءلة الجهاز الاداري عن أعماله.

أما المساءلة غير الرسمية (الشعبية): فيقصد بها تلك التي يباشرها المواطنون على الجهاز الاداري، اما مباشرة عن طريق تعاملهم معه، او عن طريق مباشرتهم لحقوقهم السياسية في اختيار اعضائه أو في تقييم اعماله، أو من خلال وسائل الاعلام، او التنظيمات غير الحكومية، وتظهر هذه المساءلة في كل المراحل، كما أنها قد تأخذ في بعض الأحيان شكل النصيحة، وفي أحيان أخرى شكل المحاسبة أو المعارضة.

وبما أن ليبيا تعاني من الفساد الإداري وهناك حاجة ماسة الى مكافحته والحد منه، يتطلب الامر تفعيل المساءلة الإدارية من خلال خضوع الجميع لحكم القانون، ومساءلتهم عن أفعالهم وقياس مستوى أدائهم لبيان أوجه الانحراف أو الفساد في هذه الأفعال والتصرفات، ونتيجة لذلك يجب إعمال مبدأ الثواب والعقاب، من خلال مكافأة الأسوياء والنزيهين ومحاسبة المنحرفين والفاسدين، لكي تكون هناك صورة واضحة أمام الجميع بأن من ينحرف يُساءل عن ذلك ومن يستقيم يكافئ على ذلك. ويجب أن تتم هذه المساءلة من خلال الجهات الخاصة بالمساءلة لدورها البارز في مكافحة الفساد، بهدف زيادة كفاءة وفعالية الجهاز الإداري من خلال تحسين تقديم الخدمات ورسم السياسات العامة، وتحسين أداء الحكم الرشيد، ورفع الوعي المجتمعي في مجال المساءلة المجتمعية من حيث المعرفة والمهارات والأدوات، وتنفيذ أي مبادرات تتعلق بهذا الشأن، كونها جميعا تساهم في إصلاح الجهاز الإداري للدولة بالصورة السليمة التي نطمح لها من اجل إعادة بناء الدولة.

الخاتمة:

إن إصلاح الجهاز الإداري في ليبيا يواجه العديد من التحديات والمخاطر والعقبات، سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو أمنية أو ثقافية، وعلى رأسها عدم الاستقرار الكلي في البلاد، والمركزية المطلقة في اتخاذ القرار، والبيروقراطية، وانتشار الفساد، وغياب الرقابة، وغيرها. وعلى الرغم من كل هذه التحديات، فإن الخروج منها واستمرار إصلاحها يتوقف على الحكومة، وحكمة القيادة فيها.

يتعين في المقام الأول لمعالجة هذه العقبات استعادة الدولة بسط سلطتها في

جميع أنحاء البلاد، وإعادة هيكلة المؤسسات العامة على نحو شامل وتحسين أدائها، والقيام بالعديد من الخطوات الأخرى المهمة، كإنشاء دستور واعتماد إطار تشريعي لإصلاح الخدمة المدنية بحيث تكون قائمة على الكفاءة والجدارة، وقادرة على الوفاء بالتزاماتها.

إن الإصلاح الإداري في ليبيا يعتمد نجاحه بشكل خاص على تحديد نقاط الضعف والعقبات، ومن ثم على إنشاء خطة عمل واستراتيجية واضحة، وتطوير هذه الاستراتيجية للتغيير الشامل وإعادة البناء، وبلورة رؤية إدارة عامة معدلة ومرنة، تعمل بشكل جيد، في ضل تشريعات وأنظمة قانونية وسياسات وقوانين تتماشى مع رؤية الحكومة. ويتطلب هذا الإصلاح إنهاء إضعاف مؤسسات الدولة القديمة، وإعادة تأسيس مؤسسات عامة قوية وفاعلة، وإيجاد قادة أقوياء ومؤهلين يتمتعون برؤية شمولية في مختلف القطاعات، (وتحويل المؤسسات العامة إلى مؤسسات خالية من الضغط والتأثير السياسي المفرط، والتركيز فقط على الوظائف الموكلة إليها، وتعزيز البنى التحتية لصنع القرار في الحكومة المركزية والمؤسسات السياسية، و ضمان الاتصال والتنسيق داخل الحكومة المركزية، وتفويض السلطة للإدارات المحلية أي تفعيل اللامركزية من خلال تقليل عبء العمل المفرط على الحكومة المركزية، و الاستفادة من القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية في تقديم الخدمات العامة، وإرساء استراتيجية وهيكل إداري موجه نحو الأداء وتقييم الأداء، وتفعيل دور الأجهزة التفتيشية والرقابية المختلفة).[73]

نشير أيضا الى أنه بدلا من البدء في تنفيذ جميع عناصر الإصلاح الإداري معا، يجب العمل على تنفيذها على مراحل بشكل متدرج ووفق الإمكانيات المتاحة، ضمن إطار أولويات الدولة وصناع السياسات، ويجب التركيز على العوامل الرئيسية في نجاح عملية التنفيذ لبرنامج الاصلاح كالتزام كبار القادة، والمشرفين على التخطيط، وتوافر الموارد المالية الكافية والإطار الزمني المناسب.

توصيات:

لإصلاح الجهاز الإداري للدولة الليبية يجب تنفيذ مجموعة من الخطوات في إطار تكتيكي ووفق خطة عمل واستراتيجية محددة، بحيث يُمكنها تحقيق مكاسب سريعة وكسب للتأييد الشعبي، ويجب أن تتضمن عملية الإصلاح آليات لضمان إدراك الموظفين لفوائد الإصلاح، وإتاحة الفرصة لهم للتعبير عن مخاوفهم وتطمينهم.

ولذلك فنحن نوصي بالتركيز على جميع النقاط التالية والعمل على تنفيذها:

1 - تجنب الإصلاحات شديدة الطموح بالنسبة لقدرة الدولة على تنفيذها في الوقت الحالي، وبضرورة توفير الدعم السياسي لبرنامج الإصلاح، والحرص على ألا يؤدي هذا البرنامج إلى تآكل وانهيار القدرة القائمة بالفعل عند بدايته.

2 - ضرورة الإسراع بإنشاء دستور جديد تخضع له كافة مؤسسات الدولة

(73) أنظر: حمزة أطيش وأنور الفيتوري، مرجع سابق، ص 130-129.

المستقبلية، ويحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، والإسراع بصياغة إطار قانوني تشريعي جديد يضع أسس الخدمة المدنية واسس إصلاح الجهاز الإداري للدولة بحيث يقوم على مبادئ المساواة والجدارة، ويعمل على توضيح أدوار كل من الحكومة المركزية والهيئات أو الوكالات العامة التابعة والسلطات الإقليمية والمحلية.

3 - اعداد خطة عمل واستراتيجية شاملة واضحة الأهداف والغايات للإصلاح الإداري وطرق تحقيقه، على أن تتسم بالمرونة.

4 - إعادة النظر في الهياكل التنظيمية للمؤسسات القائمة وتحديثها طبقاً للمتغيرات المختلفة التكنولوجية والسياسية.

5 - ضرورة تقليص حجم الجهاز الإداري للدولة وعدد موظفيه، من خلال خطة تدريجية مرحلية، بتوجيه فائض موظفي الخدمة المدنية إلى القطاع الخاص، وتشجيعهم على إنشاء أعمالهم التجارية الخاصة بهم.

6 - إيجاد حلول وضوابط للوقاية من ممارسة التأثير السياسي على المناصب الإدارية العليا، حيث يتم غالبا استبدال الكفاءة المهنية، وفي بعض الحالات إلغاؤها تماما بالتدخل السياسي، فالحلول والضوابط في هذه الحالة ستمكننا من الحصول على خدمة مدنية محايدة وقائمة على الجدارة والكفاءة.

7 - ضرورة اتخاذ سياسة تدريب وطنية شاملة، وإنشاء مدارس ومراكز تدريب عالية الجودة لفائدة موظفي الجهاز الاداري، وتأسيس أكاديمية خاصة بتدريب وتأهيل القادة والمدراء، وتقديم برامج تدريب مكثفة لهم سواء قبل الخدمة أو أثناءها، لأن الدولة في المرحلة الحالية يجب أن تركز بشكل كبير على تنمية الموارد البشرية من خلال تأهيل الموظفين العاملين ليستطيعوا العمل بفعالية وكفاءة، من خلال نظام إدارة موارد بشرية جيد التصميم ومناسب للمرحلة الانتقالية، يكون على أساسه التوظيف مبني على المؤهل والجدارة والكفاءة.

8 - تحسين نظام الأجور لموظفي الجهاز الاداري بعد تقليص عددهم، ووضع جدول مرتبات موحد لجميع القطاعات وتفعيله بأسرع وقت، بحيث يغطي احتياجات الموظفين، ويحقق العدالة الاجتماعية في توزيع الرواتب، ويحافظ على المهنيين ويجذبهم ويشجعهم على الانخراط في عملية الإصلاح.

9 - توفير الميزانية الكافية لتطوير البنية التحتية، لأن وجود البنية التحتية المناسبة سيوفر البيئة الملائمة لأداء الاعمال وتنفيذها بالشكل المناسب.

10 - تفعيل نظام اللامركزية الإدارية، لأنه سيساهم في تسريع تقديم الخدمات، وتقريبها للمواطنين، وتخفيف عدم المساواة الإقليمية في البلاد، فالخصائص الجغرافية والديموغرافية في ليبيا تشير إلى أن نظام الحكم المحلي هو الأنسب في التعامل مع الأزمات التي تعصف بالدولة والشعب. ويجب في المقابل ان نترك للحكومة المركزية إنتاج وتنفيذ السياسات الوطنية العامة، وتوفير الخدمات العامة مثل الدفاع والشؤون الخارجية وتوزيع الموارد الاقتصادية وإدارة النفط.

11 - تبسيط وتحسين وتسريع الإجراءات الإدارية وتقليل العبء الإداري والبيروقراطية والأعمال الورقية من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات وتفعيل الحكومة الإلكترونية، كونها توفر فرصة واضحة لاعتماد استراتيجية "حرق المراحل" من أجل تسريع وتيره تنمية البلاد والوصول إلى الخدمات الحكومية وإتمامها بسهولة أكبر وبكلفة أقل.

12 - نوصي بضرورة مراقبة ورصد وقياس أداء الجهاز الإداري من خلال وضع أهداف مصممة ومفصلة بشكل صحيح لتسهيل رصده، وبتفعيل الشفافية والرقابة والمساءلة ومكافحة الفساد، من خلال تعزيز آليات الشكاوى لضبط أنشطة الإدارة العامة وضمان حقوق المواطنين في الوصول إلى المعلومات، وكذلك من خلال تحسين المساءلة التأديبية لموظفي القطاع العام للدولة، وإنشاء نظام مراقبة فعال واتخاذ إجراءات صارمة ضد الفساد من خلال تعزيز دور المؤسسات الرقابية والتفتيشية المختلفة، وتحسين التنسيق بينها وبين الوزارات والمراكز الحكومية المختلفة، وكذلك بينها وبين المؤسسات القضائية بأجهزتها المختلفة.

13 - نوصي بالوقوف ضد التدخلات الخارجية الغير قانونية من الدول أو المنظمات بشكل مباشر او غير مباشر في الشؤون الداخلية لليبيا، بما يكفل احترام سيادة هذه الدولة ووحدتها واستقرارها، وان تطبيق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تنظم اوجه التعاون مع الدول والمنظمات الدولية والاقليمية يجب ان يكون في إطار مبدا المعاملة بالمثل واحترام المصالح المشتركة، والتي تعد جميعها عامل مهم للوصول لمرحلة الإستقرار والإصلاح وإعادة البناء.

14 - نوصي ختاما بفتح المجال لإشراك المواطنين والقطاع الخاص في تصميم وتنفيذ ورصد سياسات وبرامج الإصلاح الإداري، وتأمين وصول افراد المجتمع 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.

قائمة المراجع

أولا: الكتب

1. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1979م.
2. حمزة أطيش، وأنور الفيتوري، إصلاح الإدارة العامة في ليبيا، مركز البحوث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية، أنقرة، تركيا، 2021م.
3. حمزة حمد، الحكومة الإلكترونية ودورها في تقديم الخدمات العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2016م.
4. حميدي القبيلاتي، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار وائل، الأردن، 2014م.
5. داود الباز، الحكومة الإلكترونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008م.
6. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009م.
7. عبد العزيز النعيم، أصول الأحكام الشرعية ومبادئ علم الأنظمة، S.N، 1977م.
8. عبد الفتاح حجازي، الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008م.
9. عمار قحف وآخرون، حول المركزية واللامركزية في سورية بين النظرية والتطبيق، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، إسطنبول، تركيا، 2018م.
10. عمار بوحوش، دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1982م.
11. مصطفى كافي، الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سوريا، 2018م.
12. ميثاق الأمم المتحدة، الفصل الأول: مقاصد الهيئة ومبادئها، المادة 2، فقرة 1.
13. نبيه محمد، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركزية، الطبعة الأولى، الرباط، المغرب، 2019م.
14. **SINTOMER Yves, La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas. La Découverte, Paris, 1999.**
15. **EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, Les stratégies de réforme administrative en Europe : essai d'évaluation comparative, éditions Institut de la gestion publique et du développement économique, Vincennes, 2008.**

ثانيا: الرسائل العلمية

1. سامي محمد أحمد البحيري، مداخل الإصلاح الإداري -التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، رسالة ماجستير من الأكاديمية العربية البريطانية

للتعليم العالي، لندن، المملكة المتحدة، 2011م.
2. رحيم عويد نغميش، الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في العراق 1980-1970، أطروحة، جامعة القاهرة، 1984م.
3. ALKAZAGLI Mohamed, La réforme administrative et son rôle dans la construction du nouvel État en Libye, Thèse en droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble Alpes, 2017.
4. HASHMI Mohammed-Hadi, L'évolution de l'administration locale en Libye sous les régimes politiques successifs, Thèse en droit public, Université Paris I, 2007.
5. MARTINEAU Jean-Luc, L'Union européenne et la reconstruction post-conflit de l'État, Thèse en droit public, Université Lille 2, 2014.
6. VARIMELO Arquimedes João, La décentralisation en Angola et au Mozambique : Du discours à la consécration juridique, Thèse en droit public, Université de Bordeaux, 2017.

ثالثا: البحوث والتقارير والمجلات

1. التقرير السنوي لهيئة الرقابة الإدارية بليبيا لسنة 2014م.
2. التقرير السنوي لهيئة الرقابة الإدارية بليبيا لسنة 2017م.
3. التقرير السنوي لهيئة الرقابة الإدارية بليبيا لسنة 2019م.
4. التقرير السنوي لديوان المحاسبة الليبي لسنة 2014م.
5. التقرير السنوي لديوان المحاسبة الليبي لسنة 2021م.
6. المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، ليبيا: حصاد 2015م، تقرير بحثي، طرابلس، ليبيا، 2015م.
7. المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، تحليل تقرير هيئة الرقابة الإدارية لسنة 2015م، تقرير بحثي، طرابلس ليبيا، د س.
8. المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، تطبيق الحوكمة في الإدارة الليبية، تقرير بحثي، طرابلس، ليبيا، د س.
9. المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، تقييم الأداء الحكومي، تقرير بحثي، طرابلس، ليبيا، د س.
10. بناء دولة المؤسسات والتكامل الإقليمي والتعاون الدولي، تقرير صادر عن لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)، 2021م.
11. حنان مطهري، كمال مطهري، دور الحكومة الإلكترونية في تحسين الخدمة العامة ومحاربة الفساد الإداري، مجلة Lareiid، عدد 5، 2019م.
12. سحر الحملي، الإصلاح الإداري مفهومه وآليات تطبيقه، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة بجامعة الأزهر، العدد العاشر، مصر، 2013م.

13. عارف بني حمد، وأمين المشاقبة، الدولة الفاشلة (سوريا نموذجا)، دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 45، العدد 4، الملحق 1، الجامعة الأردنية، 2018م.
14. عوض البرعصي، الانقسام السياسي في ليبيا وتداعياته على مؤسسات الدولة، تقرير بحثي، المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات، طرابلس، ليبيا، د س.
15. عمر ملاعب، الإصلاح الإداري مدخلا لتصويب المسار التنموي: تجارب دولية، سلسلة دراسات تنموية، العدد 62، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2019م.
16. فرح يس فرح، مفاهيم حول المركزية واللام تمركز الإدارية، تقرير بحثي، جامعة القضارف، السودان، 2015م.
17. محمد علي عيتاني، الإصلاح الإداري: المفهوم النظري، الغايات والأهداف، تقرير بحثي، معهد العلوم الاجتماعية، بيروت، لبنان، 2016م.
18. محمد يوسف، الإدارة العامة في ليبيا: الاستمرارية والتغيير، المجلة الدولية للإدارة العامة، المجلد 41، العدد 10، نوفمبر 2018م.
19. CHRISTENSEN Tom, LISHENG Dong, PAINTER Martin, « La réforme administrative au sein de l'administration centrale chinoise – L'importance de « l'inspiration occidentale » », Revue Internationale des Sciences Administratives, vol. 74, n° 3, 2008.
20. FOUGEROUSE Jean, Le statut constitutionnel de l'administration en Italie – Contribution à l'étude de l'administration dans la démocratie constitutionnelle, Association Nationale Recherche et Technologie (ANRT), Paris, 2003.
21. MACLOUF Pierre. Sociologie du monde du travail, Chapitre 3 – La critique de la bureaucratie aux États-Unis, Norbert Alter édition, Presses Universitaires de France, 2012.
22. MENCER, G., « Du principe de non-intervention », Revue de droit contemporain, Larcier, Bruxelles, 1964, p. 39 ; et COSTE, R., « Réflexion philosophique sur le problème de l'intervention », R.G.D.I.P., Bruylant Bruxelles, 1967.

رابعا: شبكة الانترنت

1. أبوبكر محمد، أزمة الكهرباء في ليبيا، مقال منشور في الموقع الالكتروني: https://www.afrigatenews.net/article، تاريخ الزيارة 20/11/2021.
2. أمل المرشدي، التنظيم الإداري المحلي في ليبيا الجديدة، مقال قانوني منشور بتاريخ 8-02-2017، متاح عبر الموقع: https://www.mohamah.net/law/، تاريخ الزيارة 04-08-2022.
3. الموقع الرسمي لمنظمة الشفافية الدولية، https://www.transparency.org

4. الدليل الإرشادي لإعادة هيكلة الوزارات. "إدارة تطوير السياسات والأداء المؤسسي"، رئيس الوزراء، الأردن، ص 2، متاح عبر الموقع: http://www.pm.gov.jo /upload/files/Develop/Restructuring-Institutions.pdf، تم الرجوع إليه بتاريخ 15/ 04/ 2022.
5. تعريف ومعنى اللامركزيّة"، متاح عبر الموقع: https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%83%D9%8A%D8%A9/، تاريخ الزيارة 18-08-2022.
6. جازية جبريل محمد، ظاهرة الفساد الإداري في ثقافة المجتمع الليبي، يناير 2017، https://www.minbarlibya.org/?p=4795، بتاريخ 29/12/2021.
7. حكومة جديدة، نهضة متجددة، خطة إعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة، مقال متاح عبر الموقع الالكتروني: https://www.wisal.fm/cms/wp-content/uploads/2020/pdf ، تاريخ الزيارة 09/06/2022.
8. عبد الرحمن تيشوري، الأهداف العامة لمشروع إعادة الهيكلة في اية مؤسسة، مقال متاح عبر الموقع: https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=556054، تاريخ الزيارة 18/09/2022.
9. محمد علي الناكوع، إصلاح الخدمة المدنية في ليبيا، تقرير بحثي، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية / جامعة طرابلس، التقرير متاح عبر الموقع: https://libyanuniv.edu.ly/index.php/31 ، تاريخ الزيارة 18/09/2022.
10. مروان الجبوري، هواجس التدخل الخارجي بالانتخابات تؤرق العراقيين، 2018، مقال متاح عبر الموقع الالكتروني: https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2018/4/19، تاريخ الزيارة 17/2/2022.
11. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50024_A.pdf
12. JALETTE Patrice, GRENIER Jean-Noël, HAINS-POULIOT Jérémie (2012). Restructuration de la fonction publique québécoise : configurations et conséquences disparates. Relations industrielles/Industrial Relations, p. 568-569. Disponible sur le site: https://doi.org/10.7202/1013195ar.