ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) المجلد 20/ العدد1
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

Received التسلم	Revised التعديل	Accepted القبول	ORCID حساب
2026-04-06	2026-04-27	2026-05-02	orcid.org/0000-0000-0000-0000

أثر المنظور المؤسسي القانوني في السياسات العامة:

دراسة في إشكاليات وتحديات المرحلة الانتقالية في ليبيا

The Impact of the Legal-Institutional Perspective on Public Policy:
A Study of the Problems and Challenges of the Transitional Phase in Libya

د. طه محمد والي

أستاذ مشارك-قسم العلوم السياسية -كلية الاقتصاد والتجارة-الجامعة الأسمرية الإسلامية

t.wali@asmarya.edu.ly

Abstract

This study aims to analyze and evaluate the reality of formulating, implementing, and evaluating public policies in post-2011 Libya, particularly in light of the structural challenges imposed by the outcomes of the political transition process. These challenges are characterized by political division, institutional weakness, and the growing influence of non-state actors.

The study addresses several pivotal questions: How has the process of formulating, implementing, and evaluating public policy been conducted in Libya since 2011? Does this process align with the established legal-institutional framework? What are the primary challenges facing this process, and how has the fragility of formal institutions impacted the effectiveness and success of these policies?

Adopting a descriptive-analytical and critical approach, the study utilizes the legal-institutional framework to define the roles of various actors within the Libyan political system. The findings reveal a profound institutional deviation that has led to the dominance of parallel forces over sovereign functions and the erosion of the "monopoly on

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) المجلد 20/ العدد1
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

the legitimate use of physical force" by formal institutions due to political fragmentation and legislative duality. Furthermore, the study highlights a blockage in evaluation and financial oversight channels, and the transformation of sovereign bodies into instruments of political conflict. Consequently, ambitious legal texts—such as the Local Administration Law—have remained mere formal structures lacking an environment conducive to implementation.

Keywords: Public Policy-Making, Libya, Policy Evaluation, Institutionalization, Institutional Fragmentation

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل وتقييم واقع صنع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة في ليبيا ما بعد عام 2011م، خاصة في ظل التحديات البنيوية التي فرضتها نتائج عملية الانتقال السياسي المتمثلة في: الانقسام السياسي، وضعف المؤسسات وتزايد نفوذ الفواعل غير الرسمية.

وتنطلق الدراسة من التساؤلات المحورية التالية :كيف تتم عملية صنع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة في ليبيا بعد عام 2011، وهل تتوافق هذه العملية مع الإطار المؤسسي القانوني للسياسات العامة في ليبيا، وما هي أبرز التحديات التي تواجه هذه العملية، وكيف أثّر ضعف وهشاشة المؤسسات الرسمية على فعالية ونجاح هذه السياسات؟

تعتمد الدراسة في مقاربتها على المنهج الوصفي التحليلي والمنهج النقدي مع الأخذ بالاقتراب القانوني-المؤسسي لتحديد أدوار الفواعل داخل النظام السياسي الليبي، حيث كشفت النتائج عن انحراف مؤسسي أدى لهيمنة القوى الموازية على الوظائف السيادية، وتآكل سلطة الإكراه المادي المشروع للمؤسسات الرسمية نتيجة الانقسام والازدواجية التشريعية. كما أظهرت الدراسة انسداداً في قنوات التقييم والرقابة المالية، وتحول الأجهزة السيادية إلى أدوات للصراع السياسي، مما جعل النصوص القانونية الطموحة -كقانون الإدارة المحلية-مجرد قوالب شكلية تفتقر لبيئة التنفيذ.

الكلمات المفتاحية: صنع السياسات العامة، ليبيا، تقييم السياسات، المأسسة، الانقسام المؤسسي.

المقدمة

تمثل السياسة العامة الأداة الجوهرية التي تعكس إرادة الدولة وتحول مواردها إلى واقع ملموس يحقق الاستقرار؛ وفي الحالة الليبية، مرت عملية صنع السياسات بمنعطفات بعد عام 2011، حيث تداخلت

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) 1 المجلد 20/ العدد
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

المرجعيات الدستورية (الإعلان الدستوري، الاتفاق السياسي، خارطة الطريق) مع واقع أمني وسياسي معقد.

عليه فإن هذه الدراسة تتناول صيرورة السياسة العامة في ليبيا، فاحصةً الأدوار التي تلعبها المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، ومحللةً الفجوة بين الأطر القانونية الطموحة والواقع الانتقالي المتأزم بفعل الانقسام السياسي والمثقل بالانقسام المؤسسي القانوني.

مشكلة الدراسة:

تتمحور المشكلة في التساؤل التالي :كيف تتشكل وتنفذ السياسات العامة في ظل هشاشة المؤسسات الرسمية الليبية؟ وما هي التحديات القانونية والهيكلية التي أدت إلى انحراف هذه السياسات عن أهدافها التنموية خلال المرحلة الانتقالية؟

الأسئلة الفرعية:

1. ما هي الأطر الدستورية والقانونية الحاكمة لصنع السياسات العامة في ليبيا، وهل تتماشى هذه النصوص مع معايير المؤسسية (التكيف، والتعقيد، والاستقلالية، والتكاملية)؟
2. كيف أثر الانقسام السياسي ووجود الفواعل الموازية على الدورة الوظيفية للسياسات العامة (صنعاً وتنفيذاً)، وما هي معوقات تحويل النصوص القانونية إلى برامج عمل ميدانية؟
3. إلى أي مدى ساهمت هشاشة البناء المؤسسي في تآكل سلطة الإكراه المادي المشروع، وما هي السبل الإجرائية المقترحة لضمان الاستمرار الإداري وتحسين الأداء الانتقالي؟

الفرضية:

يرتبط تعثر وضعف عمليات السياسات العامة في ليبيا ما بعد 2011م بضعف وهشاشة البناء المؤسسي والقانوني للدولة، مما أدى إلى عجز الأجهزة الرسمية عن تحويل النصوص القانونية إلى مخرجات فعلية في ظل بيئة انتقالية يغلب عليها الانقسام السياسي وتعدد مراكز القرار.

الفرضيات الفرعية:

1. تؤدي هيمنة الفواعل غير الرسمية (القوى الموازية) على مفاصل الدولة إلى فقدان المؤسسات السيادية لاستقلاليتها الوظيفية، مما يجعل عملية صنع السياسة العامة استجابة لمصالح فئوية وليس لمقتضيات الصالح العام.
2. الانقسام الإداري والازدواجية التشريعية أوجدتا فجوة بنيوية بين المدخلات القانونية والمخرجات التنفيذية.
3. يؤدي تآكل (سلطة الإكراه المادي المشروع) للدولة نتيجة انتشار السلاح وتعدد الأجسام الموازية إلى تحويل السياسات العامة من أدوات للتنظيم المجتمعي إلى مجرد نصوص قانونية جامدة تفتقر للقدرة على الإلزام.

أهمية الدراسة:

1. الأهمية العلمية :تكمن في تقديم قراءة نقدية مغايرة تتجاوز السرد الوصفي إلى التحليل الوظيفي؛ عبر توظيف معايير (هنتجتون) لقياس استقلالية وتكيف المؤسسات الليبية، مما يؤصل لمنهجية أكاديمية تربط بين النص القانوني والواقع السياسي المعقد.

2. الأهمية العملية: تبرز في تشخيص "الفجوة التنفيذية "ومعالجة معضلة تآكل سلطة الدولة أمام القوى الموازية، وتقديم توصيات إجرائية (وليست إنشائية) لصناع القرار تهدف لتعزيز الاستمرار الإداري وإصلاح هيكلية السياسات العامة في البيئات الانتقالية.

- أهداف الدراسة

1. تحليل وتوصيف البناء المؤسسي للسلطات التشريعية والتنفيذية والرقابية في التشريع الليبي المعاصر، وتحديد ملامح المأسسة في ظل المرجعيات الدستورية المتاحة.

2. رصد الاختصاصات القانونية لكل مؤسسة وتحديد نقاط التداخل أو التعارض في الصلاحيات التي أفرزتها المراحل الانتقالية، وكشف أثر هذا التداخل على وحدة القرار السياسي في المراحل الانتقالية.

3. تقييم فاعلية مراحل دورة السياسة العامة (صنعاً، تنفيذاً، وتقييماً) في ظل الأزمات الراهنة باستخدام نموذج (أندرسون)، وتفسير أسباب تعثر تحويل المخرجات التشريعية إلى واقع خدمي ملموس.

4. الوقوف على التحديات البنيوية والفنية التي تحول دون إنتاج سياسات عامة رصينة، مع التركيز على دور "الفواعل الموازية" في إضعاف القدرة التنفيذية للمؤسسات الرسمية.

المنهج المستخدم:

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي والمنهج النقدي كإطار عام، مع توظيف الاقتراب (القانوني-المؤسسي) كأداة تحليلية وسيطة لفحص الفجوة بين النص والأداء في البيئة الليبية وتحديد مكامن الخلل في توزيع الاختصاصات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والرقابية، وصولاً إلى تفسير أسباب تعثر المخرجات السياساتية وتحول الأجهزة السيادية إلى أدوات للصراع السياسي رغم وجود الأطر القانونية المنظمة؛ إضافة الى تحديد مدى قدرة المؤسسات الرسمية على الصمود ومقاومة الانحراف الوظيفي في ظل البيئة الانتقالية، مع تحليل القواعد التي تحكم سلوك الفواعل الرسمية وغير الرسمية داخل النظام السياسي.

حدود الدراسة:

1. الحدود المكانية: تمتد من إقرار الدولة الليبية بمؤسساتها العامة المركزية والمحلية.

2. الحدود الزمانية :تمتد من إقرار الإعلان الدستوري 2011 وحتى تفاهمات خارطة الطريق 2020 وتداعياتها الحالية.

3. الحدود الموضوعية: تركز الدراسة على عملية صنع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة في إطارها المؤسسي القانوني، وضمن تحديات المرحلة الانتقالية.

الدراسات السابقة

يمكن تقسيم الدراسات والأدبيات التي تناولت واقع السياسات العامة في ليبيا إلى عدة اتجاهات بحثية، وذلك على النحو التالي:

1. الاتجاه التنفيذي: تمثله دراسة (عز الدين، 2026) "الفجوة التنفيذية في السياسات العامة الليبية": التي ركزت على الفجوة التنفيذية الناتجة عن السيولة المؤسسية والانقسام السياسي الذي قطع التسلسل المنطقي لدورة السياسة العامة.
2. الاتجاه الإداري: برز في دراسة (عز الدين وأبو حجر، 2019) "إشكاليات التنمية الإدارية وأثرها على فاعلية المؤسسات السياسية في ليبيا": التي ربطت بين الترهل الإداري وضعف فاعلية المؤسسات السياسية، معتبرة الإصلاح الإداري مدخلاً للمأسسة.
3. الاتجاه التشاركي: تناولته دراسة (محمد، 2022) "دور المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني في صنع السياسات العامة وتنفيذها في ليبيا": حيث حللت الأدوار التكاملية بين القطاعين الرسمي والمدني، وكشفت عن تهميش الفواعل غير الرسمية نتيجة غياب الرؤية الوطنية الموحدة.
4. الاتجاه البيروقراطي: ركزت عليه دراسة (بن إسماعيل، 2018) "دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة في ليبيا": التي أظهرت تقويض دور الجهاز الإداري أمام الهيمنة السياسية، مما أفقد السياسات موضوعيتها المهنية.

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) 1 المجلد 20/ العدد
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

ما يميز الدراسة الحالية:

1. تتجاوز هذه الدراسة السرد الوصفي والإداري لتطرح منظوراً مؤسسياً تحليلياً يرتكز على ثلاثة أبعاد:
2. إجرائياً: توظيف معايير "هنتجتون" (التكيف، التعقيد، الاستقلالية، التكامل) كأداة قياس كمية وكيفية لصلابة المؤسسات.
3. سياقياً: تحليل أثر القوى الموازية (الجماعات المسلحة والقبيلة) على سيادة الدولة وسلطة الإكراه المشروع، وهو بُعد لم تتطرق له الدراسات السابقة بعمق.
4. نظرياً: الدمج بين نموذج "أندرسون" لدورة السياسة ونموذج "هنتجتون" للمأسسة، لتقديم رؤية شاملة تربط بين بنية المؤسسة وجودة مخرجاتها السياساتية.

تقسيمات الدراسة:

المبحث الأول: مفهوم السياسة العامة (الماهية، المرتكزات، والمنظورات التحليلية)

ينطلق هذا المبحث من ضرورة فك الاشتباك المفاهيمي بين السياسة العامة كمنهج عمل قصدي، وبين العمل السياسي الإجرائي والقرار الإداري المنفرد؛ حيث تُدرس السياسة العامة هنا بوصفها نظاماً هرمياً يرتكز على شرعية المؤسسة وسلطة الإكراه المادي المشروع. كما يسلط الضوء على "دورة حياة السياسة" ومراحل صيرورتها بدءاً من تعريف المشكلة العامة وصولاً إلى التغذية العكسية.

أيضا يستعرض هذا المبحث شبكة الفواعل الرسمية وغير الرسمية، محللاً أدوار السلطات الثلاث والبيروقراطية الحكومية، ومقارنتها بقوى الضغط المجتمعي والمؤثرين الدوليين، وذلك ضمن إطار تحليلي يركز على الاقتراب المؤسسي القانوني؛ لتهيئة الأرضية النظرية اللازمة لفهم التحديات الهيكلية التي تواجه السياسة العامة في البيئة الليبية المعاصرة.

المطلب الأول: ماهية السياسة العامة

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) المجلد 20/ العدد1
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

أولاً-التطور والماهية:

لم تكن السياسة العامة وليدة الصدفة، بل نتاج تطور منهجي؛ حيث تبلورت علمياً في الخمسينيات مع هارولد لاسويل الذي ركز على العمليات التبادلية للقيم والمنافع. ومع صعود المدرسة السلوكية، انتقل التركيز من وصف الأبنية الجامدة إلى تحليل المخرجات (السياسات) كديناميكية اجتماعية (بوريش، 2013، ص131).

وتتعدد تعريفات السياسة العامة تبعا لزاوية النظر؛ فيعرفها توماس داي وظيفياً بأنها: "كل ما تختار الحكومة فعله أو الامتناع عن فعله "(حمود، 2020، ص308)، بينما يصفها ديفيد إيستون بأنها "توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة "(السطي والدرسي، 2022، ص3). أما جيمس أندرسون، فيراها "برنامج عمل قصدي يهدف لتحقيق غايات محددة " (الخزرجي، 2004، ص27).

ثانياً-المرتكزات والخصائص:

تستند السياسة العامة إلى عدة خصائص جوهرية: فهي فعل مؤسسي رسمي، وتتمتع بسلطة شرعية إلزامية، وهي نشاط هادف يستجيب لمطالب واقعية، وتعتمد على الإكراه المخطط له عمداً والمقبول اجتماعياً لاستناده إلى القانون (حسين، 2021، ص116).

ثالثاً-الإطار التحليلي (القانوني المؤسسي) :

تركز النظرية القانونية -المؤسساتية للسياسة العامة على الهيكل التنظيمي الحكومي أي الأبنية داخل النظام. فالمؤسسات الحكومية (التشريعية والتنفيذية) هي التي تمنح السياسة العامة صبغتها الإلزامية. وفي إطار تحليل النظم، تُعد المؤسسة هي "الصندوق الأسود" الذي يستقبل المدخلات ويصبغها بصبغة الشرعية والعمومية .السياسة العامة هنا هي الأداة التي يستخدمها النظام لممارسة سلطة الإكراه المادي المشروع لضمان انصياع البيئة لقراراته (المنوفي، 1987، ص287؛ خشيم 2021، ص46). كما أن السياسة العامة هنا ليست مجرد عملية سلوكية، بل هي منتج قانوني صادر عن مؤسسات ذات

اختصاصات محددة بموجب التشريعات النافذة كالإعلان الدستوري والقوانين والاتفاقيات السياسية (الصبيحي، 2019، ص24)

وبينما ركز المنظور التقليدي على الأطر القانونية الشكلية، تهتم الرؤية الحديثة بقياس فاعلية هذه المؤسسات وكفاءة الأداء. ولتعميق التحليل، يتم استدعاء معايير (صموئيل هنتجتون) الأربعة لقياس المأسسة :التكيف، التعقيد، الاستقلالية، والتماسك (العنبكي والعقابي، 2015، ص65).

المطلب الثاني: صيرورة السياسة العامة وشبكة الفواعل (الرسمية وغير الرسمية)

تمثل عملية صنع السياسة العامة المحرك الرئيسي للنظام السياسي، فهي عملية حركية بالغة الحساسية، لا تقتصر على الجانب الإداري الفني، بل تمتد لتشمل تفاعلات القوة والصراع والمساومة بين مختلف الفاعلين.

أولاً: خصائص ومراحل دورة السياسة العامة تتسم عملية الصنع بالشرعية القانونية، والديناميكية نتيجة تفاعل المؤسسات مع البيئة، والشمولية لاستهدافها المصلحة العامة (السطي، 2022، ص4). وتمر هذه العملية بسبع مراحل متداخلة (الخزرجي، 2004، ص ص142-163 :172؛ العالم،2016، ص164):

1. تحديد المشكلة :تحويل القضايا المجتمعية إلى مشكلات تستوجب التدخل.
2. إدراجها في جدول الأعمال :نقل المشكلة إلى قائمة أولويات صانع القرار.
3. صياغة المقترحات :تشخيص البدائل المتاحة من قبل الفنيين والسياسيين.
4. الاعتماد والإقرار :إضفاء الصبغة القانونية الملزمة على البديل المختار.
5. التنفيذ :تحويل النصوص إلى واقع عبر الأجهزة الإدارية والموارد المتاحة.

6. التقويم :قياس الأداء ومقارنة المخرجات بالأهداف المرسومة.

7. التغذية العكسية :إعادة تدفق المعلومات لتعديل أو تطوير السياسة (المنوفي، 1989، ص294).

ثانياً: الفواعل الرسميون (المؤسسات الدستورية)

هم الأطراف التي تمتلك صلاحيات قانونية مباشرة في صنع وتنفيذ السياسات (أندرسون، 1998، ص55):

- الدستور :يحدد الإطار الحاكم والعلاقة التوازنية بين السلطات.
- السلطة التشريعية :تضطلع برسم السياسات وسن القوانين المنظمة لها.
- السلطة التنفيذية :المحرك المحوري لاقتراح السياسات والإشراف على تنفيذها، وقد تهيمن في النظم النامية على حساب استقلالية المؤسسات الأخرى (الحديثي، الخفاجي، 2006، ص16-17).
- السلطة القضائية :تراقب دستورية التنفيذ وتفسر النصوص، وتعتمد فاعليتها على درجة استقلاليتها المهنية.
- الجهاز الإداري (البيروقراطية): يضم الموظفين ذوي الخبرة الفنية. ورغم أن دوره التقليدي هو التنفيذ، إلا أنه يؤثر بقوة في الصنع؛ فيتولى الإداريون مهام التنظيم (بناء الأجهزة)، والتفسير (تحويل القوانين لتعليمات)، والتطبيق (العمل الميداني) (الحديثي، الخفاجي، 2006، ص 20).

ثالثاً: الفواعل غير الرسميين (قوى التأثير والضغط)

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) المجلد 20/ العدد1
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

لا يمتلكون سلطة إصدار قرارات ملزمة، لكنهم المحرك الأساسي لتحويل المطالب المجتمعية إلى سياسات، عبر فرض نفسها على الأجندة الحكومية بوسائل وتكتيكات ضغط متنوعة (أندرسون، 1998، ص36):

1. جماعات المصالح :تمارس ضغوطاً لتوجيه السياسات نحو مصالح منتسبيها عبر تزويد المشرعين بالبيانات الفنية.
2. الأحزاب السياسية :تعمل على تجميع المصالح وبلورتها في برامج انتخابية تسعى لتنفيذها عند الوصول للسلطة.
3. وسائل الإعلام والرأي العام :تلعب دوراً رقابياً وتوجيهياً يفرض حدوداً على الخيارات الحكومية.
4. الفواعل الخارجية :تشمل المنظمات الدولية والقوى الكبرى التي تفرض ضغوطاً تؤثر في صياغة السياسات الوطنية. (جواد وعبد، 2005، ص ص152: 155).

الخلاصة :إن السياسة العامة هي منتج ناتج عن التفاعل الصراعي والتوافقي بين مطالب الفواعل غير الرسمية وقدرة المؤسسات الرسمية على الاستجابة والإلزام ضمن الأطر الدستورية المتاحة.

المبحث الثاني: بنية السياسات العامة في ليبيا: الفواعل، المسارات

تتشكل السياسة العامة في ليبيا ضمن بيئة انتقالية معقدة، تتداخل فيها المرجعيات الدستورية مع نفوذ القوى الموازية، مما يفرز دورة سياساتية غير منتظمة. لذلك عند تحليل هذه السياسة لا يقتصر الامر على رصد القرارات الصادرة فحسب، بل يتطلب التعمق في الأبنية والهياكل التي تشكل النظام السياسي الليبي المعاصر.

المطلب الأول: صيرورة السياسة العامة وشبكة الفواعل (الرسمية وغير الرسمية)

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) المجلد 20/ العدد1
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

تمثل عملية صنع السياسة العامة المحرك الحيوي للنظام السياسي؛ فهي عملية ديناميكية تتجاوز البعد الإداري الفني لتشمل تفاعلات القوة والمساومة بين مختلف الفاعلين.

أولا: الفواعل الرسمية والمرجعيات الدستورية (المقاربة القانونية)

تستند صناعة السياسة العامة في ليبيا إلى شبكة معقدة من النصوص الانتقالية التي تحاول ضبط التوازن بين السلطات في بيئة تتسم بالسيولة السياسية. ويتمحور هذا الدور حول المرجعيات الحاكمة وتوزيع الاختصاصات الوظيفية بين الأجسام الرسمية.

1. المرجعية الدستورية والسياسية للسياسة العامة

تعتبر السياسة العامة في ليبيا نتاجاً لمرجعيات دستورية واتفاقات سياسية متراكمة، حيث تبرز العلاقة بين الدستور والسياسة العامة من خلال:

أ. الإعلان الدستوري (2011): هو الوثيقة القانونية الأعلى، حيث حدد هوية الدولة وأرسى مبادئ ممارسة السلطة. وتعتبر كافة السياسات العامة ملزمة بالتقيد بما ورد فيه من اهداف ومبادئ وقواعد حاكمة.

ب. الاتفاق السياسي الليبي (2015): أضاف بُعداً مؤسسياً جديداً عبر إرساء مبادئ الفصل بين السلطات والرقابة المتبادلة، معتبراً أن نجاح السياسات مرهون بتكامل المؤسسات واحترام استقلال القضاء.

ج. خارطة الطريق (2020): حددت ملامح المرحلة التمهيدية، معتبرة توحيد المؤسسات وتنظيم الانتخابات أولويات قصوى للسياسة العامة العليا للدولة (خارطة الطريق، 2020م).

2. استقلالية المؤسسات الرسمية وتوزيع أدوار السياسة العامة

يتحدد نجاح السياسة العامة بمدى التزام كل سلطة باختصاصاتها الدستورية والقانونية، وهو ما تضمنته النصوص الليبية التالية:

- السلطة التشريعية (مجلس النواب):

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) المجلد 20/ العدد1
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

وفقاً للإعلان الدستوري "مادة 30"(التعديل الدستوري السابع 2014م، والحادي عشر2018م) وخارطة الطريق"2020"، وقانون النظام الداخلي للبرلمان لعام 2014-يتولى مجلس النواب كسلطة تشريعية رسم وإقرار السياسة العامة؛ وتبرز أهميته في السياسة العامة من خلال:

أ. إقرار التشريعات العامة للمرحلة الانتقالية والسياسة العامة المقدمة من الحكومة.

ب. منح الثقة للحكومة ومساءلتها عن تنفيذ السياسات العامة والبرامج الوطنية.

ج. اعتماد الميزانية العامة للدولة التي تمثل التمويل الفعلي للسياسات.

بالمقابل، يضطلع المجلس الأعلى للدولة بدور استشاري ملزم (بناء على الاتفاق السياسي 2015)، حيث يدرس ويقترح السياسات والتوصيات اللازمة حول مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفقا لبرامج عمل الحكومة واولوياتها (خوجة، والي, 2024، ص157).

ويساعد مجلس النواب في رسم السياسة العامة مجلس التخطيط الوطني (قانون رقم 13 لسنة 2000م) باعتباره أعلى سلطة ومؤسسة فنية للتخطيط والتنمية على مستوى الدول الليبية، والجهاز الفني للسلطة التشريعية، ويختص بدراسة واقتراح سياسات التحول الاقتصادي والاجتماعي من خلال ما يعرض عليه من الجهات المعنية، إضافة الى تقديم التقارير التقويمية حولها (خوجة، والي, 2024، ص156).

وبشكل عام يمكن القول إن دور السلطة التشريعية في ليبيا قد يكون حاسماً في صنع السياسة العامة ورسمها، وقد ينحصر أحياناً في الموافقة الرسمية فقط، وفي هذا السياق فإن تأثير السلطة التشريعية في صنع السياسة العامة يعتبر محدوداً-ويمكن القول إنه سلبي-خصوصاً ما يتعلق بإقرار المزايا المالية، إذ عمدت المؤسسة إلى إقرار تعديل بعض أحكام القوانين لصالحها بسبب عدم وفرة آليات الرقابة من قبل الرأي العام (محمد، 2022، ص474).

- السلطة التنفيذية الموحدة (المجلس الرئاسي وحكومة الوحدة الوطنية)

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) المجلد 20/ العدد1
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

بناء على (الإعلان الدستوري، الاتفاق السياسي، خارطة الطريق) تستمد السلطة التنفيذية في النظام السياسي الليبي الانتقالي شرعيتها وصلاحياتها من منظومة قانونية وسياسية متكاملة، تبدأ من الإعلان الدستوري المؤقت (2011) الذي يمثل المرجعية العليا ومصدر المشروعية لكافة السلطات والمؤسسات؛ حيث يحدد الإعلان دور السلطة التنفيذية بوصفها الأداة المسؤولة عن تسيير القطاعات المختلفة وتسيير السياسة العامة وفق ما يرسمه المجلس التشريعي.

وتتوزع المهام التنفيذية بين عدة مسؤوليات وظيفيه:

- المجلس الرئاسي :يختص بالجانب السيادي للسياسة العامة (الدفاعية، والخارجية، والمصالحة الوطنية) وفق خارطة الطريق 2020.

- حكومة الوحدة الوطنية :هي الهيئة الإدارية العليا المسؤولة عن اقتراح وتنفيذ السياسات. وتشمل مهامها إعداد الموازنة مشروع الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي، إصدار اللوائح والقرارات التنظيمية بحسب الحاجة لتنفيذ برنامج الحكومة وفقاً للتشريعات النافذة، وإدارة الأزمات الطارئة(خارطة الطريق 2020؛ قرار 710 لسنة 2023).

- المستوى الاستشاري والفني :يبرز دور ديوان مجلس الوزراء في ضمان جودة القرارات، أما وزارة التخطيط فهي الأداة التنفيذية والذراع الفني لمجلس الوزراء في رسم السياسات التنموية (قرار 2012/137)، بينما مجلس التطوير الاقتصادي والاجتماعي يمثل جهة الدعم الاستشاري للحكومة، حيث يتولى تقديم الدراسات والبحوث لتقييم التشريعات والسياسات، وتقديم مبادرات تهدف لتهيئة أسباب التنمية الشاملة، مما يساعد القيادة السياسية على اتخاذ قرارات مبنية على أسس علمية (قرار 2014/45).

- نظام المسؤولية وتوزيع المهام التنفيذية :تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها الذي يشرف على أعمالها ويوجهها، وله الحق في تفويض بعض مهامه لنائبيه أو أحد الوزراء بشكل مؤقت، كما

يعد الوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسة الحكومية كل في قطاعه؛ وهم مسؤولون فردياً عن أعمال وزاراتهم، ومشتركون (تضامنياً) مع رئيس الحكومة أمام القضاء عن السياسة العامة للوزارة (الاتفاق السياسي 2015 / خارطة الطريق 2020).

تتسم المؤسسة التنفيذية في ليبيا بحالة من الضعف البنيوي والإخفاق الوظيفي الذي انعكس سلباً على كفاءة الأداء الحكومي، حيث تجلى ذلك في عجز القيادات السياسية عن صياغة استراتيجيات ناجعة لمعالجة الأزمات المتراكمة، بالتوازي مع تغول السلطة التشريعية وهيمنتها على مفاصل القرار التنفيذي. وقد تفاقمت هذه المعضلة جراء الانقسام السياسي الذي طال المؤسسات السيادية منذ عام 2014، وما رافقه من تضخم في الهياكل الوزارية نتيجة لمنطق المحاصصة الجهوية والقبلية الذي أملته التوازنات السياسية على حساب معايير الكفاءة، مما يؤكد عمق الأزمة السياسية البنيوية التي تعانيها الدولة. كما ساهمت ظاهرة التوسع في تعيين مستشارين غير مؤهلين تخصصياً في ضعف الجهاز الإداري وإعاقة سلاسة اتخاذ القرارات الرشيدة، وهو ما أدى في المحصلة إلى إخفاق السلطة التنفيذية في إنفاذ السياسة العامة خاصة في ملف الأمن القومي، وتحديداً في شقه المتعلق بالأمن الشخصي للأفراد؛ إذ تبرز فجوة واضحة بين الالتزامات المفترضة والواقع الفعلي، في ظل غياب مقاربات أمنية شاملة تجعل من أمن المواطن غايتها الأساسية بدلاً من التركيز على حماية مراكز السلطة والنظام (محمد، 2022، ص474).

- السلطة القضائية والأجهزة الرقابية

يستند الأداء السليم للدولة إلى إيجاد توازن مرن بين السلطات، حيث تمثل الجهات القضائية والرقابية الضمانة الأساسية لمنع انحراف السياسة العامة عن مسارها الوطني. ويتم ضبط هذا التوازن من خلال المحاور التالية:

أ. المبادئ الحاكمة واستقلالية القضاء

- أكدت الوثائق السياسية والدستورية على ضرورة الفصل بين السلطات لضمان عدم تجاوز المؤسسات لصلاحياتها، والالتزام بمبدأ احترام القضاء ونزاهته وحياده، وهو ما يمثل الركيزة

الأساسية لضمان عدم خروج السياسات العامة عن الإطار الدستوري والقانوني (المبادئ الحاكمة، الفقرتان 3 ،9، الاتفاق السياسي 2015).

- القضاء المستقل :بموجب الإعلان الدستوري (مادة 32)، يراقب القضاء مشروعية القرارات الإدارية. وقد تعزز هذا الدور بإنشاء المحكمة الدستورية العليا (قانون 2023/5) التي تختص بالرقابة على دستورية القوانين.

ب. رقابة البرلمان: نص الإعلان الدستوري الليبي فيما يخص الرقابة في ليبيا على وجوب رقابة متبادلة بين السلطات الرئيسية في الدولة (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية)، حيث تباشر السلطة التشريعية في ليبيا المتمثلة بمجلس النواب الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية والجهات التابعة لها وفق (قانون رقم 4لسنة 2014)؛ وتتضمن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب عن طريق المسائلة والاستجواب والتحقيق وطلب المعلومات والزيارات التفقدية للوزارات، إضافة الى الرقابة التي تقوم بها اللجان البرلمانية المتخصصة الاثنا وعشرون(عاشور، والي، 2023،ص ص 168-169).

ج. الأجهزة الرقابية ودورها في تقييم وحماية السياسة العامة

تتمثل المهمة الجوهرية لمؤسسات المراقبة والتقييم في ضمان عدم انحراف السياسة العامة عن أهدافها الوطنية أو إطارها الدستوري، ويتم ذلك عبر ثلاث مسارات تكاملية:

أ. هيئة الرقابة الإدارية (قانون 2013/20): تُمارس الهيئة دورها كأداة لتقييم الأداء الإداري ومدى التزام الموظفين العموميين بتنفيذ القوانين، مما يسمح بكشف أوجه القصور في تنفيذ السياسة العامة.

ب. ديوان المحاسبة (قانون 2013/19) :يمارس رقابة الأداء والالتزام لضمان أن الإنفاق المالي يخدم أهداف السياسة العامة المعتمدة.

ج. هيئة مكافحة الفساد (قانون 2014/11) :تعمل على تحصين السياسة العامة من المحسوبية وضمان نزاهة القطاعات الحكومية.

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) المجلد 20/ العدد1
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

الخلاصة :إن تضافر جهود هذه الأجهزة يضمن أن دورة السياسة العامة لا تنتهي عند التنفيذ، بل تخضع لتقييم مستمر :إدارياً (عبر هيئة الرقابة)، ومالياً (عبر ديوان المحاسبة)، وأخلاقياً/قانونياً (عبر هيئة مكافحة الفساد)، مما يشكل منظومة متكاملة لتقييم الأداء وحماية الدولة من الانحراف المؤسسي.

- الجهاز الإداري (البيروقراطية الفنية) مرحلة تنفيذ السياسة العامة

هنا يبرز دور "متخذي السياسات الثانويين" الجهاز الإداري الذي يمتلك القدرة على إنجاح أو إعاقة السياسات وفي المقابل تحويل الخطط إلى خدمات ومشروعات ملموسة:

- البيروقراطية الفنية: الإدارات العامة في الوزارات (مثل الصحة، التخطيط، المالية)، فهي التي تضع التفاصيل التنفيذية وتصدر التفويضات المالية، مما يمنحها سلطة فعلية في توجيه السياسة في مجال اختصاصها. على سبيل المثال، وزارة الصحة (قرار 38 لسنة 2012) تتولى تنفيذ السياسة الدوائية ومراقبة الجودة، بينما وزارة المالية (قرار 2012/68) تتولى إدارة الموارد المالية للدولة عبر تنفيذ السياسات المالية، وإعداد الميزانية العامة والحسابات الختامية، والمشاركة في اقتراح التشريعات المنظمة للسياسات النقدية والتنموية، كما تضمن تدفق الأموال عبر مراقبين ماليين في كل وحدة إدارية لضمان أن الصرف يتم وفقاً للسياسة المالية المعتمدة.

- وكلاء الوزارات: يمارس الوكلاء دوراً حيوياً في مأسسة وتفسير السياسات العامة داخل كل وزارة وتحويلها إلى خطط تشغيلية يومية، والإشراف على الجهاز الإداري لضمان التنفيذ؛ فهم المسؤولون عن اقتراح ووضع خطط تنفيذ رؤى الوزارة وتحويل قرارات الوزير إلى تعليمات إدارية يومية (قرار رقم 1 لسنة 2012) (قرار رقم 799 لسنة 2022).

- وزارة الحكم المحلي والبلديات: يتم تنفيذ السياسات محلياً عبر (الهيكل التنظيمي الموحد للبلديات)، حيث تنتقل السياسة العامة من المركز إلى المستوى المحلي لضمان وصول الخدمات للمواطن، وهو ما يعزز استقرار السياسات وتماسكها الاجتماعي؛ مما يقلل من المركزية الإدارية.

حيث تعتبر الإدارة المحلية (المحافظات والبلديات) جهات تنفيذية ثانوية تعمل في إطار اللامركزية؛ فقانون (الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012، والقرار رقم 1500 لسنة 2022) يمنحان البلديات دوراً تنفيذياً مباشراً للصرف على المرافق المحلية (مياه، صرف صحي، طرق محلية) وتنفذيها عبر عمداء البلديات لضمان اللامركزية ووصول الخدمة للمواطن مباشرة. كما يعمل الهيكل الموحد على توحيد آليات العمل في كافة البلديات الليبية، مما يضمن تنفيذ السياسة العامة للدولة بشكل متسق ومنظم في جميع الأقاليم، مع الحفاظ على مرونة الإدارة المحلية في معالجة المشاكل الخاصة بكل بلدية. بينما يبرز دور وزارة الحكم المحلي في إعداد وصياغة المنشورات والتعميمات، وتقديم المقترحات والدراسات حول القوانين لتمكين الوزارة من تحقيق مهامها، مما يجعلها أداة تفسيرية للسياسة العامة، كما تساهم إدارات الوزارة في وضع الأهداف العامة للخطة الاستراتيجية وتحويلها إلى خطط تشغيلية، مع تقديم تقارير دورية عن نسب الإنجاز، مما يضمن تدفق المعلومات من أسفل إلى أعلى (قرار رقم 660 لسنة 2021).

في الختام إن نجاح السياسة العامة في ليبيا مرهون بمدى احترام (الإعلان الدستوري) في توزيع الصلاحيات بين البرلمان والرئاسي والحكومة، خاصة وأن الجهاز الإداري التابع لها يمتلك هيكلية ضخمة (دواوين، إدارات عامة، مكاتب فنية) هي التي تضع التفاصيل التي قد تغيب عن المشرعين؛ كما إن فعالية هذه السياسات في ليبيا تظل مرتبطة بمدى استقلالية القضاء والمؤسسات الرقابية عن ضغوط السلطة التنفيذية.

ثانيا: تحليل دور القوى غير الرسمية في البيئة السياسية الليبية

تلعب القوى غير الرسمية دور الفاعل الموازي الذي قد يدعم أو يعيق تنفيذ السياسات العامة. ويمكن تفصيل هذا الدور من خلال المحاور التالية:

1- المؤسسة القبيلة: من الدور الاجتماعي إلى الفاعل السياسي

تمثل القبيلة في ليبيا الضامن الاجتماعي الأقوى في ظل ضعف مؤسسات الدولة، وقد تطور دورها من التكافل الاجتماعي إلى التأثير المباشر في السياسة العامة (محمد، 2022، ص ص، 478 ،479).

- الجماعات المسلحة كجماعات ضغط

تحولت الجماعات المسلحة من أدوات للثورة إلى قوى ضاغطة تتحكم في مخرجات السياسة العامة، فقد مارست هذه الجماعات نفوذاً مباشراً على الحكومات المتعاقبة للحصول على امتيازات مالية وتعيينات في مفاصل الدولة، مما أدى إلى استشراء الفساد الإداري وعرقلة تنفيذ السياسات الوطنية الموحدة (محمد، 2022، ص481).

2- منظمات المجتمع المدني:

تستمد هذه المنظمات شرعيتها من الإعلان الدستوري (المادة (15) ومن خارطة الطريق التي طالبت برفع القيود عنها. كما كفلت اللائحة رقم (1) لسنة 2016 لهذه المنظمات حق الحصول على المعلومات، وتقييم أداء مؤسسات الدولة، وتقديم مقترحات لتطويرها. وهي بذلك تمثل الرقابة الشعبية الضرورية لضمان شفافية الحكومة.

ولكن رغم الانتشار العددي لها، يظل أثرها محدوداً بسبب استمرار العمل بالقانون المقيد رقم (19) لسنة 2003، إضافة إلى التحديات الأمنية واستهداف النشطاء، مما أدى لغياب الرقابة المجتمعية الفاعلة.

3- الأحزاب السياسية:

رغم إقرار قانون الأحزاب (2012/29)، إلا أن الممارسة الفعلية كشفت عن ضعف بنيوي يتمثل في الشعبوية وغياب البرامج الواضحة (محمد، 2022، ص479)؛ فبدلاً من أن تكون الأحزاب محضنة لصياغة السياسات البديلة، تحولت نتيجة الاستقطاب الحاد إلى جزء من مشكلة الانقسام المؤسسي، مما عمق الانسداد السياسي وعطل الوصول لتوافقات وطنية حول السياسات العليا.

في الختام يظهر التحليل أن السياسة العامة في ليبيا ليست نتاجاً صرفاً للمؤسسات الرسمية (مجلس وزراء، برلمان)، بل هي محصلة نهائية لضغوط الجماعات المسلحة، وتوافقات القبائل، وفي أدنى القائمة تأتي مقترحات المجتمع المدني والأحزاب.

المطلب الثاني: دورة السياسة العامة في ليبيا (المسارات الإجرائية والرقابية)

تتخذ السياسة العامة في ليبيا مساراً دائرياً يبدأ من التخطيط الاستراتيجي وينتهي بالرقابة والتقييم، محكوماً بمنظومة من القوانين والقرارات المنظمة، وذلك وفق الآتي:

1- مرحلة الصنع والصياغة (التخطيط والتشريع)

تستمد هذه المرحلة شرعيتها من الإعلان الدستوري الذي يمنح السلطة التشريعية حق وضع السياسة العامة، ومن الاتفاق السياسي وخارطة الطريق لعام 2020، التي جميعها توكل للحكومة رسم هذه السياسات؛ ليتم تحويل هذه التوجهات إلى خطط عمل عبر تحويل الأهداف الوطنية إلى خطط وبرامج، كما تدعمها في ذلك مؤسسات متخصصة كوزارة التخطيط ومجلس التطوير الاقتصادي؛ وهو ما ينسجم من الاتفاق السياسي الذي يخول للحكومة رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية (قرار 2014/45).

2- مرحلة التنفيذ واللامركزية (تفعيل الدور المحلي)

تنتقل السياسة من الإطار المركزي إلى حيز التنفيذ الفعلي عبر مستويين:

- السلطة التنفيذية المركزية :(مجلس الوزراء) بصفته المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة وفق المادة (26) من الإعلان الدستوري، حيث تتولى تحويل القوانين العامة إلى تعليمات ومنشورات (تفسير وتنظيم) كما يظهر في مهام المكاتب القانونية بالوزارات.

- البلديات :بموجب قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م، منحت البلديات الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، مما جعلها الأداة القانونية لتقليل المركزية وتنفيذ سياسات المرافق والخدمات محلياً، وهو ما أكدت عليه خارطة الطريق (المادة 6) بضرورة تمكين البلديات لتحسين مستوى معيشة المواطن.

3- مرحلة الرقابة والتقييم (ضمان المشروعية والنزاهة)

تعد هذه المرحلة الضمانة القانونية لسلامة دورة السياسة العامة، وتمارسها أجسام رقابية متخصصة منها رقابة مجلس النواب على السياسة العامة للسلطة التنفيذية، وديوان المحاسبة الذي يمارس رقابة الالتزام لضمان أن الإنفاق العام يخدم أهداف السياسة المعتمدة، وهيئة الرقابة الإدارية التي تراقب الأداء الوظيفي وتعالج القصور الإداري في تنفيذ الخطط، إضافة الى الرقابة الداخلية المتمثلة في إدارات التفتيش والمتابعة بالوزارات.

كما تُلزم كافة الهياكل التنظيمية (مثل المادة 18 من هيكل وزارة المالية أو المادة 8 من هيكل وزارة الحكم المحلي) الإدارات برفع تقارير دورية (شهرية وربع سنوية) تتضمن نسب الإنجاز. هذه التقارير هي الأداة الأساسية التي يستخدمها مجلس الوزراء لإعادة تقييم السياسة أو تعديلها.

وتكتمل الدورة بالرقابة الشعبية التي تمارسها منظمات المجتمع المدني كمقيّم مستقل للأداء الحكومي، إضافة إلى دور المؤسسة القبيلة في تقييم مدى مواءمة السياسات مع احتياجات السلم الاجتماعي والمصالحة الوطنية، خاصة في ظل ضعف فاعلية الأحزاب السياسية.

وفي الختام فإن دورة السياسة العامة في ليبيا ليست مجرد عملية إدارية، بل هي مسار قانوني يبدأ بتخطيط مركزي (وزارة التخطيط)، وينتقل إلى تنفيذ لامركزي (البلديات)، وينتهي برقابة مؤسساتية (ديوان المحاسبة والرقابة الإدارية)، وكل ذلك تحت سقف المشروعية الدستورية التي يفرضها الإعلان الدستوري والاتفاقات السياسية اللاحقة.

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) المجلد 20/ العدد1
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

المبحث الثالث: تقييم دور المؤسسات الليبية في السياسة العامة (الواقع والتحديات)

في السياق النظري، تمر السياسة العامة بمراحل منظمة. لكن في ليبيا، تتداخل هذه المراحل وتتأثر بشكل كبير بالانقسام السياسي، وضعف المؤسسات، وتأثير الفواعل غير الرسمية.

يستعرض هذا المبحث الفجوة بين الأطر النظرية لعملية صنع السياسات والواقع الليبي المتأثر بالانقسام، عبر مطلبين رئيسيين:

المطلب الاول: تحليل دورة السياسة العامة في ليبيا (دراسة نقدية)

تمر دورة السياسة العامة في ليبيا بمسارات معقدة تتصادم فيها الأطر الدستورية والقانونية مع واقع الانقسام المؤسسي، ويمكن تحليل هذه الخطوات من منظور إجرائي وواقعي على النحو الآتي:

1- مرحلة تحديد المشكلة وترتيب الأولويات

تبدأ هذه المرحلة نظرياً بتحديد القضايا الملحة كالأمن والاقتصاد والصحة، إلا أنها واقعياً تعاني من العشوائية؛ فبدلاً من التخطيط الاستباقي، يتم تحديد المشكلات كرد فعل للأزمات الطارئة، مع غياب شبه تام لآليات جمع البيانات الموثوقة. ويؤدي الانقسام السياسي والصراعات بين الفواعل الرسمية (شرقاً وغرباً) والفواعل غير الرسمية إلى فوضى في الأجندة الوطنية، حيث تتداخل الأولويات القبلية والسياسية والجهوية المتنافسة، مما أدى لفشل ذريع في تحقيق أهداف الإعلان الدستوري الرامية لإرساء دولة المؤسسات، وتكافؤ الفرص، والعدالة في توزيع الثروة.

2- مرحلة صياغة السياسات العامة

من المفترض أن تعتمد الصياغة على مراكز الخبرة والمؤسسات المتخصصة، لكن هذا الدور يظل حبيس الإطار النظري. ففي الواقع، تشهد الصياغة اختلالاً كبيراً بسبب ظهور "الخبرات الموازية" وتغلغل الفساد

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) المجلد 20/ العدد1
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

وتسييس مراكز الدراسات، مما يؤثر سلباً على كفاءة السياسات وجودتها. كما أن غياب التشريع الواضح لنقل الصلاحيات أدى إلى تداخل مشوه بين المركزية واللامركزية، مما أنتج حالة من الفوضى الإدارية نتيجة تعدد السلطات التي تفتقر للتنسيق فيما بينها.

3- مرحلة تبني وإقرار السياسات

تعتبر هذه المرحلة الأكثر انسداداً في الدورة؛ حيث تعرقل الأجسام السياسية المنقسمة عملية المصادقة على السياسات نتيجة افتقارها للشرعية المتفق عليها. ويبرز هنا أسلوب المحاصصة المناطقية والقبلية والحزبية كعقبة أساسية، مما جعل بناء المؤسسات رهناً بالتوافقات الهشة بين الأطراف المتنازعة. وما زاد من حدة هذا الانسداد هو تغلغل الجماعات المسلحة في مفاصل الدولة والسيطرة على المؤسسات المالية والنفطية.

4- مرحلة تنفيذ السياسات العامة

عند الانتقال للتنفيذ، تصطدم الأجهزة التنفيذية بجدار نقص الموارد المالية وتدهور الوضع الأمني "عسكرة الإدارة العامة" وتسييس عملية إقرار القرار الاقتصادي والسيادي، مما يفقد الدولة سيطرتها الفعلية على أدوات التنفيذ. وتعاني المؤسسات الانتقالية من ضعف البيروقراطية والخبرة المهنية لدى القيادات الإدارية التي تولت تسيير الدولة، إضافة إلى استشراء الفساد وتضخم الجهاز الإداري. كل هذه العوامل أدت إلى فشل السلطات التنفيذية في تطوير المنظومة الإدارية، وعجزها عن تقديم أبسط الخدمات العامة، مما عمق أزمة "الشرعية الشعبية" لهذه السلطات.

5- مرحلة تقييم السياسات العامة والرقابة

تمثل هذه المرحلة الحلقة الأضعف؛ إذ يتم استخدام المؤسسات الرقابية والمالية (كديوان المحاسبة والمصرف المركزي) كأدوات في الصراع السياسي، مما أفقدها استقلاليتها ونزاهتها القانونية. ويغيب التنسيق بين الأجهزة الضبطية وإدارات التفتيش، مع إهمال واضح في اتخاذ الإجراءات المنظمة للمال

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) المجلد 20/ العدد1
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

العام. كما أنه رغم وجود دور للرأي العام في التقييم، إلا أنه يظل غير منظم مؤسساتياً بسبب ضعف الأحزاب وتراجع قدرة المجتمع المدني على ممارسة الرقابة المستقلة نتيجة القيود الأمنية والسياسية.

الخلاصة: إن عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة في ليبيا لا تتبع النماذج التقليدية المنظمة، بل هي عملية فوضوية ومجزأة ومقيدة بالصراعات السياسية وضعف المؤسسات؛ وقد تحولت الدورة من مسار عقلاني يهدف لحل مشكلات المجتمع إلى مسار محكوم بتأثير الفواعل غير الرسمية (كالقبائل والجماعات المسلحة)، مما أنتج سياسات مؤقتة تفتقر للاستدامة وتعجز عن تلبية التطلعات الواردة في المواثيق الدستورية والسياسية.

- المطلب الثاني: التحديات المؤسسية والمعوقات القانونية

يُظهر تقييم أداء المؤسسات الليبية بعد عام 2011م إخفاقاً واضحاً في تحقيق الأهداف العامة؛ نتيجة انهيار آلية صنع القرار في ظل التحديات الأمنية والسياسية. وقد اتسمت المؤسسات الرسمية بالهشاشة والانقسام، مما جعل السياسة العامة رهينة للمسارات التالية:

1. المؤسسات التشريعية والرقابية: عوائق الصياغة وأزمة الشرعية

شهد دور هذه المؤسسات تعثراً حاداً بعد أبريل 2014 نتيجة الانقسام السياسي، وتتلخص عوائقها في:

- العوائق القانونية والتشريعية :عدم وضوح القواعد الدستورية بشأن اختصاصات البرلمان، ووجود نصوص تحتمل التأويل، بالإضافة إلى التضخم التشريعي وغموض النصوص القانونية واللوائح الداخلية، مما ينتج تشريعات مفتقرة لفن الصياغة السليمة (عبد السيد، 2022، ص35).

- تسييس القواعد والفساد :تحول الإعلان الدستوري والاتفاق السياسي من أدوات لضبط المؤسسات إلى أسلحة قانونية في يد الخصوم السياسيين، مع استشراء الفساد والمساومات

لتحقيق مكاسب شخصية، مما جعل تأثيرها على السياسة العامة محدوداً وسلبياً (محمد، 2022، ص ص473، 474).

- العوائق المادية والفنية :الافتقار للبيانات والمكتبات المتخصصة، وغياب التخصص والكفاية لدى لجان الصياغة، وعدم دراسة آثار القانون ومدى تناسبه مع البيئة المحيطة، إضافة لظاهرة الغياب المتكرر لأعضاء السلطة التشريعية (عبد السيد، 2022، ص35).

- ضعف الأجهزة الضبطية: إهمال دور إدارات التفتيش والرقابة الداخلية (ديوان المحاسبة والرقابة الإدارية) وتفشي الفساد المالي والإداري نتيجة غياب هيبة الدولة.

2. السلطة التنفيذية: التضخم الهيكلي والمحاصصة

تعاني السلطة التنفيذية من ضعف الأداء الحكومي للأسباب الآتية:

- الضعف والمحاصصة :هيمنة أسلوب المحاصصة القبلية والمناطقية على التعيينات، مما أدى لتضخم الوزارات (32 وزارة) وخرق مبدأ الرشاقة الإدارية (محمد، 2022، ص 474).

- عسكرة الإدارة :وجود مؤسسات هشة تأتمر بأمر المجموعات المسلحة التي تفرض شخصيات معينة ولاؤها للمليشيات، مما أدى لضياع الثقة بين المؤسسات واستشراء الفساد المالي والإداري (بن إسماعيل، 2018، ص18).

- الافتقار لتطبيق اللامركزية الإدارية الفعلية واستمرار هيمنة المركز على الموارد والوظائف. فالسياسة العامة تُقر في المركز، لكن البلديات تفتقر للتمويل الكافي لتنفيذها مع غياب للقيادات المؤهلة في الإدارة المحلية، وعجز برامج التدريب الحديثة عن مواكبة احتياجات العناصر البشرية العاملة في البلديات. إضافة الى عدم تفعيل قانون الحكم المحلي لعام 2012

واشكالية نقل الصلاحيات من المحافظات الى البلديات بعد صدور قانون (9 لسنة 2013)، مما يؤدي كل ذلك إلى شلل في تنفيذ السياسة العامة(الصاري، والي، 2023، ص 23).

3. السلطة القضائية: استقلال ضعيف في بيئة غير آمنة

رغم الضمانات التي جاء بها الإعلان الدستوري 2011، إلا أن القضاء واجه:

- التدخل والتبعية :استمرار تدخل السلطة التنفيذية والتشريعية وضعف حماية استقلالية القضاء دولياً ومحلياً.
- التحديات البنيوية :ازمة شرعية المحكمة الدستورية، وازدواجية السلطة، وعدم وجود حماية أمنية للقضاة، مما جعل استقلال القضاء متوهماً ومعطلاً (محمد، 2022، ص475).

4. الجهاز البيروقراطي (الإدارة العامة):

تحول البيروقراطيون من صُنّاع للسياسة إلى أدوات سياسية نتيجة:

- الولاء قبل الكفاءة :تسييس الوظيفة العامة وجعلها تابعة لمصالح الحكام أو الجماعات المتحالفة معهم، مع غياب الرقابة والحياد السياسي (بن إسماعيل، 2018، ص18).
- العبء الإداري :تحول الجهاز الإداري إلى كتلة متضخمة تستهلك الميزانيات دون جودة في الخدمات، مع تسيب إداري رغم وجود اللوائح المنظمة (محمد، 2022، ص477).

5. القطاع الأمني والجماعات المسلحة:

أدى غياب استراتيجية وطنية موحدة إلى:

- دور المؤسسة الموازية :ظهرت مؤسسات أمنية موازية غير خاضعة للدولة انخرطت في أعمال فساد، مما جعل دور المؤسسة الأمنية في صنع السياسة العامة وتنفيذها ضعيفاً (محمد، 2022، ص478).

6. القوى غير الرسمية (القبيلة والمجتمع المدني):

- القبيلة :لعبت دور الضامن الاجتماعي في سياسات السلم الاجتماعي وفض النزاعات، لكنها أثرت سلباً على معايير التوظيف بتغليب المحاصصة الجهوية على الكفاءة.

- المجتمع المدني :ظل دوره محدوداً ومقيداً بالقانون رقم (19) لسنة 2003، إضافة لتهديد النشطاء، مما أفقد السياسة العامة الرقابة المجتمعية المطلوبة.

وفي الختام وبناءً على مقتضيات الاتفاق السياسي وخارطة الطريق، فإن الخروج من دائرة الفشل المؤسسي يتوقف على:

1. استعادة السيادة القانونية :رفض التدخل الأجنبي والالتزام بوحدة التشريع لإنهاء التضخم والغموض القانوني.

2. التوحيد الهيكلي :إنهاء الأجسام الموازية وإخضاع كافة الهياكل الأمنية والإدارية لسلطة تنفيذية موحدة.

3. تبني معيار الكفاءة :التحول من ديمقراطية المحاصصة إلى إدارة الكفاءة لتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص الوارد في الإعلان الدستوري.

4. تفعيل الأجهزة الرقابية :إعادة الهيبة لديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية لضمان أن السياسة العامة تخدم التنمية لا المصالح الفئوية.

ISSN (Print): 3079-7713 / ISSN (Online): 3079-7721
VOL 20 / ISSUE 1 (2026) (2026) المجلد 20/ العدد1
مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية
Journal of Economics and Political Science

- الخاتمة

ترى هذه الدراسة أن جوهر أزمة السياسات العامة في ليبيا لا يكمن في صناعة القرار (ليست أزمة نصوص تشريعي) كعملية معزولة، بل في هشاشة البناء المؤسسي (أزمة مأسسة) الذي يُصنع فيه هذا القرار. فالمؤسسات الليبية، وفق معايير المنهج المؤسسي الحديث، أخفقت في الانفصال عن ضغوط البيئة الاجتماعية والسياسية الموازية، مما حوّل السياسة العامة من أداة للإنجاز الخدمي إلى ساحة للصراع على الموارد. وبالتالي فإن استعادة فاعلية الدولة يتطلب انتقالاً من شرعية النص إلى كفاءة الأداء المؤسسي.

- النتائج

1. أثبتت الدراسة أن دورة السياسة العامة في ليبيا (وفق نموذج أندرسون) لا تسير بتسلسل منطقي، بل تعاني من انسداد في مرحلتي التنفيذ والتقييم نتيجة غياب البيانات الدقيقة وهيمنة رد الفعل اللحظي على التخطيط الاستباقي.

2. إن السياسة العامة في ليبيا تفتقر لصبغتها الإلزامية لأن المؤسسات الحكومية (التشريعية والتنفيذية) تعاني من انقسام في بنائها الداخلي، مما أفقدها القدرة على ممارسة سلطة الإكراه المادي المشروع؛ وتحولت القرارات إلى نصوص تفتقر للعمومية والشرعية.

3. أظهرت الممارسة الفعلية هيمنة القوى غير الرسمية (الجماعات المسلحة والقبيلة) على الوظائف السيادية، وهو ما يمثل إخفاقاً في معيار الاستقلالية عن البيئة (وفق معايير هنتجتون)، مما أدى لانحراف المؤسسة عن أهدافها العامة.

4. أدى الانقسام السياسي منذ عام 2014 إلى وجود أجسام موازية، مما أنتج تضخماً تشريعياً وتضارباً في الاختصاصات (مثل التداخل بين وزارة التخطيط ومجلس التخطيط الوطني)، مما تسبب في شلل قانوني للسياسات الوطنية.

5. تحولت الأجهزة الرقابية والمالية (ديوان المحاسبة، المصرف المركزي) إلى أدوات للصراع السياسي، مما أفقد عملية تقييم السياسات صبغتها العلمية والنزيهة وجعلها عملية شكلية تفتقر للشفافية.

6. يظل قانون الإدارة المحلية (59 لسنة 2012) نصاً طموحاً يفتقر للبيئة المؤسسية القادرة على تنفيذه، حيث بقيت المركزية مهيمنة على الموارد، بينما ظلت البلديات أجساماً هشة دون صلاحيات فعلية في صنع القرار.

- التوصيات

بناءً على ما تقدم، توصي الدراسة بالآتي لضمان استعادة فاعلية السياسة العامة:

1- ضرورة توحيد المرجعيات التشريعية والمركزيّة تحت مظلة قانونية واحدة (العقد الاجتماعي الدستوري)، لإنهاء حالة الازدواجية وتسييس القواعد القانونية، لضمان وضوح المتغير المستقل (المؤسسة) ومنع تداخل الأدوار الذي يعيق إنتاج السياسات.

2- تقوية البناء الداخلي للمؤسسات التنفيذية والرقابية عبر اعتماد معايير الكفاءة والجدارة بدلاً من المحاصصة، لضمان إنتاج سياسات عامة تتسم بالرشد الإداري والنزاهة القانونية.

3- تفعيل قوانين الوظيفة العامة التي تحمي استقلال الجهاز الإداري وتضمن حياده السياسي، ليكون أداة تنفيذية مهنية لا تتأثر بتقلبات صراع النخب السياسية.

4- تفعيل الاختصاصات المالية والإدارية للبلديات (القانون 59) مع توفير أدوات الرقابة المحلية، لضمان قصر المسافة بين صانع السياسة والمستفيد منها بعيداً عن صراعات المركز.

5- تفعيل دور وكلاء الوزارات كمناصب تكنوقراطية مستقرة تضمن استمرار تنفيذ السياسات العامة بمعزل عن تقلبات وتغير النخب السياسية الحاكمة.

6- إنشاء وحدات دعم فني وقانوني متخصصة داخل السلطة التشريعية (المأسسة التشريعية) والتنفيذية لتحسين جودة النصوص، وضمان دراسة أثر القانون وتوافقه مع البيئة قبل إصداره.

7- إصدار تشريعات حديثة تضمن استقلال منظمات المجتمع المدني، وإشراكها مؤسساتياً (المأسسة التشاركية) في جلسات الاستماع ورسم السياسات لضمان الرقابة الشعبية والنزاهة.

- قائمة المراجع

أولا: الكتب

1. أندرسون، جيمس. (1998). صنع السياسة العامة (ترجمة: عامر الكبيسي). دار المسيرة للنشر والتوزيع.

2. الخزرجي، ثامر كامل. (2004). النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة. دار مجدلاوي للنشر والتوزيع.

3. خشيم، مصطفى عبد الله. (2021). نظرية السياسة العامة. المركز الديمقراطي العربي.

4. الصبيحي، أحمد شكر، والصبيحي، معتز إسماعيل. (2019). التحليل السياسي للأنظمة السياسية المعاصرة وأزماتها. المركز الديمقراطي العربي.

5. العنبكي، طه حميد حسين، والعقابي، نرجس حسين زاير. (2015). أصول البحث العلمي في العلوم السياسية. منشورات الاختلاف.

6. المنوفي، كمال. (1987). أصول النظم السياسية المقارنة. شركة الربيعان للنشر والتوزيع.

ثانيا: الدوريات والمجلات العلمية

1. بن إسماعيل، عياد طاهر. (2018). دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة في ليبيا. مجلة آفاق اقتصادية، 4(6).

2. بوريش، رياض. (2013). السياسات العامة من منظور حكومي. مجلة الحوار المتوسط، (5).

3. جواد، عباس حسين، وعبد، ارزوقي عباس. (2005). صياغة السياسات العامة إطار منهجي. مجلة أهل البيت، (1).

4. الحديثي، مها عبد اللطيف، والخفاجي، محمد عدنان. (2006). النظام السياسي والسياسة العامة. مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، سلسلة دراسات (07).

5. حسين، فرج ضياء. (2021). أنواع السياسات العامة. مجلة بحوث الشرق الأوسط، (70).

6. الخزرجي، ثامر كامل. (2006). السياسة العامة وأداء النظام السياسي. مجلة العلوم السياسية، (33).

7. السطي، الفيتوري صالح، والدرسي، حمزة امساعد. (2022). دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة: مؤسسات المجتمع المدني نموذجاً. مجلة الدراسات الاقتصادية، 5(4).

8. العالم، النعمي السائح. (2016). مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها. مجلة الأستاذ، (11).

9. علي، محمد عزالدين. (2026). الفجوة التنفيذية في السياسات العامة الليبية: تحليل جذور الخلل بين التصميم النظري والتطبيق العملي 2011-2024. مجلة دراسات وسياسات، العدد (12).

ثالث: الوثائق القانونية والتشريعات

1. الاتفاق السياسي الليبي 2015، الموقع بمدينة الصخيرات المغربية. (2015، ديسمبر).
2. الإعلان الدستوري المؤقت 2011 وتعديلاته اللاحقة. (2011). المجلس الوطني الانتقالي، بنغازي، ليبيا.
3. خارطة الطريق للمرحلة التمهيدية للحل الشامل 2020، مخرجات ملتقى الحوار السياسي الليبي (تونس - جنيف). (2020).
4. القانون رقم (13) لسنة 2000 م، بشأن مجلس التخطيط، مؤتمر الشعب العام. (2000).
5. القانون رقم (59) لسنة 2012 م، بشأن نظام الإدارة المحلية. (2012).
6. القانون رقم (19) لسنة 2013 م، بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة. (2013).
7. القانون رقم (20) لسنة 2013 م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية. (2013).
8. القانون رقم (11) لسنة 2014 م، بشأن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. (2014).
9. القانون رقم (5) لسنة 2023 م بإنشاء المحكمة الدستورية العليا في ليبيا. (2023).

رابعا: القرارات الإدارية والهيكلية

1. قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2012 م، بشأن تحديد اختصاصات وكلاء الوزارات ومساعديهم. (2012).

2. قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2012 م، باعتماد الهيكل التنظيمي وتنظيم الجهاز الإداري لديوان مجلس الوزراء. (2012).

3. قرار مجلس الوزراء رقم (38) لسنة 2012م باعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة الصحة وتنظيم جهازها الإداري. (2012).

4. قرار مجلس الوزراء رقم (68) لسنة 2012م باعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة المالية وتنظيم جهازها الإداري. (2012).

5. قرار مجلس الوزراء رقم (799) لسنة 2022 م بتحديد اختصاصات وكلاء الوزارات (2022).

6. قرار مجلس الوزراء رقم (137) لسنة 2012 م، بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة التخطيط وتنظيم جهازها الإداري. (2012).

7. قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2014 م، بشأن إعادة تنظيم مجلس التطوير الاقتصادي والاجتماعي. (2014).

8. قرار مجلس إدارة مفوضية المجتمع المدني رقم (1) لسنة 2016م بشأن اعتماد اللائحة التنظيمية للمنظمات المدنية. (2016).

9. قرار رقم (660) لسنة 2021م بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي لوزارة الحكم المحلي وتنظيم جهازها الإداري. (2021).

10. قرار رقم (1500) لسنة 2022م بشأن اعتماد التنظيم الداخلي للهيكل التنظيمي الموحدة للبلديات. (2022).

11. قرار مجلس الوزراء رقم (710) لسنة 2023 م، بشأن تنظيم ديوان مجلس الوزراء. (2023).

خامسا: أوراق المؤتمرات العلمية

1. بن عاشور، سامية جمال. والي، طه محمد. (2023، ديسمبر 27-28). دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في ليبيا: دراسة لتقارير ديوان المحاسبة. المؤتمر العلمي السنوي لطلاب المرحلة الجامعية والدراسات العليا بالجامعة الأسمرية الإسلامية.
2. السطي، الفيتوري صالح. (2022، مايو 24-25). دور مؤسسات المجتمع المدني في المشاركة والتخطيط لتنفيذ السياسة العامة في ليبيا: دراسة تطبيقية 2019-2021. المؤتمر العلمي الرابع لكلية القانون، جامعة سرت، ليبيا.
3. عبد السيد، محمد عثمان. (2022، مايو 24-25). الصياغة القانونية وأهميتها في ضبط تشريعات السياسات العامة. المؤتمر العلمي الرابع لكلية القانون، جامعة سرت، ليبيا.
4. خوجة، رواسي هدية. والي، طه محمد. الصاري، فاطمة طارق. (2024، 21-22 ديسمبر). التخطيط المحلي في ليبيا بين الواقع والمأمول .المؤتمر العلمي السنوي لطلاب المرحلة الجامعية والدراسات العليا بالجامعة الأسمرية الإسلامية.
5. الصاري، ملاك عز الدين صالح. والي، طه محمد. (2023، ديسمبر 27-28). واقع التنمية المحلية في ليبيا في ظل الإدارة المركزية .المؤتمر العلمي السنوي لطلاب المرحلة الجامعية والدراسات العليا بالجامعة الأسمرية الإسلامية.
6. عزالدين، محمد علي. ابوحجر، عصام عبد السلام (2019، ديسمبر). إشكاليات التنمية الإدارية أثرها على فعالية المؤسسات السياسية في ليبيا. المؤتمر العلمي السنوي الثاني لكلية الاقتصاد والتجارة. الجامعة الأسمرية الإسلامية.
7. محمد، سليمة مصباح حامد. (2022، مايو 24-25). دور المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني في صنع السياسات العامة وتنفيذها في ليبيا. المؤتمر العلمي الرابع لكلية القانون، جامعة سرت، ليبيا.