



المركز الليبي للدراسات
ورسم السياسات

دراسات وسياسات

مجلة علمية تصدر عن
المركز الليبي للدراسات
العدد الثالث، السنة الأولى 2023م



في هذا العدد

- 1 استراتيجية تطوير القطاع النفطي في ليبيا: دراسة استشرافية
- 2 السياسات العامة والتخطيط الإستراتيجي العلاقة والارتباط
- 3 القضاء الليبي: التحديات والإصلاح المطلوب
- 4 ندوة الحكم المحلي في ليبيا
- 5 شد الأطراف الدولية والمحلية لحبل باتيلي إلى أين؟
- 6 نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد
- 7 نبذة تعريفية حول كتاب: السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل



دراسات وسياسات

مجلة ربع سنوية تعنى بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية في ليبيا

العدد الثالث ، السنة الأولى 2023م

كل ما ورد في الأوراق يعبر عن الرأي الباحثين ولا يتحمل المركز المسؤولية عن مضمونها

الفهرس

1. معايير وضوابط المشاركة في مجلة دراسات وسياسات 4
2. الافتتاحية 5
3. استراتيجية تطوير القطاع النفطي في ليبيا: دراسة استشرافية 6
4. السياسات العامة والتخطيط الإستراتيجي العلاقة والارتباط 29
5. القضاء الليبي: التحديات والإصلاح المطلوب 45
6. ندوة الحكم المحلي في ليبيا 63
7. شد الأطراف الدولية والمحلية لحبل باتيلي إلى أين؟ 68
8. نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد 95
9. نبذة تعريفية حول كتاب: السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل 118

معايير وضوابط المشاركة في مجلة دراسات وسياسات

هيئة تحرير مجلة دراسات وسياسات ترحب بمشاركة المختصين بالشأن الليبي في المجالات السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية مع مراعاة الضوابط التالية عند إعداد البحوث والتقارير:

- 1) ألا تكون المادة قد نشرت من قبل.
- 2) المادة معدة بتطبيق Word وعدد الكلمات ٥ آلاف كلمة للبحوث و1500 كلمة للتقارير وملخصات الكتب.
- 3) الخط المعتمد Arabic typesetting حجم 14.
- 4) تراعي المادة التقسيم والهيكل والضوابط المنهجية العلمية المتعارف عليها في إعداد الأوراق البحثية والاعتماد على المراجع والمصادر الدقيقة وإثباتها كهوامش أسفل كل صفحة على أن تدرج على النحو التالي:
- كتاب عربي: اسم المؤلف ثم عنوان الكتاب ثم مكان النشر واسم الناشر وتاريخ النشر ورقم الصفحة، وعلى الصورة اللاحقة:
المهدي ساسي: أوراق في الاقتصاد الليبي: دراسة تحليلية للاقتصاد الوطني (القاهرة: دار وهبة للطباعة والنشر، 2007)، 29.

- في حال تكرار المصدر يدرج كما يلي: ساسي، أوراق في الاقتصاد الليبي، 42.
- كتاب باللغة الانجليزية: نفس الترتيب للمرجع العربي وعلى الصورة اللاحقة:

Hanna Batatu, The Old Social Class and the Revolutionary Movements of Iraq (Princeton: Princeton University Press, 1978), 40.

- تكرار المرجع: Batatu, The Old Social Class, 44.
- مقالة في دورية عربية: اسم الكاتب وعنوان المقالة واسم الدورية أو الموقع وعدد الإصدار

صلاح الصلاحي، «الثورة في عامها الثالث»، ليبيا المستقبل، السنة الأولى، العدد ١٢.

- تكرار المرجع: الصلاحي، «الثورة في عامها الثالث»، 12.
- مقالة في دورية إنجليزية: بنفس ترتيب المقالة في دورية عربية:

Linda T. Darling, "Contested Territory: Ottoman Holy War in Comparative Context," Studia Islamica, 91 (2000): 145.

- تكرار المرجع: Darling, "Contested Territory," 149.
- خبر أو تقرير في صحيفة يومية، عربية أو أجنبية: ليبيا المستقبل، 11 مايو 2012.

The Guardian, 8 August 2005.

-مراجع الإنترنت تضاف إلى اسم الكاتب وعنوان الدراسة أو البحث أو التقرير أو الخبر أو المقالة أو رابط المادة.

ملاحظة: للمركز الحق في التعديل في المادة بما يناسب سياسات وضوابط النشر وفي عدم نشر البحث أو التقرير، على أن يُخطر الباحث في مدى زمني لا يتعدى أسبوعين من تاريخ الاستلام.

الافتتاحية

يصدر العدد الثالث من مجلة "دراسات وسياسات" تحت إشراف المركز الليبي للدراسات ورسم السياسات، ولا زالت الأوضاع في ليبيا، على المستوى المؤسسي تعاني الانقسام، على الصعيد السياسي، والاقتصادي، والقضائي، الأمر الذي خلق بيئة معقدة؛ يستعصي معها تبني سياسات عامة، قادرة على تحقق قدر مقبول من الحكامة والرشد، بل وتفسيح المجال واسعا لاستشراء الفساد، وتعقيد شبكاته.

تحاول مجلة "دراسات وسياسات" من خلال ما تنشره من ورقات علمية رصينة، الإسهام في نشر معرفة مواكبة؛ لإمداد الفاعلين بموجهات معرفية، يمكن أن تسهم في تفكيك، وتحليل المشكلات ومن ثم؛ المشاركة في اقتراح بعض الحلول، التي من الممكن أن تجد طريقها لعلاج بعض تلك المشكلات، وحلحلة عدد من المخبثات، التي تعاني منها المؤسسات الحكومية بشكل عام.

كما تبنت المجلة نشر الحواريات، والندوات، والمؤتمرات، التي ينظمها المركز، والتي يُدعي لها باحثون، وخبراء من القطاع الحكومي والخاص، بالإضافة إلى المهتمين من المجتمع المدني، والتي تتمحور موضوعاتها حول استشراق المستقبل، ومناقشة مطالبه، ومعالجة القضايا الراهنة، التي تشغل المواطن.

يناقش العدد الثالث " عددا من البحوث المهمة منها: " سبل نجاح استراتيجية تطوير القطاع النفطي في ليبيا " التي أعلنتها حكومة الوحدة الوطنية، حيث ناقش الباحث "حسن شحات" التحديات التي تواجه إنتاج النفط، ومقومات نجاح خطة الحكومة لتطوير هذا القطاع الحيوي. قسم السياسة المحلية والعلاقات الدولية بالمركز اختار موضوعا مهما للحكومة والدولة؛ لتسيير برامجها وتحقيق أهدافها، ويُعد مقياسا للنجاح؛ إذا ما تم استيعابه بشكل جيد، ألا وهو "السياسات العامة، والتخطيط الاستراتيجي العلاقة والارتباط"، كما اعتنت المجلة بنشر فعاليات ندوة "الحكم المحلي في ليبيا" التي نظمها المركز، والتي دعا لها نخبة من الخبراء والباحثين، حيث ناقشت أبرز التحديات الرئيسية، التي واجهت تجربة الإدارة المحلية في ليبيا، منذ صدور قانون الحكم المحلي عام ٢٠١٢، إلى غيرها من الورقات المهمة، التي تناولت المشهد السياسي وتعقيداته، والمؤسسة القضائية، وما تواجهه من تحديات، بالإضافة إلى طرح مقارنة وطنية لمكافحة الفساد.

يُسعدنا تلقي اقتراحاتكم ومساهماتكم
رئيس التحرير: صلاح الشامخ

استراتيجية تطوير القطاع النفطي في ليبيا: دراسة استشرافية

حسان شحات

باحث في العلوم الاقتصادية

مقدمة:

تعد ليبيا إحدى الدول النفطية الرائدة، التي تتميز بإمكانيات تنموية هائلة، إذ تصنف من بين الدول النفطية التي تمتلك كبرى الاحتياطيات النفطية في العالم، بالإضافة إلى قربها الجغرافي من الاتحاد الأوروبي، الذي يشكل أكبر كتلة اقتصادية، وشراكة تجارية مهمة للصادرات الليبية. كما أن ليبيا تلعب دوراً حيوياً، في إطار عضويتها في منظمة الدول المصدرة للنفط (أوبك)، التي انضمت إليها منذ عام 1962، وبذلك، يعتبر قطاع النفط هو المصدر الرئيس للدخل في ليبيا، وتعتمد السياسة الاقتصادية الليبية بشكل عام على إيرادات النفط. ويتأثر الاقتصاد الليبي بشكل كبير؛ بتقلبات أسعار النفط في السوق العالمي، وبالمخاطر التي يمكن أن تحد من إنتاجه، ويمكن أن تؤثر الصدمات في القطاع النفطي سلباً على كافة المؤشرات الاقتصادية، بما في ذلك حالة المالية العامة، وميزان المدفوعات، والنمو الاقتصادي.

وما تزال ليبيا تواجه تحديات اقتصادية عديدة، فعلى المستوى المحلي، تعاني البلاد من نزاع حاد، وانقسام في الحكومة، حيث تشهد الأنشطة الاقتصادية، وخاصة النفطية في ليبيا قيوداً؛ بسبب الاشتباكات المتكررة حول مرافق البنية التحتية للنفط؛ بهدف السيطرة عليها. وعلى المستوى الخارجي، فقد تأثر الاقتصاد الليبي سلباً نتيجة الحرب الروسية الأوكرانية، ومن قبلها جائحة كورونا، وتعطل سلاسل الإمداد، تسببت هذه التحديات في ارتفاع التضخم بشكل مستمر، وانخفاض في إنتاج النفط، وارتفاع معدلات البطالة؛ مما تسبب في تدهور مستوى المعيشة؛ لذا يمكن القول إن ليبيا تمثل مناخاً اقتصادياً، واستثمارياً مليئاً بالتحديات. ونظراً لما يتسم به القطاع النفطي من ظاهرة التركيز (الاعتماد على قطاع النفط)، فإن الحاجة ملحة لوضع خطط استراتيجية لتطوير هذا القطاع الحيوي وتنميته؛ بما ينعكس إيجاباً على تنمية باقي القطاعات الاقتصادية، ولكن يبقى أي إصلاح اقتصادي حقيقي، أو وضع خطط استراتيجية لتنمية قطاع النفط؛ رهين تحسن مستوى الأمن والاستقرار في البلاد، ومكافحة الفساد، وتحسين إدارة الموارد العامة، وتحسين جودة التعليم، والتدريب المهني للشباب.

مشكلة الدراسة:

رغم ما تملكه ليبيا من احتياطات ضخمة من النفط، إلا أنها تعاني ظروفًا داخلية صعبة؛ نتيجة اندلاع حرب أهلية، وانقسامات سياسية؛ أثرت سلبًا على إنتاج قطاع النفط، أدت إلى تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للسكان، في ظل هذه الظروف، أعلنت الحكومة الليبية عن استراتيجية وطنية؛ لتطوير قطاع النفط، ورغم أن وجود استراتيجية لتطوير القطاع النفطي، وتعزيز قدراته، وتعظيم القيمة المضافة له، يُعد أهمية كبرى، وأولية للاقتصاد الليبي، إلا أنه قد تثار عدة أسئلة، من أهمها، ما هي سبل نجاح هذه الاستراتيجية؟ علاوة على أسئلة فرعية أخرى وهي:

- 1 - ما هي أهمية قطاع النفط للاقتصاد الليبي؟
- 2 - ما هي التحديات التي تواجه إنتاج النفط؟
- 3 - ما هي مقومات نجاح الخطة الاستراتيجية لتطوير قطاع النفط الليبي؟

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى ما يلي:

- 1 - الوقوف على أهمية النفط في الاقتصاد الليبي.
- 2 - بيان التحديات التي تواجه إنتاج النفط بصورة مستدامة.
- 3 - تعيين محاور وآليات تطوير القطاع النفطي في ليبيا.

أهمية الدراسة:

يمثل القطاع النفطي أحد أهم القطاعات الواجب تطويرها في الاقتصاد الليبي، الذي يعتمد بصورة رئيسة على النفط، ولذلك، فإن تحديد محاور هذه الإستراتيجية وبيان آلياتها، يمكن أن يكون ذا أولوية لصانعي القرار في ليبيا.

فرضيات الدراسة:

إن تنفيذ إصلاحات اقتصادية وتعزيز البنية التحتية النفطية، من المحتمل أن يتيح فرصة لنجاح الخطط الإستراتيجية لصناعة النفط في ليبيا. ويتوقع أن تؤدي هذه الخطط إلى زيادة القدرات الإنتاجية والاستكشافات الجديدة، ولكن يتطلب ذلك تحقيق الاستقرار السياسي في البلاد.

منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي في تحليل تطورات النفط في الاقتصاد الليبي، وبيان أهم تحدياته. بالإضافة إلى الوقوف على محاور وآليات إستراتيجية تطوير القطاع النفطي مستقبلاً، علاوة على استخدام مصفوفة التحليل الرباعي SWOT؛ للوقوف على أهم نقاط

القوة والضعف، والفرص والتحديات، عند وضع خطة إستراتيجية لصناعة النفط في ليبيا. ولذلك، يتم تقسيم الدراسة إلى أربعة أقسام، يتناول القسم الأول تطور القطاع النفطي ومساهمته في الاقتصاد الليبي، بينما يتناول القسم الثاني دور ليبيا الإقليمي، والدول في إطار عضويتها في منظمة الأوبك وشركائها التجاريين، أما القسم الثالث فيتناول أبرز التحديات التي تعيق نمو قطاع النفط في ليبيا، وأخيراً يتناول القسم الرابع مقومات نجاح الخطط الإستراتيجية لقطاع النفط الليبي.

القسم الأول: - تطور القطاع النفطي ومساهمته في الاقتصاد الليبي.

قبل اكتشاف النفط، كان الاقتصاد الليبي يعتمد بصورة رئيسة على الزراعة التي كانت تشغل أكثر من 70٪ من اليد العاملة، وتساهم بنحو 30٪ من الناتج المحلي الإجمالي. منذ الاستقلال عام 1951، والاقتصاد الليبي يعتمد بالأساس على النفط، حيث يمثل قطاع المحروقات نحو 72٪ من الناتج المحلي الإجمالي و93٪ من الإيرادات العامة و95٪ من عائدات الصادرات. وتعتبر ليبيا ضمن أقل الاقتصاديات النفطية تنوعاً في العالم، ويتناول هذا القسم تطور اكتشاف النفط في ليبيا ومساهمته في الاقتصاد.

أولاً: - موجز تاريخي لتطور إنتاج النفط قبل عام 2011:

في عام 1958، تم الكشف عن أول إنتاج تجاري للنفط في حوض سرت، ببئر A1-32 (حقل باهي)، وفي السنوات التالية تم اكتشاف 22 حقلاً عملاقاً، وأكثر من 25 حقلاً كبيراً، مما جعل منطقة الحوض واحدة من المناطق البترولية الرائدة في العالم، وقد بدأ الاستكشاف النفطي في ليبيا في أواخر عام 1953 بالاستطلاع الإقليمي للجيولوجيا السطحية؛ وذلك بموجب تصاريح استكشاف خاصة، وفي يونيو 1955، دخل قانون النفط الليبي (القانون رقم 25/1955) الذي ينظم استكشاف واستغلال النفط حيز التنفيذ، وبنهاية هذا العام، تم منح 47 امتيازاً لعدد من الشركات المختلفة، يغطي مساحة نحو 520 ألف كيلومتر مربع، هذه الخطوة التي جاءت بموجب قانون النفط الليبي، ساهمت بشكل كبير في تسريع العملية الاستكشافية، وتطوير صناعة النفط في ليبيا، وجعلتها واحدة من المناطق الرائدة عالمياً في صناعة البترول.

ومنذ مطلع عام 1959، تم اكتشاف احتياطات نفطية ضخمة في ليبيا، مما أدى إلى تحول سريع للاقتصاد الوطني من الاعتماد على المساعدات الدولية وإيجار القواعد الجوية الأمريكية والبريطانية، إلى امتلاكه ثروة نفطية ضخمة، وذلك نتيجة الرواسب البترولية في كل من طرابلس وبرقة، وتزايد الدخل القومي بشكل كبير؛ ونتيجة لذلك شهدت ليبيا توسعاً ضخماً في الخدمات الحكومية، ومشاريع البناء العملاقة، ونمواً اقتصادياً ملحوظاً، رغم ارتفاع تكاليف المعيشة.

وبعد الانقلاب على النظام الملكي في سبتمبر 1969، باشر نظام القذافي بقطع العلاقات التي

كانت تربط النظام الملكي ببريطانيا والولايات المتحدة، واتبع سياسات جديدة، أسفرت عن زيادة أسعار النفط، وضمن مشاركة ليبيا بنسبة 51٪ في أنشطة شركات النفط، كما تم تأمين عدة شركات نفطية. ومن أهم مميزات قطاع النفط في ليبيا، هو جودة خام النفط المنتج من حيث الكثافة، وقلّة الشوائب، والقرب من أسواق الاستهلاك العالمية، الأمر الذي قلل من تكلفة النقل، والحركة، والتسويق. ومنذ منتصف الستينات من القرن الماضي، أصبح النفط هو المورد الأساسي للاقتصاد الليبي.

لسنوات عديدة شكل النفط عاملاً مؤثراً في كافة أشكال الحياة الليبية، وساهم في إحداث تغييرات جوهرية، وقد قامت ليبيا بصياغة وتنفيذ خطط تنموية طموحة (الخطة الثلاثية 1973 - 1975، والخطة الخمسية 1976 - 1980، والخطة الخمسية الثانية 1981 - 1986)، وساهمت تلك الخطط في خلق بنية تحتية اقتصادية كبيرة، كما نجحت في تحقيق اكتفاء ذاتي من بعض السلع الأساسية، ووضعت نواة لمشاريع متطورة للصناعات الخفيفة والمتوسطة والإستراتيجية، التي وجهت إليها موارد استثمارية ضخمة، طيلة ثلاثة عقود من التنمية، وكانت الإيرادات النفطية هي المكون الرئيسي الممول لكل تلك الخطط التنموية.

ثانياً: - مساهمة النفط في الاقتصاد الليبي.

تلعب صناعة النفط والغاز الطبيعي دوراً كبيراً في اقتصاد ليبيا، ورغم التقلبات في إنتاج النفط بسبب الحروب وCOVID-19، فإن النفط ما يزال المصدر الرئيس للدخل في البلاد، حيث شكلت عائدات النفط أكثر من 50٪ من إجمالي الإيرادات في عام 2020. كما تساهم موارد النفط والغاز بشكل كبير في تجارة الصادرات الليبية، حيث يمثل الوقود المعدني أكثر من 95٪ من إجمالي الصادرات في عام 2021. كما أن ليبيا هي رابع منتج للغاز الطبيعي في القارة الإفريقية، ويمكن تناول تطور الإنتاج النفطي ومساهمة النفط في الاقتصاد كما يلي:

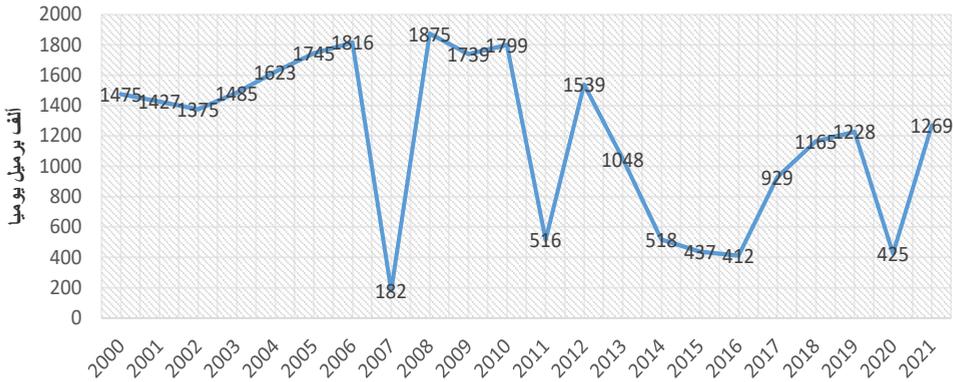
1- تطور حجم إنتاج النفط في ليبيا:

تمتلك ليبيا أكبر احتياطات مؤكدة من النفط الخام في إفريقيا، حيث تمتلك 48,4 مليار برميل من احتياطات النفط الخام المؤكدة، وفق بيانات «بيرتيس بتروليوم BP»، ما يعادل حصة قدرها 4,1٪ من احتياطي منظمة الدول المصدرة للنفط. ويمثل قطاع النفط الليبي نحو 98٪ من عوائد الصادرات الليبية في عام 2021، كما تشغل الترتيب التاسع من حيث الأكثر امتلاكاً للاحتياطات عالمياً بحصة 3٪.

ويوضح الشكل رقم (1)، تطور حجم إنتاج النفط في الدولة الليبية خلال الفترة (2000-2021)، وقد وصل إنتاج النفط في ليبيا إلى مستويات قياسية بلغت نحو 1,87 مليون برميل يوميا عام 2008، وفي عام 2010 سجل نحو 1,79 مليون برميل من النفط يوميا، أي قبل الأحداث السياسية في ليبيا، وفي الوقت الحالي تحاول ليبيا العودة إلى مسارات إنتاج ما قبل عام 2010 ولكن ما زالت هذه المحاولات دون المستوى المطلوب، حيث سجلت الدولة الإفريقية

أقل إنتاج نفطي لها في عام 2016، عند حوالي 412 ألف برميل نفط يوميا، ونحو 1.27 مليون برميل يوميا في عام 2021، بزيادة تفوق 840 ألف برميل يوميا مقارنة بالعام السابق..

شكل رقم (1)
حجم إنتاج النفط خلال الفترة (2000-2021)



Source: Jessica Aizarani. (2023). Oil production in Libya 2000-2021. Statista. Mar 2. <https://www.statista.com/statistics/265194/oil-production-in-libya-in-barrels-per-day/>.

2 - مساهمة النفط في الناتج المحلي الإجمالي :

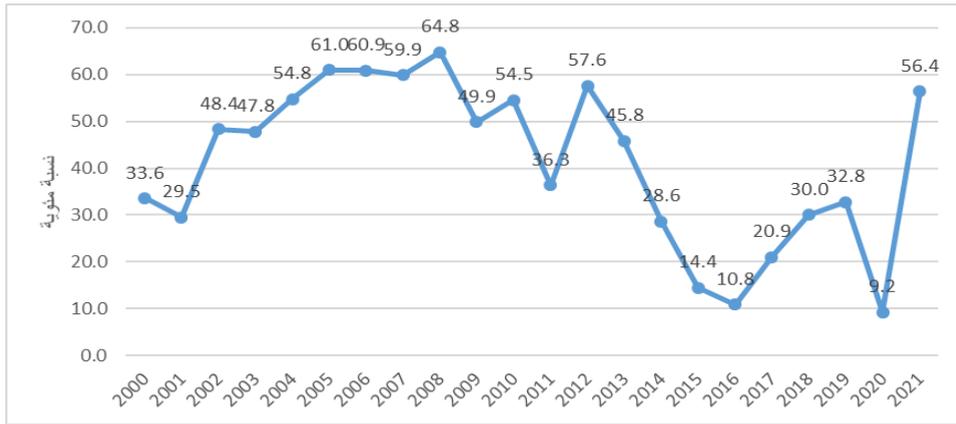
ويعد النفط الليبي هو المصدر الأساسي للإيرادات الحكومية، ومن ثم فمن الطبيعي الإشارة إلى تأثير هذه الإيرادات بعوامل داخلية كالصراعات السياسية وأخرى خارجية كتقلبات أسعار النفط. ومما يؤكد ذلك حالة التقلب الشديد التي تشهدها الإيرادات العامة الحكومية في ليبيا خلال السنوات الأخيرة.

ومما يؤكد أهمية إيرادات الموارد النفطية هو مساهمتها في الناتج، التي تطورت عبر الزمن حيث يوضح الشكل رقم (2)، نسبة مساهمة الإيرادات النفطية إلى الناتج، حيث بلغت ذروتها عند 64.8% عام 2008 مقابل 10.8% عام 2016. ويوجد اتجاه عام من التذبذب

الحداد في هذه النسبة بين عام وآخر وهو مرتبط بصورة أو بأخرى بحالة عدم الاستقرار السياسي الدولي أو المحلي الذي تعيشه ليبيا منذ سنوات.

شكل رقم (2)

نسبة مساهمة القطاع النفطي في الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي

3- مساهمة القطاع النفطي في الصادرات :

رغم معاناة الاقتصاد الليبي منذ عام 2014 نتيجة الحرب الأهلية، ثم الآثار السلبية لحرب الروسية الأوكرانية، مروراً بجائحة كورونا، أدت كل هذه الأزمات إلى آثار سلبية كبيرة على التجارة الخارجية في الاقتصاد الليبي، كما أن الاقتصاد الليبي يعتمد بشكل كبير على مورد طبيعي غير مستقر وهو النفط كمصدر أساسي للدخل الذي بدوره يتأثر بظروف الأسواق العالمية للنفط حيث تشكل الصادرات النفطية أكثر من 96٪ من إجمالي الصادرات، لذلك يؤثر النفط على الاقتصاد الليبي لكونه مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بسعر هذه السلعة دولياً، لذلك تتأثر ليبيا بأي تقلبات في التجارة الخارجية العالمية مما قد ينعكس بشكل مباشر على هيكل الميزان التجاري المتمثل في صادرات وواردات الدولة الليبية.

وبذلك، يعتمد الاقتصاد الليبي بشكل مضطرب على النفط كمصدر رئيس للدخل، مما

يزيد من درجة الانكشاف على العالم الخارجي ويجعله عرضة للتقلبات تبعا لتقلبات أسعار الطاقة في الأسواق الدولية. يمكن تبين ذلك من خلال النظر في حجم التجارة الخارجية والصادرات النفطية، حيث شهد حجم التبادل التجاري بين ليبيا والعالم الخارجي ارتفاعاً خلال الفترة من 2018 إلى 2021، جدول رقم (1) حيث بلغ في المتوسط نسبة 30,9٪. وقد ارتفع حجم الصادرات في المتوسط بنسبة 53,8٪، مما ساهم في زيادة حجم التجارة الخارجية التي شهدت ارتفاعاً ملحوظاً في عام 2021، وذلك بسبب استئناف إنتاج وتصدير النفط الخام بعد توقفه خلال عام 2020. ويشير مؤشر نسبة حجم التجارة الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى استمرار ارتفاع درجة الانكشاف على العالم الخارجي، حيث ارتفعت من 53,5٪ في عام 2018 ثم إلى 60,5٪ في عام 2019، ثم انخفضت إلى 43,2٪ في عام 2020، ولكنها ارتفعت مرة أخرى إلى 112,0٪ في عام 2021. ويدل ذلك على أن الاقتصاد الوطني الليبي متأثر بشكل كبير بالتغيرات والظروف الخارجية نظراً للاعتماد المفرط على النفط كمصدر رئيس للصادرات.

جدول رقم (1)

حجم التجارة الخارجية خلال الفترة (2018-2021) - مليار دولار

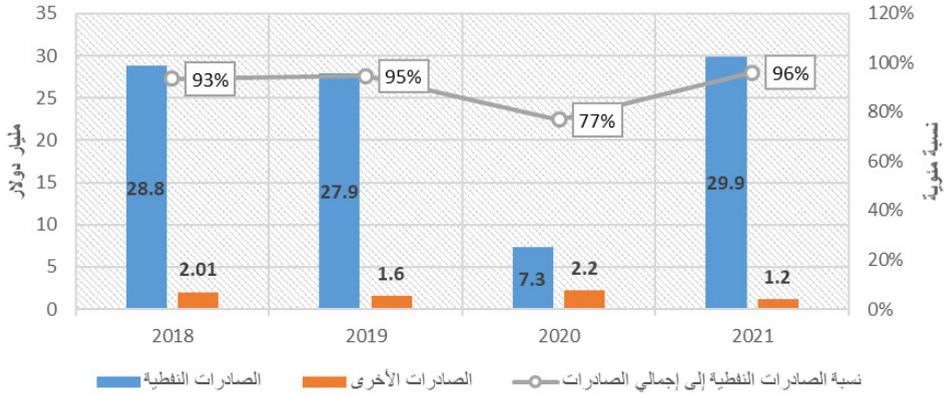
البند	2018	2019	2020	2021
الصادرات	30.8	29.5	9.4	31.1
الواردات	13.4	15.5	12.3	17
الميزان التجاري	17.4	14	-2.9	14.1
حجم التجارة الخارجية	44.2	45	21.7	48.1
حجم الناتج المحلي الإجمالي	82.5	74.4	50.3	42.8
درجة الانكشاف (%)	53.5	60.5	43.2	112

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، إدارة البحوث والإحصاء، النشرة الاقتصادية، 2018-2021.

يوضح شكل رقم (3) سيطرة الصادرات النفطية على إجمالي الصادرات الليبية، فقد بلغت الصادرات النفطية نحو 30 مليار دينار عام 2021، ارتفاعاً من نحو 7,3 مليار دينار عام 2020، وقد مثل نسبة من إجمالي الصادرات في نفس العام. حيث صدرت ليبيا ما مجموعه 30,8 مليار دولار، مما يجعلها رقم 67 مصدراً في العالم. وخلال السنوات الخمس الماضية، تغيرت صادرات ليبيا بمقدار 10,5 مليار دولار من 20,3 مليار دولار في عام 2016 إلى نحو 31 مليار دولار في عام 2021. وتتوزع صادرات النفط بين حوالي 27 مليار دولار نفط خام،

ونحو 1,94 مليار دولار من الغاز الطبيعي، ونحو 592 مليون دولار من البترول المكرر، فيما تأتي خردة الحديد بقيمة 336 مليون دولار، والذهب بقيمة 236 مليون دولار، وهو ما يعني تركيز الصادرات الليبية

شكل رقم (3)
نسبة الصادرات النفطية إلى إجمالي الصادرات في ليبيا (2018-2021)



المصدر مصرف ليبيا المركزي، إدارة البحوث والإحصاء، النشرة الاقتصادية، 2021-2018.

وبناء على ذلك، ونتيجة للدور المتزايد للنفط في الاقتصاد الليبي، الذي يشكل نحو 70٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وأكثر من 95٪ من الصادرات، وحوالي 90٪ من الإيرادات الحكومية، يعني ذلك أن القطاع النفطي مؤثر وبشكل كبير على كافة القطاعات الاقتصادية وكذلك الإنفاق العام على الخدمات العامة والخدمات الاجتماعية، مما يجعل الاقتصاد وحياة الناس عرضة للتقلبات الخارجية، فعلى سبيل المثال، فقد انخفضت الإيرادات العامة بشكل حاد نتيجة انتشار جائحة كورونا في عام 2020، مما تسبب في انكماش الاقتصاد الليبي، وكذلك تسببت الحرب الأهلية في توقف الإنتاج النفطي وهو ما انعكس على تدهور الحالة المعيشة للسكان.

القسم الثاني: الدور الإقليمي والدولي لقطاع النفط الليبي

تعد ليبيا أحد الدول الفاعلة في إطار منظمة الأوبك، كما أن لها دورا في التجارة الدولية؛ لما تملكه من احتياطات نفطية ضخمة، وتعد شريكا تجاريا أساسيا لدول الاتحاد الأوروبي، ويمكن بيان هذا الدور من خلال ما يلي:

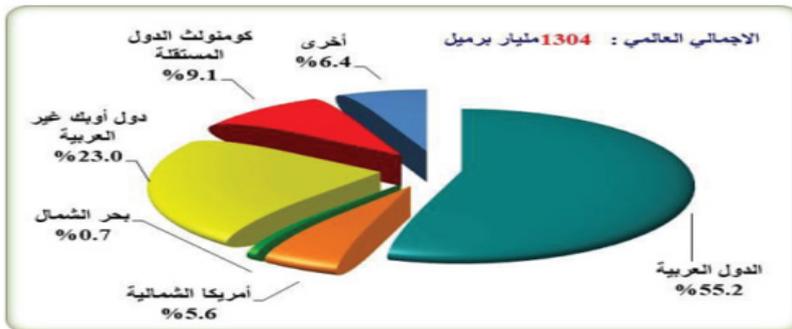
أولاً - دور ليبيا في إطار منظمة الأوبك.

تعتبر منظمة الدول المصدرة للنفط Organization of the Petroleum Exporting

Countries التي تعرف اختصاراً بمنظمة أوبك منظمة إقليمية ذات أثر دولي كبير، فهي منظمة حكومية دولية مكونة من 13 دولة، تأسست في 14 أيلول/سبتمبر 1960 في بغداد، من قبل الأعضاء الخمسة الأوائل، ومقرها الرئيس في فيينا عاصمة النمسا منذ عام 1965، وعلى هذا النحو، تعتبر ليبيا واحدة من أهم الدول في منظمة الأوبك، وتساهم ليبيا مع بلدان المنظمة في تحقيق الاستقرار والتوازن في سوق النفط العالمي، فمنذ ستينات القرن العشرين شهد إنتاج النفط طفرة في الاقتصاد الليبي، وأصبح أحد أقوى أعضاء منظمة «أوبك» OPEC آنذاك. وفي عام 1962 انضمت إلى منظمة «أوبك» كما أممت ممتلكات شركات النفط الأجنبية في منتصف السبعينات.

خلال عقد السبعينات من القرن الماضي، أصبحت ليبيا الدولة الرائدة في رفع أسعار النفط، ما دفع الدول المنتجة للنفط إلى العمل معها، من خلال منظمة الأوبك للاستفادة من الوضع الدولي. ففي عام 1970، واجهت شركات النفط العاملة في ليبيا موقفاً حرجاً، بعدما طلبت منها الحكومة الليبية خفض الإنتاج من 680 ألف برميل يومياً، إلى 500 ألف برميل فقط؛ من أجل الحفاظ على الثروة النفطية. وفي الوقت نفسه، توقفت قناة السويس في عام 1967 بسبب الحرب، ما أدى إلى ارتفاع أسعار النفط في ليبيا بمقدار 30 سنناً للبرميل لمدة خمس سنوات، وزادت الأسعار في الدول الأخرى المنتجة للنفط، مثل: العراق، ودول منطقة الخليج العربي، وإيران. ولهذا السبب، رأت الدول الأعضاء الأخرى في منظمة الأوبك، ضرورة تنسيق مواقفهم؛ من أجل الاستفادة من هذه الفرصة الدولية الجديدة. وكان ذلك بمثابة إنجاز مهم لمنظمة الأوبك، والدول النفطية في التحكم في أسعار النفط والحفاظ على ثروتها.

في عام 2021، ازدادت الاحتياطات النفطية للدول العربية لتصل إلى نحو 55.2٪ مقارنة بـ 48.5٪ من الاحتياطي المؤكد للنفط العالمي الخام عام 2018، شكل رقم (4). غير أن قدرات النفط الليبي ظلت محدودة؛ بسبب انعدام الاستثمار والعقوبات الاقتصادية، التي كانت مفروضة على النظام الليبي آنذاك، بحيث أصبح القطاع النفطي بحاجة ماسة إلى التكنولوجيا والرأس المال الأجانب؛ لزيادة إنتاج النفط والوصول إلى مستويات إنتاج نحو 2 مليون برميل يومياً.



شكل رقم (4)

احتياطات النفط الخام العالمية وفق المجموعات الدولية في عام 2021

المصدر: منظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط، تقرير الأمين العام السنوي، 2021

ثانياً: - أهمية النفط في التجارة الخارجية لليبيا.

تعتبر ليبيا من بين اللاعبين الرئيسيين في صناعة النفط في إفريقيا، وتعد الدولة الأكبر في القارة. من حيث حجم احتياطات النفط الخام، اعتباراً من عام 2021، حيث بلغت احتياطات النفط الخام المؤكدة في ليبيا 48,4 مليار برميل. وفي عام 2021، أيضاً تعد ليبيا واحدة من أكبر مصدري النفط الخام في إفريقيا بعد نيجيريا، حيث بلغ حجم الصادرات 1.1 مليون برميل يومياً.

وكما تم الإشارة سابقاً، فإن قطاع النفط يلعب دوراً حيوياً في التجارة الخارجية لدولة ليبيا، وفي بعض السنوات قد تتخطى نسبة الصادرات النفطية 90٪ من إجمالي الصادرات ما يجعل ليبيا دولة ذات أهمية كبيرة بالنسبة لشركائها التجاريين، وخاصة دول الاتحاد الأوروبي، التي تستحوذ على النصيب الأكبر من صادرات النفط الليبي.

1 - الشركاء التجاريون في الصادرات:

في عام 2021، شكلت ليبيا 8٪ من إمدادات النفط الخام إلى الاتحاد الأوروبي. وبتحليل اتجاهات التجارة السلعية لدولة ليبيا خلال الربع الأول من عام 2022، لم تظهر البيانات أي تغيير في حصص الشركاء التجاريين، حيث استحوذت الصادرات لمجموعة دول الاتحاد الأوروبي على نحو 68,8٪ من إجمالي الصادرات الليبية؛ لتحقيق بذلك النسبة الأكبر بين الشركاء التجاريين؛ ويعود سبب ارتفاع الأهمية النسبية للصادرات الوطنية لدول الاتحاد الأوروبي (منطقة اليورو)، إلى خصائص اقتصادات هذه البلدان، باعتبارها بلداناً صناعية، تعتمد بدرجة كبيرة على النفط الخام، في حين استقبلت الدول الآسيوية نسبة 18,3٪ من إجمالي الصادرات، فيما سجلت الصادرات إلى دول شمال ووسط وجنوب أمريكا تحسناً ملحوظاً؛ لتصل إلى 6,5٪ من إجمالي الصادرات، في حين بلغت حصة باقي دول العالم نحو 6,4٪ من إجمالي الصادرات.

وعلى مستوى البلدان، جاءت إيطاليا في المرتبة الأولى من بين أهم خمسة شركاء تجاريين لدولة ليبيا، حيث تصدر إيطاليا أكبر نسبة شراكة تجارية مع ليبيا بقيمة 10,1 مليار دولار، وبنسبة 33,6٪، جدول رقم (1)، يليها الصين بنسبة 16,6٪، ثم، إسبانيا بنسبة 10,14٪.

2- الشركاء التجاريون في الواردات:

تعد بلدان الاتحاد الأوروبي المصدر الرئيس لواردات ليبيا، حيث بلغت أهميتها النسبية خلال الربع الأول من 2022 نحو 51,4٪ من إجمالي الواردات، ويعود ذلك إلى الجوار الجغرافي، الذي يلعب دوراً رئيساً في زيادة حجم المبادلات التجارية بين ليبيا، ودول منطقة اليورو، فيما شكلت الدول الآسيوية ما نسبته 42,9٪ من إجمالي الواردات، في حين شكلت دول شمال ووسط وجنوب أمريكا والدول الأوروبية الأخرى النسبة الباقية. وتشير البيانات إلى ضعف

المبادلات التجارية بين ليبيا، الدول الإفريقية، وأستراليا، ونيوزيلندا.

وعلى صعيد أكبر الأسواق المصدرة لليبيا، يوضح الجدول رقم (2)، أن تركيا تعتبر أكثر البلدان المصدرة لليبيا بقيمة 1.49 مليار دولار، وبنسبة 11.12٪، تليها الإمارات العربية المتحدة بقيمة 1.44 مليار دولار وبنسبة 10.7٪، ثم الصين بقيمة 1.43 مليار دولار، وبنسبة 10.64٪، ثم بعد ذلك إسبانيا بقيمة 712 مليون دولار، وبنسبة 5.29٪.

جدول رقم (1): أهم الشركاء التجاريين لدولة ليبيا

الواردات			الصادرات		
نسبة من الإجمالي	مليار دولار	الدولة	نسبة من الإجمالي	مليار دولار	الدولة
11.1%	1.49	تركيا	33.6%	10.1	إيطاليا
10.7%	1.45	الإمارات العربية المتحدة	16.6%	4.9	الصين
10.6%	1.43	الصين	10.1%	3.1	إسبانيا
10.5%	1.42	إيطاليا	9.6%	2.9	فرنسا
5.3%	0.71	إسبانيا	3.4%	1.1	الإمارات العربية المتحدة

Source: WTO's Integrated Data Base

[.LBY/en/CountrySnapshot/org.worldbank.wits//:https](https://www.worldbank.org/country-snapshot/LBY/en/CountrySnapshot/org.worldbank.wits/)

القسم الثالث: - معوقات تطوير قطاع النفط في ليبيا.

هناك كثير من المعوقات المحلية والدولية التي تعيق تطور إنتاج النفط في ليبيا، فعلى المستوى المحلي، ما زالت آثار الانقسام السياسي تحد من قدرة ليبيا على تحقيق الاستقرار الاقتصادي، علاوة على تدهور البنية التحتية الناتجة عن الحرب الأهلية، وعلى المستوى الدولي، كان لجائحة كورونا ومن بعدها الحرب الروسية الأوكرانية تأثير سلبي ليس فقط على الاقتصاد الليبي، بل على العالم برمته.

أولاً: - عدم الاستقرار السياسي والمناخ الاقتصادي المحلي.

يعد الاستقرار السياسي أحد الأهداف الرئيسية التي تسعى إليها كافة النظم السياسية في العالم، وذلك لما يشكله الاستقرار من تأثيرات إيجابية على جميع مناحي الحياة في أبعادها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، كما يرتبط بقاء الأنظمة السياسية باستقرارها

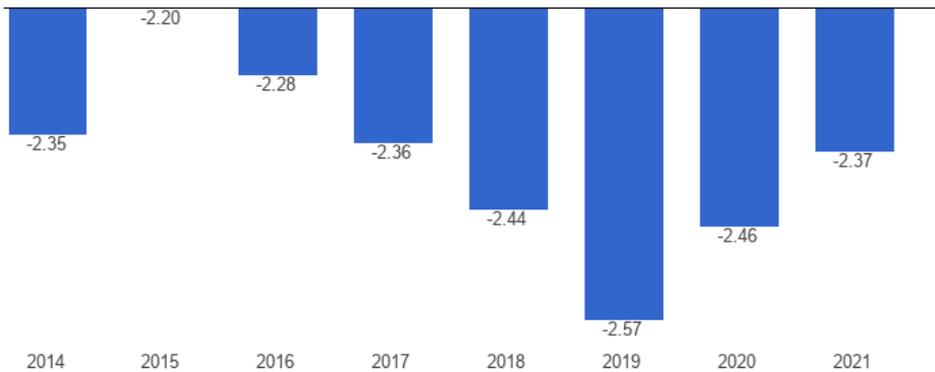
وقدرتها على الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المجتمع المختلفة.

ورغم تمتع ليبيا بإمكانيات تنموية ضخمة، إلا أنها تعرضت إلى حالة من الجمود السياسي والاجتماعي خلال عقود طويلة، كانت من الأسباب الأساسية في تفجير الثورة وبدء العمل الثوري لإسقاط نظام القذافي. فضلا عن وجود عوامل خارجية إقليمية ودولية، ساعدت في تفجير الثورة واتساعها لتشمل كامل أجزاء ليبيا تقريبا.. وبعد سقوط النظام السابق، أصبح الصراع من أجل السلطة مستقطبا بين عدة ميليشيات إقليمية، وتطورت العداوات على الإيديولوجيا والسياسة والأراضي. وتفاقت هذه التوترات لتتحول إلى نزاع عنيف عام 2014. التي أصبحت في الوقت ذاته عائقا أمام إعادة بناء مؤسسات الدولة الليبية. ونتج عن ذلك انقسام في المؤسسات الاقتصادية الليبية نتيجة ازدواج السلطتين التشريعية والتنفيذية.

1 - مؤشر الاستقرار السياسي وانعكاسه على الاقتصاد الليبي:

بحسب مؤشر الاستقرار السياسي Political stability index (-2,5 ضعيف، 2,5 قوي)، جاءت ليبيا في ذيل القائمة بين دول العالم، وقد جاء ترتيبها لدى 191 من أصل 195 دولة يشملها المؤشر، بقيمة -2,44 عام 2018، وهو ما يعني أن ليبيا دول تعاني عدم استقرار سياسي، والحالة من عدم الاستقرار من شأنها أن تعيق تدفق الاستثمارات الأجنبية وأن تهدد دخول استثمارات جديدة خوفا على الممتلكات والأرواح.

شكل رقم (5): مؤشر الاستقرار السياسي في ليبيا خلال الفترة (2014-2021)



Source: https://www.theglobaleconomy.com/Libya/wb_/political_stability

على الرغم من تراجع حدة النزاع الداخلي منذ عام 2021، فقد تسبب النزاع المسلح في إنهاك

الاقتصاد الليبي حيث بلغت تقديرات نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2021 حوالي نصف قيمته عام 2010 قبل بدء النزاع. ومنذ عام 2020. هناك مساع قوية للعودة بالبلد إلى طاقة إنتاج النفط ما قبل الانقسام السياسي والاضطرابات، تبلورت هذه المساعي من خلال صدور قرار مجلس الوزراء رقم (32) لعام 2012، باعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة النفط والغاز وتنظيم جهازها الإداري، وذلك للفصل بين الصلاحيات مع المؤسسة الوطنية للنفط لتصبح المؤسسة جهة تنفيذية فنية تدير شؤون إنتاج وتكرير وتصدير النفط والغاز في ليبيا، مع عدد من الشركات التابعة لها. وأُنيط وزراء النفط والغاز بالمسئولية السيادية والرقابية والإشرافية (فنية، مالية، تعاقدية) على القطاع والهيئات التابعة له (المؤسسة الوطنية للنفط وشركاتها).

2- ظاهرة التركيز في الاقتصاد الليبي (الاعتماد على قطاع النفط):

يعد الاقتصاد الليبي ضمن الأقل تنوعاً في العالم، فهو يعتمد على قطاع النفط والغاز بشكل أساسي، وقد أدت الاضطرابات السياسية والعمليات العسكرية التي وقعت في ليبيا منذ عام 2011، إلى انخفاض حاد في إنتاج ليبيا من النفط، ومنذ منتصف العام 2013 أصيبت الإيرادات النفطية بانتكاسة كبيرة بسبب إغلاق منشآت النفط، حيث انخفضت الصادرات النفطية إلى أقل من 400 ألف برميل يومياً في وقت كانت ليبيا تُصدر 1.7 مليون برميل يومياً سنة 2010، إضافة إلى تهوي أسعار النفط العالمية منذ يونيو 2014.

وتراجع إنتاج النفط بنسبة وصلت إلى 70% مع نهاية عام 2014، مما أفقد الاقتصاد الليبي مصدر الدخل الرئيس بالبلاد، الذي بدوره أدى إلى تعثر النمو الاقتصادي، وانكماش الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 80% عام 2014، ولا تقتصر الضغوط التي يتعرض لها الاقتصاد الليبي على تراجع إنتاج النفط وتصديره، وإنما تسبب الهبوط المتواصل في أسعار الخام عالمياً في تعرض البلاد لعجز مستمر في الموازنة العامة، وبلغ العجز المالي في ليبيا في هذه السنة حوالي 22.8 مليار دينار (16.04 مليار دولار) أي بنسبة 4.4% من الناتج المحلي الإجمالي، ورغم تخفيض مصرف ليبيا المركزي أجور القطاع العام وميزانية الدعم وتجميد معظم نفقات التنمية والبنية التحتية، إلا أن استنزاف احتياطات العملة الأجنبية كانت مستمرة، والتي كانت تحافظ على استقرار سعر الدينار الليبي.

3 - ضبابية المناخ الاقتصادي:

تواجه ليبيا تحديات اقتصادية واستثمارية كبيرة بسبب الوضع الأمني غير المستقر والمخاطر التي يشكلها وجود الميليشيات غير الحكومية والمرتزقة الأجانب والجماعات المتطرفة والإرهابية، بالإضافة إلى البيروقراطية الغامضة واللوائح المرهقة والنشاط الاستهلاكي واسع النطاق في الإدارة العامة. وهذا يعيق جهود تطوير القطاع النفطي وجعله أكثر جاذبية للاستثمار الأجنبي، ويؤثر على قدرتها على تلبية احتياجات إعادة الإعمار وتلبية طلب المستهلك الذي يعاني نقصاً شديداً. ومع ذلك، يجب الإشارة إلى أن ليبيا تمتلك موارد نفطية

ضخمة ومتنوعة، وتمتلك خبرة ومعرفته في القطاع النفطي. وبالتالي، فإن تحسين الأمن العام وتحسين البيئة الاستثمارية والخروج من الوضع الراهن وتطوير قطاع النفط والغاز بشكل مستدام وفعال يمكن أن يوفر فرصا للاستثمار الأجنبي وتحسين الاقتصاد الوطني.

4 - العقوبات وتعطيل إنتاج النفط الليبي:

منذ الثورة الليبية عام 2011، انتهجت الدول الغربية نهج العقوبات على القطاع النفطي في ليبيا من أجل الضغط على النظام السياسي السابق، ولكن امتدت انعكاسات مثل هذه القرارات على القطاع النفطي وقللت من فرص نموه. من جهة أخرى تعرض قطاع النفط الليبي لهزة عنيفة تصاعدت حدتها تدريجيا في منتصف أبريل 2022، وذلك على خلفية إغلاق آبار النفط وتعطيل الإنتاج، ووقف التصدير من الحقول الرئيسية في البلاد.

5 - تدهور البنية التحتية:

كان للصراع والانقسام السياسي أثر مدمر للبنية التحتية النفطية وحدث حرائق متعددة في آبار النفط، وتوقف قطاع النفط مرات عديدة نتيجة الصراع، كما تأثر أيضا النشاط غير الهيدروكربوني نتيجة تدمير البنية التحتية ومنشآت الإنتاج واضطراب الأنشطة المصرفية ومحدودية القدرة على الحصول على النقد الأجنبي.

ثانياً: - الظروف الدولية غير المواتية (جائحة كورونا والحرب الروسية الأوكرانية).

تعرضت ليبيا لموجات متعددة من جائحة كوفيد-19. ورغم الجهود الكبيرة المبذولة فقد واجه النظام الصحي، المنهك أصلا بسبب عقد من الصراع، تحديات كبيرة في توفير الرعاية الصحية وضمان جودتها، وسط شدة تأثير الجائحة، رغم تسجيل انخفاض ملحوظ في حالات الإصابة وعدد الوفيات من الجائحة، منذ مارس 2022، إلا أنه ما زال معدل التطعيم منخفضاً (تم تطعيم 32.3٪ من السكان، وتم تطعيم 17٪ بالكامل بحلول نهاية مايو 2022). وبالإضافة إلى ذلك، ازداد الأمن الغذائي سوءاً بسبب الأزمة الروسية-الأوكرانية؛ وما نتج عنها من نقص في المواد الغذائية الأساسية، وارتفاع في أسعارها في السوق المحلية.

القسم الرابع: - إمكانيات وإستراتيجيات تطوير قطاع النفط في ليبيا.

أعلنت المؤسسة الوطنية للنفط شروعها في تطوير الخطة الإستراتيجية الجديدة لقطاع النفط والغاز في ليبيا وذلك عبر تعاقدتها مع شركة "كيرني" الأمريكية، أحد أكبر بيوت الخبرة العالمية، وإنشائها لمكتب البرامج الإستراتيجية الذي سيتولى تنفيذ هذه الخطة، علاوة على اقتراح عدد من المبادرات والمشاريع والبرامج لقيادة وتطوير قطاع النفط والغاز في ليبيا، بهدف التغيير ومواكبة التطورات في هذا القطاع حول العالم. ووفقاً لوزارة النفط والغاز فإن الإستراتيجية تشمل 26 برنامجاً و82 مبادرة إستراتيجية تدخل ضمن الخطة

الإستراتيجية للمؤسسة الوطنية للنفط وشركاتها لرفع القدرة الإنتاجية وزيادة كفاءة العاملين وتقليل حرق الغاز والاستفادة من الطاقات المتجددة وتطوير الحقول والبنية التحتية للقطاع، حيث من المقرر تنفيذ تلك البرامج والإستراتيجيات في إطار زمني محدد، وتشمل جميع مستويات الأنشطة النفطية. ويمكن النظر إلى أهم المقومات لنجاح الخطط الإستراتيجية لتطوير قطاع النفط والغاز فيما يلي:

أولاً: - مقومات نجاح الخطط الإستراتيجية لتطوير القطاع النفطي.

1. الاتفاق السياسي بين الفرقاء السياسيين:

من خلال هذه الدراسة تبين أن ليبيا تعاني على مدار السنوات الماضية عدم الاستقرار السياسي وارتفاع درجة المخاطر بها وهو ما يفرض الوصول إلى تسوية للأزمة بما يمكن ليبيا من الاستفادة من ثرواتها الطبيعية والقدرة على تحقيق الانتعاش الاقتصادي، وفي ضوء ذلك تم التوصل إلى اتفاق سياسي جديد بنهاية عام 2020 بين الفرقاء السياسيين في ليبيا، وفي إطار هذا الاتفاق أعيد تفعيل دور وزارة النفط والغاز في حكومة الوحدة الوطنية، وتم تعيين وزير جديد للنفط والغاز في مارس 2021. وقد تم تكليف وزراء النفط والغاز بوضع السياسة العامة للقطاع واقتراح السياسات التنظيمية والتنفيذية، وتشجيع الاستثمار في الثروة النفطية وتحسين استغلالها وتطويرها، وإصدار تراخيص الاستثمار ومراجعة عقود استخراج النفط والغاز واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها، وتعزيز مكانة ليبيا الدولية في مجال النفط والغاز، وتأمين احتياجات السوق المحلي من المشتقات البترولية والغاز ووضع سياسات التسعير، ومتابعة مشروعات خطة التحول وزيادة الإنتاجية وفقاً للمعايير المحلية والعالمية، وتحسين برامج الجودة والصحة المهنية والسلامة وحماية البيئة وتعزيز التنمية المستدامة

2. تزايد الإنتاج النفطي رغم الأزمات المتكررة:

رغم المعوقات الداخلية التي تواجه قطاع النفط في ليبيا، من بينها الحصار المتكرر من قبل مجموعات مسلحة للمنشآت النفطية بالبلاد، وحالة التذبذب التي شهدتها المنشآت النفطية وعملية الإنتاج والتصدير في ظل التوتر والصراعات الداخلية، إلا أن النفط الليبي حقق نتائج إيجابية في العام 2022. حيث ارتفع إجمالي الإيرادات النفطية إلى 105.5 مليار دينار ليبي (22.01 مليار دولار) وكانت الإيرادات في العام 2021 قد سجلت 103.4 مليار دينار (طبقاً لبيانات المركزي الليبي)، وكان الإنتاج قد وصل إلى نحو 1.2 مليون برميل يومياً وقد نجحت ليبيا في الوصول لهذا المعدل خلال عام 2022 نتيجة ارتفاع أسعار النفط الذي

أسهم في إنعاش التوقعات المستقبلية، فضلاً عن قرارات داخلية من بينها رفع حالة القوة القاهرة عن عمليات الاستكشاف لإنتاج النفط والغاز، ودعوة شركات النفط العالمية التي أبرمت عقوداً مع المؤسسة الوطنية للنفط إلى استئناف عملها في ليبيا، مع استئناف بعض أعمال الحفر في مواقع كانت قديماً من الصعب العمل بها.

3. الاكتشافات النفطية الجديدة:

تسعى وزارة النفط والغاز الليبية لمزيد من البحث والاستكشاف والإنتاج الخاص بالنفط والغاز واستغلاله وتطويره. وفي مايو 2023، اكتشفت شركة Tatneft، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للنفط الليبية، رواسب نفطية جديدة في حوض غدامس بمعدل تدفق يبلغ 1870 برميلاً يومياً، فمثل هذه الاكتشافات الجديدة وتطوير الحقول النفطية القائمة من شأنه أن يزيد من مستويات الإنتاج المحلية ويساهم في العودة لمستويات إنتاج ما قبل الأزمة.

4. تزايد دور شركات النفط الليبية:

تمتلك المؤسسة الوطنية للنفط، التي أنشئت بموجب القانون رقم 24 لعام 1970، مجموعة من الشركات لتكرير وتصنيع النفط والغاز الطبيعي التي تدير عدة مصافي أهمها مصفاة رأس لانوف ومصفاة الزاوية، وتوجه هذه المؤسسة بما تملكه من شركات وطنية القيام بعمليات الحفر والاستكشاف والصيانة للآبار القائمة، ومد وتركيب وصيانة شبكات أنابيب النفط والغاز، وبذلك من المنتظر أن يكون لها دور متزايد في إطار الخطط الإستراتيجية وفتح أسواق لزيادة الصادرات النفطية الليبية، علاوة على دورها الحيوي المنوط بها من أجل القيام بصقل الخبرات المحلية من خلال التدريب والتطوير والتدريب الفني.

5. علاج المشكلات البيئية:

إن نجاح أي خطط مستقبلية لتطوير قطاع النفط في ليبيا، يجب أن تركز على معايير بيئية من أجل علاج المشكلات البيئية والوفاء بالتزامات خفض الانبعاثات الكربونية، حيث يفرض اتفاق باريس للمناخ 2015، الوصول إلى انبعاثات صفرية بحلول عام 2015، وهذا يمثل تحدياً أمام الدول المنتجة للبترول عموماً وليبيا على وجه الخصوص. علاوة على ذلك، يُنظر إلى الغاز الطبيعي بأنه مصدر أقل تلويثاً للبيئة ومن ثم هناك ضرورة لمزيد من الاستكشافات الجديدة من الغاز الطبيعي، والاستثمار في مد أنابيب الغاز لدول الجوار الأوروبي من أجل الاستفادة من هذه الثروة والمحتمل تزايد الطلب عليها بشكل كبير في المستقبل القريب، مع التركيز على إنتاج الطاقة من مصادر متجددة وتصديرها لتكون ليبيا مركزاً لتصدير الطاقة المتجددة لأوروبا.

ثانياً: - مصفوفة التحليل الرباعي لقطاع النفط في ليبيا.

جدول رقم (2) التحليل الرباعي لمستقبل قطاع النفط الليبي

نقاط الضعف	نقاط القوة
<p>- حالة الانقسام وعدم الاستقرار السياسي وتهريب النفط واستخدام النفط كسلاح بين الفرقاء السياسيين</p> <p>- الاعتماد على الإيرادات النفطية بشكل مفرط في تمويل الموازنة العامة للدولة وكذلك الناتج النفطي يمثل مكوناً رئيساً في حجم الناتج بل ليبيا وهو ما يعرضها لتقلبات شديدة حال وجود صدمات في أسعار النفط</p> <p>- التحديات الأمنية والتنظيمية والمالية نتيجة حالة الانقسام السياسي والاقتصادي بين مناطق الشرق والغرب.</p> <p>- الانكشاف التجاري على العالم الخارجي نتيجة ظاهرة التركيز الاقتصادي (الاعتماد على قطاع النفط) كمحرك للنمو الاقتصادي ومصدر أساسي للإيرادات العامة</p>	<p>- احتياطات قوية لإنتاج وتصدير النفط والغاز، حيث تملك ليبيا احتياطياً من النفط يبلغ 48 مليار برميل نفط، بالإضافة إلى وجود النفط الصخري الذي باستثماره سيرفع الاحتياطي إلى 70 ملياراً، كما تُعد ليبيا خامس أكبر الدول امتلاكاً للاحتياطيات في إفريقيا، بنحو 53.14 مليار قدم مكعبة</p> <p>- قدرة تصديرية كبيرة، حيث تملك ليبيا علاقات تجارية واسعة بالدول الأوروبية، وبذلك تستطيع استغلال الأزمة الروسية الأوكرانية في حالة استمرار حالة الاستقرار السياسي لزيادة تصدير الطاقة</p> <p>- بنية تحتية قوية تساعد على التوسع، علاوة على قدرة مالية كبيرة تساعد على إجراء التنقيب والاستكشاف لحقول طاقة جديدة.</p> <p>- توجيه الفوائض المالية لتنويع الاقتصاد، وتوجيه جزء منها للاستثمار في الطاقة المتجددة</p> <p>- استغلال الإيرادات الكبيرة المتوقعة في تسريع خطط التنويع الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية</p>
التحديات	الفرص
<p>- استمرار صعود أسعار النفط سيؤدي إلى التفكير في مصادر طاقة بديلة كالتجارة المتجددة، وجدوى إنتاج النفط الصخري، مما يؤدي إلى آثار سلبية على ليبيا نظراً لاعتمادها على النفط كمصدر رئيس.</p> <p>- الاعتبارات البيئية وتعهدات المناخ في إطار اتفاق باريس للمناخ والذي ينص على الوصول إلى صافي انبعاث صفرى بحلول 2050 من شأنها أن تمثل تهديداً مستقبلاً لقطاع النفط الليبي.</p>	<p>- لعب دور أكبر في النظام الاقتصادي الدولي، حيث تملك ليبيا مخزوناً هائلاً من الطاقة والمعادن وفي حالة استثمارها فسوف تمثل أحد محركات النمو الاقتصادي العالمي.</p> <p>- خطط طموحة للتطوير عن طريق إقامة شراكات مع الدول في الجوار الجغرافي، وخاصة التكتل الاقتصادي لدول الاتحاد الأوروبي.</p> <p>- تزايد الطلب على الغاز الطبيعي في أوروبا، وبحث أوروبا عن بدائل للغاز الروسي، من شأنه أن ينعش قطاع الطاقة في ليبيا ويعزز من الاكتشافات الجديدة للغاز الطبيعي في منطقة حوض البحر المتوسط.</p>

المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على تحليل الدراسة

خاتمة وتوصيات الدراسة

لا شك أن الانقسام والصراع السياسي قد أعاق كثيرا تطوير قطاع النفط الليبي، فكان القطاع الأكثر تضررا من الصراعات والانقسام، وقد تسبب ذلك في تأثيرات سلبية مضاعفة على باقي القطاعات، وعلى خطط التنمية الاقتصادية. بيد أن إعادة التهدئة، وعودة قطاع النفط إلى تحقيق إنتاجيات مقاربة لما قبل الثورة، يمثل فرص قوية لليبيا لمعالجة النتائج السلبية السابقة، وتبني خطط طموحة لتطوير هذا القطاع الحيوي؛ من خلال إعادة بناء بنية تحتية قوية، والاستعانة بالتكنولوجيا الحديثة، وإعادة الاستقرار، وتوحيد المؤسسات، فكل تلك العوامل سوف تنعكس بشكل إيجابي على خطط التنمية الليبية، كما أن اكتشافات الغاز في البحر المتوسط؛ تفتح آفاقا أخرى لليبيا في قطاع الغاز.

رغم أهمية قطاع النفط في ليبيا، حيث تشكل الإيرادات النفطية الجزء الأكبر في تمويل الموازنة العامة كما أنه يشكل الجزء الأكبر من حجم الناتج المحلي الإجمالي، لذلك فإنها تتأثر بشكل كبير باضطرابات أسواق الطاقة، مما يرفع درجة المخاطر، ويؤثر على الإنفاق الحكومي الذي يتأثر بالعائدات النفطية ارتفاعاً وانخفاضاً، ما يشكل صدمات قوية تؤدي إلى عدم استقرار الاقتصاد الوطني. لذلك فإن الفوائض المرجوة من تطوير قطاعي النفط والغاز يجب أن تلعب دوراً حيوياً في تعزيز تنوع الاقتصاد الليبي وتعزيز خطط التنمية الاقتصادية من أجل إعادة إعمار ليبيا وتطوير الهياكل الإنتاجية للاقتصاد الليبي.

وعليه، هناك أهمية لكي يتم التعامل مع إستراتيجية تطوير القطاع النفطي في ليبيا بداية، من حيث تحديد الأهداف الإستراتيجية، والعمل على تنمية وتطوير قطاع النفط والغاز؛ وذلك بتوسيع الاستكشافات النفطية بالمناطق البرية والبحرية، وبما يؤدي إلى زيادة الاحتياطات المؤكدة، والعمل على رفع القدرات التكريرية، وضمان إمداد مستقر وآمن من المنتجات النفطية للسوق المحلي والدولي، وأن يصبح قطاع النفط والغاز نموذجاً يحتذى به في التحديث والتطوير، ويمكن ذلك من خلال:

- الوفاء باحتياجات السوق المحلي من المنتجات البترولية، والبتروكيماوية، والثروات المعدنية، وتحقيق معدلات النمو المستهدفة للاقتصاد الليبي.
- تأمين إمدادات البترول والغاز الطبيعي، من خلال التوسع في أنشطة البحث، والاستكشاف، وتنويع المصادر، والعمل على تعديل مزيج الطاقة، وزيادة حصة الغاز الطبيعي من مزيج الطاقة، والتوسع في تصديره، باعتباره أحد المصادر الأقل تلويثاً للبيئة، الذي تزايد أهميته عالمياً، ومن المتوقع أن يتفوق على النفط في المرحلة القادمة، إذ يُعمل عليه ليكون مصدراً لتوليد الكهرباء خلال عقود قادمة.
- تحقيق أعلى قيمة مضافة من الثروات الطبيعية الليبية، من خلال بناء كوادر بشرية وطنية؛ ذات كفاءة عالية، تحافظ على المعايير البيئية، والتنمية المستدامة.

- تحويل ليبيا لمركز إقليمي لتداول وتجارة الغاز والبتترول، علاوة على تطوير وتحديث قطاع البترول؛ ليواكب متطلبات العصر.
 - المحافظة على كفاءة الإنتاج فنياً، واقتصادياً، للنفط والغاز؛ وذلك بوضع خطط، وإجراءات؛ لضبط الإنتاج، وزيادة الإنتاجية، وتحسين كفاءة الإنتاج، وتقليل التكاليف.
 - جذب الاستثمارات الأجنبية؛ لتطوير مصادر الطاقة، وتحسين البنية التحتية لصناعة النفط والغاز، وذلك من خلال توفير بيئة استثمارية جاذبة، وتشجيع الشركات مع شركات أجنبية، ذات خبرة في هذا المجال.
- علاوة على ذلك، ووفق تقديرات صندوق النقد الدولي، فتنمية قطاع النفط في ليبيا، يحتاج إلى عدد من الإجراءات اللازمة من أجل تطويره، ونجاح أي خطط تتعلق بتطوير قطاع النفط والغاز الطبيعي، والمحافظة على الثروات الليبية، والتوجه لإنتاج مصادر أخرى من الطاقة، ومن أهم هذه المتطلبات ما يلي:
- المحافظة على تكلفة منخفضة لسعر إنتاج النفط الخام والغاز، وباقي المنتجات النفطية، والسعي للوصول لمعدلات إنتاج تصل إلى مليوني برميل في العام 2024م، وفق معايير الجودة، والصحة، والسلامة، والبيئة.
 - زيادة الاحتياطات المؤكدة من النفط والغاز؛ بتوسيع الاستكشافات النفطية بالمناطق البرية والبحرية؛ بما يكفل تنمية إيرادات الدولة وزيادة دخلها.
 - تأمين احتياجات السوق المحلي من المشتقات البترولية والغاز؛ لرفع معاناة المواطن.
 - الاستثمار في تنفيذ برامج الطاقات المتجددة؛ لحماية البيئة، والتقليل من استخدام الوقود والنفط الخام؛ للحفاظ على الموارد الطبيعية، والحد من تأثيرها على الغلاف الجوي؛ بما يعود على القطاع والدولة بإيرادات مالية، ذات مردود مشجع.
 - استثمار الثروة النفطية وحسن استغلالها وتطويرها؛ لتحقيق إيرادات مالية للدولة، تساهم في رفع المستوى المعيشي للمواطن.
 - العمل على إنشاء مركز تحكم للطوارئ، والاستجابة السريعة لنداءات طوارئ العمليات البحرية والبرية، في قطاع النفط والغاز، والجهات التابعة له (المؤسسة الوطنية للنفط وشركاتها)، وشركات النفط الأجنبية، أو من لهم عقود توريد وتقديم خدمات.
- ختاماً، لعب قطاع النفط في ليبيا دوراً حيوياً في الاقتصاد الوطني، ومن المتوقع أن يستمر هذا الدور الحيوي حتى منتصف القرن الحالي، ولكن بسبب اعتبارات المناخ، وتصنيف النفط بأنه أحد مصادر تلوث البيئة، فمن المحتمل أن يواجه قطاع النفط قيوداً كبيرة في المستقبل؛ لذلك، يجب وضع خطط إستراتيجية، والعمل على تحقيقها؛ لتطوير قطاع النفط على



المدى المتوسط، واستخدام الفوائض المالية في تنمية الاقتصاد، بالإضافة إلى تنويع مصادر الطاقة، وتوجيه الاستثمارات نحو مصادر الطاقة المتجددة، والتوسع في اكتشافات الغاز الطبيعي؛ باعتباره أحد مصادر الطاقة الأقل تلويثا للبيئة، ومن المرجح أن يكون له دور أكبر في المستقبل. ولا يمكن تحقيق نجاح أي خطط للتطوير دون تحسين المناخ الاقتصادي، وتنمية الكادر البشري، وتحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي. ومن خلال تحقيق هذه الأهداف، يمكن لليبيا تحقيق التنمية المستدامة، والحفاظ على مواردها الطبيعية للأجيال القادمة.

قائمة المراجع:

- 1 ماهر، منير، 2017، الأحداث الليبية المعاصرة وأثرها الاقتصادي، مجلة البحث العلمي في الآداب، العدد الثامن عشر لسنة، الجزء الثاني.
- 2 Ramadan Aburawi. Half a Century of Oil in Libya. Libya Oil Holdings Ltd April 1. /2009. at: <https://geoexpro.com/half-a-century-of-oil-in-libya>
- 3 Libya: The Discovery of oil. retrieved June 2023. at: <https://www.britannica.com/place/Libya/The-discovery-of-oil>
- 4 وزارة النفط والغاز. <https://ly.gov.ogm/AA/D8/A9/D8/B0/D8/A8/D8/86/D9/ly.gov.ogm/AA/D8/A9/D8/8A/D9/AE/D8/8A/D9/B1/D8/A7>
- Heitmann. G. (1969). Libya: An Analysis of the Oil Economy. The Journal of Modern African Studies. 7 (2), 249–263. <http://www.jstor.org/stable/159126>
- 5 ناصر عبد الكريم الغزواني، الاقتصاد الليبي الواقع والتطلعات: دراسة تحليلية مبسطة بالتطبيق على قطاع النفط خلال الفترة من 1969-2014، جامعة عمر المختار - ليبيا
- Statista. (2023). Oil and natural gas industry in Libya - statistics & facts. <https://www.statista.com/topics/9253/oil-and-natural-gas-industry-in-libya/#topicOverview>
- 8 <https://cutt.us/l13kt> إنتاج ليبيا من النفط يقترب من 1.2 مليون برميل يوميا، سكاى نيوز عربية، 2022، 8
- 9 العين، نفط ليبيا على أعتاب رقم قياسي جديد.. خطة إستراتيجية تنفذها شركة أمريكية، فبراير 2023، متاح على: <https://america-strategic-record-oil-libya/article/com.ain-al/>
- 10 Jessica Aizarani. (2023). Oil production in Libya 1998–2021. Statista. Mar 2. <https://www.statista.com/statistics/265194/oil-production-in-libya-in-barrels-per-day>
- 11 Reck. S. & Chayes. S. (2015). THE OIL CURSE: A Remedial Role for the Oil Industry. Carnegie Endowment for International Peace. <http://www.jstor.org/stable/resrep12949>
- 12 التلاوي، عبدالرزاق محمد، 2019، أثر الصادرات والواردات على النمو الاقتصادي: دراسة قياسية على الاقتصاد الليبي خلال الفترة 1970–2014، مجلة الدراسات الاقتصادية، مجلد 2، عدد 1، كلية الاقتصاد جامعة سرت، سرت، ليبيا
- 13 أسليم عبدالله محمد شادي وآخرون، قياس العلاقة بين الصادرات والواردات في الأجل الطويل دراسة تحليلية قياسية على الاقتصاد الليبي باستخدام نموذج تصحيح الخطأ خلال الفترة 1970. 2019، جامعة سرت، 2022
- 14 مصرف ليبيا المركزي، إدارة البحوث والإحصاء، نشرة التجارة الخارجية 2018:2021.
- 15 مصرف ليبيا المركزي، إدارة البحوث والإحصاء، النشرة الاقتصادية، 2018–2021.
- 16 OEC Company. Libya overview. <https://oec.world/en/profile/country/lyb>
- 17 Statista Research Department. 2023. Oil revenue in Libya 2013–2022. Apr 28. <https://www.statista.com/statistics/1199196/oil-revenue-in-libya>
- 18 صندوق النقد العربي. (2022). التقرير الاقتصادي العربي الموحد. أبو ظبي. ص 115.
- 19 ماهر، منير، الأحداث الليبية المعاصرة وأثرها الاقتصادي، مجلة البحث العلمي في الآداب، العدد الثامن عشر لسنة 2017، الجزء الثاني.

20 منعم، أسامة شهيبي، وأحمد، ماجد (2020): التداخيات النفطية لحرب تشرين الأول 1973 وانعكاسها في منظمة الدول المصدرة للنفط «أوبك» ص 212-213، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد 10، العدد 1، متاح على: www.e00029d3216b44f3/download/iasj.net.iasj

21 صندوق النقد العربي. (2022). التقرير الاقتصادي العربي الموحد، سبق ذكره.

22 ماهر، منير. 2017. الأحداث الليبية المعاصرة وأثرها الاقتصادي، مرجع سبق ذكره.

23 Statista Research Department. 2023. Oil and natural gas industry in Libya - statistics & facts. <https://www.statista.com/topics/9253/oil-and-natural-gas-industry-in-libya/#topicOverview>

24 التلاوي، عبدالرزاق محمد، 2019، أثر الصادرات والواردات على النمو الاقتصادي: دراسة قياسية على الاقتصاد الليبي خلال الفترة 1970-2014، مجلة الدراسات الاقتصادية، مجلد 2، عدد 1، كلية الاقتصاد جامعة سرت، سرت، ليبيا.

25 Statista Research Department. 2023. Oil and natural gas industry in Libya - statistics & facts. Op.cit

26 نشرة التجارة الخارجية الربع الأول 2022، مرجع سبق ذكره

27 نشرة التجارة الخارجية الربع الأول 2022، مرجع سبق ذكره

28 العزاوي، (2015)، عمار جعفر مهدي العزاوي، الثورة الليبية: الأسباب، التحديات والتداعيات بعد العام 2011، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 50، الجامعة المستنصرية - مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العراق.

29 القطروني، حسين، (2017)، الوضع السياسي الليبي (2011-2016)، شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات، ص 15.

30 البنك الدولي للإنشاء والتعمير ومؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار، (2019)، مذكرة المشاركة القطرية الخاص بدولة ليبيا للفترة الممتدة من عام 2019 إلى عام 2021، وحدة الإدارة القطرية في بلاد المغرب، تقرير رقم: LY-123985، 19 فبراير، ص 6.

31 يقيس مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف / الإرهاب تصورات احتمالية زعزعة استقرار الحكومة أو الإطاحة بها بوسائل غير دستورية أو عنيفة، بما في ذلك العنف بدوافع سياسية والإرهاب. المؤشر هو متوسط عدة مؤشرات أخرى من وحدة الاستخبارات الاقتصادية، والمنتدى الاقتصادي العالمي، وخدمات المخاطر السياسية، من بين أمور أخرى.

32 وزارة النفط والغاز الليبية، نبذة عن قطاع النفط والغاز، <https://tvcho.us.cutt/>

33 Alhasadi. A. Y. The Impact of Inflation on the Libyan Economy After the Arab Spring Revolution During the Period (2011-2018). *Op. Cit.*, P. 25

34 عبد الرحيم، أبو عزم وسعيد، محمد مصباح. 2016. أثر السياسات المالية والنقدية على معدلات التضخم في الاقتصاد الليبي خلال الفترة (2010-2014). ورقة عمل. ندوة حول: الأزمة الاقتصادية والمالية في الاقتصاد الليبي: التحديات وسياسات الإصلاح المطلوبة، جامعة سبها. ليبيا.

35 Alhasadi. A. Y. The impact of inflation on the Libyan economy after the Arab Spring Revolution during the period (2011-2018). *Op. Cit.*, PP. 27-30

36 The U.S. Department of State. (2022). 2022 Investment Climate Statements: Libya. <https://www.state.gov/reports/2022-investment-climate-statements/libya>

37 رويترز، الاتحاد الأوروبي يقر عقوبات على مؤسسة النفط الليبية الأسبوع القادم، تاريخ النشر 8 مارس 2011، متاح على: <https://www.reuters.com/article/mn7-snctns-eur-libya-oegbs>

[idARACAE72H19020110318](https://doi.org/10.31812/ARACAE72H19020110318)

38 مركز المستقبل، صراع باشاغا - الدبيبة: دوافع الجدل حول آلية توزيع عوائد النفط في ليبيا، الإمارات العربية المتحدة، 2 يونيو 2022، متاح على: <https://at.shorturl/pOXZ1>

39 ليبيا: الأفاق الاقتصادية - سبتمبر 2022، البنك الدولي، <https://us.cutt/XbbvQ>

26 40 برنامجا و82 إستراتيجية ضمن خطة مؤسسة النفط لزيادة الإنتاج، بوابة الوسيط الليبية، 2023

41 نبذة عن قطاع النفط والغاز، مرجع سبق ذكره

42 النفط الليبي.. خطط زيادة الإنتاج تصطدم بالرهانات السياسية، سكاى نيوز عربية، 2023، <https://cutt.us/eG-5Ni>

43 وزارة النفط والغاز الليبية، <https://at.shorturl/mzQ46>

44 ROGTEC. Russian Oil and Gas Technologies. (2023). New Oil Deposits Discovered in Libya. May 15. <https://www.rogtecmagazine.com/new-oil-deposits-discovered-in-libya>

45 هل يعوّض النفط والغاز في ليبيا إمدادات أوروبا من روسيا؟، موقع الطاقة، 2022، <https://cutt.us/bODHN>

46 الخطة الإستراتيجية، وزارة النفط الليبية، <https://us.cutt/sLf1>

السياسات العامة والتخطيط الاستراتيجي العلاقة والارتباط

قسم السياسة المحلية والعلاقات الدولية

تأطير:

تمثل السياسات العامة العملية الحيوية للدولة في الحاضر والمستقبل، القريب منه والبعيد، وهي التي من خلالها تقوم باتخاذ قراراتها المهمة، فإنها بذلك تترجم لما تقول به الدولة وما تفعله إزاء المشاكل التي تمر بها، واتخاذ القرارات والأفعال حيالها، وهي تمثل كذلك المنطلق العلمي الذي يراعي جميع الجوانب من خلال الدراسة والممارسة؛ لتكوين سياسات عامة للدولة، كما يعكس هذا المنظور في وقتنا الحاضر؛ بفعل التغييرات الدولية والإقليمية، التي تشهدها الحياة الاجتماعية والسياسية حقيقة اختيارات الحكومة وأهدافها، وكذلك المنطلق لتحليل الأداء للمؤسسات السياسية والإدارية، التي تضطلع بمهام صنع السياسة العامة وتنفيذها وتقييمها¹.

كما يعتبر موضوع السياسات العامة وتخطيطها الإستراتيجي من الأهمية بمكان للدولة والحكومة في تسيير برامجها، ومن ثم تحقيق أهدافها، وهو مقياس النجاح، حيث إن فهم واستيعاب السياسات العامة وإستراتيجيتها بشكل جيد؛ يؤدي إلى استقرار الدولة وبنائها وتطورها، بل يسهل عليها القيام بواجباتها وتحقيق أهدافها، باعتبار أن السياسات العامة حلقة مرتبطة؛ تنظم الحياة السياسية والخدمات بين الدولة والمواطن، خاصة تلك التي تمس المواطن في حياته اليومية من صحة، وأمن، وتعليم، وصولاً إلى الاستقرار المجتمعي والاقتصادي، لذلك فإن السياسات العامة مقيدة بين المواطن والدولة، ونجاحها، أي الدولة، مرتبط باستقرار سياستها العامة، ووضوح إستراتيجيتها في الأمور الداخلية والخارجية.

كما تعد السياسات العامة للدولة أداة من أدوات نجاحها، وهي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالتخطيط الإستراتيجي للدولة، الذي يعتبر تمهيدا منطقيا لوضع السياسات، حيث تأتي السياسات العامة في إطار رؤية أشمل وأعمق للدولة.

ومن المميزات التي تمتاز بها السياسات العامة هي: شمولية نتائجها لشرائح واسعة من المجتمع إن لم يكن المجتمع كله، مما يحتم الاهتمام بصياغتها أو رسمها بشكل يؤدي إلى زيادة فرص نجاحها، وتحقيق المنافع المتوقعة عند تنفيذها، وتقليل احتمالات فشلها إلى أقل نسبة ممكنة. فالسياسات العامة التي تصاغ بشكل دقيق بالاعتماد على معلومات ومعطيات صادقة وصحيحة، تجنب المجتمع كثيرا من التضحيات والآلام والإحباط، الذي يصاحب

أيظن: زغرات، مهدي، دور الفواعل غير الرسمية في تقويم السياسة المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بالجزائر، ص 18

تنفيذ السياسات العامة الفاشلة، أو المرسومة بشكل غير صحيح²، كما ترتبط السياسات العامة ارتباطا وثيقا بجميع المجالات في الحياة، سواء أكانت اجتماعية، أم سياسية، أم اقتصادية، أم غيرها، وهي تنطلق من مشكلات عامة تواجه المجتمع، وبالتالي تتدخل الدولة لوضع السياسات العامة لحلها. ويعرف «توماس داي» السياسة العامة بأنها قيام الحكومة بعمل، وتنفيذ شيء ما، أو الامتناع عنه. فقيام الحكومة بحل مشكلة معينة يعتبر سياسة عامة، وكذلك عدم حلها يعتبر سياسة عامة³.

تعريف السياسات العامة

يعتبر حقل السياسة العامة حقلًا قديما من ناحية الممارسة، حيث يرتبط بالمشكلات المجتمعية التي هي محاور علم السياسة، كما أن بروز السياسات العامة في العصر الحديث كان من هذا القبيل، حيث إن بداية تشكل معالم الدولة في عصر النهضة، كان له الأثر البالغ في تطور مفهوم السياسة العامة، فقد بدأ الاهتمام بالمؤسسات السياسية التي أصبحت فيما بعد تأخذ معالم السياسة العامة، الأمر الذي أجمع معه علماء السياسة أن نشأة الدولة أسس شعورا إنسانيا، يحتم نوعا من التعاون الإنساني ضمن الجماعة، إلى أن ظهرت الدولة الحديثة بمقوماتها، وممارساتها، و أعبائها، وبدأ أيضا من جهة أخرى علم السياسة يتبلور، وأصبح فرعاً من فروع العلوم الاجتماعية، وبذلك انتقل الفكر السياسي من الممارسة إلى التجربة العلمية والميدانية⁴.

كما يعتبر مفهوم السياسة العامة مفهوما حديثا نسبيا، حيث لم يظهر مصطلح السياسة العامة «public policy» بالمعنى الأكاديمي والعلمي المعروف به في وقتنا الحالي قبل عام 1937، حيث اعترفت جامعة هارفارد في الولايات المتحدة الأمريكية بتخصص الإدارة، وأنشأت لها مدرسة متخصصة، وجعلت من السياسات العامة إحدى مقرراتها الدراسية، بينما كان علماء السياسة وقتها يركزون اهتمامهم على دراسة النظم السياسية للدول، وعلى نظريات نشأتها وأوجه الشبه والاختلاف في دساتيرها وسلطتها، أما العمليات السياسية التي حظيت باهتمامهم فكانت تقتصر على تشريع القوانين وعلى الانتخابات ودور الأحزاب السياسية في تقاسم السلطة والحكم⁵.

2 ينظر: الحميري، عباس حسين، صياغة السياسات العامة، إطار منهجي، مجلة أهل البيت، العدد 1، ص 138

3 ينظر: بتصرف، مقالة بعنوان: «السياسات العامة والقيم المجتمعية» د. عبدالرحيم محمد. كلية المجتمع: https://dr_ama.com/?p=10593

4 ينظر: حبتور، عبد العزيز بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، عمان، دار الجامعية للنشر والتوزيع، 2000، ص 54

5 ينظر: عمار خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء المعلومات، القاهرة، إصدارات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص 49، وينظر: العالم، النعمي السائح، مفهوم صنع السياسة العامة ومرآتها، مجلة الأستاذ، العدد 11 سنة 2016م ص 158

ومن هذا المنطلق عرفت السياسات العامة بعدة تعاريف⁶، ومنها:

- تعريف جارد روز (rose): "سلسلة من الأنشطة المترابطة قليلاً أو كثيراً ونتائجها تؤثر على من تهمهم مستقبلاً وليست قرارات منفصلة"⁷
- تعريف جيمس أندرسون: "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع"⁸.
- كارل فريديريك: برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة، لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها للوصول إلى هدف محدد أو لتحقيق غرض مقصود"⁹
- توماس داي Thomas Dye، فعرها بأنها: تقدير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل، إذ هي توضيح لماهية أفكار الحكومة، وعملية لضبط الصراع بين المجتمع وأعضاء التنظيم، وهي عملية تضبط السلوك وبيروقراطيات التنظيم وتوزيع المنافع وتحصيل الضرائب وغير ذلك"¹⁰
- مارك ليندنبيرك «B.Crosby» و«بنيامين كروسبي» M.Lindenberg اللذان عرفاهما من منطلق برغماتي عملي يخضع لعمليات الأخذ والجذب والمساومة بأنها (عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية متحركة، للمبادلة والمساومة وللتعبير عن من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ كما تعبر عن ماذا أريد؟ ومن يملكه؟ وكيف يمكن الحصول عليه"¹¹.
- جابريال ألموند G.Almond: إن السياسات العامة ما هي إلا محصلة من المدخلات والمطالب والدعم والمخرجات لتكون قرارات وسياسات للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدراته الاستخراجية، والتنظيمية والتوزيعية، والرمزية والاستجابة الدولية من خلال القرارات والسياسات المتخذة"¹²

6 لا يختلف مفهوم السياسة العامة عن كثير من المفاهيم الأخرى في العلوم الاجتماعية من حيث عدم وجود تعريف واحد له، إذ رصد أحد الباحثين نحو أربعين تعريفاً للمفهوم. ينظر: الطيب، حسن أبشر، الدولة العصرية دولة مؤسسات، القاهرة، الدار الثقافية، 2000م، ص 294

7 جيمس أندرسون، صنع السياسات العام، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص 15

8 جيمس أندرسون، صنع السياسات العام، المصدر السابق، ص 15

9 هلال، علي الدين، تحليل السياسة العامة: قضايا نظرية ومنهجية، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988م، ص 12.

10 جيمس أندرسون، صنع السياسات العام، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص 15

11 ينظر: الفهداوي، فهمي خليفة، منظور كلي للبنية والتحليل، ص 3، وزغرات، مهدي، دور الفواعل غير الرسمية في تقويم السياسة المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بالجزائر، ص 15

12 ينظر: المغيربي، محمد زاهي بشير، مترجماً، السياسة المقارنة: إطار نظري، منشورات جامعة

- الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية، تعرف السياسة العامة على أنها «سياسات الحكومة، وتحددتها بأنها مجموعة من الأهداف أو البرامج الأساسية، تصاحبها مجموعة من القرارات تحدد كيف تصنع الأهداف، أو كيف يمكن تنفيذها، فالسياسات العامة بهذا المعنى تحدد من خلال الأهداف والوسائل»¹³

وبالمجمل فإن تحديد ماهية السياسات العامة تكون مرتبطة بالمنظومة الفاعلة (المستقلة والمتغيرة والتكيفية والتابعة) التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية (فكراً وفعلاً)، بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الدولة، أو الحكومة الرسمية وسلطاتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها بمختلف مجالاتها، عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة في جل القضايا، ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية، والتحسب لكل ما ينعكس عنها، وتحديد الوسائل والموارد البشرية والفنية والمعنوية اللازمة وهيئتها، كمنطلقات نظامية هامة؛ لأغراض التنفيذ، والممارسة التطبيقية ومتابعتها، ورقابتها، وتطويرها، وتقويمها؛ لما يجسم أو يجسد تحقيقاً ملموساً للمصلحة العامة المشتركة المطلوبة في المجتمع»¹⁴.

خصائص السياسات العامة:

- 1- سلطة شرعية: تشكل السياسة العامة بعدا مهما من أبعاد الالتزامات القانونية والشرعية، حيث بمجرد إصدار وإقرار السياسة العامة، يتم وضع وإصدار قانون، أو مرسوم، أو نظام، يمنع أو يجيز تصرفا وسلوكا معينا، وترتبط هذه الخاصية بعملية تنفيذ السياسة العامة وتطبيق مقرراتها، كنشاط عملي وممارسة فعلية¹⁵.
- 2- فعل مؤسسي: حيث تمثل الخيارات الحكومية ونشاطاتها الرسمية المتطورة والرسمية، فالحكومة تقوم بتبني سياسة عامة معينة إزاء مشكلة أو قضية مجتمعية، وتصدر بشأنها قانونا أو مرسوما أو تعليمات نظامية؛ تحدد المسارات والأنشطة والأهداف التي ستكون من مهام المؤسسات الحكومية المعنية بتلك المشكلة أو القضية، وبالتالي فالسياسات العامة تشمل البرامج والأعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين، وليست القرارات المنفصلة والمتقطعة¹⁶.
- 3- عامة وليست مقيدة: بمعنى أن السياسة العامة قد تكون غير معلنة، أو غير مؤطرة بقانون أو نظام، وبمعنى آخر: اختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن

قاريونس 1996، ص 272

15 ينظر: الفهداوي، فهمي خليفة، منظور كلي للبنية والتحليل، ص 46

16 ينظر: الفهداوي، فهمي خليفة، منظور كلي للبنية والتحليل، ص 42، وينظر: زغرات، مهدي، دور الفواعل غير الرسمية في تقويم السياسة المحلية... رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بالجزائر، ص 22

مجال معين»، فالسياسة العامة قد تأمر بتصريف معين كما قد تنهي عن القيام بتصريفات أخرى غير مقبولة ومرغوبة، أو قد يكون عدم رسم سياسات أو عدم التزام هذه الأخيرة بالتصريف إزاء مشاكل أو قضايا معينة بمثابة توجيه للحكومة، يتم فعله وإن كان غير مؤطر¹⁷.

وبالمجمل فإن خصائص تحليل السياسات العامة، كما أوردها الدكتور «فهمي خليفة الفهدوي» في كتابه السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل¹⁸، يمكن أن نستخلصها في الآتي:

- تعنى بمشاكل وقضايا مجتمعية على المستوى العام يهدف إلى بلورة الحلول الملائمة والمناسبة مع المحددات الثقافية والبيئية التي تشكل خصوصية المجتمع.
- يحمل نظرة مستقبلية فيما يتعلق بتحديد الخيارات الإستراتيجية، وتوظيف المنهج العلمي في التعامل مع المعلومات ومن ثم المزاوجة ما بين المنطق العلمي والخيال في بلورة التصورات المستشرقة عن الخيارات المستقبلية.
- يشمل المشكلات القائمة والسياسات الحالية لتقييم مدى فعاليتها وكفاءتها والتحقق من سلامة أدائها وتصحيح أية انحرافات في مسار تنفيذها.
- يوظف الوسائل والأساليب البحثية، في تحليل المشكلات وتقييم الخيارات والبدائل إلى جانب التطبيقات الكمية والإحصائية والرياضية في جمع المعلومات ودراستها واستنباط المؤشرات منها.
- ذو بعد قيمى يشكل الركيزة الأساسية التي تبنى عليها السياسات.
- يستوعب القدرات السياسية وما يتعلق بذلك من تحليل وتحديد للمتغيرات السياسية، وأبعادها القيمية ومدلولاتها وتأثيراتها ومن ثم مقتضيات تقديرها في تفضيل البدائل المتاحة.
- ذو طبيعة معيارية في بيان قواعد وأسس المفاضلة والتقييم ما بين الخيارات الممكنة من خلال تحديد الأولويات والاعتبارات والأهمية والثقل النسبي لكل منها.
- يتسم بالإبداع والابتكار والتجريب في ضوء التقديرات للمعطيات المتحققة والاستفادة من المعلومات المسترجعة.

17 ينظر: العوالم، عبد الحافظ، إدارة المؤسسات العامة الأسس النظرية وتطبيقاتها في الإدارة، عمان، مؤسسة زهران، 1993 ص 94.

18 ينظر: الفهدوي، فهمي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، الأردن، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى 1422هـ-2001م. بشكل استقرائي، وينظر: تليخيص له لفهم السنان.

مستويات السياسات العامة

قدم < جيمس أندرسون في كتابه صنع السياسات العامة مستويات ومراحل لصناعتها، وحددها في ثلاث مستويات وهي¹⁹:

- السياسة العامة الكلية: وهي السياسة العامة على المستوى التشريعي التي تمثل السياسة العامة التي يتم اتخاذها في البرلمان، وكذلك السياسة العامة على المستوى الحكومي التي تمثل توجهات الحكومة وقراراتها الصادرة من خلال مؤسساتها القائمة التي تتجسد في الأطر السياسية، والمؤسسات التابعة لها، كما أن هذا النوع من السياسة يحظى باهتمام جماهيري واسع النطاق وتجذب إليها شرائح وقطاعات كبيرة من أبناء المجتمع، كما أنها في المقام الآخر تعالج قضايا المجتمع العامة، ومن مميزات أو سمات السياسات العامة الكلية: أنها سياسات عامة تتسم بالوضوح عادة. كما أنها تعدد الجهات الرسمية الداخلة فيها -الدولة، الحكومة، الجهة، التشريعية، وغيرها-، كما أنها: سياسات عامة تتطلب التوازن والتوفيق بين العمل الواقعي وخيارات السياسة لهذه أو تلك الدولة.
- السياسة العامة الفرعية: التي تحمل صبغة الطابع التنظيمي الوظيفي، مرتكزة على التخصص فحسب.
- السياسة الجزئية: أي محددة، في قضايا جزئية بعينها، ولا تتعدها، وتمتاز السياسة العامة الجزئية بالخصوصية والمحدودية، أي: أنها تتعلق بقضايا ليست عامة ولذلك سميت جزئية.

ومن العيوب التنفيذية لأي سياسات عامة أو بالأحرى العراقيل التي تواجهها، سواء أكانت كلية أم جزئية أنه قد توجد بعض القرارات السياسية التي تصدر بعد صياغة السياسة العامة، وتوجه لبعض الهيئات للمصادقة عليها أو رفضها، والشكل الإيجابي للقرارات يتمثل في شكل تشريع أو أمر إداري، والذي يتم في هذه المرحلة ليس الاختيار أو المفاضلة بين عدة بدائل، إنما العمل ببلورة البديل الذي تم اعتماده كبديل مفضل للسياسة، ومع التقدم بعملية الصياغة، فإن هذا البديل قد يتعرض أيضا للمساومة وللتعديل وربما للحذف أيضا، وقد يظل القرار مشروعا غير مؤكد حتى يتم التصويت عليه وإعلانه رسميا²⁰.

التخطيط الإستراتيجي.

يعتبر التخطيط الإستراتيجي محور العمل في المؤسسات التي تتبنى رؤية مستقبلية، وتؤمن برسالة جاءت من أجلها، وترداد أهمية هذا التوجه في الوقت الحالي الذي يتميز في بيئة غير

19 ينظر: جيمس أندرسون، صنع السياسات العام، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص 72

20 ينظر: بحث بعنوان: «السياسة العامة وصناعة القرار» جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ص 72

مستقرة، الأمر الذي يتطلب أن تكون لكل مؤسسة أو حتى دولة أو حكومة وجهة محددة تسير نحوها برؤية إستراتيجية، لمواجهة المتغيرات، بحيث يكون توجيه معين لقضية ما، والسير نحو رؤية واضحة بسياسات واضحة المعالم، وبالتالي يعتبر التخطيط الإستراتيجي هو أسلوب يحقق نجاح الدولة من خلال بناء قدرتها على تحقيق أهدافها، كما أنه يلعب دوراً مهماً في المحافظة على سياسة الدولة وأدائها²¹.

كما يحظى التخطيط الإستراتيجي بأهمية كبرى في العالم؛ نظراً لما يقدمه من رؤى فيما ينبغي تحقيقه خلال الفترات القادمة، سواء من قبل الفرد أو الأسرة والمجتمع وصولاً للحكومة، وتسعى دول العالم المتقدم اليوم إلى أن تكون خطواتها مدروسة بأفق مستقبلي، مع وجود المرونة لاستيعاب ما قد يحدث ويطرأ من متغيرات على عدة مستويات²²، وبالتالي فإن التخطيط الإستراتيجي يلعب دوراً بارزاً في تحقيق التنمية والتطوير بمؤسسات الدولة، ارتباطاً بسياساتها العامة، لتكون نموذجاً يسير عليه، ولكن قبل الخوض في العلاقة بين السياسات العامة والتخطيط الإستراتيجي نقف على ماهية وتعريف التخطيط الإستراتيجي كمدخل للعلاقة بينهما.

عرف هنري فايول التخطيط: بأنه يشمل التنبؤ بما سيكون عليه في المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل²³. أو هو التنبؤ بما سيكون في المستقبل حول عناصر العمل اللازمة لتحقيق الهدف المطلوب والاستعداد لمواجهة المعوقات والعمل على حلها والاستفادة من الإيجابيات المتوقعة في المستقبل، وذلك خلال فترة زمنية معينة، وأنه الطريقة التي تستخدم للربط بين الأهداف والوسائل²⁴.

وبالمجمل فإن التخطيط الإستراتيجي عبارة عن مرحلة التفكير التي تسبق أي عمل، التي تنتهي باتخاذ القرارات المتعلقة بما يجب عمله وكيف يتم ومتى يتم؛ فالتخطيط سلسلة من القرارات التي تتعلق بالمستقبل، حيث إنه يشمل التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل⁽²⁵⁾.

فالتخطيط الإستراتيجي هو عملية نظامية تتوافق من خلالها الدولة أو غيرها على

21 ينظر: بتصرف، مقالة بعنوان: «التخطيط الإستراتيجي بين الرؤية والواقع» د. عبدالرحيم محمد. كلية المجتمع: https://dr_ama.com/?p=5629

22 ينظر: التخطيط الإستراتيجي كمدخل للتحسين المستمر بمؤسسات التعليم ما قبل الجامعي في الأردن: دراسة تحليلية مجلة كلية التربية، جامعة الأزهر، العدد: (164 الجزء الرابع) 2015، ص 67

Michel Marchesonoye « Management Stratégique », édition eyrolles 23 1993, p33

24 فريد بشير طاهر، التخطيط الاقتصادي، دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، 1998، ص 78

25 مرسى، نبيل حامد، التخطيط الإستراتيجي، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 3.

الأولويات التي تعتبر ضرورية لتحقيق هدفها، وفي نفس الوقت تستجيب للبيئة المحيطة بها. ويرشد التخطيط الإستراتيجي إلى امتلاك الموارد وتخصيصها باتجاه تحقيق تلك الأولويات⁽²⁶⁾.

كما أن التخطيط يقوم على التوفيق بين الإمكانيات المتاحة والطموحات المطلوب تحقيقها. وهو الوظيفة الأولى للإدارة، باعتبار أنه عملية منتظمة تعتمد على البيانات، وهي التي تقود العمليات الأخرى التنفيذية أو غيرها.

وفي الحقيقة والواقع فإن عملية التخطيط الإستراتيجي عملية معقدة تحتاج إلى متخصص لديه جانب علمي وجانب فني، حيث إن الجانب العملي يتمثل في القواعد والمنهجيات العلمية والتجارب في التخطيط الإستراتيجي، والجانب الفني هو كيفية تحويل الجوانب العلمية إلى واقع ملموس، وهذا يتطلب فلسفة خاصة وهي التي تميز مخططا عن غيره، كل ذلك في وجود سياسات عامة مسبقة وموضوعة لهذا أو ذاك الغرض²⁷.

العلاقة والارتباط بين السياسات والتخطيط الإستراتيجي

يعد موضوع التخطيط الإستراتيجي من المواضيع المهمة والأساسية في صناعة وتشكيل سياسة أي دولة، وذلك لما يمثله كمرتكز مهم بين المرتكزات التي تقوم عليها تلك السياسة من خلال دراسة وتحليل أوضاع وحقائق وظروف تلك الدول وفي مختلف المجالات، ووضع الخطط لها ودراستها ومناقشتها من أجل التوصل إلى إمكانية قوة الدولة ومواردها المتاحة والمتوافرة وفق أسلوب علمي وموضوعي منظم يأخذ في الاعتبار المتغيرات الحاصلة والمؤثرة في البيئة الداخلية والخارجية، والمواقف القائمة أو المتوقعة، مع عدم إغفال الجانب المستقبلي في عملية التخطيط الإستراتيجي من أجل الوصول إلى مرحلة صنع القرار وفق كل المعطيات المطروحة وإمكانية تنفيذه بشكل صحيح وناجح²⁸.

كما يساهم التخطيط الإستراتيجي في دعم أساليب اتخاذ القرارات المستقبلية بشكل علمي قائم على الدراسة والتحليل والتوقع لاتخاذ أفضل القرارات وأكثرها قابلية للتنفيذ، وبالتالي تعتبر العلاقة بينه وبين السياسات العامة والتخطيط الإستراتيجي علاقات ارتباط وتكامل، فالسياسة هي التي ترسم وتحدد الهدف الذي تسعى الدولة لتحقيقه، في حين يعتبر التخطيط الإستراتيجي الإدارة التنفيذية للمراحل السياسية؛ أي: أنها السياسة في مرحلة

Jack Koteen, Strategic Management in Public and Nonprofit⁽²⁶⁾ Organizations, 2nd edition. Westport, CT, USA: Greenwood Publishing Group, Inc., 1997. P: 20

27 ينظر: بتصرف، مقالة بعنوان: «التخطيط الإستراتيجي بين الرؤية والواقع» د. عبدالرحيم محمد. كلية المجتمع: https://dr_ama.com/?p=5629

28 ينظر: الخيري، نوار محمد ربيع، بحث بعنوان: التخطيط الإستراتيجي دراسة سياسة نظرية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، ص 1.

التنفيذ، أو السياسة في مرحلة التكوين والإيجاد.

لا شك بأن التخطيط الإستراتيجي يعتمد على عملية التخطيط، لأنها تتضمن اختيار ما هو أفضل استجابة للظروف التي تشكل بيئة ديناميكية، وربما في بعض الأحيان عداوية. وبالتالي فإنه عملية منتظمة تم هيكلتها وفقا لسياسات عامة مسبقة معتمدة على البيانات.

ولعل من الارتباط والعلاقة بين التخطيط الإستراتيجي والسياسات العامة أن جزءا كبيرا منها متعلق بالأهداف، حيث إن التخطيط الإستراتيجي يجعل الأهداف "السياسات المستقبلية أو غيرها واضحة، فتنبثق منها خطط الإدارات أو قطاعات العمل، وكذلك تكون الهدف العام الذي يحكم جميع القرارات، لتحقيق هدف مشترك وهي السياسات العامة ضمن إستراتيجيات تخطيطية سابقة أو لاحقة⁽²⁹⁾.

وأما حلقة الوصل بينهما مرتبطة بالوسيلة في تحقيق الأهداف الإستراتيجية من خلال اختيار مجموعة من أدوات السياسة وتصميمها، وتطبيقها، ومتابعتها، وتقييمها⁽³⁰⁾.

التباين بين السياسات والتخطيط الإستراتيجي

يطلق بعض الناس التخطيط الإستراتيجي ويقصدون به السياسات العامة، لكن يتضح الفرق بينهما عند التمعن في التعريفات والفرق لكل واحد منهما:

فالتخطيط الإستراتيجي هو مرحلة التفكير التي تسبق أي عمل - كما ذكر - التي تنتهي باتخاذ القرارات المتعلقة بما يجب عمله وكيف يتم ومتى يتم، وأما السياسات العامة فهي إحدى الآليات المتاحة للإدارة العليا عند النشأة والتكوين لوضع توجهات عامة تهتدي بها المستويات الإدارية الدنيا في عملية اتخاذ القرارات المناسبة، وتساعد على تفويض السلطات بين المستويات الإدارية المختلفة⁽³¹⁾.

غير أن الإستراتيجية تختلف عن السياسة باعتبار أن السياسات العامة تتضمن تقييما للخيارات البديلة في شكل أدوات سياسية، وانتقاء الخيارات التي توفر أفضل البدائل، وأدنى المخاطر، وغالبا ما تنشأ الحاجة لتنفيذ عدد من السياسات مجتمعة لتحقيق هدف إستراتيجي محدد⁽³²⁾. ويمكن إجمال التداخل والفرقات بين التخطيط الإستراتيجي والسياسات العامة في الآتي⁽³³⁾:

⁽²⁹⁾ ناظورية، علاء الدين، الإدارة الإستراتيجية، والتخطيط الإستراتيجي، دار زهران، عمان، 2009، ص 238.

⁽³⁰⁾ دليل السياسات الحكومية، حكومة دبي، ص 5.

⁽³¹⁾ ناظورية، علاء الدين، الإدارة الإستراتيجية، والتخطيط الإستراتيجي، مرجع سابق: ص 230

⁽³²⁾ دليل السياسات الحكومية، حكومة دبي، مرجع سابق: ص 5.

⁽³³⁾ الفرق بين الإستراتيجية والسياسة، - <https://ar.gadget-info.com/difference-between-strategy>

- السياسات العامة تقيم الخيارات المتاحة في شكل أدوات سياسية، وليس التنفيذ.
- الإستراتيجية خطة عمل، بينما السياسات العامة مبدأ العمل، وأساسه.
- التعديل على الإستراتيجيات حسب الحالة، بمعنى أنها ديناميكية، على العكس من السياسات العامة التي هي موحدة في طبيعتها. ومع ذلك، يمكن إجراء استرخاء لحالات غير متوقعة.
- تتركز الإستراتيجيات نحو الإجراءات، في حين أن السياسات موجهة نحو اتخاذ القرار.
- تقوم الدولة دائماً بتخطيط الإستراتيجيات، ولكن يتم وضع الإستراتيجيات الفرعية على المستوى المتوسط، على النقيض من السياسة، فهي بشكل عام، مصنوعة من قبل الإدارة العليا للدولة.
- التخطيط الإستراتيجي يلعب دوراً بارزاً في تحقيق التنمية والتطوير بمؤسسات الدولة، ارتباطاً بسياساتها العامة، وليس العكس.
- يعتبر فهم واستيعاب السياسات العامة وإستراتيجيتها بشكل جيد يؤدي إلى استقرار الدولة وبنائها وتطورها؛ بل يسهل عليها القيام بواجباتها وتحقيق أهدافها، باعتبار أن السياسات العامة حلقة مرتبطة تنظم الحياة السياسية والخدمية بين الدولة والمواطن، خاصة تلك التي تمس المواطن في حياته اليومية من صحة، وأمن، وتعليم، وصولاً إلى الاستقرار المجتمعي والاقتصادي، بعكس التخطيط الإستراتيجي الذي ينتهي باتخاذ القرارات المتعلقة بما يجب عمله، والآلية المصاحبة.

وبالمجمل فإن الفرق بين التخطيط الإستراتيجي والسياسات العامة متداخل بعض الشيء، والسبب في ذلك أن السياسات العامة تأتي في إطار متشابك مع الإستراتيجيات، باعتبارها داعماً للإستراتيجيات لتحقيق الأهداف المطلوبة.

السياسات والتخطيط الإستراتيجي (الأهمية والمكانة)

إن تنفيذ السياسات العامة public policy implementation مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتخطيط الإستراتيجي، حيث إنه يحمل دلالة ارتباط، وفعل خاصة عند تنفيذ، سواء بالإدارة والتطبيق أو التفصيل، كما قال أندرسون: «هناك صدق كبير في المقولة التي ترى بأن السياسة العامة تشرع في ضوء إمكانية تطبيقها، وهي تطبيق في ضوء ما تنص عليه لائحة تشريعها» وهي في مجملها تخطيط إستراتيجي بشكل أو آخر³⁴.

كما تعتبر أهمية السياسات العامة وارتباطها بالتخطيط الإستراتيجي أهمية أوجدتها

34 ينظر: جيمس أندرسون، صنع السياسات العام، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص 103

مراحل تكوين السياسة العامة، وتطبيقها، وبالمقابل -أيضا- فإن التخطيط الإستراتيجي يرافق كل مرحلة، بل وكل خطوة من مراحل وضع وصياغة وتنفيذ السياسات العامة للدولة، لأنه يساهم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في رسم الصورة وتحديد المسار للدولة للسير بالاتجاه الذي وضعت سياسته العامة، أو التي وضعت من أجله، وتحقيق الانسجام بين مكونات تلك السياسات المختلفة.

كما أن الاعتماد على التخطيط الإستراتيجي في سياسة أي دولة يُسهّل نجاح تنفيذ السياسات العامة لها، وتعتبر أهمية التخطيط الإستراتيجي على أنه لا يمكن الوصول إلى نتائج صحيحة ودقيقة بدونها، لما له من دور مهم ومؤثر وحاسم، بمعنى أنه لا يمكن تحقيق الأهداف المطلوبة بدون وضع خطة إستراتيجية.

لذا نلاحظ أن الدول باتت بشكل أكبر تقوم بتضمين وإدخال التخطيط الإستراتيجي في السياسات العامة للوصول إلى أهدافها وضمن نتائجها³⁵. كما أنه صار مؤكداً لنجاح أي سياسات عامة تنتهجها أي دولة أن تكون مقرونة بوضع خطة إستراتيجية لها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن ذلك وحده لا يعتبر ذلك كافياً لتحقيق الأهداف، بقدر ما يكون نجاح أي سياسة متبعة بالخطة الإستراتيجية الموضوعية لها، بمعنى قدرتها على تحويل الخطة الإستراتيجية إلى واقع من خلال تنفيذها من برامج ومشاريع ووضع معايير ومؤشرات أداء تساعدها في ذلك³⁶.

كما أن السلطة التشريعية في المقابل تقوم على توافر مجموعة الوظائف الأساسية في إطار النظام السياسي، ومن أهم تلك الوظائف هي: سن التشريع، وضع الدستور وتعديله، الوظيفة الانتخابية، الوظيفة المالية، الوظيفة التنفيذية، الوظيفة القضائية وغيرها، كما تنجز الهيئات التشريعية مجموعة واسعة من الوظائف، فالمناقشات في الجمعيات التشريعية يمكن أن تساهم في عمليات التأهيل الاجتماعي، وتبلور تصورات النخبة والمواطنين، ليس بالنسبة للقضايا السياسية فحسب، بل وبالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي، ويمكن للجهات التشريعية أن تلعب دوراً رئيساً في توظيف النخبة، خاصة في النظام البرلماني، وبالتالي يمكن معها وضع خيارات إستراتيجية بسياسات عامة واضحة الرؤيا والمعالم³⁷.

35 الخيري، نوار محمد ربيع، بحث بعنوان: التخطيط الإستراتيجي دراسة سياسية نظرية، المجلة السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، السنة الخامسة، العدد العشرون، 2014، ص 66-67.

36 ينظر: بتصرف، مقالة بعنوان: «التخطيط الاستراتيجي بين الرؤية والواقع» د. عبدالرحيم محمد. كلية المجتمع: <https://dr-ama.com/?p=5629>

37 ينظر: بحث بعنوان: «السياسة العامة وصناع القرار» جامعة حسيبية بن بوعلوي بالشلف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ص 42

الخاتمة

يعتبر وجود سياسات هامة لدولة ما، مقرونة بآلية للتخطيط الإستراتيجي ترمي خطة الدولة، يعني السير بانتظام في المسار الإستراتيجي والسياسات العامة المتبعة فيها، وبالتالي تضمن هذه أو تلك الدولة من السير في امتلاك القوة الإستراتيجية الشاملة التي بها تحقق أهدافها وسياساتها، عبر وجود كذلك السياسات والتشريعات التي تضمن توفير الأوضاع المطلوبة لتنفيذ هذه أو تلك الإستراتيجية³⁸، التي بها يتم وضع الاتجاهات للدولة واختبار الاختيارات وصنع القرارات واختيار الغاية أو الهدف.

إن السياسات العامة ومكانتها في التخطيط الإستراتيجي مرتبطة ارتباطاً معقداً وخاصة في مراحل تكوين وتنفيذ السياسات العامة، حيث إنها تعتمد عند إيجادها على التخطيط في الإيجاد وماهيته وكيفيته، وعند الانتقال إلى التنفيذ فإنها مرتبطة أيضاً، أي: بالتخطيط الإستراتيجي في كيفية التنفيذ وآليته بتخطيط واضح ومعقد معتمداً على مسار السياسات العامة التي سبق وضعها واعتمادها، والتخطيط في إيجادها، وكذلك التخطيط في الصعوبات التي تواجهها وآلية التغلب عليها، كل ذلك يجعل من التخطيط الإستراتيجي والسياسات العامة لأي دولة أو حكومة أو حتى مجال خاص لهما أهمية في الترابط لإنجاح كليهما، ولعل مكانة السياسات العامة بالنسبة للتخطيط الإستراتيجي يمكن تحديد نقاطها في الآتي اختصاراً وتوضيحاً:

- السياسات العامة بمثابة امتلاك القوة الإستراتيجية الشاملة التي بها تحقق أهدافها وسياساتها العامة.
- عندما توجد سياسات عامة مع خطة إستراتيجية يمكن للسلطة التشريعية أن تقوم بمهام واضحة في إطار النظام السياسي، ومن أهم تلك الوظائف هي: سن التشريع، وضع الدستور وتعديله، الوظيفة الانتخابية، الوظيفة المالية، الوظيفة التنفيذية، الوظيفة القضائية وغيرها.
- العلاقة بين السياسات العامة والتخطيط الإستراتيجي علاقات ارتباط وتكامل، فالسياسة هي التي ترسم وتحدد الهدف الذي تسعى الدولة لتحقيقه، في حين يعتبر التخطيط الإستراتيجي الإدارة التنفيذية للمراحل السياسية المختلفة.
- التخطيط الإستراتيجي يرافق كل مرحلة من مراحل وضع وصياغة وتنفيذ السياسات العامة للدولة.
- التخطيط الإستراتيجي أسلوب يحقق نجاح الدولة من خلال بناء قدرتها على تحقيق أهدافها، كما أنه يلعب دوراً مهماً في المحافظة على سياسة الدولة وأدائها.
- عملية التخطيط الإستراتيجي عملية معقدة تحتاج إلى متخصص لديه جانب

38 أبو صالح، محمد حسين، دور التخطيط الإستراتيجي في تشكيل المستقبل السوداني، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الدراسات المستقبلية، 2019م.

- علمي وجانب فني مع ضرورة وجود سياسات عامة راسمة لها.
- السياسات العامة ترتبط ارتباطا وثيقا بجميع المجالات سواء أكانت اجتماعية أم سياسية أم حتى اقتصادية أم غيرها، كما أنها تنطلق من مشكلات عامة تواجه المجتمع، وبالتالي لن يكون إلا في إطار التخطيط الإستراتيجي وفقا لدراسات وآليات معتمدة على المدى القريب والبعيد.
- بالتخطيط الإستراتيجي يتم وضع الاتجاهات للدولة واختبار الاختيارات وصنع القرارات.
- العلاقة بين السياسات العامة والتخطيط الإستراتيجي علاقات ارتباط وتكميل.
- التخطيط الإستراتيجي يعتمد على عملية التخطيط، التي تم هيكلتها وفقا لسياسات عامة مسبقة.
- تحقيق الأهداف الإستراتيجية يتم من خلال اختيار مجموعة من أدوات السياسات العامة أولاً، ومن ثم تصميمها، وتطبيقها، ومتابعتها، وتقييمها ثانياً، لذلك تحظى بمكانة مترابطة بينها وبين التخطيط الإستراتيجي.
- الاعتماد على التخطيط الإستراتيجي في سياسة أي دولة يُسهّل إنجاز تنفيذ السياسات العامة لها.
- الارتباط والعلاقة بين التخطيط الإستراتيجي والسياسات العامة جزء كبير منها متعلق بالأهداف، حيث إن التخطيط الإستراتيجي يجعل الأهداف "السياسات المستقبلية أو غيرها" واقعا ومحققاً.
- يساهم التخطيط الإستراتيجي في دعم أساليب اتخاذ القرارات المستقبلية بشكل علمي قائم على الدراسة والتحليل والتوقع لاتخاذ أفضل القرارات وأكثرها قابلية للتنفيذ.
- تمثل السياسات العامة المنطلق العلمي الذي يراعي جميع الجوانب في الدولة من خلال الدراسة والممارسة، لتكوين سياسات عامة لها، كما يعكس هذا المنظور التغييرات الدولية والإقليمية التي تشهدها الحياة الاجتماعية والسياسية حقيقة اختيارات الحكومة وأهدافها، وكذلك مدى نجاحها أو فشلها، إذ إن كل حكومة ملزمة بتنفيذ سياسات عامة مرسومة لها، الأمر الذي يكون مقرونا دائماً بالنجاح أو الفشل، وهذا في الحقيقة ليس مقتصراً على دور الحكومة فقط وإنما مسؤولية تضامنية مع الجهات التشريعية المختلفة وكذلك المجتمع، كل ذلك مقرون بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحتى الثقافية التي تكون فيها هذه أو تلك السياسات.

ومن الواضح أن اقتران التخطيط الإستراتيجي بالسياسة العامة عادة ما يسهل من الخيارات الحكومية ونشاطاتها الرسمية المتطورة والرسمية، فالحكومة تقوم بتبني سياسة عامة معينة إزاء مشكلة أو قضية مجتمعية، وتصدر بشأنها قانوناً أو مرسوماً أو تعليمات نظامية

تحدد المسارات والأنشطة والأهداف التي ستكون من مهام المؤسسات الحكومية المعنية بتلك المشكلة أو القضية³⁹.

وبالمجمل فإن السياسات العامة ترتبط ارتباطا وثيقا بجميع المجالات سواء أكانت اجتماعية أم سياسية أم حتى اقتصادية أم غيرها، كما أنها تنطلق من مشكلات عامة تواجه المجتمع⁽⁴⁰⁾، فقد وجد أن هناك عديد الجهات التي تشارك في هذه العملية كالأحزاب السياسية والجماعات المنتفذة، والنخب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، والقانونية وعامة المواطنين، إضافة إلى القيادات الإدارية بمستوياتها المتنوعة المتواجدة في جميع أجهزة الدولة ذات الصلة بصنع السياسات العامة، كالجهاز التشريعي والتنفيذي، والقضائي⁴¹. كل ذلك يتم عبر تدخل الدولة فيه وعن طريقها لوضع السياسات العامة لها، عبر تخطيط إستراتيجي واضح المعالم عند الجهاز الحكومي للدولة لتحقيق ما تربو إليه الدولة على كل الأطر والأوجه السياسية منها وغير السياسية، وبالتالي فإنهما -السياسات العامة والتخطيط الإستراتيجي- قرينان لا ينفكان عن لإنجاح أي توجه أو عمل للدولة والسلطة فيها.

وبالتالي فإنه عند وضع سياسات عامة طويلة الأجل لمعالجة مشكلات معينة، يجب مراعاة أن تكون هناك سياسات عامة قصيرة الأجل للتقليل من آثار القضية أو المشكلة أو الإصلاح، سواء أكان إصلاحا إداريا أم إصلاحا اقتصاديا، بحيث يجب مراعاته من صانعي السياسات العامة ومنفذيها؛ لأن السياسات العامة طويلة الأجل تحتاج إلى سنوات حتى تظهر نتائجها في بعض الأحيان، وبالتالي من يقدم لهم الحل هم من الجمهور العادي غير المتخصص الذي لا يعرف أن هذا هو للصالح العام، ولكنه يحتاج إلى سياسات قصيرة الأجل تخفف من آثار المشكلة أو القضية التي يتم معالجتها، وهذا يعزز القيم الإيجابية لديه ويجعله داعما لمنفذي السياسات العامة⁴².

39 ينظر: الفهداوي، فهمي خليفة، منظور كلي للبنية والتحليل، ص 42، وينظر: زغرات، مهدي، دور الفواعل غير الرسمية في تفويم السياسة المحلية... رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بالجزائر، ص 22

40 محمد، عبد الرحيم، بحث بعنوان: السياسات العامة والقيم المجتمعية والمؤسسية، الموقع الشخصي: <http://dr-ama.com/?p=10593>

41 ينظر: الحميري، عباس حسين، صياغة السياسات العامة، إطار منهجي، مجلة أهل البيت، العدد 1، ص 169.

42 ينظر: بتصرف، مقالة بعنوان: «السياسات العامة والقيم المجتمعية» د. عبدالرحيم محمد. كلية المجتمع: <https://dr-ama.com/?p=10593>

- Michel Marchesonoye « Management Stratégique », édition eyrolles 1993
- Jack Koteen, Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations, 2nd edition. Westport, CT, USA: Greenwood Publishing Group, Inc., 1997.
- أبو صالح، محمد حسين، دور التخطيط الإستراتيجي في تشكيل المستقبل السوداني، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الدراسات المستقبلية، 2019م.
- التخطيط الإستراتيجي كمدخل للتحسين المستمر بمؤسسات التعليم ما قبل الجامعي في الأردن: دراسة تحليلية مجلة كلية التربية، جامعة الأزهر، العدد: (164 الجزء الرابع) 2015،
- جيمس أندرسون، صنع السياسات العام، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.
- حبتور، عبد العزيز بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، عمان، دار الجامعية للنشر والتوزيع، 2000 م.
- الحميري، عباس حسين، صياغة السياسات العامة، إطار منهجي، مجلة أهل البيت، العدد 1.
- الخيري، نوار محمد ربيع، بحث بعنوان: التخطيط الإستراتيجي دراسة سياسية نظرية، المجلة السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، السنة الخامسة، العدد العشرون، 2014 م.
- دليل السياسات الحكومية، حكومة دبي.
- زغرات، مهدي، دور الفواعل غير الرسمية في تقويم السياسة المحلية... رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بالجزائر.
- طاهر، فريد بشير، التخطيط الاقتصادي، دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، 1998.
- الطيب، حسن أبشر، الدولة العصرية دولة مؤسسات، القاهرة، الدار الثقافية، 2000 م.
- العالم، النعمي السائح، مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها، مجلة الأستاذ، العدد 11 سنة 2016م.
- العولمة، عبد الحافظ، إدارة المؤسسات العامة الأسس النظرية وتطبيقاتها في الإدارة، عمان، مؤسسة زهران، 1993م.
- الفرق بين الإستراتيجية والسياسة، <https://ar.gadget-info.com/>

difference-between-strategy

- الفهدوي، فهمي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، الأردن، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى 1422هـ-2001م.
- التخطيط الإستراتيجي بين الرؤية والواقع» مقالة، د. عبدالرحيم محمد. كلية المجتمع: https://dr_ama.com/?p=5629
- «السياسة العامة وصناع القرار» بحث، جامعة حسينية بن بوعلي بالشلف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية.
- الكبيسي، عمار خضير، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء المعلومات، القاهرة، إصدارات المنظمة العربية للتنمية الإداري، 2008م.
- محمد، عبد الرحيم، بحث بعنوان: السياسات العامة والقيم المجتمعية والمؤسسية، الموقع الشخصي: <http://dr-ama.com/?p=10593>
- مخلوف محمد مخلوف، السياسة العامة للإسكان والتخطيط العمراني في ليبيا 1977- 2007 م.
- مرسي، نبيل حامد، التخطيط الإستراتيجي، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2008م.
- المغربي، محمد زاهي بشير، مترجما، السياسة المقارنت: إطار نظري، منشورات جامعة قاريونس 1996م.
- ناطورية، علاء الدين، الإدارة الإستراتيجية، والتخطيط الإستراتيجي، دار زهران، عمان، 2009م.
- هلال، علي الدين، تحليل السياسة العامة: قضايا نظرية ومنهجية، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988 م.

القضاء الليبي: التحديات والإصلاح المطلوب

د. صالح أحمد الشاذلي
محامي وعضو هيئة تدريس بالجامعات الليبية

مقدمة :

تشكلت الهوية القانونية والسياسية لليبيا من خلال موقعها الجغرافي، وتأثرها بالثقافة الإفريقية والأوروبية والإسلامية، حيث رسمت بما يشبه الفسيفساء في علاقتها بالجوانب المختلفة لسكانها المحليين، من حيث أعراقهم وأنسابهم وألوانهم، من الرومان والإغريق والبيزنطيين والعرب والأتراك والأمازيغ، وهو ما انعكس على نمط الحياة وطبيعتها. والجدير بالذكر هنا أن هذا المزيج من التشريعات والنظم والقوانين لم يكن تطبيقها سهلاً، حيث واجه النظام القضائي في ليبيا باعتبارها جزءاً من شمال إفريقيا العديد من التحديات على مر العصور، كان أولها التنوع الديني والثقافي للسكان المحليين؛ مما جعل تطبيق قانون واحد على الجميع أمراً صعباً. كان القانون يستند في جزء منه إلى الشريعة الإسلامية، التي لم تكن مقبولة من قبل جميع السكان وخاصة المسيحيين. وكذلك الافتقار إلى البنية الأساسية حيث كانت مناطق شمال إفريقيا فقيرة نسبياً، وكانت لديها بنية إدارية وقانونية ضعيفة غير قادرة على توفير خدمات العدالة للسكان بشكل فاعل، مما جعل من الصعب تطبيق القانون بسبب قلة عدد القضاة وأعاونهم والموظفين القانونيين، بالإضافة إلى محدودية إمكانيات الوصول إلى المحاكم في المناطق الريفية النائية، والكوارث الطبيعية مثل الزلازل والأعاصير والفيضانات، التي أثرت سلباً على أنظمة العدالة. ومن ناحية أخرى وجود مقاومة محلية من السكان في الإذعان إلى القوانين ودفع الضرائب والتجنيد في الجيش التي يعتبرونها نظاماً غريباً فرض عليهم.

كانت الفتوحات الإسلامية في القرن السابع الميلادي من قبل العرب والمسلمين هي من وضع نواة النظام القانوني الإسلامي في المنطقة، الذي يستند إلى القرآن الكريم والسنة النبوية في وضع القواعد والأحكام القانونية وأسس المعاملات بين السكان التي اعتبروها أوامر إلهية لا يجب الخروج عليها. أما التحولات الكبيرة في السياسة والاقتصاد والاجتماع فكانت في القرن التاسع عشر، حيث شهدت دول شمال إفريقيا إنشاء منظومة قضائية للإدارة العثمانية شاملة للمنطقة تصدت للعديد من التحديات والصعوبات الثقافية واللغوية والجغرافية والدينية والاجتماعية، بقيامها باتخاذ إجراءات لتعيين القضاة المحليين وتوحيد القوانين وتوظيف الفقهاء والشيوخ والتعاون مع الأئمة، التي كان لها الأثر البارز في تنظيم العلاقات وتوثيقها وإنشاء السجلات والقيود للأراضي والحدود وغيرها من المعاملات القانونية حتى

عام 1911، عندما سيطرت القوات الإيطالية على أجزاء مهمة من الأراضي الليبية، حيث تأثرت القوانين التي كانت سائدة في ليبيا بعد الاحتلال الإيطالي بشكل كبير، وتم تغيير النظام القضائي وتطبيق القوانين الإيطالية على السكان المحليين، بالإضافة إلى تقييد الحقوق والحريات ومصادرة الأراضي وتعديل قوانين الملكية والعقارات والضرائب، إلى أن انتهى الاحتلال في عام 1943، وأصبحت ليبيا أول دولة تحصل على الاستقلال من خلال عملية تديرها الأمم المتحدة عندما أصبحت دولة ذات سيادة في 24 ديسمبر 1951، وتم اعتماد دستور جديد ينص على حقوق وحريات الشعب الليبي وتوزيع السلطات. وأصبحت مملكة ليبيا تحت حكم الملك إدريس الأول، وبدأت مسيرة تطوير النظام القضائي في هذه الفترة، حيث تم تأسيس محاكم وهيئات قضائية مستقلة.

وفي عام 1969 مع تولي معمر القذافي السلطة شهد النظام القضائي الليبي تغييرات جذرية، ففي عام 1973 أصدر القذافي مرسوماً يقضي بإلغاء المحاكم الاستعمارية وإنشاء ما يعرف بـ «المحاكم الشعبية»، تعتمد على القوانين واللوائح الجديدة التي وضعها النظام. بالإضافة إلى أنه تم تشكيل لجان شعبية للعدالة تتولى النظر في القضايا وإصدار الأحكام وغيرها من المتغيرات، وبعد سقوط نظام القذافي في عام 2011 جاء المجلس الوطني الانتقالي كأحد مخرجات انتفاضة 17 فبراير بإعلان دستوري جديد تضمن إصلاحات شاملة في النظام القضائي الليبي بهدف تعزيز حقوق الإنسان وتحقيق العدالة، وتم تشكيل هيئة قضائية جديدة وأصدرت قوانين جديدة لتعزيز النظام القضائي وتعزيز استقلالية القضاء. إلا أن هذا النظام القضائي يواجه تحديات أمنية وسياسية حالياً، تتمثل في الانقسام السياسي والصراعات بين الفصائل المسلحة والأطراف السياسية المختلفة، وكذلك العنف والجريمة المنظمة وضعف الهيكلية القضائية ونقص في الموارد والتدريب والتدخلات الخارجية، كل تلك الصعوبات تعقد الوضع الأمني والسياسي في البلاد وتؤثر على استقلالية النظام القضائي.

بعد أن تطرقنا في المقدمة إلى التطور التاريخي للنظام القانوني في شمال إفريقيا وليبيا بشكل خاص وتأثرها بالهوية الثقافية للسكان المحليين والتحديات الأمنية والسياسية التي يواجهها النظام القضائي الليبي، سنقوم الآن بتقسيم هذا البحث إلى عدة أقسام مترابطة لمناقشة الصعوبات والتحديات التي يواجهها النظام القضائي الليبي، دور القضاء في مواجهة الأزمة الراهنة، متطلبات وخيارات تطويره.

أولاً: أهمية البحث:

تتلخص أهمية هذا البحث في الآتي:

- (1) تعزيز سيادة القانون.
- (2) تحسين أدوات العدالة والشفافية.
- (3) تعزيز حقوق الإنسان.
- (4) تعزيز الثقة العامة في النظام القضائي.

ثانياً: منهج البحث:

سيعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي الوصفي، من خلال تحليل وصفي للوقائع وانعكاسها على النصوص القانونية والأحكام القضائية ذات العلاقة بالإغفال التشريعي وقصور القانون

ثالثاً: خطة البحث:

إن البحث في النظام القانوني الليبي ودوره في المرحلة الراهنة يتطلب بياناً لأهم العوامل التي كان وراء تداخل الاختصاصات وغياب التشريعات المنظمة للحياة السياسية في ليبيا، وذلك وفق خطة البحث التالية:

المطلب الأول: الصعوبات والتحديات التي تواجه النظام القضائي الليبي.

الفرع الأول: تفويض السلطة الزائدة.

الفرع الثاني: الإغفال التشريعي وقصور القانون.

المطلب الثاني: دور القضاء في مواجهة الأزمة الراهنة في ليبيا

الفرع الأول: دور القضاء الليبي في المحافظة على استقلاليته.

الفرع الثاني: دور القضاء في دمج النسيج الاجتماعي للسكان.

المطلب الثالث: متطلبات وخيارات تطوير القضاء الليبي.

الفرع الأول: الدستور.

الفرع الثاني: القضاء الدستوري.

المطلب الأول: الصعوبات والتحديات التي تواجه النظام القضائي الليبي.

النظام القضائي الليبي يواجه تحديات وصعوبات جوهرية تؤثر على فعاليته ومصداقيته، ويعتبر تفويض السلطة الزائدة على حساب المؤسسات والإغفال التشريعي وقصور القانون ضمن أبرز هذه التحديات. حيث يشكل تجاوز السلطة التنفيذية أو الفرد لصلاحياتهم المحددة في الدستور تحدياً كبيراً. يتمثل ذلك في تدخلهم غير المشروع في اتخاذ القرارات التشريعية والقضائية، مما يضر باستقلالية السلطة القضائية ويعرضها للتأثيرات

السياسية. أما الإغفال التشريعي، فيعود لغياب تشريعات كافية أو ناقصة في بعض المجالات الحيوية. هذا النقص يؤثر على قدرة النظام القضائي على تطبيق العدالة واتخاذ القرارات القضائية الصحيحة. ينتج عن ذلك قانون غير واضح أو نقص في الإرشادات القانونية الملائمة لبت في النزاعات والقضايا المختلفة.

فيما يشكل هذا القصور عائقاً في توافق النصوص القانونية مع المتطلبات القضائية العصرية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. يسبب هذا القصور أيضاً في تفسيرات غير واضحة للقوانين أو تناقضات في فهمها وتطبيقها، مما يؤثر في تحقيق المساواة والعدالة الكاملة للمواطنين أمام القضاء. وهذا الأمر يتطلب لبحثه مناقشة تفويض السلطة الزائدة كفرع أول، والإغفال التشريعي وقصور القانون كفرع ثانٍ، وذلك وفق التالي:

الفرع الأول: تفويض السلطة الزائدة

إن تفويض السلطة الزائدة على حساب المؤسسات هي أهم الصعوبات والتحديات التي تواجه النظام القضائي في ليبيا وهي في طريقها إلى بناء الاستقرار بعد مرحلة مخاض عسير، ويحدث هذا التفويض عندما يتم منح السلطة أو السلطات الحاكمة صلاحيات وصلاحيات إضافية أو زائدة عن الحدود الدستورية أو القانونية المحددة لها، وذلك على حساب الحقوق والصلاحيات الفردية والمؤسسية. ويعتبر هذا التفويض انتهاكاً لمبدأ فصل السلطات وحكم القانون، حيث ينبغي أن تكون السلطات الحاكمة مقيدة بالدستور والقوانين وتعمل ضمن إطارها المحدد، ولا يجب أن تتجاوز سلطاتها الحدود المقررة لها.¹

مما يؤدي إلى تفوق سلطة الفرد على السلطات المؤسساتية، ولعل المتابع لمراحل إصدار التشريعات من المؤسسات التشريعية الليبية يجد أن رؤساء تلك المؤسسات قد تجاوزوا الصلاحيات الممنوحة لهم وفقاً للقانون في العديد من الحالات، نذكر منها على سبيل المثال: واقعة عدم احترام مبدأ الفصل بين السلطات من قبل رئيس مجلس النواب عندما وجه كتابه بشأن انعقاد المحكمة العليا في غير مقرها القانوني إلى رئيس المجلس الأعلى للقضاء والمستشاري المحكمة العليا في تجاهل واضح لرئيس المحكمة العليا لأسباب لم تذكر ولا يوجد ما يبررها، حيث إن السياق المتعارف عليه وفقاً للقانون أن رئيس المحكمة العليا هو المخول وفقاً للقانون ولا يجوز مخاطبة المستشارين التابعين للمحكمة بشكل مباشر من قبل مؤسسة تشريعية منفصلة ومستقلة عملاً واحتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والقضائية والشواهد على ذلك كثيرة على استغلال المتصدرين للمشهد يستعملون أوراقهم حسب مصالحهم أو أجنداتهم الخاصة دون النظر أو اعتبار للنتائج المترتبة على تلك الممارسات. والامر يبدو أنه ليس بالجديد فقد تصدت المحكمة العليا في أول حكم دستوري لها حين قامت بإلغاء الأمر الملكي بحل المجلس التشريعي لولاية طرابلس عام 1954 لتجاوز

1. د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، 2000، القاهرة دار النهضة العربية، ص 133

قواعد الاختصاص التشريعي.² وفي طعن دستوري آخر جاء بإلغاء المرسوم الملكي بالقانون الصادر عام 1967،⁴

إن الدولة التي تكون فيها سيادة القانون ودولة المؤسسات واحترام الدستور عميقة، يكون التفويض مقتصرًا على الحالات الاستثنائية فقط، بينما نجد تفويضًا زائدًا عن الحدود عندما يسود حكم الفرد على حكم المؤسسات. وهذا يعني أننا نواجه تفويضًا غير مبرر في الحالات التي لا تتوفر فيها حاجة استثنائية حقيقية. لذلك، فإن دور القضاء الدستوري في هذا السياق يكمن في مراقبة مدى توافق قانون التفويض مع الدستور، وما إذا كانت تتحقق حالة الضرورة والظروف الاستثنائية التي تبرر تجاوز اختصاص إصدار التشريع. ويكون التفويض دستوريًا على أساس مدى توفر هذه الحالة، أو أن هذه الحالة غير موجودة، ومن ثم يفقد التفويض أساس وجوده.

ومن أهم العوامل التي تساهم في حدوث تفويض زائد للسلطة في بعض الحالات، يمكن ذكر ما يلي:

- ضعف المؤسسات: عندما تكون المؤسسات الديمقراطية ضعيفة أو غير قادرة على ممارسة دورها بفعالية، فإنه يمكن للسلطة أن تتراكم في يد الفرد أو القلة الحاكمة، مما يؤدي إلى تفويض زائد للسلطة.
- الأزمات والأوضاع الاستثنائية: في حالات الأزمات أو الأوضاع الاستثنائية مثل الحروب أو الكوارث الطبيعية، قد يتم تفويض سلطات إضافية للفرد أو للجهات الأمنية لمواجهة تلك الأزمات. وفي بعض الأحيان، يتم استغلال هذه الأوضاع لتوسيع السلطة وتفويضها بشكل زائد.
- الفساد وسوء الإدارة: عندما ينتشر الفساد وتكون هناك ممارسات غير شفافة وسوء إدارة، يمكن أن يتم استغلال السلطة بشكل زائد من قبل الأفراد أو الجماعات القوية لتحقيق مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة.
- عوامل ثقافية وتاريخية: قد تكون هناك عوامل ثقافية أو تاريخية في بعض المجتمعات من شأنها التشجيع على ممارسة تفويض زائد للسلطة، مثل الزعامات القبلية القوية أو الثقة المفرطة في الشخصية القيادية المدنية أو العسكرية.⁵

² طعن دستوري رقم 1 / 1 ق، جلسة 05 / 04 / 1954، مجلة المحكمة العليا، أحكام المحكمة العليا بدواثرها مجتمعة، الطبعة الثانية، 2008م، ص 59.

³ د. يحيى الجمل، مرجع سابق، 133 وبعدها.

⁴ طعن دستوري رقم 1 / 14 ق، جلسة 06 / 14 / 1970، مجلة المحكمة العليا، المرجع السابق، ص 112.

⁵ Galbraith, J. K. (1983). The anatomy of power. Challenge. 26(3), 26-33.

الفرع الثاني: الإغفال التشريعي وقصور القانون

الإغفال التشريعي وقصور القانون ليست ظاهرة جديدة، بل إنها ظاهرة قديمة تحدث عندما يتخاذل المشرع عن ممارسة سلطاته. ويعتبر هذا الإغفال مخالفة دستورية وانتهاكاً للحقوق والحريات الأساسية التي يكفلها الدستور. إن مفهوم الإغفال التشريعي يحتاج إلى مزيد من الإيضاح والبيان بين المؤسسات القانونية والنخب، بالإضافة إلى تمييزه عن المفاهيم والمصطلحات الأخرى التي قد تكون متشابهة معه وترتبط بمبادئ دستورية عديدة مثل مبدأ فصل السلطات واستقلالية السلطة التشريعية. ويؤثر فيها أيضاً مبدأ التوزيع الديمقراطي للسلطة وظروف صياغة النصوص الدستورية، بالإضافة إلى العوامل الاجتماعية والقانونية والعدالة.⁶

إن المؤسسات التشريعية في ليبيا قد أسهمت في وجود هذا الفراغ التشريعي عندما أغفلت الآثار المترتبة عن إلغاء التعديل الوارد بموجب القانون رقم 20 لسنة 2016 الذي كان ينص على جريمة الردة عن الإسلام، واقع الحال هنا يبين قصور القانون الليبي في أنه لا يوجد به نص يعاقب على جريمة الردة عن الإسلام.

فالقاعدة وفقاً لقانون العقوبات الليبي أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فأقرب نص تناول هذه الجريمة هو نص المادة 291 من قانون العقوبات التي نصت على (إهانة دين الدولة: كل من اعتدى علانية على الدين الإسلامي الذي هو دين الدولة الرسمي بموجب دستور ليبيا أو فاه بألفاظ لا تليق بالذات الإلهية أو الرسول أو الأنبياء يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز السنتين) ولكن لا نجد أي عقوبة للمرتد في هذا النص وقد تم تعديل هذا النص بموجب القانون رقم 20 لسنة 2016م وأصبح النص بعد التعديل ينص على (يعاقب بالإعدام حداً كل مسلم مكلف ارتد عن الإسلام بقول أو فعل، وتسقط العقوبة بتوبة الجاني في أي مرحلة قبل تنفيذ الحكم) إلا أن هذا التعديل ألغي بموجب القانون رقم 1 لسنة 2020م الذي نص في مادته الأولى على إلغاء كافة القوانين والقرارات الصادرة عن المؤتمر الوطني العام بعد انتهاء ولايته، ونصت المادة 2 على أن يستمر العمل بالقوانين والقرارات الصادرة عن المؤتمر الوطني قبل تاريخ 3/8/2014م إلى حين تعديلها أو إلغائها من الجهة التشريعية المختصة، وهذا لم يحدث حتى الآن، وأصبح النص الأصلي للمادة 291 عقوبات هو الساري الذي لا يعاقب على جريمة الردة عن الإسلام.

والأمر كذلك في واقعة أخرى، عندما أصدرت إدارة القانون الفتوى وهي في معرض الرد على كتاب رئيس مفوضية المجتمع المدني بتاريخ 8 مارس 2023، حيث أكدت عدم شرعية جميع منظمات المجتمع المدني التي لم تؤسس وفقاً للقانون رقم 19 لعام 2001 بشأن الجمعيات الأهلية، وأن مفوضية المجتمع المدني التي تمت إعادة تنظيمها بموجب قرار

6 ووحيد أبو يونس. د. م. (2020). حدود الرقابة الدستورية على الإغفال التشريعي في قضاء المح مة الدستورية العليا. مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، 1(2). 433-329.

المجلس الرئاسي رقم 1605 لعام 2018 هي أيضاً غير شرعية، وأصبحت كافة منظمات ومؤسّسات المجتمع المدني العاملة الآن وفقاً لهذه الفتوى خارج نطاق القانون ولا يحق لها ممارسة نشاطها إلى حين صدور قانون جديد أو إعادة تسوية أوضاعها وفقاً للقانون الصادر سنة 2001.

بالإضافة إلى القصور في قانون الإجراءات الجنائية الليبي المتمثل في منح النيابة العامة حق الاستئناف في أوامر قاضي التحقيق المتعلقة بالإفراج عن المتهم، دون أن يُمنح هذا الحق للمتهم نفسه لاستئناف قرار قاضي التحقيق بتمديد الحبس الاحتياطي. وهو ما نصت عليه الفقرة 3 من المادة 139 قانون الإجراءات الجنائية على أنه (الطعن في أوامر قاضي التحقيق: للنيابة العامة الحق في استئناف أوامر قاضي التحقيق الصادرة بالإفراج عن المتهم). أما القصور فيما يتعلق بنظر الدعاوى الجنائية فيبدو أكثر وضوحاً عندما تمر الدعاوى الجنائية أمام محكمة الجنايات على درجة تقاضي واحدة فقط، قبل مرحلة النقض أمام المحكمة العليا، وهذا يعتبر انتهاكاً لحقوق أو مبدأ التقاضي على درجتين. حيث يُضمن لكل طرف في النزاع أن يعرض قضيته أمام أكثر من قاضٍ أو محكمة للنظر والبت فيها. ويعطي الفرصة لصاحب الدعوى الذي فشل في دعواه أن يعرض النزاع نفسه أمام محكمة أعلى درجة وهيئة قضائية مختلفة للنظر فيه من جديد، سواء بتأييد الحكم الأول أو نقضه وإلغائه.

وهو ما أكدته المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 60/611 ق بتاريخ 02 يناير 2023، حيث أكدت (أن مبدأ التقاضي على درجتين هو من المبادئ الأساسية للنظام القضائي لا يجوز مخالفته، ولا يجوز للخصوم النزول عنه) لذلك، ينبغي على المشرع التدخل لتعديل نظام القضاء وقانون الإجراءات الجنائية فيما يتعلق بنظر الدعاوى الجنائية، بحيث يتم تنظيم الحكم الصادر في الجنايات على أكثر من مرحلة، بحيث تُنظر الدعوى الجنائية في مرحلة أولى أمام محكمة الجنايات، ويكون حكمها قابلاً للاستئناف كمرحلة ثانية، ويكون حكم الاستئناف قابلاً للطعن بطريق النقض. فقد تكون الأحكام الصادرة في الجنايات من أخطر الأحكام القضائية، حيث يمكن أن تشمل عقوبات الإعدام والسجن المؤبد والعقوبات الحدية، ولذلك يجب أن تتم معالجتها وإعادة تنظيم إجراءات التقاضي لتصبح على درجتي تقاضي وثالثة أمام المحكمة العليا.

المطلب الثاني: دور القضاء في مواجهة الأزمة الراهنة في ليبيا

سوف نتناول بهذا المطلب دور القضاء الليبي في مواجهة التحديات والصعوبات الحالية التي تعصف بليبيا من خلال فرعين، الأول يتحدث عن دور القضاء الليبي في المحافظة على استقلاليته وتأكيداً كمبدأ أساسي لضمان العدالة ومنع الظلم والاستبداد، أما الثاني فعن دوره في دمج النسيج الاجتماعي للسكان من خلال الهوية المحلية وتأثيرها على رفض القوانين والمقررات القضائية.

الفرع الأول: دور القضاء الليبي في المحافظة على استقلاليته

إن مبدأ استقلال النظام القضائي يتحقق من خلال تطبيق مبادئ العدالة وتوزيع السلطة بطريقة متوازنة وفقاً لمبدأ فصل السلطات، حيث يتم تقسيم السلطة إلى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. ومما لا شك فيه أن أهمية وأساسية استقلالية القضاء تكمن في دوره الهام في تأمين شروط العدالة وضمان حقوق الأفراد وحررياتهم. فقد تأصلت مبادئ استقلالية القضاء مع تطور نظرية العقد الاجتماعي وظهور الدساتير كوثيقة قانونية تضمن مبدأ فصل السلطات وحقوق وحرريات الأفراد وتحديد وظائف السلطات العامة.⁷

ورغم أن العديد من البلدان العربية ودولة ليبيا بشكل خاص قد تبنت هذا التطور بشكل كبير وساهمت في تحقيق تقدمها وانسجامها مع المبادئ والمواثيق الدولية المتعلقة بذلك، إلا أنها واجهت تحديات مستمرة فيما يتعلق باستقلالية السلطة القضائية. فالتدخل المستمر والتسلط المفرط للسلطة التنفيذية ألقى بظلاله على السلطتين التشريعية والقضائية في ليبيا.

فقد انحرف النظام القضائي في ليبيا لفترة طويلة وأصبح تابعاً للسلطة التنفيذية، وإن هذه التبعية ساهمت في إنشاء مجموعة من المحاكم الخاصة، والاستثنائية والعسكرية، التي قيدت الحريات العامة بشكل كبير، وساهمت في إفلات المرتكبين لانتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة من العقاب، واستمرار حالات الاستثناء والطوارئ التي أسست لظاهرة الحكومات المؤقتة والمراحل الانتقالية غير محددة المدة، وهو ما زاد من حدة المطالبات الشعبية بتحديث أجهزة العدالة وتعزيز استقلالية وحياد القضاء. ففي دولة الحق والقانون يتم فصل السلطات وحماية حقوق الإنسان والأقليات ويكون دور العدالة بشكل عام جوهرياً في تحقيق العديد من الأهداف منها:

إن الفصل بين السلطات يرسخ مفهوم التزام جميع المؤسسات بالنصوص القانونية الدستورية والتنظيمية التي تعبر عن إرادة الأمة في تأكيد احترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد.

إن استقلالية الجهاز القضائي من شأنها ضمان حقوق الأقليات والمكونات الثقافية

المحاكم الاستثنائية والعسكرية وحالات الطوارئ تمنع تمتع كثير من المواطنين بحقوقهم التي لا يجب الاقتراب منها والمتمثلة في الحق في السلامة من التعذيب، ومن المعاملات المهينة بكرامة الإنسان، والسلامة من الإخفاء القسري، والقتل خارج نطاق المحاكمات والاعتقال

7 اوملود. ن. (2023). الاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية في ضوء وثيقة النظام الموحد لدول مجلس التعاون الخليجي والمعايير الدولية | The institutional independence of the judiciary through the Gulf Cooperation Council Countries common system document and international standards. مجلة البحوث الفقهية والقانونية، 40(40)، 1563-1658.

التعسفي، واستيلاء الحق بالذات.

ما فرضته محكمة الجنايات الدولية من واقع يستوجب تطوير القوانين بما يتناسب مع حالات انتهاك حقوق الإنسان أثناء فترة النزاعات المسلحة التي تشهدها المنطقة وليبيا بشكل خاص، حيث أثبتت المحاكم الوطنية عجزها عن متابعة مرتكبي جرائم الحرب، وهو ما جعل الجميع ينظر للمحاكم على أنها لا تتمتع بالاستقلال، وتابعة للسلطة التنفيذية.⁸

الفرع الثاني: دور القضاء في دمج النسيج الاجتماعي للسكان

يُعد تنظيم الهوية المحلية للسكان أحد المراحل الرئيسية في بناء الدولة، حيث تلعب الدولة دوراً حاسماً في إبراز عناصرها وتوحيد الأفراد الذين ينتمون إليها ضمن إطار جغرافي واحد. تبدأ هذه المرحلة بالحوار بين الجماعات والقبائل والطوائف والعشائر ومكونات المجتمع المختلفة، وذلك لمناقشة شكل الدولة ونظام الحكم المعتمد والترتيبات والمراحل الزمنية لإشياء مؤسسات الحكم والأجهزة البيروقراطية. إن بناء الدولة هو عملية تتم من الداخل، حيث تقوم مجموعات بتقديم تنازلات متبادلة لخلق كيان جديد يمثل الهوية الوطنية الجامعة بالنسبة لهم.⁹

ومن هنا، يصبح بناء الدولة في المجتمعات التي تشهد تعدد الانتماءات الإثنية والقبلية والطائفية الدينية واللغوية، مثل ليبيا عملية غير سهلة ولكنها غير مستحيلة، فقد تواجه الأطراف المعنية صعوبات في تحقيق ذلك إذا انتشرت العادات الإقصائية بينهم. وبالمقابل، في بلدان أخرى مثل الولايات المتحدة وسويسرا وكندا، يتمكن أفراد من مختلف الخلفيات الثقافية والإثنية من التوحد تحت مظلة الشعب الواحد في إطار البلد الذي يتمتع بسلطة مركزية واحدة وهوية مشتركة قد لا تتناسب بالضرورة مع الأصول الإثنية والثقافية السائدة في هذه المجتمعات. وبالتالي، ليس ضرورة أن تتطابق الحدود الجغرافية للدولة مع الحدود التي تحددها الهويات لأنفسها.

إن الحاجة إلى بناء الدولة الليبية ونظامها القضائي أصبح أكثر إلحاحاً بعد وقوع أحداث سياسية وأمنية أدت إلى حروب تعددت أسبابها حتى أصبح شبح الانفصال أو التقسيم هو الأقرب لدى كثيرين، ويحدث ذلك عندما لا تكون هناك مؤسسات عامة أو سلطات سياسية فعالة، أو عندما تكون هناك مؤسسات وسلطات ولكنها غير قادرة على أداء وظائفها بشكل كافٍ. ففي المجتمعات الحديثة، تكون الدولة المسؤولة عن تحديد الإطار العام للهوية الوطنية وحمايتها. أما في المجتمعات التقليدية أو التي تتأثر بالعوامل البدوية والقبلية مثل

8 Rights, U.N.O.o.t.H.C.f.H. and I.B. Association, Human Rights In The Administration Of Justice: A Manual On Human Rights For Judges, Prosecutors And Lawyers. 2003: New York and Geneva: United Nations.

Lew, R., Ernest Gellner, Nations et nationalismes, Paris, Payot, 1989, (édition anglaise 1983). L'Homme et la société, 1992. 103(1): p. 148-149.

ليبيا، فإن مجموعات منظمة وغير منظمة تقوم بتحديد عناصر الهوية وتحث أتباعها على الالتزام بها للتعبير عن ولائهم للمجموعة. وتحدد هذه المجموعات أيضاً طرق الدفاع عن الهوية، التي غالباً ما تكون من خلال التضحية بالذات. أما الهوية الوطنية، فهي مجموعة العناصر المشتركة والرموز المعتمدة من قبل السلطة السياسية في الدولة. وتتجسد هذه الهوية في مجموعة من المحددات القانونية التي تُمنح للأفراد منذ ولادتهم، مثل مكان وتاريخ الميلاد والسمات الجسدية المرئية وبصمات الأصابع والعنوان والجنسية والرقم الوطني، الذي يميز كل مواطن عن غيره من المواطنين.

ويلعب القضاء دوراً مهماً في تأطير وصقل الهوية من خلال الاندماج مع التكوينات المحلية للسكان بشكل يمنع رفضهم أو امتناعهم على المشاركة الإيجابية في ترسيخ مفهوم العدالة، حيث إنه من الناحية التاريخية شهدت ليبيا وجود ثقافات وهويات متنوعة بسبب تنوع القبائل والمجتمعات في البلاد،¹⁰ وكانت هذه الهوية المحلية تؤثر بشكل كبير على تفاعل السكان مع القضاء والقوانين من خلال التعقيدات الثقافية واللغوية، وتأثير النزاعات القبلية والعشائرية، وعدم الثقة في النظام القضائي، وتدخل السياسة في العمل القضائي. هذه التحديات تؤثر سلباً على قدرة القضاء الليبي على تحقيق العدالة وتطبيق القوانين بشكل فعال، الأمر الذي يستوجب أن يتم التعامل مع الهوية المحلية للسكان بشكل مناسب، حيث ينبغي تعزيز التواصل والتفاهم بين السلطات القضائية والسكان المحليين، وضمان تمثيلهم ومشاركتهم في صياغة القوانين واتخاذ القرارات القضائية. كما يجب أيضاً تعزيز الحوار الثقافي والتعليم القانوني لزيادة الوعي بأهمية القانون والعدالة في المجتمع.

وهذا ما أكدته التقارير الدولية بأن القضاء الليبي يواجه تحديات جسيمة في إرساء سيادة القانون وتحقيق العدالة، تعزى بعض هذه التحديات إلى عدم الاعتراف بالهوية المحلية وتجاهلها في صياغة القوانين واتخاذ القرارات القضائية، مما يؤدي إلى الرفض والمعارضة من قبل السكان.¹¹

المطلب الثالث: متطلبات وخيارات تطوير القضاء الليبي

مع تصاعد الأزمات التي تعانيها ليبيا وهي في طريقها نحو إنهاء المراحل الانتقالية إلى المرحلة الدائمة المستقرة، يتسلط الضوء على صعوبة تحقيق الامتثال للقانون من قبل أصحاب السلطة العليا في الدولة. قد يكون ذلك بسبب استحوادهم على سلطة القوة كحكام في السلطة التنفيذية، أو بسبب دورهم في إصدار القوانين كأعضاء في السلطة التشريعية، أو بسبب دورهم في النطق بالقانون كأعضاء في السلطة القضائية. ومع

10 Brown, P. (1963). Religious coercion in the later Roman Empire: the case of North Africa. *History*, 48(164), 283-305.

11 تقارير منظمة العفو الدولية 2018

ذلك، فإن الأمل في انتهاء الأزمة وتحقيق الاستقرار وسيادة القانون أكثر قرباً الآن من أي وقت مضى، حيث تحولت هذه الآمال إلى حقيقة في أجزاء كبيرة من العالم من خلال الدساتير. فالدستور يستمد وجوده ومشروعيته من إرادة إنشاء وتنظيم وتعديل ممارسة سلطة الدولة، وتعمل الدساتير على تحديد قواعد عمل السلطات العامة وتنظيم العلاقات بين تلك السلطات والمواطنين، وبناءً على ذلك، تتولى الهيئات القضائية من خلال المحاكم ضمان احترام القانون، ولها دور مهم في فرض احترام القواعد الدستورية. لذا، ليس من المستغرب أن تنشأ وتتعرز هيئات القضاء الدستوري في الدول التي تخلصت من الأنظمة الشمولية والدكتاتورية. فإن الرقابة التي تمارسها هذه الهيئات تعد أحد أهم عناصر بناء دولة القانون. فمجرد الإعلان عن حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية والاعتراف بقيمتها القانونية ليس كافياً، إلا إذا اعترفت الدساتير والوثائق الأخرى بوجود هيئات قضائية تتولى تصحيح التجاوزات، والتصدي لأي انتهاك قد يطرأ تلك الحقوق والحريات. سوف يقتصر بحثنا في هذا المطلب على الدستور كأحد أهم متطلبات وخيارات تطوير النظام القضائي الليبي في الفرع الأول والمحكمة الدستورية باعتبارها سلطة الرقابة على النصوص الدستورية والأعمال التشريعية في الفرع الثاني، وفقاً للاتية:

الفرع الأول: الدستور

أهمية الدستور:

تتمثل أهمية الدستور بشكل عام في معالجة الوضع الراهن والانسداد السياسي التشريعي، وذلك من خلال توفير إطار قانوني ومؤسسي يحدد النظام السياسي وتوزيع السلطات في البلاد، والمساعدة في تعزيز الاستقرار السياسي والاجتماعي وضمان حماية حقوق الإنسان. كما يساهم في تعزيز التوافق والوحدة الوطنية بين جميع الأطراف المعنية. بالإضافة إلى أنه أداة لتحقيق العدالة والمساواة وتوزيع الثروات بشكل عادل والشفافية والمساءلة وقيّد السلطات الحاكمة لضمان عدم انتهاك حقوق الإنسان وحماية حريات الفرد.

كما أن الميزة الأساسية الأولى للنصوص الدستورية هو سمو قواعدها عن النصوص القانونية الأخرى، الأمر الذي يستوجب عدم تعارض النصوص الأدنى لها من حيث الآثار والمضمون على اعتبار أنها كتلة واحدة منسجمة الأحكام والقيود. وأما الميزة الثانية فإنها ثابتة ومستقرة، وهذا لا يعني أنها جامدة وغير قابلة للتعديل. فالنص الدستوري من الناحية السياسية هو انعكاس للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها الدولة وهي في طريقها إلى الاستقرار، وأن المخاض العسير الذي تمر به المراحل الانتقالية الأساسية وتطور الأحداث يستوجب مواكبتها وتعديل النصوص الدستورية بناء عليها وإلا فإنها تقود إلى الفوضى. إن جمود النصوص الدستورية قد تصطدم مع فكرة السيادة، باعتبار أن هذه الأخيرة ملك للشعب ونابعة من إرادته الحرة، وأن قرار ثبات وجمود هذه

النصوص هو بمثابه تنازل عن الحق في ممارسة التعديل وتقرير المصير.¹²

مشروع الدستور الليبي:

تتميز ليبيا بشعبها الذي يتمتع بشغف قوي لبناء دولة قائمة على القانون والدستور، فبعد عقود من الاضطرابات السياسية والتحديات العديدة، يصر الليبيون اليوم على إعادة بناء بلادهم وتحقيق الاستقرار والعدالة الاجتماعية من خلال إقامة نظام ديمقراطي متين يحترم حقوق الإنسان وحررياتهم. يتجلى هذا الشغف الواضح في رغبة الليبيين الشديدة في إعداد دستور جديد يعكس الهوية الليبية ويحقق تطلعات الشعب، مع إدراكهم بأن الدستور هو الركيزة الأساسية لتحقيق الاستقرار والتوافق وضمان حقوق الجميع. كما يرويه فرصة لتحقيق العدالة والمساواة وتوزيع الثروات بشكل عادل، وتعد المشاركة الواسعة في العملية الانتخابية لانتخاب أعضاء الهيئة المكلفة بصياغة مشروع الدستور هي دليل قاطع على صدق رغبة الليبيين في إنجاز هذا المشروع الهام، رغم المعارضة الشديدة للأمازيغ التي تنظر إليها بشكل إيجابي كونها تعكس مدى وعيهم بحقوقهم ورغبتهم في المحافظة على هويتهم ولغتهم من خلال الدستور.

بدأت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور أعمالها في شهر أبريل من العام 2014 بتشكيل لجان متخصصة منفصلة لصياغة مختلف أجزاء الدستور. حيث تولت هذه اللجان مهمة صياغة قسم الدولة ونظام الحكم، وقسم الحقوق والحريات، وقسم السلطة القضائية والمحكمة الدستورية، وغيرها من الأقسام المهمة. وقامت الهيئة بنشر مقترحات المسودة الدستورية في شهر ديسمبر من العام 2014. وتضمنت هذه المقترحات أجزاء مختلفة تمثل عمل اللجان المتخصصة، وكانت تهدف إلى توحيد جهود اللجان وتقديم مسودة موحدة للدستور. في منتصف عام 2015، شكلت الهيئة لجنة عمل داخلية لتعديل وتحسين المسودة الأولى للدستور. وفي 6 أكتوبر 2015، تمت إحالة «مشروع المسودة الأولى للدستور» للنقاش والتصويت داخل الهيئة.

ومن هنا بدأت التحديات تعيق عمل الهيئة التأسيسية من عدة جوانب، بما في ذلك الحرب الداخلية التي اندلعت في عام 2014، والانقسامات السياسية بين أعضائها. ورغم هذه التحديات، تمكنت الهيئة التأسيسية من الانتهاء من مشروع الدستور في عام 2017. إلا أنه لم يتم طرح مشروع الدستور للاستفتاء الشعبي حتى الآن.

ومع كل ذلك، تواجه آلية إجراء الاستفتاء على مشروع الدستور الجديد صعوبات قانونية

12. سلوى فوزي الدغلي. (2019). الرقابة على التعديلات الدستورية "دراسة تحليلية مقارنة على ضوء حكم الدائرة الدستورية في المحكمة العليا الليبية في الطعن الدستوري رقم 17/611 ق وما ترتب عليه من انقسام سياسي في البلاد". مجلة دراسات قانونية، (23).

وسياسية، وأخرى تتعلق بمحتوى قانون الاستفتاء والانتخاب، بعضها مفتعل والبعض الآخر ناتج عن ظروف الانقسام السياسي في البلاد. فمن الناحية القانونية في الوقت الذي اقتضت فيه المادة 30 من الإعلان الدستوري على إجراء الاستفتاء دون الإشارة إلى تفاصيل أو آليات ولوائح تنظيمية لهذه العملية المهمة، إلى أن جاء الاتفاق السياسي الليبي الذي نص في المادة 23 منه على الآلية التنظيمية لاستصدار قانون الاستفتاء، وذلك بتشكيل لجنة مشتركة بين مجلس النواب ومجلس الدولة قبل انتهاء الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور بمدة شهرين، وتكون مهمة اللجنة هي تقديم مشروع قانون الاستفتاء والانتخابات الضرورية لاستكمال المرحلة الانتقالية والتشريعات الأخرى ذات الصلة، وتقديم تلك المشاريع لمجلس النواب للمصادقة عليها.¹³

ومن خلال التجربة السابقة للانتخابات فقد تم رصد عدة عيوب وصعوبات تواجهها المفوضية العليا للانتخابات يجب مراعاتها في المستقبل نذكر منها على سبيل المثال: يعاني نظام تمويل الحملات الانتخابية في ليبيا من نقص في الشفافية. على سبيل المثال، لا يتطلب القانون من المرشحين نشر تقارير تفصيلية حول مصادر التمويل والمبالغ المنفقة. ومن ثم، يكون من الصعب على الناخبين والجمهور معرفة مصادر التمويل الفعلية ومدى تأثيرها على حملات الانتخابات. فقد يقوم بعض المرشحين باللجوء إلى تمويل غير شرعي أو غير شفاف، مستغلين الثغرات والنقائص في القوانين المتعلقة بتمويل الحملات. كما يواجه إجراءات الرصد والمراقبة عملية تمويل الحملات الانتخابية تحديات في كشف الانتهاكات وتتبعها بشكل فعال. مما يترتب عليه صعوبة تحديد المرشحين الذين ينتهكون قوانين التمويل وتطبيق العقوبات عليهم نظراً لنقص الآليات المناسبة للرصد والتدقيق. وأخيراً النقص في العقوبات الرادعة للمرشحين الذين ينتهكون قوانين تمويل الحملات الانتخابية مما يستوجب أن تكون العقوبات قوية وفعالة لضمان الالتزام بالقوانين وتحقيق الشفافية والمساءلة في عملية تمويل الحملات.

الفرع الثاني: المحكمة الدستورية

نموذج القضاء الدستوري الليبي:

في منظومتنا القضائية تعتبر المحاكم المدنية والجزائية حارساً مخلصاً لحقوق وحرريات الأفراد في المجتمع، أما القضاء الدستوري فيكون حارساً مخلصاً للدستور ومبادئه العليا، ويحمي النظام القانوني في الدولة بأكمله ومبدأ سيادة القانون وحقوق وحرريات الجميع، سواء كان عبر المحكمة العليا كما كان منذ دستور الاستقلال سنة 1951 إلى سنة 2022 أو محكمة دستورية مستقلة متخصصة كما أقرها القانون رقم 5 لسنة 2023

¹³ مجموعة مؤلفين. (2022). ليبيا: تحديات الانتقال الديمقراطي وأزمة بناء الدولة. المركز العربي

للأبحاث ودراسة السياسات.

م بإنشاء المحكمة الدستورية العليا في ليبيا، والمثير للجدل هنا أننا لم نجد مبرراً لهذا الفصل الذي زاد الأمر تعقيداً وأدخل المؤسسة القضائية الليبية في انقسام لم يحدث منذ قيام الدولة بسبب إخراج المحكمة الدستورية بشكل مستقل عن المحكمة العليا.

إن التباين في الأساس الفلسفي للقضاء الدستوري الليبي والخلط بين النموذجين الأمريكي والأوروبي هو ما أحدث هذا اللابس في المفاهيم، واتساق اللوائح التنظيمية لهيكل النظام القضائي، ولعل الباحث في النماذج القضائية حول العالم يجد ما يشابه ذلك، فالنموذج الأمريكي يتميز بوجود المحكمة العليا كأعلى سلطة قضائية في البلاد، وتلعب المحكمة العليا دوراً حاسماً في تفسير الدستور الأمريكي وفي النظر في دعاوى الدستورية وإلغاء التشريعات والأعمال الحكومية التي تتعارض مع الدستور. أما النموذج الألماني الفرنسي يتميز بوجود المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا والمجلس الدستوري في فرنسا كسلطة قضائية مستقلة تتولى مهمة حماية الدستور وضمان توافق التشريعات والأعمال الحكومية مع الدستور. وبين هذا وذلك دخلت السلطة القضائية الليبية في فراغات تشريعية قد يفقدها استقلاليتها وحيادها.

وعلى اعتبار القضاء الدستوري كأحد أهم أجهزة القضاء نظراً لأهمية اختصاصاته الواسعة، مثل الرقابة القضائية على دستورية القوانين والأنظمة وحماية مبدأ فصل السلطات وتحديد صلاحياتها. يجعله حارساً مخلصاً لمبدأ السيادة الدستورية الذي يعتبر أحد أهم المبادئ في القانون الدستوري. ومن ثم، لا يمكن لأي تشريع أدنى أن يتعارض مع أي تشريع أعلى، سواء كان التشريع الأدنى يصدر عن السلطة التشريعية أو التنفيذية، وذلك وفقاً لمبدأ التدرج العمودي.¹⁴

ومع تأكيد أهمية استقلال القضاء الدستوري وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فإننا نخالف ما ذهب إليه مجلس النواب الليبي بإصداره القانون رقم 5 لسنة 2023 م بإنشاء محكمة دستورية عليا مستقلة وفقاً للفلسفة الأوروبية وذلك للمزايا التي يتمتع بها القضاء الليبي الموحد من خلال التكوين القانوني للقضاء واستقلاليتهم التي تؤهلهم لمباشرة عملية الرقابة من خلال منظومة تضمن حرية التقاضي الواقف والجالس، وعلاوية الجلسات ودرجات التقاضي والاستعانة بالخبراء في الأثبات وتسبب الأحكام، والتناوب في العمل.

الرقابة على دستورية القوانين:

تتمثل فكرة الرقابة على دستورية القوانين في تأكيد مبدأ المشروعية وسمو قواعدها. فالدستور كوثيقة أساسية في الدولة يحتوي على مجموعة من القواعد التي تنظم السلطات وتحدد حقوق وحرىات الأفراد. ويعتبر الطعن بعدم الدستورية آلية لضمان سمو الدستور

14د. سلوى فوزي الدغلي. (2020). العدالة الانتقالية في ليبيا بين حكم القانون وتحديات المرحلة الانتقالية. مجلة دراسات قانونية، (28).

وحماية الحقوق والحريات العامة. وفلسفة الرقابة على دستورية القوانين تتمحور حول صدور قوانين تتوافق مع الدستور ولا تتعارض معه. وفي حال انحراف السلطة التشريعية وتجاوزها لأحكام الدستور، أو عيوب في القوانين سواء ناتجة عن الخطأ أو بقصد وتعمد، يتم رفع دعوى قضائية للطعن في مدى دستورية وشرعية القوانين.¹⁵

كما يستوجب للحفاظ على استمرارية النظام الدستوري توافقه مع فلسفة الأنظمة الديمقراطية التي تحترم القضاء الدستوري وتعتبره حارساً وحامياً لنصوص الدستور من خلال مبدأ سيادة القانون. تختلف ترتيبات القضاء الدستوري من دولة إلى أخرى وفي ليبيا وقبل صدور القانون رقم 5 لسنة 2023 بشأن إنشاء المحكمة الدستورية العليا، تم تكليف الدائرة الدستورية في المحكمة العليا بمهمة الرقابة القضائية لحماية القواعد الدستورية، وتم تحديد الإجراءات القانونية للطعن الدستوري في النظام القانوني الليبي، مع التركيز على حماية الحقوق والحريات العامة من خلال منح الحق في رفع دعوى مباشرة بعدم

دستورية القوانين أو تقديم طلب بعدم دستورية نص قانوني محدد أمام المحاكم من قبل كل ذي مصلحة حقيقية أو محتملة. إلا أنها تغيرت بموجب القانون رقم 5 المشار إليه وأصبح رفع الدعوى أمام المحكمة الدستورية مقتصرًا على رئيس مجلس النواب، أو عشر نواب على الأقل، أو رئيس الحكومة، أو عشر وزراء. الأمر الذي يعد تراجعاً خطراً في تحقيق مبادئ العدالة والمساواة.

الخاتمة والتوصيات

النظام القضائي الليبي والتحديات الكبيرة التي يواجهها أحد القضايا المهمة والمثيرة للجدل في الوقت الحالي، التي تجلت مظاهرها في تدخل السياسة في العمل القضائي واستيلاء الحقوق بالذات خارج نطاق المحاكمات وكران العدالة، بالإضافة لتفويض السلطة الزائدة التي ساهمت في انتهاك خصوصية القضاء واستقلاله وتركت فراغاً تشريعياً أربك الحياة السياسية والاقتصادية، وتشوه النسيج الاجتماعي كنتيجة لذلك، ومن خلال دراستنا للقضاء الليبي ومسيرته في التطور التي لم تكن خالية من بعض القصور في القوانين التي أُلقت بظلالها على المراحل الانتقالية، نجد أن النظام القضائي الليبي لم يحافظ على استقلاله أمام السلطات التنفيذية والتشريعية مما رسخ مفهوم المناطقية والجهوية والقبلية وأضعف تماسك النسيج الاجتماعي للسكان. ومن أجل إصلاح النظام القضائي الليبي يستوجب إعادة بناء ثقة الشعب فيه أولاً من خلال دعوة كافة مكونات المجتمع وسكانه المحليين إلى البدء

15د. مصطفى عفيفي، رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية، جامعة عين شمس، القاهرة،

الطبعة الأولى، 1990م، ص 22 وما بعدها.



في حوار شامل حول دستور يحكم العلاقات ويعبر عن كافة السكان ورغبتهم في العيش المشترك داخل رقعة جغرافية واحدة ، وإطلاق يد القضاء الدستوري في رقابة القوانين ذات الطابع الدستوري سواء من خلال الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا أو من خلال محكمة دستورية مستقلة، بما يضمن تحقيق العدالة وإرساء سمعة النزاهة والمهنية على القضاء الليبي من خلال تعزيز استقلالية السلطة القضائية وتعزيز نظام العدالة، ومتطلبات الرفع من كفاءته وتطويره.

المراجع

1. د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر. دار النهضة العربية، القاهرة. 2000
- Galbraith, J.K., The anatomy of power. Challenge. 1983. 26(3): p. 26-33.
3. د. محمد وحيد أبو يونس، حدود الرقابة الدستورية على الإغفال التشريعي في قضاء المحكّمة الدستورية العليا. مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، 2020. 1(2): p. 433-329.
4. نعيمة أو ملود، الاستقلال المؤسّساتي للسلطة القضائية في ضوء وثيقة النظام الموحد لدول مجلس التعاون الخليجي والمعايير الدولية | The institutional independence of the judiciary through the Gulf Cooperation Council Countries common system document and international standards .مجلة البحوث الفقهية والقانونية، 2023. 40(40): p. 1563-1658.
5. Rights, U.N.O.o.t.H.C.f.H. and I.B. Association, Human Rights In The Administration Of Justice: A Manual On Human Rights For Judges, Persecutors And Lawyers. 2003: New York and Geneva: United Nations.
6. Law, R., Ernest Gellner, Nations et nationalisms, Paris, Payot. 1989.(edition anglaise 1983). L'Homme et la Société. 1992. 103(1): p. 148-149.
7. Brown, P., Religious coercion in the later Roman Empire: the case .of North Africa. History, 1963. 48(164): p. 283-305.
8. د. سلوي الدغيلي، الرقابة على التعديلات الدستورية ”دراسة تحليلية مقارنة على ضوء حكم الدائرة الدستورية في المحكمة العليا الليبية في الطعن الدستوري رقم 17/611 ق وما ترتب عليه من انقسام سياسي في البلاد“، مجلة دراسات قانونية، 2019(23).
9. أحمد قاسم حسين وآخرين، ليبيا: تحديات الانتقال الديمقراطي وأزمة بناء الدولة. 2022: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.

10. د. سلوى الدغيلي، العدالة الانتقالية في ليبيا بين حكم القانون وتحديات المرحلة الانتقالية. مجلة دراسات قانونية. 2020(28).
11. د. مصطفى عفيفي، الرقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية، جامعة عين شمس، القاهرة، الطبعة الأولى، 1990م، ص 22 وما بعدها.

ندوة الحكم المحلي في ليبيا

ضمن سلسلة الندوات التي ينظمها المركز الليبي للدراسات ورسم السياسات، كان عنوان الندوة الثانية «تجربة الإدارة المحلية في ليبيا»، استضاف المركز ضمن ورقتين شارك بهما كل من الدكتور «عيسى التويجر» وزير التخطيط الأسبق بالحكومة الانتقالية؛ المعروفة بحكومة الكيب، كما شارك الأستاذ «عبد الباري شنبار» وأحد الكوادر المؤسسة لوزارة الحكم المحلي ووكيلها الأسبق.

ركّزت الندوة على التعريف والإحاطة بالمفهوم العام للحكم المحلي من جانب، ومن جانب آخر تطرق الضيوف إلى إبراز التحديات الرئيسية، التي واجهت تجربة الإدارة المحلية في ليبيا منذ صدور قانون الحكم المحلي عام 2012.

الدكتور عيسى التويجر

تحدث الدكتور «عيسى التويجر» في كلمته عن المركزية باعتبارها أمرا مستحدثا، لافتا إلى أن الدولة بدأت في التاريخ بشكل لا مركزي، حتى أن الولايات المتحدة وحكومتها المركزية كانت نتاج نظام لا مركزي، أي إلى ولايات، إلا أن الاستعمار بنى لنفسه نظاما مركزيا؛ بهدف جمع القبائل والمحلات المستقلة تحت سطوة الحكومة المركزية، كما أن الاستبداد السياسي جعل من اللامركزية وسيلة للتحكم؛ حتى تتبع المحافظات وزارة الداخلية، فقد كان دور تلك المحافظات أمنيا لصالح الحكومة المركزية، وبالتالي من الصعب أن يطلق على نظام المحافظات بأنه نظام لا مركزي.

وبحسب الدكتور «التويجر» فإن اللامركزية في حقيقتها هي نقل ومنح للصلاحيات من المستويات العليا إلى المستويات الدنيا، التي تنقسم إلى ثلاثة مستويات: الولاية، الإقليم البلدية، وكشاهد عيان وشخصية بارزة في حكومة «عبد الرحيم الكيب» التي صدر في وقتها قانون الحكم المحلي ذكر الدكتور «التويجر» أن القانون صدر تحت عنوان «الإدارة المحلية» مستعرضا جدل التسمية، ومدى انطباقها على القانون.

وقد رجّح أن تسمية «الحكم المحلي» هي أكثر دقة من حيث المدلول، إذ إن البلدية في الحكم المحلي تصبح هي الحكومة فيما يسند إليها من اختصاصات بحكم القانون، وهي الثغرة التي يعانها هذا القانون، وهناك، بحسب «التويجر»، ثغرات أخرى متعلقة بالتبعية، والإشراف، والمستويات، والتوازي، والتعاون، والعلاقة الهرمية، وهي مشاكل أخرى يعانها القانون، ما أثر بشكل مباشر على تجربة الإدارة المحلية، وعزى سبب تراجع افتتاح البلديات إلى عدم القدرة والرغبة على الإشراف من قبل الحكومة المركزية.

ونوه الدكتور «التويجر» أن أول عقبة تواجه هذه القوانين هي مركزية التفكير التي تحول دون إصدار قرارات صائبة، فيما يتعلق بنقل الصلاحيات، ومنح الإمكانيات للبلديات، الأمر الذي يتطلب وضعه في إطار عام للتقييم، سواء على مستوى غياب الرؤية الوطنية العامة، أو على مستوى غياب الرؤية الوطنية الخاصة بالحكم المحلي، وحين أعدت وزارة الحكم المحلي القانون لم تستطع أن توّرت نظرتها، ورؤيتها للحكم المحلي إلى رئاسة الوزراء العام 2012-2013م، وما تلاها من حكومات، ويُعزى هذا العجز إلى غياب الرؤية حول الحكم المحلي وماهيته وأهدافه، وأضاف «التويجر» أن الحكم المحلي له مدلول خاص ورؤية خاصة، من الواجب على رئيس الوزراء وكل الوزراء فهمها.

وفي حديثه عن الموارد، ذكر أن لكل بلدية أولوياتها وميزتها التنافسية، والهدف من اللامركزية هو التنوع المحلي، ما يعني أن لتنوع البلديات ميزات خاصة بكل بلدية، فلكل منها مشكلات مختلفة عن باقي البلديات، الأمر الذي يتطلب أن تذهب المخصصات المالية إلى البلديات دون تصنيف.

كما أعرب «التويجري» عن استغرابه من أن مجلسا بلديا تنتخبه مدينة كاملة انتخابا مباشرا، ثم يتسلط عليه موظف في الحكومة، وهو ما لا يحدث، ولم يحدث في أي مكان، فانتخاب الأعضاء بشكل مباشر من الشعب، لا يجعلهم تابعين للحكومة المركزية بشكل هرمي، إلا فيما يتعلق ببعض الإجراءات في حال خروج البلدية عن اختصاصاتها، وفي هذه الحالة أيضا يتم الاحتكام إلى القضاء، لا إلى الجهات التنفيذية.

ولأنه شغل منصب وزير التخطيط لفترة غير قصيرة تحدث الدكتور «عيسى التويجر» عن مشكلات التخطيط التي تعانيها البلديات، وكيف أنها تصطدم بغياب نموذج تخطيط وطني، يتم التنسيق على أساسه مع البلديات؛ يمكن من خلاله الشروع في عمليات التنفيذ عبر مستويات ثلاث، الحكومة المركزية، والولاية، والبلدية.

وأبدى، أسفه من تحول البلديات إلى عدد من الموظفين، يتم تعيينهم من جهات مختلفة أغلبهم كانوا خارج الملاك الوظيفي للدولة، ما جعل المجالس البلدية غير قادرة بحكم الصلاحيات أن تختار موظفيها وفق هياكلها.

كما لفت إلى أبرز مشكلة تواجه البلديات، ألا وهي مشكلة الريع، فعدم القدرة على الاستقلال المادي، ستكون دائما بحاجة إلى ميزانيات الحكومة المركزية.

وأضاف أن عدد البلديات ليس عائقا على الإطلاق، إلا في حال نُظر إليها من جانب الإدارة والتسيير، وهي وظيفة تتعلق بالبلدية نفسها، دون الحاجة إلى الحكومة، مشيرا إلى أن دولا كثيرة فيها آلاف البلديات بناء على حاجة المواطنين ورغبتهم، كما أن هذه البلديات الكثيرة بعد فترة من الزمن وإرهاق الميزانيات؛ ستتوحد بشكل تلقائي في بلديات أكبر، وهي تجربة ينبغي أن يخوضها الليبيون برؤية بعيدة النظر.

ويرى «التويجر» أن الإطار الهيكلي المناسب للدولة هو أن تصبح السياسة العامة، ووضع الرؤى والخطط الوطنية من اختصاصات السلطة المركزية، وأن القطاعات أو المحافظات تتم بناء على اتفاق، ويُسمح بعد ذلك للبلديات -مهما كان عددها- بممارسة صلاحياتها التنفيذية في الإطار السكاني الذي تديره.

وأشار إلى أن الاستمرار في التدريب والدعم من قبل السلطة التنفيذية ضروري؛ للنهوض بالعمل، حيث إن التدريب يستهدف بعض البلديات دون غيرها، كما يتم عبر منظمات دولية، في غياب تام للحكومة.

وبالحديث عن الصلاحيات ركز وزير التخطيط الأسبق على مسألة الميزانيات، وتوزيع الثروة، وضرورة أن يتضمن دخل الدولة نسبة لكل بلدية، ولكل مقاطعة، وللحكومة، معتبرا مسألة الميزانية وتوزيعها على البلديات، ضرورة ملحة للإدارة المحلية، حيث تمنح للبلديات صلاحيات مناسبة؛ لخوض شراكة مباشرة مع القطاع الخاص، والذي سيؤدي بالضرورة إلى تحريك عجلة الاقتصاد في الدولة.

مشددا على أن البلدية ملزمة بتقديم خطتها وموازنتها للناس، ونشرها عبر موقعها الإلكتروني، وإشراك المواطنين في الإدارة عبر إبداء الرأي في كل ما يتعلق بمصالح البلدية، وهكذا تتحقق معاني الحوكمة، من خلال الرقابة الشعبية المباشرة، وهكذا يسهل كشف الفساد بشكل واضح، وطريقة سهلة.

الأستاذ عبد الباري شبارو

في حديثه عن صدور قانون الحكم المحلي، ألمح الأستاذ «عبد الباري» إلى كون القانون صدر انطلاقا من مفهوم التدبير الحر عند الفرنسيين؛ بمعنى التخطيط المحلي، وهذه فلسفة اللامركزية، إلا أن أكبر تحديين واجها صدور القانون تمثلا في: ضباية البرنامج الوطني في تنفيذ اللامركزية، وفي الوقت نفسه ما يقابله في الشأن المحلي.

وفي حديثه عن قانون الإدارة المحلية أو قانون 59 في عام 2012 أوضح «شبارو» أن القانون سمي بالإدارة المحلية لأنه تضمن فكرة الحكم المحلي، إذ منح صلاحيات التشريع للمجالس البلدية والمشروعات، وقد جوبه هذا المقترح بمعارضة شديدة من بعض الوزراء والمسؤولين؛ بسبب عدم بيان الصلاحيات القانونية.

وبحسبه، فإن القانون اقترح تسمية المقاطعات بدل المحافظات؛ بناء على استقرار الحالة الإدارية في ليبيا على مدار 100 عام، مر فيها النظام بـ 12 طورا إداريا، مشيرا إلى أن المقاطعات كانت مطبقة أثناء الانتداب الإنجليزي في ليبيا، وقد أثبتت فاعليتها.

كما تحدث الأستاذ «عبدالباري» عن تشتت الأفكار التي طرأت على الساحة الليبية بعد عام 2012، بعد أن طرأ مشروع النظام الفدرالي على الساحة والنظام المركزي، الذي له عدة مفاهيم.

وأضاف بأن الحكم المحلي يقترن بثلاثة مفاهيم: التشريع، والتنفيذ، والرقابة، وبناء على ذلك جاء اقتراح وزارة الحكم المحلي بأن يكون مجلس المقاطعة هو المجلس المنتخب، ويمثل السلطة التشريعية، واقتُرِح أن يتم تعيين الجسم التنفيذي المتمثل في المحافظ، من قبل الحكومة ليكون ممثلاً عنها في المقاطعة.

وعن الإخفاقات والنجاحات رأى دكتور «عبد الباري» أن نسبة نجاح البلديات، أو البلديات الناجحة تتراوح بين 10% و20% «إذا كنا متفائلين».

وفي الحديث عن الانسجام بين قطاعات الحكومة، وأقسام البلدية، تحدث الأستاذ «شنبارو» عن عدم تحقق الانسجام بالشكل المطلوب، وعزى ذلك إلى ضعف الثقافة المؤسسية، وحادثة التجربة، وفوضى التبعية الإدارية، ما سبب حساسية بين ممثلي الحكومة والبلدية.

وفي حديثه عن القانون رقم (9) وصف الأستاذ «عبد الباري» القانون بأنه مشكلة مسكوت عنها، تتعلق بالصلاحيات والإدارات، فقد ألقى القانون اعتماد الميزانية من قبل مجلس المحافظة، وصفه «شنبارو» بالتراجع عن القانون رقم (59) الصادر عن المجلس الانتقالي، الذي أقر اعتماد الميزانية من قبل المجالس المنتخبة، مضيفاً أن المشكلة الأساسية التي تواجه الحكم المحلي هي غياب الضامن والدستور، بحسب الأستاذ «شنبارو»، مؤكداً أن الإدارة المحلية تتم بناء على ثلاث سلطات، إلا أن القانون رقم (9) قد تسبب في فراغ للسلطة البيئية «المحافظة» بإلغائها وجعل تبعية البلديات لمجلس الوزراء مباشرة.

تعقيب الحضور

عقب عدد ممن حضروا الندوة على كلمات المتحدثين الرئيسيين، وتنوعت تعقيبات حضور بدأ د. «صالح مخزوم» عضو المجلس الأعلى للدولة، الذي تحدث عن ضرورة ضبط المصطلحات والتفريق بين اللامركزية السياسية، واللامركزية الإدارية، لدى فقهاء القانون والإدارة، فالأولى هي الفدرالية، والتي هي تقسيم الدولة إلى ولايات، أما الحكم المحلي فهو يندرج تحت اللامركزية الإدارية، فقانون (59) سمي بالإدارة المحلية، إلا إن محتواه كان قويا جدا يصل للحكم المحلي، والإشكال وقع بعد أن طلب رئيس الحكومة آنذاك «علي زيدان» تعيين المحافظ، خلافاً للقانون الذي يقول بانتخابهم، وانتهى الأمر إلى صدور القانون (9)، الذي نقل صلاحيات المحافظات للمحافظات، وتم العودة لاسم القانون وليس لمضمونه.

الاستاذ «عمر سمير»، باحث مهتم بالشأن الليبي، رأى أن ليبيا مؤهلة أكثر من العديد

من الدول لنظام حكم محلي حقيقي، غير أن ما ينقصها فقط هو التخطيط التشاركي للموازنات والرقابة الشعبية، وقد كانت البلديات شديدة الفاعلية، وبالمقارنة مع «جمهورية مصر» فإنه لم تجر انتخابات محلية هناك منذ العام 2008م، وليبيا مؤهلة أكثر لأن مدنها متباعدة، والموارد وفيرة، ولديها تراث متنوع، كما لفت إلى وجود بعض الصعوبات مثل، نقص التأهيل، والانقسام المركزي؛ ما انعكس سلباً على أدائها، لكنها ما تزال تملك مقومات النجاح على مستوى الحكم المحلي، لافتاً إلى أن القانون فيه روح الحكم المحلي، وما ينقص هو تفعيله وتخصيص الموارد وجذبها، والمشاركة المجتمعية.

«حسين بن عطية»، العميد السابق لبلدية تاجوراء، أشار إلى أثر النزاع السياسي على أداء البلديات، وكيف أن القانون كان أكبر من قدرات البلديات، بالإضافة إلى التنافس بين الأجهزة التنفيذية والبلديات، والإرباك في التشريعات؛ خاصة المتعلقة بنقل اختصاصات المحافظات، التي هي أقرب إلى اختصاصات وزارات منها إلى اختصاصات بلديات، والتي من المفترض أن مهامها أبسط وأوضح، فأصبح العميد والمجلس البلدي مثقل بمهام كبيرة وكثيرة، هذا بالإضافة إلى الحاجة إلى نقل خبرة المجلس البلدي السابق، إلى الذي يحل محله بحكم الانتخابات البلدية التي تجري كل أربع سنوات.

«وليد رتيمة»، الصحفي والمحلل السياسي، أكد على أهمية قانون الحكم المحلي الذي يحل محل الفدرالية التي لن تحل الإشكال المركزي، وأن الأزمة وقعت بسبب الضغوط التي أنتجت القانون رقم 9، وتساءل كم نحتاج من محافظات أو مقاطعات لنسير خطوات ثابتة صوب الدولة المستقرة، ونبعد عن المركزية والفدرالية؟

المحلل السياسي «عبد السلام الراجحي»، اعتبر من التجني الحكم على القانون، وعلى تجربة الإدارة المحلية لأنها لم تعط الفرصة الكافية، فبلدية بنغازي على سبيل المثال، التي تعد أكبر بلدية من حيث عدد السكان، تدار منذ سنوات عبر الحكم العسكري، ولفت إلى أن تسع سنوات مرت ولم يعتمد قانون للميزانية، لهذا تعذر التخطيط في البلديات، وتعذر معرفة كم سينفق المجلس البلدي بناء على مخصصاته في الميزانية العامة، وصار الاعتماد على ما تخصصه الحكومة للبلديات، وأصبح الانفاق الحكومي مقابل موقف سياسي، في ظل النزاع والانقسام، كما أشار إلى وجود خلل في القانون نفسه، الذي أسند للحكومة وضع النظام الانتخابي للمجالس البلدية، وقد أثبتت التجربة سوء النظام الفردي في الانتخابات، بخلاف نظام القائمة الذي حقق درجة من الاتزان والاستقرار والانسجام في المجالس البلدية، وأضاف، أن القانون أقر وجود مفوضية للانتخابات المحلية، والمفترض من وجهة نظر «عطية» أن تشرف على الانتخابات المفوضية العليا للانتخابات.

د. «نزار كريش» مدير مركز بيان للدراسات، رأى أن الإشكال في المقاربة والنموذج، وأن الحل لا يكون بمجرد وضع قانون، فمثلاً تكونت المجالس المحلية في المدن بعد الثورة مباشرة، وتفاعل الجميع وقامت إدارة محلية، والمشكلة بدأت بعد أن انتقل المجلس الانتقالي

إلى طرابلس أواخر العام 2011م، وأن الحكم المحلي ليس خياراً ثانوياً، بل هو أداة الحل من خلال التحرك من أسفل إلى أعلى، ومثال ذلك المجموعات المسلحة التي أخذت طابعا محليا، حسب دراسة «ولفرم لاشر»، وبعضها صار متعاوناً مع المجلس البلدي فيما كان بعضها الآخر ناشزاً، كذلك المناطق الحرة والتي حسب دراسة نشرت، أنها يمكن أن تكون إحدى أدوات إنشاء مجتمع محلي تنموي، لهذا ينبغي أن تكون الإدارة المحلية جزءاً من حل النزاع في البلاد، كما ينبغي أن توضع البنى التحتية لإنشاء حكم محلي حقيقي.

الدكتور «أحمد الأطرش»، أستاذ العلوم السياسية في جامعة طرابلس، أشار إلى أننا ننسى أننا في دولة مأزومة، وبسبب ظروف البلاد أصبحت الإدارة رهينة للسياسة، ومن مشاكلنا أننا نتعامل مع النتائج وليس الأسباب، فنحن لم نتطرق إلى أسباب عدم نجاح تجربة الإدارة المحلية، ففي الدول المأزومة تكون التشريعات في واد، والدولة في واد آخر، فنحن نناقش هذه مسائل متعلقة بالإدارة في الأوضاع الطبيعية، ونحن لسنا في وضع طبيعي، ونناقش هذه المسائل دون أن تتوفر معلومات صحيحة، تقود إلى معرفة الأسباب واستخلاص النتائج منها، واقترح د. «أحمد» على «المركز الليبي للدراسات ورسم السياسات» التركيز على الدراسات الميدانية، واستطلاع الرأي العام، وأشار إلى أن بعض الدول توجد فواعل موالية لتأزيم الوضع، وقد اتصل العديد من السفراء الأجانب في ليبيا بالمجالس البلدية، وعقدت بعض البلديات اتفاقيات مع دول أجنبية، وهو ما يعتبره الأطرش غير مقبول.

شد الأطراف الدولية والمحلية لحبل باتيلي إلى أين؟

إبراهيم عبدالله
باحث وصحفي

تقديم:

الحكومتان أزمات عقد، وعجلةً يعيد أصحابها اختراعها، بشخصيات متغيرة وأحداث مستنسخة، تكرر نفسها كل مرحلة، ويوم اختفت 2021 كادت تُنصب صناديق الاقتراع، وفي المرحلة الراهنة القضية قائمة، وعصية على التجاوز إلى الانتخابات، على جغرافية مترامية ومنقسمة النفوذ، أمام مشكلة جذورها ضاربة بعمق أعوام، وتقنعت حلولها الحالية بمصطلحات عدة، تخفي دوافع أصحابها أكثر من إظهارها وجاهة مبرراتهم.

بدأ العام الحالي مع مصطلح توحيد السلطة التنفيذية، وتبناه عقيلة والمشري آنذاك، ثم في أبريل ظهر مقترح أمريكي لـ "هيئة حكومية تشرف على الانتخابات برقابة دولية"، وتبنى بعدها رئيس مجلس الدولة لفظ "حكومة مصغرة" بالمهام ذاتها ثم صار مصطلح الحكومة الموحدة دارجا على لسان رئيس البرلمان والمشري؛ لتنظيم الاستحقاق.

وفي يونيو ظهر مصطلح آخر في قوانين بوزنيقة لم يقيد الحكومة الثالثة بوصف "موحدة"، وتركها قابلة لأي مفهوم، عندما نص على "حكومة جديدة"، وفي إحاطة باتيلي في الشهر نفسه عدّها ضمن النقاط الخلافية ووصفها بوصف آخر: بـ "المؤقتة"، ثم عندما عقب على حل هذه القضايا خلال الجلسة نفسها؛ بإبرام اتفاق شامل، وضع لها في سياق المسائل الأخرى توصيفا أكثر تحديدا: "حكومة جديدة موحدة".

وفي يوليو استخدمت خارطة الطريق المعتمدة من البرلمان مصطلحا آخر: "حكومة موحدة مصغرة" مهمتها الانتخابات، وأعلن في الشهر نفسه مجلس الدولة قبولها مبدئيا (على جدلية الوصف)، ولأول مرة استخدم باتيلي هذا المصطلح أواخر يوليو ردا على البرلمان، وأكد تكثيفه تواصله لتشكيل "حكومة موحدة"، ثم استخدم المبعوث الأممي بعدها بأربعة أيام تعبيراً في سياق الذم: "حكومة انتقالية جديدة"، وصار هذه الوصف مرتبطا بالبقاء، والآخر مرتبطا بالانتخابات، على لسان المبعوثين الأممي والأمريكي ريتشارد نورلاند.

وتطور خطاب «باتيلي» في جلسة أغسطس إلى «وجوب تشكيل حكومة موحدة مهمتها قيادة البلاد إلى الانتخابات»، وفي الجلسة نفسها ظهر مصطلح جديد على لسان المندوب الأمريكي: «حكومة تصريف أعمال؛ مهمتها الوحيدة قيادة البلاد للانتخابات»، وفي 27 أغسطس فصل هذا الطرح «نورلاند» بحديثه عن «حكومة تكنوقراط»، وهذه المساعي ربطها المبعوث الأممي

باتفاق شامل بين الأطراف الرئيسية، لكن ما هي تلك الأطراف تحديدا في نظره؟ في الفقرات القادمة سنأتي على أسمائها من الإحاطة الأخيرة بمفهوم السياق.

نبد الحلول غير الأممية :

في الثلاثين من يوليو الماضي وصف باتيلي الساعين لـ «حكومة انتقالية أخرى» بالهادفين إلى «تقاسم الكعكة¹، وأن «التاريخ سيذكر ذلك»، وأن مستقبل البلاد لا يقف على مجلسي النواب والدولة، لكن هل ينظر المبعوث إلى حكومة المجلسين المزمعة على أنها «انتقالية أخرى أم جديدة موحدة؟

فقبلها بأربعة أيام جاء في بيان للبعثة الأممية ردا على اعتماد مجلس النواب خارطة طريق إلى حكومة جديدة، أن «باتيلي» يكثف اتصالاته مع الأطراف الرئيسية من أجل التوصل إلى «قوانين قابلة للتنفيذ وإنشاء حكومة موحدة جديدة² وإجراء الانتخابات دون تأخير».

بيان السادس والعشرين من يوليو دعا إلى استخلاص العبر من الماضي، ووسم خطوة البرلمان بالأحادية «على غرر محاولات سابقة»، ملمحا إلى تجربة «حكومة باشاغا»، وحذر من عواقبها الوخيمة، وربطها بتقويض الانتخابات والانقسام والعنف.

نادى أيضا «باتيلي» باتفاق سياسي شامل، لكنه لم يدع البرلمان إلى توسيع الاتفاق على خطوته أو البناء عليها، وكرر مرارا مساعيه شخصيا إلى اتفاق شامل، وسنورد توضيحه في فقرات قادمة تشكل هذا الاتفاق السياسي الشامل على لسانه هو شخصيا وعلى لسان «نورلاند» أيضا.

وتحدث المبعوث آنذاك في البيان المذكور عن تقديمه ملاحظات إلى الأطراف الرئيسية بشأن الإطار القانوني للانتخابات (وأشار في إحاطة أغسطس أنه تلقى منهم أيضا ملاحظات³)، وبدا في تعاطيه حينها أن مفهوم الأحادية مرتبط عند بالخارج عن الإطار الأممي أو ربما غير الشامل لتلك الأطراف في نظره.

1 كلمة باتيلي أمام أعيان فزان، 30 يوليو 2023

<https://2u.pw/JjagXnX>

2 بيان لبعثة الأمم المتحدة، 26 يوليو، 2023

<https://2u.pw/Q4a7L1p>

3 إحاطة المبعوث الأممي أمام مجلس الأمن، 22 أغسطس 2020

<https://2u.pw/5mZzeSO>

قراءة في مفهوم باتيلي للأحادية⁴

في البيان الأممي لم يكن مفهوم "الأحادية" صريحا، فهل المجلسان مشمولان بالوصف؟ لأنه أيضا لم يطلب إشراك مجلس الدولة في الخطوة، ولم يسلم أيضا بموافقة الأخير، ربما لأن أعضاء المنقسمين تقريبا إلى كتلتين، صاغ كلاهما موقف المجلس صياغة جدلية، أحدهما يراه رفضا والآخر يراه "قبولا مبدئيا"⁵، وكذلك عندما ألمح "باتيلي" إلى المحاولات السابقة كان يشير إلى "حكومة باشاغا" وهي خطوة انسحب منها مجلس الدولة فعلا، لكن الحل الذي قدمه باتيلي أخذ شكل وثيقة من الملاحظات، قال: إنه قدمها "للأطراف الرئيسية"، دون الإفصاح عن مضمونها، وسنأتي عليها لاحقا.

رفض ضمني يسقط المشري

مع التمرير الجدلي للتعديل الدستوري الثالث عشر، ظهرت كتلة من أعضاء مجلس الدولة عددهم أربعة وخمسون⁶، أعلنوا رفضهم للخطوة، ووقعوا بأسمائهم على بيان بالخصوص، وبدأت هذه الكتلة تعبر عن نفسها في بيانات لاحقة، على غرار مخرجات بوزنيقة وموقفهم من خارطة الطريق ضد التوجه إلى الحكومة قبل معالجة مسألة قوانين الانتخابات، وهذا ما يفسر لاحقا تغير أولويات البرلمان، وإعادة ترتيبها عندما انكب في أول جلسة⁷ بعد تنحي "المشري" على تسجيل ملاحظاته بشأن القوانين وإرسالها لـ الأعلى للدولة، على أن رحيل رئيس الأخير له أكثر من سبب، ولعل هذه الكتلة أبرزها، وما يزال تصور قيادة المجلس الجديدة ربما حتى الآن قيد التشكل، وما يزال رئيسه محمد تكالته يستعمل كلمات فضفاضة، عدا جملة واحدة تتقاطع مع "باتيلي" عندما أخبر السفير الأمريكي بأنه عازم على قيادة "الأعلى للدولة" إلى توحيد كافة مؤسسات الدولة⁸ (ولعل الحكومة ليست استثناء).

بعد جلسة الحادي والعشرين من يوليو أعلن المكتب الإعلامي لمجلس الدولة "القبول المبدئي" من أعضائه لخارطة الطريق، وفي اليوم التالي أعلنت كتلة "الأربعة وخمسين"⁹

⁴البعثة الأممية، بيان، 26 يوليو

<https://2u.pw/Q4a7L1p>

⁵ المجلس الأعلى للدولة، منشور بالحساب الرسمي، 11 يوليو 2023

<https://2u.pw/8a2rOYr>

⁶ كتلة الـ 54 بمجلس الدولة، بيان، 26 فبراير

⁷ جلسة البرلمان، 7 أغسطس، 2023

<https://urlis.net/w8xwk8xd>

⁸ المكتب الإعلامي للمجلس الأعلى للدولة، منشور بالحساب الرسمي، 6 أغسطس 2023

<https://urlis.net/54tfmkqv>

⁹ بيان 54 عضوا بمجلس الدولة، 11 يوليو 2023

رفضها لمضمون الجلسة، مستندة على اللوائح الداخلية التي تشترط لقبول أي قرار أن يكون بالأغلبية البسيطة، أو موافقة الثلثين إذا حضر ثلث الأعضاء، وأن المصوتين كانوا أربعة وثلاثين من ستة وخمسين، بينما الثلثان ثمانية وثلاثون.

ووصف الأعضاء شكل تمرير الخارطة بالمعيب والمخالف للوائح، وشددوا معارضتهم وطالبوا مكتب الرئاسة بتصويب "خطأه"، لاسيما أنها نفسها تنص على اعتمادها بالتزامن مع القوانين الانتخابية، التي ما تزال قيد التداول بمجلس النواب آنذاك، لكن الفرق هنا أن التعديل الدستوري ولجنة الستة تحولت إلى أمر واقع تعاطى معها "باتيلي" والمشهد والمجتمع الدولي، خلافا لخارطة الطريق هذه، وسنمر على أبرز أوجه الخارطة، قبل العودة إلى رسم الملامح القريبية لتحقيق المشهد.

مضمون خارطة الطريق

تسارعت الأحداث منذ الخامس والعشرين من يوليو بعدما صوت البرلمان على خارطة طريق، ينص مضمونها على اعتمادها بنفس تاريخ إصدار القوانين الانتخابية في جلسات رسمية من المجلسين؛ لتكليف حكومة جديدة موحدة¹⁰ مصغرة تراعي التمثيل الجغرافي والكفاءة، ومهمتها الأساسية تنفيذ وتأمين الانتخابات، والتسليم والاستلام للسلطة المنتخبة، ودعم المفوضية والإشراف على الإنفاق العام، واستمرار تقديم الخدمات بـ الفترة التمهيديّة .

آلية التشكيل ورقابة دولية

بعد اعتماد الخارطة، يُفتح لعشرين يوماً الباب لاعتماد المترشحين إلى رئاسة الحكومة الحاصلين على تزكيات، 10 من مجلس الدولة، و15 عضواً من مجلس النواب، ويعقد الأول جلسة علنية مباشرة، وخلال ثمان وأربعين ساعة يعقد الثاني مثلها، ويُعلن بعدهما الفائز الأكثر أصواتاً من مجموع أصوات الجسمين وينال الثقة، خلال عشرين يوماً يقدم الفائز تشكيلته وبرنامجه.

وزادت هذه الخارطة مراقبة سير الحكومة نحو الانتخابات بتقرير أسبوعي، تعده لجنة تضم ممثلاً عن البعثة والنواب والدولة ورئيس المفوضية ووزير مكلف من السلطة التنفيذية الجديدة، وأي شخصية "يقتضي وجودها في اللجنة"، وفي هذا البند اقتباس من مقترح نورلاند في أبريل وسنصل إليه في سياقنا.

الرئاسي مستهدف

تحرك المجلس الرئاسي حراكاً غير مسبوق، وصل إلى تشكيل لجنة مالية لها سلطات

10 خارطة الطريق المقترحة من مجلسي النواب والدولة، نسخة موزعة على أعضاء المجلسين

مختلطة سنفصلها لاحقا، ولعل هذا مرتبط ببعض نصوص خارطة الطريق بشأن انتهاء ولاية الحكومة الجديدة، إما بإقالتها أو بإجراء الانتخابات، لكنه جعل تاريخ الاستحقاق موعدا لانتهاء ولاية المجلس الرئاسي في حال نجحت العملية، وأيضا إذا فشلت نص على إعادة تشكيل الرئاسي بنفس آلية اختيار رئيس الحكومة¹¹.

لجنة 5+5 تحمي الطعون

تتولى لجنة 5+5 في بنود خارطة الطريق تلك وضع الخطط، وتحديد الأماكن، والاحتياجات اللازمة؛ لتأمين لجنة الطعون الانتخابية، التي تشكلها المحكمة العليا، وهذا بند امتداد لأحد مواد بوزنيقة التي سنسردها لاحقا، وهذه إضافة تبنى على تجربة 2021، التي ألجأت الطاعن إلى الطعن في نطاق المواطن المختار المطعون ضده¹²، وهذا باب حصن أصحاب النفوذ عامئذ وتركهم يمرون إلى قوائم الانتخابات على جغرافيا منقسمة السلطة كما أشرنا.

وثيقة باتيلي المجهولة

لم يفصح "باتيلي" كما أسلفنا يوم بيانه في الـ 26 يوليو أو بعده عن مضمون وثيقته التي قدمها بديلا لخطوة مجلس النواب التي وصفها بالأحادية، لكنه قال إنها خلاصة للمناقشات مع مختلف الأطراف، وتركزت على القضايا موضع الخلاف في الإطار القانوني للانتخابات، متوقعا من تلك الأطراف التعاطي معها بجدية، قبل استكمال الإطار الانتخابي بطريقة شاملة، لكن كيف تطورت خطة "باتيلي" من انتظار المجلسين إلى تهديدهم، ثم دعمهم، ثم العودة إلى تهديدهم، ثم محاولة احتوائهم، انتهاء إلى مسارين: اتفاق سياسي شامل، وإعادة تعديل القوانين مع إشراك الرئاسي؟

الخيارات البديلة ولجنة باتيلي

أول مرة ربما استعمل مصطلح الخيارات البديلة (عن غياب توافق المجلسين)، كان ذلك في الإحاطة الثالثة لباتيلي في السادس عشر من ديسمبر 2022، أمام مجلس الأمن عندما قال إن "الخلاف بين عقيلة والمشري على عدد محدود للغاية في القاعدة الدستورية لم يعد مبررا كافيا لإبقاء البلاد رهينة، وإن لصبر الشعب حدودا وأن الاثنين إذا لم يتوصلا إلى

11 المصدر نفسه

12 تعديل قانون انتخاب الرئيس، مجلس النواب، الموقع الرسمي، 1 نوفمبر 2021

<https://2u.pw/0yTBlu1>

اتفاق سريع” ينبغي اللجوء إلى استخدام آليات بديلة¹³ لتخفيف المعاناة بسبب الترتيبات السياسية المؤقتة، التي عفا عليها الزمن ومفتوحة بلا سقف زمني ..

في الجلسة بدا كأن ”باتيلي“ يدفع بالرئاسي و”المنفي“ تحديدا، إلى واجهة المشهد السياسي، عندما تحدث أمام مجلس الأمن-تعقيبا على فشل لقاء رئيسي مجلسي النواب والدولة في الزنتان، مطلع ديسمبر- عن تواصله مع الأخير الذي بادر بمقترح لتيسير لقاء بين ”عقيلة“ و”المشري“، وصرح بعدها في إحاطته ذاتها عن قيمة الاجتماع داخل ليبيا، وأن حتى الاجتماعات خارجها ما تزال مفيدة، لكن اللافت مطالبة لاحقا قبيل إعلان نتائج بوزنيقة-التي سنتطرق إليها- بإعلانها داخل ليبيا من أجل الشفافية¹⁴، وهذا مطلب لا يتسق مع معظم الحوارات الأممية الماضية التي كانت خارج ليبيا، وهو مظهر مرتبط بشد جبل المبعوث بين الـ4 مقابل 4، وسنوضح هذا المصطلح أكثر بعد الفقرة القادمة.

تبنت مصطلح الآليات البديلة خارجيات أمريكا وبريطانيا¹⁵ وألمانيا وإيطاليا في الرابع والعشرين من ديسمبر في رسالة بمناسبة عيد الاستقلال ومرور عام على تأجيل الانتخابات، بل إن بيان تلك الدول أعاد كلام ”باتيلي“ حرفيا، ”إذا لم يتفق المجلسان يجب الاستعانة بآليات بديلة لتخفيف المعاناة التي تسببها الترتيبات السياسية الانتقالية المفتوحة التي عفا عليها الزمن .

انشقاق فرنسا والـ4 مقابل 4

بيان الدول الأربعة في ذكرى الاستقلال، ومرور نحو عام على تأجيل الانتخابات، أظهرت لأول مرة انشقاق فرنسا عن مسار دول 2+5، وانفصلت باريس آنذاك بصمتها عن عادة هذه الدول في إصدار بيانات مشتركة، وظهرت كأنها مصطفة إلى مسار مجلسي النواب والدولة، وهو ما ظهر أكثر في خطاباتها خلال كلمات مندوبها بالجلسات اللاحقة، وبدا قريبا في هذا المسار مع مواقف روسيا، وكلاهما تعبر مصر عن موقفهما بشكل أوضح وتصادمي أحيانا، ثم تأتي تركيا متماهية على صمتها في معظم هذه الأحداث، إلا أن علاقتها ب”المشري“ وغرب ليبيا عموما تجعلها ضمنا في هذا السياق، وفي المحصلة تجد هذا الصدام الإقليمي الدولي يضع أربع دول مقابل أربع: مصر، وتركيا، وروسيا، وفرنسا، مقابل أمريكا، وبريطانيا، وألمانيا، وإيطاليا، على أن تأثير برلين وروما لا يرتقي

13 إحاطة مبعوث الأمم المتحدة أمام مجلس الأمن، 16 ديسمبر، 2022

<https://2u.pw/rklXBb6>

14 عبد الله باتيلي، تغريدة في حسابه الرسمي، 31 مايو 2023
<https://urlis.net/52v591q5>

15 السفارة البريطانية، بيان، الموقع الرسمي، 24 ديسمبر 2022
<https://urlis.net/jha88kvi>

إلى واشنطن وبريطانيا في هذا الجانب، كذلك الأمر مع فرنسا مقارنة بتركيا ومصر، وأما روسيا فدورها يقارب الأخيرين، والعلاقة بين كل معسكر مع نفسه علاقة تنسيق وتفاوض وتنافس في بعض الأحيان، وأما علاقته مع المعسكر الآخر فعلاقة تنافس غالباً، ويبدو أن الدول الثماني ما تزال في مرحلة شد حبل "باتيلي" كذلك الأطراف المحلية..

الضغط الدولي والهرب للأمام

الضغوطات الدولية أثبتت تأثيرها لكن الأثر كان غالباً تشتيتاً لهذا الضغط، ففي ديسمبر دعا "المنفي" إلى لقاء اختيرت له لاحقاً غدامس مكاناً في 11 يناير¹⁶ ورفض رئيسا المجلسين عند اقتراب مواعده، ورد المشري آنذاك بأن هناك اتفاقاً وشيكاً مع عقيلة¹⁷ بينما تجاهل الأخير الدعوة تماماً، ثم في مطلع يناير أعلن الرجلان من القاهرة في بيان مشترك¹⁸ خلال مؤتمر صحفي اتفاهم على إحالة اللجنة المشتركة (آنذاك) بين المجلسين للوثيقة الدستورية لإقرارها طبقاً لنظام كل منهما، ووضع خارطة طريق محددة؛ لاستكمال القوانين الانتخابية والإجراءات التنفيذية، وتوحيد المؤسسات، وكان المصطلح المتداول بين رئاسة المجلسين كما أسلفنا: "توحيد السلطة التنفيذية" ..

ولم تنجح الجهود آنذاك، وشب خلاف بين "عقيلة" و"المشري"، أحدهما يرى الوثيقة قاعدة دستورية، والآخر يراها دستورا معدلاً، وهاجم كل منهما الآخر، وحقيقة اختلافهما لم تكن ظاهرة في المشهد ثم أعلن البرلمان تصويته على التعديل الدستوري الثالث عشر في 7 فبراير¹⁹، ولم يمر آنذاك من مجلس الدولة، وظل محل جدل في الأوساط السياسية، ولأول مرة أطلق رئيس الرئاسي رصاصته في الهواء في 11 فبراير²⁰ عندما أكد ضرورة وضع قوانين انتخابية قبل أبريل، أو الالتجاء إلى العمل بالتشريعات النافذة، وهو ما بدا حينها تجلياً لبدائل "باتيلي" عن اختلاف المجلسين

ثم تبنى المنفي مصطلح "باتيلي" صراحة في العشرين من فبراير وقتما غرد باستعداده

16 مباداة المجلس الرئاسي، الحساب الرسمي، 8 ديسمبر 2022
<https://urlis.net/rancdy5s>

17 جلسة مجلس الدولة، منشور بالحساب الرسمي، 2 يناير 2023
<https://urlis.net/t98bshaz>

18 بيان مشترك لرئيس مجلسي النواب والدولة بالقاهرة، 5 يناير 2023
<https://urlis.net/th7muwc4>

19 مجلس النواب، الموقع الرسمي، 7 فبراير 2023
<https://urlis.net/ewkhtcj4>

20 رئيس المجلس الرئاسي محمد المنفي، تغريدة بالحساب الرسمي، 11 فبراير 2023
<https://urlis.net/awxde7uc>

للتعاون مع المؤسسات التشريعية في آليات بديلة²¹ لتحقيق تطلعات الشعب الليبي في اختيار قيادته، لكن لغته في الخطابين لم تكن صدامية إلى حد ما.

ثم اكتمل تجلي بدائل باتيلي عندما تحدث عن فشل المجلسين في التوافق على قاعدة دستورية، وأن التعديل الدستوري يضيف تعقيدات جديدة؛ كـمجالس الشيوخ، إلى جانب عدم حل المسائل الخلافية المتعلقة بشروط الترشح، وأعلن أمام مجلس الأمن في إحاطته الرابعة قراره إنشاء لجنة تسييرية رفيعة المستوى²² ضمن مبادرة تهدف للتمكين من إجراء انتخابات رئاسية وبرلمانية خلال العام الجاري، وقال إنها ستجمع كافة المكونات، ومهمتها تيسير اعتماد إطار قانوني وجدول زمني ملزم لإجراء الانتخابات بـ2023.

وتحت هذه الضغوط أعلن "المشري" مطلع مارس تصويت البرلمان على التعديل الدستوري الثالث عشر²³ تصويبا ظل جدليا عن مدى قانونيته، وخلق بعده كتلة من 54 عضوا كما أشرنا، وظلت طوال مخرجات هذا المسار تؤكد معارضتها له، وكانت -كما قدمنا- ربما هي أبرز أسباب خسارة "المشري" رئاسة مجلس الدولة لاحقا، لكن التعديل لم يحل أي مشكلة بل رحلها، وسنمر في الفقرة القادمة إلى أبرز معالم هذا التعديل.

أول خطوات ترحيل الأزمة

رحل التعديل الدستوري الثالث عشر²⁴ قضية ترشح مزوجي الجنسية والعسكريين للرئاسة، بل وللبرلمانية ورئاسة الحكومة إلى القوانين الانتخابية، وهو ما قدمت له الأخيرة حلا، كان أزمة جديدة في نظر منتقديه.

لجنة بصلاحيات تفوق المجلسين

نص التعديل على تشكيل لجنة من ستة أعضاء عن مجلس الدولة ومثلهم من البرلمان؛ لوضع مشروع القوانين، وإذا لم يُتفق على النقاط الخلافية في القوانين الانتخابية، تضع اللجنة المشتركة آلية بأغلبية ثلثي الأعضاء، وتكون القوانين ملزمة ونهائي، يعتمدها البرلمان دون تغيير.

21 المنفي، تغريدة، 20 فبراير 2020 <https://urlis.net/7xng1er0>

22

إحاطة باتيلي أمام مجلس الأمن، 26 فبراير 2023
<https://2u.pw/GVtNjfi>

23 جلسة مجلس الدولة، الحساب الرسمي، 2 مارس 2023
<https://urlis.net/i1rc76a0>

24 التعديل الدستوري الثالث عشر، موقع مجلس النواب، الجريدة الرسمية، 23 فبراير 2023
<https://urlis.net/p9o5gxfj>

المقاعد والأجال

ينص التعديل على تشكيل مجلس أمة يتكون من مجلس نواب بينغازي مقاعده؛ حسب المعيار السكاني، على أساس نائب عن كل ثلاثين ألف مواطن ومجلس شيوخ بظرابلس بـ90 عضواً؛ 30 عن كل إقليم، على أن تجرى انتخابات مجلس الأمة خلال ثمانية أشهر، أو مائتين وأربعين يوماً، تحديداً من تاريخ دخول قوانين الانتخابات حيز النفاذ، وينص أيضاً على بطلان العملية إذا تعثرت الرئاسية.

نفاذ صبر المبعوث

وفي 11 مارس هدد باتيلي المجلسين²⁵ في أول لغة تصعيدية، ووضع لهما أجلا نهائيا في منتصف يونيو للاتفاق على القوانين الانتخابية، وقال: إنهما سيساء لأن أمام العالم وهذا اختبار لهما، وأعلن استغرابه من سرعة اتفاقهما على التعديل الدستوري عشية إحاطته / إشارة إلى كونه عاملا ضاغظا في هذه الخطوة.

لكن لم تكن مهمة اللجنة الليبية رفيعة المستوى التي أفرد لها "باتيلي" مؤتمرا صحفيا في 11 مارس محددة، على غرار إحاطته أمام مجلس الأمن، بل بدت في خطابه حينها أنها ستتولى وضع خارطة طريق إلى الانتخابات بعد منتصف يونيو، وأن على المجلسين إما الالتحاق بهذه الخارطة بسن القوانين، أو البقاء في مربع خلافتهما، وتولي تلك اللجنة هذه المهمة، على أنك بحاجة لقراءة كلامه نحو ثلاث مرات لتفهم منه هذه الخلاصة!!.

ولقي المبعوث الأممي تأييدا من أعضاء مجلس الأمن في بيان صادر في السادس عشر من مارس، وأثنى فيه على إطلاقه تلك اللجنة؛ لكنه صاغ لمهامها تصورا آخر -بدا معدلا عن التصور الأول لأسباب سنطرق لها في الفقرة القادمة-: "تهدف إلى استكمال التقدم الذي أحرزته العمليات الأخرى والجمع بين الأطراف المعنية"²⁶..

أين اللجنة الليبية رفيعة المستوى؟

روسيا خلال تلك الجلسة جاء موقفها مؤيدا لرفض البرلمان لاحقا²⁷ لهذا الطرح، وورد في كلمة مندوب "موسكو" أن "إنشاء آليات جديدة لتسوية المشكلة الليبية دون إشراك ليبيا نفسها، لن تكون مثمرة وأن الصيغ الجديدة قد لا تكون ناجحة"²⁸، ثم صدر في مارس بيان

²⁵مؤتمر صحفي لباتيلي، 11 مارس 2023

<https://2u.pw/O8eSaa>

²⁶بيان مجلس الأمن، الموقع الرسمي، 16 مارس 2023

<https://tinyurl.com/43uasnpu>

²⁷رئاسة مجلس النواب، بيان، الموقع الرسمي، 27 فبراير 2023

<https://tinyurl.com/47a7f9wv>

²⁸وكالة الأناضول، 6 مارس 2023

<https://shorturl.at/fmqNO>

مؤيد من مجلس الأمن بكامل أعضائه للجنة، لكنه منقح بتعديلات بين الأعضاء المؤيدين والمتحفظين أوصلتهم إلى "حل وسط"، وفي المحصلة كانت الصياغة "الأضعف (هذه) تبطل غرض البيان"، وفق تقرير لمجلس الأمن في 16 مارس تحدث عن هذه التفاصيل²⁹، وبدأ في تلك الجلسة أن أصوات الغابون وغانا و"موزنبيق متماهية مع موسكو"، وهذا مظهر من مظاهر شد الحبل، بين ما يسميه البحث مجموعة الـ4 مقابل 4..

كما أشرنا في البداية فقد ظهر في أبريل مصطلح "هيئة حكومية، في هذه الفترة بعد تصعيد باتيلي" وقبل اختفاء خيار اللجنة الليبية رفيعة المستوى التي بدت كأنها مشروع جنيف 2 تكمل ما لم يكمله الأول أي "الإطار القانوني".

دعا السفير الأمريكي "ريتشارد نورلاند" في لقاء تلفزيوني مطلع أبريل قبل إحاطة المبعوث خلال الشهر نفسه إلى ضرورة وجود ترتيب متفق عليه سلفا؛ لتشكيل هيئة حكومية تشرف على الانتخابات مدعومة برقابة دولية³⁰، ودعا إلى ما وصفه بالبديل الشمولي بـ التركيز على قرار الناخب بدل صفات المترشح أي ترك الشروط متاحة للجميع، وبدت هذه خيارات بديلة أيضا، ثم اختفت تماما اللجنة الليبية رفيعة المستوى في إحاطة باتيلي³¹ 18 أبريل وفي سائر خطاباته بعدها، كأن خطته التجأت إلى شكل آخر بفعل التجاذب الدولي، لكن معظم ملامح خطته لن تتضح نسبيا للعلن إلا في إحاطة أغسطس، التي سنأتي عليها وعلى ما رافقها من توضيحات..

من التصعيد إلى الدعم

رغم الجدل على التعديل الدستوري ولجنة الـ6+6 فإنهم أصبحوا جزءا من المشهد، تعامل معهما مجلس الأمن في تقاريره³² على أنهما معتمدان، خلافا لخارطة الطريق كما أشرنا، بل إن باتيلي في الإحاطة الخامسة اختفت كل تهديداته مرة واحدة، وانقلبت ثناء لمجهودات الجسمين، وذهب إلى أبعد بعرضه "الدعم الفني واللوجستي للجنة (6+6) التي شكلها مجلسا النواب والدولة؛ لاستكمال القاعدة الدستورية والقوانين الانتخابية الضرورية؛ لإجراء الانتخابات"³³، وفعلا التحق مستشارون أمميون وممثلون من مفوضية الانتخابات

29 موقع تقرير مجلس الأمن، 16 مارس 2023

<https://urlis.net/r6dwrvcy30>

مقابلة تلفزيونية للسفير الأمريكي، قناة الحدث، 4 أبريل، 2023

<https://urlis.net/u5dqjwfv>

31 إحاطة باتيلي أمام مجلس الأمن، 18 أبريل 2023

<https://urlis.net/hpbduaw3>

32 موقع تقرير مجلس الأمن، 16 مارس 2023

<https://urlis.net/2r70apia>

33 إحاطة باتيلي أمام مجلس الأمن، 18 أبريل 2023

<https://urlis.net/niw1qxfg>

بمشاورات أبوزنيقة، واتفق أعضاء اللجنة بالإجماع على القوانين³⁴، وسنسردها الجدليات الأبرز فيها قبل تناول أثرها في المشهد.

بوزنيقة.. الخلاف ينشطر لخلافات

شروط الترشح التي تكاد تكون القضية الأبرز العالقة بين المجلسين أضافت لها قوانين بوزنيقة قضايا أخرى، وانشطر الخلاف إلى أربعة، زادت تأزيم المشهد، وحصرها المبعوث الأممي كما أشرنا في جلسة مجلس الأمن، ووصفها بالأكثر إثارة للخلاف.

وفي طليعة تلك المواد بند غير مسبوق، ربما في أي قوانين أخرى، وهو حتمية الجولة الثانية بين الاثنين الأكثر أصواتاً أياً كانت نسبة أحدهما، وإن تجاوزت الـ 50% زائد واحد،³⁵ وهذه الفقرة امتداد لمحاولة الطرفين الوصول إلى حل مرض لمؤيدي ترشح مزدوجي الجنسية ورافضيها، كما سنوضح في الأسطر القادمة.

تمنع الشروط ترشح مزدوجي الجنسية في الجولة الأولى، لكن الإجراءات تسمح له بل إنها تحميه حتى من الطعن، فالمتنافس في حل من تقديم أي وثائق تنفي عنه ازدواجية جنسيته، وتلزمه بذلك فقط بها في الجولة الثانية، ووضعت مادة تتيح الطعن في أي شيء، عدا المترشح مزدوج الجنسية.³⁶

واللافت في القوانين اعتبارها المترشح للانتخابات الرئاسية "مستقبلاً من وظيفته أو منصبه بقوة القانون؛ سواء أكان مدنياً أم عسكرياً بعد قبول ترشحه"، وهذا تطور مستغرب مروره من لجنة 6+6 في أيام معدودة.

إقحام لجنة 5+5 ومعاقبة رافضي النتائج

المواد الصادرة عن الستة زائد ستة لم تشترط للطعن مكاناً وتركته متاحاً أمام محاكم الاستئناف عموماً في الجولتين، عدا مسألة الجنسية فيحظر الطعن فيها بالجولة الأولى، غير أن الطعن أمام الأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف يجري أمام هيئة خاصة، من مستشاري المحكمة العليا بقرار عن الجمعية العمومية، وتعقد جلساتها بتأمين من لجنة 5+5 في أي مكان تحدده اللجنة، ثم تصدر المحكمة أحكامها خلال 72 ساعة من إعلام الخصوم، ويكون حكمها غير قابل للطعن بأي وجه، ويتعين على المفوضية تنفيذه، وفيما

34 تسجيل مرثي لحظة تصويت 6+6، صفحة قناة ليبيا الأحرار، 7 يونيو 2023

<https://urlis.net/kauo01xc>

35 - قانون انتخاب الرئيس ومجلس الأمة، نسخة بتوقيعات أعضاء 6+6

136 المصدر السابق

يتعلق بنتائج الانتخابات عموماً، تنص المواد على قبول نتائج الانتخابات بعد انتهاء مرحلة الطعون، وخضوع المخالفين للملاحقة القانونية، وهذه الفقرة هي التي تغذي تلك المادة في خارطة الطريق بالخصوص، كما تناولناها سابقاً.

ربط الرئاسية بالبرلمانية بالحكومة

ربطت القوانين البرلمانية بالرئاسية، وفشل الأخيرة يعني إلغاء الأولى، ثم ربطت العملية كلها بحكومة جديدة تشرف عليها وتؤمنها دون أي تفاصيل أكثر عنها، وجاءت مادتها كالتالي: "تجرى الانتخابات في ظل حكومة جديدة.. إلخ"، وكما أشرنا في المقدمة لم توصف هنا بالموحدة، لكنها حددت نسبياً في خارطة الطريق عندما أضيف لها وصف مصغرة.

مقدمات الخارطة المقبلة

وإن كان لم يفصح باتيلي عن نوع المعالجة المقدمة بشأن القضايا الخلافية فإن المبعوث الأممي سبق له حصرها أمام مجلس الأمن في أربع نقاط ووصفها بالمسائل الأكثر إثارة للخلاف على الصعيد السياسي وهي: شروط الترشح للرئاسية وأيضاً ربطها بالبرلمانية وحمية الجولة الثانية ولو فاز أحدهم بأكثر من خمسين بالمئة إلى جانب الأحكام القاضية بـ "تشكيل حكومة مؤقتة جديدة" قبل الانتخابات³⁷.

في إحاطة "باتيلي" تلك أمام مجلس الأمن يوم 26 يونيو لم يعلن رفض التعامل مع هذه النقاط، لكنه قال إنها "تتطلب أولاً وقبل كل شيء اتفاقاً سياسياً بين أبرز الفاعلين"³⁸ ودون الاتفاق عليها ستظل قوانين غير قابلة للتطبيق، بل وقد تؤدي إلى أزمة جديدة، وفق تعبيره، لكن ما شكل هذا الاتفاق السياسي وبين من تحديداً؟ وهذا إجابات لم تنكشف إلا في إحاطته بأغسطس التي سنعرض لها في الفقرة التالية..

من الأطراف الرئيسية عند باتيلي؟

لم يوضح "باتيلي" من هم الأطراف الرئيسية التي يجب أن يشملهم الاتفاق على القوانين، لكنه عبر عنهم مباشرة عندما قال في إحاطة الثاني والعشرين من أغسطس إنه كُتف مشاوراته بالخصوص مع "المنفي" و "الدبيبة" و "عقيلة" ورئيس مجلس الدولة و "حضر"³⁹، وأطلعهم على مقترحات مكتوبة حول كيفية معالجة أوجه القصور الفنية،

37: إحاطة باتيلي أمام مجلس الأمن، 19 يونيو 2023

<https://tinyurl.com/3kxj7fz3>

38: بمصدر نفسه

39: إحاطة باتيلي أمام مجلس الأمن، 22 أغسطس 2023

<https://tinyurl.com/mv4f9rnX>

والجوانب موضع الخلاف (الوثيقة المشار إليها سابقا)، وأن "جميع القادة الليبيين" اتفقوا من حيث المبدأ على تعديل هذه المسودة.

وتحدث "باتيلي" عن عزم "المنفي" الاجتماع بـ "عقيلة" و "تكالته" لـ "صقل" مسودتي القوانين الانتخابية، ولم يوضح آلية التعديل لكن من المحتمل أن تكون مشمولة في دعوته للمجلسين ولجنة (6+6) إلى استئناف عملها، ووضع الصيغة النهائية للقوانين الانتخابية لجعلها قابلة للتنفيذ، وفق تعبيره، ما يعني جولة حوارات جديدة، ولكن الخلاف هنا ليس على شروط الترشح كما كان الوضع قبل قوانين بوزنيقة، لكنه انشطر كما أشرنا إلى أربع قضايا خلافية، وهي حتمية الجولة الثانية، وربط الرئاسية بالبرلمانية، وربطها بوجود حكومة جديدة، فضلا عن مسائل أخرى..

حكومة موحدة واتفاق سياسي جديد

لأول مرة يعلن "باتيلي" خلال الإحاطة الأخيرة أن تشكيل حكومة موحدة، يتفق عليها الفاعلون الرئيسيون، أمر ضروري لقيادة البلاد إلى الانتخابات، وتحدث المبعوث مباشرة عن مساعي للتسوية بشأن القضايا السياسية الخلافية (غالبا يقصد الحكومة كما يفهم من السياق ومن توضيح نور لاند لاحقا)، بين الأطراف الرئيسية، وعمله مع "المنفي" لعقد عقد مفاوضات مشتركة بقيادة ليبية ورعاية أممية، وأنه طرح هذا الموضوع مع عقيلة والمشري آنذاك والديببة وحضر⁴⁰ لكن "هناك اعتراض شديد مستمر على اجتماع مباشر من جانب بعض الأطراف الفاعلة، التي ترغب في الإبقاء على الوضع القائم"، وهذا اتهام يطال واحدا أو أكثر بين "الديببة" و "حضر" و عقيلة و المشري "أنذاك مردفا: "إلا أنه تم اتخاذ خطوات في هذا الاتجاه"، مشددا: "إذا لم يكن هناك اتفاق سياسي شامل؛ يمهّد الطريق نحو انتخابات سلمية وشاملة" وشفافة في كافة أرجاء ليبيا، فإن الأوضاع ستتفاقم نابذا أي خطوات أحادية، ومفهوم الأحادية كما أشرنا مرتبطين في سردية "باتيلي" بالحل غير الأممي، وربما أيضا غير الشامل لواحد من الخمسة..

وفي هذه الجلسة أعلن مندوب أمريكا دعم بلاده لحكومة تصريف أعمال؛ مهمتها الوحيدة قيادة البلاد إلى الانتخابات، وعطفا على حديث "باتيلي" عن امتناع أطراف من حضور اجتماع لوضع اتفاق سياسي، حثت مندوبية واشنطن القيادات إلى تقديم تنازلات، وكذلك بريطانيا دعت الأطراف إلى التواصل مع باتيلي وحضور الاجتماعات التي يدعو إليها⁴¹..

وأما الطرف الآخر (4 مقابل 4) فرأت فرنسا مشروع القانون الانتخابي يسير في الاتجاه

40 لتصدر نفسه

41 جلس مجلس الأمن، التلفزيون الرسمي للأمم المتحدة، 22 أغسطس

<https://urlis.net/uqdkzzs>

السليم، وطالبت بالتشجيع على الانتهاء منها كما اعتبرت روسيا⁴² أن المجلسين أعلنوا اعتماد خارطة طريق (مجلس الدولة لم يعتمدهما) للانتخابات وإنشاء حكومة جديدة، ووصفت عمل 6+6 بالمفاوضات الهامة، محذرة من أي مبادرات منفصلة بصياغات مختلفة لا تشمل الأطراف المعنية، وهو تعبير دبلوماسي روسي مرادف للفضة عدم تجاوز مؤسسات الدولة والحل الليبي الليبي عند مصر، وصياغة الأخيرة تقارب أيضا بيان عقيلة والمنفي وحفتر⁴³ الذي سنمر عليه أيضا..

خطاب هؤلاء الأطراف أي 4 مقابل 4 امتداد للإحاطة قبلها في يونيو⁴⁴، عندما دعت بريطانيا إلى اتفاق أوسع بشأن قوانين الانتخابات، ورأت أمريكا قوانين بوزنيقة اتفاقا جزئيا خلافا لفرنسا التي احتسبته تقدما كبيرا، ودعا مندوبها لتشجيع كل الأطراف الليبية على تيسير اعتماد تلك القوانين في أسرع وقت ممكن، دون التطرق إلى أنها غير قابلة للتنفيذ، كذلك موقف روسيا من لجنة الستة زائد ستة، إذ احتسبته تقدما وتوصلا إلى إطار تشريعي واتفاق على الأوجه الرئيسية، بل "على شفا خطوات من انطلاقة وبارقة أمل ..

حكومة تصريف أعمال

في السابع والعشرين من أغسطس دعا السفير الأمريكي في حوار مع الإندبندنت العربية إلى «حكومة تكنوقراطية مؤقتة مهمتها الوحيدة قيادة البلاد إلى الانتخابات، رافضا ما رفضه باتيلي مرارا أي «حكومة مؤقتة أخرى تستمر لمدة أربع أو خمسة أعوام»⁴⁵.

وأوضح أن مفهوم حكومة التكنوقراط لا يرتبط بالضرورة بإسقاط الحكومة الحالية في أسرع وقت ممكن، داعيا الجميع إلى التفاوض بما في ذلك الحكومة الحالية، وأن محاولة إجبار الحكومة على الاستقالة حل غير مجد، مستشهدا بما حدث مع «باشاغا» (بمحاولة دخوله طرابلس).

وتابع: «ما يقترحه «باتيلي» وتؤيده واشنطن، هو أن يجلس كل من مجلس النواب والمجلس الأعلى للدولة والمجلس الرئاسي والجيش الوطني الليبي وحكومة الوحدة الوطنية إلى الطاولة للاتفاق على خريطة الطريق هذه التي من شأنها أن تجيب عن سؤالين، من يستطيع الترشح؟ وما هي الحكومة التي ستقود البلاد إلى الانتخابات؟، ولعل الإجابة التوافقية على

42 المصدر نفسه

43 بيان مشترك، الحساب الرسمي للقيادة العامة للقوات المسلحة، 19 أغسطس 2023
<https://urlis.net/qfurgig2>

44 جلسة مجلس الأمن، التلفزيون الرسمي للأمم المتحدة، 19 يونيو 2023
<https://urlis.net/2xf260qw>

45 لقاء صحفي مع نور لاند، الإندبندنت، 27 أغسطس 2023
<https://tinyurl.com/4newsu73>

هذين السؤالين من تلك «الأطراف الرئيسية» هو التصور الأممي الأمريكي لمفهوم الاتفاق السياسي الشامل.

الرئاسي يصعد إلى المشهد

ربما من الملاحظ خلال أطوار الخطاب الأممي دفعه بالمنفي مرارا وتكرارا حتى ظهر كأنه أقرب واجهة سياسية لباتيلي المدعومة خارطته غير الواضحة بعد من أمريكا، وقد تمكن رئيس الرئاسي من الصعود إلى المشهد السياسي مدعوما بمسار «لجنة الترتيبات المالية» الذي لا يستبعد أن يكون مقترحا أمميا أمريكيا أيضا، وهذا الدور ارتبط بدلالة زمنية متعقطة بتهديد مباشر ورد في خارطة الطريق كما في الفقرة التي أشرنا لها سابقا، لأن حراكه بعدها لا يشبه حراكه قبلها الذي تطبع بالنأي عن أي تجاذبات بشكل ربما أفرط في السلبية.

في الثالث من يوليو تقريبا تسربت في منصات التواصل خارطة طريق عقيلة والمشري⁴⁶، حتى أن باتيلي بعد يومين اضطر أن ينفي صحة «الأنباء المتداولة»⁴⁷ عن عزمه إعلان خارطة طريق، وكما أشرنا فهي تنص على انتهاء ولاية الرئاسي بإجراء الانتخابات، وحال فشلها يعاد تشكيله بطريقة اختيار رئيس الحكومة الجديد على يد المجلسين، وفي الحالين فالرئاسي الحالي إلى زوال في نظر الخريطة نجحت العملية أو فشلت.

بعد يومين عقد رئيس الرئاسي محمد المنفي مع رئيس الحكومة عبد الحميد الدبيبة ومحافظ مصرف ليبيا المركزي الصديق الكبير، ورئيس المؤسسة الوطنية للنفط فرحات بن قدارة⁴⁸ لمناقشة مشروع المجلس الرئاسي لتنظيم الإنفاق العام وما يتطلبه ذلك من تشكيل لجنة مالية عليا تشارك في عضويتها كل الأطراف الليبية وربطها بالوصول إلى الانتخابات، وهو مسار أخذ يحظى بزخم بعدما أسس نفسه على أنقاض مقترح آخر لعقيلة صالح، سنوضحه في الفقرات القادمة قبل الرجوع إلى لجنة المنفي مجددا..

مسار واقعي للبقاء

ظهر مطلع يونيو مسار جديد مرتبط بأكبر قضية وهي أموال النفط، ومن المنطقي تأجيل هذا الإشكال إلى حكومة وبرلمان منتخب يتعامل معها، غير أن أطراف هذا المسار (جميع السلطات) يتعاملون بتصورهم الخاص للواقع: صعوبة أو استحالة الانتخابات على المدى المنظور، وسنوضح كيف تطور هذا المسار، ومن المرجح بقاؤه مدة ليست بالقليلة؛ لأن طرفيه أحدهما يملك المال والآخر يملك النفط، وكأن ما فرقهم جمعهم، لكن اقتسامه بمفهومهم لـ «التوزيع العادل» قد يفرقهم مجددا.

⁴⁶ خارطة الطريق المقترحة من مجلسي النواب والدولة، نسخة موزعة على أعضاء المجلسين

⁴⁷ بعثة الأمم المتحدة، بيان، 5 يوليو 2023

<https://tinyurl.com/2p8up342>

⁴⁸ مجلس الرئاسي، الحساب الرسمي، 5 يوليو 2023

<https://tinyurl.com/52cv6pnu>

في الثاني والعشرين من يونيو 2023 أعلن رئيس الحكومة المكلفة "أسامة حماد" أن محكمة بنغازي أيدت قرارهم⁴⁹ المتخذ في الخامس والعشرين من يناير بالحجز على إيرادات النفط وحسابات المؤسسة الوطنية، وأن دائرة القضاء الإداري بالمحكمة رفضت طعن الأخيرة ضد قرارهم؛ بحجة استنزاف حكومة الوحدة المال العام بشكل غير مبرر.

تطور موقف الحكومة المكلفة بعد يومين، حيث أعلنت إتمامها إجراءات الحجز، وأنها ستلجأ للقضاء؛ لتعيين حارس قضائي على الأموال المحجوزة ولوحت برفع الراية الحمراء ومنع تدفع النفط والغاز ووقف تصديرهما⁵⁰ وأنها ستصدر من القضاء أمرا بإعلان القوة القاهرة لحين استكمال الترتيبات المالية، التي شكل لها مجلس النواب لجنة برئاسة رئيس مؤسسة النفط "فرحات بن قدارة".

جاءت هذه الخطوة بعد تقرير الهيئة الرقابة الإدارية⁵¹ عن أداء حكومة الوحدة استخدمه الطرف الآخر مرجعية لتهم الفساد وإهدار المال العام؛ لذا بدت هذه السردية خلافا لكل المرات الماضية محسوبة، فهي تتخذ لنفسها مرجعية قضائية ورقابية ثم تصورا محمدا، فالبيان ذكر أن الحجز شمل إيرادات 2022 وما بعده بقيمة تزيد على 130 مليار، وتحديد الأموال المتعلقة بباب التنمية، دون المساس بالمرتبات مع استمرار الصرف على الخدمة العامة.

ومباشرة أعلن رئيس لجنة الطاقة⁵² دعمه لقرار الحكومة المكلفة وبعد يومين التقى بن قدارة بحماد لمناقشة "آليات تطبيق قرار مجلس النواب رقم 49 بخصوص توزيع الثروة الوطنية"،⁵³ أي بخصوص لجنة عقيلة لتوزيع الإيرادات التي يرأسها.

لجنة عقيلة تمهد للجنة المنفي

نص قرار لعقيلة⁵⁴ -غير المؤرخ وغالبا صدر في حوالي منتصف يونيو- على لجنة يرأسها رئيس مؤسسة النفط، وفيها ممثلون عن مالية "حماد" و"الدبيبة"، ومركزي طرابلس

49 حكومة المكلفة من مجلس النواب، بيان، 22 يونيو 2023
<https://n9.cl/mec4d7>

50 حكومة البرلمان، بيان، 24 يونيو 2023
<https://n9.cl/i6euz>

51 مؤتمر صحفي لرئيس وأعضاء هيئة الرقابة الإدارية 18 يونيو 2023
<https://urlis.net/24kn4bvX>

52 بيان رئيس هيئة الطاقة بالبرلمان، الحساب الرسمي للحكومة المكلفة، 24 يونيو 2023
<https://urlis.net/4hn7jmMi>

53 منشور للحكومة البرلمان، 29 يونيو 2023
<https://urlis.net/tzgxdfh9>

54 نسخة من قرار رئيس البرلمان غير المؤرخ أو المنشور رسميا

وبنغازي، وديوان المحاسبة، وهيئة الرقابة، من الشرق والغرب، مهمتها وضع تصور لإعادة هيكلة الميزانية، ومراقبة الإيرادات والنفقات، على أن يقسم باب التسييرية والتنمية إلى نسبتين مئويتين، إحداهما تودع في مركزي طرابلس، والأخرى في مركزي بنغازي مباشرة، مستقطعة من أموال النفط.

لجنة المنفي

بعد يوم من اجتماع "المنفي" مع "الديبية" و"الكبير" المشار إليه سابقا، وعقب أيام من خطاب "حفتر"، وإعلانه نهاية أغسطس موعدا لإنجاز "لجنة مالية" أعمالها بتوزيع أموال النفط⁵⁵ - ولم يكن واضحا إن كان يقصد لجنة "عقيلة" أم لجنة أخرى لم تشكل - بعد هذين المعطين صدر في السابع من يوليو قراراً عن الرئاسي لتشكيل لجنة ترتيبات مالية تحديدا⁵⁶، أي بعد ثلاثة أيام كما أشرنا أيضا من تسرب خارطة الطريق، التي استهدفت وجود الرئاسي مباشرة، في أجل أقصاه إنجاز الانتخابات خلال مائتين وأربعين يوما، في حال نجاحها أو فشلها.

ومضمون القرار أن مواده أحكام مؤقتة؛ هدفها اعتماد ترتيبات مالية، ومتابعة الإنفاق الحكومي، وضمان توزيعه العادل، وتضم خمسة عشر عضوا إلى جانب رئيسها المنفي ونائبه رئيس مؤسسة النفط، ثم أضيف إليها لاحقا عضوان عن مجلس النواب⁵⁷، وفق محضر اجتماع للرئاسي في العاشر من يوليو.

شعار التوزيع العادل هو المحرك لهذا المسار سواء في لجنة "عقيلة" أو الرئاسي، وفي قرار الأخير بند لافت، وهو أن الإنفاق الحكومي سيكون وفقا لمخرجات اللجنة المعنية بمتابعته، لكن الجملة تحتمل أيضا أنها ستتابع الإنفاق حسب مخرجاتها: "متابعة سلامة الإنفاق الحكومي، وكفاءته وفق مخرجات اللجنة"، وفي اختصاصاتها أيضا إقرار أوجه إنفاق الدولة وأبواب الصرف.

الفرق بين اللجنتين أن التابعة للرئاسي تمنح نفسها صلاحيات مختلطة: تشريعية ورقابية، وتضع نفسها في موضع سلطة، ربما أعلى من بقية السلطات مجتمعة وتقرر شكل الإنفاق وتراقبه، أما لجنة "عقيلة" فهي لجنة فنية تقسم العوائد بين الحكومتين.

⁵⁵كلمة لحفتر، الحساب الرسمي للقيادة العامة للقوات المسلحة، 3 يوليو 2023
<https://urlis.net/d6bs8u3j>

⁵⁶نسخة من بيان المجلس الرئاسي بتشكيل لجنة الترتيبات المالية، 6 يوليو
<https://n9.cl/zxoei>

⁵⁷نسخة من محضر اجتماع أعضاء المجلس الرئاسي، 10 يوليو 2023

بن قدرة في اللجنتين

بن قدرة رئيس للجنة عقيلة ونائب رئيس لجنة المنفي، اتخذ موقفا صامتا كصمت مؤسسة النفط، عن كل الشؤون حتى المتعلقة بها، كما حدث في حادثة إغلاق النفط ردا على احتجاج وزير المالية الأسبق "فرج بومطاري"، ووصولاً إلى ما يتعلق بلجنة "عقيلة" و المنفي وعند لقائه ب حماد بدا أنه متماه مع سرديتهم بشأن حجز الإيرادات، وفي السابع والعشرين من يوليو جاء في بيان للحكومة المكلفة أن اللقاء من "بن قدرة" كان للاتفاق بشأن آلية توزيع الإيرادات، وإبلاغه -لا التشاور معه- بحصولها على أحكام قضائية لحجز الإيرادات وتعيين حارس قضائي، وأيضا بوصفه رئيس لجنة الترتيبات المالية المشكلتة من "عقيلة" مع تهديد بأن الحكومة "قد تجد نفسها مضطرة إلى إعادة تشكيل مجلس إدارة المؤسسة الوطنية للنفط". في حال فشله⁵⁸.

تسارعت خطوات الحكومة المكلفة، ففي العاشر من يوليو نشرت نسخة من أمر قضائي⁵⁹ صادر عن محكمة إجابيا بوضع الأموال من إيرادات النفط في المصرف المركزي ومصرف ليبيا الخارجي، تحت الحراسة القضائية؛ تنفيذا لقرار الحجز الإداري الصادر من الحكومة.

حماد يسلم للجنة المنفي

في التاسع عشر من يوليو التقى "حماد" ممثلي حكومته في لجنة الترتيبات المالية قبيل أول اجتماع⁶⁰ عقد في مدينة سرت بحضور كامل الأعضاء وطالبوا فيه الجهات الرسمية بإرسال البيانات الدقيقة عن الإيرادات من المؤسسات السيادية المتمثلة في: مؤسسة النفط، والمصرف المركزي، ومصرف ليبيا الخارجي، ومؤسسة الاستثمار، والاتصالات، والجمارك، والضرائب، واتفقوا على وضع لائحة داخلية تنظم عمل اللجنة، وفي الاجتماع الثاني 26 يوليو بطرابلس⁶¹ أقرت تلك اللائحة، وأعلنت اجتماعها في ثالث اجتماعاتها 7 أغسطس ببغازي⁶² اعتمادها وإطلاعها على بيانات الإيرادات والإنفاق العام، وفق تقارير من وزارتي الحكومتين ومصرف ليبيا المركزي، واتفقوا على توحيد معايير الإفصاح عن الإيرادات والإنفاق لكل المؤسسات، وفي الرابع ذهبوا إلى وجود عدالة في باب التنمية والتسييرية، دون

58 بيان حكومة البرلمان، 27 يونيو 2023

<https://urlis.net/snbgyp3s>

59 بيان حكومة البرلمان، الحساب الرسمي، 10 يوليو 2023

<https://urlis.net/ppafiq9o>

60 حكومة البرلمان، الحساب الرسمي، 19 يوليو 2023

<https://urlis.net/663grvnw>

- المجلس الرئاسي، منشور بالحساب الرسمي، 20 يوليو 2023

<https://urlis.net/37jtkdng>

61 للمجلس الرئاسي، منشور، 26 يوليو 2023

<https://n9.cl/xwk9i>

62 إيجاز صحفي للمجلس الرئاسي 7 أغسطس 2023

<https://urlis.net/616y2qgt>

جملة صريحة عن العدالة في تلقيها أو توزيعها، واللافت أن “حماد” في اجتماع لاحق مع سفراء حضره “حفر” و “باتيلي” تحدث عن خطواتهم في حجز الإيرادات إفساحا للمجال للجنة عقيلة⁶³، وكأنها خطة بديلة ما تزال قائمة.

ولقيت اللجنة فور تشكيلها ترحيبا آميما في الثامن من يوليو، ورأتها ممثلة لكل الأطراف من مجالس النواب الدولية، والرئاسي، وحكومة الوحدة، وحفر، والمركزي، والمحاسبة، والرقابة، ومؤسسة النفط، وربطتها بمنح فرص متكافئة للمترشحين للانتخابات⁶⁴، والملاحظ أنها لم تشر إلى أن حكومة “حماد” ممثلة، فضلا عن أن النواب لم يكونوا ممثلين، إلا لاحقا في العاشر من يوليو بإضافة عضوين، كما أشرنا، وربما حوالي هذا الموعد سلمت لجنة عقيلة الراية إلى حين للجنة “المنفي” ..

الأرقام مظهر للانقسام

في السابع والعشرين من يوليو رد 60 نائبا على وسم “باتيلي” لخطوتهم بالأحادية⁶⁵، وهذا الرقم غالبا يعبر عن كتلة “عقيلة” مقابل كتلة أخرى، فاللافت أن أسماء أعضاء مثل: “بدر النحيب و إبراهيم الدرسي” التي لم تخف صدامها مع عقيلة لم تكن موجودة في ذلك البيان، ومن مظاهر انقسام المجلس (وهي مرحلة ربما تسبق الانقسام) أن الأخير مثلا صوت مع خارطة عقيلة إلى حكومة جديدة، ويصرح في الوقت نفسه أنه ضدها ومكتف بحكومة “حماد”⁶⁶، على أن إحدى الكتلتين كادت تلتهم الآخر، وكاد رئيس البرلمان أن يسقط أكثر من مرة، ثم بدأت المسافة تتقلص بينهما لاحقا.

الستون احتسبوا موقف البعثة شاملا المجلسين، واعتبروه ردا على توافقهما على خارطة الطريق نحو حكومة جديد، وقد أشرنا سابقا إلى لبس في مفهوم الأحادية في صياغة “باتيلي” وانفتاحها على أكثر من احتمال، وأكثر من ذلك شددوا على أن الخارطة هدفها الوصول إلى الانتخابات بأسرع وقت ممكن، في حين مضمونها -عدا جزء واحد- مرتبط بالحكومة الجديدة.

البيان نفسه لا يقر بمرور الخارطة عند مجلس الدولة في جلسة 11 يوليو عندما تحدث عن إحالته إلى الأخير لإقرارها، لكنه يهاجم “باتيلي” ويتهمه بمحاولة تفرغ محتوى اتفاق

63 الحكومة المكلفة، الحساب الرسمي، 24 يوليو

<https://urlis.net/i6x8t04p>

64 بعثة الأمم المتحدة، بيان، 8 يوليو 2023

<https://tinyurl.com/2fthwnkm>

65 بيان 60 نائبا، موقع البرلمان، 26 يوليو، 2023

66 مداخلة تلفزيونية للنائب إبراهيم الدرسي، قناة ليبيا الأحرار، 5 أغسطس 2023

<https://urlis.net/kfx0fp8b>

الجسمين، الذي كما أشرنا لم يحدث بعد بشأن خارطة الطريق.

الغموض المشترك

اتهم الأعضاء ممارسات "باتيلي" الفترة الأخيرة بالغموض، وإن كان المبعوث فعلا لم تعد خطته آنذاك واضحة المعالم، أو لم يعد يفصح عن خطواته القادمة، أو أي آجال كما فعل في مارس كما أوضحنا، فإن هذا الوصف ربما يتماشى أيضا مع موقف البرلمان من قوانين بوزنيقة طيلة امتناعه عن إصدارها، أو تعديلها بالآلية نفسها عبر الـ6+6، وذهب النواب إلى أبعد بالتنويه للبعثة إلى عدم "التدخل في الشأن الليبي" وأيضا عندما رأوا أن المبعوث "كأنما بات يعمل ضد توافق الليبيين" مستشهدين بملاحظاته على قوانين بوزنيقة، التي لم يصدرها كما أشرنا طوال هذه المدة، أو يبدووا معالجتها إلا في السابع من أغسطس، في اليوم الذي تلا تنحي "المشري" لصالح "تكاله".

بيان 5+2 الفضيض

وفي الثامن والعشرين من يوليو دعمت دول 3+2 "باتيلي" تلميحا لا تصريحيا، ولم تتطرق إطلاقا إلى مسألة الحكومة الجديدة، لكنها شددت على ضرورة دخول أي تسويات في نطاق الرعاية الأممية، وهو ما لم يحدث في مسار "عقيلة والمشري".

تبنت أمريكا، وبريطانيا، وفرنسا، وألمانيا، وإيطاليا، مصطلح "باتيلي" عندما تحدث عن ضرورة الوصول إلى "قوانين قابلة للتنفيذ"، وعبرت عن ذلك عندما أعلنت دعمها جهوده لتوسيع التوافق مع الأطراف الرئيسية؛ بناء على عمل لجنة الـ6+6 لمعالجة القضايا الخلافية، وصولا إلى قوانين "قابلة للتنفيذ" وتأمين الاتفاق السياسي الشامل إلى الانتخابات، وكنا أشرنا إلى انشفاق فرنسا في بيان الخيارات البديلة، وإلى إضعاف روسيا لصيغة بيان مجلس الأمن، كذلك الحال في هذا البيان كانت صياغته فضفاضة، وربما لأن فرنسا مشاركة فيه.

روسيا تلمح ومصر تصرح

في اليوم نفسه صدر عن الخارجية بيان يشدد على "عدم تجاوز دور المؤسسات الليبية" وعدم فرض إملاءات خارجية، وبينما يصف "باتيلي" توجه البرلمان بالأحادي تطلق "القاهرة" على مسار "عقيلة" والمشري "الحل الليبي الليبي"، وقد استندت إلى اتفاق الصخيرات، في وصف دور النواب والدولة بالمحوري نحو الانتخابات الرئاسية والبرلمانية المتزامنة، وخاطبت

”الأطراف الدولية“ ب”الالتزام بهذه الأسس والمحددات التي لا بديل عنها“، والملاحظ تطور خطاب ”مصر“ من تبني مجلس النواب وحده ممثلاً شرعياً زمن خلافها مع تركيا، إلى ضم مجلس الدولة أيضاً في سياق تعبيرها ”مؤسسات الدولة“، وهو تغير يعكس ضمناً توافقاً أو تفاوضاً مع تركيا.

انفصام البرلمان

في السابع عشر من يوليو 2023⁶⁷ بلغ انفعال ”عقيلة“ ذروته على الهواء مباشرة، بعد تنامي الكتلة التي أشرنا إليها وسيرها وحدها في جملة قرارات، وخلال تلك الجلسة أعلن بطلان جلسة قادتها تلك الكتلة في غيابه، وكل مخرجاتها، بعدما تلا جملة من اللوائح التي تؤيد موقفه.

ونبه ساعتئذ النائب الأول ”فوزي النويري“ ”عقيلة“ أنهم على الهواء عندما قال إن لديه كلمة، فرد عليه: ”على الهواء أو لا خليني نا متعفلق“، وهي أول مرة يصطدم بها ”عقيلة“ مع الكتلة الأخرى مباشرة وعلناً، وبدا كأنه استرجع دفعة القيادة في مجلس النواب، على أن محاولات الإطاحة به ما تزال قائمة، وفق تصريح لمستشاره وأحد قرابته ومدير مكتب الأمن القومي في طبرق ”سعد العكر“ على شاشة التلفاز من ”مصر“ بأن رئيس البرلمان تعرض أكثر من مرة لمحاولة إسقاطه، وأن تلك المحاولات مستمرة.⁶⁸

ولعلها مظاهر ولادة تلك الكتلة المنفصمة عن عقيلة والمرتبطة بتموحيات حفتر أو أبنائه تعود إلى نهاية العام الماضي، يوم أقيمت محافظ مركز بنغازي ”علي الحبري“ في جلسة غاب عنها ”عقيلة“⁶⁹ ثم بلغت أوجها يوم أوقفت فتحي باشاغا⁷⁰ وولت مكانه وزير المالية ”أسامة حماد“ في جلسة بمنتصف مايو غاب عنها أيضاً رئيس البرلمان⁷¹ وصرح بعدها بأنه غير راض عن هذه الخطوة، ثم غاب أيضاً عن جلسة استقال فيها نائبه الثاني عبد الهادي

67 جلسة مباشرة لمجلس النواب، صفحة قناة ليبيا المستقبل، 25 يوليو 2023
<https://urlis.net/uu4vemg>

68 مداخلة تلفزيونية لمستشار عقيلة ومدير مكتب الأمن القومي بطبرق سعد العكر، صفحة قناة ليبيا الأحرار، 7 أغسطس 2023
<https://urlis.net/cjgwnzpd>

69 جلسة مجلس النواب، الموقع الرسمي، 22 نوفمبر 2023
<https://n9.cl/rh0qt>

70 الناطق باسم البرلمان عبد الله بليحق، الحساب الرسمي، 16 مايو 2023
<https://urlis.net/p1ee1h2p>

71 لقاء تلفزيوني مع عقيلة صالح، قناة العربية، 20 مايو 2023
<https://n9.cl/hktgk>

الصغير” وتولى مكانه مصباح دومة⁷² الذي بات على رأس هذه الكتلة الجديدة..

تلك الجلسة التي ألغى “عقيلة” مخرجاتها كما أسلفنا قانداها “دومة” في السادس والعشرين من يونيو⁷³، وتمادت مخرجاتها إلى إقالة رئيس هيئة الرقابة وتعيين آخر مكانه، وإقالة رئيس المجلس الوطني للتخطيط وتعيين آخر مكانه، بل ذهب به الأمر إلى أن كليهما حلف القسم أمامه⁷⁴، وهو ما استنكره لاحقا “عقيلة” في بيان تلاه يوم أعلن بطلان هذه الجلسة، كما أشرنا.

جلسة “دومة” صعدت إلى مستوى تعيين رئيس للمحكمة الدستورية، المشكّلة بقرار ألغته الدائرة الدستورية⁷⁵ وعين أعضاء لها، غير أن عقيلة أخذ يتعامل بشكل دبلوماسي مع هذا المستجد، وأخرج أنذاك عدد من النواب بيانا يهددون فيه بمقاطعة جلسات البرلمان وعقدها في طرابلس؛ إذا لم يتراجع المجلس عن مخرجات جلسة السادس والعشرين من يونيو، ولم يستطع “عقيلة” في جلسة لاحقة إكمال تلاوة البيان، بل لم يستطع إكمال الجلسة وحدثت مشادات ليضطر إلى تعليقها⁷⁶، ثم خاطب بقية الجهات بأنه نظرا لاعتراض عدد كبير من النواب، تلغى مخرجات تلك الجلسة قبل أن يعلن بطلانها علنا في الجلسة المشار إليها..

دمج الحكومتين.. أي ثمن؟!

بدأت كتلة “دومة” متمسكة بحكومة “حماد” ودائمة الدفاع عنها، ولو على حساب توجه “عقيلة” إلى حكومة جديدة، وقد أشرنا أن رد الستين نائبا علي انتقاد “باتيلي” لم يتضمن أسماء صقور تلك الكتلة، غير أنها تحولت من التمسك المطلق بـ “حماد” إلى تمسك مشروط بالاحتفاظ بمزايهم عند أي حكومة أخرى، وهذا كان صريحا في مداخلاتهم في جلسات المجلس في السياق نفسه، بل إن زعيم تلك الكتلة “مصباح دومة” لوح بيده حاملا خارطة الطريق في إحدى الجلسات، وخاطب الأعضاء بأن هذا اتفاق سياسي جديد مع مجلس

72 مجلس النواب، الموقع الرسمي، 30 مايو 2023

<https://n9.cl/ywuzzs>

73 المناطق باسم البرلمان، الموقع الرسمي للمجلس، 26 يونيو 2023

<https://n9.cl/a53t2>

74 موقع مجلس النواب، 6 يوليو 2023

<https://urlis.net/26ixe3a4>

75 نص حكم الدائرة الدستورية ببطلان قرار البرلمان إنشاء محكمة دستورية، 5 مارس 2023

<https://urlis.net/nudikv2p>

76 جلسة مباشرة لمجلس النواب، صحفة قناة المستقبل، 10 يوليو 2023

<https://urlis.net/w524vf02>

الدولة، وأن المجتمع الدولي لن يعارض إرادتهم إذا اتفق المجلسان⁷⁷، وهذا يفسر ربما تشتت أفراد هذه الكتلة بين التوجهين، وأشرنا إلى النائب إبراهيم الدرسي الذي يعبر بوضوح عن هذا الانقسام، فهو يصوت للخارطة ويعلن أنه ضدها في الوقت نفسه...

وتزامنت هذه المجريات مع ترويج أنصار "حزب" في مداخلاتهم بالشاشات إلى دمج حكومتي "حماد و الدببية" تزامنا مع المتداول عن تفاوض بين الطرفين، يربطه البعض بأحداث اعتقال وزير المالية الأسبق "فرج بومطاري" المرشح لمنصب محافظ مصرف ليبيا المركزي، وإقالة رئيس هيئة الرقابة الإدارية وتولي آخر مكانه، ثم قبول "عقيلة" به في مخاطبة⁷⁸ تزامنت مع خطوة توحيد المركزي⁷⁹ في ظل رضى أطراف لجنة الترتيبات العليا بمخرجاتها المبدئية، وحياسة "المنفي" مكانا بارزا في المشهد، ومحاولة تماهيه بين أكثر من مسار؛ وصولا لبيانته المشترك مع "عقيلة"، الذي يشدد على الحل الليبي ليبي ضد أي حل أوسع من المجلسين، وتحديدًا ومشاركة "أي لجان خاصة بالوضع السياسي"، وهي سرديّة مضادة لتصور "باتيلي" للحل الشامل، ومشابهة لطرح مصر وروسيا وفرنسا، فضلا عن تشديده على "تولي مجلس النواب اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة باعتماد القوانين الانتخابية المحالّة إليه من لجنة (6+6)، بعد استكمال أعمالها واجتماعاتها؛ لوضعها موضع التنفيذ، وهو ما سارعت "مصر" لتثمينه وحاول "باتيلي" لاحقا في إحاطة أغسطس أن يتماهى معه.

الترويج لدمج الحكومتين تطور من حديث سياسي إلى تصريح مسؤول، على لسان نائب رئيس الحكومة "رمضان أبوجناح"⁸⁰ الذي توقع "أن يعلن باتيلي في الفترة المقبلة عن دمج الحكومتين المتنافستين في إطار حكومة واحدة، توصل الليبيين إلى مراكز الاقتراع وأن يعلن (أيضا) بشكل مفاجئ إجراء انتخابات، بعد تشكيل لجنة من القضاة الليبيين تشرف على عملية الاقتراع"، على أن "الدببية" ليلة إحاطة "باتيلي" الأخيرة لم يرحب بدعوته إلى حكومة موحدة، ورحب في الوقت نفسه بتوحيد أي مؤسسات أخرى: أمنية، اقتصادية، عسكرية⁸¹، وهذه المستجدات المتلاحقة سألقة الذكر قد تكون في إطار التمهيد لدمج الحكومتين، أو لإرساء الوضع الحالي مقابل تسوية مرضية للطرفين.

77 نفس المصدر، 25 يوليو 2023
<https://urlis.net/hi7292g7>

78مراسلة عقيلة إلى قادريوه، حساب ناطق البرلمان، 20 أغسطس، 2023
<https://urlis.net/4irofzbp>

79مصرف ليبيا المركزي، الحساب الرسمي، 20 أغسطس 2023
<https://urlis.net/qfr09pwk>

80مقابلة صحفية لرمضان بوجناح، الشرق الأوسط، 4 أغسطس
<https://urlis.net/qfr09pwk>

81 رئيس حكومة الوحدة عبد الحميد الدببية، الحساب الرسمي، 22 أغسطس 2023
<https://urlis.net/ar4hedsi>

الخلاصات والسيناريوهات

توحيد الحكومة في نظر «باتيلي» ليست مجرد مسألة قانونية أو دستورية، إنها مسألة سياسية للغاية»⁸²، وفق تصريحه لراديو الأمم المتحدة، وتحدث في إحاطته كما أشرنا عن عزمه التوصل إلى اتفاق سياسي شامل بين الأطراف الرئيسية، وهم كما سماهم في سياقات متصلّة: الدببية، وحضتر، وعقيلة، والمشري/تكالته، والمنضي، ويرى هو كما يرى «نورلاند» أن عليهم أن «يجتمعوا ويتوصلوا إلى اتفاق لتشكيل حكومة موحدة تقود البلاد إلى الانتخابات».

وفعلا قاد «باتيلي» مساعي إلى الاجتماع بين هذه الشخصيات، وقوبلت بمعارضة شديدة من أحد أو بعض هذه الأطراف، وفق تعبيره دون أن يسميه، ورغم دعوة أمريكا وبريطانيا لهذا الطرف المعرقل بالاستجابة، لكن لا إشارات على إمكانية عقد هذا الاجتماع على المدى المنظور.

الوارد أكثر أن يذهب ممثل «غوتيريش» إلى ما يشبه منتدى «جنييف» تحت اسم «اللجنة الليبية رفيعة المستوى» ربما، أي تلك التي اقترحها في فبراير، وأن تُرشح تلك الأطراف ممثلين عنها من أجل التوصل إلى صيغة بشأن حكومة الانتخابات (وقد يشمل القوانين الانتخابية)، ومن بين تلك الصيغ دمج الحكومتين، وهو ما توقعه نائب «الدببية» وروج له أنصار «حضتر» و«حماد».

وغير مستبعد أن يوسع الدائرة أكثر إلى ممثلين عن مكونات عسكرية ومدنية واجتماعية، ومن الوارد أيضا أن يصل «باتيلي» إلى هذا النموذج باتفاق مباشر مع تلك الأطراف، بدلا من توسيع التوافق إلى ممثلين عنهم وجولات حوارية جديدة، وبدا من الواضح أن الحلول الفردية عند المبعوث كل ما هو خارج الإطار الأممي، وربما غير الشامل للأطراف الرئيسية التي سماها.

لم يطرح المبعوث مطلقا المقترح الأمريكي المتعلق بإنشاء حكومة تصريف أعمال -حتى تاريخ كتابة الورقة نهاية أغسطس- وهو مقترح يبدو كأنه ضغط على هذه الأطراف بصناعة جسم تنفيذي جديد، يقلص قدرتهم على التحكم في مسار الانتخابات والمشهد عموما، ويرفع من قدرة المجتمع الدولي، أو أمريكا وبريطانيا على مساءلة «حكومة تصريف الأعمال أو التكنوقراط المصغرة» على مهمتها الوحيدة، ويقلص حالة المسؤولية المشتتة بين كل هذه الأجسام في جسم واحد، وهذا مقترح لم يحظ بتأييد أي طرف محلي حتى الآن، كونهم جميعا متورطين في مساعي الإبقاء، وإبعاد الصناديق بنسب متفاوتة، لكنه خيار قد يكون مطروحا في مساعي «باتيلي» على طاولة الأطراف الرئيسية.

82 لقاء راديو الأمم المتحدة مع باتيلي، الموقع الرسمي، 25 أغسطس 2023
<https://urlis.net/dhza3qq>

وربما هذا الاقتباس لـ «نورلاند» الذي أوردناه سابقا، يلخص التصور الأممي الأمريكي للمرحلة القادمة وخطواتهم المزمعة: «ما يقترحه باتيلي وتؤيده واشنطن هو أن يجلس كل من مجلس النواب، والمجلس الأعلى للدولة، والمجلس الرئاسي، والجيش الوطني الليبي، وحكومة الوحدة الوطنية، إلى الطاولة للاتفاق على خريطة الطريق هذه، التي من شأنها أن تجيب عن سؤالين، من يستطيع الترشح؟ وما هي الحكومة التي ستقود البلاد إلى الانتخابات؟»

مهمة صعبة إلى أصعب

وصلت قوانين الانتخابات إلى مرحلة اتفقت فيها الأطراف الرئيسية (الدببية، المنفي تكالته المشري سابقا، عقيلة حفر) على مبدأ تعديلها، وفق «باتيلي»، وهذه المهمة أعلن المبعوث تركها للجنة الستة زائد ستة، وتحديث عن عزم المنفي على الاجتماع بعقيلة وتكالته لـ «صقل» مسودة بوزنيقة، ولم يوضح آلية التعديل، لكن من المحتمل أن تكون مشمولته في دعوتهم للمجلسين ولجنة (6+6) إلى استئناف عملها ووضع الصيغة النهائية للقوانين الانتخابية؛ لجعلها قابلة للتنفيذ.

والوارد أكثر أن يبقى هذا المسار على هذه الشاكلة، لأن «باتيلي» يكاد يكون التزم بصياغة «البيان الثلاثي» عن «عقيلة» و«حفر» و«المنفي» بهذا الصدد، وهذا يعني عموما جولة حوارات جديدة، لكن الوارد أيضا أن تلك القوانين ما دامت ليست محل توافق من الأطراف الرئيسية أن يوسع الدائرة إلى ممثلين عنها، إلى جانب 6 + 6 فيما يشبه أيضا جنيف أو ما يسميه اللجنة الليبية رفيعة المستوى، كما أشرنا في سيناريوهات مسألة الحكومة، ومن المحتمل أن يوسع ممثلها أيضا، ويشمل مكونات عسكرية، ومدنية، واجتماعية.

لكن لا يوجد أي إشارة على ذلك -حتى تاريخ كتابة الورقة نهاية أغسطس- أو على قدرة الجولة القادمة على إنجاز ما لم تنجزه أبوزنيقة، ولا المجلسان طوال الفترة الماضية، أو حتى جنيف السابق، خاصة أننا لم نعد أمام خلاف على شروط الترشح وحدها، بل على ثلاث أو أكثر من القضايا الأخرى، كحتمية الجولة الثانية وربط الرئاسية بالبرلمانية بالحكومة الجديدة، فضلا عن مقاعد مجلس الأمة، وضم عليها مسألة استقالة العسكري والمدني من مناصبهم، ويبدو أن المرحلة القادمة ستكون عسيرة وطويلة؛ للوصول إلى اتفاق بشأن حكومة الانتخابات وقوانينها.

دوليا كما أسلفنا عند حديثنا عن الـ 4 مقابل 4، (مصر، تركيا، روسيا، فرنسا، مقابل أمريكا، بريطانيا، ألمانيا، إيطاليا)، كلاهما يريد أن يتحكم في صيغة الحل، تحكما يضعف قدرة الآخر على السيطرة عليه وعلى مخرجاته، والمعسكر الأول علاقة أطرافه ببعض علاقة تنسيق، وتفاوض غالبا، ومنافسة في بعض الأحيان، لكنها منافسة دائمة ضد المعسكر الثاني، الذي تتزعمه أمريكا وبريطانيا، ثم تأتي ألمانيا وإيطاليا بدرجة أقل، والأول داعم

للحل في يد حلفائه في مجلسي النواب والدولة، والآخر داعم لحل أوسع من قدرة هذين الجسمين على التحكم به، وكلاهما يشد حبل «باتيلي» من جهته إلى النتائج المواتية له.

مسار واقع البقاء

إجمالاً لما فصلنا سابقاً، النفط وأمواله فرقت الأطراف الرئيسية، ثم عادت وجمعتهم طاولةً الرئاسي برئاسة «المنفي» على تقاسمها، تحت شعار «التوزيع العادل»، في اللجنة العليا للترتيبات المالية، وهي جسم يجمع خليطاً من الصلاحيات التشريعية، والتنفيذية، والرقابية، في نموذج غير مسبوق ولا نظير دولي له، وحتى الآن تبدو أطرافه راضية بمخرجاته، والجواب عن سؤال: لماذا لا ينتظرون حكومة منتخبة، تتولى هذه المهمة الأكبر من جميع المهام الأخرى؟، أن تلك الأطراف يعرفون أن الانتخابات وحتى الحكومة الموحدة مستبعدة على المدى المنظور، وفق سلوكهم المعلن.

وكلا الطرفين في هذه اللجنة لديه نقاط قوة تقارب الآخر، أحدهما عنده المال، والثاني لديه النفط، بل وأضاف له سرديّة متماسكة لتجميد أمواله لصالحه، لكن انضراط هذا المسار وارد أيضاً، والإضافة هنا أن الضغط الدولي يوحدهم أكثر على الرضى بأي تسوية مالية عادلة في نظرهم؛ للممكن من طموحاتهم في هذا الجانب.

نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد

قسم الاقتصاد والطاقة

مقدمة:

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام 2003، والتي دخلت حيز التنفيذ في العام 2005، أول صك قانوني عالمي لمكافحة الفساد، تحدد هذه الاتفاقية التدابير الوقائية التي يجب على الدول الأطراف اتخاذها، سواء كان في مجال تبني السياسات الممارسات، أو اتخاذ الإجراءات الإدارية والمالية والقضائية؛ لمنع وقوع الفساد في القطاعين العام والخاص. بالإضافة إلى إيجاد وتطوير المؤسسات الوطنية؛ لمنع ممارسات الفساد وملاحقة مرتكبيه، والتعاون مع الحكومات الأخرى لاستعادة الممتلكات والأموال المسروقة، ومساعدة بعضها البعض، بما في ذلك المساعدات الفنية والمالية في مكافحة الفساد، وتقليص فرص ظهوره، وتعزيز النزاهة، والمساءلة، والإدارة السليمة للممتلكات العامة.

إن الغاية من بناء استراتيجية لمكافحة الفساد، هو التقليل من فرص ممارسته، بل وممارسته دور استباقي يمنع وقوع الجريمة، وفرض معايير النزاهة في مختلف الإدارات وتطبيقها، والتي تشمل: العدالة، والمساواة، وتكافؤ الفرص، وسيادة القانون، والمساءلة، والمحاسبة، والشفافية.

وذلك من خلال إيجاد إطار عمل إداري، وقانوني متطور وفاعل، للقطاعين العام والخاص، كما تهدف إلى زيادة كفاءة الجهات المكلفة بمكافحة الفساد والوقاية منه، وتعزيز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة، بحيث لا يشكل عقبة أمام اقتصاد السوق الحر، وأمام الحوكمة الرشيدة في البلاد.

إن الحد من الفساد والوقاية منه مسؤولية تشترك فيها الحكومة، والبرلمان، والجهات المكلفة بالمكافحة، ومؤسسات المجتمع المدني، والمواطنين. ولن تكون عملية مكافحة الفساد ممكنة إلا من خلال حزمة من الإجراءات، تتضمن الملاحقة الجزائية، والتأديبية، إضافة إلى الإجراءات الوقائية، وعمليات التوعية العامة. في إطار تنسيق الجهود في القطاعين العام والخاص، والاستفادة القصوى من فرص التعاون الدولي.

شروط بناء استراتيجية مكافحة الفساد:

إن إعداد استراتيجية مكافحة الفساد يجب أن يتم بناؤها وفق معلومات، يتم جمعها من خلال مسوحات ودراسات، وتنظيم قاعدة بيانات، تشمل على جميع الوثائق النظامية

والإدارية، ورصد المعلومات، والبيانات، والاحصاءات الدقيقة عن حجم المشكلة، وتصنيفها، وتحديد أنواعها، وأسبابها، وآثارها، وأولوياتها، ومدى انتشارها زمانياً، ومكانياً، واجتماعياً؛ لتتأسس الاستراتيجية على بصيرة، ولتنطلق بفاعلية؛ حتى تتحقق رؤية الاستراتيجية الهادفة إلى تحقيق مجتمع خال من الفساد.

كما يجب أن يتم إعداد استراتيجية مكافحة الفساد باستخدام أسلوب التحليل الرباعي (SWOT) من جانبين الأول: تحليل الوضع الداخلي (نقاط القوة، والضعف) المعنى بتحليل الوضع الحالي الفعلي، من نقاط قوة وضعف، والثاني: تحليل البيئة الخارجية (الفرص، والتهديدات) والذي يأخذ بعين الاعتبار الوضع الحالي الفعلي، من حيث التهديدات الإقليمية والدولية، والفرص المتاحة من ناحية، كما يحلل التغيير المحتمل في كل منها من ناحية أخرى.

حددت منظمة الشفافية الدولية خمسة مجالات لمكافحة الفساد، ينبغي أخذها بعين الاعتبار، عند بناء أي استراتيجية لمكافحة الفساد، وهي: إصلاح القيادة، والبرامج العامة، وإعادة التنظيم الحكومي، وخلق الوعي بخطر الفساد، وإنشاء مؤسسات لمكافحة. يؤكد هذا الاتجاه البنك الدولي، الذي يرى أن المعالجة الناجعة للفساد في الدول النامية لا بد أن تستند بعد الدراسة الوافية لظروف كل دولة، إلى مزيج من برامج الإصلاح السياسية، والاقتصادية، والقانونية، والإدارية، والثقافية، وذلك من خلال التركيز على الجوانب المباشرة، والغير مباشرة للظاهرة.

منطلقات استراتيجية مكافحة الفساد:

- 1- قيم الدين الاسلامي الحنيف .2- منظومة التشريعات الوطنية .3- الإرادة السياسية.
- 4- حقوق الانسان .5- التعاون الدولي والالتزامات الدولية لمكافحة الفساد.

إن مسؤولية هيئة مكافحة الفساد هي قيادة، وتنسيق الجهود الوطنية لمكافحة الفساد، والعمل على انخراط الجهات الوطنية في تنفيذ استراتيجيتها.

مقومات بناء استراتيجية ناجحة في مكافحة الفساد:

من أجل بناء استراتيجية ناجحة لمكافحة الفساد، لا بد من توفر مقومات رئيسية في أي مجتمع، أهمها: سيادة القانون، الفضل بين السلطات، وجود دستور، خضوع الحكام للقانون، الانتخابات الدورية، وجود التعددية، والمنافسة، والمشاركة السياسية، وهي التي تشكل في مجملها ركائز الدولة التي تخضع فيها القرارات السياسية للتفاعل السياسي، بين القوى السياسية المختلفة، وحرية التعبير، واحترام رأي الأغلبية، والمساواة السياسية بمنح صوت لكل مواطن.

الجهات المستهدفة:

المجموعات المستهدفة والأطراف المعنية باستراتيجية مكافحة الفساد

- 1- الحكومة. 2- البرلمان. 3- هيئة مكافحة الفساد. 4- مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات، الأحزاب السياسية، النقابات 5- الإعلام. 6- علماء الدين. 7- مراكز الدراسات والأبحاث. 8- المواطنون. 9- القطاع الخاص. 10- مؤسسات أخرى.

آلية تنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد:

ومن أجل ضمان التطبيق الفعال لسياسة مكافحة الفساد، يجب أن تتم عملية تنسيق تنفيذ هذه السياسة من خلال جهة واحدة، هي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والتي تتلخص مهمتها في:

- 1- متابعة تنفيذ الاستراتيجية، ورصد نتائجها، وتقويمها ومراجعتها ووضع برامج عملها وآليات تطبيقها.
- 2- تنسيق جهود القطاعين العام والخاص، في تخطيط ومراقبة برامج مكافحة الفساد وتقويمها.
- 3- تلقي التقارير والإحصاءات الدورية للأجهزة المختصة، ودراساتها وإعداد البيانات التحليلية بشأنها.
- 4- جمع البيانات والإحصاءات، وتصنيفها، وتحديد أنواعها، وتحليلها، وتبادلها مع الجهات المختصة ذات العلاقة.

تحديات تنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد في ليبيا:

وفي ظل الانقسام السياسي والنزاع المسلح، تكاد تنتفي أغلب المقومات الضامنة لنجاح استراتيجية مكافحة الفساد في ليبيا، وكان أن كشف تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2018 عن حجم الفساد الكبير، والأسباب الكامنة وراءه، والتي لخصها الخبير الاقتصادي الدكتور «سليمان الشحومي»، استناداً على تقرير الديوان في: الانقسام السياسي، الازدواج في الإنفاق العام، وأن المؤسسات لا تعمل معاً، بوصفها شريكة في المسؤولية، ولكنها تعمل ضد بعضها كخصوم ومتنافسين، بالإضافة إلى إقرار الترتيبات المالية، بالرغم من عدم توافقها مع القانون المالي لليبيا، دون وجود ضمان للرقابة، والمتابعة الفورية؛ لكيفية إنفاقها، أو التدخل بإيقاف الصرف، في حال وجود أي محاولة إهدار للمال العام.

إن انقسام المؤسسة التشريعية في ليبيا، عطل الحياة التشريعية والرقابية في البلاد، وأفضل كل المحاولات الرامية لتطوير التدابير الوقائية ذات البعد التشريعي والرقابي التي، من

المفترض أن يقوم بها البرلمان، بالتالي فإن مراجعة التشريعات ذات العلاقة بتعزيز التدابير الوقائية، لازال محدودا أو شبه معدوم.

مهما يكن من أمر فإن طرح استراتيجية لمكافحة الفساد، بالرغم من الظروف التي تمر بها الدولة الليبية، يعتبر عملا استباقيا مساهما في مكافحة الفساد، والاستعداد لمواجهة.

محاور استراتيجية مكافحة الفساد:

إن بناء استراتيجية لمواجهة الفساد يقتضي خلق بيئة للنزاهة، بما فيها الشفافية والمساءلة، بالإضافة الى تعزيز مجموعة من القيم والمفاهيم والنظم، التي تكون عناصر أساسية لهذه الاستراتيجية، وهي قيم النزاهة، كما يتطلب تعزيز أسس المحاسبة، واستخدام وسائل شاملة: قانونية، وسياسية وجماهيرية، وقيمية. ويمكن أن تتلخص المواجهة الشاملة للفساد في أربعة محاور:

المحور الأول: منع وقوع الفساد، والوقاية منه.

المحور الثاني: إنفاذ القانون، والملاحقة القضائية.

المحور الثالث: رفع مستوى الوعي، والتثقيف، والتدريب، والمشاركة المجتمعية.

المحور الرابع: تعزيز التعاون الدولي، والإقليمي، في مجال مكافحة الفساد.

المحور الأول: منع الوقوع في الفساد والوقاية منه الوقائية من الفساد:

يجب أن يكون هناك برنامج واضح للوقاية من الفساد؛ لمنع توقعات حدوثه، وتدارك آثاره لحماية المجتمع، والذي لا بد أن يقلل من الأعباء المالية، وحماية الموارد اللازمة للتنمية، وضمان الاستقرار المجتمعي، وتعزيز ثقة المجتمع بعد ثورة 17 فبراير بالخيار الديمقراطي.

تعد الإجراءات والتدابير الوقائية، محورا رئيسيا في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، إذا أنها تعني بمعالجة جزء من الاختلالات الإدارية والمؤسسية، التي تخلق بيئة مواتية؛ لنمو الفرص التي تمكن الفساد من الانتشار، والتوسع على المستويين الرأسي والأفقي.

يعتبر تحصين المجتمع من الفساد، وخلق بيئة لتحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة، محورا أساسيا في استراتيجية مكافحة الفساد، ما يتطلب وضع حزمة من الإجراءات، والتدابير الوقائية القطاعية والمؤسسية، التي من شأنها أن تضع حدا للفساد ومظاهره المختلفة، ومعالجة كافة الاختلالات، التي تصيب النظم الإدارية والمالية للمؤسسة، من هذه التدابير:

1- تعزيز الشفافية:

إن استراتيجية مكافحة الفساد تهدف إلى تعزيز مناعة المؤسسات العامة ضد الفساد، وذلك من خلال إجراءات وقائية، وعمليات إصلاح تعزز الشفافية، بالعمل على أن تكون إجراءات عملها، وآليات اتخاذ القرار فيها، تتم بطريقة شفافة وواضحة، بعيدا عن أي اعتبارات، إلا وفق ما يقتضيه القانون، في ظل ضمان حرية تدفق المعلومات، بحيث تكون العمليات، والمعلومات في متناول المواطنين. وقد عرفها «سامي محمد الطوخي»: «أن تعمل الإدارة العامة في بيت من زجاج، كل ما به مكشوف للعاملين والجمهور، وتتضمن الأنظمة التي تعمل من خلالها الإدارة الوسائل اللازمة، التي تكفل العلم والمعرفة للكافة بحقيقة أنشطتها وأعمالها، بالإفصاح، والعلانية، والوضوح، وبالتالي القدرة على مساءلتها ومحاسبتها».

ولذلك يمكن القول أن استراتيجية مكافحة الفساد، فيما يتعلق بتعزيز الشفافية، تتجه إلى العمل في اتجاهين:

الأول: يتعلق بأهمية وضوح العلاقة مع المواطنين المنتفعين من خدمات المؤسسة، أو الذين يساعدون على تمويلها.

الثاني: يتعلق بالإجراءات والغايات والأهداف، التي يجب أن تكون علنية غير سرية؛ لأي سبب من الأسباب، وينطبق ذلك على جميع أعمال الحكومة بوزاراتها المختلفة، كما ينطبق على أعمال المؤسسات غير الحكومية، والتي تعمل لحسابها الخاص، ويتعامل معها المواطنون.

إن الحق في الوصول إلى المعلومة يشمل مختلف المعلومات، مهما كان الشكل الذي توجد عليه، حيث تشمل عبارة «المعلومات» على المستندات الخطية، الملفات الالكترونية، التسجيلات السمعية، والبصرية، أو الصور، التي تحفظها الإدارة العامة، وهي تتضمن على سبيل المثال التقارير الوزارية، محاضر اجتماعات، إحصاءات، أوامر وتوجيهات وزارية، عقود حكومية، محاضر جلسات برلمانية، أو اجتماعات لجان برلمانية، آراء وقرارات ومشاريع برامج إدارية، التقارير السنوية، أو ديوان المحاسبة مثلا، بالإضافة إلى المستندات في أرشيف المحفوظات الوطنية .

هذه الشفافية والعمل بطريقة منفتحة، تسمح لأصحاب الشأن الحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم، واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء، هذ من ناحية، ومن ناحية أخرى، لا تبقى هذه المعلومات وسيلة من وسائل استغلال المواطنين، وهذا يرتبط بتعزيز مفهوم المواطنة، التي ينبغي أن تكون أساسا للعلاقة بين المؤسسات العامة والجمهور، وبين السلطة والمواطن، والتي تقوم على الحقوق والواجبات المتبادلة بينهما.

مؤشرات الشفافية:

إن نجاح استراتيجية مكافحة الفساد فيما يتعلق بتعزيز الشفافية، يجب أن يتجلى في مؤشرات يمكن رصدها وقياسها؛ وذلك للتأكد من نجاعة خططها في ترسيخ قيم الشفافية والنزاهة، والمؤشرات هي:

- توافر وثائق واضحة حول أهداف المؤسسة، وفلسفة عملها، وبرامجها، وإتاحتها للجمهور.
- توفير معلومات للجمهور حول النظام الأساسي والهيكل التنظيمي للمؤسسة، وكذلك نظام الموظفين، وميزانية المؤسسة، وتمويلها، وعلاقاتها.
- إتاحة الفرصة للجمهور للاطلاع على خطط المؤسسة، وإشراك الجمهور في صياغة هذه الخطط والتعليق عليها.

• معرفة المواطنين بأنشطة المؤسسة وبرامجها، وكيفية الحصول على خدماتها، وكيفية تأدية هذه الخدمة.

• وجود سياسة عامة للنشر والإفصاح عن المعلومات للجمهور المعني، وإتاحة الفرصة لهم لحضور

الاجتماعات العامة في المؤسسة.

2 - تعزيز مبدأ المحاسبة

إن من أسس استراتيجية مكافحة الفساد أيضاً، تعزيز مبدأ المحاسبة والمساءلة، باعتبار أن العلاقة بين مفهومي المساءلة، والشفافية، تبادلية وطرديّة، بمعنى كلما زاد معدل الشفافية زاد مستوى المساءلة والمحاسبة، والعكس صحيح. وهذه الاستراتيجية يجب أن تسير في خطين محاسبة رأسيّة ومحاسبة أفقيّة.

أ- المحاسبة الرأسيّة: وتعني المحاسبة الرأسيّة مطالبة المسؤولين وصناع القرار؛ بتقديم توضيحات لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم، وأداء واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم، أي أن الموظفين الحكوميين مسؤولون أمام رؤسائهم، الذين في الغالب يشغلون قمة الهرم في المؤسسة، وهم بدورهم مسؤولون أمام السلطة التشريعية، التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

ولأن البيروقراطيات الحكومية تكون عازلاً بين الجمهور والمسؤولين، من خلال سيطرتها على آليات وإجراءات العمل، وقدرتها على تسهيل أو تعطيل القرارات والأوامر، وهذه البيروقراطية لا تخضع لمساءلة الجمهور من خلال وسيلة الانتخابات الأمر الذي يحد من المحاسبة العمودية في النظم الديمقراطية. كما أن من المآخذ على المحاسبة العمودية

أنها تزداد في الديمقراطيات الشكلية، التي تعتمد التعيين كأساس لإشغال المناصب العامة، بالإضافة إلى لجوء بعض الحكومات إلى فرض أنظمة الطوارئ، التي تحد من ممارسة الحقوق المدنية والسياسية، وإلى فرض قيود على حرية التعبير، وعلى استخدام الرأي العام في تغيير المسؤولين، أو السياسات وفقا للإرادة الشعبية. من أجل كل ذلك اتجهت استراتيجيات مكافحة الفساد إلى تعزيز المحاسبة بما يعرف بالمحاسبة الأفقية.

ب- المحاسبة الأفقية: تعني المحاسبة الأفقية أن كل من يشغل منصبا عاما، مسؤول أمام جهة أخرى على مستوى أفقي، إضافة إلى المساءلة العمودية، الذي يعني تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبية مثل: البرلمان، وأجهزة الرقابة العامة، ووسائل الإعلام الحر، والمحاكم، والنقابات المهنية، ما يضمن وجود سلطة، أو مؤسسة لمراقبة سلطة أخرى تحد من طغيانها، بحيث يقوم كل طرف من أطرافها بدور الحارس والمحروس، والمراقب والرقيب، وهكذا تضمن الاستراتيجية الحد من أعمال السلطة المطلقة، التي تؤدي إلى تشجيع بيئة مساندة للفساد.

يتطلب نظام المحاسبة الأفقية، وفق استراتيجيات مكافحة الفساد، تبني مزيج من المعايير، والأسس التنظيمية، المؤسسية، والقانونية، والجماهيرية على النحو التالي:

أ- تعزيز البناء التنظيمي للمؤسسات، وذلك من خلال إحداث تغييرات شاملة، في آليات عمل المؤسسات العامة، التي تتعلق بتحديد الإجراءات والآليات والمدد الزمنية اللازمة؛ لتقديم الخدمة ونشر هذه التعليمات؛ لإطلاع المواطنين، ومن ثمة إفساح المجال أمامهم لتقديم الشكاوى بحق المخالفين، ووضع أنظمة ميسرة لعملها، وفتحها أمام الجمهور، وخلق الوعي لدى الجمهور بحقوق المواطنة، التي تمنحه حق مراقبة المسؤولين وادائهم في تقديم الخدمة إلى المواطن.

ب- إصلاح البرامج والمؤسسات العامة: تعمل الاستراتيجية على الارتقاء بقدرة المؤسسات في مكافحة الفساد، من خلال الاسهام في صياغة البرامج والسياسات العامة، المتعلقة بالحد من الكسب غير المشروع، فالتعدد في السياسات والمؤسسات، التي تتولى إدارة قطاع ما؛ تؤدي إلى تضارب الصلاحيات، وعدم تحديد المسؤوليات وزيادة العبء على المواطنين، الأمر الذي قد يؤدي إلى سلوك طرق غير مشروعة للحصول على الخدمات، مثل الوساطة والمحسوبية.

ج - تعزيز مبدأ المساءلة: تعد آلية المساءلة من أهم وسائل الوقاية من الفساد ومكافحته، باعتبار أنها تؤدي إلى تحقيق التنمية المستدامة، حيث يمكن تصنيف هذا النوع من الرقابة إلى ثلاثة أصناف، الرقابة السياسية، والإدارية، والقضائية.

ومن المهم أن تتبنى استراتيجية مكافحة الفساد القواعد، التي وضعتها الأمم المتحدة للمساءلة، فيما يتعلق بالتزام المسؤولين (في القطاعين العام والخاص) والقواعد هي:

• توضيح كيفية تنفيذ الدائرة لمهامها، ومبررات القرارات التي تتخذها.

• التفاعل المباشر مع الانتقادات، والمطالب التي تقدم إليها.

• قبول جزء من المسؤولية عن الأخطاء التي تقع، أو الفشل الذي ينتج عن تلك القرارات.

• وجود آلية واضحة تتيح للمواطن التحقق من التزام الدائرة بمهامها، على الوجه المخطط له.

• وجود آلية واضحة للتعامل مع الأخطاء أو الفشل.

مؤشرات المساءلة:

أن نجاعة استراتيجية مكافحة الفساد تظهر في مدى كفاءة نظام المساءلة، من خلال توافر عدد من المؤشرات، التي يمكن صياغتها من خلال الأسئلة التالية:

1- هل توجد وثائق منشورة واضحة، تتعلق برسالة المؤسسة وفلسفة عملها، وأهدافها، واستراتيجياتها، وخطتها، وموازاتها، وإيراداتها، ونفقاتها؟

2- هل تملك هذه المؤسسات هيكلية تتوافر فيها خاصية خضوع جميع الهيئات الدنيا لمساءلة الهيئات العليا ومتابعتها، وتوافر أنظمة تحدد أشكال العلاقة، بين هذه الهيئات وآليات تواصلها؟ وهل هناك وصف وظيفي واضح لكافة العاملين في هذه المؤسسات؟

3- هل تعقد هذه المؤسسات اجتماعات دورية؟ وهل تقوم بأعمال تفتيشية؟

4- هل تلتزم هذه المؤسسات بإعداد تقارير معينة؟ وهل هناك منهجية واضحة لإعداد هذه التقارير؟ ولئن تقدم؟ وهل هناك آليات للمساءلة، في حال اتضح وجود مخالفات قانونية؟

هدف استراتيجية مكافحة الفساد في محورها الوقائي:

إن هدف استراتيجية مكافحة الفساد في محورها الوقائي، هو خلق بيئة تشريعية ومؤسسية مانعة للفساد، تقلل من فرص حدوثه، والمتمثلة في:

1- تعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد، وتحديث آليات ووسائل مكافحتها من خلال:

أ- إجراءات المتابعة اللازمة لمدى تنفيذ ما نصت عليه خطة التنمية الوطنية، من تعزيز للشفافية والمساءلة في أجهزة الدولة.

ب- مراجعة البيئة القانونية الناضجة للوزارات، والدوائر الحكومية، والجهات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد؛ بما يضمن النزاهة والشفافية، وتكافؤ الفرص؛ وبما يقلل من فرص

حدوث الفساد.

ج- تفعيل الرقابة الداخلية في الجهات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد.

د-مراجعة إجراءات تطبيق معايير التعيين، والترقية، والإيفاد، والعقوبة، والمكافآت، والمرتبات، في الوظيفة العمومية؛ بما يضمن العدالة وتكافؤ الفرص.

2- تطوير البيئة التشريعية الناظمة للعمل الحكومي، وكافة الجهات الخاضعة لأحكام قانون مكافحة الفساد؛ بما يقلل من إمكانية حدوث الفساد، وذلك من خلال:

أ-دراسة، ومراجعة، وتقييم، وتحديث التشريعات ذات العلاقة، الناظمة لعمل المؤسسات الرسمية.

ب-إصدار قانون حق الحصول على المعلومات، واستكمال الأطر التشريعية، الداعمة للشفافية.

ج-تطبيق مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة، وتدريب الموظفين، على آليات وضرورات الالتزام بها.

د-أعداد وتطبيق مدونات سلوك للعاملين في المؤسسات العسكرية، والهيئات المحلية، والجمعيات الخيرية والأهلية، بما يضمن الشفافية، والنزاهة، والحيادية، والمساءلة في العمل، والمحافظة على الأموال العامة.

3-تفعيل وتعزيز دور مؤسسة الرقابة المالية والإدارية؛ وذلك من خلال:

أ-مراجعة التشريعات الناظمة لعمل مؤسسة الرقابة المالية، والإدارية، واستكمال التشريعات القانونية، المتعلقة بمؤسسة الرقابة المالية والإدارية.

ب-زيادة التنسيق والتكامل ما بين هيئة مكافحة الفساد، ومؤسسة الرقابة المالية والإدارية.

مؤشرات قياس الأداء:

- وجود هياكل تنظيمية محدثة ومطبقة.
- معدل نشر مدونة السلوك بوحدات الجهاز الإداري.
- وضع وتطبيق نظام جوائز عادل وشفاف؛ للتميز في الأداء.
- معدل الالتزام بنشر الميزانية على المستوى المركزي والمحلي، وعلى الموقع الإلكتروني لوزارة المالية بصفة دورية.

- عدد المستفيدين من منظومة الخط الساخن، ونسبة الاستجابة للشكاوى؛ وفقاً للأطر الزمنية المحددة.
- معدل رضا المواطنين.
- معدل الالتزام بنشر تقرير تفصيلي سنوي، عن المشتريات الحكومية، على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.
- وجود تقارير متابعة معدة من اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد.
- الاستقصاءات، الاستبيانات، استطلاعات الرأي.
- وجود نظام إقرارات الذمة المالية للعاملين في أجهزة الدولة.
- تعديل قانون المناقصات والمزايدات.
- صدور القوانين واللوائح المنظمة لعمل الجهات الحكومية.
- معدل الالتزام بنشر تقرير سنوي عن مستويات التقدم في تنفيذ الاستراتيجية.

المحور الثاني: إنفاذ القانون والملاحقة القضائية:

إن عملية إنفاذ القانون والملاحقة القضائية تبدأ في حال عدم نجاح نشر وتعزيز معايير النزاهة، وإجراءات التوعية والوقاية، وبالتالي وقوع الجريمة؛ ليتم بعد ذلك إنفاذ القانون، وملاحقة الفاسدين، وإحالتهم إلى القضاء، مثل الجرائم الاقتصادية، وجرائم المخلة بالوظيفة العامة؛ كالرشوة، والاختلاس، وإساءة استعمال السلطة، والجرائم المخلة بالثقة العامة؛ كالنزوير، والوساطة.

يعد محور إنفاذ القانون والملاحقة القضائية، ركيزة رئيسية من ركائز استراتيجية مكافحة الفساد، فعلى الرغم من أهمية التدابير الوقائية الواردة في المحور الأول من هذه الاستراتيجية، إلا أن ثقة المواطن بجهود مكافحة الفساد وبجديتها لا تستكمل، دون ملاحقة مرتكبيه ومحاسبتهم، وإيقاع الجزاء العادل بحقهم، واسترداد المال العام، ولذلك يجب التركيز على سبل مكافحة الفساد، أكثر من طرق كشفه.

إن عملية مكافحة الفساد حتى تؤتي ثمارها؛ تحتاج إلى معالجة قضائية صارمة، في ظل مؤسسة قضائية مستقلة، ومتحررة من أي ضغوط داخلية أو خارجية.

ويوصف الاستقلال القضائي بأنه عبارة عن الحالة الذهنية للقاضي، ومجموعة الإجراءات المؤسسية العملية في أن واحد، تتعلق الحالة الذهنية للقاضي باستقلالية القاضي نفسه،

أما مجموعة الإجراءات فتتعلق بتحديد طبيعة العلاقات بين السلطة القضائية، والفروع الحكومية الأخرى، بحيث يتم ضمان الاستقلالية، ظاهريا وفعليا. والعلاقة بين هذين المظهرين لاستقلال القضاء، هي أن القاضي يمكنه امتلاك تلك الحالة الذهنية، لكن إن لم تكن المحكمة التي يرأسها مستقلة عن الفروع الحكومية الأخرى، -بالأخص الفرع التنفيذي - فلا يمكن حينئذ القول بأن القاضي مستقل.

وليس من نافلة القول التأكيد على أن مبدأ استقلال السلطة القضائية، ينبثق بالضرورة عن المبادئ الأساسية لسيادة القانون، وبخاصة مبدأ الفصل بين السلطات. الذي يعتبر حجر الزاوية بالنسبة لاستقلال وحيادية النظام القضائي.

الجدير بالذكر أن القضاء في معظم دول العالم العربي يعاني من غياب الاستقلالية، والبطء في عمليات التقاضي، وحتى إذا ما صدرت الأحكام، فإن الجهات المنوط بها تنفيذ الأحكام هي الأخرى، تقع تحت نفوذ الفاسدين، وبالتالي فإنه يمكن ببساطة وقف تنفيذ الأحكام، ويمكن أن يسهل هروب المتهمين. ثم إن من يقعون تحت طائلة الملاحقة القضائية دائما هم مسؤولون سابقون، ونادرا ما يعرض على القضاء بتهم الفساد مسؤولون حاليون، بالرغم من وقوع أخطاء كارثية وحالات فساد مفضوحة، وهذا يدل على أن الفساد في الدول العربية تحول إلى مؤسسة، تعمل بكفاءة سواء في الدوائر الحكومية أو الخاصة.

ولذلك فإن استراتيجية مكافحة الفساد يجب أن تواجه الفساد والفسادين، في إطار تكاملي سياسي واقتصادي وقانوني وأخلاقي.

إن مؤسسة القضاء في استراتيجية مكافحة الفساد تشغل موقعا مركزيا؛ ولذلك يجب أن تستهدف الاستراتيجية تشكيل محاكم متخصصة في الفصل في قضايا الفساد، والارتقاء بمستوى كفاءة المؤسسة القضائية بشكل عام، وتعزيز النزاهة والشفافية داخلها، من خلال دعم القضاة في أداء أعمالهم، مثل عقد دورات تدريبية للقضاة في مواضيع تنطوي بمضمونها على مكافحة الفساد، وقبل ذلك العمل على تطوير مناهج التعليم النظرية والتطبيقية، المتعلقة بإعداد القضاة في معهد الدروس القضائية، وإضافة مواد وأساليب دراسية جديدة، حول مكافحة الفساد في مجالات ذات صلة، كالمالية العامة، والحسابات، والمعلوماتية والاتصالات، والبيئة؛ وذلك لضرورة توافر هذه الخبرات في الجسم القضائي.

من ناحية أخرى يجب أن يقدم القاضي عند تعيينه، وبعد فترة لا تزيد عن ثلاثة سنوات، إقرارا بالذمة المالية الخاصة به، وبزوجه، وأولاده القاصرين، كما يحق لكل مواطن الحصول على نسخة من موازنة السلطة القضائية، من خلال الصفحة الالكترونية لوزارة المالية.

كما يجب ألا تغفل استراتيجية مكافحة الفساد، المراجعة الدائمة لمدونة أخلاقيات مهنة القضاء، ومواءمتها بشكل دوري مع المدونات، والإعلانات، والمبادئ التوجيهية، والإرشادية

الخاصة بالسلوك القضائي، سواء كان مصدرها المنظمات الدولية، أو التجمعات المهنية، دون تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية.

ثم يجب ألا تغفل استراتيجية مكافحة الفساد أهمية حماية القضاة من التهديدات، والضغوط المباشرة أو غير المباشرة، خاصة في مثل الظروف التي تمر بها ليبيا، فقد يتعرض القضاة في ظل الانفلات الأمني والضعف في المؤسسات الأمنية إلى التهديد، والخطف، والابتزاز، وصولاً إلى إجراءات النقل الوظيفي، والعزل غير القانوني من الوظيفة.

ولذلك وجب على الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، أن تتحمل مسؤولية حماية القضاة وسلامتهم الشخصية، وأعضاء النيابة العامة، وموظفي الشرطة القضائية، والشهود، بالإضافة إلى وكيفية التعامل مع الشكاوى الكيدية، دون انتهاك الحقوق الأساسية للمتهمين.

إذا لم تتوفر في القائمين على تطبيق القانون صفات الكفاءة والنزاهة، وإذا لم تتوفر لهم الحماية والأمان، فإنه لا يمكن الحديث عن استراتيجية فاعلية لمكافحة الفساد، حتى وإن توفرت النصوص القانونية التي تضمن إقامة العدل والإنصاف.

شروط الاستقلال القضائي:

إن استراتيجية مكافحة الفساد يجب أن تأخذ بعين الاعتبار أسلوب تعيين أعضاء السلطة القضائية، وشروط تعيينهم، وشروط أدائهم الوظيفي، ووجود ضمانات ضد الضغوط الخارجية.

هناك ثلاثة شروط تعتبر الحد الأدنى لاستقلال القضاء، يجب أن تعمل الاستراتيجية على ضمان توفرها وهي:

أ- ضمان الممارسة: لمدى الحياة، أو حتى سن التقاعد، أو لأجل مسمى - في مأمّن من تدخل السلطة التشريعية، أو أي سلطة أخرى، سواء بأسلوب خيارى أو تعسفي.

ب- الضمان المالي: بمعنى الحق في الراتب والمعاش، الذي يقره القانون، والذي لا يخضع لأي تدخل تعسفي، من قبل السلطة التنفيذية، بأسلوب من شأنه التأثير على الاستقلال القضائي. ويمكن لاستراتيجية مكافحة الفساد تقديم تصميم خاص للمكافآت؛ تلائم نوعيات مختلفة من المحاكم.

ج- الاستقلال المؤسسي: بمعنى الاستقلال فيما يتعلق بالأمور الإدارية، التي ترتبط بشكل مباشر بممارسة الوظائف القضائية، فلا يجوز لقوة خارجية التدخل في أمور ترتبط مباشرة، أو تمس من قريب أو بعيد وظيفة الحكم، مثل: تكليف القضاة، أو جلسات المحكمة، أو قوائم المحكمة. ورغم وجوب وجود بعض العلاقات المؤسسية، بين السلطتين القضائية

والتنفيذية، إلا أن استراتيجية مكافحة الفساد تعمل على ألا تتعارض مع حرية السلطة القضائية، في الحكم في دعاوى الأفراد، أو في دعم القانون وقيم الدستور.

أهداف استراتيجية مكافحة الفساد في محورها القضائي وملاحقة الفاسدين:

تطمح استراتيجية مكافحة الفساد في محورها القضائي، والقانوني، وملاحقة الفاسدين إلى تحقيق جملة من الأهداف:

الأول: مراجعة وتطوير التشريعات، التي تضمن ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، ومعاقبتهم مع ضمان حقهم في الدفاع من خلال:

أ-دراسة ومراجعة قانون العقوبات، والتأكد من توافقه مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

ب-مراجعة قانون الإجراءات الجزائية؛ بما يضمن تبسيط إجراءات التحقيق والمحاكمة، وحجز، ومصادرة الأموال والعائدات، الناتجة عن الفساد في الوقت المناسب.

ج-إقرار تشريع خاص بحماية المبلغين والشهود.

الثاني: العمل على تسريع إجراءات الشكاوى والبلاغات، المقدمة لهيئة مكافحة الفساد، وإجراءات التقاضي في مرحلتها الاستئنافية والنقض؛ وذلك من خلال:

أ-إنشاء مختبر الأدلة الالكترونية، لدى نيابة هيئة مكافحة الفساد، وتدريب الكوادر المختصة.

ب-تطوير نظام التبليغ لدى محكمة جرائم الفساد.

ج-معالجة بطء إجراءات التقاضي، للحد من تأجيل قضايا الفساد.

الثالث: تفعيل مبدأ (من أين لك هذا) من خلال:

أ-إجراء التحريات المطلوبة لجميع الفئات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد.

ب-تقديم إقرار بالذمة المالية، بما يتوافق مع الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد.

ج-حصر المكلفين بتقديم إقرارات الذمة المالية، في كافة القطاعات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد.

د-توزيع نموذج إقرار الذمة المالية على المكلفين، وتطبيق القانون على المتخلفين عن تقديمها.

الرابع: الارتقاء بقدرات مؤسسات إنفاذ القانون، في مجال مكافحة الفساد من خلال:

أ-زيادة فاعلية هيئة مكافحة الفساد في عمليات التحقيق، وجمع المعلومات في قضايا الفساد.

ب-استخدام أساليب تحقيق متقدمة في قضايا الفساد.

ج-تعزيز قدرات كادر هيئة مكافحة الفساد.

مؤشرات قياس الأداء:

- معدلات الانجاز وفقا لإحصائيات التنفيذ.
- مدى مراجعة القوانين، وإصدار تشريعات لمكافحة الفساد، وتعزيز النزاهة.
- إنجاز ميكنة الأعمال القضائية.
- تنفيذ إنشاء المحاكم المتخصصة في جرائم الفساد.
- تقارير المتابعة المعدة بمعرفة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
- استطلاع الرأي في مدى تبسيط إجراءات التقاضي.
- عدد الدورات التدريبية وورش العمل.
- نسب تقديم إقرارات بالذمة المالية للقضاة.
- تعديل المناهج الدراسية، والارتقاء بجودة التأهيل المعرفي في معاهد القضاة.

المحور الثالث: الارتقاء بالوعي المجتمعي والثقيف والتدريب وتحفيز المشاركة الشعبية:

الهدف من هذا المحور هو بناء تحالف وطني شامل لمواجهة الفساد؛ وذلك من خلال رفع الوعي لدى الجمهور بمخاطر الفساد، ونتائجه المدمرة على المجتمع، وسبل مواجهته؛ حتى يتم ضم أكبر قطاع ممكن من الشعب؛ لدعم جهود مكافحة الفساد، من خلال استهداف المواطنين في كافة أماكن تواجدهم، بغية تحقيق هدف استراتيجي، يتمثل في إيجاد بيئة مجتمعية تناصر قيم النزاهة والشفافية، وتحرص على المساءلة والمحاسبة، وتناهض أي ثقافة متسامحة مع الفساد، وذلك من خلال سلسلة مترابطة من السياسات، والأدوات المجتمعية، والتثقيفية، والتربوية، والتعليمية والبحثية.

1- مجال الإعلام:

يجب أن تعتمد استراتيجية مكافحة الفساد استراتيجية إعلامية شاملة، وتعمل على

تعميمها في كل وسائل الإعلام المتنوعة، ولا بد لضمان فاعلية هذه الاستراتيجية، ضمان حق هذه الوسائل في جمع الأنباء ونقلها ونشرها في أي مكان، دون قيود، ويفهم من لفظ « جمع » الحق في الولوج إليها في مظانها لدى الإدارات العمومية، وفي الدوائر الحكومية؛ الأمر الذي يساهم في الإعداد لحملات إعلامية فعالة؛ للتوعية بمخاطر الفساد ومكافحته في كل المؤسسات في الدولة، باعتبارها سلطة رابعة، - فمن يملك المعلومة يملك السلطة-، بالإضافة إلى تشجيع المواطن على كشف الفساد، بإدراج الخط الساخن للأجهزة الرقابية؛ وذلك لضمان المشاركة الفاعلة في جهود مكافحة الفساد بمكوناتها الثلاثة: المنع، والملاحقة، والتوعية .

لقد نصت المادة الثالثة من ميثاق الاتحاد الأفريقي الذي تبناه في 2003 حول مكافحة الفساد، على أن لكل دولة أن تتبنى تشريعات، وإجراءات لضمان حق الوصول إلى المعلومات المطلوبة؛ للمساعدة في مكافحة الفساد والأفعال ذات العلاقة، ولذلك يجب أن تعمل استراتيجية مكافحة الفساد، على العمل على مراجعة التشريعات المعمول بها في مجال الإعلام، والعمل على تعزيز دوره، من خلال سن تشريعات تيسر وصولها إلى المعلومات، من أجل نشر مفاهيم النزاهة ومضار الفساد، على الصعيدين العام والخاص، وحتى تتمكن من العمل بمهنية وحرفية على كشف مكامن الفساد، وفضح المفسدين والفاستدين أمام الرأي العام، والسلطات المختصة، والكشف عن طبيعة ممارسات الفساد التي أقدموا عليها، والأحكام الصادرة بشأنها، فالتشهير يعتبر إجراءً «تعزيزياً» بالمفهوم الفقهي الإسلامي، فهو يعتبر وسيلة فعالة لمنع تكرار حالات الفساد، ولذلك لا بد من أن تعمل الاستراتيجية على سن قوانين تنظم عملية التشهير؛ لحماية فاعلية سلطة الإعلام .

كما أن للإعلام أيضا دورا مهما في الارتقاء بوعي المواطن، فيما يتعلق بتسليط الضوء على النظم واللوائح الإدارية، والمالية، ذات الصلة بالإجراءات المالية، بالإضافة إلى تصميم حملات إعلامية مستمرة، عبر نشر مقالات علمية عن الفساد وأسبابه وأبعاده، ومضامينه، ومؤثراته، ونتائجها، وآليات مكافحته؛ بغية تحفيز المواطنين على ممارسة حق المحاسبة، والمساءلة عن مخالفات وجرائم فساد.

2- مجال التعليم:

أوذلك بمراجعة المناهج الدراسية والجامعية ذات العلاقة، وتعزيزها بمساقات دراسية تساهم في تنشئة جيل مؤمن بمبادئ النزاهة، والشفافية، والمساءلة، حريص على الالتزام بها، من خلال تضمين مفاهيم ذات صلة بالشفافية والنزاهة، ورفض الفساد بصورة غير مباشرة لمختلف المراحل التعليمية (رياض أطفال - ابتدائي - إعدادي - ثانوي) مثل التربية الإسلامية - المواد الفلسفية - التربية الوطنية - علم النفس والتربية - اللغة العربية.

ب- تخصيص أيام معينة في التقويم الدراسي السنوي؛ لإجراء محاضرات توعية إضافية،

بشأن مكافحة الفساد .

ج- تشجيع وتمويل الدراسات والبحوث الجامعية المتخصصة في مجال مكافحة الفساد.

د- تخصيص جائزة سنوية لأفضل ثلاث دراسات في مجال مكافحة الفساد.

ه- عقد ورش عمل للمسؤولين عن تطوير المناهج؛ لشرح أهمية توعية الطلاب بخطورة الفساد والمردود الايجابي من تضمين مفاهيم ذات صلة بقيم النزاهة والشفافية ضمن المناهج الدراسية للطلاب.

و- إعداد وثيقة المعايير الوطنية لرياض الأطفال، والتي يبنى عليها أساسها منهج رياض الأطفال، من أبرزها) الصدق -الأمانة،-الحفاظ على الممتلكات العامة والخاصة) إعداد النشرات والمسابقات للطلاب والمعلمين؛ لرفع الوعي وغرس القيم لديهم.

ز-تضمين بعض الشعارات على الوجه الخلفي للكتب المدرسية بما يتناسب وعمر الطالب؛ لتعميق الشعور بالمواطنة، والانتماء.

ح-إعداد برامج تدريبية للقيادات في وزارة التعليم وللمعلمين، في مجالات نشر قيم النزاهة والشفافية، والتوعية بمخاطر الفساد، وسبل منعه، بالإضافة إلى الإلمام بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

3-وزارة الأوقاف والإرشاد:

لابد أن تعقد استراتيجية مكافحة الفساد ضمن خطتها تحالفا إرشاديا دعويا؛ بغرض تعزيز الشراكة في مكافحة الفساد والإرتقاء بالحس المجتمعي، والتأكيد على دور الأسرة في تربية النشء، على رفض جميع أشكال الفساد، باعتبار أن الوعظ والإرشاد يلعب دورا هاما في غرس وتعزيز قيم النزاهة، ونبذ الفساد كمسؤولية دينية ينبغي النهوض بها عبر مؤسسات الإرشاد، وذلك بالعمل على نشر الوعي الديني، بين مرتادي المساجد، بالإضافة إلى تسيير القوافل الدعوية، وإلقاء الدروس والخطب؛ للتحذير من خطورة الفساد وتعاطيه في الدنيا وسوء عاقبته في الآخرة .

ويجب على استراتيجية مكافحة الفساد عقد دورات وورش عمل تضم الخطباء والوعاظ؛ لتعريفهم بطبيعة الفساد المؤسسي وتعبيراته، وأثاره على الوطن والمواطن، حتى يكون الواعظ والخطيب على علم وفقه بما ينهى ويأمر، قادر على المساهم الفاعلة في تكوين ووعي مجتمعي، يخشى الخوض في مستنقع الفساد المحرم.

4-تعزيز دور المجتمع المدني في المساهمة في تعزيز الوعي والحشد المجتمعي ضد الفساد:

تلعب المنظمات الأهلية، أو ما يعرف بمؤسسات المجتمع المدني، دورا مهما في بناء ثقافة

مجتمعية، وقيم وممارسات، أساسها احترام مبدأ المواطنة، والحفاظ على المال العام، والمشاركة الواسعة في الشأن العام، ومكافحة الفساد، ومحاسبة الفاسدين، فحرية العمل الأهلي تعتبر رافدا حيويا، في رفع مستوى الوعي بمكافحة الفساد.

لقد جاءت المادة 13 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ لتؤكد ضرورة تعزيز دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، كشريك أساسي وفاعل في هذا المجال.

كما أن الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة (11) نصت: تتخذ كل دولة تدابير مناسبة لتشجيع مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفاعلة في منع الفساد ومكافحته، وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

- 1- توعية المجتمع بمكافحة الفساد، وأسبابه وجسامته، وما يمثله من خطر على مصالحه.
- 2- القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية تشمل المناهج المدرسة والجامعية.
- 3- تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد، ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم سبل الاتصال بتلك الهيئات؛ ليتمكنوا من إبلاغها عن أي حوادث، قد يرى أنها تشكل فعلا مجرما وفقا لهذه الاتفاقية.

إن من أبرز المفاهيم الجديدة التي تميزت بها حقبة العولمة، أنها وضعت الإنسان في بؤرة حركة المجتمع وتقدمه، من خلال التوسع الكبير في دور المنظمات غير الحكومية.

ولذلك يجب أن تعمل استراتيجية مكافحة الفساد؛ لضمان فاعلية مؤسسات المجتمع المدني في مجال الارتقاء بالوعي المجتمعي، ومناهضة الفساد في خطين متتابعين؛ لضمان الكفاءة، والفاعلية لمؤسسات المجتمع المدني، في تنفيذ خططها في مكافحة الفساد، الخط الأول: تعزيز قدراتها المؤسسية، الخط الثاني: إشراكها في تنفيذ الاستراتيجية:

أولاً: تعزيز قدرات مؤسسات المجتمع المدني؛ لضمان فاعلية إشراكها في تنفيذ خطط الاستراتيجية في مكافحة الفساد، من خلال:

أ- العمل على تحرير مؤسسات المجتمع المدني من أي تبعية، باعتبار أن بقاء المجتمع المدني مستقلاً؛ يمكنه من أن يكون شريكاً في مكافحة الفساد.

ب- الدعوة إلى إصلاح منظمات المجتمع المدني لنفسها، فكيف يمكن لها أن تكافح الفساد وهي تعاني منه؟! بل يجب أن تقدم نموذجاً في تطبيق مفاهيم الحوكمة، والتعامل بشفافية في نشر تقاريرها الضمنية، والمالية، وتحرير المعلومة الخاصة بها، وبناء منظماتها البناء المؤسسي، بحيث لا تتركز فيها سلطة القرار لشخص واحد، والقبول الخضوع للرقابة، من قبل ممولي مشاريعها.

ج- دعم البنية المؤسسية والتشريعية للمجتمع المدني، من خلال التدريب والتأهيل؛ لرفع مستوى أدائها، كالتدريب على أعمال الرصد، والمتابعة، وإعداد التقارير.

ثانياً: إشراك مؤسسات المجتمع المدني ضمن استراتيجية مكافحة الفساد:

بعد إنجاز مرحلة تعزيز القدرات للبنى المؤسسية، تبدأ مرحلة المشاركة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مكافحة الفساد، ضمن علاقة تكاملية بينها وبين هيئات مكافحة الفساد؛ وذلك لإنجاح العملية التنموية، لتتشعب هذه العلاقة في إطار استراتيجية مكافحة الفساد، لتضم تحتها عدة مجالات أهمها:

- المشاركة في التشريع، ورسم السياسات، وصنع القرارات، والارتقاء بالعمل المؤسسي، فلا يمكن مكافحة الفساد دون شراكة المجتمع المدني، مع الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد، عن طريق تعزيز المشاركة الشعبية، ودعم التحالفات والشراكة بين القطاعات المختلفة، وإشراك القطاع الخاص والإعلام.

إن المجتمع المدني يساهم بشكل فعال في رسم وتنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد، فيما يتعلق بأهم مواضيع نشاطاتها مع الهيئات الرسمية في الدولة، حيث تسعى مؤسسات المجتمع المدني في إطار الاستراتيجية العامة لمكافحة الفساد إلى:

- ضمان استقلالية الأجهزة الأمنية، بحيث تكون أدوات محايدة خاضعة للمساءلة والتفتيش من قبل أجهزة الرقابة التشريعية والحقوقية؛ لضمان استبعاد لجوء هذه الأجهزة لاستخدام الوسائل والطرق المحرمة، في أداء واجباتها.

- أن تسعى لتطوير آليات الشفافية، وتعميمها في جميع مجالات النشاط العام الحكومي منه والخاص؛ وذلك من خلال حوسبة جميع الإجراءات الإدارية، بحيث يمكن لجهاز الرقابة والمحاسبة وغيره من الهيئات ذات الصلة تتبع العمليات الإدارية، والنشاطات المحاسبية في مرافق العمل، وفق ما يسمى (بالحكومة الالكترونية).

- وضع ميثاق شرف، يتعهد فيه المشرعون والقيادات التنفيذية والقضائية الكبرى، بالعمل على قبول الشفافية، ومبادئ المحاسبة، والمساءلة بالتطبيق العملي؛ لذلك فالإرادة التشريعية، والسياسية، والقضائية، هي المدخل لإقامة حكم ديمقراطي رشيد.

- تعمل على عقلنة السلطة التقديرية للإدارة، والاستخدام المفروض لإجراءات التدخل الحكومي في العمل الإداري، من الترقيات، والتعيينات، والصراف العشوائي.

- المطالبة المستمرة بإعطاء الصحافة والإعلام حرية تامة، في التعبير عن حقوق المواطن والمجتمع، واستيعاب وسائل الإعلام لدورها المسؤول في مراقبة ما تعبر عنه، بحيث تلتزم بالمصداقية والحقيقة.

- تستطيع مؤسسات المجتمع المدني في إطار استراتيجية مكافحة الفساد أن تلعب أدواراً متعددة، في دعم جهود استرداد الأموال، فبوسعها أن تلعب أدواراً متباينة في استرداد الأموال، بما في ذلك البحث، وزيادة الوعي، وحشد التأييد، وتقديم الدعم، وتزويد السلطات المعنية بالمعلومات، وتحديد المبلغين، وكذلك متابعة دعاوى القضاة؛ مباشرة استرداد الأموال.

هكذا نجد أن المجتمع المدني له دور كبير ومهم في إطار استراتيجية مكافحة الفساد والوقاية منه، وهو دور يتراوح بين العمل التوعوي؛ لأهميته في تغيير نظرة الناس إلى ظاهرة الفساد، والعمل الترافعي لمطالبة السلطات باتخاذ الإجراءات الضرورية والفعالة لمحاصرة الفساد، ثم العمل التشاركي، أو المشاركة المباشرة في تدبير الشأن العام؛ ذلك بالمساهمة في إعداد، وصياغة، ومراقبة السياسات العمومية، وتقييمها.

مؤشرات قياس الأداء:

- عدد الدورات التدريبية - عدد المستفيدين من الدورات التدريبية - عدد البرامج الالكترونية - عدد الحملات الإعلامية.

- عدد الأنشطة الثقافية والفنية والرياضية والندوات - نسبة عدد الكليات المفعلة لمقررات تتضمن مكافحة الفساد.

- عدد المناهج المعدلة، والمتضمنة قيم النزاهة والشفافية.

- عدد الخطب والدروس الدينية؛ المعنية بالتوعية بمخاطر الفساد.

- عدد البحوث والدراسات المتخصصة في مجالات مكافحة الفساد.

- عدد منظمات المجتمع المدني التي تم نشر مدونة السلوك بها.

- عدد منظمات المجتمع المدني المستفيدة من برامج رفع الوعي بخطورة الفساد، وسبل مكافحته.

- عدد المبادرات التي يشارك بها، أو يطلقها المجتمع المدني للمساعدة في الحد من الفساد.

- عدد الجهات التي توفر معلومات محدثة، عبر مواقعها الالكترونية.

المحور الرابع: تعزيز التعاون الدولي والاقليمي في مجال مكافحة الفساد:

إن هدف هذه الاستراتيجية هي إقامة علاقات دولية ثنائية ومتعددة الأطراف، مع المنظمات الدولية؛ لتعزيز جهود مكافحة الفساد.

نظرا للتطور التقني والتكنولوجي وامتداد رقعة العولمة، والتي زالت معها جميع القيود

والحدود المفروضة من الدولة، أصبحت جرائم الفساد ذات طابع دولي، مصدره فاعلون دوليون مثل: الشركات متعددة الجنسيات، ومنظمات دولية حكومية، وغير حكومية، إذ تمارس بعض الشركات العالمية الكبرى، العديد من السلوكيات التي تخلق مبررا للفساد، كاللجوء إلى دفع الرشاوى؛ للحصول على عقود امتياز لاستغلال الموارد الطبيعية، وغالبا ما يكون لهؤلاء شركاء محليون، ويبرز في هذا المجال جرائم تبييض الأموال، التي يشارك فيه أكثر من طرف وفي عدة بلدان، بحيث أصبح ما يهرب من أموال المتحصل عليها من ممارسات الفساد، تجد ملاذاً آمناً في دول أخرى؛ لذا فإن استراتيجيات مكافحتها بطريقة فعالة تقتضي إلى جانب تطوير السياسة الجنائية والعقابية، وتحديث أنظمة الرقابة المالية والإدارية، والقضائية المختلفة، على المستوى الوطني، ضرورة تعزيز التعاون الدولي في المجال القانوني والقضائي؛ لمواجهة هذه الجرائم، واسترداد الموجودات، على نحو متكامل مع دور التشريعات الوطنية، في مكافحة مختلف مظاهر الفساد.

إن استراتيجية مكافحة الفساد تتعد مساراتها في ملاحقة الفساد على مستوى التعاون الدولي؛ لتشمل المساعدة القانونية المتبادلة، والاعتراف بحجية الأحكام الجنائية الدولية، وتسليم المجرمين، وغيرها من المسارات، التي أشارت إليها أغلب الاتفاقيات الدولية.

أولاً: المساعدة القانونية المتبادلة:

تعتبر المساعدة القانونية المتبادلة، والتي تعني الإطار الإجرائي للتعاون القضائي الدولي فيما يتعلق بمكافحة الإجراء العابر للحدود، وملاحقة مرتكبيه، في مرحلة الاستدلال، أو التحقيق، أو المحاكمة، عنصراً رئيسياً في استراتيجية مكافحة الفساد؛ ولذلك حرصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على النص عليها ضمن المادة (46) بشيء من التفصيل.

إن أهم عوامل ازدهار أنشطة جرائم الفساد المالي، هو قدرتها على الاحتفاظ بمكاسبها وعائداتها في الخارج، ولا سيما في بلدان الملاذات المالية الآمنة، بعيداً عن سلطات مكافحة والأجهزة القضائية، الأمر الذي يساهم في عرقلة سير التحريات، والتحقيقات، وجمع الأدلة؛ لإدانة مرتكبيه؛ ولتلافي هذه العقبات يجب أن تضع استراتيجية مكافحة الفساد في حساباتها، أهمية إقامة تعاون قضائي دولي واسع النطاق، يضمن المساعدة القانونية المتبادلة.

ثانياً: الحجية الدولية للأحكام الجنائية وتسليم المجرمين:

يجب أن تعمل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على تعزيز التعاون الدولي بمختلف صورته؛ وذلك بالعمل على تجاوز المفاهيم التقليدية للسيادة الوطنية، والتشريعية، والقضائية، بما في ذلك مبدأ إقليمية الأحكام الجنائية، والعمل على إقامة نظام فعال لتسليم المجرمين المتهمين؛ وفق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتحديداً المادة (44)؛ وهكذا تضمن الاستراتيجية نفاذ أحكام القضاء الوطني خارج حدود الدولة.

ثالثا: استرداد الممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة:

يعتبر التعاون الدولي في مجال المصادرة، من أهم الاستراتيجيات المباشرة لاسترداد عائدات جرائم الفساد الإداري؛ لأنه عن طريق المصادرة يتم تجريد الجناة من عائدات جرائم الفساد ومصادرتها.

إن استراتيجية مكافحة الفساد يجب أن تتخذ جملة من التدابير المهمة؛ لاسترداد عائدات الفساد، في إطار التعاون الدولي، منها مراجعات التشريعية الوطنية، والعمل على وضع تشريعات جديدة تسهل من عمليات الاسترداد، حيث تمكن هذه التدابير من التغلب على الصعوبات القانونية لاسترداد العائدات، مثال: هل يمكن وفق القانون الليبي استرداد عائدات الفساد الأجنبية المنشأ؟، وهل الأحكام القضائية الأجنبية الآمرة بمصادرة ممتلكات أكتسبت عن طريق إحدى جرائم الفساد نافذة في الدولة الليبية أم لا؟

رابعا: تفعيل العلاقة مع المنظمات الدولية المعنية بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد:

وذلك من خلال:

- مشاركة جهات انفاذ القانون في المؤتمرات والمحافل الدولية؛ لغرض إبرام مذكرات تفاهم مع أقرانها بالعديد من الدول، في مجال مكافحة جرائم الفساد وغسل الأموال.
 - التنسيق والتعاون مع الدول، والمنظمات الدولية، والإقليمية، والعربية، ذات الصلة بمكافحة الفساد، والمشاركة في البرامج الدولية؛ الرامية إلى منع الفساد.
 - عقد اتفاقيات ثنائية ومتعددة، مع دول الإقليم، خاصة المجاورة منها في مجالات تسليم المجرمين، والمساعدة القانونية المتبادلة، والتعاون في مجال إنفاذ القانون، والتحقيقات المشتركة، وتبادل المعلومات، واسترداد الموجودات.
- مؤشرات قياس الأداء:

- عدد المبادرات بين الجهات الوطنية والإقليمية والدولية، في مجال منع ومكافحة الفساد، وغسيل الأموال، واسترداد الموجودات.
- عدد الدورات والمؤتمرات لتبادل الخبرات، بين جهات إنفاذ القانون ونظرائها.
- عدد مذكرات التفاهم المبرمة - عدد مذكرات التفاهم الفعلي ونسبتها إلى المبرم.
- عدد المشاركات في الضعاليات الإقليمية، والدولية، في مجال منع ومكافحة الفساد.
- عدد المؤتمرات - الندوات - المحاضرات - الدورات التدريبية - ورش العمل؛ بغرض تبادل الخبرات، بين جهات إنفاذ القانون ونظرائها.
- عدد المجموعات - التجمعات - المنظمات الإقليمية والدولية، التي تم الانضمام إليها.

المراجع

- 1- دليل الممارسين رقم 1، اللجنة الدولية للحقوقيين، المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين، وممثلي النيابة العامة، الطبعة الاولى، جنيف، 2007م.
- 2- اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، 2014، 2018.
- 3- اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، 2019-2022، مصر.
- 4- مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي – 2018-2023 – الجمهورية اللبنانية. <https://urlis.net/vogzsq7y>
- 5- هيئة مكافحة الفساد، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد دولة فلسطين، 2015-2018 <https://urlis.net/znn2d7dd>
- 6- مجموعة خبراء، استراتيجيات مكافحة الفساد، من كتاب نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، الطبعة الاولى، 2010م.
- 7- الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، الهيئة الوطنية للنزاهة (المملكة العربية السعودية) الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (43)، 1428هـ
- 8- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، <https://urlis.net/thb8hvuv>
- 9- عبيد مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مؤسسة أمان، فلسطين، رام الله، ط3، 2013م.
- 10- د. عبد الله بن سعد الغامدي، دور النزاهة والشفافية في محاربة الفساد، الملتقى العلمي: الجرائم المستحدثة في ظل المتغيرات والتحولات الاقليمية والدولية، عمان-المملكة الاردنية الهاشمية، 2014م.
- 11- د.سمير شوقي، دور المجتمع المدني في حماية المال العام من جرائم الفساد والرشوة، جامعة محمد لمين دباغين – سطيف 2، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 4، الصفحات 129-143 / 2018.
- 12- بوزيد سايح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية – جامعة قاصدي مرباح، ورقلة – الجزائر، مخبر «الجامعة، المؤسسة والتنمية المحلية المستدامة» كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، مجلة الباحث – المجلد 10، العدد 10، الصفحات 55-66 / 2012م.

- 13- د.كوسر عثمانية ود. تافرونت عبد الكريم، استقلالية القضاء كآلية لمكافحة الفساد في ضوء الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد والتشريعات الوطنية. جامعة خنشلة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 4، العدد 1، الصفحات 81-91، / 2017
- 14- تعليق على مبادئ بانجلور للسلوك القضائي، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2007.
- 15- دور القضاء في مكافحة الفساد - الجزيرة نت. برنامج ما وراء الخبر. <https://urlis.net/tjum7ybz> 2010
- 16- سليمان حاج عزام، تداول المعلومات كآلية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 9، العدد 15، الصفحات 31-50، / 2017م.
- 17- ناجي بن حسين، الفساد: أسبابه، وآثاره، واستراتيجيات مكافحته - إشارة لحالة الجزائر، مجلة الاقتصاد و المجتمع، المجلد 4، العدد 4، الصفحة 11-34 / 2006
- 18- علي فريد عوض أبو عون. التعاون الدولي في مجال الوقاية في مكافحة الفساد، مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماستر، إشراف الاستاذة: وسيلة لزعر، شعبة الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي - كلية الحقوق والعلوم السياسية. 2013، 2014.

نبذة تعريفية حول كتاب: السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل

فهيم خليفة الفهداوي

يعد كتاب السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، من الكتب المهمة في مجاله، أشرف على نشر الطبعة الخامسة عام 2019 دار المسيرة للنشر والتوزيع في العاصمة الأردنية عمان، يذكر المؤلف في مقدمة الكتاب أن قوام السياسة العامة يكمن في تفاعلها البيئي والاجتماعي وأن دوافع عملياتها تتركز في خارجها أكثر مما تتركز داخلها، مشيراً إلى أن الكتاب يتناول قضايا، وحالات ذات خصوصية بيئية ومجتمعية؛ منطلقة من الواقع العربي والإسلامي.

يجيب كتاب السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، عن عدد من الأسئلة الراهنة مثل:

• ما المشكلة التي تدفع بالحكومات إلى الانكفاء في دوامة المعالجات التعسفية والحلول غير الذاتية والبيئية أو المجتمعية، والتعويل على الحلول والمعالجات المصطنعة والمستوردة من خارج انتمائها الاجتماعي؟

• لما نضع السياسة العامة، بعيداً عن الإدارة العامة، وبعيداً عن الدور الاجتماعي الريادي، للحلول الأصلية المتجذرة أصلاً في ذهنية صانعي السياسة العامة، ضمن واقعنا العربي المعاصر؟

• لماذا لم تحظ قضايا المجتمع العربي، بالسياسات العامة ذات الحلول الشافية والنهائية، بالرغم من تعدد حالات السياسة العامة المتخذة بشأنها؟

يحتوي الكتاب على 365 صفحة مقسم إلى (تسعة فصول) شكلت خارطة لولوج ميدان السياسة العامة، يمكن أن تكون باقتدار رافعة للأداء الحكومي، وتخصيباً للقرار السياسي، وتحقيقاً للغيات والأهداف التي تسعى الدولة إلى إنجازها على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وكيف يمكن أن تحقق للمواطن التنمية والرفاه في كافة المجالات: صحة، وإسكان، وتعليم، وأمن غذائي، ومواصلات، وأمن وطني، ورفاه اقتصادي واجتماعي...

تطرق (الفصل الأول) إلى نشأة السياسة العامة، وكيف أن الاهتمام بها شهد تطوراً بين الحربين العالميتين بسبب تجارب المدرسة السلوكية وما توصلت إليه من نتائج، وازداد الاهتمام بعد الحرب العالمية الثانية بعد المناداة بضرورة تدخل الدولة كمحرك للنشاط الاقتصادي، وإعادة بناء الاقتصاد القومي وغير ذلك، مما يتعدى حدود القطاع الخاص

وقدراته الخدمية، خاصة في الدول النامية التي حظيت بالاستقلال الوطني، لفت المؤلف إلى أن بروز مصطلح «علم السياسة العامة» تبلور نتيجة جهود عالم الاقتصاد السياسي «هارولد دي. لاسويل Harlod D.Lasswell»، الذي قدمه في كتابه «السياسة: من يحوز على ماذا؟ ومتى وكيف؟» كما ناقش الفصل الأول تطور مفاهيم السياسة العامة في طورها الحديث، والتركيز على توضيح مفاهيم السياسة العامة، عبر منظور ممارسة القوة. وأيضا منظور تحليل النظام، ثم منظور الحكومة كما تناول الفصل العناصر الأساسية المكونة للسياسة العامة، المتمثلة في: المطالب السياسية، إعلان محتويات السياسة، مخرجات السياسة، آثار السياسة. وتطرق الفصل أيضا إلى الأهداف المترتبة عن دراسة السياسة العامة، من حيث تطبيق المنهج العلمي السليم في دراسة قضايا السياسة العامة، ودعم الإمكانيات والقدرات المهنية في عملية السياسة العامة، وتوضيح الأفكار والممارسات والسياسات، انتهاء بأهم خصائص السياسة العامة.

تناول (الفصل الثاني) أنماط السياسة العامة، ومركزاتها البنوية، حيث تضمن توضيح مستويات السياسة العامة، عبر الإطار العام، بوصفها سياسة عامة كلية Macro، وجزئية Micro، وفرعية Subsystem، فضلا عن تناول المستوى العقيم Barren للسياسة العامة، وما يتعلق بالمستوى العقيم أشار المؤلف إلى المؤسسات والمنظمات الدولية التي باتت أغلب قراراتها إزاء الشرق الأوسط تسم بالفوضوية واللامنطقية إزاء حالات اللاتقرار تجاه (الكيان الإسرائيلي)، كما تناول الفصل مستويات السياسة العامة، في إطار هرمية البناء المؤسسي للدولة على المستوى: التشريعي، الحكومي، الإداري، الاجرائي، بينما تضمن الفصل مع ذلك تصنيف أنواع السياسات العامة، في ضوء أهداف الدولة الكبرى، للحفاظ على النمو الاقتصادي ولأجل تحسين الظروف المجتمعية، والأمن الوطني، وكذلك التصنيف المعبر عن أفعال الحكومة، من حيث السياسات العامة الاستخراجية والتوزيعية، وإعادة التوزيع، والتنظيمية، والرمزية، وأيضا في إطار القوى السياسية المتنافسة في المجتمع المتعدد، من حيث كون السياسة العامة تمثل الأغلبية، أو جماعة المصلحة، أو العميل أو التابع، أو صاحب الاهتمام العام، أو الأحزاب السياسية. واختتم الفصل تناوله للأدوات المعتمدة في السياسة العامة، مثل القواعد الملزمة، وعمليات البرنامج، والإعانات المالية ودفع الأجور، وفرض الضريبة، والافتناع الأخلاقي.

اهتم (الفصل الثالث) بتحليل السياسة العامة، على مستوى الأطر والمنهجية والأبعاد، مؤكدا على أن تحليل السياسة العامة عملية (قبلية ومتواكبة وبعديّة)، مبتدئا بتطور الاهتمام بالتحليل، مشيرا إلى أن آثار الحضارات في بلاد الرافدين ووادي النيل، والصين، والهند إنما أقيمت من خلال ممارسات وتفضيلات تقترب من تحليل السياسة العامة، كانت تتجاوب مع الظروف البيئية والمجتمعية السائدة في تلك الحضارات. والاهتمام بعملية تحليل السياسة العامة هدفه رفع كفاءة البرامج الحكومية وزيادة فاعليتها، وبلوغ أهدافها المخطط لها على وجه الصحة والضمانة المؤكدة. ثم هي عملية منهجية

لها حدودها وخصوصيتها ولها اساليبها وتقنياتها وأدواتها فهي عملية نقدية موضوعية تقويمية، ثم تناول تعريف تحليل السياسة العامة، وسرد عدد كبيراً من التعريفات، مؤكداً على أن التعريفات السابقة بشكل عام ترتبط بالقضايا والمشكلات العامة، المرتبطة بالنواحي الاجتماعية فضلاً على اعتمادها الوسيلة التحليلية، وأهتم الفصل الثالث أيضاً، بالاختصاصات الشاملة لتحليل السياسة العامة، من حيث مرتكز الاهتمامات، ونطاق ومجالات الدراسة والتحليل. ثم الخطوات المنهجية الثمانية في تحليل السياسة العامة، ومن بعدها الخصائص الثمانية المميزة لتحليل السياسة العامة، ثم ذكر الصعوبات التي تواجه المنهجية العلمية لتحليل السياسة العامة، وختم الفصل بالاشتراطات الهامة في التحليل للسياسة العامة بصورة فاعلة.

تناول (الفصل الرابع) نماذج اتخاذ القرار في السياسة العامة مثل: (الأنموذج الكلي الرشيد) الذي يظهر في مسارين: الأول: عدم تبني أية سياسة ترتفع تكلفتها، وتزيد على عوائدها، الثاني: تبني سياسات تزيد عوائدها على كلفة تطبيقها. (الأنموذج التدريجي) ويعني استمرار النشاطات الحكومية السابقة مع شيء من التعديلات التدريجية وذلك بتجزئة المشكلات للتمكن من اختيار القرار الأفضل، بالتركيز على الأهداف قصيرة المدى وليس على التخطيط طويل الأجل، أما أنموذج (الفحص المختلط) يجمع بين النماذجين السابقين؛ لصناعة سياسة عامة تتسم بالحركة والديناميكية والواقعية، ولتتخلص من عيوب النماذجين السابقين، (أنموذج نظرية اللعب) ينطلق هذا الأنموذج من فرضية أن الإنسان لاعب، والافراد ينخرطون في دائرة من اللعب أو المباريات المتواصلة منذ طفولتهم، تظهر في صور التنافس والتخاصم والحروب، وتظهر أيضاً في المساومات بين العمال والإدارة، والتنافس في الأسعار، أو المفاوضات بين الدول، والتنافس بين المرشحين، وأخيراً (أنموذج الاختيار العام). وهو دراسة اقتصادية في صنع القرار واتخاذها، على أساس ان منهجية الاختيار العام ذات طابع اقتصادي، تفترض أن سلوك الاختيار العام يقوم على أسباب اقتصادية، كما يفترض أن الاختيار عقلائي يسعى إلى تعظيم المنفعة. وتضمن الفصل كذلك بحث القيم الموجهة لسلوك صانعي القرار ومتخذيها في السياسة العامة، مثل القيم السياسية العامة والتنظيمية والايديولوجية والفردية الموقفية.

واختص (الفصل الخامس) بنماذج صنع السياسة العامة، من منظور العملية، حيث تكمن أهمية العملية في كونها تعد المفتاح الأساسي للمعرفة بالسياسات العامة وبطرق صنعها ومحتوياتها وعملياتها ومخرجاتها وتقويمها، ثم تحليلها ودراسة معلوماتها ودعمها وتحسينها. مثل (أنموذج الجماعة)، الذي يرى في السياسة العامة محصلة مفتاح كفاح الجماعات للتعبير عن إرادتها، (أنموذج النخبة) يؤكد أن السياسة العامة تعبر عن قيم وتفضيلات النخبة الحاكمة وليس عامة الناس، فالفلسفة التي يقوم عليها هذا الأنموذج أن المجتمع ينقسم إلى فئتين القلة التي تملك القوة والأكثرية مستضعفة، (أنموذج النظم)، يرى أن السياسة العامة هي مخرج للنظام السياسي الكلي القائم في المجتمع والبيئة

الاجتماعية، (النموذج المؤسسي) يفترض أن سياسة معينة لا يمكن أن تصبح سياسة عامة، ما لم تقم المؤسسات الرسمية بتبنيها وتطبيقها وهي: المؤسسة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وذلك لما تمتلكه من ميزات تمكن السياسة العامة من تثبيت وجودها في المحيط العملي والاجتماعي، (نموذج العمليات والأنشطة الوظيفية)، ينطلق من كون السياسة العامة نشاط سياسي من خلال الجمع بين النشاطات والعمليات الوظيفية، ثم (نموذج دراسة الحالة) حيث يقوم بدراسة تحليلية لكل حالة أو مشكلة على حدة لیتم صناعة القرار المناسب للسياسة العامة اعتمادا على ملاحظات التجريبية لكل حالة مثال قضية التلوث البيئي .

يتناول (الفصل السادس) البيئة المؤثرة، وصنع السياسة العامة، إذ تناول البيئة التي تتفاعل معها السياسية العامة ممثلة: العوامل الاجتماعية، والثقافية، والحضارية، والسياسية، والاقتصادية، والظروف والمتغيرات الدولية والعالمية، كما تناول الجهات الصانعة للسياسة العامة، وهم صانعو السياسة الحكوميون مثل: المشرعين، التنفيذيين، الأجهزة الإدارية، المحاكم، وكذلك غير الحكوميين مثل: جماعات المصالح، الأحزاب السياسية، المواطن فهم يشاركون في صنع السياسة العامة من خلال التأثيرات والضغوط التي يطلقونها

أوضح (الفصل السابع) عملية صنع السياسة العامة، وذلك من خلال جدول مهام السياسة العامة، وطرق تنظيم أجندة قضايا السياسة العامة (الجدول النظامي والجدول المؤسسي)، كما تناول فاعلية الأجندة أو ديناميكية أعمال السياسة العامة. وقدم الفصل صياغة نموذج عملي- تجريبي (مقترح)، لصنع سياسة عامة وطنية، وأوضح المعايير المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة مثل قيم الفرد والانتماء لحزب سياسي ومصالح الناخبين والرأي العام، وطرح استراتيجيات التأثير في عملية صنع السياسة العامة عبر مداخل صانع القرار والتحزب والعملية، ومن خلال: المساومة، وتشكيل التحالف، والمنافسة، والصراع، والتعاون، والإقناع، والأمر، ثم بيان أهم المشكلات في عملية صنع السياسة العامة.

(الفصل الثامن) بحث عملية تنفيذ السياسة العامة، عرّف في البداية مفهوم السياسة العامة، مؤكدا على أنها توجه نحو أهداف يقتضي تحقيقها إيجاد عملية متكاملة لأغراض التنفيذ، موضحا الجهات المعنية بتنفيذ السياسة العامة، كأجهزة الإدارية من خلال تخصصاتها وصلاحياتها في حدود المكان والبيئة والإمكانات المتاحة وهي عادة ما تتمتع بصلاحيات واسعة، بالإضافة إلى المشرعين، بحكم سلطتهم التشريعية يؤثرون على القرار التنفيذي، والقضاء والمحاكم، لأنها تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات وكشف الفساد، وتطبيق اللوائح، وتفسير القوانين، ومجموعات الضغط والناخبين، ووسائل الإعلام، والوسطاء. وأوضح المستلزمات المطلوبة في عملية تنفيذ السياسة العامة، مثل: عناصر التنفيذ، والبناء التنظيمي، والطاعة والاستجابة القانونية، والاعتبارات الإدارية والتنظيمية في صنع السياسات الإدارية والتنفيذية. كما تضمن الفصل بيان محور هام

يتعلق بوصول الحلقة المفقودة وردم الفجوة الشائعة في تحليل تنفيذ السياسة العامة، وبالتالي تناول طبيعة النماذج الإدارية والتنظيمية المستخدمة في عملية تنفيذ السياسة العامة مثل: الأنموذج الهرمي، والأنموذج الحديث غير التقليدي.

(الفصل التاسع) الأخير تناول موضوع «تقويم السياسة العامة»، حيث بدأ بتعريف مفهوم التقويم، مشددا على أن التقويم يجب أن يكون ضمن جميع عمليات السياسة العامة، وذكر أن أهمية التقويم تظهر في إثبات الجدوى، كما يبعد العشوائية عن مضامينها، وتناول كيفية تقويم أثر السياسة العامة، والجهات التي تتولى تقويم السياسة العامة مثل: صناع السياسة العامة، ومن يتولى تنفيذها، ومثل ذوي الاختصاص من المقيمين. كما تناول الفصل أنواع التقويم في السياسة العامة، ومعايير التقويم والمستلزمات الإجرائية في عملية التقويم، ومظاهر أداؤها، وأخيرا، مشكلات تقويم السياسة العامة، وموقف عملية التقويم من آثار السياسة العامة.

سياسات ودراسات

مجلة علمية تصدر عن
المركز الليبي للدراسات



المركز الليبي للدراسات ورسم السياسات هو مؤسسة بحثية مستقلة تعنى بالشأن الليبي دون إهمال ما يتصل به من قضايا إقليمية ودولية.

ويهدف المركز المساهمة في ترقية النشاط البحثي وتقديم مواد علمية تبحث مختلف القضايا التي تخص ليبيا كما يركز على تكريس ثقافة الاعتماد على المعلومة الصحيحة ونتائج تقديرات المواقف العلمية والبحوث واستطلاعات الرأي ويوجه اهتماما خاصا لوضع السياسات العامة واتخاذ القرارات.

كما يُعنى المركز بتشخيص وتحليل الأوضاع في ليبيا، دولة ومجتمع، وتحليل السياسات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وبالتحليل السياسي والاقتصادي، وبنقاش التحديات التي تواجه البلاد على مستوى المواطنة والهوية، والتجزئة والوحدة، والسيادة والتبعية والركود العلمي والتكنولوجي، وتنمية المجتمع وتطوير مؤسسات الدولة، وتطوير المجتمع المدني في الانتقال الديمقراطي.

كما يُعنى المركز بدراسة علاقات ليبيا مع محيطها الإقليمي والدولي ودراسة سياسات الدول تجاهها وتقدير المواقف الصحيحة حيالها.

ينحصر اهتمام المركز بالجوانب التطبيقية للعلوم الاجتماعية، مثل علم الاجتماع والاقتصاد والدراسات الثقافية والعلوم السياسية في الحاضر والمستقبل، ولا يلتفت إلى الدراسات التاريخية إلا بالقدر الذي تتطلبه دراسات الحاضر والمستقبل، كما لا يغرق في الاهتمام بالقضايا والمسائل النظرية، والنظريات الاجتماعية والفكر السياسي، إلا لمناسبتها للقضايا التطبيقية وارتباطها بتحليل النظام والثقافة السائدة في مسعى لطرح البدائل العلمية الصحيحة.

ينتج المركز تقارير اسبوعية وشهرية وبحوث ودراسات، ويدير عدة برامج متخصصة تعنى بالتطوير المؤسسي، ويعقد مؤتمرات وندوات وورش عمل ودورات موجهة للمختصين، وللرأي العام، ويعد استطلاعا للرأي بشكل دوري وتصدر عنه مجلة علمية باسم "الملف الليبي"

