

إصلاح الإدارة العامة في بلدان ما بعد النزاع حالة الخدمة المدنية في ليبيا

محمد صالح تنتوش

باحث في الشؤون السياسية والإدارة الحكومية

ملخص:

الهدف من هذا البحث هو فهم سبب تضخم الخدمة المدنية (أي الزيادة غير المنظمة لعدد موظفي القطاع العام) في ليبيا وعدم كفاءتها، وما هي الإصلاحات المطلوبة لتقليل حجم الخدمة المدنية مع زيادة كفاءتها؛ نظراً لندرة الأبحاث حول إصلاحات الخدمة المدنية في البلدان الخارجة من الصراع، يضيف هذا البحث إلى دراسات الحالة في هذا المجال من خلال تقديم توصيات لتحليل حالة الخدمة المدنية وتنفيذ الإصلاحات اللازمة مع مراعاة حساسية وآثار الصراع، فضلاً عن تأثير المؤسسات والتقاليد غير الرسمية. يؤكد البحث أن السياق السياسي والسياسات التي نفذها نظام القذافي هي الأسباب الرئيسية لتوسيع الخدمة المدنية والإدارة العامة في ليبيا، بينما أدت حقبة ما بعد القذافي إلى تفاقم الوضع. علاوة على ذلك، يتحدى هذا البحث الرأي السائد في مجال إصلاح الإدارة العامة من خلال القول بأن التغييرات لا ينبغي أن تستند إلى نموذج واحد. على العكس من ذلك، تتطلب التحديات والأهداف المختلفة استخدام نماذج مختلفة، وبالتالي، في البلدان الخارجة من الصراع، ينبغي استخدام نماذج ووسائل مختلفة تستند إلى تكامل نماذج الإصلاح المختلفة.

أظهرت البيانات النوعية التي جمعت لهذا البحث صحة الفرضية التي استندت إليها أسئلة البحث، وهي أن الخدمة المدنية في ليبيا متضخمة (هناك فائض كبير من الموظفين غير مطلوب) ويفتقدون إلى الكفاءة. أظهر البحث أيضاً أنه من أجل تنفيذ إصلاحات ناجحة للخدمة المدنية في ليبيا (أو في أي حالة مماثلة)، سيتطلب الأمر مزيداً من الوقت والجهد لفهم السياق السياسي والاجتماعي والأمني، فضلاً عن ديناميكيات وحساسية الصراع. علاوة على ذلك، من أجل تصميم إصلاحات ناجحة يجب تقييم نتائج جميع أنشطة ومراحل الإصلاح بدقة وباستمرار، كما يجب تتبع أثر هذا الإصلاح على الصراع. كما أنه بدلاً من اعتماد نموذج إصلاح واحد (على سبيل المثال: الإدارة العامة الجديدة)، يجب تحديد أهداف الإصلاح لكل مرحلة ومؤسسة

على حدة، ويجب استخدام أدوات ونماذج الإصلاح لضمان تحقيق أهداف الإصلاح مع الأخذ في عين الاعتبار مراعات عدم تفاقم الصراع بغض النظر عن نموذج الإصلاح الذي تنتمي إليه هذه الأدوات.

المقدمة:

عند التمعن في البيانات والإحصائيات الديمغرافية والإحصائيات الرئيسية لسوق العمل و معدلات الدخل القومي، يمكن بسهولة ملاحظة غياب التناسب بين سوق العمل والإدارة العامة والاقتصاد في ليبيا حيث يبلغ عدد سكان ليبيا 8 ملايين نسمة (مصرف ليبيا المركزي، 2022)، بينما متوسط دخل النفط السنوي خلال آخر 10 سنوات يبلغ 20 مليار دولار في السنة (مصرف ليبيا المركزي، 2021)، فيما تشكل احتياطات النفط أكبر احتياطات نفطية في إفريقيا (البنك الدولي، 2015)، ومن ناحية أخرى يعتمد الدخل القومي فيما يقرب من 90% منه على بيع النفط ومشتقاته (مصرف ليبيا المركزي، 2022) وفي ظل هذه المعطيات، 80% من القوى العاملة تعمل في الخدمة المدنية (البنك الدولي، 2015) حيث تنفق الدولة أكثر من ثلث ميزانيتها على رواتب موظفي الخدمة المدنية (مصرف ليبيا المركزي 2022)، بينما تفتقر نسبة كبيرة من هؤلاء الموظفين إلى الكفاءة والانضباط وفقاً لتقارير ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية (ديوان المحاسبة 2018، 2019، 2020، هيئة الرقابة الإدارية الليبية 2019). كما أن معدل البطالة في البلاد يبلغ 30% (البنك الدولي، 2015)، ووفقاً لمنظمة الشفافية الدولية، فإن ليبيا بين الدول العشر الأكثر فساداً في العالم (منظمة الشفافية الدولية، 2021).

يبحث هذا البحث سبب تضخم الخدمة المدنية في ليبيا وعدم كفاءتها وبالتالي يركز على الأسئلة التالية:

1. ما هي السياسات التي أدت إلى تضخم الخدمة المدنية وعدم كفاءتها؟
 2. ما هي الإصلاحات المطلوبة لتقليص حجم الخدمة المدنية وجعله أكثر فاعلية؟
- بالنظر إلى الارتباط بين الخدمة المدنية وسوق العمل، ستشير الرسائل إلى حالة سوق العمل بالاقتران مع الخدمة المدنية بشكل متكرر.

خلفية:

منذ منتصف السبعينات، ساعدت الطفرة في إنتاج النفط ودخله الكبير من عائدات النفط في تمويل تطوير وزيادة حجم الهيكل الإداري في ليبيا من خلال زيادة عدد

الإدارات والموظفين العاملين فيه. عندما كانت ليبيا نظاماً ملكياً (1951-1969)، كانت الخدمة المدنية أصغر بكثير ولديها عدد أقل من الإدارات والموظفين، غير أنه وخلال حقبة القذافي وخاصة بعد إعلان القذافي عام 1977 تأسيس سلطة الشعب (ادعى فيها أن الناس أصبحوا يتمتعون بالحكم الذاتي وألغى على أساسها الأطر الدستورية والمؤسسات السياسية السيادية مثل الرئاسة والبرلمان) التي أيضاً بدأ على أساسها في تطبيق بعض الأفكار الشيوعية والاشتراكية التي جاءت في الكتاب الأخضر ومن ثم قُضي على القطاع الخاص تقريباً وتم تأميم المشاريع الخاصة المملوكة للمستثمرين الأجانب والمحليين. وعلى هذا الأساس أصبحت الخدمة المدنية والوظيفة في القطاع الخاص الطريقة الوحيدة تقريباً للباحثين عن الحصول على وظيفة. حيث أصبحت الدولة ريعية، تنفق أرباح النفط على الرواتب والسلع والخدمات المدعومة في غياب سوق عمل متنوع. بالإضافة إلى ما سبق عندما أنشأ القذافي مؤسسات غير رسمية، مثل اللجان الثورية والحرس الثوري لتوطيد حكمه، وتعزيز دور المؤسسات غير الرسمية الأخرى، مثل روابط القبائل، أصبحت الوظيفة في الخدمة المدنية وسيلة للواسطة والمحسوبية تحصل من خلالها المسؤولون في كل من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية على دعم وشعبية الأقارب أو المعارف وبالتالي لم يكن الحصول على وظيفة في الخدمة المدنية مبنياً على أساس الاحتياجات الفعلية للموارد البشرية أو على أساس تكافؤ الفرص والمنافسة والشفافية. على العكس من ذلك، قامت السلطات المسؤولة مثل اللجنة الشعبية العامة بتعيين مئات وأحياناً آلاف الموظفين في قطاعات محددة دون تحديد نوع الوظيفة.

نتيجة لهذه السياسات، أصبح الحصول على وظيفة الخدمة المدنية هدفاً لجميع الباحثين عن عمل من الليبيين، حيث شعروا أن هذا يوفر لهم الأمن الوظيفي (البنك الدولي، 2015). في آخر 10 سنوات من حكمه، حاول القذافي تقليل عدد موظفي الخدمة المدنية من خلال تحويل بعضهم إلى ما سمي بـ «الملاك الوظيفي» أو الزيادات، وكذلك من خلال تطوير القطاع الخاص عبر خصخصة بعض الشركات العامة، ومع ذلك، قوبلت هذه الجهود بمعارضة شديدة من المؤسسات السياسية غير الرسمية مثل اللجان الثورية وقادة النظام أو من يسمون بصقور النظام (المرجع نفسه). كما قوبلت بمعارضة موظفي القطاع العام الذين أصبحوا يعتمدون على الوظيفة للحصول على دخل ثابت. عندما سقط نظام القذافي عام 2011، تجاوز عدد موظفي الخدمة المدنية ومن يتقاضون رواتب حكومية 1.2 مليون شخص، وهو ما يمثل أكثر من 70% من القوة العاملة الفعلية.

منذ اندلاع الصراع الذي أطاح بالقذافي والحرب الأهلية التي أعقبت ذلك، التي لم يتم

حلها بعد، زاد عدد موظفي الخدمة المدنية زيادة كبيرة، وأدى نقص الاستثمار الأجنبي بسبب التهديدات الأمنية إلى فقدان عديد الوظائف المحتملة في سوق العمل، كما أثر الوضع الأمني على حركة البضائع والنقل والتحويلات، مما أدى بدوره إلى إلحاق الضرر بالقطاع الخاص. ولكن كان التأثير الأكثر أهمية هو خفض أو وقف إنتاج النفط الليبي. في مراحل عديدة، أثر الصراع على الوضع الاقتصادي للبلاد وتسبب في تأخير رواتب موظفي الخدمة المدنية (المرجع نفسه)، مما قوض القوة الشرائية للقطاع الخاص وسوق العمل، بالإضافة إلى ذلك، تم تعزيز دور بعض المؤسسات التقليدية غير الرسمية مثل قيادات القبائل بسبب تسليحها خلال الصراع الأهلي. وطالب رجال القبائل بمنح أبنائهم وظائف إدارية عليا أو وظائف في الخدمة المدنية. وغذيت هذه المطالب بسياسات المحاصصة القبلية التي تم بناء ترتيبات بناء السلام على أساسها بالإضافة إلى استخدام ذريعة «التهميش» كوسيلة مستمرة لابتزاز السلطة المركزية من أجل الحصول على مزيد من الوظائف في الخدمة المدنية.

بالإضافة إلى ما سبق ساعدت الحرب الأهلية الميليشيات المسلحة والمقاتلين السابقين الذين أطاحوا بنظام القذافي على الظهور كمؤسسات غير رسمية بديلة لتلك التي كانت موجودة في عهد القذافي، حيث استمرت مطالب المقاتلين السابقين وبرامج إعادة الإدماج وتهديد الميليشيات المسلحة باستخدام الأسلحة بتعيين مزيد من موظفي الخدمة المدنية حتى وصل العدد إلى 2 مليون، هذا غير الضغوطات التي أدت إلى تعيين آخرين في مناصب إدارية وسياسية عليا مثل الوزراء ورؤساء الأقسام والسفراء. وبالتالي يمكن القول بأن الوضع الحالي للخدمة المدنية وسوق العمل قد تشكل من خلال السياق السياسي منذ منتصف السبعينات حتى الوقت الحاضر، بالإضافة إلى سياسات تضخيم الهياكل الإدارية، والبيئة المعيقة للقطاع الخاص، ودور المؤسسات والتقاليد غير الرسمية.

يمكن القول بأن بعض الإجابات على أسئلة البحث يمكن الحصول عليها من خلال السياق الموصوف أعلاه، ولكن هذا غير كاف لأنه ما زال هناك حاجة لعرض وتقييم الوضع الحالي للخدمة المدنية وسوق العمل في ليبيا. نتيجة لذلك، يعتمد هذا البحث على التكامل بين البيانات الثانوية المقدمة من قبل تقارير مصرف ليبيا المركزي وديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية، والبيانات الأولية النوعية التي جمعت من خلال المقابلات الرئيسية شبه المفتوحة مع عدد من النخب والمسؤولين الحكوميين الحاليين أو السابقين، و عدد من الخبراء التقنيين والأكاديميين المحليين والدوليين الذين عملوا في القضايا المتعلقة بإصلاحات الإدارة العامة، ونظام الإدارة المحلية، والخدمة المدنية. تم سؤال الأشخاص الذين تمت مقابلتهم عن تقييمهم للوضع

الحالي لدائرة الإحصاء، بالإضافة إلى القضايا والأسباب والتحديات التي أدت إلى هذه الحالة. بالإضافة إلى ذلك، قدم الأشخاص الذين تمت مقابلتهم إستراتيجيات وبرامج إصلاح يعتقدون أنها ستعالج هذه التحديات والمشاكل. إن السياق المقدم في هذه المقدمة، بالإضافة إلى البيانات ذات الأولوية والنوعية المقدمة في مراجعة الأدبيات، والإطار النظري الموضح في مراجعة الأدبيات، يعمل كأساس للإجابة على أسئلة البحث.

كتاب الفيتوري وحمزة أتاش «إصلاح الإدارة العامة في ليبيا» (2021) هو أكثر الأبحاث شمولاً وحدثاً حول إصلاح الإدارة العامة في ليبيا. ومع ذلك، فإنه لا يخصص مساحة كبيرة لمسألة إصلاح الخدمة المدنية وسوق العمل ولا يقترح برامج إصلاح محددة في هذا الصدد. وبالتالي يسعى هذا البحث إلى سد هذه الفجوة في الأبحاث الموجودة في هذا الإطار. ويركز تركيزاً أساسياً على إصلاح الخدمة المدنية مع مقترحات لإطار عام لبرنامج الإصلاح. تأمل هذه الأطروحة أيضاً إلقاء الضوء على إصلاح الخدمة المدنية في البلدان الخارجة من النزاعات، ويحدد منهجية لتحليل احتياجات البلدان في مرحلة ما بعد الصراع من حيث الإدارة العامة ويقترح بعض الإصلاحات وإطاراً عاماً للتخطيط وآليات التنفيذ لبرامج الإصلاح.

هيكل البحث :

يتكون البحث من أربعة أقسام. القسم الأول هو مراجعة الأدبيات التي تبحث في الأدبيات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة، وإصلاح الإدارة العامة في بلدان ما بعد الصراع، وإصلاح الخدمة المدنية. يجادل البحث بأنه (1) لا يوجد نموذج إصلاح واحد يمكن تطبيقه على جميع الحالات، لذلك هناك حاجة إلى مزيد من الجهد لتحليل وفهم سياق كل حالة قبل التخطيط للإصلاح. (2) قد يكون التكامل بين أفكار الدولة الفيبرية الجديدة والإدارة العامة الجديدة وبعض أفكار الحكومة الإلكترونية هو الإطار النظري المناسب لإصلاح الخدمة المدنية والإدارة العامة في ليبيا، (3) يشكل الصراع في ليبيا تحدياً لأي إصلاحات إدارة عامة مقصودة. لكن كل تأخير سيؤدي إلى استمرار الصراع وتفاقمه. (4) بسبب المؤسسات غير الرسمية مثل الميليشيات والقبائل المسلحة، فضلاً عن التقاليد الراسخة المتمثلة في سهولة الوصول إلى وظائف الخدمة المدنية، ستتم مقاومة الإصلاحات. لذلك، يجب أن تتصدى أي خطة إصلاح لهذا التحدي. تمثل هذه النتائج ملخصاً قصيراً للإطار النظري للأطروحة، الذي يمكن رؤيته رؤية أكثر وضوحاً من خلال خاتمة كل جزء من مراجعة الأدبيات.

يلخص القسم الثاني الخيارات المنهجية التي تم اتخاذها في هذا البحث. يفحص القسم الثالث الحالة الحالية للخدمة المدنية وسوق العمل بالاعتماد على البيانات الكمية. يحلل القسم الرابع البيانات النوعية المستمدة من المقابلات الإعلامية الرئيسية مع 8 نخب ذات صلة بموضوع البحث. يحلل القسم الأخير نتائج البيانات التي تم تقديمها في القسمين 3 و 4 ويقدم حلولاً بناءً على تحليل الوضع وأهداف الإصلاح المحددة في ضوء الإطار النظري للدراسة.

1. مراجعة الأدبيات :

الهدف الرئيس من هذا البحث هو فهم الوضع الحالي للإدارة العامة، والخدمة المدنية وسوق العمل في ليبيا. لذلك، ستركز هذه المراجعة على الأدبيات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة والخدمة المدنية. بما أن ليبيا في حالة صراع، فإن معظم التركيز سينصب على الأدبيات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة والخدمة المدنية في البلدان الخارجة من الصراع.

1.1 ما هو إصلاح الإدارة العامة؟

تُعرّف الأدبيات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة هذا على أنه «تحسين الأداء وتقديم خدمات ذات جودة أفضل للمواطنين في مقابل تقليل إهدار الموارد والوقت». (انظر محمد، 2020، سميث، 2021، براون، 2019). يجادل علماء مثل كابانو (2021) وموساري (2007) وبوكارت (2011) بأن تحسين الأداء وتقديم خدمات ذات جودة أفضل سيزيد من ثقة الجمهور في اتفاقا عاما على أن تحسين أداء وجودة الخدمات العامة يجب أن يكون الهدف الرئيس لإصلاح الإدارة العامة، إلا أنهم يختلفون حول نطاق ونوع الإصلاحات اللازمة. وهذا يثير عدة أسئلة: ما الفرق بين التغييرات السياسية المهمة أو التغييرات الجذرية والتغييرات الأكثر تكرارا أو التدريجية؟ إلى أي مدى يؤثر نطاق التدخل على فعاليته ومحتوى تلك التدخلات؟

وخلاصة الأدبيات في هذا الصدد، إنه لا يمكن الاتفاق على إجابة واحدة لكل هذه الأسئلة لأن كل إصلاح له تشخيصه وتحدياته، وبالتالي فإن الهدف من كل عملية إصلاح مختلفة (Sabatier & Jenkins-Smith، 1999، استشهد به كابانو، 4، 2021) وبالتالي، سيكون النطاق وكذلك حجم العمليات والإجراءات مختلفين (كابانو، 2021).

الأطر النظرية لإصلاح الإدارة العامة هي مثال على الاختلاف في الإجابات على هذه

الأسئلة. سيتم استخدام هذه النظريات استخداماً متكرراً في هذا البحث كإطار نظري للتوصيات والحلول، وكذلك في مسألة ربط هذه النظريات بنظريات إصلاح الخدمة المدنية، لذلك سيكون هناك تعريف للنظريات الخمس الأكثر أهمية لإصلاح الإدارة العامة (كابانو، 2021):

الإدارة العامة الجديد (NPM): تم تصميم هذا النموذج لإصلاح عدم الكفاءة الهيكلية وعدم فعالية الحكومة البيروقراطية والمركزية القديمة من خلال اعتماد عدد من الأساسيات مثل: تفويض السلطة وتوفير المرونة وضمان الأداء والرقابة والمساءلة وتطوير المنافسة والاختيار وتقديم خدمة سريعة الاستجابة وتحسين إدارة الأصول العامة والموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والتنظيم ووظائف التوجيه في المركز (Capano، 2021؛ Durant & Durant، 2013؛ Kniss، 1999a؛ Mussari & Cepiku، 2007).

الدولة الفيديريّة الجديدة (NWS): تحاول هذه النظرية دمج فكرة الحكومة القوية والديمقراطية والمركزية كما كانت في الأفكار الأصلية لماكس فيبر، وفي نفس الوقت ضمان تقديم خدمة ممتازة. تتضمن إعادة التصميم هذه السياسات العامة والتفكير الموجه نحو النتائج، مما يضمن حماية حقوق المواطنين والإدارة العامة للدولة من خلال أن يكون أكثر شمولاً واستجابة وتركيزاً على الكفاءة ومنفتحاً ومهنيًا. تعمل NWS على تحديث النموذج البيروقراطي التقليدي مع الحفاظ على الدور المركزي للدولة (Drechsler، 2005؛ Pollitt & Bouckaert، 2017).

الحكومة العامة الجديدة (NPG): يؤكد هذا النموذج تشتت السلطات في المجتمع، مما يجعل الحكومة والدولة أقل قوة، مما يثير الحاجة إلى تنسيق العمليات التي تم تطويرها في شبكات كثيفة ومعقدة من الجهات الفاعلة، مع تعزيز دور المنظمات الاجتماعية العامة وأهمية التبادل والثقة في إنتاج السياسات العامة. في ضوء ذلك، لم يعد يُنظر إلى الإدارة العامة على أنها جهة فاعلة قوية للغاية في صنع السياسات، ولكن يجب أن تعمل مع لاعبين آخرين لتطوير وتنفيذ حلول على مستوى المجتمع (كابانو، 2021). يشمل أيضاً الإنتاج المشترك (سورينتينو وآخرون، 2018) والحكومة التعاونية، التي تتطلب التنسيق الهيكلي والتعاون بين الجهات الفاعلة لإنتاج سلع جماعية ومن ثم، فإن مهمة الإدارة العامة العمل ضمن هذه الأطر (Christensen & Hehir، 2007؛ Læg Reid، 2011؛ Durant & Durant، 2013؛ Hehir، 2007؛ Robinson &، 2007).

الحكومة الإلكترونية (DEG): نتج هذا النموذج عن ثورة التكنولوجيا وفكرة المشاركة الاجتماعية مع التكنولوجيا وضرورة استخدامها لتحسين حياة الناس.

كانت الطريقة الأكثر عملية لهذا النموذج هي استخدام الحلول الإلكترونية لتقديم الخدمات بشكل أسرع وشفاف من خلال مشاركة المعلومات عبر الإنترنت وتعزيز التواصل مع المواطنين باستخدام الحلول التقنية المختلفة، والمعروفة أيضاً باسم «الحكومة الإلكترونية».

إدارة القيمة العامة (PVM) هو نهج معياري يؤكد القيمة العامة كمهمة إستراتيجية للإدارة العامة يجب على المديرين العاميين متابعتها. يجب على المديرين العاميين اختيار إستراتيجيات عملية وشرعية وجديرة بالاهتمام. تم تطوير PVM على الصعيدين الإستراتيجي والاجتماعي حيث يقول (Bozeman 2007) إنه يجب أن تركز على قيم المجتمع وما إذا كان يتم الوفاء بها، بغض النظر عن مدى تحقيق النتائج. يسهل PVM تبادل المعلومات والمعرفة والمساءلة بين أصحاب المصلحة (Bryson et al., 2015)، يعتبر ربط الإدارة العامة باحتياجات المجتمع واكتساب الدعم العام والحكومي أمراً أساسياً في هذا النموذج (Capano، 2021، Hehir & Robinson، 2007).

تشير الأدبيات إلى أنه من المستحيل أن نقول على وجه اليقين أن أيًا من نماذج الإصلاح المذكورة أعلاه تناسب كل حالة على حدة. يبدو أن المؤسسات الدولية دفعت أكثر نحو اعتماد نماذج الإدارة العامة الجديدة والحوكمة كأدوات جاهزة لإصلاح الإدارة العامة قبل اكتشاف قصور في هذا النهج. ومع ذلك، فقد لاحظت أيضاً نقص الأدبيات التي تشير إلى إمكانية التوافق بين تطبيق بعض نماذج إصلاح الإدارة العامة بطريقة متكاملة، إما بشكل متواز أو متسلسل. لذلك، سيقتراح هذا البحث لاحقاً من خلال التوصيات؛ ضرورة استخدام أكثر من نموذج واحد لإصلاح الإدارة العامة بشكل متكامل ومتواز ومتسلسل، وفي أحيان أخرى تراكمي، لإصلاح الخدمة المدنية و سوق العمل في ليبيا.

1.2 الإصلاح في حالات ما بعد الصراع :

بشكل عام، تشكل التحولات السياسية الرئيسية محور التركيز الأساسي للمناقشات حول قضية إصلاحات الإدارة العامة المهمة (Mussari & Cepiku، 2007)، وبعبارة أخرى، الانتقال من النظام الشيوعي أو الاشتراكي إلى النظام الليبرالي والرأسمالي أو الانتقال من نظام ديكتاتوري إلى نظام ديمقراطي (البنك الدولي، 2008)، أو محاولة التحول نحو بناء السلام والاستقرار بعد الصراع (Jibao & Prichard، 2016، سليمان، 2020) أو محاولات الخروج من الأزمات الاقتصادية الكبرى هي أساساً الدافع الرئيس للأدبيات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة (تريفون، 2010). والنتيجة الطبيعية لذلك

هي أن الهدف الرئيس لإصلاح الإدارة العامة هو جعلها تعمل بكفاءة أكبر. قد تشير المشكلات الكبرى مثل النزاعات أو الأزمات المالية إلى أن الإدارة العامة غير فعالة إلى حد كبير، وبالتالي الحاجة إلى الإصلاح. كانت الأزمات أيضاً السبب الرئيس لوجود الكثير من الأدبيات حول مفهوم «بناء الدولة» (Kniss، 1999).

تركز كثير من المؤلفات المتعلقة ببناء الدولة وإصلاحات ما بعد الصراع على مسألة التصنيفات، وتحديدًا ما إذا كان ينبغي تصنيف الدول وفقاً للتعريفات السردية أو مؤشرات القياس المحددة (Ateş & Elfeitori، 2021). حيث يتم تصنيف البلدان وفقاً لعدد من التصنيفات مثل «هشة» أو «فاشلة» أو «مستقرة» أو «دولة صراع» و«دول ما بعد الصراع» (Ateş & Elfeitori، 2021؛ Brinkerhoff، 2005a؛ Lemay-Hébert، 2009). هذا البحث يرى أنه ليس من الضروري الخوض في موضوع التصنيف في الحالة الليبية لأنه يجادل بأنه مهما كان نوع التصنيف، ففي جميع الأحوال، لا توجد وصفة إصلاحية ثابتة لجميع الحالات.

يتفق هذا البحث مع برينكرهوف (2005) الذي يجادل بأن السلام يتراوح من غير آمن إلى آمن. وهو يعتبر أن الأدبيات المتعلقة ببناء السلام قد ابتعدت عن التصور الخطي للصراع. على غرار اصطلاحية استمرارية الإغاثة إلى التنمية (انظر de Zeeu، 2001)، حيث أدى فهم ديناميكيات الصراع إلى تصميمات تدخل معقدة. على سبيل المثال (Leatherman et al. 1999، ص 8) يجادل بأن تدخلات الصراع تحتاج إلى «بعد إعادة تأهيل موجه إلى الماضي، و«بعد حاسم موجه إلى الحاضر، و«بعد وقائي موجه إلى كل من الحاضر والمستقبل (برينكرهوف).

تشكل تدخلات المؤسسات الدولية والجهات المانحة في البلدان الخارجة من الصراع، ولا سيما البرامج التي تقودها مؤسسات مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمؤسسات الدولية الأخرى، واحدة من أهم القضايا في الأدبيات المتعلقة بالإصلاح في بلدان ما بعد الصراع (موساري وسبييكو، 2007). بالنظر إلى أن أوضاع ما بعد الصراع قد شكلت مناخاً مناسباً لتطبيق نظريات إصلاح الإدارة العامة، فإن الجهات المانحة لديها ما يمكن وصفه بأنه وصاية على استقرار بلدان الصراع من خلال تدخلهم في ترتيبات بناء السلام، وبناء المؤسسات السياسية والإدارة العامة.

يمكن للمرء أن يلاحظ أنه في حين أن الأدبيات منقسمة حول نوع ونتائج الإصلاحات التي تم تنفيذها، فإن جميع الأدبيات تهتم بالتحديات التي تواجه دول ما بعد الصراع. تمثل تجارب الإصلاح في مختلف البلدان دراسات حالة مختلفة وتكشف عن تحديات

مختلفة أيضاً. يمكن تصنيف هذه التحديات إلى خمسة أنواع رئيسية: الحاجة إلى إصلاحات سياسية وإعادة بناء الشرعية (سليمان ، 2020، الأمم المتحدة. إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، 2010)، وإعادة بناء المؤسسات الأمنية واحتكار استخدام القوة لصالح الدولة (Agwanda، 2019، Brinkerhoff، 2005b، Fukuyama، 2004، Hahir & Robinson، 2007) وتنظيم إدارة الموارد بشفافية والقضاء على الفساد (Brinkerhoff، 2007، 2005Trefona، 2010) واستعادة التماسك الاجتماعي وبناء الثقة وإعادة بناء الإدارة العامة والخدمات المدنية (Bratton، 2007، Helmke & Levitsky، 2004، United Nations، 2010)، والحد من تأثير المؤسسات غير الرسمية وتأثير التقاليد اليومية على إدارة شؤون البلاد، بما في ذلك الإدارة العامة والخدمات المدنية (Brinkerhoff، 2005).

الخلاصة: في ظل عدم وجود حلول جاهزة ووصفات إصلاحية مناسبة يمكن تطبيقها على جميع الحالات، ومن أجل اقتراح إصلاحات تتناسب مع الوضع الليبي، يجب اتباع مسارين. الأول هو فهم السياق التاريخي بالإضافة إلى الواقع الحالي للإدارة العامة، والخدمات المدنية، وسوق العمل، بالإضافة إلى فهم السياق السياسي والاجتماعي الحالي والتاريخ الذي يساهم في تشكيل الحالة الحالية للإدارة العامة والخدمات المدنية. المسار الثاني هو فحص الحالات المختلفة لإصلاح الإدارة العامة والخدمات المدنية في البلدان الخارجة من الصراع والبحث عن أوجه التشابه بين هذه الحالات والوضع في ليبيا. أخيراً، سيتكون أي برنامج إصلاح مقترح من برامج معقدة، كل منها يناسب تفاصيل معينة عن الحالة الليبية ومستوحى من قصص النجاح لقضايا مماثلة، مع بعض التعديلات لمراعاة أي خصوصية خطيرة أوجدها الحالة. يجب أيضاً أن يتماشى برنامج الإصلاح مع الهدف العام لعملية الإصلاح بدلاً من الاعتماد فقط على قصص النجاح، مما قد يعني تطوير برامج مبتكرة لمواجهة تحديات معينة. هذا الاستنتاج هو أحد الأطر النظرية لهذا البحث.

1.3 إصلاح الخدمة المدنية :

يعد وجود موظفي الخدمة المدنية الذين يضمنون فعالية الجهاز الإداري للدولة مطلباً ثابتاً لغالبية البلدان، حيث ترتبط جودة الخدمات التي تقدمها مؤسسات القطاع العام ارتباطاً مباشراً ووثيقاً بجودة الخدمة المدنية (لويس ، 2014) لذلك، سوف يتبين أن قضية الإصلاح (في بعض الحالات مصطلح تحسين أو تطوير الأداء) يتم استخدامها بشكل متكرر في أجندة السياسة، سواء على المستوى المركزي أو المحلي حتى في البلدان ذات الاقتصادات الكبرى مثل الولايات المتحدة (Bowman & West، 2007)، المملكة

المتحدة (Wainwright & Little ، 2009) ، وأستراليا و نيوزيلندا وغيرها (Thompson ، 2021).

ستستخدم الأطروحة تعريف العالم «بيكي» للخدمة المدنية على أنها «مؤسسة حوكمة مبرمجة وفقاً لقواعد تكون، بحكم تعريفها بمرور الوقت، مستقرة وتتخذ طابع الأدوار والقواعد والمعايير والتوقعات حول مواقف وسلوكيات ووظائف الخدمة المدنية في تسيير أعمال الدولة». ستستخدم الأطروحة نفس تعريف المؤلف لإصلاح الخدمة المدنية، الذي يتم تعريفه على أنه «تغييرات مقصودة في هياكل وعمليات مؤسسات القطاع العام بهدف جعلها (بمعنى ما) تعمل بشكل أفضل» (بوليت وبوكارت ، 2004: 16). بعد الاطلاع على العديد من الأدبيات ذات الصلة، يمكن القول أن هذين التعريفين يعتبران أكثر التعريفات شمولاً التي يمكن الاتفاق عليها، في ظل شح الأسس النظرية العالمية التي يمكن من خلالها مناقشة قضايا إصلاح الخدمة المدنية والإدارة العامة بشكل عام (Kotchegura ، 2020).

ترتبط قضية إصلاح الخدمة المدنية ارتباطاً وثيقاً بنظريات إصلاح الإدارة العامة (Brewer & Kellough ، 2016)، حيث إن البرامج الناتجة عن نظريات مثل الحكومة الفيبرية الجديدة أو الإدارة العامة الجديدة أو الحوكمة تستهدف تغييرات مباشرة في شكل وطبيعة الخدمة المدنية (المرجع نفسه). ألق نظرة، على سبيل المثال، على النظريات الفرعية المتعلقة بالخدمة المدنية وتطبيقاتها، مثل الدفع مقابل الأداء، والمساءلة المعززة، وبناء القدرات المستمر، وتقليص عدد الموظفين المدنيين وتسريحهم وستجد أنها مرتبطة بتنفيذ الإطار الأوسع لأجندة إصلاح الإدارة العامة مثل الإدارة العامة الجديدة التي تعزز تفويض الكثير من أعمال القطاع العام لشركات القطاع الخاص وكذلك تعزيز الاتجاه نحو التخصص (Kniss ، 1999) وبالتالي، رغم وجود القليل أو حتى ندرة في الأدبيات حول نظريات إصلاح الخدمة المدنية فيما يتعلق باستخدام نهج مقارنة لدراسات الحالة الخاصة بإصلاحات الخدمة المدنية (Kotche- gura ، 2020) يمكن القول، كما تم توضيحه أعلاه، أنه لا يوجد إجماع بين العلماء حول نهج واحد ومسار عمل محدد لإصلاح الإدارة العامة؛ وينطبق الشيء نفسه على الإطار النظري لإصلاح الخدمة المدنية (برينكرهوف، 2005 ب؛ كابانو، 2021 ؛ كريستوفر وبوكارت ، 2011 ؛ Hehir & Robinson ، 2007 ؛ Kotchegura ، 2020).

يصبح الاتفاق على إطار عمل ونهج واحد للإصلاح أكثر صعوبة عند فحص الأدبيات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة في دول ما بعد الصراع (Blum & Rogger ، 2021). إصلاح الخدمة المدنية معقد ويواجه العديد من التحديات في أي سياق لأنه

مرتبط بعوامل إدارية وسياسية واجتماعية واقتصادية مختلفة. ومع ذلك، فإن سياق الصراع يفرض تحديات أكثر أهمية حيث إن ديناميكيات الصراع تشكل عوامل أكثر تعقيداً وتركيبا أثناء التعامل مع قضية إصلاح الخدمة المدنية (المرجع نفسه).

يعتمد نجاح حكومة ما بعد الصراع على قدرة الخدمة العامة على استعادة الثقة في الحكم، وهذا هو سبب أهمية إصلاح الخدمة العامة. يعمل معظم الموظفين العموميين بشكل مباشر مع المواطنين، ويمثلون وجه الحكومة في التعليم والرعاية الصحية والسلامة العامة والبنية التحتية وحماية البيئة. المعرفة والمهارات والأخلاق والمواقف وشبكات الموظفين العموميين يمكن أن تصنع ثقة الحكومة في فترة ما بعد الصراع أو تكسرها (الأمم المتحدة. إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، 2010).

يطرح العلماء تحديات مختلفة لطموح إصلاح الخدمة المدنية في البلدان الخارجة من الصراع. تختلف هذه التحديات باختلاف المواقف وشدة الصراع (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، 2002)، ولكن ما لا يقوله العلماء في أبحاثهم: إن هذه التحديات مرتبطة أيضاً بترتيبات بناء السلام. وتتراوح هذه التحديات بين قلة الكفاءات المؤهلة للعمل في الخدمة المدنية نتيجة وفاة العديد منهم أثناء الصراع أو هجرة أعداد أخرى، بالإضافة إلى تعليق العملية التعليمية كما كان الحال في تيمور الشرقية، فضلا عن التحديات التي يفرضها وجود المسلحين والضغط التي يمارسونها للحصول على وظائف الخدمة المدنية مقابل تسليم أسلحتهم، بغض النظر عن أهليتهم، كما كان الحال في ليبيريا (Blum & Rogger، 2021) والكونغو (Trefon، 2010).

بالإضافة إلى ما سبق، فإن وجود أعداد متضخمة وغير حقيقية من الموظفين العموميين يمثل تحدياً آخر، كما هو الحال في أوغندا (Blum & Rogger، 2021)، في حين أن وجود الدولة الهشة وغياب المساءلة ووجود موظفين مدنيين ينتمون إلى أطراف مختلفة في النزاع في نفس المؤسسات، كما كان الحال في جنوب السودان أو وجود أطراف متضاربة في السيطرة على المؤسسات المختلفة، التي تشكل أحيانا طبيعة الصراع بين المؤسسات المركزية واللامركزية، أو تمثل المؤسسات الرسمية وغير الرسمية أبعداً أكثر تعقيداً للتحديات التي تواجه إصلاح الخدمة المدنية في البلدان الخارجة من الصراع (المرجع نفسه). يكمن التعقيد في معالجة تحديات إصلاح الخدمة المدنية في الدول الخارجة من الصراع في كيفية الإجابة على ثلاثة أسئلة رئيسة مع الحفاظ على بناء السلام. ترتيبات. هذه الأسئلة الثلاثة هي: ما الذي يحدد حجم وهيكل الخدمة المدنية والقطاع العام؟ من الذي يجب أن يعمل في الخدمة المدنية، وكم يجب أن يتقاضى كراتب مقابل خدمته؟ كيف يمكن إدارة هويات

الخدمة العامة المتضاربة؟ (بلوم أند روجر ، 2021)

تبدو هذه الأسئلة منطقية وحاسمة ، وعلى الرغم من أنها قد تم تجميعها واستنباطها من بعض الدراسات القليلة الموجودة حول إصلاح الخدمة المدنية في البلدان الخارجة من الصراع (Agwanda ، 2019 ، Bertone et al ، 2014 ، Hillman ، 2013a ، Trefon ، 2010) وتم تقديمها لأول مرة بطريقة متكاملة في دراسة واحدة عندما تم طرحها في بحث باسم «إصلاح الخدمة العامة في مجتمعات ما بعد الصراع» ، (Blum & Rogger ، 2021) . إلا أنه ينبغي للمرء أن يثنى على استنتاج الباحثين فيما يتعلق بالإجابات على هذه الأسئلة ، حيث جادلوا بأنه من المستحيل الحصول على إجابة واحدة مماثلة لهذه الأسئلة لجميع حالات إصلاح الخدمة المدنية في البلدان الخارجة من الصراع (Blum & Rogger ، 2021) . يمكن النظر إلى نهج الاستجابة الأخيرة على أنه وعي متزايد مماثل في الأدبيات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة والخدمة المدنية ، التي تنص على أنه من المستحيل وجود نموذج عملي موحد (على عكس مؤيدي الإدارة العامة الجديدة وبعض المنظمات الدولية. مثل البنك الدولي الذي كان يحاول الدفع باتجاه نوع واحد من الإصلاح سابقاً) يمكن اتباعه لتنفيذ الإصلاحات في بلدان مختلفة (كابانو ، 2021 ؛ هيلمان ، 2013 أ ؛ كوتشي ، 2013 ؛ برينكرهوف ، 2005 ؛ كريستوفر وبوكارت ، 2011 ؛ الأمم المتحدة ، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ، 2010).

ومع ذلك ، كبديل لمحاولة إيجاد نموذج موحد لإصلاح الإدارة العامة والخدمة المدنية ، يقترح هذا البحث أن العلماء والممارسين يجب أن يستثمروا أكثر في تطوير إطار نظري عالمي ونموذج عملي موحد يركز المزيد من الجهد على تشخيص الوضع في الدولة (الحالة) المزعم فيها تنفيذ أجندة الإصلاح. يمكن تحقيق ذلك باستخدام أدوات ومؤشرات التحليل لاكتساب فهم دقيق لديناميكيات الصراع والسياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي ، وكذلك توقع النتائج المتوقعة لبعض الإصلاحات من خلال المسوحات الميدانية الشاملة.

يجب أن تكون الخطوة التالية هي اقتراح خطة إصلاح وفقاً للخطة الإستراتيجية الوطنية التي تحدد الأهداف العامة والمفصلة لكل عملية إصلاح ، فضلاً عن آليات المراقبة والتقييم المستمر لمراحل تنفيذ الإصلاح. علاوة على ذلك ، هناك آليات أخرى تضمن استجابة سريعة لمعالجة أوجه القصور بدلاً من استكمال وتقييم برنامج الإصلاح ككل ، مما قد يكشف لاحقاً أن نتائجه كانت كارثية.

النهج المقترح هنا هو جانب آخر من الإطار النظري لهذا البحث. نتيجة لذلك ، وفر هذا البحث مساحة في المقدمة لفهم السياقات السياسية والاجتماعية والاقتصادية

التاريخية والحالية للوضع الحالي للخدمة المدنية وسوق العمل في ليبيا.

أخيراً، تجدر الإشارة إلى أن الأدبيات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة والخدمة المدنية، سواء أكانت حالات عامة أم حالات في بلدان ما بعد الصراع، لا تغطي بشكل كافٍ الدوافع التي يمكن استخدامها لوضع قضية الإصلاح على أجندة السياسة. في هذا الصدد، تفترض الأدبيات المتاحة ثلاث حالات فقط، وهي إما وجود دولة ديمقراطية يرغب القادة السياسيون فيها في تنفيذ الإصلاحات؛ إما لتحسين شرعيتهم السياسية الشاملة وإرضاء جمهور الناخبين، أو في بعض الحالات، لتنفيذ الإصلاحات وفقاً لأجندة الحزب السياسي وأيديولوجيته وبالتالي إرضاء الناخبين الحزبيين، كما كان الحال في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية (Bowman & West، 2007؛ Brewer & Kellough، 2016؛ Hausser، 2013؛ Wainwright & Little، 2009). تفترض الحالة الثانية وجود إطار إقليمي يفرض أو يشجع هذه الإصلاحات، كما هو الحال مع انضمام دول شرق ووسط أوروبا إلى الاتحاد الأوروبي أو حالة دول منظمة التعاون الاقتصادي (Blum & Rogger، 2021؛ كوتشيغورا، 2020؛ مينديز، 2018). أما الحالة الثالثة فتفرض أن المجتمع الدولي (الدول والمنظمات الدولية) يلعب دوراً مركزياً في الوساطة والجانب السياسي لترتيبات بناء السلام، وبالتالي فإنه يلعب أيضاً دوراً مركزياً كمانح أو مستشار تقني في إعادة تأهيل الدولة، بما في ذلك السياسة والإدارة العامة وترتيبات الإصلاح، سواء من خلال البرامج الكاملة التي تقودها هذه المؤسسات والبلدان المانحة أو من خلال البرامج المشتركة، كما كان الحال في الكونغو (Bertone et al، 2014؛ Blum & Rogger، 2021؛ Hillman، 2013b؛ Trefon، 2010؛ 2010). لكن الأدبيات تفتقر إلى دراسة الحالات التي غابت فيها كل هذه العوامل التي تدفع الإصلاح إلى الأجندة السياسية، التي تعتقد هذه الأطروحة أنها تمثل الحالة الليبية الحالية.

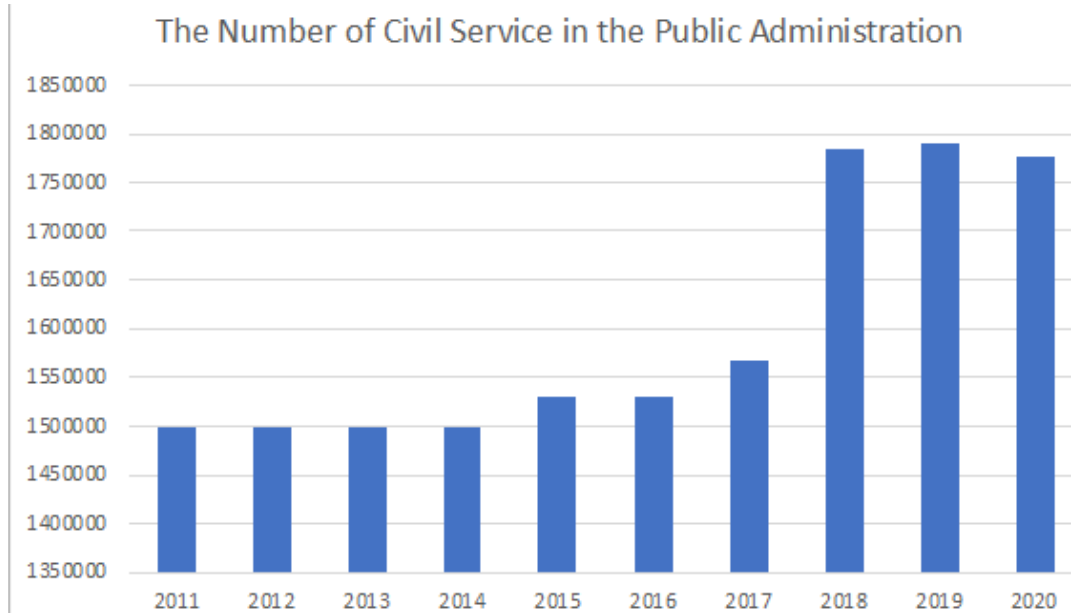
الوضع الحالي للإدارة العامة والخدمة المدنية من خلال استخدام البيانات الحكومية :

في هذا القسم، يتم تناول ثلاثة مصادر حكومية رئيسية للبيانات بطريقة متكاملة من أجل تقييم الوضع الحالي للإدارة العامة في ليبيا، ولا سيما الخدمة المدنية وسوق العمل. هذه البيانات هي بيانات أولية كمية ونوعية متمثلة في تقارير المصروفات التي يصدرها مصرف ليبيا المركزي بشكل ربع سنوي، بالإضافة إلى التقارير السنوية لديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية. التي تراقب أيضاً جوانب الإنفاق

ومدى الالتزام باللوائح الإدارية وأداء الإدارة العامة وموظفي الخدمة المدنية.

حجم وتكلفة الخدمة المدنية من العوامل الحاسمة التي يجب مراعاتها لتقييم الوضع الحالي. يشير الشكل (1) إلى وجود تضخم كبير في عدد موظفي الخدمة المدنية في ليبيا، حيث يبلغ عدد العاملين في الجهاز الإداري للدولة حالياً 1,776 مليون موظف يعملون في أكثر من 235 وحدة إدارية مركزية وأكثر من 114 بلدية لامركزية (ديوان المحاسبة، 2020) هذه النسبة تمثل الآن 27% من السكان وأكثر من 84% من المواطنين العاملين فعلياً (ديوان المحاسبة، 2020) بزيادة إجمالية تزيد على 250 ألف موظف في الجهاز الإداري مقارنة بعام 2011 وهي السنة التي سقط فيها نظام القذافي، كما أن الزيادة السنوية في عدد الموظفين في القطاع العام والخدمة المدنية تظهر زيادة تقدر بنحو 25 ألف موظف سنوياً. ومع ذلك، إذا تم حساب عدد موظفي الخدمة المدنية خارج الإدارة العامة، سنجد أن إجمالي عدد موظفي الخدمة المدنية من خلال حساب عدد الموظفين في البنوك والشركات العامة يبلغ 2.3 مليون موظف (ديوان المحاسبة، 2020).

جدول رقم (1) أعداد الموظفين في القطاع الحكومي

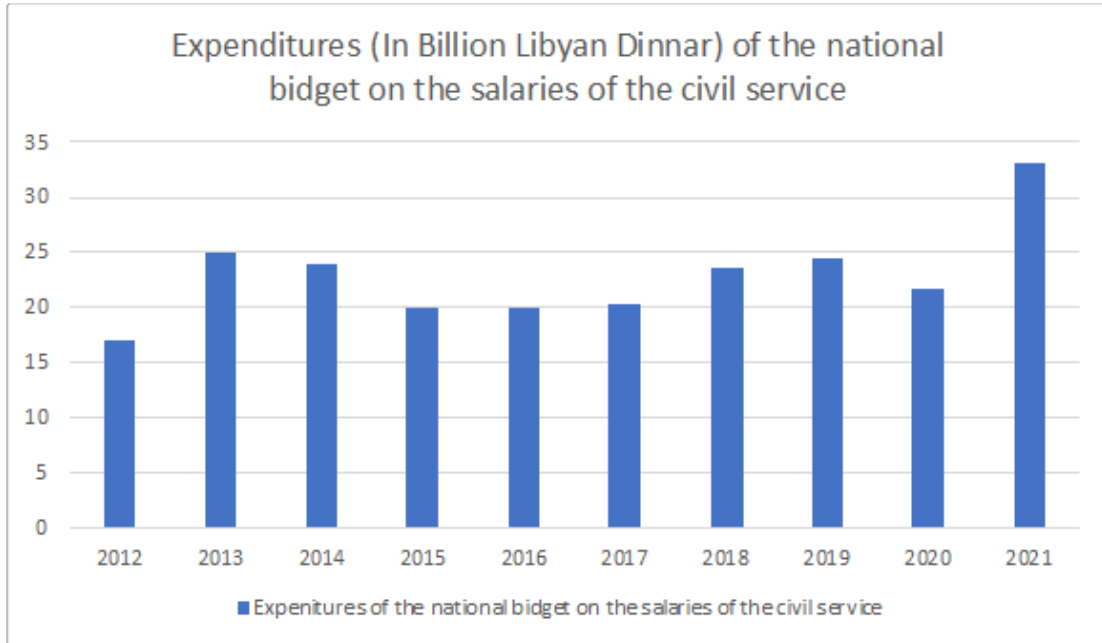


إذا افترض المرء أن كفاءة وفعالية موظفي الخدمة المدنية مرتبطتان كمياً بالإيرادات المتولدة من القطاعات الحكومية التي يعمل فيها موظفو الخدمة المدنية، ستكون النتيجة أن الناتج المحلي الإجمالي يعتمد بشكل أساسي على النفط حيث تمثل

عائدات النفط دائماً أكثر من 90% من إجمالي الدخل القومي في كل عام تقريباً منذ اكتشافه، بينما وصلت إلى 97% بنهاية الربع الأخير من عام 2021 (مصرف ليبيا المركزي، 2021). بينما يعمل ما يقدر بـ 60 ألف موظف في قطاع النفط، أي أن 2.6% من العاملين في القطاع العام يحققون 97% من الدخل (مصرف ليبيا المركزي، 2021، ديوان المحاسبة، 2019، 2020).

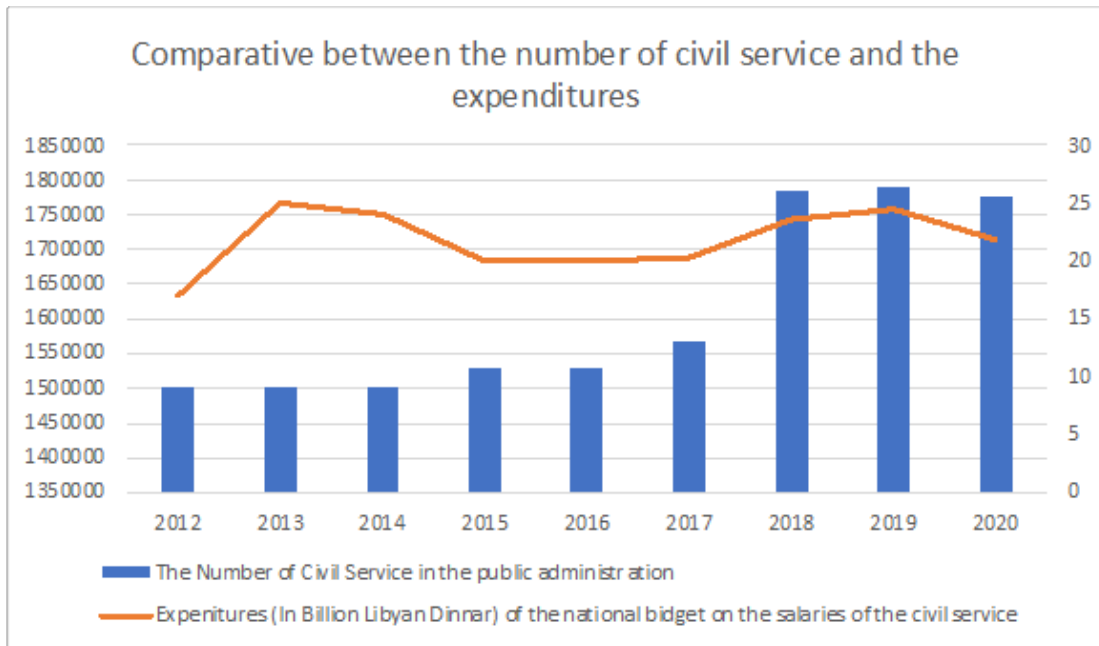
بالمقابل، يوضح الشكلان 2 و 3 مقدار الإنفاق على رواتب العاملين في القطاع العام حيث يساوي 40% من إجمالي النفقات السنوية لعام 2021 (مصرف ليبيا المركزي، 2021)، ويمكن من خلال البيانات استيعاب مدى الإنفاق على بند الرواتب بشكل أكبر من خلال التركيز على الباب الأول من أبواب المصروفات، الذي يمثل رواتب الموظفين في نظام التعيين مدى الحياة، وكذلك مصروفات الفصل الثاني، وهو ما يسمى بالمصروفات التسييرية، التي تغطي رواتب العاملين بعقود قصيرة الأجل أو عقود الاستشارات، مما يجعل العدد الإجمالي للخدمة المدنية للذين يتقاضون أموالاً من خزنة الدولة 2.3 مليون شخص (ديوان المحاسبة، 2020). وتنبأ النتائج بأن الزيادة السنوية في الإنفاق على الباب الأول بنهاية عام 2021 تقدر بـ 12 مليار دينار ليبي مقارنة بعام 2020 أي أن معدل الزيادة يقدر بـ 33%، وقيمة الزيادة في قيمة الإنفاق على الرواتب للفترة من 2012 إلى 2021 بـ 16 مليار دينار ليبي، أي أن نسبة الزيادة تضاعفت تقريباً (مصرف ليبيا المركزي، 2013، 2021؛ ديوان المحاسبة، 2013، 2020).

جدول رقم (2) الإنفاق على المرتبات في الميزانية العامة



بالإضافة إلى ما سبق وفهم مدى كفاءة الخدمة المدنية في ليبيا في الوقت الحالي؛ أفادت تقارير ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية بأن جميع القطاعات الحكومية، بما في ذلك ديوان الرئاسة ورئيس مجلس الوزراء، تعاني مشاكل تتعلق بالتراخي الإداري وعدم الالتزام بالعمل، وسوء نوعية تقديم الخدمات. للمتقدمين للحصول على الخدمة «الزبائن» (ديوان المحاسبة، 2018، 2019، 2020. هيئة الرقابة الإدارية الليبية، 2019 إلى 2012). بالإضافة إلى أن بعض الإجراءات المدنية التي يتم توفيرها من قبل المؤسسات الحكومية تستغرق وقتاً طويلاً جداً كما يمكن من خلال التقارير ملاحظة المشكلات المتعلقة بعدم الامتثال للقوانين المالية وقوانين العمل وأنظمة العقود الإدارية. بالإضافة إلى وجود كثير من المخالفات الموثقة لجرائم الفساد المتعلقة بإجراءات الشراء والتوظيف، وسوء استخدام المناصب العامة، وسوء استخدام الموارد وغياب الرقابة، مما يعني أن دورة العمل بأكملها داخل المؤسسات الحكومية تعاني الفساد الإداري والمالي وضعف الأداء (ديوان المحاسبة، 2018، 2019، 2020. هيئة الرقابة الإدارية الليبية، 2019 إلى 2012).

المقارنة بين أعداد الموظفين والإنفاق على المرتبات



البيانات النوعية :

كما تم توضيحه في المقدمة، ولغرض الإجابة على أسئلة البحث، أجريت ثمانين مقابلات رئيسية مع نخب تمثل الحكومة الليبية الحالية وعدد من المسؤولين السابقين،

بالإضافة إلى الخبراء والأكاديميين الذين لديهم خبرة في القضايا المتعلقة بالإدارة العامة. وخدمة المدنية حيث تم تصميم الأسئلة الخمسة الرئيسية للمقابلة لتكون شبه مفتوحة (انظر الملحق 1)؛ حيث أتيح للأشخاص الذين تمت مقابلتهم الفرصة للتحدث على نطاق واسع عند الإجابة على كل سؤال.

تم تحليل البيانات النوعية من خلال منهجية الكلمات المفتاحية، وأنتج التحليل النهائي ثلاثة موضوعات رئيسية: (1) الوضع الحالي للخدمة المدنية وسوق العمل، (2) الأسباب التي أنتجت الوضع الحالي للخدمة المدنية وسوق العمل، (3) الإصلاحات التي يجب تنفيذها في الخدمة المدنية وسوق العمل وأسس الإصلاح التي يجب بناؤها. سيتم استخدام طريقة السرد للنتائج تحت كل من المواضيع الثلاثة على النحو التالي:

4.1 الوضع الحالي للخدمة المدنية وسوق العمل :

أكدت نتائج البيانات النوعية ما تم ذكره في القسم السابق التي توضح وضع الخدمة المدنية الحالي باستخدام البيانات الحكومية الثانوية. أجمع جميع من تمت مقابلتهم على وصف الخدمة المدنية على كونها غير ماهرة ومتضخمة ومكلفة وغير فعالة في تقديم الخدمة. علاوة على ذلك، صنف الأشخاص الذين تمت مقابلتهم غالبية موظفي الخدمة المدنية كونهم «بطالة مقنعة» لأن غالبية موظفي الخدمة المدنية يتقاضون رواتبهم دون القيام بعمل حقيقي. كما اتفق جميع من تمت مقابلتهم على وصف هيكل الدولة بأنه شديد المركزية ومتضخم نتيجة للعدد الكبير من الهياكل والوزارات والمؤسسات العامة، أكثر بكثير مما يحتاجه بلد قليل السكان مثل ليبيا.

بالنسبة إلى سوق العمل، اتفقت الإجابات على أنه لا يوجد سوق عمل متنوع في ليبيا، حيث توجد بشكل أساسي الخدمة المدنية وقطاع عام يستخدم معظم القوى العاملة. في المقابل، فإن القطاع الخاص محدود للغاية ويعمل به أقل من 15٪ فقط من القوى العاملة.

بالإضافة إلى ما سبق، أشارت بعض الإجابات إلى قضية معدل البطالة الكبير، الذي حدده بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم بما يقرب من 30٪ حيث أشاروا إلى أن نقص التوظيف والوظائف سيصبح مشكلة كبيرة، على الرغم من العدد الكبير الفعلي للقوى العاملة في الخدمة المدنية، يشكل الشباب أكثر من نصف السكان، ومع ذلك، لا يزال عدد كبير من الشباب بدون وظائف.

4.2 الأسباب التي أنتجت الوضع الحالي للخدمة المدنية وسوق العمل :

فيما يتعلق بالأسباب التي أنتجت الوضع الحالي للخدمة المدنية وسوق العمل في ليبيا، اتفق جميع الأشخاص الذين تمت مقابلتهم على أن الأنظمة السياسية هي التي تسببت في الوضع الحالي. بدءاً بالسياسات التي انتهجها نظام القذافي ثم التفاقم الذي حدث للوضع نتيجة الصراع السياسي والحرب الأهلية التي استمرت منذ سقوط القذافي حتى اليوم.

جاء الاختلاف بين إجابات المستجوبين في بعض التفاصيل، لكن جميع من تمت مقابلتهم وصفوا أن نظام القذافي حارب القطاع الخاص عندما قام بتأميم جميع الشركات الخاصة وعزز تضخم الإدارة العامة من خلال التوسع في إنشاء المؤسسات الإدارية والشركات العامة، وتحويل الخدمة المدنية والوظيفة العامة إلى الطريقة الوحيدة تقريباً للحصول على وظيفة وبالتالي، أصبح النظام ربيعياً واعتمد على الدخل من النفط للإنفاق على رواتب الموظفين.

أضاف بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم نقاطاً فنية أخرى لشرح وضع الخدمة المدنية أثناء حكم القذافي. أشار الأشخاص الذين تمت مقابلتهم إلى أنه خلال حكم القذافي، لم يؤسس قانون الخدمة المدنية إدارة قائمة على الجدارة، حيث اعتمد نظام الترقيّة على عدد سنوات العمل بدلاً من الكفاءة كما ذكروا أنه لا يوجد وصف وظيفي لكل وظيفة في الخدمة المدنية، وبالتالي، باستثناء مناصب الإدارة العليا، لم يكن كل موظف على دراية بالمهام، مما يعني أن التوظيف لم يكن بناءً على الاحتياجات الوظيفية الفعلية.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم لم يحملوا فقط حقبة ما بعد القذافي المسؤولية الأساسية في تشكيل الوضع الحالي للخدمة المدنية وسوق العمل، ولكنهم اعتقدوا أيضاً أن المسؤولين السياسيين في حقبة ما بعد القذافي يتحملون تحملاً كبيراً مسؤولية الوضع الحالي للخدمة المدنية وسوق العمل عندما ركزوا على الصراع السياسي وتدخل البلاد في النزاعات المسلحة، مما أدى إلى تفاقم الوضع ومستويات الفساد وإنفاق الموارد بدلاً من التركيز على الإصلاح السياسي والإداري.

تلقي إجابات الأشخاص الذين تمت مقابلتهم الضوء أيضاً على تأثير المؤسسات غير الرسمية في عهد القذافي على الوضع الذي تعيشه الخدمة المدنية اليوم. تم تمثيل ذلك فيما وصفه ثلاثة من ثمانية من الذين تمت مقابلتهم بالدور الذي لعبته القبائل والمؤسسات غير الرسمية الأخرى مثل اللجان الثورية والجمعيات الطلابية

الثورية من خلال استخدام دورها السياسي الذي كانت تلعبه لصالح استقرار ركائز النظام. من خلال توظيف أعداد كبيرة من موظفي الخدمة المدنية. علاوة على ذلك، استمرت الانتماءات القبلية في لعب نفس الدور في حقبة ما بعد القذافي، ليس فقط من خلال توظيف المزيد من الأفراد في الخدمة المدنية، ولكن أيضاً من خلال إجبار بعض الأشخاص على تنصيب بعض الأشخاص في مناصب إدارية عليا دون مراعاة معيار الكفاءة. لعبت القبائل هذا الدور من خلال الابتزاز السياسي، الذي يعتمد على المحاصصة السياسية على أساس مناطقي وقبلي، بالإضافة إلى اعتمادها على الميليشيات القبلية المسلحة. لكن الأمر لم يقتصر على الميليشيات القبلية فقط. مارست الميليشيات المسلحة بكافة أنواعها ضغوطاً على المسؤولين لتعيين مزيد من حاملي السلاح في الخدمة المدنية، بالإضافة إلى فرض تعيين بعض الأشخاص في مناصب إدارية حتى المستوى الوزاري. السلاح الذي يحمله هؤلاء المقاتلون أحياناً.

4.3 الإصلاحات التي يجب تنفيذها في الخدمة المدنية وسوق العمل وأسس الإصلاح التي يجب بناؤها:

أظهرت إجابات الأشخاص الذين تمت مقابلتهم حول الإصلاحات التي يجب إجراؤها لتحسين أداء وتطوير الخدمة المدنية وسوق العمل اختلافاً حول أهم الإصلاحات والأولويات والأسس التي يجب بناؤها أولاً. لم يشر الأشخاص الذين تمت مقابلتهم بشكل أساسي إلى الإصلاحات السياسية على الرغم من أهميتها، باستثناء مشاركتهم واحد قال إنه قبل كل شيء، يجب توحيد السلطة السياسية، وكذلك المؤسسات الإدارية المقسمة حسب الانقسام السياسي.

اقترح أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أن الهدف لا ينبغي أن يكون مجرد إصلاح ولكن يجب أن نتحدث عن إعادة الهيكلة الكاملة. تبدأ إعادة الهيكلة بمسألة تقليص عدد الوزارات وإعادة ترتيب الحكومة المحلية، ومنح المحافظات والبلديات سلطة إدارة إيراداتها المالية مما يقلل من مسؤوليات السلطة المركزية، بما في ذلك التوظيف وسوق العمل. احتلت قضية إعادة تنظيم الحكم المحلي جزءاً كبيراً من إجابات الأشخاص الآخرين الذين تمت مقابلتهم لاعتقادهم أن مساحة ليبيا الشاسعة وشعور العديد من المناطق بالتهميش على الرغم من وجود العديد من الموارد في مناطقهم وتأثير الشعور بالتهميش. في تغذية الصراع المحلي يجعل التحرك نحو اللامركزية مع سلطات كبيرة للحكومة المحلية أمراً لا مفر منه.

تم التعبير عن إعادة الهيكلة من قبل الأشخاص الآخرين الذين تمت مقابلتهم، من

خلال البدء في تطوير تشريعات الخدمة المدنية والإدارة العامة وقانون العمل حيث يجب أن يبني هذا التشريع أساساً قائماً على التوظيف والترقية على أساس الكفاءة والمكافأة مقابل العمل وفرض قوانين تستلزم تطبيق إجراءات التوظيف المهنية. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يشمل تطوير التشريعات قوانين لدعم الاستثمار المحلي والأجنبي، وقوانين الضمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية، وفقاً لمن أجريت معهم المقابلات .

أما بالنسبة للإصلاحات المباشرة للخدمة المدنية، فقد أشار بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم إلى أهمية البدء بالحصول على معلومات كاملة عن موظفي الخدمة المدنية الحاليين، مثل أعمارهم ومستواهم التعليمي وسنوات العمل ودرجة الوظيفة والتوزيع الجغرافي وبعد الحصول على هذه المعلومات، يمكن اتخاذ القرار المناسب لتقليل عدد الخدمة المدنية وبناء قدرات الباقين حيث أشار البعض إلى مبادرة تم اتخاذها سابقاً إبان حكم القذافي لتقليص عدد موظفي الخدمة المدنية، إذ كانت كافية لمنح المعاش الأساسي لمن تم التخلي عنهم وأعطيت لهم الفرصة للحصول على برامج بناء القدرات للدخول في القطاع الخاص كما أشار البعض إلى أهمية أن يكون لدى جميع مؤسسات القطاع العام برامج مستمرة لبناء القدرات ودمج الأجيال الجديدة من موظفي الخدمة المدنية ذوي القدرات والمهارات العالية.

فيما يتعلق بمن يجب تنفيذ هذه الإصلاحات، أكد أحد المشاركين ضرورة إعطاء المؤسسات الدولية والشركات الاستشارية أدواراً رئيسية في تقييم واقتراح التوصيات والبرامج التي يجب تنفيذها للنجاح في الإصلاحات كما أشار البعض إلى ضرورة وجود إرادة سياسية للحكومة المركزية لإنجاز هذه الإصلاحات والتعامل مع أي مقاومة للتغيير سواء أداخل المؤسسات الرسمية أم غير الرسمية.

في الختام، تجدر الإشارة إلى أن جميع إجابات الأشخاص الذين تمت مقابلتهم قد اتفقت على مسألة ضرورة بدء برامج إصلاح الخدمة المدنية وسوق العمل من الآن فصاعداً، حيث إن التأخير في تنفيذ هذه الإصلاحات قد يعني استنفاد المزيد من الموارد وعدم قدرة الدولة على ذلك. كن مستداماً. وعلى الرغم من أن الردود أشارت إلى أن بعض هذه الإصلاحات يجب أن يتم إنجازها حتى في ظل غياب الاستقرار السياسي، إلا أن هذه الردود افتقرت إلى مقترحات واضحة حول كيفية تنفيذ هذه الإصلاحات دون تحقيق الاستقرار.

الخلاصة :

تهدف هذه الأطروحة إلى فهم وتقييم الوضع الحالي للخدمة المدنية وسوق العمل في ليبيا كنقطة مركزية لتقييم حالة الإدارة العامة من خلال ليبيا كدراسة حالة، تحاول الدراسة اكتشاف الإصلاحات اللازمة لتحسين أداء الخدمة المدنية وسوق العمل في ليبيا. على نطاق أوسع، يضيف هذا البحث إلى مجال أبحاث الإدارة العامة في البلدان الخارجة من الصراع عن طريق إضافة دراسة حالة جديدة إلى هذا المجال. علاوة على ذلك، فهي تقترح إطاراً عملياً لتقييم وإصلاح الإدارة العامة في البلدان الخارجة من الصراع.

تم اعتماد إطار نظري للجوانب المتعددة للدراسة على أساس مناقشة الأدبيات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة وإصلاحات الإدارة العامة في البلدان الخارجة من الصراع وإصلاح الخدمة المدنية. نظراً لأن الدراسة تفترض دوراً مهماً للمؤسسات غير الرسمية في ليبيا، فقد تمت أيضاً مراجعة الأدبيات المتعلقة بدور المؤسسات غير الرسمية في الدولة.

كانت النتائج الأولية الأربعة التالية من مراجعة الأدبيات بمثابة الأساس النظري للأطروحة: (1) نظراً لعدم وجود نموذج إصلاح موحد قابل للتطبيق عالمياً، يلزم إجراء تحليل وفهم أكبر لخصائص كل حالة قبل وضع أي خطط إصلاح، (2) يشكل الصراع في ليبيا تحدياً لأي إصلاحات مخططة للإدارة العامة، لكن كل تأخير يؤدي إلى تفاقم النزاع، (3) قد يكون تكامل أفكار الدولة الفيديرية الجديدة، والأفكار الجديدة للإدارة العامة، وبعض أفكار الحكومة الإلكترونية هو الإطار النظري المناسب لإصلاح الخدمة المدنية والإدارة العامة في ليبيا؛ (4) بالنظر إلى أن الإصلاح سيواجه معارضة من المؤسسات غير الرسمية مثل الميليشيات والقبائل المسلحة، ويتعارض مع التقاليد الراسخة لتوجه المجتمع نحو وظائف الخدمة المدنية، يجب أن تأخذ أي إستراتيجية إصلاح في الاعتبار ذلك.

تضمنت مقدمة الرسالة مناقشة العوامل التاريخية والسياسية التي أدت إلى الوضع الحالي لليبيا في الخدمة المدنية وسوق العمل. كان هذا مطلوباً لفهم شامل لدراسة الحالة ولتكوين انطباعات أولية عن إجابات أسئلة البحث. استخدمت الدراسة منهجية تجمع بين البيانات الأولية والثانوية لفهم دراسة الحالة بشكل أفضل ووجهات نظر النخب الليبية بشأن الإصلاحات التي ينبغي تنفيذها في القطاع العام وسوق العمل. جاءت البيانات الكمية الثانوية المستخدمة في هذا البحث من مجموعة متنوعة من التقارير الصادرة عن البنك المركزي الليبي وديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية.

مقارنة بالسنوات السابقة أو البلدان الأخرى في المنطقة. رسمت هذه البيانات صورة واضحة عن حجم وتكلفة الخدمة المدنية في ليبيا، بالإضافة إلى حالة سوق العمل. جاءت البيانات النوعية الأولية من ثماني مقابلات شبه مفتوحة مع أفراد من النخبة. تم اختيار هؤلاء الأفراد، الذين يشملون مسؤولين حكوميين حاليين وسابقين، وخبراء تقنيين محليين، وخبراء تقنيين دوليين، بناءً على بحث أولي حول علاقتهم بموضوع الدراسة.

تم جمع البيانات النوعية في محاولة إجابة على الأسئلة التالية: ما هو الوضع الحالي للخدمة المدنية وسوق العمل؟ متى بدأت هذه الوضعية؟ ولماذا؟

في البداية، أكدت هذه البيانات عدم فعالية الإدارة العامة ومدى الفساد داخلها، فضلاً عن التضخم وارتفاع تكلفة الخدمة المدنية، كما أكدت تقارير مصرف ليبيا المركزي وديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية التي تم توضيحها في القسم 3. يوضح الملحق 2 و 3 بشكل ديناميكي العلاقة بين النتائج والأسباب.

من أجل إصلاح الخدمة المدنية والإدارة العامة، من المهم القول إن ليبيا بحاجة إلى إنجاز إصلاحات سياسية تتعلق بصياغة دستور وإنهاء الانقسام السياسي من خلال الانتخابات التشريعية والرئاسية، بالإضافة إلى إصلاح المؤسسات الأمنية والعودة إلى احتكار الدولة للسلح. ذلك أن السبب الرئيس للصراع في ليبيا هو الانقسام السياسي، الذي له تأثير مباشر على قدرة الدولة على فرض الأمن واحتكار السلاح لضمان الأمن. يؤكد هذا البحث أن تنفيذ بعض إصلاحات الخدمة المدنية من شأنه أن يساهم بشكل مباشر في حل النزاع في ليبيا؛ نتيجة لذلك، يجب الشروع في الإصلاحات بغض النظر عن حالة النزاع.

التوصيات:

يدور الإطار العام للبرنامج المقترح لإصلاح الخدمة المدنية و سوق العمل في ليبيا حول سبعة خطوات رئيسية، على النحو التالي:

1 - رسم خرائط المعلومات حول الخدمة المدنية في ليبيا: المعلومات المختلفة لكل فئة من فئات موظفي الخدمة المدنية مثل: الموظفون الجدد، والموظفون على وشك التقاعد، والموظفون ذوو المؤهلات غير الجامعية، والموظفون في الوظائف منخفضة المهارات.. إلخ؛ تعني أنماط إصلاح مختلفة تتوافق مع تلك الفئة. على سبيل المثال: إذا كانت إحدى الفئات تمثل موظفي الخدمة المدنية في وظائف منخفضة المهارات وعلى وشك

التقاعد، في هذه الحالة، يمكن تخفيض عدد موظفي الخدمة المدنية من خلال منح التقاعد الإجباري المبكر بأجر كامل (حتى بلوغهم سن التقاعد الفعلي) للموظفين من هذه الفئة. وهذا يثبت ضرورة رسم خرائط متكاملة تقدم معلومات حول موظفي الخدمة المدنية، بما في ذلك المؤهلات العلمية، والعمر، والجنس، والمهارات، وسنوات الخبرة، والوظيفة الحالية، والحالة الاجتماعية. علاوة على ذلك، من المهم فهم خلفيتهم الاجتماعية لأن الخلفية الاجتماعية تؤثر على حساسية الصراع. على سبيل المثال، إذا كانت البلدية تتكون من قبيلتين أو قوميتين متعارضتين مثل العرب والبربر، وتضمنت برامج الإصلاح التخلي عن الموظفين، ومعظمهم كان من جانب واحد، فمن الطبيعي أن يساهم هذا الأمر في تعزيز تعميق الصراع لأنه يظهر تمييزاً ضد إحدى القبيلتين. لذلك، يجب مراعاة حساسية الصراع عند تصميم آليات تنفيذ الإصلاح.

باختصار، يعد تعيين معلومات الخدمة المدنية هو الخطوة الأولى التي يجب أن يتخذها برنامج إصلاح الخدمة المدنية في ليبيا. من المهم أيضاً تحديد الوصف الوظيفي لجميع مؤسسات القطاع العام واحتياجاتها الفعلية للوظائف من أجل مطابقة الاحتياجات مع أعداد موظفي الخدمة المدنية الفعلية. يتوافق هذا النهج مع الإطار النظري لهذا البحث المتعلق بوجود عوامل متعددة تساهم في تصميم احتياجات الإصلاح وبالتالي عدم وجود نهج واحد محدد لكل حالة إصلاح

2 - زيادة شرعية الحكومة المركزية مع تخفيف عبئها: السياق السياسي الذي تم توضيحه في مقدمة هذا البحث يظهر أن المواطنين يعتمدون على الدولة في معيشتهم، مما يعني أن مركزية الدولة كدولة ريعية تقليد راسخ. ومع ذلك، تفتقر الدولة في ليبيا إلى الشرعية نتيجة سوء الخدمات التي تقدمها للمواطنين، كما هو الحال في عديد بلدان الصراع، كما ورد في المراجعة الأدبية لهذا البحث. بالإضافة إلى ذلك، فإن الشعور بالتهميش وانعدام التنمية، خاصة في المناطق التي توجد بها مصادر للطاقة (المصدر الرئيسي للنتائج المحلي الإجمالي)، يعزز حدة الصراع. والنتيجة هي، إرساء أطراف النزاع والوسطاء الدوليين مبدأ المحاصصة السياسية، وهو نهج خاطئ مضلل يؤدي إلى تفاقم الأداء السياسي وسوء أداء الإدارة العامة.

لذلك، عند مواجهة هذا التحدي، يجب مراعاة التوازن بين الحفاظ على التقاليد الراسخة لمركزية دور الدولة، وفي نفس الوقت تخفيف أعباء الحكومة المركزية وتقليل الشعور بالتهميش. في هذه الحالة، يمكن أن يبدأ الإصلاح بإتمام عملية تطبيق الحكم اللامركزي بتقسيم الدولة إلى عدد من المحافظات التي تقع تحتها البلديات

القائمة، بشرط أن يتم تخصيص ميزانيات لها من الإيرادات التي تحصلت عليها الحكومة المركزية من الموارد الموجودة في الدولة. علاوة على ذلك، يجب تفويض هذه المحافظات لتتولى مباشرة تقديم الخدمات، ودفع رواتب موظفي الخدمة المدنية في نطاق اختصاصها، وتنظيم صناديق التقاعد.

بالإضافة إلى ما سبق، إن تطبيق بعض مبادئ الدولة الفيبيرية الجديدة في تعزيز دور الحكومة المركزية بصفتها المنظم الرئيس لتوزيع الموارد واحتكار وظائف الوزارات السيادية مثل الدفاع والعدل والشؤون الخارجية، يمكن من خلاله الحفاظ على تقاليد الدور المركزي للدولة. من المهم أيضاً البدء تدريجياً في تقييم جميع المجالات والمهام التي يمكن من خلالها تنفيذ مبادئ الإدارة العامة الجديدة. يمكن أن يبدأ ذلك تدريجياً بتفويض القطاع الخاص لتولي تنفيذ بعض المهام بدلاً من القطاع العام، خاصة فيما يتعلق بتوفير بعض الخدمات مثل الكهرباء والمياه وإدارة النقل العام. سيؤدي هذا الاتجاه إلى تقليل عدد موظفي الخدمة المدنية وتقليل العبء على الحكومة المركزية. بالإضافة إلى ما سبق، فإن تطبيق بعض مبادئ الحكومة الإلكترونية مثل الحد من الدورة البيروقراطية للإجراءات والخدمات من خلال الاعتماد على التكنولوجيا سيحسن مستوى الخدمات ويقلل العبء على الحكومات المركزية والمحلية على حد سواء خاصة في بلد شاسع مثل ليبيا. في جميع الحالات، ستكون هناك حاجة لتعزيز مبدأ زيادة الشفافية وتبادل المعلومات والشفافية مع الخدمة المدنية من أجل الحد من مخاطر الفساد، لا سيما أثناء تطبيق مبادئ الإدارة العامة الجديدة والشفافية مع القطاع الخاص. يتوافق هذا النهج مع الإطار النظري للدراسة المتعلقة بتبني مزيج من نظريات إصلاح الإدارة العامة وفقاً لاحتياجات الإصلاح المتعددة والنتائج المرجوة لكل مرحلة.

3 - التقييم والتخطيط المرحلي: قد يؤدي الصراع والتقاليد الراسخة للدولة الريعية وتأثير التقاليد والمؤسسات غير الرسمية إلى مقاومة التغيير واستجابة غير متوقعة لبرامج الإصلاح إذا تم تصميمها وفقاً لخطة غير مرنة تستند إلى نهج واحد. للتغلب على هذا، يجب تصميم خطة متابعة وتقييم لمواكبة كل نشاط وبرنامج ومرحلة من الإصلاح. لا يكفي الاعتماد فقط على التقييم بعد انتهاء التنفيذ؛ يجب أن يتضمن التقييم أيضاً مسحاً لآراء أصحاب المصلحة حول ما تم تنفيذه وتقييمهم لنتائجها. سيساعد هذا النهج في تقييم النتائج والخطط على أساس مستمر ويسهل الاستجابة السريعة لمقاومة التغيير وأي نتائج سلبية لهذه الإصلاحات مثل تدهور تقديم الخدمات أو زيادة عدم المساواة أو التأثير السلبي على سبل العيش وقدرة المواطنين على الصمود. باختصار، سيتمكن هذا النهج من تعديل خطط الإصلاح بشكل

مستمر للتغلب على هذه التحديات.

4 - تحليل الصراع على طول الطريق: من أجل التغلب على التحديات التي يخلقها الصراع على مسار الإصلاح، هناك حاجة إلى تحليل مستمر لديناميكيات الصراع وتأثير كل مرحلة من مراحل الإصلاح على الصراع. بالتفصيل، يمكن القيام بذلك عن طريق تضمين المؤشرات التي تظهر تأثير أنشطة وبرامج الإصلاح على زيادة أو تقليل حدة التضارب في أدوات عملية التقييم (مثل استطلاعات الرأي) التي تم شرحها في النقطة السابقة. علاوة على ذلك، حيث إن الصراع مرتبط بعدة عوامل مثل الحالة الأمنية والاستقطاب السياسي والاجتماعي، لذلك يجب أن يكون هناك نظام إنذار مبكر لضمان عدم تأثير الصراع على برامج الإصلاح. يتوافق هذا النهج والأسلوب السابق مع ما ورد في الإطار النظري من أنه لا يمكن اعتماد نهج واحد للإصلاح وضرورة التقييم الشامل والمستمر للعوامل المؤثرة في تصميم وتطوير خطة الإصلاح.

5 - إنشاء قصص نجاح: نظراً لأنه من المتوقع أن يواجه إصلاح الخدمة المدنية مقاومة للتغيير، يجب أن يكون النهج العام للإصلاح تدريجياً. ومع ذلك، فمن المفترض أن تكون بعض المؤسسات أكثر انفتاحاً على الإصلاح (بما في ذلك التغيير الجذري) من غيرها لأن لديها تنظيمًا إداريًا أفضل من نظيراتها. يعد مصرف ليبيا المركزي وديوان المحاسبة الليبي والمؤسسة الوطنية للنفط وشركة الاتصالات القابضة، وبدرجة أقل هيئة الرقابة الإدارية، أمثلة على المؤسسات التي لديها الأساس المناسب لتطبيق إصلاحات سريعة وفعالة. إن نجاح إصلاح الخدمة المدنية في هذه المؤسسات، بما في ذلك استخدام أنظمة احترافية لإدارة الموارد البشرية، وبناء القدرات، والانضباط والحوافز الفعالة، من شأنه أن يخلق قصص نجاح من شأنها أن تقلل من مقاومة التغيير في المؤسسات العامة الأخرى.

6 - خلق توافق وطني حول الرؤية المستقبلية: عدم الاتفاق على الماضي من أسباب الصراع، لكن عدم وجود رؤية مشتركة للمستقبل هو الذي يساعد على استمرار حالة الصراع. تفتقر ليبيا إلى رؤية للمستقبل يمكن أن تجمع المواطنين والأطراف المتصارعة معاً. ونتيجة لذلك، يمكن أن تساعد الرؤية الموحدة للمستقبل الاقتصادي والتنموي للبلاد في توحيد الآراء وتقليل حدة الصراع. إن إصلاح الإدارة العامة، والخدمة المدنية، وسوق العمل هو أساس التنمية. إن الترويج لهذه الفكرة من خلال العلاقات العامة وبرامج الاتصال الفعالة، بالإضافة إلى فكرة تطوير خدمة مدنية منضبطة وفعالة ومبدأ الخدمة المدنية كواجب وطني، كما حدث في بلدان أخرى مثل أفغانستان، سيساعد على بناء إجماع وطني حول برنامج الإصلاح وسيقول من مقاومة

التغيير.

7- تحويل دور المؤسسات غير الرسمية: خلص في مراجعة الأدبيات هذه إلى وجود تقاليد راسخة لدور المؤسسات غير الرسمية حيث بدأت خلال عهد القذافي وما زالت مستمرة في أشكال أخرى حتى يومنا هذا. بالإضافة إلى ما سبق، تم تصنيف المؤسسات غير الرسمية في ليبيا (المليشيات والقبائل المسلحة) على أنها منافسة وبديعة (انظر مراجعة الأدبيات: المؤسسات غير الرسمية). الحل الأساسي للتعامل مع المؤسسات غير الرسمية، لا سيما التي تحمل السلاح مثل المليشيات، هو تعزيز شرعية المؤسسات الرسمية واحتكار الدولة للسلاح.

على الرغم من نفوذ المليشيات، إلا أنها لا تؤثر على كل قرار حكومي. نتيجة لذلك، من الضروري تحديد الثغرات التي خلفتها المؤسسات غير الرسمية، أي الشروط والآليات الإدارية التي تجعل تأثير المؤسسات غير الرسمية غير كافٍ لمنع برامج الإصلاح. علاوة على ذلك، فإن إشراك المؤسسات غير الرسمية في خطط الإصلاح والتفاوض معها بشأن الصيغ التي تضمن الحد الأدنى من مصالحها دون تعريض عملية الإصلاح للخطر من شأنه أن يخفف من تأثيرها ومقاومتها لبرنامج الإصلاح.

8- الإصلاح دون تعريض معيشة المواطن للخطر: في حين أن الهدف العام لإصلاح الإدارة العامة والخدمة المدنية هو تحسين الأداء والكفاءة. لا ينبغي أن يأتي الإصلاح على حساب سبل عيش المواطنين (قدرتهم على توفير الأساسيات للعيش)، لا سيما في بلد مزقته الصراعات مثل ليبيا. يمكن أن تنجم الاحتجاجات والمقاومة الكبيرة للتغيير عن برامج الإصلاح الجذرية التي تعتمد على تقليص عدد الموظفين دون التفكير في مصيرهم بعد التخلي عنهم، وقد يؤدي ذلك إلى تفاقم الصراع. ونتيجة لذلك، من الأهمية بمكان أن يتم وضع الخطط لإنشاء شبكة أمان اجتماعي فعالة وتنفيذ الإصلاحات التشريعية والتنفيذية للمعاشات التقاعدية وصناديق الدعم الاجتماعي، فضلاً عن أولويات إصلاح شبكة الأمان الاجتماعي. على أي حال، يجب أن يتضمن تصميم برنامج الإصلاح خيارات متعددة لتخفيض موظفي الخدمة المدنية، مثل مكافأة نهاية الخدمة، والراتب الكامل لمدة عامين، وفرص تمويل المشاريع الخاصة، والإدراج في برامج بناء القدرات، والمساعدة في الحصول على وظيفة خارج الخدمة المدنية. وأيضاً، يجب تنفيذ خطط تقليل عدد الموظفين بشكل عادل، وفقاً لمعايير واضحة، ووفقاً لخصائص وتصنيفات موظفي الخدمة المدنية التي تمت مناقشتها في النقطة الأولى من هذه التوصيات.

المراجع:

- Adly, A. (2013). State Reform and Development in the Middle East Turkey and Egypt in the Post-Liberalization Era.
- Agwanda, B. (2019). PUBLIC SECTOR REFORMS AND CONTEMPORARY REFORM CHALLENGES TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN AFRICA (Vol. 2019, Issue 2). <http://dergipark.org.tr/ueip>
- Assaad, R. (1993). Formal and Informal Institutions in the ديوان المحاسبة or Market, with Applications to the Construction Sector in Egypt. In World Development (Vol. 21, Issue 6).
- Ateş, H., & Elfeitori, A. (2021). Reforming Public Administration in Libya. www.sesric.org
- Athalia, J. (2020). A Critical Analysis of Libya's State-Building Challenges Post-Revolution :A Critical Analysis of Libya's State-Building Challenges Post-Revolution. <https://www.e-ir.info/2020/07/07/a-critical-analysis-of-libyas-state-building-challenges-post-revolution/>
- Bereketeab, R. (2017). State building and national identity reconstruction in the horn of Africa. In State Building and National Identity Reconstruction in the Horn of Africa. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-39892-1>
- Bertone, M. P., Samai, M., Edem-Hotah, J., & Witter, S. (2014a). A window of opportunity for reform in post-conflict settings? the case of Human Resources for Health policies in Sierra Leone, 2002-2012. Conflict and Health, 8(1). <https://doi.org/10.1186/1752-1505-8-11>
- Bertone, M. P., Samai, M., Edem-Hotah, J., & Witter, S. (2014b). A window of opportunity for reform in post-conflict settings? the case of Human Resources for Health policies in Sierra Leone, 2002-2012. Conflict and Health, 8(1). <https://doi.org/10.1186/1752-1505-8-11>

Blum, J. R., & Rogger, D. (2021). Public Service Reform in Post–Conflict Societies. *World Bank Research Observer*, 36(2), 260–287. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkaa007>

Bogaards, M. (2019). Formal and informal consociational institutions: A comparison of the national pact and the taif agreement in Lebanon. *Nationalism and Ethnic Politics*, 13(1), 25–42. <https://doi.org/10.1080/1353713.2019.1565176>

Brewer, G. A., & Kellough, J. E. (2016). Administrative Values and Public Personnel Management: Reflections on Civil Service Reform. *Public Personnel Management*, 45(2), 171–189. <https://doi.org/10.1177/0091026016644626>

Brinkerhoff, D. W. (2005). Rebuilding governance in failed states and post–conflict societies: Core concepts and cross–cutting themes. In *Public Administration and Development* (Vol. 25, Issue 1, pp. 3–14). <https://doi.org/10.1002/pad.352>

Buera, A. (2015). Why and How Authoritarian Regimes Produce Narratives of Governance: Discourse and Policy Narratives in Libya.

Buera, A. A. (2014). Coordinative Narratives of Leaders in Libya Lessons from the Authoritarian Epoch 2003–2010 Coordinative Narratives of Policy Leaders in Libya–Lessons from the Authoritarian.

Capasso, M., Czerep, J., Dessì, A., & Sanchez, G. (2020). Libya Country Report. <https://www.eu-listco.net>.

Casson, M. C., della Giusta, M., & Kambhampati, U. S. (2010a). Formal and Informal Institutions and Development. *World Development*, 38(2), 137–141. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.10.008>

Casson, M. C., della Giusta, M., & Kambhampati, U. S. (2010b). Formal and Informal Institutions and Development. *World Development*, 38(2), 137–141. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.10.008>

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole of Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review* .

Christopher, P., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform, A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). Oxford University Press.

Commission for Western Asia, S. (2013). ESCWA COUNTRY BRIEF 2013 13–0302 iii CONTENTS.

Commission for Western Asia, S. (2020). An Introductory Study on the Status, Challenges and Prospects of Governance and Institutions in Libya Part III of a Baseline Study for the Libya Socioeconomic Dialogue Project.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. v. (2003). The new public service: An approach to reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3–10. <https://doi.org/10.1080/12294659.2003.10805013>

Durant, R., & Durant, J. (2013). DEBATING PUBLIC ADMINISTRATION Management Challenges, Choices, and Opportunities.

Elgar, E. (2009). INTERNATIONAL HANDBOOK OF PUBLIC MANAGEMENT REFORM.

Fukuyama, F. (2004a). State Building, Governance and World Order in the 21st Century.

Fukuyama, F. (2004b). The imperative of state–building. *Journal of Democracy*, 15(2), 17–31. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0026>

Gandhi, Jennifer, Ruiz–Rufino, & Rubén. (n.d.). *Routledge Handbook of Comparative political institutions*.

Hehir, A., & Robinson, N. (2007). *State Building, Theory and Practice*.

Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Political Science: A Research Agenda. In Source: Perspectives on Political Science: A Research Agenda.

المدينة (Vol. 2, Issue 4).

Hillman, B. (2013). Public administration reform in post–conflict societies: Lessons from Aceh, Indonesia. *Public Administration and Development*, 33(1), 1–14. <https://doi.org/10.1002/pad.1643>

Institute for Integrated Transitions. (2020). *Civil Service Reform in Times of Transition*.

Jibao, S., & Prichard, W. (2013). Rebuilding Local Government Finance After Conflict: The Political Economy of Property Tax Reform in Post–Conflict Sierra Leone. <http://ssrn.com/abstract=2436420><https://ssrn.com/abstract=2436420>

Jibao, S., & Prichard, W. (2016). Rebuilding Local Government Finances After Conflict: Lessons from a Property Tax Reform Programme in Post–Conflict Sierra Leone. *Journal of Development Studies*, 52(12), 1759–1775. <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1153073>

Kniss, C. J. (1999). Public Administration Reform. In *Public Administration Research and Theory: J–PART* (Vol. 9, Issue 3). <https://about.jstor.org/terms>

Kotchegura, A. (2008). *Civil Service Reform in Post–Communist Countries*. www.lup.nl.

Kotchegura, A. (2020). *Civil Service Reform in Post–Communist Countries*. www.lup.nl.

Larbsh, M. M. (2010). An Evaluation of Corporate Governance Practice in Libya: Stakeholders' Perspectives.

Lemay–Hébert, N. (2009). Statebuilding without Nation–building? Legitimacy, State Failure and the Limits of the Institutionalist Approach. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 3(1), 21–45. <https://doi.org/10.1080/17502970802608159>

Lewis, L. (2014). Civil Service Reform–Trust on Trial. *The Political Quarterly*, 85.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2014.00000.x>

Linz, J. J. (1993). State building and nation building.

Ménard, C. (2000). Institutions, contracts, and organizations : perspectives from new institutional economi. *الخدمة المدنية*. Edward Elgar.

Mendes, C. (2018). Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan (OECD Public Governance Reviews). OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264288096-en>

Migdal, J. S. (2004). STATE BUILDING AND THE NON-NATION-STATE. In Source: Journal of International Affairs (Vol. 58, Issue 1). <https://www.jstor.org/stable/24357934>

Milot Krasniqi 1, M., Laura, M., & Kolloni, A. (2020). THE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN KOSOVO.

Mussari, R., & Cepiku, D. (2007). Public administration reform in transition. Reflections from the Albanian experience. *Public Management Review*, 9(3), 353–375. <https://doi.org/10.1080/14719030701425738>

Otman, W., & Kerlberg, E. (2007). The Libyan Economy Economic Diversification and International Repositioning.

Pargeter, A. (2010). Reform in Libya: Chimera or reality? www.gmfus.org/publications.

Peters, B. G., & Pierre, J. (n.d.). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. <https://academic.oup.com/jpart/article/8/2/223/965774>

Rahman, A., & Maio, M. di. (2020). The Private Sector amid Conflict The Case of Libya.

Rose-Ackerman, S. (2001). Trust, honesty and corruption: Reflection on the state-building process. *Archives Europeennes de Sociologie*, 42(3), 526–570.

<https://doi.org/10.1017/S0003975601001084>

Sawani, Y. M. (2018). Public Administration in Libya: Continuity and Change. *International Journal of Public Administration*, 41(10), 807–819. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1387146>

Schaeffer, M. G., Lassoued, M., & Ouelhazi, Z. (2019). PROCEEDINGS OF THE LIBYA LOCAL GOVERNMENT FORUM.

SIGMA. (2018). Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans (55).

Sulaiman, S. (2020). Post–Conflict Reconstruction From Extremism to Peaceful Co–Existence.

Tantoush, M., Hmedan, R. I., & Abughaighis, H. (2017). Challenges & Needs of Youth in the Libyan Job Market.

The World Bank. (2015). *الخدمات المدنية في ليبيا* or Market Dynamism in Libya.

Thompson, J. R. (2021). Civil Service Reform Is Dead: Long Live Civil Service Reform. *Public Personnel Management*, 50(4), 584–609. <https://doi.org/10.1177/0091026020982026>

Trefon, T. (2010). Administrative obstacles to reform in the democratic republic of Congo. *International Review of Administrative Sciences*, 76(4), 702–722. <https://doi.org/10.1177/0020852310381213>

United Nations. Department of Economic and Social Affairs. (2010). *Reconstructing public administration after conflict : challenges, practices and lessons learned : world public sector report 2010*. United Nations.

Vanderwalle, D. (2012). *A History of Modern Libya* (2nd ed.).

Vandewalle, D., Obeidi, A., Mattes, H., Pargeter, A., & Others. (2008). *Libya since 1969 Qadhafi's Revolution Revisited* (D. Vandewalle, Ed.).

Varvelli, Arturo. (2017). State-building in Libya : integrating diversities, traditions and citizenship. Reset DOC.

Wainwright, H., & Little, M. (2009). PUBLIC SERVICE REFORM... BUT NOT AS WE KNOW IT! A story of how democracy can make public services genuinely efficient. www.soapboxcommunications.co.uk

World Bank. (2008). Public Sector Reform: What Works and Why? (S. B. Webb, Ed.). The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7589-1>

World Bank., & International Monetary Fund. (2002). Civil Service Reform : Strengthening World Bank and IMF Col ديوان المحاسبة. World Bank.

تقارير حكومية:

Economic Bulletin Central Bank of Libya last .(2013). مصرف ليبيا المركزي. quarter of the year 2013

مصرف ليبيا المركزي. (2014).

مصرف ليبيا المركزي. (2015).

مصرف ليبيا المركزي. (2017).

مصرف ليبيا المركزي. (2018).

مصرف ليبيا المركزي. (2019).

مصرف ليبيا المركزي. (2020).

مصرف ليبيا المركزي. (2021).

مصرف ليبيا المركزي. (2022).

ديوان المحاسبة. (2011).

The Anual Report of the Libya Audit Bearue 2013 and .(2013). ديوان المحاسبة. 2012

- .The Anual Report of the Libya Audit Bearue 2014 .(2014). ديوان المحاسبة .
ديوان المحاسبة .(2015).
.The Anual Report of the Libya Audit Bearue 2016 .(2016). ديوان المحاسبة .
.The Anual Report of the Libya Audit Bearue 2017 .(2017). ديوان المحاسبة .
.The Anual Report of the Libya Audit Bearue 2018 .(2018). ديوان المحاسبة .
.The Anual Report of the Libya Audit Bearue 2019 .(2019). ديوان المحاسبة .
.The Anual Report of the Libya Audit Bearue 2020 .(2020). ديوان المحاسبة .
(Libyan Administrative Control Authority. (2019

Interviews:

A former Libyan Vice Prime Minister. (2022). Personal interview. Elite Key Informative Interview for MA dissertation. At University of York, with a former vice prime minister, July 2022 (see appendix).

Ashour, E. (2022). Personal interview. Elite Key Informative Interview for MA dissertation. At University of York, with E. Ashour, July 2022

Bserkri, S. (2021). Personal interview. Elite Key Informative Interview for MA dissertation. At University of York, with S.Bserkri, August 2022.

Bueara, A. (2022). Personal interview. Elite Key Informative Interview for MA dissertation. At University of York, with A.Buarea, 30 July 2022.

Elfetouri, A. (2021). Personal interview. Elite Key Informative Interview for MA dissertation. At University of York, with A, Elfetouri, August 2022.

Hamuda, M. (2022). Personal interview. Elite Key Informative Interview for MA dissertation. At University of York, with M.Hamuda, July 2022.

MK, A. (2022). Personal interview. Elite Key Informative Interview for MA dis-

sertation. At University of York, with M.Alghwil, July 2022 .

Schiffer, M. (2022). Personal interview. Elite Key Informative Interview for MA dissertation. At University of York, with M.Scheffir, 22 July 2022.