

آفاق الاقتصادية

Āfāqiqtiṣādiyya

مجلة علمية دولية محكمة تصدر نصف سنوياً عن
كلية الاقتصاد والتجارة بجامعة المرقب

رقم الإيداع القانوني بدارالكتب الوطنية: 50/2017

E-ISSN 2520-5005

دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة في ليبيا

د. عياد طاهر بن اسماعيل

ayad.benismail@uob.edu.ly

كلية الاقتصاد

جامعة بنغازي

المؤلفون Authors

إقتبس هذه المقالة:

بن اسماعيل، عياد طاهر. دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة في ليبيا. مجلة آفاق
اقتصادية y www.afaq.elmergib.edu.l y 4 [7].

دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة في ليبيا

Abstract:

The study of the political– bureaucratic relationship has seen remarkable developments and received considerable attention in developed and developing countries, but it has so far been ignored in the context of Libya. Thus, this research will fill a gap in the literature and further understanding of the topic of the political– bureaucratic relationship in Libya. This article argues that the role of the bureaucracy in policymaking is undermined by excessive political influence, the bureaucracy’s lack of effective engagement with civil society and a decline in bureaucratic capacities in terms of policy support and policy management. Bureaucrats lose objectivity in policymaking as undue political inference. Policy-relevant insights from the community do not feed into policy processes because of political regime the reluctance to engage regularly with civil society organisations, and the media. This study makes suggestions as to provide input to the debate on how a new role for the bureaucratic in Libya can be defined in policy processes.

المقدمة:

إن نجاح الدولة أو فشلها في حل مشكلات المواطنين و توفير الخدمات الأساسية لا بد وأن يرتبط بدور الجهاز البيروقراطي كونه تنظيمياً إدارياً عاماً، يستخدم موارد المجتمع لتحقيق التنمية والأهداف العامة بأقصى كفاءة. فالبيروقراطية موجودة في جميع المجتمعات المتقدمة و النامية ولكن دور الجهاز البيروقراطي في عمليات صنع السياسة العامة يختلف من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام السياسي القائم وكيفية التفاعل بين السياسيين و البيروقراطيين في عمليات صنع السياسة العامة ؛ وماهية نوعية العلاقة بينهم. يعمل السياسيون والبيروقراطيون معاً على إدارة شؤون الدولة من خلال تحديد خيارات السياسات وتطبيق القوانين، وإدارة وتقييم البرامج والمشاريع وتحديد الأساليب والمبادئ التي سوف تستخدم لتحقيق أهدافها، نظرياً السلطة التشريعية تحدد خيارات السياسة العامة بينما يتمثل دور البيروقراطية في تنفيذ السياسة العامة، ولكن عملياً يلعب الجهاز البيروقراطي دوراً في التأثير على القرارات الرئيسة للسياسة العامة وتنفيذها.

مشكلة الدراسة

في البلدان العربية تكون المؤسسات السياسية الرسمية وغير الرسمية ضعيفة عموماً وتتأثر الإدارة العامة بالتسييس وسوء المساءلة والشفافية وضعف آليات المشاركة الشعبية، وفي مثل هذه السياقات لا تتمتع البيروقراطية بالاستقلالية والمهنية في التعامل مع قضايا السياسة العامة كونها حلقة وصل بين المجتمع والسياسيين بل باعتبارها أداة للضبط والتحكم السياسي لضمان بقاء واستمرارية النظام السياسي، ولم تقم بدور فعال للمشاركة في تحديد خيارات السياسة العامة و حماية المصلحة العامة وتحقيق التنمية ومن ثم تكون العلاقة بين السياسيين والبيروقراطيين والتفاعل بينهم في عمليات السياسة العامة معقدة (طاشمة، 2012، ص ص 15-16)، ومن هنا تبرز مشكلة الدراسة في تشخيص العوامل التي أدت إلى ضعف دور البيروقراطية في ليبيا في عملية صنع السياسات العامة، لذا فإن المشكلة التي تحاول هذه الدراسة الإجابة عليها تتمثل في التساؤلات الآتية:

ما هي طبيعة العلاقة بين البيروقراطية والسياسة في ليبيا؟ وما هي القيود التي تعيق دور البيروقراطية باعتبارها أحد الفاعلين في صنع السياسات العامة للقيام بدور المبادأة في تقديم المقترحات؟

هدف و أهمية الدراسة

تهدف الدراسة إلى التعرف على طبيعة العلاقة بين البيروقراطية والسياسة في ليبيا وتشخيص العوامل التي أدت إلى ضعف دور البيروقراطية باعتبارها أحد الفاعلين في صنع السياسات العامة للقيام بدور المبادأة في تقديم المقترحات، و تقديم توصيات حول كيفية تحديد دور جديد للبيروقراطية في صنع السياسات العامة.

وتتمثل أهمية الدراسة في كون العلاقة بين البيروقراطية والسياسة من أهم الموضوعات في حقل الإدارة العامة المقارنة والتي تركز على دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة وتنفيذها (هيدي، 1999؛ Peters, 2010)، ومن جهة أخرى تمثل استجابة لتطورات سياسية و اقتصادية على صعيد الدول المتقدمة والنامية في دعم آليات الديمقراطية والإصلاح الإداري لتحقيق أهداف المجتمع. كذلك تكتسب الدراسة أهميتها في كونها تعاملت مع تحسين مدخلات السياسة العامة والإصلاح الإداري في ظل ظروف التحول الديمقراطي التي تعيشها ليبيا خلال السنوات الأخيرة.

منهجية الدراسة

يقع هذا البحث من ضمن البحوث الكيفية ويعتمد على المنهج الوصفي التحليلي، حيث قام الباحث بدراسة بحثية مكتبية من اجل مراجعة أدبيات البيروقراطية والعلاقة التفاعلية بين السياسيين والبيروقراطيين. إضافة إلى ذلك، وضعت الدراسة إطاراً نظرياً يمثل مرجعية فكرية لما ورد في الدراسة من تحليل و مناقشات ومقارنات و مقترحات، ثم تقسيم الدراسة إلى مجموعة أجزاء تعالج الموضوع بطريقة شمولية، تبدأ بمناقشة مفهوم البيروقراطية والسياسة العامة و النماذج المختلفة التي ترسم العلاقة بين البيروقراطية و السياسة والتي تساعد في تبسيط الواقع وتسهيل فهم الظواهر، و البيروقراطية في الدول النامية، البيروقراطية في ليبيا والعوامل التي تؤثر على دور البيروقراطية في صنع السياسات العامة.

أولاً: الإطار النظري

ولتحديد دور البيروقراطية في صنع السياسات العامة سوف نتناول مفهوم البيروقراطية ومفهوم السياسة العامة ثم العلاقة بين البيروقراطية والسياسة في عملية السياسة العامة.

1- مفهوم البيروقراطية

يعد ماكس فيبر مؤسس نظرية البيروقراطية، ويرى أن الممارسات الإدارية التي ظهرت أثناء فترة التصنيع والرأسمالية تختلف عن الممارسات الإدارية التي كانت سائدة قبل المجتمع الصناعي، وأهم هذه الاختلافات هي توجه الحكومات إلى تزويد الأجهزة الحكومية بأفراد يتم اختيارهم وفق الكفاءة بدلا من المعيار الشخصي كالقربة والولاء السياسي، وقد اعتبر أن نجاح المجتمع الصناعي يتطلب وجود مؤسسات حكومية يعتمد عليها في تقديم الخدمات العامة والقيام بعدد من الوظائف التي تساعد المجتمع على تحقيق النمو الاقتصادي (جراهام و هابز، 1996، ص 105). ومصطلح البيروقراطية Bureaucracy يتكون من كلمتين: الأولى هي (Bureau) وتعني المكتب الإداري، والثانية (Cracy) وتعني السلطة أو الحكم، إذن فالبيروقراطية هي سلطة المكتب أو حكم المكاتب الإدارية والقوانين المسيرة للعمل (النمر وآخرون، 2013، ص 33). ومن أجل تجنب الجدل المرتبط بتعريف البيروقراطية، فسيتم استخدام أحد التعريفات للبيروقراطية " عبارة عن تنظيم إداري له خصائصه الإنسانية و الفنية، ويقوم من خلال أفراد (مختارون بموضوعية) يدركون حدود دورهم باستخدام إمكانيات التنظيم (الموارد- القواعد- التعليمات) استخداماً واعياً لتحقيق الأهداف العامة بأقصى كفاءة " (السواط وآخرون، 2007، ص 37).

يرى فيبر أن البيروقراطية هي الأسلوب الأمثل و الأكثر كفاية للمنظمات المعقدة كالجيش والأجهزة الحكومية والشركات الكبرى، يستند الأسلوب البيروقراطي في إدارة القطاع العام على نظام علاقات (السلطة القانونية - العقلانية) المستمدة من القانون والقواعد التي تتيح لمن هم في منصب السلطة حق إعطاء الأوامر والتي توجب الطاعة لمن تمارس عليهم وتمنح هذه السلطة للمكتب أو الوظيفة وليس للشخص (مرشد، 1988، ص ص 213-214). و يقوم التنظيم البيروقراطي (النمر، وآخرون، 2013، ص ص 39-40) حسب رأي ماكس فيبر على المبادئ التالية:

- القرارات والإجراءات الإدارية تتخذ وفقاً للقوانين واللوائح الإدارية.

- سلطة الرؤساء على المرؤوسين وفقاً للتسلسل الهرمي للسلطة أي تقسيمها إلى مستويات يشرف أعلاها على أسفلها.
- انجاز الأعمال الإدارية وفق مستندات وسجلات رسمية.
- التخصص والتدريب .
- التعيين للوظيفة وفقاً للمؤهلات والكفاءة، و حق الموظف في الحصول على مرتب ومزايا.
- توزيع مهام العمل الرسمي للمنظمة.
- الفصل بين الحياة الشخصية للموظف ودوره الرسمي في الإدارة.

المبادئ السابقة تشكل الخصائص الأساسية لتنظيم البيروقراطي عند ماكس فيبر وهي مهمة جدا حتى تتمكن الأجهزة الحكومية من تحقيق أعلى قدر من الكفاءة. أما في العالم الثالث تشير البيروقراطية إلى البطء في اتخاذ القرارات والمركزية والتسلط والسيطرة في التعامل مع الجمهور، ولكن هذا المفهوم السلبي للبيروقراطية لا يتفق مع حقيقة التنظيم البيروقراطي الذي اقترحه ماكس فيبر بل يرجع إلى أن الجهاز البيروقراطي في أي مجتمع هو نتاج البيئة السياسية والثقافية والاجتماعية للمجتمع والتي تحيط بالمؤسسات البيروقراطية وتؤثر فيها (السواط وآخرون، 2007، ص 37).

2- مفهوم السياسة العامة

فبعد أن تطرقنا إلى مفهوم البيروقراطية سوف نقف وبصورة مختصرة لمفهوم السياسة العامة كأحد المفاهيم الأساسية في علم الإدارة العامة. يعرف أندرسون السياسة العامة من حيث كونها عملية تنظيمية تقتضيها الطبيعة المؤسساتية للحكومة وعلاقتها مع البيئة الخارجية بكل محتوياتها بأنها " برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع " (1999: ص 15)، ويبين بعض مفاهيم السياسة العامة وهي:

- أ- تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين.
- ب- تشمل المراسيم الصادرة بتشريع القوانين والقرارات المنفذة لهذه القوانين.
- ج- تشمل جميع القرارات الفعلية المنظمة والضابطة لأمر مصالح عامة ولا تشمل ما تنوي الحكومة أن تفعله.
- د- تشمل الصيغ الايجابية والسلبية والامتناع، فهي قد تأمر بالتصرف باتجاه معين وقد تنهي عن القيام بتصرفات غير مرغوبة أو قد يعد سكوها بمثابة توجه (ص 16).

ويشير تعبير صنع السياسة العامة إلى القوى المشاركة في عملية السياسة العامة وهي الجهات الرسمية الحكومية وهم الأفراد الذين لديهم الصلاحيات التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسات العامة، مثل أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والجهاز البيروقراطي، الذين يساهمون في اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات العامة بطرائق ودرجات متفاوتة، أما الجهات غير الرسمية فهي تشارك في التأثير على صانعي السياسات العامة ومنفذيها، ومن هذه الجهات الجماعات المصلحية والأحزاب السياسية والمواطنين بصفته الشخصية (أندرسون، 1999، ص 55-63).

وبحكم موضوع الدراسة يكون من المفيد التركيز على دور الجهاز البيروقراطي كأحد الأطراف الرسمية المساهمة في صنع السياسة العامة. أن السياسة العامة بدون تنفيذ تقوم به الإدارة العامة تصبح نوايا وليست فعلية ولا تقدم خدمات،

فالإدارة العامة يقع على عاتقها مسؤولية تحويل السياسات العامة إلى إجراءات عملية لغرض تحقيق المصلحة العامة و كذلك تعد السياسة العامة بمثابة استجابة لمشكلات المجتمع، بينما معظم نشاطات هذه الاستجابة تجري في مكاتب الجهاز البيروقراطي المعنية باستلام طلبات والتماسات المجتمع للتأثير على الحكومة لكي تقوم بأي فعل إزاء هذه الطلبات. يشير أندرسون بأن البيروقراطيين والمؤسسات الإدارية يعتبرون مصدرا مهما في صنع السياسات العامة بطرق مختلفة كتقديم المقترحات والمشروعات الأولية للسياسات العامة و الحرص على كسب التأييد للتصديق عليها واستصدار اللوائح التنظيمية للقوانين (1999، ص ص 60-61).

وبعد ان تناولنا مفهومين البيروقراطية والسياسة العامة، فأن الجزء القادم من الدراسة سوف يركز على العلاقة بين البيروقراطية و السياسة وتشخيص العوامل البيئية المؤثرة في دور البيروقراطية باعتبارها أحد الفاعلين الرسميين في صنع السياسات العامة للقيام بدور المبادأة في تقديم المقترحات وحماية المصلحة العامة.

3- العلاقة بين البيروقراطية و السياسة

إن تحديد العلاقة بين السياسة و البيروقراطية ليست من الموضوعات الجديدة في الإدارة العامة، بل إن هذه المحاولات ترجع أصولها إلى ماكس فيبر الذي دعا إلى بيروقراطية "محايدة وتمتع بكفاءة" وتمييز واضح بين السياسة والإدارة. وهناك من يرى أن تسييس البيروقراطية ليس بالضرورة ظاهرة سلبية، بل يمكن أن يؤدي إلى دور محوري للبيروقراطية في تعزيز عملية إرساء الديمقراطية. ولذلك، فإن النقاش حول تسييس البيروقراطية يهدف أساسا إلى تحديد العلاقة بين السياسيين والبيروقراطيين (Jahan & Shahan, 2008 , pp308-310). تختلف دول العالم في ادوار المستويات الحكومية وغير الحكومية في عمليات صنع السياسة العامة وهذا الاختلاف يؤثر على كيفية التفاعل بين السياسيين و البيروقراطيين في عمليات صنع السياسة العامة، وبالتالي موضوع العلاقة بين البيروقراطية والسياسة يكمن في تحديد العلاقة بينهما من حيث علاقات السلطة، وهل العلاقة بينهما تقوم على الفصل أو التداخل أو الاختلاف (Svara, 2006, p 953).

في هذا الجزء من الدراسة سوف نناقش أربعة نماذج من العلاقات بين السياسة والبيروقراطية، و استنادا إلى سفارا يوجد معياران يمكن على أساسهما تصوير العلاقة بين السياسيين والبيروقراطيين وهما الانفصال والاستقلالية (Svara, 2006, pp954-955) ويمكن تناولهما بإيجاز:

1- معيار الأدوار المنفصلة: التبعية والفصل بين السياسيين و البيروقراطيين

يشير الفصل إلى أي مدى العلاقة بين السياسيين والإداريين متميزة رسمياً، وفي بعض السياقات، يكون هناك ترسيم واضح للأدوار والمسؤوليات بين السياسيين والبيروقراطيين، بينما يوجد في سياقات أخرى تداخل كبير في أدوار كل منها وعدم وجود تكليف واضح من المسؤوليات، وتشير الأدوار إلى الوظائف التي يؤديها السياسيون و البيروقراطيون والتي تشمل وضع جدول أعمال للسياسات، وتنفيذ السياسات، وتخصيص الموارد، وإدارة الموارد (Svara, 2006 , p 957).

يرجع هذا المعيار إلى إسهامات كل من ويلسون Wilson و غودنو Goodnow ، ويقوم على أساس الفصل بين السياسيين والبيروقراطيين من خلال ثنائية العلاقة ووجود تمييز واضح بين السياسة والإدارة. لا يفترض هذا النموذج الفصل

التام بين السياسيين و البيروقراطيين بل يقيد دور البيروقراطيين في صنع السياسات العامة حيث يقرر السياسيون السياسات العامة، و يقوم البيروقراطيون بتنفيذ السياسات العامة. فدور البيروقراطيين يكون محدودًا ويقتصر على تقديم المشورة و النصيحة للسياسيين وتوفير المعلومات المهمة وتحليلها للجهات الفاعلة السياسية وتحديد الايجابيات والسلبيات من خيارات السياسة العامة (Svara, 2006, p 956-955).

أشار جهان وشهان إلى الدور السياسي للبيروقراطية في عمليات صنع السياسة العامة، وعلى الرغم من أن نموذج الفصل يقوم على افتراض صنع القرارات السياسية من قبل الممثلين المنتخبين وتقوم البيروقراطية بتنفيذ هذه القرارات السياسية، إلا أن البيروقراطية تقوم بدعم دور السياسيين عندما لا يقتصر دور موظفي الخدمة المدنية على تطبيق قرارات السياسة العامة بل يصل الى اعتمادها وشرحها للمجتمع وتحديد الآليات الفعالة والكفؤة لتنفيذها (Jahan, F., & Shahan, 2012, p 309). يعتبر معيار الفصل مهم في تشكيل التفكير حول العلاقات في الإدارة العامة على الرغم من أنه غير واقعي في كثير من الأحيان من خلال الفصل بين الأدوار السياسية والبيروقراطية في عمليات صنع السياسة العامة.

2- معيار استقلالية الإدارة

يشير استقلالية الإدارة إلى المدى الذي يتمتع فيه البيروقراطيون بالحرية في ممارسة الوظائف التي يتم تعيينها دون تدخل سياسي. معيار استقلال الإدارة يقدم نظرة أكثر تعقيدا للعلاقات بين السياسيين والمديرين التنفيذيين. وهو يفترض وجود دور قوي للإدارة العامة في عمليات صنع السياسات. فالمديرون العامون لا يعملون ببساطة كمهنيين و خبراء محايدين، بل يعملون بشكل متقن ومؤثر في عمليات صنع السياسات العامة مثلا في "نموذج التكامل" أو "الأدوار المتداخلة" يرى بمشاركة البيروقراطية النشطة في صنع السياسات بالتعاون مع الجهات الفاعلة السياسية (Svara, 2006, p957).

يرى بيترز بأنه تتميز البيروقراطيات بأنها غير سياسية وقد يبدو هذا تناقضا، بل هي وسيلة مهمة لفهم كيف أن البيروقراطيات قادرة على التنافس بنجاح للتأثير على صنع القرار. فإن البيروقراطيات تتمتع بكونها بعيدة رسميا عن السياسات الحزبية، لا يتعين على موظفي الخدمة المدنية الترشح للانتخابات، ولا يواجهون ضغوط الدوائر الانتخابية أو الضغوط من أجل التوافق في حزبهم، وقد تم عزلهم سياسيا فعليا في معظم المجتمعات و هذه العزلة عن السياسة الحزبية تسمح لهم بأن يجادلوا بأنهم ليسوا فقط خبراء في ما يقومون به، ولكن أيضا أن قراراتهم لن تتأثر بالحاجة إلى استرضاء الناخبين، فإن هذا الحياد السياسي يسير جنبا إلى جنب مع فكرة البيروقراطية بأن قراراتهم ستكون متفوقة على أسس تقنية عن تلك التي ستتخذها المؤسسات السياسية. إضافة إلى ذلك، يضيف بيترز بأن البيروقراطيات تعمل على تطوير إيديولوجيات خاصة بما كوسيلة لتبرير أعمالها فهذه الأيديولوجيات هي أسلحة مهمة في النضال ومحاولة الاستحواذ على النفوذ في عملية صنع القرار، و نادرا ما تكون الغلبة للجهات الفاعلة السياسية على هذه الأيديولوجيات بسبب إن عديد من القادة السياسيين عند توليهم منصب و زاري أو حكومي لا تكون لديهم الخبرة و الخلفية في مجال قضايا السياسة العامة وهم مكلفون للوظيفة لفترة معينة وفي المقابل يمتلك الجهاز البيروقراطي الحقائق والأدلة لدعم خيارات السياسة العامة والقرارات الاستراتيجية و الخبرة والوقت للتعامل مع قضايا المجتمع المختلفة و توجيه السياسات العامة و القرارات (Peters, 2010, pp 201-213).

يقدم داساندي و استيف تصنيفاً لأنواع العلاقات بين السياسيين والبيروقراطيين كما هو موضح بالشكل المبين أدناه، ويشيرون إلى أن هذا التصنيف يعتمد على معيارين الفصل و الاستقلالية في العلاقة بين السياسيين والبيروقراطيين (Dasandi & Esteve , 2017, pp 5-12).

الجدول يبين العلاقة بين السياسية البيروقراطية وفق أربعة تصنيفات

مرتفع	منخفض	استقلالية البيروقراطيين
مرتفع	منخفض	تدخلية (مثل الهند وغانا) تكاملية (مثل بريطانيا- الولايات المتحدة)
منخفض	مرتفع	تواطئي (مثل زيمبابوي والمكسيك) التعاون (مثل سنغافورة والصين)

المصدر: Dasandi & Esteve 2007: p4

النموذج التعاوني Collaborative model

يتميز النموذج التعاوني بانخفاض دور الفصل بين النخب السياسية والبيروقراطية مع مستويات عالية من استقلالية البيروقراطية، ويرتبط هذا النموذج بالدول النامية والتي تعمل على تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية من خلال سياسات موجهة نحو السوق مثل دول شرق آسيا وبوتسوانا ومؤخراً الصين، ومن السمات الرئيسية للنموذج التعاوني درجة التأثير التي يتمتع بها البيروقراطيون في عملية صنع السياسة العامة بسبب نجاح السياسات التنموية والتي ارتبطت بالتعاون بين السياسيين والبيروقراطيين، بالإضافة إلى أن العلاقة الوثيقة بين السياسيين والبيروقراطيين عززتها مجموعة من القيم والأهداف المشتركة التي أدت إلى منح السياسيين مزيد الاستقلالية للبيروقراطيين لتحقيق الأهداف الإنمائية، وبالإضافة إلى هذه القيم المشتركة كثيراً ما تصنف البيروقراطية في النموذج التعاوني بأنها ليست محايدة سياسياً وفقاً لمبادئ البيروقراطية عند ماكس فيبر، البيروقراطيات في النموذج التعاوني لها خصائص فيبر بكونها متماسكة وجديرة ولها كفاءة عالية ولها خاصية التمسك بالأهداف والقواعد والمعايير وقادرة على جذب أفضل الخريجين للعمل في قطاع الإدارة العامة.

نموذج التواطؤي Collusive model

وهذا النموذج يتميز بوجود علاقة وثيقة بين النخب السياسية والبيروقراطية تقوم على درجة منخفضة من الفصل بينهما و بالتالي عدم تمتع البيروقراطية بالاستقلالية، و هناك العديد من الخصائص للعلاقة بين البيروقراطية و السياسة وهي:

- تتولى السيطرة على جهاز الدولة نخبة صغيرة من السياسيين والبيروقراطيين وترتبط بينهم علاقات الشخصية.
- الدولة تسمح لشاغلي المناصب السياسية والإدارية الرئيسية بالحصول على الثروة الشخصية من مختلف المصادر وبدعم منها.
- البيروقراطية تستخدم للبحث عن الاقتصاد الريعي.
- وجود بيروقراطية كبيرة وغير فعالة و يعتمد توظيف البيروقراطية على مدى ولائهم للسياسيين.

ومن السمات الرئيسية للنموذج التواطفي أن التوظيف يقوم على الولاءات الشخصية أو السياسية، فجميع البيروقراطيات (في البلدان المتقدمة والنامية) لديها بعض التعيينات السياسية، ولكن في نموذج التواطفي التوظيف على الولاءات الشخصية أو السياسية يكون القاعدة.

نموذج تدخلي Intrusive Model

في النموذج التدخلي توجد درجة عالية من الفصل بين السياسيين والبيروقراطيين أكثر من النماذج السابقة، ويرتبط ذلك بوجود بيروقراطية محايدة سياسيا موجهة نحو سيادة القانون وغالبا ما يرجع نشأتها لفترة الحكم الاستعماري، وعلى الرغم من الفصل بين الأدوار السياسية والبيروقراطية إلا إن تمتع البيروقراطية بالاستقلالية منخفض بسبب التدخل السياسي في عمل موظفي الخدمة المدنية. وغالبا ما يكون النموذج التدخلي موجودا في البلدان النامية الأكثر ديمقراطية مثل الهند والبرازيل، هناك عدة عوامل مرتبطة بالنموذج التدخلي:

- السلطة البيروقراطية والإجراءات غالبا متأثرة بشدة بفترة الحكم الاستعماري.
- تتميز البيروقراطية بخصائص الحياد السياسي القائم على سيادة القانون.
- تغير سياسي مرتبط بالانتخابات التنافسية.
- تدخل سياسي في العمل البيروقراطي وخاصة التوظيف في البيروقراطية.
- توجد جهات فاعلة أخرى (مؤسسات المجتمع المدني) في المجتمع تؤثر في عمليات صنع السياسات.

ضعف استقلالية البيروقراطية في النموذج التدخلي مقارنة بالنموذج التعاوني بسبب الحكم الاستعماري الذي عمل على تقوية مؤسسات الخدمة المدنية على حساب المؤسسات السياسية الأخرى - خاصة الأحزاب السياسية - من أجل الحفاظ على القانون والنظام. وبعد فترة الاستقلال غالبا ما يكون ضعف استقلالية البيروقراطية في هذه الدول هو نتيجة صراع السلطة بين النخب السياسية والبيروقراطية و تمكن السياسيون من السيطرة على الخدمة المدنية من خلال التدخل السياسي في التوظيف والترقيات في الخدمة المدنية، غير أن البيروقراطيات تحاول مقاومة السيطرة السياسية من خلال عمليات تفتيش مؤسسية للحد من التدخل السياسي في التوظيف والترقية في الخدمة المدنية، وفي بعض الحالات يضعف دور البيروقراطيين للحد من التدخل السياسي بسبب حماية مصالحهم الاقتصادية. علاوة على ذلك فإن العلاقة بين السياسيين و البيروقراطيين وأدوارهم في صنع السياسات في هذا النموذج تتحدد من خلال دور الجهات الفاعلة الأخرى كالتقابات ومؤسسات المجتمع المدني والجهات المانحة والتي تؤثر على صنع السياسات والتفاعلات السياسية البيروقراطية.

نموذج متكامل Integrated Model

يتسم النموذج المتكامل للعلاقة بين السياسيين و البيروقراطيين بالدور الواضح في الفصل بينهما والاستقلالية العالية للبيروقراطية ويرتبط هذا النموذج بالديمقراطيات المتقدمة مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، التي لديها مؤسسات سياسية قوية، وتتميز بالخصائص الرئيسة التالية:

- الفصل الواضح بين الأدوار والتسلسل الهرمي للسلطة بين السياسيين والبيروقراطيين.

- الوظيفة الرئيسة للبيروقراطيين هي تقديم المشورة للقادة السياسيين والمشاركة في تحديد خيارات السياسة العامة وتنفيذ القرارات التي تتخذها هؤلاء القادة.
- الخدمة المدنية المحايدة سياسياً القائمة على سيادة القانون.
- التعيين والترقية وفق نظام الجدارة والكفاءة في البيروقراطية.

وهذه الخصائص تتماشى عموماً مع خصائص التنظيم البيروقراطي عند ماكس فيبر، ولكن البيروقراطيات في العديد من الديمقراطيات المتقدمة هي في الواقع أكثر تسييساً بكثير من نموذج ماكس فيبر، وربما كان فصل الأدوار السياسية والإدارية في بعض الأحيان غير واضح.

ثالثاً: البيروقراطية في الدول النامية

تعتمد فعالية البيروقراطية في حماية المصلحة العامة وتقديم المشورة الموضوعية لصانعي القرار والمشاركة في تحديد خيارات السياسة العامة على مدى وجود مؤسسات إدارية قوية تعمل باستقلالية عن النفوذ والتأثير السياسيين. يشير هالك إلى تسييس البيروقراطية في العالم الثالث من خلال تسييس الخدمة المدنية لتخدم المصالح الحزبية والفعوية الضيقة دون النظر إلى المصلحة العامة وما يترتب على ذلك من قرارات بعيدة عن العقلانية والموضوعية، وتأخذ عملية تسييس البيروقراطية في اختيار المكلفين للوظائف العليا ليس على معايير التخصص والكفاءة والجدارة المهنية وإنما على معيار الولاء السياسي للنخبة الحاكمة (Haque, 1996, pp 434-435). إن تسييس البيروقراطية في الدول النامية يرجع إلى فترة ما قبل الاستقلال، حيث استخدمت الحكومات المستعمرة البيروقراطيين المحليين كوسيلة لإدارة مستعمراتها، وبعد الاستقلال أصبح البيروقراطيون المحليون من كبار الموظفين بسبب مبدأ الأقدمية التي تم الحصول عليها بشكل صارم من الحكومة الاستعمارية ولكنهم كانوا غير مجهزين لهذا الدور الجديد بسبب قيام الحكومات الاستعمارية بتطوير البيروقراطية كأداة لحماية مصالحها مع إهمال تطوير الهيئات التشريعية والأحزاب والمجالس المحلية ومؤسسات المجتمع المدني كآليات قادرة على تحقيق الرقابة والمساءلة على البيروقراطية، فوجود البيروقراطية (مدنية أو عسكرية) كففاعل مؤسسي قوي ووحيد في الدول النامية أدى إلى وجود اختلال في العلاقة بين البيروقراطية والسياسة (Hughes, 2003, p 221).

يقدم ريجز Riggs و لابلومبارا Lapalombara تحليلهم للعلاقة بين البيروقراطية والسياسة في الدول النامية من خلال وجود البيروقراطية القوية مع مؤسسات سياسية ضعيفة يؤدي هذا إلى احتكار نخبة بيروقراطية - ذات قوى هائلة سواء كانت مدنية أو عسكرية - سلطة صنع القرارات الرئيسة وفق مصالحها وخلق بيئة غير مناسبة لنمو وتطور المؤسسات السياسية، وفي المقابل في المجتمعات الديمقراطية تعمل البيروقراطية تحت رقابة وتأثير المؤسسات السياسية المختلفة وهناك تفاهم وتعاون بين القوى الفاعلة (هيدي، 1999، ص 148-149).

ويقدم رشيد Rashid مثلاً على تسييس البيروقراطية في الدول النامية لدراسته عن البيروقراطية في بنغلاديش ويبين إلى إن تسييس البيروقراطية خلال فترة ما بعد الاستقلال و فترة الحكم العسكري و حتى فترة التحول الديمقراطي التي شهدتها البلاد بعد سنة 1991، أدت إلى ضعف دور جهاز الخدمة المدنية في مختلف مراحل صنع وتنفيذ السياسة العامة خصوصاً دورها في توجيه السياسيين باتخاذ قرارات معينة وتقديم المشورة الموضوعية لما تمتلكه من معلومات لمختلف القضايا العامة، ويرجع ضعف البيروقراطية باعتبارها أحد الفاعلين المؤثرين في العملية السياسية إلى سيطرة السياسيين في ملء

المستويات العليا للجهاز الإداري بالقيادات الموالية للحزب الحاكم أو المتعاطفة معه والتحكم في عمليات التعيين والنقل، ما افرز جهاز بيروقراطياً بعيد الصلة عن قضايا السياسة العامة المختلفة (2014, pp156-157)

وتبين دراسة طاشمة عن البيروقراطية و عملية التنمية في الوطن العربي، إلى أن ولاء البيروقراطية في معظم المجتمعات العربية للقيادة الحاكمة، يرجع أساساً إلى توظيف القيادات الحاكمة للجهاز البيروقراطي كأداة في مجال الضبط والتحكم الاجتماعي والسياسي من جهة، واستغلال البيروقراطية هذا الدور المناط بها لتعزيز مكانتها في المجتمع من جهة ثانية وبذلك أصبحت البيروقراطية أداة لبقاء الأنظمة السياسية وأن هناك دائرة ضيقة من المستشارين، والوزراء والمدبرين المركزيين، والقادة العسكريين خاضعين وموالين للرئيس الأعلى ولذا يتم نقل وتحريك الإداريين بين الأجهزة المختلفة بصورة تذكرهم على الدوام بمصدر القوة الحقيقية ولا تسمح لهم بتكوين دعائم لسلطتهم الفردية في أية مؤسسة (2012، ص 17-18).

أشارت دراسة جرسيات عن ضعف القدرات المؤسسية للدول العربية الى عدم اهتمام الدول العربية ببناء القدرات المؤسسية للمؤسسات العامة ما جعل البيروقراطية تعاني من اختلال للمشاركة في عمليات السياسة العامة و أداء الخدمات العامة للمجتمع بكفاءة وفعالية كنتيجة لمجموعة أسباب:

- غياب التنسيق و التكامل بين المؤسسات الحكومية وما ترتب عليه من ضعف وجود مخرجات مشتركة تخدم أهداف الدولة، مثلاً ضخامة حجم الجهاز البيروقراطي في السعودية وما ارتبط به من البطء في تأدية الأعمال والمصالح الذاتية للبيروقراطيين و غياب التنسيق بين الأجهزة أدى إلى صعوبات التعامل مع السياسة العامة حتى أصبحت قضية الإصلاح المؤسسي صعبة بسبب التجزئة وغياب التكامل.
- يفتقر المدبرون العامون إلى الحقائق والأدلة لدعم خيارات السياسة العامة والقرارات الاستراتيجية و التفكير الموضوعي لوضع حل للمشكلات المجتمعية والغايات النهائية وتحسين جودة أداء الإدارة العامة وبالتالي يتجه المدبرون العامون بشكل روتيني إلى سلطة عليا للتوجيه وهذا يؤدي إلى تعزيز وتبرير المركزية وفرض خيارات السلطة العليا.
- التسلط والمركزية المفرطة أدبا إلى الامتثال للقرارات والتوجيهات المركزية وعدم المشاركة الفعالة للقوى الرسمية وغير الرسمية في صنع القرارات والحد من المناقشات المؤسسية لقضايا السياسة العامة.
- وجود نخب حاكمة في الدول العربية تلعب دوراً رئيساً في اتخاذ مختلف القرارات أو التأثير في صياغتها في أقل الأحوال، هذه النخب عملت على غياب أو تعييب الأحزاب السياسية و وسائل الإعلام المستقلة ومؤسسات المجتمع المدني ما أدى إلى إضعاف آليات المساءلة والشفافية ومن ثم صعوبة تقييم مخرجات السياسة العامة، و الدفع بآليات المساءلة والشفافية يتطلب وجود أدوات قياس الأداء (نادر وجودها في الدول النامية) ووضع المؤشرات، وجمع البيانات بانتظام عن الأنشطة من أجل قياس التقدم المحرز في تحقيق الأهداف المحددة (Jreisat, 2011, pp 144-150).

رابعا: البيروقراطية في ليبيا

لدى ليبيا إرث استعماري في نظامها الإداري نتيجة تعرضها إلى الحكم العثماني (1551-1911) و الاحتلال الإيطالي (1911-1943) والإدارة البريطانية الفرنسية (1943-1951)، وفي ظل الاحتلال الإيطالي عانت البلاد من التخلف و الحرمان في مجالات التعليم والصحة والإسكان وغير ذلك من الجوانب الأساسية للبنية التحتية للدولة وما ترتب على ذلك من مشاكل التخلف، وبعد الحرب العالمية الثانية أصبحت طرابلس وبرقة تحت السيطرة البريطانية، وفرن تحت السيطرة الفرنسية، كل هذه الفترة الاستعمارية أثرت في طبيعة ووظيفة الجهاز البيروقراطي في ليبيا حتى في فترة ما بعد الاستقلال كما يشير أحد الباحثين إلى تأثير الإرث الاستعماري في الجهاز البيروقراطي للدول العربية:

فبالرغم من أن دور الجهاز البيروقراطي في الدول العربية في مرحلة ما بعد الاستقلال كان يختلف اختلافاً بيناً عن دوره خلال الحقبة الاستعمارية التي مثل خلالها الجهاز الإداري حلقة الوصل بين الدولة الاستعمارية وسلطانها من ناحية، وبين الدولة المستعمرة وشعبها من ناحية أخرى، وحيث خدم الجهاز الإداري خلالها كأحد أدوات الدولة الاستعمارية للسيطرة على الدولة المستعمرة من خلال مفهومه كجهاز لإقامة القانون والنظام، إلا أن تلك القيمة ظلت سائدة ومسيطر عليها على العمل الإداري في الدول العربية حتى في أعقاب حصولها على الاستقلال، وهي المرحلة التي كان مفترضاً أن يقوم الجهاز البيروقراطي بقيادة عملية التنمية، حيث باءت بالفشل جميع المحاولات التي بذلت لتكييف هذا الجهاز البيروقراطي مع الأوضاع و الوظائف والمتطلبات التي فرضتها عملية الاستقلال (طاشمة، 2012، ص 12).

غداة استقلال ليبيا سنة 1951 وجهت المملكة الليبية اهتمامها لإرساء قواعد نظام إداري هرمي على غرار التنظيم البيروقراطي الموجود في الدول الغربية ولكن ظلت الخصائص الأساسية لدور البيروقراطية في المجتمع دون تغيير تقريباً خلال فترات الحكم الملكي و فترة حكم القذافي و حتى مرحلة التحول الديمقراطي في عام 2011.

خلال فترة الحكم الملكي (1951-1969) وهي فترة تأسيس الدولة سعى النظام الملكي إلى إحداث تحول شامل في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في ليبيا، ومن حيث عمليات التحديث، أنشأت المملكة مؤسسات دستورية وسياسية لصنع وتنفيذ السياسة العامة للدولة ومع ذلك، كانت هذه المؤسسات تسيطر عليها النخبة الحاكمة والتي عملت على تعييب المشاركة الليبية الفعالة في العملية السياسية لان تلك المشاركة لم تكن تحدم مصالح النخبة الحاكمة (الكيخيا، 2007، 106). وتتكون السلطة التنفيذية من رئيس الوزراء ومجلس الوزراء وهم يلعبون دوراً في عمليات وضع وتنفيذ السياسة العامة من خلال مسؤوليتهم عن تنفيذ السياسة العامة للدولة و إعداد خطط التنمية وتقديم مقترحات السياسة العامة للبرلمان، ومع ذلك ظل نفوذ و تأثير الملك قوياً على الجهاز البيروقراطي من حيث سلطة الملك في تعيين رئيس الوزراء ومجلس الوزراء وكبار الموظفين وعزهم وبالتالي يظهر تأثير الملك على مراحل عمليات السياسة العامة منذ بدايتها كمقترحات على السلطة التنفيذية، خلال فترة المملكة 1952-1969، تم تشكيل إحدى عشرة حكومة (بمتوسط ثمانية عشر شهراً لكل حكومة) مع اثنين وثلاثين تعديلاً (متوسط كل ستة أشهر تعديلاً وزارياً) و في ظل هذه الظروف من عدم الاستقرار نادراً ما كان يتاح الوقت الكافي للوزراء للتعامل مع قضايا ومشكلات السياسة العامة ووضع خطط واستراتيجيات وسياسات مستقبلية لمشكلات المجتمع. بالإضافة لذلك فإن غالبية تعيينات كبار الموظفين لم تتم وفق معايير الكفاءة والاستحقاق، بل وفق معايير الولاء السياسي والديني والمركز القبلي و الاجتماعي (Ahmed 2012, pp79-81).

في 1 سبتمبر 1969 حدث تغير سياسي بقيادة معمر القذافي والذي أنهى النظام الملكي و أصبح بعده رئيس مجلس قيادة الثورة و شهدت ليبيا تحولات كبيرة سواء في الإطار الأيديولوجي وهياكل النظام السياسي ويمكن تتبع التطور التاريخي للنظام السياسي من خلال الإطار الزمني التالي: الفترة الأولى من عام 1969 حتى عام 1976؛ والفترة الثانية من 1977 إلى 2011. في الفترة الأولى (1969-1976)، كان الجيش أداة أساسية في الحكم من خلال مجلس قيادة الثورة بعد أن ألغى المؤسسات السياسية للنظام الملكي مثل المجلس التشريعي ومجلس الوزراء ومن أجل السيطرة على المؤسسات السياسية والإدارية عين مجلس قيادة الثورة مدنيين في مجلس الوزراء ولكنه احتفظ بسلطة كاملة في جميع المجالات لنفسه. وفي ديسمبر 1969 أصدر مجلس قيادة الثورة الإعلان الدستوري الذي حدد هياكل النظام السياسي وبمناخ هذا الإعلان أصبح مجلس قيادة الثورة أعلى سلطة سياسية في البلد، وبوصفه أعلى سلطة في البلاد أصبح يضطلع بسلطات واسعة في وضع وتنفيذ السياسة العامة وتعيين رئيس الوزراء والوزراء و كبار الموظفين المدنيين والعسكريين.

ومن خلال المناقشة المذكورة أعلاه يمكن اعتبار مجلس قيادة الثورة أعلى سلطة سياسية لأنه يمارس سلطة التشريع، ويضع السياسة العامة، ويعين مجلس الوزراء وكبار الموظفين في الخدمة العامة وكما يقول فاندوال: "بقيت السلطة الحقيقية مع مجلس قيادة الثورة" (Vandewalle, 1998, p96). ومن أجل تعبئة المواطنين نحو النظام أنشأ مجلس قيادة الثورة الاتحاد الاشتراكي العربي في 11 يونيو 1971، بهدف الحد من قوة الهويات والمؤسسات التقليدية، وعلاوة على ذلك، أصدر مجلس قيادة الثورة قانوناً لتجريم العمل الحزبي وأي نشاط سياسي خارج الاتحاد الاشتراكي العربي وهي جريمة يعاقب عليها بالإعدام (Vandewalle, 2012, P.88). وفقاً لعبيدي كانت هذه المنظمة واحدة من سلسلة من التجارب التي أجراها مجلس قيادة الثورة من أجل إقامة هيكل للمشاركة السياسية ولكن التجربة فشلت وخاصة فيما يتعلق بالتعبئة والمشاركة (2008، ص 138). أما الفتحي وآخرون يقدمون الأسباب التالية التي كانت، في رأيهم مسؤولة عن فشل الاتحاد الاشتراكي العربي في تحقيق هدف المشاركة السياسية: (1) الأفكار المسبقة السلبية القائمة على النموذج المصري (2) هيكل تنظيمي معقد يخلط بين المستويات (3) الفشل في استيعاب القيادات التقليدية و تطوير التصورات العامة لقضايا المجتمع (4) الفشل في التنسيق و التحديث في المجتمعات المحلية (El Fathaly, et al., 1977, P. 95).

وفي تطور آخر للنظام السياسي أعلن القذافي سنة 1973 عن برنامج الثورة الإدارية بتشكيل اللجان الشعبية لإدارة المرافق العامة كهيئة إدارية تنبثق من الإرادة الشعبية التي لا يخلقها محافظ أو سلطة بهدف إحداث ثورة في الهياكل البيروقراطية للحكومة ومحاربة الفساد في الأجهزة الإدارية وان هناك جهاز أداري يقف عازلاً أمام مصلحة الجماهير هذا الجهاز لا بد من الثورة عليه وتحطيمه (هنري حبيب، 1981، ص 197).

وكان الهدف من الثورة الثقافية هو زيادة سيطرة القذافي على الحياة السياسية من خلال تدمير مراكز السلطة التقليدية كما أشار الكيخيا "لتدمير مراكز السلطة التقليدية في الدولة واستبدالها بقاعدة شعبية كما تجلى من قبل لجنة الشعب" (1997، ص 48). يقول فاندوال إن الثورة الشعبية كانت تهدف إلى إنشاء قيادة شبابية محلية مستمدة من الطبقات الدنيا والمتوسطة والدنيا من أجل تدمير النخب التقليدية في البلاد. ونتج عن الثورة الشعبية قدراً كبيراً من الفوضى الإدارية في البلد، من الناحية العملية دعا القذافي الجمهور إلى تنفيذ هذه الثورة، و شكلت اللجان الشعبية للاضطلاع بالمهام

الثورية وأدى ذلك إلى حالات اضطرت فيها المديرون التنفيذيون إلى التنحي عن إدارة القطاع العامة، ما أدى إلى حدوث فوضى إدارية في البلد (Vandewalle, 2012, P.85).

في عام 1976، نشر القذافي "الكتاب الأخضر" والذي أصبح الدعامة الرئيسة للنظام السياسي الليبي من حيث التوجهات والمؤسسات العامة والسياسات العامة خلال الفترة 1977-2011. وتتميز هذه المرحلة باختفاء مجلس قيادة الثورة في الحكم، وتطبيق الديمقراطية المباشرة كما عبر عنها الكتاب الأخضر وتحول النظام السياسي من نظام جمهوري إلى نظام الجماهيري يقوم على مؤتمرات شعبية تقرر السياسات العامة وللجان شعبية تنفذ السياسات العامة.

من الناحية النظرية، كانت اللجان الشعبية بمثابة تنظيم إداري يقوم على اللامركزية وإتاحة الفرصة للمشاركة العامة والسرعة في إنجاز المهام وتحقيق الكفاءة في العمل الإداري والمساهمة في صياغة خطط التنمية والمشاركة في عمليات صنع القرار، ما يعزز مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار، ووجود مؤسسات شفافة لصنع القرار. ولكن في الواقع اتسمت اللجان الشعبية بالمركزية وضعف الاستقلالية في صنع القرار على جميع المستويات المحلية والمركزية، وبالإضافة إلى ذلك، كانت صياغة السياسات وتنفيذها مرتبطة بالنيابة الحاكمة ومكتب الاتصال باللجان الثورية (الحزب الحاكم) ومرتبطة برجل واحد، ما حرم الجهاز البيروقراطي فرصة المشاركة في عمليات السياسة العامة. ويقدم فاندوال تحليلًا لضعف المؤسسات السياسية في ليبيا ويبين أنه ليس لنظام المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية سلطة حقيقية لاتخاذ القرارات وقد تمكن النظام من إعادة تشكيل مؤسسات الدولة باسم الحكم الشعبي وفي الوقت نفسه أنشأ نظامًا تحكمه اللجنة العسكرية، ومجموعة من الموالين للقذافي في باب العزيمية، ما يتناقض مع السياسات الرسمية للحكم الشعبي والإدارة الشعبية (Vandewalle, 2012, P 136).

على الرغم من أن النظرية العالمية الثالثة رفضت النظام الحزبي إلا أن مكتب الاتصال باللجان الثورية الذي أنشأه القذافي عام 1979 من أجل الحفاظ على نظامه وخلق النخب التي كانت موالية له مشابه للحزب السياسي وأصبح مؤسسة قوية للغاية ولعب دوراً مؤثراً وفعالاً في عمليات صنع وتنفيذ السياسات العامة وفي اختيار الوزراء والمديرين العامين ورؤساء الجامعات والمؤسسات والشركات العامة (Naur, 1986). ويتضح من المناقشة السابقة أن النظام السياسي في ليبيا خلال الفترة 1969-2011 لا ينبغي أن ينظر إليه على النحو المعبر عنه في هيكله الرسمي (المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية) حيث أن الهياكل الرسمية للمؤسسات السياسية تفتقر إلى الفعالية السياسية، والواقع أن مركز السلطة هو القذافي الذي يلعب الدور الرئيس في صنع القرار وصياغة السياسات وتنفيذها، وعلاوة على ذلك، فإن أبناءه واللجان الثورية يتمتعون بسلطة التأثير على صنع القرار وكان حظر المنظمات السياسية مثل الأحزاب السياسية، إلى جانب عدم القدرة على إنشاء مؤسسات فعالة، وتحقيق التنمية ومحاربة الفساد، كانت الأسباب الرئيسة لفقدان الشرعية والفعالية والكفاءة للنظام. وكما بينت دراسة العبيدي أن اعتماد النظام على نخبة تتولى الوظائف المهمة في السلطة التشريعية والتنفيذية ويتم نقلها بين الأجهزة المختلفة، ويتم تجنيد هذه النخبة وفق معايير الولاء السياسي الإيديولوجي والقبلي (Obeidi, 2008, pp 123-124). ويرى ماير-سahلينغ أن الدستور مهم في تحديد العلاقة بين السياسة والإدارة العامة من أجل وضع أنظمة الخدمة المدنية تعمل في ظل سيادة القانون، وفي ليبيا، لم يكن هناك دستور بعد عام 1977 مما أدى ذلك إلى غياب خطوط واضحة لدور البيروقراطية في العملية السياسية والرقابة على أداء الجهاز البيروقراطي (Meyer-Sahling, 2009, pp 521-523).

إن نجاح الانتفاضة الشعبية في كل من تونس و مصر ومانتج عنهما من انتهاء حكم بن علي و مبارك، بالإضافة إلى العوامل الأخرى (الاقتصادية والسياسية) دفعت الليبيين لبدء احتجاجات جماهيرية بدأت في مدينة بنغازي في فبراير 2011 تم انتقالها إلى باقي المدن الليبية الأخرى. و في 23 أكتوبر 2011، أعلن المجلس الوطني الانتقالي وهو أعلى سلطة في البلاد انبثقت من ثورة فبراير عن تحرير البلد بالكامل من نظام معمر القذافي ممهدة السبيل لتشكيل حكومة انتقالية لتكون الخطوة الأولى على طريق التحول الديمقراطي واستعادة الاستقرار في البلاد وأصبح المجلس الوطني الانتقالي أعلى سلطة سياسية في البلد يختص بصياغة السياسة العامة والإشراف على تنفيذها وتعيين الحكومة وإنشاء مؤسسات عامة وتعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين. وعلاوة على ذلك، فإن الحكومة المؤقتة تتألف من رئيس الوزراء والوزراء تتحمل مسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة على النحو الذي حدده للإعلان الدستوري المؤقت. ووفقاً للإعلان الدستوري المؤقت تشكل البناء المؤسسي للدولة من المؤتمر الوطني العام ثم استبدل بمجلس النواب ك أعلى سلطة سياسية في البلد وتتولى صنع السياسة العامة والإشراف على تنفيذها ذلك و تعيين مجلس الوزراء وإنشاء المؤسسات، و الحكومة الليبية المؤقتة تتولى تنفيذ السياسة العامة وإدارة القطاع العام.

وقد ساهم هذا التحول السياسي في إحداث تغيير كبير في المجتمع الليبي من خلال مؤسسة الديمقراطية بإدخال الانتخابات المحلية (المجالس المحلية للبلديات) والتشريعية (المؤتمر الوطني العام ومجلس النواب) . و على الرغم من التطورات السياسية المؤسسية التي شهدتها البلاد إلا أن هناك عوامل أدت إلى تعثر عملية التحول الديمقراطي وبناء الدولة، كالانقسام السياسي وفقدان الأمن وانتشار الميليشيات والسلاح خارج إطار الشرعية و الإرهاب والتطرف الديني، وغياب الخدمات واستشراء الفساد وتصاعد الأزمات السياسية وضعف المؤسسات خصوصاً الأمنية والعسكرية، ورافق ذلك هشاشة السلطات التشريعية المتعاقبة (المؤتمر الوطني العام ثم مجلس النواب) بسبب الانقسامات والتناقضات الداخلية بين النواب وعدم وجود أحزاب سياسية فاعلة و منظمة يمكن أن تقوم بتجميع المصالح ما أدى إلى تبلور نخب سياسية تتصرف بناءً على مصالحها الضيقة و منفصلة عن المجتمع ما أدى إلى فقدان ثقة بين المواطنين والدولة (الشيخ، 2015، ص ص 130-134). ويشير تقرير ديوان المحاسبة إلى أن الانقسام السياسي أثر بشكل مباشر على أداء المؤسسات العامة والتي اتسمت بالضعف والقصور الواضح في إدارة الدولة لعدم وجود برامج وسياسات عامة في ظل هشاشة لسلطات الدولة التشريعية. كما نشأت حالة عدم ثقة بين مؤسسات الدولة وانعدام التواصل بينها وأثر هذا الوضع على مؤسسات الدولة من حيث الفساد الإداري والمالي وتعدد المؤسسات ومانتج عنه من صراعات وإرباك أدى إلى هدر الإمكانيات وضعف الخدمات المقدمة من الدولة (ديوان المحاسبة، 2016، ص ص 42-43).

إن المشكلات السياسية والأمنية والاقتصادية التي تعترض بناء الدولة والتي أثرت بشكل كبير في ضعف دور الجهاز البيروقراطي للمشاركة في تحديد خيارات السياسة العامة وتقديم الخدمات العامة للمواطنين وحماية المصلحة العامة، وبناء على ذلك تصنف ليبيا كدولة فاشلة في ضوء مؤشرات الدولة الفاشلة التي يعدها صندوق السلام ومجلة السياسة الخارجية الأمريكية، حيث يتم قياس فشل الدولة وفق لحزمة رئيسة من المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فكلما زاد الرقم الذي حصلت عليه الدولة فإن ذلك يعني درجة أعلى من عدم الاستقرار، الأمر الذي يدفع بها إلى مقدمة قائمة

الدول الفاشلة، جاءت ليبيا وفق نتائج المقياس المنشورة لعام 2016 في المرتبة 25 بنسبة 96.4% ويشير إلى انخفاض درجة شرعية ومصداقية نظام الحكم و تراجع قدرة الدولة على تقديم الخدمات العامة، وعدم تطبيق حكم القانون وانتشار ممارسات انتهاك حقوق الإنسان، وظهور مجموعات مسلحة تتمتع بقوة متنامية تضاهي سلطة الدولة، وجود حالة من عدم استقرار سياسي خاصة على المستوى المؤسساتي، تزايد حدة التدخل الخارجي و عدم انتظام معدل التنمية الاقتصادية، استمرار تدهور وضع الاقتصاد الوطني والفساد الإداري والمالي

<http://ffp.statesindex.org/rankings>.

تظهر أدبيات التحليل المقارن لتصنيف أنواع العلاقة بين السياسيين و البيروقراطيين كما أشير سابقاً إلى أن نموذج التواطئي Collusive model - والذي يقوم على فقدان البيروقراطية للاستقلالية في عملها وعدم الفصل في الأدوار بين السياسيين والبيروقراطيين، واختيار المكلفين للوظائف العليا ليس على معايير التخصص والكفاءة والجدارة المهنية وإنما على معيار الولاء السياسي للنخبة الحاكمة - ينطبق على الحالة الليبية، من خلال تتبع دور البيروقراطية العامة في ليبيا في عمليات صنع وتنفيذ السياسة العامة خصوصاً خلال الفترة (1969-2017) يتبين فقدان البيروقراطية للاستقلالية في عملها وضعف التماسك في تكوينها، ما جعلها كأداة للضبط والتحكم السياسي لضمان بقاء واستمرارية النظام السياسي، فهي لم تقم بدور فعال للمشاركة في تحديد خيارات السياسة العامة و حماية المصلحة العامة وتحقيق التنمية، وعلى هذا الأساس توجد مجموعة من العوامل الرئيسة التي أثرت سلباً على دور البيروقراطية كونها أحد الفاعلين في صنع السياسات العامة وتقوم بدور المبادرة في تقديم المقترحات الأمر الذي اثر سلباً على أدائها في ليبيا.

رابعاً: العوامل التي تؤثر على دور البيروقراطية في صنع السياسات العامة في ليبيا

في هذا الجزء من الدراسة سوف نحاول فيها التعرف للعوامل التي أثرت على دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة في ليبيا وتشمل تسييس الإدارة العامة و غياب آليات المشاركة وضعف القدرات المؤسسية.

1- تسييس الإدارة العامة:

تعتمد فعالية البيروقراطية العامة في حماية المصلحة العامة على حيادية و استقلالية الجهاز الإداري والحد من تدخل السياسيين في الجهاز الإداري من خلال منع التوظيف القائم على الانتماء السياسي واعتماد معايير الكفاءة والجدارة و الشفافية والمساءلة في التعيين ، ومن المتوقع أن يؤدي التحيز السياسي لجهاز الخدمة المدنية خصوصاً في المستويات العليا إلى ضعف أداء الخدمة المدنية، وتقديم مقترحات بخصوص خيارات السياسة العامة تتفق مع انتمائها السياسي و تفتقد للكفاءة كما أنها تقلل من الدور الريادي لجهاز الخدمة المدنية (Jahan, 2006, p. 2).

وعلى الرغم من إن ليبيا تبنت هياكل بيروقراطية حديثة مستوردة من الغرب منذ استقلالها والتي يفترض فيها الحيادية والاستقلالية، إلا أن الواقع يشير إلى تسييس جهاز الخدمة المدنية منذ استقلالها وأصبح يعمل تحت الضغط والتأثير السياسي ما أدى إلى وجود جهاز خدمة مدنية يعمل لخدمة مصالح السلطة الحاكمة والفتوية الضيقة دون النظر إلى المصلحة العامة . كما سبق وبيننا خلال فترة الحكم الملكي حيث يختص الملك بتعيين رئيس الوزراء ومجلس الوزراء وكبار الموظفين وعزلهم وبالتالي يظهر تأثير الملك على عمليات السياسة العامة ليس فقط في جانب تنفيذها بل يمتد إلى بدايتها

كمقترحات مقدمة من جهاز الخدمة المدنية، كما تمت غالبية تعيينات كبار الموظفين ليس وفق معايير الكفاءة والجدارة بل وفق معايير الولاء السياسي والديني والمركز القبلي و الاجتماعي، ما جعل هذا يتعكس على الواقع ويضعف حيادية واستقلالية البيروقراطية في حماية المصلحة العامة وتقديم المشورة الموضوعية لصانعي القرار والمشاركة في تحديد خيارات السياسة العامة .

يشير هيدي في تحليله لدور البيروقراطية في النظم الملكية التقليدية (السعودية- إيران- أفغانستان- ليبيا)، بأن البيروقراطية تتمتع بفسط وافر من السلطة ويحتل الموظفون الحكوميون معظم الوظائف المهمة، التي يتم من خلالها إصدار القرارات السياسية المهمة، وليس في مثل هذه الأنظمة أحزاب سياسية تكون قادرة على تحقيق الدعم والتأييد للنظام السياسي ما يشجع الجهاز البيروقراطي على ملء الفراغ السياسي بحجة تحقيق الأمن والنظام. ويضيف هيدي إن الملك في هذه الأنظمة يعتمد على البيروقراطية مدنية أو عسكرية والتي تتصف بالتقليدية في تحقيق التغيير المطلوب (1999، ص 187-188).

وقد ظهر تسييس الإدارة العامة بقوة خلال فترة حكم القذافي، خلال الفترة الأولى من حكم القذافي (1969-1976) فقد كان الجيش أداة أساسية في الحكم والإدارة، وعلى الرغم من أن مجلس قيادة الثورة اصدر إعلاناً دستورياً في ديسمبر 1969 والذي احتفظ بتركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال سيطرة مجلس قيادة الثورة على العملية السياسية من حيث وضع وتنفيذ السياسات العامة وتعيين الوزراء وكبار الموظفين في الدولة. وبذلك أصبح مجلس قيادة الثورة رئيساً للإدارة العامة فقد نصت المادتان 24 و26 على اختصاصات إدارية واسعة له (مسكوني، 1982، ص 129) وانعكس ذلك على جهاز الخدمة المدنية بحيث أصبح مجرد جهاز تنفيذي لقرارات وسياسات البيروقراطية العسكرية وكما يبين الجدول التالي الدور الكبير الذي مارسه العسكريون في التشكيلات الوزارية خلال تلك الفترة.

التشكيلات الوزارية في ليبيا خلال الفترة 1969-1976

التشكيل الوزاري	تاريخ تشكيل الوزارة	رئيس الوزراء	عدد الوزراء	الوزراء المدنيون	الوزراء العسكريون
1	7.9.1969	د. محمود المغربي	11	9	2
2	16.11.1970	العقيد معمر القذافي	13	8	5
3	16.9.1970	العقيد معمر القذافي	13	5	8
4	13.8.1971	العقيد معمر القذافي	16	10	3
5	16.7.1972	الرائد عبد السلام جلود	19	16	1
6	14.11.1974	الرائد عبد السلام جلود	21	18	3

Source: Obeidi, A. 2008: p 120

كما سبق وبيننا إن الاتحاد الاشتراكي العربي كونه آلية للمشاركة السياسية للمواطنين والتي أنشأها مجلس قيادة الثورة، فشلت في تحقيق التعبئة والمشاركة الفعالة في المجتمع، كما أن مجلس قيادة الثورة اصدر قانوناً بتجريم العمل الحزبي وأي نشاط سياسي خارج الاتحاد الاشتراكي، وبالتالي أصبحت السلطة الحقيقية في ممارسة عمليات السياسة العامة في يد مجلس قيادة الثورة. ونتيجة لما سبق تبين مظاهر تسييس الإدارة العامة بحيث أصبح الجهاز البيروقراطي أحد أدوات مجلس

قيادة الثورة، ويعمل الجهاز البيروقراطي وفق الوظائف والمتطلبات التي يفرضها مجلس قيادة الثورة وهذا يعني غياب استقلالية وحيادية البيروقراطية.

اقتزنت المرحلة الثانية من حكم القذافي (1977-2011) باختفاء مجلس قيادة الثورة من الحكم وتطبيق الديمقراطية المباشرة كما عبر عنها الكتاب الأخضر وتحول النظام السياسي من نظام جمهوري إلى نظام الجماهيري يقوم على مؤتمرات شعبية تقرر السياسات العامة ولجان شعبية تنفذ السياسات العامة. وعلى الرغم من أن إيديولوجية النظام رفضت النظام الحزبي إلا إن مكتب الاتصال باللجان الثورية وهو بمثابة الحزب السياسي الحاكم في ليبيا أصبح مؤسسة قوية للغاية ولعب دور مؤثر وفعال في عمليات صنع وتنفيذ السياسات العامة و في اختيار الوزراء ووكلاء الوزراء ورؤساء الجامعات والمؤسسات والشركات العامة. ويمكن النظر إلى تسييس البيروقراطية من خلال إلغاء الإدارة البيروقراطية والتي يعتبرها القذافي أداة تستخدمها الطبقة الحاكمة للسيطرة على المجتمع واستبدالها باللجان الشعبية في المؤسسات العامة لإعطاء المواطنين فرصة للمشاركة في الهيكلة السياسية وكسر احتكار السلطة، ولكن في الواقع أدت اللجان الشعبية المطبقة إلى الفوضى الإدارية وضعف الأداء بسبب تعيين في المناصب الرئيسية في الجهاز البيروقراطي كان يتم وفق معايير الولاء السياسي للنظام وليس وفق معايير الكفاءة والخبرة (Vandewalle, 2008). ويشير هاك Haque إلى إن تأثير البيروقراطية في النظم الشمولية في عمليات السياسة العامة ضعيف وأن أهم الآثار التي يتوقع أن يقوم بها الجهاز البيروقراطي تكمن في الأعضاء الحزبيين الذين يتولون مناصب رئيسية في الجهاز البيروقراطي حيث يتولى هؤلاء من خلال قنوات الحزب عملية التأثير في عمليات السياسة العامة وبما تُخدم مصالح وضمان استمرارية النظام، وبالتالي غياب الحياد السياسي للبيروقراطية (1996 , pp 319-321).

يمكن اعتبار الإطاحة بنظام القذافي في عام 2011 نقطة تحول حاسمة في النظام السياسي والإداري في ليبيا. وقد ناقشت هذه الورقة هذه الطريقة التي فتحت بها ثورة 17 فبراير الطريق أمام التحول الديمقراطي والإصلاح الإداري. وقد أصبح هذا البلد ديناميكياً في تنظيمه الاجتماعي وعلى مستوى النخبة من التفاعل في المشروع لإقامة دولة جديدة. ومع ذلك، تواجه ليبيا مشكلة كبيرة مع الانقسام السياسي و الإرهاب وضعف الأمن بسبب الميليشيات التي تعمل على ممارسة سلطتها للتأثير على عمليات صنع القرار، وإساءة استخدام حقوق الإنسان، و الاحتجاج غير القانوني، وقد فشلت الحكومات المنتخبة في إحراز أي تقدم في القضايا الرئيسية بما في ذلك نزع سلاح الميليشيات وتسريحها وإعادة إدماجها، ولم تعالج القضايا الأمنية الخطيرة في الدولة. والسبب الرئيس وراء فشل الدولة هو وجود مؤسسات سياسية وإدارية هشة تأتمر بإمرة الميليشيات وتفرض شخصيات معينة لتقلد المناصب الوزارية والمناصب المهمة والتي يكون ولاؤها للميليشيات التابعة لها والتي تمتلك قوة تضاهي قوة الدولة، علاوة على ذلك وبسبب الانقسام السياسي نشأت حالة عدم ثقة بين مؤسسات الدولة وانعدام التواصل بينها وأثر هذا الوضع على مؤسسات الدولة حيث استشرى الفساد الإداري والمالي وتعددت المؤسسات وتعزز تسييس الوظائف العامة وما نتج عنه من صراعات وإرباك أدى إلى هدر الإمكانيات وضعف الخدمات المقدمة من الدولة.

من خلال المناقشات السابقة يتبين بوضوح تسييس الجهاز البيروقراطي في ليبيا منذ نشأته وتعزو الورقة السبب في تعزيز تسييس الإدارة العامة إلى الجهود المبذولة من قبل السلطات السياسية التي عملت على تحديث التنظيم البيروقراطي وتوسيع قوته كالجيش والشرطة والخدمة العامة، و على حساب المؤسسات السياسية كالأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني

وحرية وسائل الإعلام وتعزيز حالة التخلف السياسي. إن الآثار السلبية لتسييس الإدارة العامة على عمليات السياسة العامة أفقد الدور الفاعل للبيروقراطيين والمؤسسات الإدارية العامة في صياغة ومناقشة قضايا السياسة العامة بطرق موضوعية، وكما تبين لنا أن الاعتماد على معايير الولاء السياسي والقبلي للتعين في المناصب الرئيسية في الجهاز البيروقراطي وليس وفق معايير الكفاءة والخبرة أدى إلى وجود جهاز بيروقراطي غير محايد سياسياً ويعمل على تحقيق مصالح الحكام أو الجماعات المتحالفة معهم وغياب الرقابة السياسية على أعمال البيروقراطية.

2- غياب آليات المشاركة

تعتبر مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية وعلى كافة المستويات المركزية والمحلية هي المسئولة عن رسم السياسات العامة وتنفيذها والالتزام بها، هذه المؤسسات الرسمية غير موجودة في فراغ، ولكنها تعمل في بيئة مجتمع، وتضم كافة التصرفات التي تبادر بها المؤسسات الرسمية إلى جانب مشاركين غير رسميين كالمواطن والأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني والتي تعمل على التأثير على المشرعون والحكومة والجهاز البيروقراطي في عملية رسم السياسات العامة (الكايد، 2003، ص ص 44-48). ان الدور القوي والفاعل للبيروقراطية في عمليات صنع السياسة العامة يتطلب من جهاز الخدمة المدنية التواصل مع المواطن والأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني لفهم قضايا المجتمع ومناقشتها مع أصحاب المصلحة، ومثل هذه الجهود ترشد الجهاز البيروقراطي في وضع مقترحات وتوفير مدخلات مستنيرة لعمليات السياسة العامة (Svara, 2006, pp954-956). ويبين بوليت ان هناك عوامل تدفع الحكومة لمشاركة القوى الفاعلة في المجتمع في اعداد السياسات العامة من أجل تعزيز شرعية الحكومة من خلال تحسين جودة السياسات العامة وزيادة مصداقية القرارات السياسية (Politti, 2003, pp58-59).

وخلال الفترة 1951-1969 حظر النظام الملكي أنشطة الأحزاب السياسية ما ترك المواطنين يفتقرون إلى فرص المشاركة في العمليات السياسية حيث رأى الملك أن الأحزاب السياسية تتعارض مع المصالح اللببية لأنها تتلقى التوجيه والتمويل من خارج حدودها، وفي الوقت نفسه كان الملك حريصاً على حقوق ومصالح المواطنين وأعطاهم أقصى قدر من الحرية (بن حليم، 1992، ص ص 105-107).

خلال فترة حكم القذافي لم يسمح القذافي بنشاط الاحزاب سياسية أو وسائل إعلام مستقلة أو جمعيات سياسية خارج هيكل الحكم، وأدى ذلك إلى عدم القدرة على تحقيق المشاركة وعلاوة على ذلك، أدى غياب البرلمان الديمقراطي إلى انعدام الشفافية وعدم تمكن الليبيين من تقييم السياسات العامة وصنع القرار، بسبب عدم وجود آليات للمشاركة السياسية الفعالة، نظرياً كان نظام القذافي يقوم على قاعدة "دولة الجماهير" وتعني الحكم من قبل الشعب حيث أن كل قرارات والسياسات يتم مناقشتها من خلال المؤتمرات الشعبية والجان الشعبية، ولكن في الواقع كانت هناك نخبة ضيقة كانت تسيطر على جميع القرارات (Pargeter, 2006, pp224-226). تبين دراسة العبيدي مؤشر على فشل المؤتمرات الشعبية كأساس لمؤسسات المشاركة السياسية من خلال عزوف حضور المواطنين لجلسات المؤتمرات الشعبية وتعزو ذلك إلى الدور الفاعل للجان الثورية في الهيمنة على عملية اتخاذ القرار في المؤتمرات الشعبية (2008، ص 177).

وعلاوة على ذلك، فإن طبيعة الدولة التوزيعية أو الربعية وهي التي تعتمد في دخلها الوطني على بيع سلعة ولا تعتمد على الضرائب المستخرجة من المواطنين، أن وفرة الدخل لها تأثير على دور الدولة فتصبح الفاعل الرئيس في توفير الرفاهية والثروة

لمواطنيها ونادراً ما تتبع هذه البلدان طريقاً لإرساء الديمقراطية، ولكنها تؤدي بدلاً من ذلك إلى تعزيز الولاءات التقليدية والافتقار إلى القدرة البيروقراطية في تنفيذ وإصلاح السياسات العامة (Vandewalle, 2008) وتحافظ الدول الربيعية على معايير الولاء، والقرب من الحكام، والعلاقات الأسرية في إدارة الدولة (Schwarz, 2008, p624). أشار المغربي (2004، ص 46-47) إلى أن وظيفة الدولة في ليبيا هي توزيع الدخل، فالدولة الليبية لا تعتمد في استخراج الدخل على الضرائب المفروضة على المواطنين وإنما تعتمد على إيرادات النفط في تمويل الإنفاق العام، وجميع المؤسسات المركزية والمحلية لا تقوم باستخراج الثروة من خلال آليات جمع الضرائب بل تقوم بالصراف من خلال الميزانيات العامة الممولة من إنتاج النفط. ويقدم فاندويل الأدلة على الوظيفة التوزيعية للدولة الليبية، بأن ليبيا لا تعتمد على آليات السوق أو فن إدارة الاقتصاد، ويوضح أنه قبل اكتشاف النفط تعتمد ليبيا على العائدات الخارجية المستحقة من قيمة الإيجار لقواعد عسكرية، حيث إن ليبيا وقعت مع المملكة المتحدة (1953) والولايات المتحدة (1954) اتفاقيات إقامة قواعد عسكرية في مقابل مساعدات اقتصادية لتحقيق التوازن في الميزانية، وبعد اكتشاف النفط أصبحت ليبيا تعتمد على العائدات الخارجية التي تراكمت من صادرات النفط، وأدت هذه الإيرادات الخارجية إلى إنشاء هيكل بيروقراطية كبيرة وهيمنة القطاع العام على الأنشطة الاقتصادية، وأصبحت الدولة مسؤولة على خلق فرص العمل وتقديم السلع والخدمات للمواطنين باعتبارها دولة التوزيع (Vandewalle, 1998, pp 169-173).

يفترض في البيروقراطية امتلاك الآليات الكافية للاتصال بمؤسسات المجتمع المدني للاستجابة لمطالبهم وتحسين جودة مقترحات السياسة العامة وتنفيذها ويتم ذلك من خلال التفاعل بين الجهاز البيروقراطي وأصحاب المصلحة (Petters, 2010, p333). تشير دراسة المغربي إلى أن المشكلة الأساسية للمجتمع المدني في ليبيا خلال فترة حكم القذافي لا تتمثل في عدم وجود مؤسسات للمجتمع المدني وإنما تتمثل في عدم فاعليتها وفقدانها الاستقلالية في مواجهة الدولة، وهي جزء من هيكلية الدولة الرسمية وتخضع لهيمنتها ولا يجوز لها أن تتصرف كوحدات جماعية في عمليات المساومة والتفاوض مع المؤسسات الإدارية ولا يحق لها التصويت حول قضايا السياسة العامة في مؤتمر الشعب العام (المغربي، 2006، ص 87-92). وبالتالي يمكن القول إن مؤسسات المجتمع المدني لم تلعب دوراً فعالاً ومهماً في تشكيل العلاقة بين الجهاز البيروقراطي والمواطن من خلال اطلاعهم برؤى المجتمع حول قضايا السياسة العامة وتطوير السياسات العامة.

كما سبق وبيننا أن ثورة فبراير ساهمت في إحداث تغيير كبير في المجتمع الليبي من خلال مأسسة الديمقراطية بإدخال الانتخابات المحلية (المجالس المحلية للبلديات) والتشريعية (المؤتمر الوطني العام ومجلس النواب) وقد شهدت ليبيا تكوين عديد من الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني والتي لعبت دور قوي وفعال في تعزيز المشاركة السياسية باعتبارها هي الأقرب للمواطن والأكثر قدرة على التعبير عن مصالحه، إلا أن هذا التحول الديمقراطي اصطدم بمجموعة عوائق والتي سبق تبينها أدت إلى ضعف المجتمع المدني بسبب تعرض قياداته للاغتيال أو الخطف و تدني مستوى المعرفة والمهارات والخبرة لقياداته جعله أقل قدرة ونفوذاً على التأثير في مختلف مراحل صنع وتنفيذ السياسة العامة (المغربي، و الحصادي، 2016، ص 4-6)

3- ضعف القدرات المؤسسية

تعتبر القدرات المؤسسية مطلباً أساسياً لأي إصلاحات أو برامج إنمائية تسعى الدول إلى تعزيزها وتعرف القدرات المؤسسية على أنها قدرة الدولة على صياغة وتطوير برامج لتنفيذ السياسات العامة و إدارة الموارد البشرية وتقييم الأنشطة الحالية لتوجيه العمل في المستقبل (Honadle, 1981; Bangura, 2000)، فالجهاز البيروقراطي يمثل حلقة الاتصال بين المواطنين والسلطة التشريعية ومن ثم فإن هذا الوضع يجعل الجهاز البيروقراطي يقوم بدور المبادأة في الحكم على مدى مطابقة السياسات العامة لمصالح المجتمع أو تقديم مقترحات بتعديل أو تغيير سياسة عامة ما (الشريف، 1999، ص 153)، وبالتالي فإن قدرات الموظفين العموميين كالمهارات والخبرة وبرامج التدريب والاستقرار الإداري والقيادات الإدارية القوية الفاعلة تعتبر عوامل مهمة تؤثر على فاعلية مشاركة الجهاز البيروقراطي في عمليات السياسة العامة (Verschuere, 2009, pp36-39).

وعلى الرغم من أن عائدات النفط عززت قدرة الدولة الليبية على تنفيذ سياسات التحول الاقتصادي والاجتماعي، إلا أن الإدارة العامة كانت تواجه عديد التحديات التي تعيق التنمية في ليبيا. ويرى المغربي أن ليبيا تعتبر مثلاً واضحاً للدولة التوزيعية والتي تعاني من مشاكل في تطوير قدراتها المؤسسية كما يقول

ليبيا تتميز بوجود العديد من التشريعات والقوانين الجيدة التي تنظم مختلف مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن هذه التشريعات والقوانين تتسم بظاهرة عدم الاستقرار وبمخاطر التعديل والتغيير المستمرة مما يفقدها فعاليتها ومصداقيتها. من ناحية أخرى، فإن القدرات التنظيمية لمؤسسات الدولة الليبية منخفضة فيما يتعلق بتطبيق التشريعات والقوانين النافذة وتفعيلها، ومن أمثلة ذلك الدرجة العالية من التسبب الإداري وعدم القدرة على ضبط العملية الإدارية رغم وجود التشريعات واللوائح المنظمة (المغربي، 2005، ص 53).

كذلك يشير المغربي إلى تأثير عدم استقرار المؤسسات التنفيذية والإدارية الذي شهدته ليبيا على انخفاض القدرات المؤسسية للدولة وعلى كفاءة السياسات العامة وفعاليتها في مختلف المجالات بقوله

لقد تعرضت الأمانات المتصلة مباشرة بالقطاع الاقتصادي إلى العديد من حالات الدمج والفصل والإلغاء مما جعل من الصعب -بل ربما من المستحيل- إتباع سياسات وبرامج واضحة ومستقرة في القطاع الاقتصادي، مما يؤثر بالضرورة على كفاءة السياسات الاقتصادية وفعاليتها ومدى تحقيقها لأهدافها. ولقد أدى تعدد حالات الدمج والفصل إلى خلق خلل وقصور في أداء مهام الأمانات والمؤسسات والأجهزة الاقتصادية الأخرى، إلى جانب ما سببته من عدم استقرار إداري وتدني الكفاءة والازدواجية والتداخل في الاختصاصات، كما أثرت على قدرة أمانات ومؤسسات القطاع الاقتصادي على جمع البيانات والمؤشرات الاقتصادية الأساسية اللازمة وتوفيرها لاتخاذ سياسات اقتصادية وسليمة (المغربي، 2005، ص 57).

وأدى عدم الاستقرار الإداري إلى ضعف القدرات الإدارية للمؤسسات التنفيذية والإدارية وبالتالي الضعف في تطبيق الخطط والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة أو المبادأة بتقديم المقترحات بتعديل أو تغيير سياسة عامة ما وضعف أداء الموظفين العموميين.

كما أن ضعف آليات اللامركزية أثر سلباً على قدرة الجهاز البيروقراطي على تقديم خدمات أفضل وتعزيز الثقة بين المواطنين والإدارة العامة، وفي هذا الخصوص أشار تقرير الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية المتعلق بموضوع

الإدارة العامة وإدارة التنمية إلى أن النظام المحلي في ليبيا اتسم بميمنة الحكومة المركزية في عملية صنع القرار والوظائف الإدارية والموارد وتدخلها في كافة الشؤون المحلية وتعيين القيادات المحلية، وقد أدى ذلك إلى جعل الإدارة المحلية تقوم بتنفيذ السياسات والخطط دون أن تلعب أي دور في عملية اتخاذ القرار المتعلق بمصالح المجتمع المحلي، وضعف المشاركة من أسفل إلى أعلى وغياب مؤسسات المجتمع المدني (DESA, 2004). وبالتالي أدى ضعف آليات اللامركزية إلى انحسار سلطة اتخاذ القرار وتحديد خيارات السياسة العامة في المؤسسات المركزية دون وجود تأثير فعال من القيادات الوسطى والمحلية في جهاز الخدمة المدنية.

ويشير احد الباحثين العرب إلى السلوك البيروقراطي القائم في معظم المجتمعات العربية وهو ما ينطبق على الوضع في ليبيا بأنه هو نظام سلطة إداري بيروقراطي تنبثق كل الصلاحيات فيها من زعيم سياسي منفرد، ويستمد الآخرون نفوذهم فيها من مدى تقربهم من الزعيم، وتعظم سلطة البيروقراطية سببه توظيف القيادات الحاكمة للجهاز البيروقراطي كأداة لحماية واستمرارية النظام وليست جهازاً مستقلاً يتمتع بقدرات مؤسسية ويختص بتنفيذ الأهداف العامة عن طريق اختيار أنسب الوسائل، وتقديم التوصيات والمقترحات المتعلقة برفع كفاءة الأهداف ذاتها، كما يتسم الجهاز البيروقراطي بضعف أدائه بسبب مظاهر انتشار واستفحال ظاهرة الفساد الإداري كاستغلال المال العام، واستغلال الوظيفة العامة، والرشوة، والاختلاس، وشيوع ظواهر المحسوبية والمحاباة، وتبادل المنافع في تعامل أفراد الجهاز البيروقراطي مع المواطن (طاشمة، 2012، ص ص 6-8).

ومن المهم جداً أن نشير إلى أن قدرات الجهاز البيروقراطي ضعيفة في دعم خيارات السياسة العامة والقرارات الاستراتيجية والتفكير الموضوعي للمشكلات المجتمعية وتحسين أداء الإدارة العامة خلال فترة حكم القذافي وحتى بعد ثورة 17 فبراير، لأن نظام القذافي لم يعطي أهمية بتطوير جهاز الخدمة المدنية من خلال التعيين وفق معايير الجدارة والكفاءة وتطوير نظم المحاسبة والرقابة وتحديث الإدارة العامة، كما غابت آليات المشاركة العامة، ومازال ارث فترة حكم القذافي سائداً حتى الآن.

الخاتمة

في هذه الورقة تم التعرض لدور البيروقراطية في عملية صنع السياسات العامة في ليبيا وقد توصل الباحث الى مجموعة من النتائج هي:

- تواجه ليبيا تحديات كبيرة في تحقيق التنمية الشاملة وهذا يتطلب وجود جهاز بيروقراطي يلعب دوراً مؤثراً وفعالاً للمشاركة في صنع السياسات العامة التي تستجيب لتوقعات المجتمع. وقد أدى عدم تمتع الجهاز البيروقراطي بالاستقلالية وعدم الفصل في الأدوار بين السياسيين والبيروقراطيين واختيار المكلفين للوظائف العليا وفق معايير الولاء السياسي والقبلي للنخبة الحاكمة الى وجود جهاز بيروقراطي يعمل كأداة للضبط والتحكم السياسي لضمان بقاء واستمرارية النظام السياسي ولم يقيم بدور فعال في المشاركة في تحديد خيارات السياسة العامة و حماية المصلحة العامة وتحقيق التنمية.

- تتسم العلاقة بين البيروقراطية والسياسة بعدم التوازن لصالح الجهاز البيروقراطي نتيجة ضعف آليات الرقابة السياسية على عمل الجهاز البيروقراطي وسببه ضعف المؤسسات السياسية الرسمية وغير الرسمية كالأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني. كما أن اختلال التوازن اوجد جهازاً بيروقراطياً بعيد الصلة عن مشاكل المجتمع وبدلاً من اتخاذ قرارات وفق معايير العقلانية و

الموضوعية أصبح يتخذ قرارات تخدم مصالح السلطة الحاكمة بفعل سيطرة وتحكم السياسيين (الملك – القائد – اللجان الثورية – المؤسسات التشريعية والمليشيات) خصوصاً في المستويات العليا للجهاز البيروقراطي.

- أوضحت الدراسة أن هناك عوامل أثرت على دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة وهي تسييس الإدارة العامة و غياب آليات المشاركة وضعف القدرات المؤسسية، وهذه العوامل مصحوبة بمظاهر أخرى وتشمل الفساد الإداري والمالي وضعف قدرات الموارد البشرية أفقد الدور الفاعل للبيروقراطيين والمؤسسات الإدارية العامة في صياغة ومناقشة قضايا السياسة العامة بطرق موضوعية، ما أفقد الجهاز البيروقراطي فرصة إقامة قنوات اتصال مع المواطن و مؤسسات المجتمع المدني للاطلاع على توقعاتهم وخياراتهم حول قضايا السياسة العامة وتطوير السياسات العامة.

ومن هنا فإن هذه الورقة توصي بأن العوامل التي قوضت دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة يجب التصدي بالاستجابة لها من قبل الدولة، وتقليص تسييس الإدارة يكون من خلال الأخذ بنظام الكفاءة والاقتدار في التعيينات والترقيات الإدارية لجهاز الخدمة المدنية وليس من أجل خدماتهم السياسية، فالجهاز البيروقراطي بدلاً من التركيز على خدمة مصالح السياسيين الضيقة ومن ثم تأمين مصالحهم الخاصة، فيجب استخدام خبرات الجهاز البيروقراطي والمعلومات والأدلة العلمية للتأثير على قرارات السياسة العامة بدلاً من التركيز على خدمة مصالح السياسيين الضيقة، والعمل على الاستفادة من الجهاز البيروقراطي بما يخدم أهداف المجتمع وهذا سوف يؤدي الى تعزيز دور الجهاز البيروقراطي في المشاركة في صياغة السياسة العامة والتنفيذ السليم للسياسة العامة.

تعزيز آليات المشاركة الشعبية خاصة على المستوى المحلي من خلال منح المواطن ومؤسسات المجتمع المدني دوراً فاعلاً للمساهمة في صنع القرار المحلي لفهم قضايا المجتمع ومناقشتها مع أصحاب المصلحة وهذا يؤدي إلى ترشيد الجهاز البيروقراطي في وضع مقترحات وتوفير مدخلات موضوعية لعمليات السياسة العامة.

إن كفاءة و فعالية السياسات العامة تستلزم تعزيز القدرات المؤسسية للجهاز البيروقراطي، الذي يحول السياسات العامة إلى نتائج واقعية، من خلال دعم آليات اللامركزية في صنع القرار، حتى تكون أكثر استجابة لأصحاب المصلحة ويتم تطوير إدارات جمع المعلومات، و تحليلها، وذلك لتوجيه صانعي القرار و دعمهم بالبدائل الناجحة. وأن يتم تطوير وتدريب الموارد البشرية، من أجل تعزيز قدرة الوزارات و المؤسسات والهيئات العامة و البلديات لوضع استراتيجيات لتنفيذ السياسات العامة، من خلال تبني معايير قياس الأداء على المستويين الفردي و المؤسسي.

المراجع

أولا المراجع العربية:

- بن حليم، مصطفى. (1992). صفحات مطوية من تاريخ ليبيا السياسي. منشورات بريطانيا العظمى.
- جراهام، كول، و هابز، استيفن. (1996). إدارة المنشآت العامة. ترجمة محمد عبد الكريم. القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع.
- حبيب، هنري. (1981) ليبيا بين الماضي والحاضر. ترجمة شاكر إبراهيم. طرابلس: المنشأة العامة للنشر والتوزيع.
- ديوان المحاسبة ليبيا . التقرير السنوي 2016. <http://audit.gov.ly/home/reports.php>
- السواط، طلق و سندي، طلعت و الشريف، طلال. (2007). الإدارة العامة المفاهيم – الوظائف – الأنشطة. جدة: دار حافظ.
- صندوق السلام (2016). مؤشرات الدولة الفاشلة. <http://ffp.statesindex.org/rankings>
- الشريف، علي. (1999). إدارة المنظمات الحكومية. الإسكندرية: الدار الجامعية.
- الشيخ، محمد. (2015). ليبيا بين جماعات العنف والديمقراطية المتعثرة، مجلة المستقبل العربي، 37 (37)، 432، ص ص 124-136.
- طاشمة، بومدين (2012) التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي العدد السابع/ جوان دفاتر السياسة والقانون.
- العبيدي، آمال. (2008). الثقافة السياسية في ليبيا. ترجمة محمد زاهي المغربي. بنغازي: منشورات جامعة بنغازي.
- الكايد، زهير . (2003). الحكمانية قضايا وتطبيقات. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- الكيخيا، منصور. (2007) القذافي وسياسة التناقضات. مراجعة يوسف المجريسي. مؤسسة الدراسات الليبية أكسفورد.
- مرشد، سمير اسعد. (1988) "مفهوم الكفاية والفعالية في نظرية الإدارة العامة." مجلة الاقتصاد والإدارة جامعة الملك عبد العزيز، ص ص 203-237.
- مسكوني، صبيح. (1982). مبادئ القانون الإداري الليبي. بنغازي: الكتاب والتوزيع.
- المغربي، زاهي ، و الحصادي، نجيب. (2016). التحول الديمقراطي في ليبيا: تحديات ومالات وفرص. طرابلس: المنظمة الليبية للسياسات والاستراتيجيات.
- المغربي، محمد زاهي. (2005). الإصلاح الاقتصادي والتنمية الديمقراطية: المتطلبات السياسية والقانونية والمؤسسية للخصخصة ليبيا نموذجاً. في المنصوري، عبد الجليل آدم، والفارسي، عيسى حمد، والخصخصة في الاقتصاد الليبي، بنغازي: مركز بحوث العلوم الاقتصادية، ص ص 33-62.
- المغربي، محمد زاهي. (2006). الدولة والمجتمع المدني في ليبيا. ليبيا: مؤسسة عراجين.
- النمر، سعود، و خاشقجي، هاني، و محمود، محمد، و حمزاوي، محمد. (2013) الإدارة العامة الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة. الرياض: مكتبة الشقري.
- هيدي، فيريل. (1999) الإدارة العامة منظور مقارن ترجمة محمد القريوتي دار المسيرة عمان الاردان.

Ahmed , Abuagela (2012) Examination Of The Public Policy Process In Libya , Unpublished Ph.D. Thesis University Of Salford, Salford, UK.

Bangura, Y. (2000) Public Sector Restructuring: The Institutional And Social Effects Of Fiscal, Managerial And Capacity-Building Reforms, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Dasand, N & Marc E. (2017). The Politics-Bureaucracy Interface In Developing Countries. public administration and development.

Department of Economic and Social Affairs (DESA). (2004). Public Administration Country Profile Libya. New York: United Nations. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023273.pdf>.

El Fathaly, O.I, Palmer, M. & Chackerian, R., (1977) Political development and bureaucracy in Libya, Lexington, MA: Lexington Books.

Haque, M. Shamsul. (1996) 'The Contextless Nature of Public Administration in Third World Countries', International Review of Administrative Sciences 62(3): 315-329.

Honadle, B. W. (1981) 'A Capacity-Building Framework: A Search For Concept And Purpose', Public Administration Review, Vol.41, 5 575-580.

Hughes, Owen E.(2003) Public Management and Administration: An Introduction, New York: Palgrave Macmillan.

Jahan, F., & Shahan, A. M. (2008). Politics-bureaucracy relationship in Bangladesh: Consequences for the Public Service Commission. Public Organization Review, 8, 307-328.

Jahan, F., & Shahan, A. M. (2012). Bureau bashing and public service motivation: A case for the civil service of Bangladesh. International Journal of Public Administration, 35, 272-384.

Jreisat ,J. (2012). Rethinking Administrative Capacity Development: The Arab States , Public Organiz Rev (2012) 12:139-155.

Meyer-Sahling, J. (2009) 'Varieties of Legacies: A Critical Review of Legacy Explanations of Public Administration Reform in East Central Europe'. International Review of Administrative Sciences, Vol. 75, 3, 509-528.

Naur, M. (1986) *Political Mobilization and Industry in Libya*, Denmark: Akademisk Forlag.

Obeidi, A. (2008). " Political Elites in Libya Since 1969 ". In *Libya Since 1969*. Edited by Vandewalle, D. Palgrave Macmillan.

Pargeter, A. (2006) *Libya: Reforming the Impossible?*, *Review of African Political Economy*, Vol.33, and 108,219–235.

Peters, B.G. (2010) *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Routledge, London.

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. McGraw–Hill International.

Rashid Ahmed (2014) *The role of the bureaucracy in policymaking in Bangladesh* *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 2014 Vol. 36, No. 2, 150–161.

Schwarz, Rolf. (2008). *The political economy of state–formation in the Arab Middle East: Rentier states, economic reform, and democratization*, *Journal Review of International Political Economy*, Volume 15, Issue 4, pp599–621.

Svara, J. H. (2006). *Introduction: Politicians and administrators in the political process – A review of themes and issues in the literature*. *International Journal of Public Administration*, 29, 953–976.

Vandewalle, D (2008) *Libya Since 1969: Qadhafi's Revolution Revisited*, Macmillan.

Vandewalle, D (2012) *A History of Modern Libya*, UK: Cambridge University Press.

Vandewalle, D. (1998) *Libya since Independence: Oil And State–Building*, UK: L.B.Tauris & Co Ltd.

Verschuere, Bram. (2009). *The role of public agencies in the policy–making process: rhetoric versus reality*. *Public Policy And Administration*, 24(1), 23–46.