

## معضلة رسم السياسات العامة في الدول ذات النزاعات: ليبيا نموذجا

عبد المجيد حسين محمد  
abd.hussain@sebhou.edu.ly

### الملخص

رغم مضي أكثر من عقد على نجاح ثورة السابع عشر من فبراير، وتولي العديد من الحكومات المتعاقبة مقاليد إدارة الدولة، فإن البلاد ما تزال تعاني أزمات سياسية واقتصادية متفاقمة، رغم الفرص الاقتصادية الهائلة للبلاد. هذه الورقة تستعرض مجموعة من العوامل أو المحددات التي تمثل جذور معضلة الإخفاق في رسم السياسات العامة في ليبيا. ومما لا شك فيه أنه لا يمكن عزل تأثيرات العامل الخارجي في تعثر أداء الحكومات لأن التغيير تم بدعم أطراف خارجية بالأساس، وبعض هذه الأطراف إنما تدخل لقضاء مصالح معينة قد تعارض مصالح الدولة الليبية. إلا أنه ثمة العديد من العوامل التاريخية والثقافية والاجتماعية والإدارية كانت وما تزال تمثل عائقاً كبيراً أمام نجاح رسم وتنفيذ سياسات عامة فاعلة تغير من المشهد الليبي تغيراً جذرياً في نواحيه الاقتصادية والاجتماعية والجيوسياسية. إن الوعي بالعوامل الداخلية وتفكيكها يعتبر الحجر الأساس لمعالجة معضلة السياسات العامة في ليبيا، إذ لا يمكن النجاح في رسم سياسات عامة قابلة للتنفيذ في غياب البنى المؤسساتية الخاضعة لمبادئ الحوكمة، وتفكيك القطاعات الاجتماعية الخاطئة تجاه العديد من السياسات العامة الموروثة التي ما تزال سارية رغم أضرارها البليغة على الاقتصاد والسلم الاجتماعي. فنجاح السياسات العامة لا يعتمد فقط على كفاءة السلطة التنفيذية، بل يحتاج أيضاً إلى وعي مجتمعي بفساد الدولة الريعية، والعمل على تشكيل زخم شعبي يساهم في تشكيل السياسات العامة ونقدها عبر التنظيمات الاجتماعية غير الرسمية. هذا الأمر سيمثل المشاركة الشعبية التي هي أحد الأركان الأساسية للنظم الديمقراطية.

### 1.0 المقدمة

التغيير السياسي الذي حدث في ليبيا إبان ثورات الربيع العربي لا يمكن عزله عن الترددي الكبير في أداء المؤسسات الحكومية وانعكاس ذلك سلباً على حياة المواطنين (Mohamed, 2017). ففي العام 2011 شهدت ليبيا تحولاً تاريخياً أنهى نظام حكم شمولي حكم البلاد 5 عقود. ورغم طول تلك الفترة فإن البلاد لم تبلغ أدنى معدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. بل نجم عنها تردّد كبير في قطاع الخدمات والحريات بالإضافة إلى عديد الأزمات الدولية التي تسببت فيها سياسات النظام الحاكم حينها، كسياسة دعم حركات التحرر وغيرها. وعلى الصعيد الاقتصادي

ساهمت السياسات العامة كسياسة الدعم السلعي وسياسة كبح النشاط الاقتصادي الحر وغيرها، في ظهور العديد من الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي كانت قاطرة الغليان الشعبي لثورات الربيع العربي في شقها الليبي. ورغم نجاح الثورة في إزاحة النظام، وبعد مرور أزيد من عقد على عمر الثورة فإن الحكومات الليبية التي أعقبت الثورة ما تزال عاجزة عن مواجهة تحديات ما بعد التغيير. وكما هو معلوم فإن النظم الناشئة إثر ثورات مسلحة غالباً ما تواجه تحديات كبرى في ترسيخ أهداف هذه الثورات وبلورتها (Faleg، 2016). فالعنف المصاحب للحروب الأهلية له تأثير سلبي بالغ الأثر على المجتمع وعلى مقدرات الشعب في أي بلد تعرض لتغيير مسلح (Mottaghi، 2016)، ورغم الآمال الواسعة التي حملتها رياح التغيير فإن الواقع الليبي سرعان ما انزلق إلى سلسلة من الأزمات السياسية والاقتصادية التي لم تستطع مختلف الحكومات المتعاقبة على تجاوزها. بل في كثير من الأحيان نجد أن المؤسسات الحكومية تتعامل مع أزماتها المحلية بأسلوب لا يتجاوز رد الفعل، وليس التخطيط المسبق ورسم سياسات عامة واضحة لا تتأثر قراراتها بالضغط الشعبي العاطفي الذي ربما سبب باتخاذ الحكومة إجراءات سيترتب عليها لاحقاً أزمات أخرى.

## 2.0 ماهية السياسة العامة

تعرف السياسة العامة على أنها قرار السلطة السياسية حول إستراتيجية أو برنامج أو تشريع بهدف تحسين حياة المواطنين على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وهي تمثل توجهاً وخطّة عمل مبنية على الحجج والمعلومات العلمية، حيث تطورها وتنفذها جهة حكومية لحل مشكلة أو معالجة قضية بمشاركة المجتمع المدني (الإسكوا، 2019، ص18) وترسم السياسات لمواجهة العديد من القضايا المجتمعية. من القضايا التي تستهدف السياسات وضع حد لها: قضايا تفشي الجريمة والبطالة والتضخم وتفشي الأوباء والأمراض وانتشار الآفات الزراعية وتلوث البيئة وازدحام الطرق وتدني مستوى الخدمات العامة وتفشي الرشوة والمحسوبية وغيرها، انتشار مثل هذه القضايا يدعو صانعي السياسة العامة لدراستها وتحليلها من أجل وضع المعالجات الضرورية لها، لأن مشاكل كهذه غالباً ما تثير اهتمام وقلق العديد من الشرائح أو الفئات الاجتماعية أو السياسية، وقد يمتد تأثيرها ليشمل المجتمع بكامل فئاته (جواد وعبد، 2004). لذلك ينبغي مواجهتها برسم سياسات فاعلة لحلها. وتصاغ السياسات العامة كنتيجة لسلسلة من التفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عناصر: الحكومة والأفكار الأيديولوجية والمصالح العامة ومصالح الجماعات الاقتصادية والثقافية. ولا شك أنه ثمة اختلافات وتضارب في المصالح بين هذه العناصر، ولا يمكن ضبط هذا التباين الكبير بين حاجات ومطالب وحقوق الأفراد والجماعات وربطها بالموارد المتاحة إلا بسياسات عامة تحدث التوازن الاقتصادي والرخاء الاجتماعي الذي يعزز السلم الأهلي، الذي يطفى بؤر النزاعات والمشاكل والاضطرابات المصاحبة للعيش المشترك. إلا أنه وكما تشير (حسين مها، 2018) فالسياسة العامة قد تكون إيجابية أو سلبية في صياغتها، بمعنى أن السياسة العامة قد تأمر بتصرف معين أو قد تأمر بالنهاي عن تصرف معين، أو قد يعود سكوتها أو عدم التزامها بتصرف إزاء قضية معينة بمثابة سياسة، وهي ما تعرف بسياسة الامتناع عن القيام بتحريك.

إذا ما استثنينا النظم التسلطية فإن صناعة السياسات العامة تُعد عملية بالغة التعقيد في صياغتها. ويعود ذلك إلى تباين المواقف أو بالأحرى المصالح بين شبكة المستفيدين والمنفذين لها من مؤسسات القطاعين العام والخاص، إضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني وغيرها من مجموعات الضغط. ونطاق السياسات لا يشمل فقط القضايا الداخلية التي تتعلق بمواطني الدولة ذاتها، كتلك المتصلة بالصحة والتعليم والأمن الداخلي والضرائب والنقل والمواصلات والبيئة والزراعة وغيرها. بل تشمل أيضاً معالجة القضايا الخارجية التي ترتبط بعلاقة الدولة مع الدول الأخرى كدول الجوار أو غيرها مثل مشاكل الأنهار والمياه الدولية والملاحة البحرية والحدود الإقليمية بين الدول والصيد في البحار والأنهار الدولية والتخريب وغيرها كثير (جواد وعبد، 2004).

### 3.0 جذور أزمة صناعة السياسات العامة في ليبيا

إن تنظيم المجتمع وتحسين مظاهر تأمين الحماية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لمواطنيه هي أقصى ما تهدف إليه النظم السياسية الفاعلة. ولتحقيق ذلك فإن الدول بحاجة إلى رسم سياسات عامة تجسدها من خلال استحداث قوانين ولوائح وخطط تنموية تضمن الازدهار والعيش الكريم لمختلف شرائح المجتمع. وبالنظر للإطار المفاهيمي لصناعة السياسات العامة فهي تمثل برنامج الحكومة الذي يستهدف تحديد أولويات التعامل ومعالجة مسائل أو قضايا ذات تأثير مجتمعي كبير، ويشمل ذلك مختلف الأصعدة الاقتصادية أو الاجتماعية. وكما يشير "الموند" وآخرون فإنها تمثل تعبيراً عن التوجيه السلطوي أو القهري لموارد الدولة، وأداة ذلك التوجيه هي الحكومة (ألموند وآخرون، 1996). ورغم الصبغة السلطوية للسياسات العامة فإن السلطات التنفيذية لا ترسمها بصورة منفردة، بل بالتشاور مع مختلف المؤسسات الرسمية وغير الرسمية كالأحزاب وال النقابات ومختلف فعاليات المجتمع المدني. هذا الأمر يمنح السياسات العامة فرص التأييد والقبول بها رغم ما قد يصحبها من إجراءات قاسية كتلك السياسات العامة التي تتخذ لمواجهة الأزمات المالية القاهرة.

منذ نشأتها وحتى تاريخها الحديث لم تشهد ليبيا مناخاً صحياً لصناعة السياسات العامة. وبالنظر إلى حكومات ما قبل الثورة، فهي لم تتبع الأصول المنهجية لصنع السياسات. ويعود ذلك إلى طبيعة النظام السياسي المتبع حينها، فهو قام على تجريم الحزبية وحظر النشاط الاقتصادي الأهلي بمختلف مكوناته التنفيذية والنقابية. وهكذا طغى على السياسات العامة السلوك الإداري العشوائي كثير التبدل وفقاً لوجهة النظام من أزمات حينها. ورغم تخلي النظام عن النهج الاشتراكي لإدارة شؤون الدولة والانفتاح النسبي الذي صبغ سلوك حكومات ما قبل الثورة، إلا أن السياسات العامة ظلت تنوء بتأثير طاغ لعقود من التدخل الكاسح للدولة في تفعيل النشاط الاقتصادي والاجتماعي. وهو تدخل تم ضمن زخم نظام حكم غير مسبوق كما يدعي المروجون له، فهو لا يمثل سوى نسخة محلية من النظام الاشتراكي الشمولي. ورغم الأزمات الاقتصادية المتراكمة فإن النظام السابق راهن على سياسة الهروب إلى الامام مع إحكام القبضة الأمنية التي كبحت بروز أي مطالب إصلاحية. لذلك فإن التغيير السياسي الذي وقع في ليبيا لا يمكن عزله عن الترددي الكبير في أداء المؤسسات الحكومية وانعكاس ذلك سلباً على حياة المواطنين خاصة القاطنين في المناطق الجغرافية المتباعدة عن مركز الحكومة (محمد، 2014).

ورغم تغير النظام إلا أن ترددي أداء حكومات ما بعد الثورة ظل قائماً. وساهمت في ذلك حالة الانقسام والانسداد

السياسي وتردي الوضع الأمني وضعف السيطرة الأمنية الكاملة للحكومات. فنجم عن ذلك تذبذب الخدمات الأساسية للمواطنين وتراجع مؤشرات التنمية البشرية. هذا الواقع المضطرب لا يعفي النظام السياسي من القيام بدوره كموزع للسلع والخدمات والقيم والمكانة الاجتماعية والفرص، ويجعل السياسة بمثابة أداة توزيع الموارد بين المجاميع السكانية بعامة والجماعات السياسية بخاصة، كذلك بين القطاعات الاجتماعية المختلفة وذلك بواسطة السياسات العامة التي يتبعها النظام (قنديل، 1987). وما يلي مجموعة من العناصر التي نرى أنها ساهمت إسهاماً كبيراً في فشل الحكومات الليبية في صناعة سياسات فاعلة تحسن من أداؤها لتتال معدلات عالية من قبولها شعبياً.

### 3.1 هشاشة البناء المؤسسي الداعم لصناعة السياسات العامة

نجاح برامج السياسات العامة في أي بلد يتطلب وجود بناء مؤسسي متكامل فيه الإدارات المعنية بمختلف مستوياتها في الجهازين التنفيذي والتشريعي للدولة. فالسياسات العامة تشكل المظلة أو الأفق في السياسات والإستراتيجيات والخطط القطاعية الأخرى كلها. أي أنها تمثل السياسات المركزية *core policies* التي تؤطر وتنظم السياسات الفرعية في مختلف القطاعات. وتضم عملية صياغة السياسات عناصر برلمانية، وقانونية، وإدارية، وسياسية، وصناع القرار، جميعهم ينبغي أن يكونوا ملتزمين بالمبادئ نفسها المتعلقة بفلسفة النمو نفسها. لقد ورثت الدولة الليبية الحالية هيكلية سياسية مهترئة إلى حد كبير (Aliboni, 2018، ص33). فمنذ عقود تعرض الاقتصاد الليبي للعديد من التغيرات الهيكلية، واتباع توجهات اقتصادية متباينة، إضافة إلى عدم الاستقرار التشريعي والإداري وكثرة حالات الدمج والفصل والتغيير والإلغاء وغيرها، مما أفرز بيئة غير ملائمة وذات سلوكيات لها آثارها السلبية الواضحة (شامية، 2016). وعلى خلاف جيرانها في الشمال والجنوب، عاشت ليبيا خلال نصف قرن تقريباً من دون دولة بالمعنى البيروقراطي الحديث (الأحمر، 2016). فهي كما وصفها الشيخ (2015) تعاني هشاشة مؤسساتية. ويشير القويضي (2007) إلى أن مشكلة التغيرات الهيكلية المستمرة خلال الثمانينات والتسعينات وحتى بداية الألفية الثانية أثرت على كفاءة وفعالية السياسات العامة في مختلف المجالات والقطاعات الحكومية. هذا الخلل التاريخي في البناء المؤسسي للدولة كان له انعكاس سلبي على أداء أي حكومة. ومن خلال معاينة الإطار المؤسسي الداعم لصناعة السياسات العامة للحكومات الليبية، يبدو واضحاً الخلل المنهجي الذي يعترى هذه العملية، وهو خلل موروث على كل حال، إلا أن حكومات ما بعد الثورة لم تقم بمعالجته ولو جزئياً. فمنذ عهد ما قبل الثورة ظل تخطيط وصياغة السياسات العامة عملية تتجاذبها الحكومة (اللجنة الشعبية العامة) من ناحية والجهاز التشريعي (مؤتمر الشعب العام) من ناحية أخرى. وهكذا تشكلت أجسام تخطيط متقاطعة الأهداف، بعضها هيئات تابعة للشق التشريعي كمجلس التخطيط العام وأخرى حكومية كمجلس التطوير الاقتصادي التابع لرئاسة الوزراء (اللجنة الشعبية العامة). هذا الخلل تعمق بدرجة أكبر في غياب الرؤية الإستراتيجية الوطنية التي تنصهر فيها السياسات والبرامج التنموية. رغم ذلك ما تزال حكومات ما بعد الثورة تحتفظ بالهيكلية المؤسسية ذاتها في التخطيط سياسياً واقتصادياً. مع ما يعترى هذه المؤسسات من ضعف في الأداء نتيجة التبدلات الإدارية التي طرأت عليها. أما على صعيد تناغم البنية المؤسسية للسياسات العامة ففي كثير من الأحيان بدا واضحاً ضعف التجاوب مع الحكومة من قبل بعض المؤسسات السيادية المساهمة في رسم وتوجيه السياسات العامة للدولة. وبرز ذلك مثلاً من خلال تضارب القرارات بين الحكومة والمصرف المركزي حول السياسة المالية للبلاد. وهذا يُعد أحد مظاهر الخلل في الأداء المؤسسي للدولة الليبية. فما تزال الدولة تعاني غياب المساءلة على كافة الأطر (السيادية والإدارية) فلا السلطة التشريعية قادرة على

مساءلة الحكومة والمؤسسات التنفيذية السيادية ولا الحكومة قادرة على مساءلة المؤسسات التي تتبعها. (تقرر ديوان المحاسبة، 2018، ص80).

### 3.2 التأثير السلبي للفاعليات الثقافية والاجتماعية

مثلما يشير الباحث التونسي المنصف ونّاس، يظل ثالث الغنيمة والقبيلة والغلبة هو أقوى المحددات التي تحكم سلوك الشخصية الليبية. ومما لا شك فيه أن هذه المحددات ما تزال تؤثر سلباً في صناعة السياسات العامة، ويكون ذلك عبر فرض إملاءات الأجندة الثقافية على الفاعل السياسي في العديد من القضايا. هذا الأمر غالباً ما يتم في إطار استثمار الفاعل السياسي لهذه المحددات لبسط سيطرته وإرساء نظام حكمه. في حين لا يمكن النجاح في رسم سياسات يقوم على التخطيط لها و برمجتها وتنفيذ مشاريعها قيادات اختيرت غالباً بمعايير القبيلة لا الكفاءة. فالقبيلة حاضرة وبشدة في الحياة السياسية سواء منذ حقبة الكفاح ضد المستعمر الإيطالي أو في عصر الملكية أو فيما يسمى العصر الجماهيري (المدني و محي الدين، 2020). ورغم تجريمه للتنظيمات الحزبية ذات الطابع السياسي إلا أن نظام سبتمبر - مثلاً - سمح بل ودعم بشكل كبير تشكيل التنظيمات القبلية مثل روابط شباب القبائل، والمثير أن هذه التنظيمات العشائرية تأسست في العاصمة التي تُعد بؤرة التمرد حيث ينبغي أن يُصنع القرار السياسي المدني. ورغم القطيعة السياسية مع النظام السابق، وحتى بعد سقوط نظام سبتمبر ما تزال النزعة القبلية مؤثرة في اختيار قيادات العملية السياسية بشقيها التنفيذي والتشريعي. وهذا يبدو أكثر وضوحاً في المؤسسات السيادية أو الهيئات العامة التي تقع في محيط قبلي، إذ غالباً ما تستفرد القبيلة الأكثر نفوذاً برئاسة تلك المؤسسات مع طغيان المزاج القبلي لا الوطني على تسيير شؤونها. وهو ما يتناقض جوهرياً مع خصائص الدولة المدنية الحديثة التي تُزوّد أجهزتها الحكومية بأفراد يُختارون وفق الكفاءة بدلاً من المعيار الشخصي كالقربة والولاء السياسي (بن إسماعيل، 2018). أما عامل الغلبة والغنيمة فقد برز في كثير من المظاهر كإعادة ترسيم الحدود الإدارية التاريخية للبلديات والمحافظات، كذلك في بروز النزاعات المتكررة بين التشكيلات المسلحة حول مناطق النفوذ بما فيها أحياء العاصمة. إضافة إلى ذلك، فإن تشبث القيادات التنفيذية والتشريعية بمناصبها الإدارية، ورفضها الإذعان لاستحقاقات تبادل السلطة إنما هو سلوك لا يمكن نفي تأثير ثقافة الغلبة والغنيمة في اتخاذها، حتى بالنظر إلى تبريرات الأزمة السياسية والانشقاق التي يسوقها بعضهم. لقد نفّس تأثير هذا العامل في أغلب أجهزة الدولة بمختلف مستوياتها، وهو ما يشكل تحدياً كبيراً أمام إنجاح السياسات العامة.

### 3.3 العجز عن مجابهة السياسات القديمة المهيمنة

الدول الخارجة من نزاعات أفضت إلى تغيير النظم عادة ما تكون في مواجهة معركة كبرى لإنجاح أهداف التغيير. ولعل أكبر المعضلات ستكون في الوعي بالسياسات القديمة المهيمنة، وتفكيكها ورسم سياسات بديلة لها. فمن المعلوم أن النظم التسلطية الغارقة في الأيديولوجية غالباً ما تفرض سياسات ظاهرها فيه الرغبة لدعم الشعب اقتصادياً واجتماعياً، دون اعتبار الآثار السلبية المصاحبة لها، مثل غياب الديمقراطية وتدوير الجزء الأهم من الريع البترولي لصالح قوى خارجية، وسيادة العقلية الريعية على المجتمع وتحويله إلى هرم من الشرائح الريعية المتتابعة الذي تغيب

فيه علاقات الإنتاج وتغلب عليه علاقات التوزيع (الزايية، 2015). وخضوع الشعب للرفاهية المزيفة التي تضيفها السياسات الريعية يجعل من الصعوبة تغييرها. فمنذ أولى الحكومات التي أعقبت نجاح ثورة السابع عشر من فبراير، لم تستطع مختلف الحكومات إعادة النظر في أغلب السياسات العامة التي حكمت البلاد لأزيد من أربعة عقود. في حين أن بعض هذه السياسات ساهمت مساهمة كبيرة في تردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. وهي ما تزال تمثل عبءاً كبيراً على الموازنة العامة كسياسات الدعم السلمي وسياسة مجانية الرعاية الصحية و مجانية التعليم وسياسة تجاهل ترسيم العمالة الأجنبية تناغماً مع شعارات أيديولوجية كانت تخدم التوجه الأيديولوجي للنظام السابق تجاه العروبة ثارة وتجاه إفريقيا ثارة أخرى. ونتيجة لاستمرار سياسة الدعم السلمي فإن سلاسل تهريب السلع تعززت وتضاعفت مع ضعف سلطة الحكومة المركزية على مراقبة الحدود الشاسعة للبلاد (صوان & عبدالله، 2022). كذلك زادت أعداد تهريب الأسلحة عبر الحدود الليبية نتيجة تحول القارة الإفريقية في العقد الأخير إلى واحدة من أهم مناطق التجارة غير المشروعة للأسلحة في العالم بعد الارتفاع الهائل في الطلب على السلاح في إفريقيا نتيجة تعدد بؤر الصراع فيها وتكثيف التنظيمات الإرهابية لنشاطها في أكثر من إقليم من أقاليم القارة (أحمد، 2022). وعلى صعيد السياسات النقدية، فعلى الرغم من مرور أكثر من عقد على عمر الدولة الليبية الجديدة، ما تزال السياسات النقدية القديمة مهيمنة على أداء مصرف ليبيا المركزي والمصارف التابعة له. فبعض السياسات النقدية التي رسمها النظام السابق في مواجهة أزمات الحصار الدولي للاقتصاد الليبي، ما زالت فاعلة وذات تأثير كبير في الواقع الليبي. ويمكن رصد ملامح ذلك في أزمة شح السيولة والقيود المفروضة على المصارف التجارية الوطنية، والقيود المفروضة على معاملات النقد الأجنبي بالعملة الأجنبية بالمصارف الليبية. وفي هذا الإطار يمكن رصد قصور سياسة التقييد على معاملات النقد الأجنبي من خلال تنفيذ برنامج منحة أرباب الأسر بالعملة الأجنبية. فنظراً لتقييد المعاملات الرسمية بالعملة الأجنبية الورقية داخل المصارف الليبية، صُرفت منحة أرباب الأسر عبر البطاقات الإلكترونية حصراً، التي لا يمكن التعامل بها داخل البلاد. هذا الأمر أفرز مافيا عابرة للحدود تقوم بسحب أموال منحة الأسر عبر مصارف خارجية وتبادلها مع المستحقين مقابل عمولات كبيرة.

من المؤكد أن مراجعة السياسات القديمة أمر ملح، لكنه بالغ الخطورة في نفس الوقت، وذلك لعلاقته بضمان السلم الأهلي وتوفير متطلبات العيش للمواطنين. إلا أن مختلف الحكومات الليبية لم تنخرط في التوجيه الإعلامي الكافي للرأي العام حول الانعكاسات السلبية للاستمرار في هذه السياسات الموروثة التي ثبت فشلها كلياً أو جزئياً، فهي غالباً صيغت لدواع أيديولوجية وأمنية، ولعل بعضها صيغ لصالح شرائح وطبقات معينة من الشعب، إلا أن مافيا الفساد والتهريب أجهزت إلى حد كبير المكاسب المستهدفة. لذلك يمكن القول بأن مختلف الحكومات الليبية التي أعقبت تغيير النظام وقعت تحت تأثير السياسات القديمة المرهقة كسياسة المرونة في ضبط الحدود الجغرافية خدمةً للتحكم في أفواج الهجرة غير الشرعية التي لطالما كانت ورقة يستخدمها النظام السابق للضغط ومخاتلة الجانب الأوروبي للحصول على تنازلات سياسية واقتصادية من القارة العجوز. ضعف السلطات الأمنية الحدودية الحالي فاقم من تنامي ظاهرة تهريب الوقود الذي بلغ ثلث الكميات المنتجة والموردة (Eaton، 2018)، كذلك ساهم في تعاظم أعداد المهاجرين غير الشرعيين إلى أوروبا عبر ليبيا. فمكر التاريخ كما يقول هيجل لعب دوراً مفاجئاً في تعزيز ظاهرة الهجرة غير الشرعية. لأنه و كما يشير الأحمر (2016) لأسباب داخلية متعلقة بالتجديد الديمغرافي والتنشيط الاقتصادي لبلدانها، قبلت أوروبا فجأة بدخول عشرات الألوف من الداخلين إلى أراضيها «من دون إذن» لا كمهاجرين

«غير شرعيين»، كما تقضي بذلك قوانينها، بل كلاجئين مُرحب بهم، مع الاستعداد لإدماجهم نهائياً في نسيجها الاجتماعي. هذا الأمر فاقم من عجز الحكومة الليبية على تبني أي سياسات عامة أمنية أو اقتصادية فاعلة لمواجهة المشكلة. واستطاعت عصابت تهريب البشر الدولية استغلال هشاشة الوضع الأمني على الحدود، ما فاقم من عجز الحكومة عن كبح جماح هذه الظاهرة بسبب نقص قدراتها المالية والتقنية.

### 3.4 غياب الزخم الشعبي الداعم لرسم السياسات

لا توجد دولة في مشارق العالم ومغاربه لا تهتم بالمشاركة الشعبية (عبد الوهاب ياسر، 2018). بل إن المشاركة الشعبية تمثل الجانب الأهم في كسب شرعية الحكومات، خاصة في النظم الديمقراطية. و يكون ذلك عبر مشاركة الأفراد ومختلف تنظيمات المجتمع المدني في صنع ونقد السياسات العامة. إن ضعف المشاركة الشعبية في التنظيم والتفاعل مع عملية وضع السياسات يعد أحد مخاطر اعتماد سياسات غير فاعلة. فالحكومة ينبغي لها إشراك مواطنيها في عملية صنع السياسات لأنهم الأدرى باحتياجاتهم (Molokwane، Lukamba، 2018). إذ قضايا السياسات العامة يفرزها بالأساس النبض الشعبي، وتفاعله تجاه ما يتعلق بحياة المواطنين من قضايا أو أزمات ملحة. على الصعيد الليبي، ما يزال المواطن يواجه العديد من المصاعب التي رافقت عملية الانتقال إلى الدولة الجديدة. ورغم أن هذه الحالة تعتبر مناخاً جيداً للضغط على الحكومات لاعتماد سياسات عامة فاعلة. إلا أن الزخم الشعبي في ليبيا ما يزال غير فاعل بسبب عدم التنظيم وضعف الأداء الحزبي الذي يبيلور مطالب المواطنين إلى سياسات عامة يتم من خلالها مواجهة المشاكل المتفاقمة للبلاد. وإضافة إلى غياب التأثير الحزبي، فإنه لم تتشكل في ليبيا جماعات اهتمام نشطة تُعنى بقضايا معينة كالفقر والمرأة والرعاية الاجتماعية للطبقات المهمشة اجتماعياً واقتصادياً وغيره. إذ لا زال المواطن تتشكل قناعاته وفقاً لتأثيرات قواعده الاجتماعية التقليدية خاصة في الدواخل حيث التأثير القبلي أقوى في تشكيل المواقف حول السياسات العامة للحكومة.

### 3.5 غياب الحوكمة الرشيدة

من عوامل نجاح السياسات العامة لأي بلد، ارتباطها بمؤشرات الحوكمة. وهي مجموعة من المبادئ والقيم التي تضمن فعالية السياسات العامة وحمايتها من تأثير الفساد الذي هو سمة سائدة في مختلف بلدان العالم الثالث. ووفقاً لخضيرات والشدوح (2015) فإن من أهم مؤشرات الحكم الرشيد هو وجود الجوانب المرتبطة بالحرية السياسية ومتطلبات حقوق الإنسان، وعدم التمييز، والاستقرار السياسي، وكذلك الشفافية ومحاربة الفساد، حيث تعد مؤشرات الحاكمية الرشيدة من المؤشرات التي تقيس مدى التقدم والتطور الحاصل في الدول في الإصلاح السياسي والاقتصادي. ووفقاً لشامية (2016) فإن السياسات العامة لا يكتب لها النجاح إن افتقدت خصائص الواقعية، والشمولية، والتكامل والمرونة. أي أن الاستنساخ وتقليد التجارب الناجحة غالباً يفقد السياسات العامة واقعيته، وعلى الأغلب ستفضي إلى نتائج فاشلة، لأنها إما أهملت بعض الخصائص المحلية (اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، تقنية) أو أنها حشرت خصائص لا وجود لها في البيئة المحلية. أما عنصر الشمولية فهو يعني ضرورة تجنب السقوط في فخ التجزئة غير المنظمة للإصلاح وما ينجم عن ذلك من تشوهات تنموية نتيجة اعتماد سياسات قطاعية معزولة. أما بعد تكاملية

السياسات فهو يهدف إلى التنسيق وتناغم كافة السياسات العامة والقطاعية، ما يؤدي إلى كفاءة استغلال الموارد وكافة الروافع الاقتصادية والتشريعية في التخطيط وتنفيذ البرامج والخطط المنبثقة عن السياسات العامة. أما عامل المرونة، فتبدلات الاقتصاد العالمي المتواترة جعلت الصراعات الدولية لم تعد اليوم شأنًا محلياً فهي تلقي بظلالها على العالم كله، وهي تعيد صياغة العالم باستمرار، وتعيد تشكيل القوى العسكرية والقوى الاقتصادية (سلطان، 2013). كل ذلك له تأثير كبير على صناعة السياسات العامة وتنفيذها، ما يعني ضرورة أن تكون السياسات العامة ذات مرونة عالية لمواجهة أي تبدلات أو ارتدادات لمشاكل اقتصادية عالمية أو إقليمية.

عطفاً على واقع تطبيق مبادئ الحوكمة على إدارة السياسات العامة في ليبيا، فالملاحظ هو الغياب النسبي لعناصر النجاح المذكورة والمثلة في عناصر الواقعية والشمولية والتكامل والمرونة. فحكومات ما بعد النزاعات تواجه العديد من إكراهات الواقع السياسي. فالانقسام السياسي الليبي -مثلاً- أوجد واقعاً مختلفاً لا يدعم رسم سياسات عامة يمكن للحكومة المركزية إنفاذها في عموم البلاد، فثمة أقاليم تعتبر خارج سيطرة السلطة المركزية، بالإضافة إلى انسداد قنوات التواصل الديمقراطي بين المكون التشريعي والمكون التنفيذي ما جعل اعتماد السياسات الحكومية أمراً غير متاح. لأنه لا يمكن تبني أي قوانين تتعلق بالسياسات العامة ما لم تُناقش وتُعتمد داخل البرلمان، حيث يتخلل هذه العملية طرح مختلف الخيارات وتحديد أولوياتها التي ينبغي إقرارها. منهجياً، هذه العملية قد لا تخلو من مساومات تجرى بين الأحزاب داخل قبة البرلمان، وهذا أمر معمول به حتى في البلدان الراسخة ديمقراطياً. كما تشارك الأجهزة الحكومية أيضاً في اقتراح السياسات والدفع إلى بلورتها تشريعياً،

### 3.6 التأثير الخارجي على السياسات المحلية

تاريخياً كان رسم السياسات العامة للبلدان شأن داخلي صرف، إلا أن ضغط العولمة بأذرعها الاقتصادية والسياسية جعل للعامل الخارجي دوراً كبيراً في التأثير على وضع السياسات العامة للبلدان، وتكييفها بما يحقق مصالح قوى اقتصادية دولية. ففي عالم يعج بقضايا وتحالفات سياسية واقتصادية وأمنية ذات بعد عالمي، كل ذلك يجعل من رسم السياسات العامة لأي بلد مسألة تتعدى نطاق سياقاتها الداخلية، بل غالباً ما يكون للعامل الخارجي دور كبير في صياغتها. من أمثلة ذلك لجوء بعض البلدان لفرض بعض السياسات القهرية استجابة لمتطلبات حصولها على قروض دولية. أو أن تتبنى الدولة سياسات إصلاحية واسعة لاستيفاء شروط قبول عضويتها في تكتلات دولية مثل سياسات الإصلاح التي رسمتها الحكومة التركية للحصول على عضوية الاتحاد الأوروبي. أما على صعيد الحالة الليبية فإنها تعد نموذجاً يتجسد فيه تأثير العوامل الخارجية على رسم السياسات العامة للبلاد. فمنذ نجاح ثورة السابع عشر من فبراير في إسقاط النظام، ظلت أبواب البلد مفتوحة أمام الأطراف المتطلعة إلى القيام بدور إقليمي يشمل المشهد الليبي أو للاستفادة من موقعها الإستراتيجي في سياق النزاعات الإقليمية والدولية، أو خدمة لبعض المصالح المتعلقة بالثروة النفطية (السبيطلي، 2017)، هذا الأمر جعل للتأثير الخارجي دوراً سلبياً في أداء الحكومات، خاصة في ظل الانقسام السياسي الذي يتغذى على التدخلات الدولية الداعمة لمختلف الفرقاء السياسيين. علماً بأن التأثير الخارجي متعدد الأغراض، ففي حين أن تدخلات بعض الدول قائمة بالأساس على الظفر بالحصص

الأكبر من الفرص الهائلة للتنمية المتوقعة لليبيا. إلا أن بعض الدول لا يمكن نفي محاولاتها الحثيثة لإعاقه نهوض ليبيا لأسباب تنافسية إقليمية. هذا الأمر ما زال يفاقم عجز الحكومة عن وضع أي سياسات تمس هذه الفرص والاستثمارات الواعدة للدولة الليبية.

## خاتمة

منذ الانتقال التاريخي الذي شهدته ليبيا خلال عام 2011 ما تزال الحكومات المتعاقبة تواجه مشاكل جمة في صناعة سياسات عامة تنقل البلاد إلى مرحلة الدولة. لقد عرضت هذه الورقة ملامح القصور في عملية رسم السياسات في الدولة الليبية. إذ لا يمكن لأي دولة تحقيق معدلات مرضية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية دون العمل على رسم وتنفيذ سياسات عامة تُترجم لاحقاً إلى برامج وخطط لحل المشاكل العاجلة أو الإستراتيجية للمواطنين. الورقة استعرضت العوامل التي أسهمت في قصور الحكومات الليبية المتعلقة برسم صناعة سياسات عامة فاعلة. وهي عوامل لها جذورها التاريخية بسبب حكم البلاد ما يفوق أربعين عاماً بنظام سياسي موغل في التطرف الأيديولوجي دائم التبدل. لذلك ورثت الحكومات الجديدة مشكلة هشاشة البناء المؤسسي الموروث للدولة الليبية الذي هو عاجز عن رسم وتنفيذ أي سياسة عامة فاعلة لعدم توفر البنية المؤسسية التكاملية لرسم وتنفيذ وتقييم برامج السياسات، لأن البنية المؤسسية للدولة الليبية لا يتكامل فيها أدوار التخطيط والتنفيذ والرقابة والمراجعة. وهي بنية إدارية مترهلة عديمة الفاعلية ويمكن استغلالها بسهولة من قبل شبكات الفساد والتهرب الضريبي وغيرها (Porter, 2006). ولعل من مؤشرات هذا العجز المؤسسي، عدم فاعلية التقارير السنوية لديوان المحاسبة رغم رصد المئات من حالات الفساد المالي والإداري بمختلف الهيئات والمصالح الحكومية. كل ذلك لم يحدث الزخم الشعبي الكافي لمحاربة الفساد وهو أمر يعود في أساسه إلى عوامل ثقافية واجتماعية. وأخيراً فإن السياسات القديمة الخاطئة أو الفاقدة للصلاحيات ما تزال سارية دون مجابهة، مما يجعل أزمات الحكومات الليبية قائمة.

## المراجع العربية

أحمد، أ، (2022)، مهددات أمن الحدود في إفريقيا: المظاهر والأسباب وسياسات الاستجابة. مجلة السياسة والاقتصاد، 14(13)، 1-26.

الأحمر، مولدي، (2016)، خصوصيات ليبيا الحديثة في جيوبولوتيك حركة السكان في المتوسط، شؤون ليبيا، العدد الأول، أغسطس 2016.

الزازية ستيتي، (2015)، الدولة الربيعية في البلدان العربية، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، (18).

الشيخ، محمد، (2015)، ليبيا بين جماعات العنف والديمقراطية المتعثرة، مجلة المستقبل العربي، العدد 432، ص (136، 124).

- آلموندج، وآخرون، السياسة المقارنة: إطار نظري، ترجمة: محمد زاهي بشير المغيربي (بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، 1996) (ص، 272، 273)
- القويضي، يوسف صالح، (2007)، أثر التغيرات الهيكلية على تنفيذ السياسة الوطنية للمعلومات في ليبيا، مؤتمر السياسات العامة، بنغازي 13-11 يونيو، 2007.
- السببيلي، محمد، (2017)، الأزمة الليبية بين التدخلات الدولية والوساطات الإقليمية، سلسلة دراسات (25)، يوليو (2017)، مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية. ردمك: 348 - 8206 - 603 - 9. الرياض.
- المدني، م، أ. أ. & محيي الدين أحمد، (2020)، تأثير القبيلة الليبية على تحقيق التنمية المستدامة، دراسة تحليلية. المجلة العربية للدراسات الجغرافية، 3(4)، 75-100.
- بن إسماعيل، عياد ظاهر، (2018)، دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة في ليبيا، مجلة آفاق اقتصادية، 4 [7]، 2018، متاح عبر الموقع: [www.afaq.elmergib.edu.ly](http://www.afaq.elmergib.edu.ly)، تاريخ آخر زيارة: 2020-9-24.
- سلطان، جاسم، (2013) الجغرافيا والحلم العربي القادم جيوبوليتيك عندما تتحدث الجغرافيا، دار تمكين بلابحاث والنشر، الطبعة الأولى. 7-899-431-614-978، ص 10. ردمك.
- قنديل، أماني، (1987)، تحميل السياسات العامة كأحد مداخل النظم السياسية في: علي الدين هلال وآخرون : اتجاهات حديثة في علم السياسة، مركز البحوث والدراسات السياسية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1987، ص 106.
- زاوي، كريمة، (2015)، دور غرف التفكير في صنع السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، جامعة أم البواقي، 2015.
- حمود، محمد علي و سلطان، إسراء حامد، (2016)، آلية صنع السياسات العامة في إقليم كردستان، مجلة تكريت للعلوم السياسية، المجلد 3، السنة 3، العدد 5، مارس 2016. ISSN: 2073 \_\_ 1140.
- حسين، مها يحيى محمد أحمد، (2018)، تحليل السياسات العامة: التطور والمنهجية. مجلة جامعة الإس ندرية للعلوم الإدارية، 55(1)، 219-255.
- شامية، عبدالله محمد، (2016)، السياسات الاقتصادية والعامة ومتطلبات النجاح، منشورات المنظمة الليبية للسياسات والإستراتيجيات، مايو 2016. <http://loopsresearch.org/projects/view/77/?lang=ara>. تاريخ آخر زيارة 7/10/2020.
- منظمة الإسكوا (2019) دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، متاح عبر الموقع: <https://www.unescwa.org/file/99691/download?token=isylF9HN>. تاريخ آخر زيارة 7/10/2020.
- محمد، عبدالمجيد حسين، (2014)، الحكومة الإلكترونية ودورها في إدارة الشؤون المحلية في الدول النامية ذات

الأقاليم المتباعدة جغرافياً: ليبيا نموذجاً، المؤتمر الدولي الثالث للهندسة والتقنيات المتقدمة، 26-27 ديسمبر، 2014، كولايمبور، ماليزيا.

خضيرات، عمر ياسين والشدوح، عماد مصطفى، (2015)، أثر مؤشرات الحاكمية الرشيدة على الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول العربية المنارة، المجلد 21، العدد 3، (283).

جواد، عباس حسين وعبد، ارزوقي عباس، (2004)، صياغة السياسات العامة (إطار منهجي)، مجلة جامعة أهل البيت عليهم السلام، العدد 1، صفحة 138-169، متاح عبر الموقع الإلكتروني: <https://abu.edu.iq/research/articles/%D8%B5%D9%8A%D8%A7%D8%BA%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9-%D8%A3%D8%B7%D8%A7-%D8%B1-%D9%85%D9%86%D9%87%D8%AC%D9%8A> تاريخ آخر زيارة: 27-9-2020.

ديوان المحاسبة الليبي، التقرير السنوي 2018.

صوان & عبدالله، (2022)، الفشل الدولاتي في ليبيا ودوره في بروز التهديدات الأمنية الجديدة داخل منطقة المغرب العربي "الجزائر، تونس".

### المراجع باللغة الانجليزية

Aliboni, R. (2017). A Hard Diplomatic Transition in Libya: What Response from the EU and the 5+5 Dialogue? IN: "Conflict in Libya: a multidimensional crisis. State of Play and Paths towards a Sustainable Peace", European Institute of the Mediterranean IEMed. 2017, pp-33

Eaton, T. (2018). Libya: Rich in Oil, Leaking Fuel, Chatham House's project exploring the development of Libya's conflict economy. <https://chathamhouse.shorthand-stories.com/libya-rich-in-oil-leaking-fuel/index.html>, Accessed on: 04/10/2020

(Faleg, G. (2016). A stable Libya would close the door to Daesh. CEPS Policy Brief. (340

Molokwane, T. and Lukamba, M. T. (2018) Citizen Involvement in the Formulation of Public Policy, The 3rd Annual International Conference on Public Administration and Development Alternatives 04 - 06 July 2018. Stellenbosch University

Mottaghi, L. (2016). The Impact of War and Peace in MENA (No. 24384). The World Bank

Mohamed, A. H. (2017). E-Government as a Tool for Stability and Socio-Economic development in Post-Conflict Libya. African Journal of information systems

Porter, M. E. (2006). Libya at the dawn of new Era: Improving competitiveness in the global economy. The general planning council of Libya