

The Libyan Administrative Structure in Light of Fundamental Changes in the Political System

Hamza Mukhtar Ali Alallous

Department of Law, Faculty of Law, Nalut University, Nalut City, Libya

* Corresponding Author: Hamza Alallous | h.allous@nu.edu.ly

Received: 30-09-2025 | Accepted: 05-04-2026 | Available online: 22-04-2026 | [DOI:10.5281/zenodo.19699107](https://doi.org/10.5281/zenodo.19699107)

ABSTRACT

This study examines the trajectory of transitional justice in Libya following the February 2011 revolution, emphasizing its role as a cornerstone for truth-seeking, victim redress, and national reconciliation. Despite its significance, the process has been hindered by political polarization, weak state institutions, and the overlap between security imperatives and democratic transition requirements. Accordingly, the research addresses two central questions: To what extent has transitional justice shaped aspirations for democratic transition in post-revolution Libya? And how have the failures of implementing transitional justice contributed to obstructing democratic transformation? Adopting both a descriptive approach—to outline the Libyan context and institutional mechanisms—and an analytical-critical approach—to evaluate local, regional, and international political positions—the study highlights the profound challenges undermining the pursuit of transitional justice. Findings reveal that legislative and institutional mechanisms have failed to establish an effective legal framework for transitional justice, while entrenched political divisions, the dominance of armed groups, and the influence of financial elites have further weakened state institutions and jeopardized national security. The study concludes that the shortcomings in realizing transitional justice have not only delayed democratic transition but also reinforced instability by empowering non-state actors over legitimate institutions. These outcomes underscore the urgent need for inclusive political will and legal reforms capable of restoring the rule of law and advancing Libya's democratic aspirations.

Keywords: Libya, administrative organization, political system, decentralization, public administration, administrative reform.

التنظيم الإداري الليبي في ظل التغيرات الجوهرية للنظام السياسي

حمزة مختار علي العلوص

قسم القانون، كلية القانون، جامعة نالوت، نالوت، ليبيا.

* المؤلف المراسل: حمزة العلوص | h.allous@nu.edu.ly

استقبلت: 30-09-2025 | قبلت: 05-04-2026 | متوفرة على الانترنت | 22-04-2026 | [DOI:10.5281/zenodo.19699107](https://doi.org/10.5281/zenodo.19699107)

ملخص البحث

إن التنظيم الإداري في الدولة الليبية يشهد تغيرات متسارعة ومتفاوتة في ظل التحولات الجذرية التي عرفها النظام السياسي منذ اندلاع ثورة 17 فبراير 2011، والتي أنهت عقوداً من الحكم المركزي المطلق. يتناول هذا البحث مظاهر التحول الإداري من خلال تحليل البنية التنظيمية للإدارة العامة الليبية واستعراض مدى استجابتها للواقع السياسي والاجتماعي المتغير، إضافة إلى التحديات القانونية والمؤسسية التي تعيق بناء منظومة إدارية فاعلة. كما يركز البحث على دراسة مفهوم اللامركزية كمحور رئيسي في السياسات الإدارية الجديدة، مع رصد آليات توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والبلديات، ومدى انسجامها مع الإطار الدستوري والقانوني القائم. كما يسلط الضوء أيضاً على أثر الانقسام السياسي والمؤسسي في تشطي

النظام الإداري وفقدان الانسجام بين الهياكل التنفيذية والتشريعية، وما يترتب على ذلك من إرباك إداري وتداخل في الاختصاصات. ويعتمد البحث على مقارنة تحليلية تستند إلى مراجعة أدبيات متخصصة ودراسات سابقة محلية ودولية، إضافة إلى تحليل نصوص قانونية ولوائح تنظيمية صادرة بعد عام 2011. ويهدف إلى تقديم توصيات عملية لتعزيز فعالية التنظيم الإداري، من خلال دعم مبادئ الحكم الرشيد وتعزيز الاستقرار المؤسسي وتحقيق التكامل بين مستويات الإدارة. ويخلص البحث إلى أن إصلاح الإدارة العامة الليبية يتطلب إرادة سياسية واضحة ورؤية استراتيجية متكاملة تركز على المشاركة المجتمعية وتعزيز الشفافية والمساءلة، بما يمكن الإدارة من مواكبة التحولات السياسية ويسهم في بناء دولة مؤسسات مستقرة وفعالة.

الكلمات المفتاحية: ليبيا، التنظيم الإداري، النظام السياسي، اللامركزية، الإدارة العامة، الإصلاح الإداري.

1. مقدمة

يشهد النظام الإداري في ليبيا مرحلة تحول معقدة تتزامن مع تغيرات سياسية عميقة فرضتها الأحداث التي أعقبت ثورة فبراير 2011. هذا التحول السياسي غير المسبوق أسفر عن انهيار النمط المركزي التقليدي الذي ساد لعقود، وأفرز واقعاً إدارياً يتسم بالتعدد والارتباك في توزيع الاختصاصات وتحديد السلطات. وفي ظل غياب استقرار مؤسسي وتشريعي، بدأت تتشكل ملامح جديدة لتنظيم إداري يسعى إلى تحقيق اللامركزية كخيار بديل، لكن دون وجود رؤية متكاملة أو إطار قانوني موحد ينظم هذه النقلة. ينطلق هذا البحث من إشكالية العلاقة بين الديناميكيات السياسية المتغيرة وبين البنية الإدارية للدولة، في محاولة لتتبع كيفية تفاعل الجهاز الإداري مع التحولات السياسية وقياس مدى فعاليته في الاستجابة لهذه المتغيرات. يشمل ذلك تحليل المراحل التاريخية التي مر بها التنظيم الإداري، مع الوقوف على أبرز المحطات التي شهدت تغيرات تشريعية وهيكلية مؤثرة، وتقييم أثر هذه التغيرات على الأداء العام للمؤسسات الإدارية. وفي سبيل ذلك، يعتمد البحث على مراجعة منهجية للدراسات السابقة التي تناولت تطور النظم الإدارية في الدول الخارجة من النزاعات، إضافة إلى التركيز على المفاهيم المعاصرة في مجال الحوكمة، وإعادة هيكلة القطاع العام، وتوزيع السلطات في السياقات الانتقالية. ويهدف إلى الإجابة عن سؤال جوهري يتمثل في الآتي:

إلى أي مدى استطاع التنظيم الإداري الليبي أن يتكيف مع المتغيرات السياسية الجذرية؟
وذلك من خلال تحليل الواقع الإداري الراهن واستكشاف الفرص والإشكاليات المرتبطة بمسار الإصلاح الإداري في ليبيا.

2. مشكلة البحث:

تكمن الإشكالية الرئيسية لهذا البحث في سؤال جوهري يتمثل في الآتي:
إلى أي مدى استطاع التنظيم الإداري الليبي أن يتكيف مع المتغيرات السياسية الجذرية التي أعقبت ثورة 2011؟

ويتفرّع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية على النحو التالي:

- ما هي طبيعة التحول الذي طرأ على بنية الإدارة العامة الليبية بعد 2011؟
- كيف أثر الانقسام السياسي على الأداء المؤسسي للدولة؟
- ما مدى فاعلية المبادرات الوطنية والدولية في دعم إصلاح الجهاز الإداري؟
- هل شكّلت البلديات والمجالس المحلية نموذجاً فعالاً لتجسيد اللامركزية؟

3. أهمية البحث:

تتبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول قضية بالغة الحساسية والأولوية في مرحلة ما بعد الصراع، وهي إعادة بناء الدولة من خلال إصلاح مؤسساتها الإدارية. فالإدارة العامة هي العمود الفقري لأي دولة، ولا يمكن تصور استقرار سياسي أو تنمية اقتصادية دون جهاز إداري فاعل ومتوازن. ويكتسب البحث أهمية إضافية في كونه يقدم قراءة تحليلية نقدية للإطار القانوني والتنظيمي الذي يحكم الإدارة الليبية، ويسهم في توجيه صنّاع القرار والباحثين نحو مكامن الخلل وفرص الإصلاح.

4. أهداف البحث:

يسعى البحث إلى تحقيق الأهداف الآتية:

1. تتبّع تطور التنظيم الإداري الليبي منذ مرحلة ما قبل الاستقلال إلى ما بعد عام 2011.
2. تحليل أثر التحولات السياسية على البنية الوظيفية والتنظيمية للإدارة العامة.
3. تقييم فاعلية القوانين والتشريعات الصادرة بعد الثورة في تنظيم العلاقة بين المركز والمحليات.
4. الكشف عن التحديات البنوية والمؤسسية التي تعيق جهود الإصلاح الإداري.
5. تقديم توصيات عملية لتعزيز فاعلية الإدارة العامة وتحقيق التكامل بين مؤسسات الدولة.

5. فرضيات البحث:

ينطلق البحث من عدة فرضيات رئيسة على النحو التالي:

1. أن غياب الاستقرار السياسي والدستوري ساهم بشكل مباشر في إضعاف الأداء الإداري.
2. أن القوانين الموروثة من النظام السابق لا تزال تُقيّد جهود بناء جهاز إداري حديث.
3. أن تجربة اللامركزية في ليبيا لم تتجاوز المستوى النظري، وتعاني من نقص الموارد وتضارب الصلاحيات.
4. أن الإصلاح الإداري لن يكون ممكناً بدون رؤية وطنية جامعة وإطار قانوني موحد.

6. منهجية البحث:

يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، مدعوماً بالمنهج المقارن عند الحاجة، بهدف تحليل النصوص القانونية والتنظيمية ذات العلاقة بالتنظيم الإداري في ليبيا، ومقارنتها بمراحل سابقة أو تجارب دول مماثلة. كما يتم توظيف تحليل محتوى للقرارات الإدارية والقوانين التنظيمية، مع استخدام بعض المعطيات الكمية والبيانات الرسمية حيثما أمكن، لدعم نتائج التحليل.

7. المبحث الأول: الخلفية التاريخية والسياسية للتنظيم الإداري الليبي

7.1. المطلب الأول: ملامح التنظيم الإداري في ظل النظام الملكي (1951-1969)

عقب حصول ليبيا على استقلالها عام 1951، تأسس النظام الملكي بقيادة الملك إدريس السنوسي في إطار دولة اتحادية مكونة من ثلاث ولايات رئيسية وهي برقة وطرابلس وفزان. وقد شكل هذا الإطار الفيدرالي أول تجربة لتنظيم إداري رسمي في الدولة الحديثة وكان يعكس التعدد الجغرافي والقبلي القائم في المجتمع الليبي في ذلك الوقت. إذ منحت كل ولاية اختصاصات واسعة تشمل التعليم، الصحة، الأمن الداخلي، وبعض مجالات الاقتصاد، مما وفر لها هامشاً من الاستقلالية الإدارية والمالية وأتاح لها بناء مؤسسات محلية تمثل سكانها وتدير شؤونهم اليومية بما يتناسب مع خصوصياتهم المحلية[1].

غير أن التحديات لم تتأخر في الظهور. فقد عانت الولايات الثلاث من تفاوت في الموارد والكفاءات المؤسسية، كما أدى غياب آليات تنسيق فعالة إلى تضارب السياسات وتكرار الهياكل الإدارية، وهو ما زاد من العبء المالي للدولة الوليدة. كما ساهم ضعف البنية التحتية، وقلة الكوادر المؤهلة، في تقييد فعالية الإدارات المحلية، وجعلها تعتمد بدرجة كبيرة على الحكومة الاتحادية في طرابلس رغم الطابع الفيدرالي المعلن. ومع مرور الوقت، بدأت الانتقادات تتصاعد بشأن ضعف الانسجام المؤسسي وكلفة الازدواجية الإدارية. وهو ما دفع القيادة السياسية إلى اتخاذ قرار استراتيجي سنة 1963 بإلغاء النظام الفيدرالي واستبداله بنظام موحد، تقوم فيه السلطة التنفيذية المركزية بإدارة الدولة عبر محافظات تخضع مباشرة لرئاسة الوزراء. وقد قُدم هذا التحول باعتباره خطوة نحو تعزيز كفاءة الدولة وتبسيط الإجراءات، وتحقيق عدالة أكبر في توزيع الموارد والخدمات[2].

ولقد أدى إلغاء الفيدرالية إلى إعادة تشكيل التنظيم الإداري بصورة مركزية، حيث أنشئت وحدات إدارية محلية (المحافظات) لكنها كانت مرتبطة تنظيمياً بالوزارات المركزية في طرابلس. وتم تقليص صلاحيات السلطات المحلية لصالح السلطة المركزية، ما أحدث تحولاً جوهرياً في فلسفة الإدارة العامة. إلا أن هذا التحول لم يحقق التوازن المطلوب، إذ ظهرت لاحقاً مشاكل جديدة تمثلت في بطء الاستجابة لاحتياجات السكان

المحليين، وتزايد التباعد بين الدولة والمجتمع، خاصة في المناطق الطرفية التي شعرت بأنها مستبعدة من مراكز القرار [3].

إضافةً إلى ذلك، فإن التحول نحو المركزية لم يكن مصحوباً بإصلاح تشريعي وإداري شامل يهيئ مؤسسات الدولة لمثل هذا الانتقال. فقد استمر الكثير من البنى الفيدرالية السابقة في العمل داخل الإدارات، بينما واجهت الوحدات المركزية صعوبات في فرض سيطرتها الإدارية بسبب نقص الكوادر والمعدات وضعف الاتصال بين العاصمة والمناطق الداخلية. ونتيجة لذلك، وُجدت الدولة في موقف يُشبه المركزية الإجرائية أكثر من كونها مركزية إدارية مؤسساتية فعالة.

من زاوية قانونية، تركت هذه المرحلة منظومة تنظيمية غير متجانسة، حيث ظلت بعض التشريعات ذات الطابع الفيدرالي قائمة، إلى جانب قوانين جديدة تدعو إلى المركزية. هذا التداخل في المرجعيات القانونية أحدث ارتباكاً في مهام بعض الأجهزة، وأدى في حالات عديدة إلى تضارب القرارات وتكرارها. وقد أشار بعض الباحثين إلى أن هذه المفارقة التنظيمية ساهمت لاحقاً في إضعاف الاستقرار الإداري خلال فترات الأزمات [4].

7.2. المطلب الثاني: مركزية السلطة الإدارية في العهد الجماهيري وتأثيرها على الهيكل المؤسسي

مع مجيء نظام العقيد معمر القذافي إلى الحكم سنة 1969، بدأ تنفيذ مشروع سياسي جديد حمل عنوان "سلطة الشعب"، مستنداً إلى أطروحات الكتاب الأخضر الذي شكّل المرجعية الفكرية للنظام الجماهيري. على مستوى الإدارة العامة، نتج عن هذا التحول تغييرات جذرية في الهيكل المؤسسي للدولة، إذ جرى تفكيك النمط الإداري التقليدي وتم استبدال الوزارات بمؤتمرات شعبية ولجان شعبية، بزعم تحقيق الديمقراطية المباشرة.

هذا النظام الجديد ألغى النماذج الإدارية الغربية، ورفض وجود جهاز بيروقراطي تقليدي، واعتبر أن الشعب يجب أن يتولى إدارة الدولة بنفسه من خلال مؤتمرات أساسية تتعقد على مستوى كل منطقة، وتتبنى منها لجان تنفيذية تقوم بتسيير الشؤون العامة. إلا أن هذه الآلية لم تكن فعالة في الواقع، حيث افتقرت إلى الكفاءة التنظيمية، وغابت عنها المعايير الإدارية الحديثة، كما لم تستند إلى قاعدة تشريعية متماسكة [5].

في الممارسة، تحوّلت هذه الهياكل إلى أدوات بيروقراطية غير فعالة، تقوم على التعيين السياسي وتفنقر إلى الكفاءة الوظيفية، خاصة مع تهميش الكوادر المتخصصة وتحويل المواقع الإدارية إلى أدوات للولاء السياسي. وتجلت نتائج هذا التوجه في تراكم الفوضى داخل الجهاز الإداري وانتشار الفساد وانعدام الشفافية في اتخاذ القرار.

كما أن القضاء الإداري خلال هذه الحقبة ظل عاجزاً عن أداء دوره الرقابي، حيث كانت المؤسسات القضائية خاضعة بشكل غير مباشر للسلطة السياسية، ولم تكن هناك استقلالية فعلية تمكنها من مساءلة الجهات التنفيذية أو إبطال قراراتها. هذه المركزية في صناعة القرار وضعف الرقابة، جعلتا الدولة أشبه بجهاز إداري شمولي يعاني من الجمود، ويصدر قرارات غير خاضعة للضوابط أو الرقابة المؤسسية [6].

من جهة أخرى، فإن المركزية المفرطة حرمت الإدارات المحلية من القدرة على اتخاذ قرارات تخص مجتمعاتها، وأدت إلى تضائل فرص التنمية المتوازنة. بل إن معظم القرارات الحيوية كانت تُتخذ في العاصمة، وغالباً ما تُنفذ وفقاً لمعايير سياسية بحتة دون اعتبار للواقع المحلي، ما فاقم من شعور التهميش لدى المناطق الطرفية، وزاد من انعدام الثقة بين المواطن والدولة [7].

عند تحليل تجربة النظام الجماهيري من منظور إداري، يمكن القول إن ما تم تقديمه كصيغة بديلة للبيروقراطية الحديثة، انتهى عملياً إلى خلق فراغ إداري. فقد تم إضعاف المؤسسات الرسمية وتمييع المسؤولية وتغليب الاعتبارات العقائدية على الأداء الفني، مما حرم الدولة من امتلاك جهاز إداري قادر على إدارة شؤونها بكفاءة، خاصة في فترات الأزمات والتحويلات السياسية.

8. المبحث الثاني: أثر التحويلات السياسية بعد 2011 على بنية الإدارة العامة

8.1.1. المطلب الأول: الإطار الدستوري والقانوني للتنظيم الإداري بعد الثورة

لقد شهدت ليبيا منذ عام 2011 تحولات عميقة على المستويين السياسي والمؤسسي، كان من أهم مظاهرها غياب الاستقرار الدستوري وتعدد الأطر القانونية التي تحكم تنظيم الإدارة العامة. بعد سقوط النظام السابق، لم يتمكن الفاعلون الجدد من إنتاج دستور دائم، بل اعتمدوا على "الإعلان الدستوري المؤقت" الصادر في أغسطس 2011، والذي لم يتضمن تفاصيل دقيقة بشأن هيكل التنظيم الإداري، وإنما اكتفى بالإشارة إلى مبدأ اللامركزية كخيار عام دون وضع أسس تنفيذية واضحة له.

ولقد سادت حالة من التداخل والتعارض بين التشريعات السابقة والقرارات الجديدة الصادرة عن السلطات الانتقالية، حيث وُظفت قوانين النظام الجماهيري أحياناً دون تعديل جوهري، في حين ظهرت قرارات إدارية جديدة دون خلفية تشريعية قوية. هذا التباين أحدث ارتباكاً في تنظيم العلاقة بين المركز والمناطق، وترك جهازاً إدارياً مزدوجاً في بعض الأحيان، خاصة في ظل تعدد الحكومات والانقسامات الجغرافية بين الشرق والغرب [3].

إضافةً إلى ذلك، لم يتم الاتفاق على نظام إداري واضح المعالم، سواء على مستوى توزيع الاختصاصات أو آليات الرقابة والتنسيق. فقد صدرت قوانين تنظيمية من المؤتمر الوطني العام ثم من مجلس النواب

لاحقاً، وفي بعض الأحيان من المجلس الرئاسي، لكنها غالباً ما كانت تتسم بالطابع المؤقت أو لم تُنفذ بشكل كامل. كما لم تحظ بالتوافق السياسي الضروري الذي يكفل استقرارها، ما قلل من فعاليتها القانونية والإدارية[4].

ومن ناحية أخرى، فإن ضعف الهيئات الرقابية بعد الثورة أدى إلى تضائل فاعلية الرقابة على الأداء الإداري، وأتاح لمؤسسات الدولة أن تعمل في أطر غير متجانسة، وهو ما انعكس في تكرار حالات تضارب الاختصاصات بين الوزارات وبين المستويات المركزية والمحلية، في غياب مرجعية تنظيمية موحدة. ولقد ساهم هذا الوضع في إضعاف المبدأ الأساسي لأي تنظيم إداري ناجح، وهو وضوح الهيكل وتحديد المسؤوليات والصلاحيات بدقة. فالحالة الليبية بعد 2011 مثلت مثلاً لتفكك الإطار الدستوري وتبعثر المرجعيات القانونية، مما أثر سلباً على استقرار المؤسسات العامة، وحدّ من قدرتها على تنفيذ برامج إصلاح إداري فعالة.

من الملاحظ أن أغلب المبادرات الدولية التي استهدفت إصلاح الإدارة العامة في ليبيا بعد الثورة، اصطدمت أيضاً بهذا الفراغ القانوني. فالمساعدات التقنية وخطط إعادة البناء الإداري التي طُرحت من قبل منظمات إقليمية ودولية، لم تجد في كثير من الأحيان أرضية تشريعية تسمح بتطبيقها، خصوصاً في ظل ضعف التنسيق بين السلطات المتعاقبة، وتغير الأولويات وفقاً للسياقات السياسية[1].

ويعتبر غياب دستور دائم حتى اليوم من أهم العوامل التي تُبقي التنظيم الإداري الليبي في حالة عدم اتزان، حيث لا يزال الخلاف حول شكل الدولة مركزياً أم فيدرالياً، قائماً بقوة، ما يعيق الوصول إلى نموذج إداري راسخ تتبناه مؤسسات الدولة جميعها.

8.2. المطلب الثاني: دور المجالس المحلية والبلديات في إدارة الشأن المحلي

إن إحدى أهم ملامح التحول بعد عام 2011 كانت التوجه نحو منح صلاحيات أوسع للمجالس المحلية والبلديات. فقد سعت الحكومات الانتقالية إلى تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية كأداة لتحسين تقديم الخدمات، وتحقيق الاستقرار من خلال تمكين المجتمعات المحلية من إدارة شؤونها بنفسها. وفي هذا الإطار، صدر القانون رقم (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية، كأول محاولة قانونية فعلية لتأطير دور البلديات والمجالس المحلية.

هذا القانون أنشأ هيكلًا جديدًا يتكون من البلديات كمستوى أساسي، يليها المحافظات، مع منح صلاحيات تنفيذية للمجالس المحلية المنتخبة. وقد شكّلت منذ ذلك الحين أكثر من 90 بلدية، وبدأت تمارس مهامها، خاصةً في مجالات البنية التحتية، الصحة، التعليم، والنظافة العامة. إلا أن الممارسة الفعلية واجهت تحديات

كبيرة، من أهمها غياب التمويل المستدام وتضارب الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والبلدية، فضلاً عن تدخلات الجهات العسكرية أو الأمنية في بعض البلديات، مما حدّ من استقلاليتها[3].

من جهة أخرى، فإن بعض البلديات نجحت رغم الظروف في تطوير قدراتها، واستقطاب الكفاءات المحلية، وإقامة شراكات مع منظمات دولية لتنفيذ مشاريع خدمية وتنموية. هذا التفاوت في الأداء بين البلديات يرتبط بعوامل متعددة، منها الموقع الجغرافي والاستقرار الأمني ومدى دعم الحكومة المركزية وتوفير الكوادر الإدارية المؤهلة. كما أن غياب آلية رقابة فعالة على المجالس المحلية أدى في بعض الحالات إلى تجاوزات مالية أو سوء إدارة، دون وجود نظام مساءلة فعال. إضافةً إلى ذلك، فإن العلاقة غير المحددة بين الحكومة المركزية والمجالس البلدية كانت سبباً في تعطيل تنفيذ عدد من السياسات الوطنية، حيث لم تكن هناك سلطة واضحة تنسق العمل بين الطرفين، ما أدى إلى إرباك إداري في أكثر من مجال[2].

أما من حيث التشريع، فإن القانون رقم (59) ظل إطاراً عاماً لم يستكمل بلوائح تنفيذية واضحة في كثير من التفاصيل، كما لم يحظ بالإجماع الوطني المطلوب، خصوصاً في ظل الانقسام السياسي، مما أضعف من تأثيره الواقعي. فقد تعاملت بعض الحكومات مع هذا القانون بشكل انتقائي، أو أعادت تنظيم البلديات وفقاً لمصالحها السياسية، مما زاد من ضعف المنظومة المحلية[13].

في المقابل، فإن تطور أداء بعض البلديات مثل مصراتة، زوارة، وبنغازي في مراحل معينة، أظهر إمكانية خلق إدارة محلية فعالة إذا توفرت الشروط المناسبة، خصوصاً في بيئة مستقرة، وتحت إدارة محلية مهنية. كما أظهرت هذه التجارب أهمية التخطيط المحلي، والمشاركة المجتمعية في تحقيق تنمية مستدامة في ظل غياب الدولة المركزية الفاعلة.

ويتضح أن تمكين الإدارة المحلية يمثل أحد مسارات الإصلاح الهيكلي الممكنة في ليبيا، لكن يتطلب الأمر أكثر من مجرد إصدار قوانين. فنجاح هذه التجربة يعتمد على استكمال البنية القانونية، وتحديد العلاقة بين المركز والمحيط، وتوفير الموارد، وتطوير قدرات المجالس المحلية على مختلف الأصعدة.

9. المبحث الثالث: تحديات الإصلاح الإداري في السياق الليبي الراهن

9.1. المطلب الأول: التحديات المؤسسية والهيكلية في ظل الانقسام السياسي

منذ 2014 دخلت ليبيا مرحلة معقدة من الانقسام السياسي والمؤسسي، أثرت بشكل مباشر في هيكل الدولة وإدارتها العامة. تمخض هذا الانقسام عن وجود سلطتين تنفيذيتين وتشريعيتين في الشرق والغرب، مع مؤسسات موازية تعمل بنفس الاختصاصات، وتتنازع الشرعية القانونية والسياسية. هذه الازدواجية أنتجت واقعاً إدارياً متشظياً، وأدت إلى تآكل فعالية الجهاز الإداري، وتعطّل سلاسل اتخاذ القرار، خاصة في

قطاعات خدمية حيوية كالصحة، والتعليم، والبنية التحتية. إن أحد أهم التحديات الهيكلية التي واجهت الجهاز الإداري في هذه المرحلة تمثل في غياب قيادة إدارية موحدة. فوجود حكومتين أو أكثر في فترات مختلفة، وغياب جهاز تنفيذي مركزي معترف به من الجميع، جعلنا من المستحيل تقريباً تنفيذ سياسات عامة على مستوى وطني. كما أن تضارب القرارات الإدارية، وتعدد الجهات المانحة للأوامر، تسبب في ارتباك حاد على مستوى المؤسسات، مما قلل من قدرة الموظف العام على تنفيذ المهام بكفاءة [3]. من جهة أخرى، لقد ساهمت حالة الانقسام في مضاعفة التكاليف الإدارية، إذ اضطرت الحكومات المتنازعة إلى إنشاء مؤسسات موازية، مثل ديوان المحاسبة أو مصرف ليبيا المركزي أو وزارات بأسماء ووظائف متشابهة، لكنها تابعة لسلطات مختلفة. هذا التكرار أدى إلى هدر كبير في الموارد، وشكل عبئاً إضافياً على المالية العامة، دون أن يقابله تحسّن في مستوى الخدمات [13].

على الصعيد المؤسسي، تعاني الإدارة الليبية أيضاً من ضعف كبير في أنظمة الموارد البشرية وعدم وضوح التراتبية الوظيفية. فالتعيينات ما تزال تتم على أساس الولاء السياسي أو الاجتماعي، وليس وفق الكفاءة أو الاستحقاق. كما تغيب المعايير الموحدة للتقييم أو الترقيات وتفترق كثير من الجهات الإدارية إلى قاعدة بيانات دقيقة حول العاملين فيها أو عن احتياجاتها الوظيفية، ما يجعل عملية التخطيط الإداري أقرب إلى الاجتهاد الفردي منها إلى التسيير المهني المنهجي [1].

ولا يمكن إغفال الدور السلبي للفساد الإداري، الذي تقاوم في ظل غياب الرقابة المركزية، وانعدام الشفافية، وتضاؤل المحاسبة. إذ أصبحت بعض الإدارات مرتعاً للمصالح الضيقة وتوزيع النفوذ وغياب المسؤولية الوظيفية، مما دفع بالكثير من الكفاءات إلى الهجرة أو الاعتزال المؤسسي. وقد سجّلت التقارير الدولية مستويات مقلقة للفساد الإداري في ليبيا خلال السنوات الأخيرة، وهو ما يُعد من أبرز معوقات أي مسار إصلاح. كما أن القوانين الإدارية السارية ما تزال في كثير منها تعود إلى فترات سابقة، بعضها إلى النظام الجماهيري، دون مراجعة جذرية تتناسب مع الواقع الجديد. وهذا ما يكرّس حالة الجمود التشريعي، ويصعب من مهمة التحديث الإداري، سواء من حيث الصلاحيات أو آليات الرقابة والمساءلة [4].

في المجمل يمكن القول إن الجهاز الإداري الليبي يواجه تحديات مزدوجة وهي تتمثل في هيكلية تتمثل في غياب البنية المهنية والتنظيمية الرصينة وسياسية تتمثل في انقسام السلطة وتعدد مراكز القرار، وهو ما يجعل الإصلاح الإداري مرهوناً إلى حد بعيد بالتوافق السياسي الشامل، الذي لا تزال معالمه غير مكتملة حتى اليوم.

9.2.المطلب الثاني: آفاق التطوير والإصلاح في ضوء المبادرات الوطنية والدولية

على الرغم من تعدد التحديات التي تعترض طريق إصلاح الجهاز الإداري الليبي، إلا أن هناك فرصاً حقيقية يمكن البناء عليها في حال توفرت الإرادة السياسية والبيئة القانونية الداعمة. لقد طرحت منذ 2012 العديد من المبادرات الوطنية والدولية الهادفة إلى تعزيز الحوكمة الرشيدة وتطوير الإدارة العامة وخلق مؤسسات أكثر فعالية وشفافية.

ومن أهم المبادرات الوطنية، تلك التي تبنتها وزارة الحكم المحلي في حكومة الوفاق سابقاً والتي عملت بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على إطلاق مشروع تعزيز القدرات المحلية في عدد من البلديات، بهدف تمكينها إدارياً وتحسين مستوى تقديم الخدمات وتدريب الكوادر الإدارية على التخطيط والتنفيذ. وقد أظهرت هذه التجربة نتائج متفاوتة، لكنها شكلت بداية لتوجه واقعي نحو بناء قاعدة محلية قادرة على استيعاب مفاهيم الإدارة الحديثة [2]، كما شهدت بعض البلديات مبادرات إصلاح ذاتي، تمثلت في تطوير الهياكل الداخلية وتحديث النظم المحاسبية وإنشاء بوابات إلكترونية لتسهيل التواصل مع المواطنين. ومع ذلك تظل هذه التجارب محصورة في نطاق جغرافي ضيق، وتعتمد في نجاحها على استقرار محلي قد لا يتوفر في مناطق أخرى.

أما على المستوى الدولي، فقد قدمت مؤسسات دولية، مثل البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مساعدات تقنية وخطط إصلاحية للدولة الليبية، شملت تحديث النظم الإدارية واعتماد معايير الشفافية والمساءلة وتبني نظم إلكترونية في إدارة الموارد. إلا أن التنفيذ ظل محدوداً بسبب غياب سلطة مركزية موحدة، وتداخل الأجنحة السياسية [6].

من زاوية تشريعية، لا يزال هناك حاجة ماسة إلى مراجعة شاملة للقوانين الإدارية القائمة، بما في ذلك قانون الخدمة المدنية، وقانون الإدارة المحلية، وقوانين تنظيم الوزارات والهيئات. هذه المراجعة يجب أن تستند إلى معايير حديثة تتلاءم مع البيئة الليبية، وتراعي مبادئ الكفاءة واللامركزية، وتحدد بوضوح العلاقة بين السلطات الثلاث، والمستويات الإدارية المختلفة.

كما يمكن الاستفادة من التجارب المقارنة، خاصة في الدول الخارجة من نزاعات، حيث نجحت بعض الدول مثل تونس ورواندا في إعادة بناء مؤسساتها الإدارية من خلال مقاربات إصلاح تدريجية تعتمد على مبدأ الربط بين الإصلاح المؤسسي والاستقرار السياسي، ما يمكن أن يطبق في السياق الليبي وفق خصوصياته. وأخيراً، فإن إصلاح الجهاز الإداري لا يمكن أن يتم بشكل منفصل عن مشروع بناء الدولة. فالإدارة العامة هي العمود الفقري لأي دولة ناجحة، وأي خلل فيها ينعكس مباشرة على مستوى الاستقرار والتنمية. لذلك،

فإن أي مبادرة إصلاح يجب أن تكون جزءاً من رؤية وطنية شاملة، تأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات المحلية وتستند إلى أسس تشاركية تضمن مشاركة جميع الأطراف الليبية وتحظى بدعم سياسي وقانوني واضح.

10. النتائج:

لقد أفضى تحليل الهيكل الإداري الليبي في سياقه التاريخي والسياسي والوظيفي إلى جملة من النتائج الجوهرية التي توضح ملامح الأزمة الإدارية القائمة وتفسر أسباب تعثر مشاريع الإصلاح رغم الجهود المتكررة على الصعيدين الوطني والدولي. وقد ظهرت هذه النتائج في ثلاثة محاور مترابطة وهي غياب الاستقرار وخلل الهيكل ومحدودية التكيف مع المبادرات الإصلاحية.

أولاً: غياب الاستقرار السياسي والتشريعي: لقد شكّل العائق الأهم أمام تكوين جهاز إداري متماسك وفعال. إذ إن تعدد الحكومات والانقسامات الجغرافية والمؤسسية وتضارب الاختصاصات القانونية، كلها أوجدت بيئة إدارية غير مستقرة وغير قابلة للتخطيط على المدى المتوسط أو الطويل. وقد أدى هذا الانقسام إلى ازدواجية في اتخاذ القرار الإداري، وعجز الإدارات عن تنفيذ سياسات وطنية موحدة، مما أضعف من مركزية التوجيه، وجعل الأجهزة الإدارية تخضع غالباً لسلطة الأمر الواقع في كل منطقة.

ثانياً: الهيكل الإداري الحالي: يعاني من خلل عميق في تصميمه وتنفيذه. فالقوانين المنظمة، سواء تلك الموروثة من النظام السابق أو التي صدرت بعد 2011، لم تنجح في صياغة نموذج إداري متنسق مع التحولات الاجتماعية والسياسية الجارية. ويغيب التحديد الواضح للصلاحيات والمسؤوليات، وتفتقر العلاقة بين المركز والمحليات إلى آليات التنسيق والمتابعة. كما أن النظام الوظيفي يفتقر إلى معايير الكفاءة والعدالة في التوظيف والترقية، ما أسهم في تراكم الممارسات البيروقراطية غير الفعالة، وارتفاع معدلات الفساد الإداري.

ثالثاً: النتائج الميدانية: ورغم وضوح توجه السياسات العامة نحو تطبيق اللامركزية الإدارية كأداة لتوسيع المشاركة وتعزيز تقديم الخدمات، فإن النتائج الميدانية تشير إلى محدودية هذا المسار في الواقع. فمبادرات اللامركزية، سواء عبر البلديات أو المجالس المحلية، ما تزال حبيسة لوائح غير مكتملة، وتعاني من نقص التمويل، وضعف التنسيق مع السلطات المركزية. كما أن غياب القانون الدستوري الحاسم بشأن شكل الدولة هل هي مركزية أم فيدرالية جعل مفهوم اللامركزية ذاته محل جدل، يعرقل تفعيله الحقيقي على الأرض.

رابعاً: مقارنة التجربة الليبية مع تجارب بلدان أخرى خرجت من النزاعات: يتبين أن ليبيا تأخرت في تنفيذ إصلاحات إدارية جذرية بسبب ضعف الإرادة السياسية والتدخلات الأمنية وتسييس العمل الإداري. ففي حين نجحت دول مثل رواندا وجورجيا في إعادة بناء مؤسساتها الإدارية خلال فترات قصيرة نسبياً عبر

إصلاح تشريعي مؤسسي متدرج، ما تزال ليبيا في مرحلة "إعادة التشخيص، دون تبني خطة استراتيجية شاملة تربط بين بناء الدولة وتطوير الإدارة.

خامساً: تحسين خدمات البلديات: أظهرت بعض البلديات نجاحاً نسبياً في تحسين خدماتها وتطوير أدواتها الإدارية، مما يدل على إمكانية نجاح نماذج محلية في ظل بيئات مستقرة نسبياً، لكن هذه النجاحات تظل محدودة جغرافياً وزمنياً ولا ترقى إلى مستوى الإصلاح الممنهج على الصعيد الوطني. تكشف النتائج عن أن أي إصلاح إداري في ليبيا لا يمكن أن يتم بشكل فني معزول عن التسوية السياسية والدستورية الشاملة. فالإدارة ليست كياناً تقنياً فقط، بل هي مرآة للشرعية والاستقرار وأي تغيير فيها يحتاج إلى توافق سياسي وإرادة جماعية واضحة، تصوغ رؤية مستقبلية للدولة الليبية ككل.

11. التوصيات

أولاً: ضرورة وضع استراتيجية وطنية واضحة ومتكاملة للإصلاح الإداري، تعتمد على تشخيص دقيق للواقع المؤسسي والقانوني، وتستند إلى مبادئ الحوكمة الرشيدة، والشفافية، والمساءلة، والمشاركة المجتمعية. ثانياً: تبني نموذج لا مركزي يمنح السلطات صلاحيات حقيقية في إدارة الشؤون المحلية، مع ضمان تمويل مستدام وبناء قدرات الكوادر المحلية، وتحديد آليات التنسيق بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية. ثالثاً: تطوير نظم إدارة الموارد البشرية وفق معايير الكفاءة والاستحقاق، وإعداد قواعد بيانات دقيقة للعاملين في الجهاز الإداري، وتنفيذ برامج تدريبية متخصصة لرفع كفاءة الأداء الإداري. رابعاً: تفعيل دور هيئات الرقابة والمحاسبة، واعتماد أنظمة رقابية مستقلة، وتعزيز الشفافية في اتخاذ القرارات وإدارة الموارد العامة، بما يسهم في استعادة الثقة بين المواطن والدولة. خامساً: توظيف التقنيات الرقمية وأنظمة الحكومة الإلكترونية لتحسين كفاءة الخدمات الإدارية، وتسهيل التواصل بين المواطن والإدارة، والحد من التعقيدات البيروقراطية. سادساً: أن أي إصلاح إداري لا يمكن أن يتحقق في عزلة عن بيئة سياسية مستقرة وإرادة وطنية جامعة، يجب أن تدرك القيادات السياسية أن إصلاح الإدارة هو مدخل أساسي لبناء دولة القانون، وتعزيز الاستقرار، وتحقيق التنمية المستدامة، مع التركيز على المبادرات الوطنية، ليصبح الجهاز الإداري الليبي قادراً على مواكبة التحولات السياسية ودعم بناء دولة مؤسسات قوية.

12. الخاتمة

لقد أظهر هذا البحث، من خلال تتبع تطور التنظيم الإداري الليبي وتحليل بنيته بعد 2011، أن الجهاز الإداري في ليبيا ما يزال مكبلاً بإرثٍ مركزيٍّ طويل، يتجلى في تركيز السلطات وتعدد المستويات الإدارية دون تحديد دقيق للصلاحيات، وافتقار العلاقة بين المركز والمحليات إلى تنظيم فعّال. وقد ساهمت هذه الاختلالات، إضافةً إلى الانقسامات السياسية والمؤسسية، في تعقيد عمل الإدارة العامة وتحويلها إلى كيان يعاني من البطء والارتباك وغياب الفاعلية.

على الرغم من المبادرات التي أُطلقت في سياق ما بعد الثورة، سواء تلك المرتبطة بإنشاء البلديات أو تطوير بعض القطاعات الخدمية، فإن غياب الإطار الدستوري الموحد وتعدد القوانين غير المنسجمة، قد قلل من فرص تحقيق تحول إداري حقيقي. كما أن الإصلاحات الجزئية بقيت رهينة السياقات السياسية المتقلبة، ولم تُستكمل بإصلاح تشريعي ومؤسسي جذري يُعيد رسم وظائف الدولة بشكل متكامل.

وانطلاقاً من ذلك، يوصي هذا البحث بضرورة اعتماد مسار إصلاح إداري شامل، يبدأ بصياغة رؤية وطنية تشاركية لإعادة هيكلة الجهاز الإداري، تركز على مبادئ الشفافية والحوكمة الرشيدة والمساءلة وتعيد تعريف العلاقة بين الدولة والمواطن على أساس الخدمة العامة لا السلطة. كما يتطلب هذا التحول مراجعة شاملة للقوانين المنظمة للإدارة العامة وتوحيد مرجعياتها، مع التأكيد على استقلالية القضاء الإداري، وتفعيل دوره الرقابي في الحد من الانحرافات المؤسسية.

ولا يمكن لهذا التحول أن يتحقق بمعزل عن بيئة سياسية مستقرة، وإرادة وطنية جامعة تدرك أن إصلاح الإدارة هو مدخل أساسي لبناء دولة القانون وتعزيز الاستقرار وتحقيق التنمية المستدامة في ليبيا.

المراجع :

- [1]. طه الكوني المختار معيوف، (2022)، إصلاح الجهاز الإداري للدولة الليبية، كلية القانون، جامعة الزنتان، ليبيا، ص. 13.
- [2]. عياد طاهر بن إسماعيل، (2005)، علاقة النظام السياسي بالنظام الإداري في ليبيا 1969-2000، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ليبيا، ص. 21.
- [3]. عبد الوهاب محمد الحار، (2023)، المشهد السياسي الليبي: المسارات والسياسات، المركز الليبي للدراسات الأمنية والعسكرية، ليبيا، ص. 37.
- [4]. حمزة أطيّش، أنور الفيتوري، (2021)، إصلاح الإدارة العامة في ليبيا، مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية، تركيا، ص. 29.
- [5]. جمال عبد الرحمن يسن رستم، (2023)، الانقسامات السياسية وتوجهات السياسة الخارجية الليبية: (2011-2023)، مركز المتوسط للدراسات الإستراتيجية، ص. 44.

- [6]. خليفة سالم الجهمي، (2013)، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار الجامعة الجديدة للطبع والنشر والتوزيع، مصر، ص. 58.
- [7]. مازن ليلو راضي، (2015)، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ص. 61.
- [8]. عبد الوهاب محمد الحار، (2023)، المشهد السياسي الليبي: المسارات والسياسات، المركز الليبي للدراسات الأمنية والعسكرية، ليبيا، ص. 49.
- [9]. حمزة أطيش، أنور الفيتوري، (2021)، إصلاح الإدارة العامة في ليبيا، مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية، تركيا، ص. 33.
- [10]. طه الكوني المختار معيوف، (2022)، إصلاح الجهاز الإداري للدولة الليبية، كلية القانون، جامعة الزنتان، ليبيا، ص. 27.
- [11]. عبد الوهاب محمد الحار، (2023)، المشهد السياسي الليبي: المسارات والسياسات، المركز الليبي للدراسات الأمنية والعسكرية، ليبيا، ص. 53.
- [12]. عياد طاهر بن إسماعيل، (2005)، علاقة النظام السياسي بالنظام الإداري في ليبيا 1969-2000، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ليبيا، ص. 38.
- [13]. جمال عبد الرحمن يسن رستم، (2023)، الانقسامات السياسية وتوجهات السياسة الخارجية الليبية: (2011-2023)، مركز المتوسط للدراسات الإستراتيجية، ص. 51.
- [14]. عبد الوهاب محمد الحار، (2023)، المشهد السياسي الليبي: المسارات والسياسات، المركز الليبي للدراسات الأمنية والعسكرية، ليبيا، ص. 61.
- [15]. جمال عبد الرحمن يسن رستم، (2023)، الانقسامات السياسية وتوجهات السياسة الخارجية الليبية: (2011-2023)، مركز المتوسط للدراسات الإستراتيجية، ص. 53.
- [16]. طه الكوني المختار معيوف، (2022)، إصلاح الجهاز الإداري للدولة الليبية، كلية القانون، جامعة الزنتان، ليبيا، ص. 31.
- [17]. حمزة أطيش، أنور الفيتوري، (2021)، إصلاح الإدارة العامة في ليبيا، مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية، تركيا، ص. 41.
- [18]. عياد طاهر بن إسماعيل، (2005)، علاقة النظام السياسي بالنظام الإداري في ليبيا 1969-2000، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ليبيا، ص. 45.
- [19]. خليفة سالم الجهمي، (2013)، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار الجامعة الجديدة للطبع والنشر والتوزيع، مصر، ص. 63.