" السياسة العامة للبيئة في ليبيا "

دراسة في تقييم السياسة البيئية في ليبيا (2011-2022)

أ. ليلى محمود الكـــــــــــــبتي

محاضر/ بالهيئة الليبية للبحث العلمي

الملخص

تأثرت السياسات العامة في ليبيا بمتغيرات البيئة الداخلية والخارجية بعد أحداث ثورة 17 فبراير 2011، حيث تأثرت حياة المواطنين في شتى المجالات السياسية، والاقتصادية،والاجتماعية والبيئية بهذه المتغيرات ، هذه الدراسة تمثل محاولة لتقييم السياسة العامة للبيئة في ليبيا بعد أحداث 2011،حيث تهدف إلى معرفة أهم المحددات الداخلية التي أثرت في السياسة العامة للبيئة في ليبيا سلباً أو إيجاباً، وكذلك الفرص والتحديات للمحددات الخارجية المؤثرة على السياسة العامة البيئية الليبية، كما تهدف أيضاً إلى معرفة الأطر التشريعية والمؤسسية، التي تحكم عملية صنع السياسة العامة للبيئة في ليبيا وتنفيذها وتقييمها.

الكلمات المفتاحية: السياسة العامة – البيئة – المحددات الداخلية – المحددات الخارجية

Abstract

Public policies in Libya were affected by internal and external variables after the events of the February 17, 2011 revolution. As the lives of citizens in various political, economic, social and environmental fields were affected by these variables.

This study represents an attempt to evaluate the environmental policy after the events of 2011, as it aims to know the most important internal determinants that affected the environmental policy in Libya negatively or positively, as well as

the opportunities and challenges in the external determinants affecting the environmental public policy in Libya.

The study also aims to know the legislative and institutional frameworks that govern the process of making, implementing and evaluating environmental public policy in Libya.

Keywords: public policy – environment – internal determinants – external determinants

المقدمة

تزايد الاهتمام في العقود الأخيرة من القرن الماضي، بدراسة السياسة العامة من قبل علماء السياسة، حيث يمثل هذا الحقل مجالاً حديثاً ضمن مجالات علم السياسة المختلفة، فهو أداة مهمة لتقييم أداء النظام السياسي وتقويمه،لا يكتفِ بمعرفة محتوى هذه السياسة، بل يُعنى بكيفية صنعها، وتنفيذها، وكذلك المطابقة بين الأهداف المعلنة، والنتائج العلمية للتطبيق، كما يدخل في هذا الإطار تحليل الآثار المتوقعة، وغير المتوقعة، ويتم ذلك من خلال وصف، وتحليل، وتقييم آثار العوامل البيئية في رسم السياسات العامة، وكذلك تحليل دور المؤسسات الحكومية، والإجراءات المتبعة، على مضمون السياسات العامة. (العزاوي، ص:3)

خلال فترة ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي وبعد تنامي دور السياسة العامة في الحياة الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية للمجتمعات، حوّل علماء السياسة اهتماماتهم نحو القضايا التي تعني بموضوعات الحياة الإنسانية، والاجتماعية، كاستهلاك الطاقة، ومياه الشرب والأمن والسلامة، وحقوق الأقليات، وحماية البيئة، وغيرها من الموضوعات التي تمثل جزءاً من القضايا التي تعني بها السياسة العامة، كما اتسمت هذه الفترة بكثرة التغيرات السياسية التي فرضت وجودها على الواقع الدولي، ومن ثم على الأنشطة العامة التي يهتم بها حقل السياسة العامة.

وتعدّ دراسة السياسات العامة البيئية الجانب الأكثر حداثة، بين جميع اهتمامات الحكومات المختلفة في العقود الأخيرة، حيث إن الحكومات الوطنية في

أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، لم تستجب استجابة فعلية لمشكلات البيئة المختلفة، إلا بعد منتصف القرن العشرين، عندما انتبه الزعماء الحكوميون لهذه الدول إلى أهمية قضية نوعية الحياة وحمايتها من الأخطار المتعددة. (أرنولدج، ص:456)

في إطار ما شهدته ليبيا في السنوات الأخيرة من تغيرات واضحة في سياساتها العامة الداخلية والخارجية تأثرا بعوامل محلية، وإقليمية،وعالمية، سوف تحاول هذه الدراسة التقييمية إن تدلل على مؤشر مهم من مؤشرات السياسة العامة للدولة الليبية وهو السياسة البيئية،والذي توليه السياسة الدولية اهتماما كبيراً،خاصة فيظل زيادة التلوث في البيئة العالمية، وتنامي ظاهرة التغير المناخي، والسعي العالمي لمواجهة تأثيراتهما الكبيرة على مصير الحياة على كوكب الأرض.

الدراسات السابقة

اهتمت الدراسات السابقة بالقضايا البيئية سواء بجانبها السياسي، أو القانوني، أو بمختلف النواحي الفنية لهذه القضايا،خاصة في ظل التطورات السلبية لمشاكل التلوث البيئي والتغير المناخي، وتأثيراتها على التنمية الاقتصادية، والصحية، والصناعية لمختلف المجتمعات، ومن هذه الدراسات مايأتي:

التقرير الاستعراضي الوطني الطوعي ليبيا 2020 الأول حول أهداف التنمية المستدامة (2020) **2030.**

يهدف التقرير إلى إعطاء صورة عن الجهود التنموية التي تبذلها ليبيا، في إطار مشاركة مجتمعية بقيادة وزارة التخطيط في حكومة الوفاق الوطني الليبية السابقة،وذلك من خلال المنتدى الليبي للتنمية المستدامة كمنصة للحوار والتفاعل، وتبادل الخبرات، وقد بيَن التقرير أن هناك العديد من التحديات التي تواجه ليبيا في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، والتي من أهمها عدم الاستقرار السياسي، وهشاشة الوضع الأمني، وكذلك الهجرة غير الشرعية، وأعداد النازحين والمهجرين ، بالإضافة إلى طبيعة الاقتصاد الليبي من حيث إنه اقتصاد ريعي يعتمد على النفط والغاز،كما أن الافتقار للبيانات والمؤشرات المطلوبة للقياس والتقييم نتيجة للظروف الراهنة، تؤثر بشكل سلبي على تحقيق أهداف التنمية المستدامة.كما خلُص

التقرير إلى أن نجاح الخطط التنموية يكمن نجاحها في الإرادة السياسية،بالإضافة إلى انه لابد أن ترافقها آليات مؤسسية مناسبة،وتعبئة مجتمعية،لتحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030.

دراسة **أحمد الفاندي** بعنوان "**ليبيا والأمن المائي الوطني**"(2012). وهي دراسة لتحليل مبادئ السياسة المائية وأهدافها، ومعرفة أبرز التحديات والمشاكل المائية في ليبيا، حيث أظهرت الدراسة إلى إن هناك اختلاف كبير بين النظام الملكي وما بعده في كيفية التعامل مع المشكلة المائية ومعالجتها. فالنظام السياسي الملكي منذ 1951 إلى 1969 اتبع استراتيجيات شاملة ،تميزت سياساته بالرشد والحكمة الى حد كبير وخاصة بعد ظهور النفط، بينما النظام السياسي ما بعد 1969قد اتبع سياسات راديكالية ولم تكن السياسة المائية من أولوياته؛ بل تم توظيفها سياسياً ودعائياً، وأن السياسة المائية تغيرت في اتجاه عكسي بين النظام ما قبل عام 1969م، وما بعده.

دراسة **عبد الواحد بلقصري** تحت عنوان: "**السياسات العامة في مجال البيئة**" (2022). يرى الكاتب في هذا المقال إن السياسة البيئية الناجحة هي تلك السياسة التي تتمكن من إحداث وعي وثقافة بيئية لدى المجتمع، عن طريق إحداث تغيرات في طرق التفكير والسلوك البيئي عند الإنسان، ويخلص الكاتب إلى وجوب ربط النظام الايكولوجي بالنظام التعليمي، كما يرى أن موضوع البيئة ولاسيما في الاتجاهات الفكرية الأنجلوسكسونية تقدم قيمة جوهرية للبيئة، حيث يربط البيئة بأشكال السلطة السياسية، الأمر الذي يثير جدلا أخلاقياً حيال علاقة البيئة بالسلطة السياسية.

دراسة صليحة صداقة "مراجعة التشريعات البيئية وسبل تطبيقها بين النص والواقع وآفاق المستقبل" (2007)

تعرضت هذه الدراسة للسياسة التشريعية للمشرع الليبي تجاه البيئة، وآليات تفعيل هذه التشريعات، حيث ترى الباحثة أن المشرع يتبنى اتجاه تداخل العديد من المهام في قطاعات المجتمع فيما يتعلق بالقضايا البيئية، مما أدى إلى عدم وضوح المهام، وتداخل المصالح، لعدم تحديد مهام الجهات التنفيذية بصورة واضحة، وعدم تعيين قواعد المسؤولية، كما تطرقت الباحثة إلى أهم الآليات التي تراها مناسبة لتفعيل

التشريعات البيئية؛ لتحقيق الأمن البيئي، وأهمية الرقابة والتفتيش لتحقيق هذه الأهداف. وفي نهاية الدراسة تتساءل الباحثة عن دور الهيئات التنفيذية في وضع النصوص العقابية موضع التطبيق الفعلي لتحقيق التكامل بين إقرار النص وتفعيله من الناحية الواقعية، إعمالا لسياسة المشرِّع في حماية البيئة وتحسينها.

دراسة ستيف رينر، What drives environmental policy? Steve Rayner ما الذى يقود السياسة البيئية؟ (2006). يجادل الكاتب في دراسته هذه بأن العلاقة المتزايدة التعقيد بين العلم والسياسات البيئية ترجع إلى العوامل الاجتماعية، والسياسية التي تضع الخبرة الفنية في الواجهة الأمامية لعملية السياسة كما هو الحال بالنسبة للجوانب التقنية للتحديات البيئية الجديدة. كما يؤكد الكاتب أنه من خلال إنتاج معرفة جديدة، يسعى السياسيون للحصول على أفضل المعلومات الممكنة لتوجيه قراراتهم. وبالتالي يستنتج الكاتب أن السياسة البيئية تهتم بتطوير أشكال مؤسسية جديدة لجلب العلم والسياسة جنبًا إلى جنب،والانفتاح على المشاركة العامة فيصنع القرار،وإنشاء مؤسسات خاضعة للمساءلة الديمقراطية التمثيلية لها السلطة التنظيمية للاستجابة بشكل متناسب مع تطور المعلومات الجديدة. كما يخلص الكاتب إلى أن العلم يمكن أن يفرض على السياسة العامة التركيز على الاختلافات في وجهات النظر،والتفسير داخل المجتمع العلمي.

دراسة **سلطي نصار** " **الفجوة بين تخطيط وتنفيذ السياسات البيئية في الأردن، دراسة حالة وادي الأردن**" (2000) تناولت الدراسة الأسباب والمعوقات التي تقف في طريق تنفيذ السياسات البيئية في الأردن، ومدى كفاية هذه السياسات، وتوصلت الدراسة إلى نتائج عدة كان أهمها أن عمليات التنفيذ للسياسات البيئية في الأردن على درجة متدنية، وأن الفجوة بين التخطيط والتنفيذ موجودة وتحتاج إلى تجسير.

الدراسة التي قامت بها **سلوى شعراوي** عن " **صنع السياسات البيئية في مصر**" (1997) حيث تناولت هذه الدراسة عملية صنع السياسة البيئية في مصر، منذ نشأتها في بداية ثمانينيات القرن الماضي، وحتى ظهور قانون البيئة المصري عام

1994، وهدفت الدراسة إلى شرح وتحليل طبيعة الاهتمام بالبيئة في مصر كقضية سياسية، إضافة إلى الآثار المحتملة لذلك. وقد خلصت هذه الدراسة إلى أن عملية صنع السياسات البيئية في مصر قد أسهم فيها النشاط المحلي بصورة واضحة،كما أكدت الدراسة على دور المنظمات غير الحكومية في صنع هذه السياسات، كما لفتت الدراسة النظر إلى الدور الهام الذي تقوم به الأطراف الفاعلة الخارجية في عملية صياغة ووضع السياسات العامة للبيئة في مصر.

معظم هذه الدراسات السابقة جاءت من زوايا تحليل مختلفة عن محور تركيز هذه الدراسة، إلا أن الأخيرة تسعى إلى الاستفادة من الكثير من أدبيات الدراسات السابقة؛لسد الفجوة المعرفية في تقييم السياسة البيئية في ليبيا ، حيث لم تتحصل الباحثة على دراسة تهتم بتقييم انعكاس التغيير السياسي الذي حدث في ليبيا، بمحدداته المختلفة بعد أحداث 17 فبراير 2011على السياسة العامة للبيئة في ليبيا الأمر الذي يعطي الدراسة أهمية حصرية في إثراء المكتبة البحثية بموضوع جديد يرتبط بأحد أهم السياسات العامة في ليبيا.

أهمية الدراسة

كان التدهور الذي طرأ على البيئة نتيجة التطور الصناعي العالمي مصدراً للعديد من الاضطرابات السياسية والتوترات الدولية في أجزاء كثيرة من العالم، و تُبذل الكثير من الجهود الدولية للتصدي لهذا التدهور المهدد للحياة على كوكب الأرض، لذا تستمد هذه الدراسة أهميتها من حيوية قضية السياسات البيئية ، وتطور تناولها على مختلف المستويات ،حيث أصبحت قضية حماية البيئة والسياسات الداعمة لها محوراً لكثير من الدراسات الإستراتيجية، كما أنها أصبحت تمثل مكان الصدارة في اهتمامات صانعي القرار المحليين والدوليين ، بالإضافة إلى أن المكتبة الليبية تفتقر لمثل هذا النوع من الدراسات التي تهتم بالشق البيئي للسياسة العامة في ليبيا، ولذلك تطمح هذه الدراسة أن تثري المكتبة الليبية في هذا المجال المهم من السياسة العامة للبلاد.

إشكالية الدراسة

تعيش ليبيا منذ عام 2011 م ظروفاً استثنائية نتيجة عدم الاستقرار السياسي، والحروب والصراعات السياسية والمسلحة التي تشهدها البلاد بعد سقوط نظام معمر القذافي، الأمر الذي أدى إلى حدوث العديد من الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي بدورها أدت إلى تأثر السياسة العامة في البلاد بتداعيات تلك الأزمات على حياة المواطنين اليومية بصفة عامة، وعلى القضايا البيئية بصفة خاصة.

وتتمثل إشكالية الدراسة في محاولة فهم البيئة المحيطة (كمتغير مستقل)، والتي تعمل من خلالها السياسة العامة البيئية (كمتغير تابع)، أي فهم مختلف العوامل الداخلية التي تؤثر على السياسة العامة البيئية، وكذلك معرفة الفرص المواتية وتحديات البيئة الخارجية، والتي تؤثر في السياسة البيئية في ليبيا.

في هذا الإطار تحاول هذه الدراسة تقييم السياسة العامة للبيئة في ليبيا بعد أحداث 2011، انطلاقا من الفرضية الآتية: " **تأثرت السياسة العامة للبيئة في ليبيا بالمتغيرات الداخلية والخارجية بعد أحداث 2011**". كما هو مبين في الشكل (1)

كما يمكن بلورة مشكلة الدراسة في التساؤلات الآتية:

– ما هي أهم نقاط القوة والضعف في البيئة الداخلية التي تؤثر في السياسة العامة البيئية في ليبيا؟

– وما هي الفرص والتحديات التي تواجهها ليبيا من البيئة الخارجية، والتي يمكن أن تؤثر سلباً،وإيجابا على السياسة العامة بصفة عامة، والسياسة البيئية بصفة خاصة؟

– كيف أثرت تغيرات الأطر التشريعية، والإدارات التنفيذية على السياسة العامة للبيئة في ليبيا، بعد أحداث 2011م؟

منهجية الدراسة

لإثبات صحة الفرضية أو نفيها، كذلك للإجابة على أسئلة الدراسة، سوف تتبع هذه الدراسة المناهج والمداخل والأساليب والمؤشرات الآتية:

– **المنهج الوصفي التحليلي**:بهدف التوصل بالدراسة إلى معرفة تفصيلية من خلال وصف وتحليل ضل لسياسة العامة للبيئية في ليبيا كمتغير تابع، وكذلك البيئة

الداخلية والخارجية كمتغير مستقل، للوصول إلى تقييم للسياسة البيئية في ليبيا في ظل الفرص والتحديات للبيئة المحيطة.

– **المدخل البيئي:** لتحديد مختلف العوامل البيئية التي تأثرت بها السياسات البيئية في ليبيا.

– تقارير ومؤشرات دولية، مثل: **مؤشر الأداء البيئي:** (EPI) Environmental Performance Index، وهو مؤشر دولي اعتمدته منظمة الأمم المتحدة في تقييمها للسياسات البيئية لمختلف دول العالم.سوف تستعين الدراسة بتقارير برنامج الأمم المتحدة للبيئة عن ليبيا.

– سوف تستعين الدراسة **بأسلوب التحليل الرباعي** (SWOT) لمعرفة نقاط الضعف والقوة في البيئة الداخلية، والفرص والتحديات الخارجية التي تؤثر في السياسات العامة البيئية في البلاد.

تحديد المفاهيم

– **البيئة:** ويقصد بها في إطار هذه الدراسة " المحيط الذي يعيش فيه الإنسان وجميع الكائنات الحية، ويشمل الهواء والماء والتربة والغذاء، سواء في أماكن السكن أو العمل أو مزاولة النشاط أو غيرها من الأماكن الأخرى". **(موسوعة التشريعات البيئية، ص:13)**

– **السياسة العامة للبيئة في ليبيا:** ويقصد بها في نطاق هذه الدراسة مجموعة الأهداف، والبرامج التي تصاحبها مجموعة من القوانين، واللوائح، والقرارات والتي تحقق الأهداف المعلنة من قبل صانعي القرار السياسي في ليبيا، فيما يخص الشأن البيئي وسبل المحافظة عليه.

–**المتغيرات الداخلية والخارجية:** مجموعة العوامل البيئية التي يمكن أن تؤثر في صنع أو تنفيذ أو تقييم السياسات العامة للبيئة سواء كانت نتاج تأثيرات داخلية أو خارجية، سياسية كانت أو اقتصادية أو ثقافية أو اجتماعية.

أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

– معرفة نقاط الضعف والقوة في البيئة الداخلية للسياسة البيئية في ليبيا.

– معرفة الفرص والتحديات الخارجية التي تواجه صانعي ومنفذي القرار السياسي البيئي في ليبيا.

– معرفة الأطر التشريعية والمؤسسية، التي تحكم عملية صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة للبيئة في ليبيا.

– محاولة تقييم السياسة العامة للبيئة في ليبيا بعد ثورة فبراير 2011.

صعوبات الدراسة

كأي دراسة أكاديمية قد تعترض الباحث بعض الصعوبات التي قد تؤثر على مسار الدراسة، دون أن تنقص من قيمتها، ولعل تناول السياسة العامة في دول الربيع العربي على ضوء محددات البيئة الداخلية، وضغوط العوامل الخارجية يعد من الموضوعات التي تفتقر إلى المراجع خاصة أمهات الكتب التي تتناول مثل هذه الدراسات للسياسة العامة لدول تفتقر إلى استقرار في هيكلها السياسي والمؤسسي.

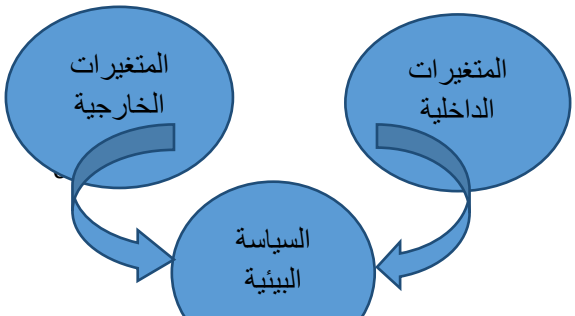
محددات الدراسة

تتمثل محددات هذه الدراسة في الآتي:

المحددات الزمنية: سوف تقتصر الدراسة على الفترة ما بين 2011 إلى 2022، منذ بداية أحداث ثورة فبراير 2011، إلى وقت هذه الدراسة.

المحددات الموضوعية: سوف تقتصر الدراسة على التقييم من خلال الأطر التشريعية،أو التنفيذية الليبية، والمتمثلة في الهيئة العامة للبيئة، أو وزارة البيئة في حكومة الوحدة الوطنية المعترف بها دولياً، دون الجهات الأخرى المعنية في حكومات أو هيئات موازية.

المحددات المكانية: ستقتصر الدراسة على المؤسسات المتواجدة في العاصمة طرابلس، والمعترف بها من المجتمع الدولي،دون غيرها من المؤسسات الموازية.



الشكل -1-

محاور الدراسة

سيتم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة محاور، حيث سيتم التطرق في المحور الأول إلى: الإطار النظري للسياسات العامة للبيئة من حيث مفهوم السياسة العامة،وأهم العوامل البيئية المؤثرة فيها، كما سيتم التطرق إلى مفهوم البيئة وعناصرها الأساسية، ومن ثم يتم التطرق إلى مفهوم السياسات البيئية بعناصرها وأدواتها التنفيذية المختلفة.أما المحور الثاني فيتناول المحددات الداخلية والخارجية للسياسة العامة في ليبيا التي تتأثر بها السياسات العامة البيئية، وفي المحور الثالث سوف يتطرق إلى صنع السياسة وتنفيذها ومن ثم تقييم السياسات العامة للبيئة في ليبيا في الفترة من 2011 إلى نهاية 2022م، وما صاحب هذه الفترة من تغييرات تشريعية ومؤسسية مؤثرة في السياسة البيئية في ليبيا.

المحور الأول ـ الإطار ا لنظري للسياسات العامة للبيئة

تحاول الدراسة في هذا الجزء الربط بين حقلين مستقلين،لكنهما غير منفصلين،حيث إن أغلب الدراسات التي توفرت للباحثين والمهتمين في مجال البيئة، اتجهت إلى أبعاد غير سياسية سواء كانت فنية أو قانونية، لذلك تحاول هذه الدراسة الربط بين المفاهيم الأساسية للسياسة العامة، والمفاهيم الأساسية للبيئة، وصولاً إلى التعريف بمصطلح السياسات البيئية، وذلك من أجل تحقيق أهداف هذه الدراسة.

أولا: مفهوم السياسة العامة وبيئتها

تسعى مختلف الحكومات إلى القيام برسم سياسات عامة لتحقيق الأهداف التي تمثل مجموعة من القواعد والقيم التي التزمت بها الحكومات تجاه مواطنيها.

فالسياسة ترتبط بمفهوم الحكومات الشرعية إلى جانب العلاقات غير الرسمية المتعلقة بالسياسة،من أحزاب سياسية،وجماعات مصالح،وأنماط التغيير المختلفة.(خشيم 2001، ص:83)

بصفة عامة يرى بعض المفكرين السياسيين أن مفهوم السياسة العامة هو مفهوم معاصر، اتضحت معالمه مع نشأة الدولة الحديثة بعد معاهدة وستفاليا 1648، بحيث أصبحت تعبر عن النظام السياسي والبيئة التي تطبق هذا النظام،ومن ثم مخرجات أي نظام سياسي سواء سياسات أو قرارات هي تعبير عن تفاعلات عديدة للنظام السياسي في بيئته. (خشيم،2021، ص:26)

ومع ظهور الاتجاه السلوكي في الدراسات السياسية زاد الاهتمام بالمحددات الاجتماعية والنفسية لسلوك الأفراد والجماعات في الدولة المصاحبة لأعمال الحكومة، بالإضافة إلى الصراع التنافسي بين مختلف الجماعات غير الرسمية في الدولة. وقد زاد الاهتمام بدراسة صنع السياسة العامة وتنفيذها وتقييمها مع ظهور حركة ما بعد السلوكية في دراسة الظاهرة السياسية في ستينيات القرن الماضي، والتركيز على تحليل السياسة العامة في ضوء ترتيب الأهداف بناء على الإمكانيات المتاحة، والمجالات المستهدفة.

ولذا تعدّ السياسات العامة محصلة لعمل مختلف الأجهزة الرسمية وغير الرسمية في الدولة، وذلك لإيجاد حلول لمختلف المشاكل والقضايا العامة التي تهم مواطني الدولة.وتُعرّف السياسة العامة في معجم المصطلحات السياسية"أنها مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات ومخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين". (نيفين مسعد، ص: 212). في هذا التعريف يتم حصر السياسة العامة في مخرجات النظام السياسي للدولة، إلا أن بعض علماء السياسة يعدون السياسة العامة قرارات يتخذها السياسيون أو الإداريون؛ لتنفيذ برامجهم في مختلف قطاعات الدولة، ومن هؤلاء كمال المنوفي الذي يعرف السياسة العامة بأنها: "سلسلة من القرارات تتعلق بمجال معين كالتعليم، أو الصحة، أو الشؤون الخارجية، أو الدفاع، أو الأمن".(المنوفي، ص:13).كما يخلص خيري عبد القوي إلى أن السياسة العامة هي

"نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر معينة رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي". (خيري، ص:35)

وتتعدد العوامل البيئية التي تؤثر في تحقيق أهداف السياسات العامة للدولة، وتنعكس على شكل ومضمون وأهداف هذه السياسات، حيث يرى أغلب مفكري السياسة العامة، أن السياسة العامة لا يمكن أن تحقق الكفاءة والفاعلية إلا عندما تراعي الظروف البيئية الداخلية والخارجية في الاعتبار، والتي غالباً ما تضع قيوداً على صانعي السياسة العامة للتكيف مع البيئة المحيطة، وتتعدد هذه العوامل الداخلية، إلا أنه يمكن إجمالها في الآتي:(القريوتي، ص:77-78)

العوامل السياسية: وأهمها الإطار الدستوري الذي يحدد الإطار العام للسياسة العامة، كذلك طبيعة النظام السياسي القائم، ديمقراطيا تعدديا، أم شمولياً فردياً، كما أن الاستقرار السياسي في الدولة يعدّ من أهم العوامل السياسية المؤثرة في صنع السياسة العامة للدولة.

العوامل الطبيعية: وتشمل الطبيعة الجغرافية للدولة، تضاريسها ومساحتها، وكذلك ثرواتها الطبيعية.

العوامل الاقتصادية: فالاقتصاد السياسي يلعب دوراً مهماً في طبيعة السياسة العامة للدولة، حيث تتمكن الدول الغنية من توفير المزيد من الخدمات العامة لمواطنيها، في حين قد تعجز الدول الفقيرة عن ذلك.

العوامل الاجتماعية: وتشمل التركيبة السكانية وطبيعة القيم الاجتماعية السائدة، بالإضافة إلى العادات والتقاليد والتجارب التاريخية التي مرت بها البلاد.

العوامل الثقافية والتعليمية: من حيث مستوى الوعي والثقافة السياسية، ونوعية التعليم، بالإضافة إلى التقدم التكنولوجي الذي يشهده المجتمع من عدمه، وتأثيرها على كفاءة أداء السياسة العامة.

كما أن البيئة العالمية لها دور بالغ التأثير على السياسة العامة، سواء كانت البيئة السياسية وفرض قيم الأطراف المهيمنة والفاعلة فيها، أو البيئة الاقتصادية بما تحمله من قيم العولمة،من الدعوة للرأسمالية وما يتبعها من قيم غربية،كذلك البيئة

الاجتماعية وما يرتبط بها من أنماط اجتماعية مثل سياسات تمكين المرأة، كذلك البيئة الثقافية وتأثير الشبكات الفضائية،والانترنت،وما يرتبط بها من ثقافة العولمة والتعليم عن بعد.(خشيم،2021، ص:72)

ثانياً ــ مفهوم البيئة ومكوناتها

تهتم هذه الدراسة بالسياسة العامة للبيئة، لذا سيتناول هذا الجزء المفهوم الاصطلاحي، والقانوني لكلمة البيئة، ثم سيتم استعراض عناصر البيئة، حتى يمكن الإلمام بمفهوم السياسات البيئية.

مفهوم البيئة

كلمة البيئة في اللغة العربية اصطلاحاً كما وردت في مختار الصحاح جاءت من كلمة (بوّأ) و(تبوّأ) منزلاً، أي هيأه له، ومكّن له فيه (الرازي، ص:19)،وفي القرآن الكريم، يقول الله تعالى ((وكذلك مكنا ليوسف في الأرض يتبوأ منها حيث يشاء)) ، أي "يتخذ منها(سورة يوسف، الآية 56).

أما في اللغة الإنجليزية فإن كلمة البيئة (Environment) هي لفظ يستخدم للدلالة على كل الأشياء، والظروف المحيطة، والمؤثرة في نمو الحياة وتطورها، كما يستخدم للتعبير عن حالة الهواء، والماء، والأرض، والنبات،والحيوان،والظروف الطبيعية المحيطة بالإنسان. (The world Book dictionary, P708).أما القانون الليبي فقد عرّف البيئة في المادة الأولى، فقرة رقم (1) من القانون رقم (15) لعام2003 بشأن حماية البيئة وتحسينها بأنها: "المحيط الذي يعيش فيه الإنسان وجميع الكائنات الحية، ويشمل الهواء، والماء، والتربة، والغذاء". وقد اتجه المشرّع الليبي للأخذ بالاتجاه الضيق لمفهوم البيئة، حيث حدد معناها في العناصر الطبيعية، المكونة للوسط الطبيعي وهو الهواء، والماء، والتربة، والغذاء، سواء في أماكن السكن، أو العمل، أو مزاولة النشاط أو غيرها من الأماكن الأخرى. (موسوعة التشريعات البيئية، ص:13)

2- عناصر البيئة

تأسيساً على الدراسة التي قام بها فرج الهريش في كتابه "جرائم تلويث البيئة في القانون الليبي المقارن" فقد قسَم البيئة الطبيعية إلى أربعة عناصر أساسية وهي:(الهريش، ص: 63)

– **الهواء الجوي:** حيث يمثل بيئة الغلاف الجوي المحيط بالأرض، ويسمى علمياً الغلاف الغازي (Atmosphere) لأنه يتكون من غازات تعدّ من مقومات الحياة للكائنات الحية، مثل:غاز النتروجين، والأكسجين، وأي تغيرات تحدث لهذه المقومات، تؤدي إلى تأثيرات سلبية للكائنات الحية.

– **المياه العذبة:** وهي من العناصر البيئية الضرورية للحياة، وتمثل (3%) من الحجم الكلي لمياه الأرض، وهذه النسبة في تدهور متزايد في النوعية والصلاحية نتيجة التلوث الناتج عن الأنشطة الصناعية، والانفجار السكاني، وغيرها من الأسباب التي أدت إلى تلويث المياه وجعلها غير صالحة للاستخدام، لذلك صدرت عدة قوانين لحماية المياه وعدم تلويثها في العديد من البلدان، ففي بلجيكا مثلاً صدرت عدة قوانين، من أهمها القوانين الصادرة في عام 1971 بشأن المياه الجوفية والسطحية، وفى ليبيا أصدر المشرع القانون رقم 3 لسنة 1982 بشأن تنظيم استغلال مصادر المياه.

– **البيئة البحرية:** وهي تغطي (70%) من سطح الأرض، وهي بذلك تحافظ على التوازن البيولوجي للأرض، كما أن البحار والمحيطات تمثل أهمية اقتصادية كبيرة للحياة البشرية حيث إنها مصدر هام للغذاء والطاقة وللعديد من الثروات المعدنية،والنباتية، والاقتصادية، إلا أن الدراسات الحديثة أثبتت أن مشكلة تلوث البيئة البحرية بسبب ما يلقى فيها من مخلفات ومواد، أصبحت من الخطر بحيث إنها تهدد وجود الإنسان ناهيك عن سائر الكائنات النباتية والحيوانية الأخرى.

– **التربة:** وهي الطبقة الهشة التي تغطي صخور القشرة الأرضية، وهي أحد المتطلبات الرئيسة للحياة على سطح الأرض، إلا أن الزيادة السكانية السريعة في العالم، وتزايد الطلب العالمي على الإنتاج الغذائي، أدى إلى إجهاد التربة واستنزافها بكيفية أضرت بقدرتها على التجدد الذاتي، وأخلت بالتوازن القائم بين عناصرها.

3- *السياسة العامة للبيئة*

اجتهد بعض من الباحثين في إيجاد تعريف جامع مانع للسياسات البيئية، حيث عرّفتها نادية حمدي صالح بأنها"تلك الحزمة من الخطوط العريضة التي تعكس القواعد والإجراءات،التي تحدد أسلوب تنفيذ الإستراتيجية البيئية، مع تحديد المؤسسات، والجهات، والوحدات المختلفة، المشاركة والمسئولة عن نتائج هذه الإستراتيجية، وذلك تحت مظلة الأطر التشريعية الملزمة لكل من هذه الجهات، وهي توضح أسلوب تقويم هذه النتائج وفقاً للأهداف التي تم تحديدها مسبقاً، مع التوضيح لآليات التصحيح والتنمية".(نادية حمدي،ص:96)،في حين عرفها بابكر: "بأنها عنصر من السياسة العامة و تتمثل في التوجيهات العامة، المتعلقة بالبيئة لمنظمة ما (شركة،مؤسسة،جمعية، هيئة...الخ) يتم إملائها بشكل رسمي من طرف أعلى مستوى في الإدارة".(بابكر،ص: 4)

وتقع السياسات البيئية، ضمن إطار السياسات العامة التنظيمية، والتي تتعلق بضبط ورقابة الأنشطة، والسلوكيات للالتزام بدواعي المصلحة العامة، وفرض العقوبة عند حصول الانتهاكات، والتجاوزات، ويعدّ التدخل الحكومي لحماية البيئة من أحدث الأنشطة الحكومية، حيث يرى الكثير من المراقبين أن الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية هي الفترة التي تنامت فيها الأنشطة الصناعية بصورة كبيرة ، والتي أدت الى تطوير السلطات الوطنية في مختلف الدول تشريعات تمنع المواطنين والشركات من إفساد الهواء،والأرض، والماء، التي تعتمد عليها الحياة على سطح الأرض. كما يرى بعض علماء السياسة العامة أن البيئية ارتبطت بالمشاركة الجماهيرية التي ظهرت في ستينيات القرن الماضي في جميع الدول الغربية.(أرنولد ج، وآخرون، ص:457).وتسعى السياسة البيئية إلى تحجيم الممارسات التي تؤدي إلى تدهور البيئة، لاستعادة الوضع الأمثل لمكوناتها، كما تسعى السياسات البيئية إلى مراعاة الاعتبارات البيئية في الخطط التنموية للقطاعات المختلفة، وتضمين الآثار البيئية وكيفية معالجتها من خلال دراسات الجدوى للمشروعات الاقتصادية والاجتماعية.

4-*عناصر السياسات البيئية*

مع ازدياد حدة المشاكل البيئية، وانتقالها من مشاكل محلية وإقليمية إلى مشاكل عالمية، بات من الضرورة إيجاد نوع من التوازن بين توفير الاحتياجات الضرورية والحضارية لكل الأفراد، ومتطلبات الحماية الفعلية للبيئة، لذلك وجب على صانعي السياسات البيئية مراعاة العناصر الآتية:(نادية حمدي:96-98).

الواقعية: أي أن تتعامل السياسة البيئية مع المشكلات البيئية، بشكل ينبع من واقع هذه المشكلات، بحيث تُنفّذ في إطار الموارد، والظروف التي نشأت في ظلها هذه المشكلات.

الاستهدافية: أن تعكس هذه السياسات الأهداف المحلية والإقليمية والعالمية المختلفة.

ج- **التكاملية:** يجب أن تتسم السياسات البيئية بالترابط، والتكامل، في كل المجالات الإنتاجية والخدمية، سواء كانت صناعية أو زراعية أو صحية أو تعليمية...الخ، وبينها وبين الأجهزة التنفيذية القائمة على شؤون البيئة سواء كانت حكومية، أو غير الحكومية.

السلوكية: أن تكون هذه السياسات مرشدة ومعدلة لسلوكيات الأفراد، والجماعات، في القطاعات المختلفة، سواءً أكانت خدمية أم اقتصادية، بحيث تحقق أهدافها، دون اللجوء لإصدار المزيد من القوانين والتشريعات الرادعة.

المرونة: أن تعتمد هذه السياسات على أدوات مرنة توفر أساس الردع الذاتي والالتزام الطوعي، وليس فقط أدوات الردع الرسمية، وبحيث لا تكون تلك الأدوات معوقة للإنتاج، او مبررا للالتفات حول القوانين الرسمية.

توفر أطر تشريعية: بحيث توفر هذه الأطر التشريعية الدعم اللازم لهذه السياسات، والتي تضمن الالتزام بها وعدم استصدار تشريعات جديدة تتضارب أو تتكرر مع تشريعات قائمة.

توفر أطر تنظيمية فاعلة: ضرورة وجود تنظيمات رسمية، أو شعبية فعالة لتنفيذ هذه السياسات، مع الاهتمام بتنمية الموارد البشرية الكفيلة بتنفيذ هذه السياسات.

5- *أدوات السياسة البيئية*

تعتمد السياسة البيئية على عدة أدوات، لتحقيق أهدافها، كالآتي:(محمد حلمي، ص:32-33)

- الأ**دوات التشريعية والمؤسسية:** وتشمل القوانين والتشريعات الخاصة بحماية البيئة، وما يتبع ذلك من مؤسسات تنفيذية.

-**الأدوات الاقتصادية:** وتشمل فرض الضرائب، أو تقديم حوافز ضريبية مختلفة، أو منح إعانات حكومية، حيث تتدخل الحكومة في آليات السوق، لمعالجة الخلل المتمثل في غياب أسواق السلع البيئية، أو منع التأثيرات السلبية للأنشطة الاقتصادية المساهمة في التلوث البيئي.

وتستخدم الحكومات عدة أساليب تنظيمية لتحقيق ذلك منها:

أ- التنظيم باستخدام الأوامر والتحكم: ويتمثل في التحديد المباشر لمستوى الملوثات المسموح بها للأنشطة الاقتصادية.

ب- التنظيم المبني على التقنية: ويتمثل في التحديد المباشر للمستويات الدنيا للتقنيات التي يجب استخدامها في الأنشطة الاقتصادية المرتبطة بالتلوث.

ج- التنظيم المبني على آليات السوق: وهو الأسلوب الذي يعتمد على النظرية الاقتصادية، التي تعتمد على آلية السوق في توزيع الموارد، بحيث تصحح القوة السوقية، آخذة في اعتبارها آثار التلوث الناجمة عن الأنشطة الاقتصادية المختلفة.

- **الأدوات التعليمية والتثقيفية:** وتشمل برامج الثقافة العامة والإعلام التي تهدف إلى توعية الجمهور بضرورة تغيير الأنماط الاستهلاكية المُضرة بالبيئة، حيث تقع مسؤولية القيام بذلك على عاتق المؤسسات التعليمية، والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني بصفة عامة.

المحور الثاني: محددات السياسة العامة للبيئة في ليبيا

تطرقت الدراسة في الجزء السابق منها إلى العوامل التي تتأثر بها السياسات العامة من بيئتها المحيطة بها الداخلية والخارجية، سواء كانت عوامل اقتصادية، سياسية،إجتماعية، أو ثقافية،والتي تنعكس على شكل ومضمون هذه السياسات؛ولذلك يرى الكثير من الخبراء إن السياسة العامة لأي حكومة تمثل احتياجات المجتمع

المتأثر بهذه العوامل، وتحاول أن تكيف أعمالها بما يتناسب والتطورات البيئية التي تحدث في مجتمعاتها.

وماتزال ليبيا تعاني من أزمة سياسية حادة، على الرغم من مرور وقت طويل على توقيع عدة اتفاقيات للمصالحة بين الأطراف المتصارعة بعد ثورة 17 من فبراير،فالخلافات السياسية بين الأطراف الرئيسة في البلاد ما تزال مستمرة، إلى جانب تواصل حالة التدهور الأمني في مختلف مناطق البلاد، وهو الأمر الذي يعدّ من أهم المعوقات التي تمنع السياسات العامة بكافة أنواعها من تحقيق أهدافها.

في هذا الجزء من هذه الدراسة سيتم الإجابة عن أسئلة الدراسة المتعلقة بمعرفة نقاط القوة والضعف في البيئة الداخلية والتي تؤثر في السياسة العامة البيئية في ليبيا، ومعرفة كيفية استغلال الفرص المتاحة لليبيا لتقويم سياستها البيئية في ظل التحديات التي تواجهها. لذلك يمكن تلخيص العوامل الداخلية والخارجية التي تعتقد الباحثة أنها أثرت وما تزال تؤثر على كفاءة السياسات العامة البيئية وفاعليتها كالآتي:

أولاً ــ محددات البيئة الداخلية

تأثرت السياسة العامة في ليبيا بالعديد من المتغيرات الداخلية بنسب متفاوتة، إلا أن العديد من محللي السياسة العامة يرون أن العوامل الداخلية في ليبيا كان لها كبير الأثر في سير الحياة في البلاد، والمشاكل اليومية التي يواجهها المواطنون وصانعو القرار على حد سواء. (إسماعيل رشاد، ص:4). ومن خلال اختيار أسلوب التحليل الرباعي كأحد الأساليب الكيفية؛ لتقييم السياسة العامة سوف نقسم العوامل الداخلية إلى نقاط ضعف ونقاط قوة للسياسة العامة في ليبيا.

نقاط الضعف:وهي العوامل التي تؤثر سلباً على أداء السياسة العامة للبيئة، ومن ثم على كل مناحي الحياة في البلاد، والتي يمكن إجمالها في الآتي:

أ-عدم الاستقرار السياسي: يشير الكثير من الباحثين في السياسات العامة إلى أن السياسات العامة للبيئة يجب أن تتوفر فيها الأطر التشريعية الداعمة،بحيث تتسم هذه السياسات بتوفر مؤسسات تشريعيةشرعية لهذه السياسات لتضمن الالتزام بها. وتعاني

ليبيا في واقعها الحالي من عدم الاستقرار، والانقسام السياسي، والذي يؤدي إلى ازدواجية حادة في صنع القرار السياسي وتنفيذه بين شرق البلاد وغربها وجنوبها، وهي تفاصيل لا تقع في إطار هذه الدراسة، إلا أن السياسة البيئية للبلاد لاشك أنها تتأثر سلباً بعدم الاستقرار السياسي وكثرة الصراعات السياسية والعسكرية. (محمد علي، ص:589)

التغييرات الهيكلية المستمرة: مرت السلطة التشريعية، والإدارات التنفيذية في ليبيا بعد عام 2011 بالعديد من التغيرات الهيكلية،مما أثر على كفاءة وفاعلية السياسة العامة في ليبيا بصفة عامة. (محمد زاهي، ص: 54)، حيث ان الدراسة نوهت في الجزء السابق منها،الى وجوب أن تتسم السياسات البيئية بالترابط والتكامل، إلا أن الإدارات المتعاقبة لم تتمكن من بناء دولة ذات مؤسسات قوية مترابطة وموحدة،قادرة على تحقيق أهداف السياسات العامة بشكل فعال،مما تسبب في تفاقم الأزمات داخل الدولة.

ج-- ضعف الوعي البيئي: تشير بعض الدراسات إلى أن الأحداث التي شهدتها ليبيا بعد 2011، أثرت على برامج البيئة في كافة وسائل الإعلام، حيث اتجه الخطاب الإعلامي نحو خطابات انعكست سلبا على برامج التوعية والتنمية البيئية، حيث تشير هذه الدراسات إلى توقف البرامج التوعوية بسبب الانفلات والفوضى التي شهدها الإعلام، وهو ما انعكس على الوعي المجتمعي بالمسائل البيئية.فلم تعد بإمكان السياسات البيئية في البلاد باستطاعتها أن تعمل على تعدي لسلوكيات الأفراد، والجماعات في القطاعات المختلفة، مع غياب واضح لأجهزة الضبط القانوني الرادعة نتيجة الانفلات الأمني الذي تعاني منه البلاد. (إدريس أحميد، أفريقيا برس)

د- ضعف سلطة القانون: تشير دراسة منظمة الاسكوا، وهي إحدي منظمات الأمم المتحدة عن ليبيا لسنة 2021م، بأن السمة العامة للنظام العام في ليبيا أصبح يتصف بغياب الاستراتيجيات الوطنية الواضحة ، وسيطرة مؤسسات أمنية موازية، وتشكيلات مسلحة تابعة لمدن لا تسيطر عليها الدولة، انخرطت بشكل مباشر أو غير مباشر في أعمال إجرامية وفساد، وأصبحت جزءاً من آلية اتخاذ القرار السياسي

والأمني في البلاد. كما تشير الدراسة إلى الموقف السلبي من القانون على مستوى الأفراد، والمؤسسات التشريعية والتنفيذية، والمؤسسات القانونية، مما يجعل النظام القضائي يواجه تحديات خطيرة نتيجة الضغوط الأمنية. (الاسكوا، ص:4)

هـ – زيادة نسبة التصحر: التصحر هي ظاهرة تصنف بين أكبر التحديات البيئية في عصرنا، وتشير العديد من الدراسات إلى أن التدهور المستمر للنظم الإيكولوجية للأراضي الجافة هو السبب الرئيس لهذه الظاهرة. حيث شغلت الحروب التي شهدتها ليبيا في السنوات الأخيرة الحكومات المتعاقبة عن عدم مقاومة ظاهرة التصحر، مع نقص التمويل المالي لمختلف المشاريع الزراعية؛إذ يواجه الليبيون شحاً كبيراً في الأمطار والمياه منذ سنوات، الأمر الذي أدى إلى نقص المحاصيل الزراعية، وكانت الهيئة العامة للبيئة قد نبهت في تقريرها الأول لعام 2002والذى خلصت فيه إلى نتيجة عامة مفادها بأن الوضع البيئي القائم غير مقبول صحيا، وبيئيا من خلال الإشارة إلى إن الغطاء النباتي الذي لا يتجاوز 10% من إجمالي المساحة الكلية للبلاد،فالزيادة كبيرة في معدلات التصحر مع تقلص كبير في مساحة الغابات.(التقرير الوطني الأول، ص: 203)

نقاط القوة: ويقصد بها في إطار هذه الدراسة،العوامل التي تؤثر بشكل ايجابي على أداء السياسة العامة بصفة عامة، والسياسة البيئية بصفة خاصة، ويمكن إجمالها في الآتي:

إقرار تشريع موحد خاص بالبيئة، وهي من الخطوات العملية التي اتخذتها ليبيا، لإقرار سياسة عامة للبيئة، وقدكانت ليبيا من الدول العربية الأوائل التي أصدرت تشريعاً بيئياً متخصصاً في وقت مبكر، حيث صدر القانون رقم (7) لسنة 1982بشأن حماية البيئة والذي ألغي بعد ذلك، وإصدار القانون رقم (15) لسنة (2003) بشأن حماية البيئة وتحسينها .

تم اعتماد مشروع الدستور الليبي خلال الجلسة العامة للهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، بمدينة البيضاء يوم 19 أبريل 2016، ويتألف مشروع الدستور من ديباجة و12 باباً، تحتوي على 122 مادة،وقد تم تضمين حماية البيئة

في المادة 23 من اقتراح دستور ليبيا الصادر في عام 2016، وفي المادة 18 من مقترح مسودة توافقية لمشروع الدستور الصيغة المعدلة 2017. إلا أن مشروع الدستور في انتظار الاستفتاء عليه حتى إعداد هذه الدراسة.(الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، ص:5)

ج- إنشاء وزارة متخصصة، حيث أصدر مجلس وزراء حكومة الوحدة الوطنية القرار رقم 67 لسنة 2021 م، بشأن ترقية الهيئة العامة للبيئة إلى وزارة تسمى وزارة البيئة، وجعلها وزارة مستقلة لها قرارات إلزامية،فهي الجهة المخولة قانوناً لصنع السياسات البيئية وتنفيذها،وبمن ثم يمكن أن تلعب الدور الفعال في مواجهة تجاوزات بعض القطاعات في ممارساتها ضد البيئة، كذلك تكون لها صفة الإدارة التنفيذية للسياسة البيئية في البلاد. (موقع وزارة البيئة)

د- موقع ليبيا على البحر المتوسط،وهو ما يمكنّها من استغلال مياه البحر كمصدر غير تقليدي لدعم الإمداد المائي لمناطق الشمال الليبي. كما أن ليبيا تقع في منطقة الحزام الشمسي، وقربها من الأسواق العالمية،مما يمكِن ليبيا أن تكون شريكا اقتصاديا مهماً للاتحاد الأوروبي وباقي دول العالم.(وزارة التخطيط، ص:105)

هـ- توفر الموارد الطبيعية من النفط والغاز، والطاقات البديلة مع قلة عدد السكان، حيث تتيح هذه الموارد الطبيعية المتاحة للاقتصاد الليبي ولصانعي القرار إمكانية استثمارات كبيرة، لتحسين الخدمات بما يتفق والمعايير البيئية الدولية.(وزارة التخطيط ص: 125)

ثانيا ـ :محددات البيئة الخارجية

لاشك أن تأثيرات العوامل الخارجية تلعب دوراً كبير التأثير على السياسات العامة،مثل وجود مؤسسات دولية تهتم بمختلف قضايا الدول الاقتصادية والاجتماعية، والذي يعزز من الاعتمادية الدولية للسياسات العامة، ويخلق فرص مواتية يمكن استغلالها لتحسين الخدمات العامة ومعيشة الشعوب، ومثل هذه المحددات للسياسة العامة للبيئة في ليبيا تتمثل في النقاط الآتية.

الفرص: وتتمثل في الآتي:

أ-إعلان مجموعة البنك الدولي عام 2019م عن إستراتيجية جديدة لدعم ليبيا،تركَّز على استعادة الخدمات الأساسية للمواطنين، وتعزيز التعافي الاقتصادي، حيث تستند الإستراتيجية الجديدة إلى الخبرات العالمية لمجموعة البنك الدولي في العمل مع البلدان التي تعاني من عدم الاستقرار، وتهدف إلى تلبية الأولويات الملحة، وفي الوقت ذاته إرساء الأساس للتعافي وإعادة الأعمار في المستقبل، مما يعزز من دعم الخدمات اليومية للمواطنين والتي منها ما يخص السياسات البيئية. (البنك الدولي،2019/2/19)

ب-اعتماد خطة الربط للكهرباء الشبكي بين أفريقيا وأوروبا، وهي تمثل فرصة يمكن استغلالها بحيث تعطي مجالاً جيداً لليبيا في إنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها، كحلقة وصل بحكم موقعها الجغرافي الاستراتيجي بين القارتين، مما يساعدها على تحقيق دخل من مصادر متجددة.(وزارة التخطيط، ص:73)

ج- فرصة الاستفادة من مِنح الصندوق الأخضر للمناخ، وذلك بناء على تصنيف ليبيا ضمن الدول النامية التي يمكنها الاستفادة من المنح التي يقدمه الصندوق الأخضر للمناخ. (وزارة التخطيط، ص:105)

د- إنجاز العديد من الشراكات الدولية مع عدد من المنظمات والهيئات الدولية،في مجال البيئة، والبنية التحتية والصحة، للإسهام في التنمية من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهي شراكة تستهدف 56 بلدية لرفع مستوى التنمية فيها، وتعزيز الصمود والتعافي، وأيضا لتعزيز القدرات الصحية المحلية، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030.(وزارة التخطيط، ص ص: 150-153)

هـ- وجود فرصة مواتية في ليبيا للمستثمر الأجنبي للاستثمار في السوق الليبي، في الوقت الذي هنا تزاد فيه الطلب العالمي على الطاقات المتجددة والنظيفة،وهو الأمر الذي يمكن أن يساعد ليبيا على إيجاد المزيد من الأسواق لتصدير الطاقة وزيادة الاستثمار بشراكات دولية.

التحديات: وهي كالآتي:

أ- تعدد الأطراف الأجنبية المتدخلة في الشأن الليبي، حيث تستقطب ليبيا اهتمام العديد من الدول المتنافسة نتيجة مواردها الاقتصادية وموقعها الاستراتيجي، وهو الأمر الذي أدى إلى تحولها إلى بؤرة للصراع الإقليمي والدولي. ويعد التدخل متعدد الأطراف سبباً أساسياً في تعميق الأزمة الليبية، مع غياب قوات نظامية موحدة، مما عزز عدم الاستقرار والانقسام السياسي والذي بدوره يهدد فاعلية كل السياسات العامة للدولة.

ب- آثار الهجرة غير الشرعية، حيث إن ليبيا بحكم مواقعها الجغرافي تمثل أهم دول العبور للمهاجرين من أفريقيا إلى أوروبا،مما يجعلها عرضة للكثير من الأمراض وتلوث البيئة،وانتشار الجريمة،والمشاكل الاقتصادية وكثرة استهلاك السلع التي كانت مخصصة للمواطن الليبي، كما أن تنامي هذه الظاهرة جعل من الصعوبة مراقبتها أو السيطرة عليها. (بوابة الوسط: 17 يناير 2018)

قيام جرّافات أجنبيّة بالدخول إلى المياه الإقليميّة الليبية، حيث تصنّف ليبيا كرابع منطقة اقتصادية في العالم.يتم الصيد فيها بطرق غير مشروعة،وبكميات كبيرة من الأسماك تقدر بنحو 21 طناً، تناهز قيمتها حوالي 155 مليون يورو من الأسماك.ويتم تعاون صيادين ليبيين مع سفن أجنبية من دول العالم المختلفة التي تعمل كل عام على اصطياد الأسماك من المياه الليبية دون الالتفات لأي رادع، وهو ما يعدّ تهديداً للأمن البيئي والغذائي للبلاد. (عشتار محمد، 27-5-2017)

تتعرض ليبيا لتأثيرات تغير المناخ والتدهور البيئي المستمر من تفاقم مشكلة ندرة المياه من خلال الجفاف والفيضانات والظواهر الجوية الشديدة والحرارة، والتي يمكن أن تلحق الضرر بالبنية التحتية والخدمات الحيوية للمياه والصرف الصحي والإمدادات الغذائية، مما ينبئ بمزيد من التدهور في البيئات الأرضية والبحرية والنظم الإيكولوجية دون اتخاذ إجراءات مجدية.(برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في ليبيا،28-12-2022)

هـ- المخاطر التي أثارها الجانب المصري بشأن ترسيم الحدود البحرية الغربية مع ليبيا، وهو توقيت بالغ الحساسية الذي يشهد فيه شرق المتوسط توترًا وتسابقًا على

الثروات بعد الإعلان عن اكتشافات الغاز في شرق المتوسط، وهو الأمر الذي يمثل تهديداً كبيراً للسيادة الليبية، وللأمن القومي في بعده الأمني،والسياسي، والبيئي. (قناة الجزيرة،16-12-2022)

بعد العرض السابق للمحددات الداخلية والخارجية ، والتحليل لأهم نقاط القوة والضعف للبيئة الداخلية ،وكذلك نقاط التهديد والفرص المواتية من البيئة الخارجية ، يمكن للدراسة التوصل إلى نتيجة مفادها أن السياسة العامة في ليبيا تواجه مصاعب حقيقية في إقرار سياسة بيئية فاعلة لمعالجة المشاكل البيئية المتعددة التي تواجه المواطن الليبي في حياته اليومية بصفة خاصة ، كما أنها تمثل عائقاً أمام تحقيق التنمية والرفاهية للدولة الليبية بصفة عامة، لما للسياسات البيئية من أثر كبير على عناصر البيئة المختلفة البرية والجوية والبحرية للدولة الليبية .إلا أن نقاط القوة التي تتمتع بها البيئة الداخلية ، وكذلك الفرص المتاحة من البيئة الخارجية تمثل فرصة سانحة لأصحاب القرار السياسي؛لاستغلالها لصالح تجاوز الكثير من السلبيات، والآثار المترتبة على نقاط الضعف الداخلية، والتهديدات الخارجية. وهو أمر مرتهن بتحقيق الاستقرار السياسي والأمني للدولة الليبية.

المحور الثالث:السياسة العامة للبيئة في ليبيا

في هذا الجزء من الدراسة يتم التطرق إلى معرفة الأطر التشريعية والتنفيذية، التي يتم من خلالها عمليات صنع وتنفيذ وتقويم السياسة البيئة في ليبيا حسب المحدد الزمني لهذه الدراسة.

أولاً ـ صنع السياسة البيئية في ليبيا

تعدّ عملية صنع القرار السياسي أحد أبرز مهام الأنظمة السياسية، وهي نتاج تفاعل النظام السياسي مع العديد من عوامل البيئة الداخلية والخارجية بهدف الاختيار بين البدائل المتاحة؛ لمعالجة القضايا والمشاكل التي تواجه مختلف المجتمعات. ويرى ديفيد ايستون أن القرارات هي بمثابة مخرجات النظام السياسي يتم من خلالها التوزيع السلطوي للقيم في المجتمع، كما يرى كمال المنوفي أن "عملية صنع السياسة العامة بمثابة برنامج يشمل عمليات التخطيط، وإعداد القرار والبرمجة، تلك التي تشارك فيها

عناصر كثيرة تتمتع بدرجات متفاوتة من السلطة والصلاحية داخل النظام السياسي"(المنوفي، ص:21)، وقد ميَز بعضهم بين صنفين من صانعي السياسات العامة هما:

– **صناع السياسة العامة الرسميون:** وهم الذين تخولهم السلطة الدستورية باتخاذ القرار السياسي مثل :البرلمانيون، وأعضاء السلطة التنفيذية،والأجهزة الإدارية والمحاكم، ويرى اندرسون أنهم كلهم يسهمون في صنع السياسة العامة وتنفيذها، ولكن بدرجات مختلفة. (اندرسون، ص: 55)

– **صناع السياسة العامة غير الرسميين:** وهم فئات تمارس دورها في صناعة السياسة العامة بصفتهم الشخصية، ولا يتمتعون بسلطات قانونية ملزمة، حيث يمارسون هذا الدور من خلال تأثيرهم على صناع السياسة العامة الرسميين، مثل: الأحزاب السياسية، وجماعات الضغط، والنقابات، والأفراد العاديين الذين قد يكون لهم دور خاصة في الدول الديمقراطية. (الفهداوي، ص: 215–229)

كما يرى بعض الباحثين بأن المراكز البحثية يمكن أن تلعب دوراً مهماً في ترشيد صنع القرار السياسي وعقل نته ونجاح عملية صنع السياسات العامة؛ إذ يعدونها شكلاً من أشكال ممارسة التفكير الجماعي بين الباحثين،والخبراء؛لتحليل المشاكل تحليلاً علمياً يساعد على حل الأزمات التي تواجه الدولة. (ابن الزاوي. ص:56)

أهم السياسات المقررة في الشأن البيئي بعد فبراير 2011

التزاما بالحدود الزمنية للدراسة، سوف تشير الدراسة إلى أهم السياسات المقررة في الشأن البيئي بعد أحداث فبراير 2011 وسقوط النظام السياسي السابق، حيث تم إنشاء المجلس الانتقالي لحكم البلاد.واستناداً إلى شرعية هذه الثورة، وإلى أن يتم التصديق على الدستور الدائم رأى المجلس الوطني الانتقالي المؤقت أن يصدر الإعلان الدستوري، بتاريخ 3 اغسطس 2011؛ ليكون أساساً للحُكم في المرحلة الانتقالية، حيث مثَل المجلس الوطني الانتقالي المؤقت أعلي سلطة في الدولة الليبية، وباشر أعمال السيادة العليا، بما في ذلك التشريع ووضع السياسة العامة للدولة، و

تنص المادة 26 من هذا الإعلان على أن يتولى المكتب التنفيذي تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتقديم مشروعات القوانين التي تُعرض على المجلس الوطني الانتقالي المؤقت للنظر فيها، واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها. (الإعلان الدستوري 2011)

وبعرض نصوص دستور ليبيا الصادر في مارس عام2016المادة23بشأن البيئة، ينص الدستور المقترح على أن "حماية البيئة وسلامتها التزام على الدولة وكافة الأشخاص المقيمين بها والعابرين لإقليمها، وتتخذ الدولة التدابير اللازمة لتنميتها، وصون عناصرها ومكوناتها من التلوث، والمحافظة على التنوع الطبيعي والحيوي، واستغلال ثرواتها وفق موجبات التوازن والسلامة. وتكفل تعويض الأضرار الناتجة من قبل المسؤولين عنها، وتعدّ الدعاوى القضائية بشأن سلامة البيئة دعاوى حق عام دون رسوم قضائية، ولا تسقط الجرائم المتعلقة بها بالتقادم". (المسودة الأولية للدستور لعام 2016، ص:8)إلا أنه لم يتم إقرار الدستور المقترح إلى فترة إعداد هذه الدراسة، حيث ربط العديد من المراقبين للشأن الليبي عملية صياغة الدستور بالمسار السياسي الأوسع.

كما أن السلطة التشريعية التي يُفترض بها أن تكون الجهة المسؤولة الأولى عن وضع السياسات العامة للبلاد، قد مرت أيضا بأوضاع مضطربة نتيجة عدم الاستقرار السياسي، وكثرة الصراعات السياسية والعسكرية، وهو ما أنتج الكثير من التغييرات الهيكلية في السلطات التشريعية بعد ثورة 17 فبراير 2011، والتي كالآتي:

المجلس الانتقالي 2011-2012: حيث أصدر المجلس الانتقالي الإعلان الدستوري الذي اعتبر أساسا للحكم في المرحلة الانتقالية بعد سقوط نظام الحكم السابق. وبتحليل الدراسة لمواد هذا الدستور لم تجد فيه أي نص للسياسة البيئية ضمن المواد التي تضمنها هذا الإعلان.

المؤتمر الوطني العام 2012-2014: حيث نقل المجلس الوطني الانتقالي السلطة رسميا إلى المؤتمر الوطني العام في 8 أغسطس 2012،واعتبر أول انتقال سلمي للسلطة في تاريخ ليبيا الحديث.

مجلس النواب الليبي 2014 بالمشاركة مع مجلس الدولة، وهما بحكم اتفاق الصخيرات الذي كان تحت رعاية الأمم المتحدة،تقاسما للسلطة التشريعية بينهم، إلى وقت إعداد هذه الدراسة.

والجدير بالملاحظة هنا، أنه في الفترة بعد 2014 وانتخاب البرلمان، وتقاسمه للسلطة التشريعية مع مجلس الدولة، كانت السمة العامة لرسم السياسة العامة هو عدم توفر الشرعية اللازمة، نتيجة الانقسامات والصراعات السياسية الحادة،بما تنتجه من حكومات موازية في شرق البلاد وغربها، ممالا يخلق أي التزام بالسياسات المرسومة، والخطط والبرامج المنفذة لها، وبما لايضمن عدم استصدار تشريعات جديدة تتضارب أو تتكرر مع تشريعات سابقة، وهي أحد عناصر السياسات البيئية كما سبق لهذه الدراسة بيان ذلك. وقد حاولت الدراسة معرفة الدور الذي يمكن أن تؤديه الجهات غير الرسمية في صنع السياسة البيئية في البلاد، من منظمات المجتمع المدني، أو الأحزاب السياسية إلا أنها لم تتمكن من الحصول على المعلومات اللازمة.

ولذا فالسياسة البيئية في ليبيا تفتقد إلى أهم عناصرها وهي الأطر التشريعية الفاعلة، الأمر الذي ينعكس سلبا على الجهات غير الرسمية،التي يُفترض ان تشترك في صنع السياسات العامة من أحزاب سياسية، وجماعات مصالح، ومجتمع مدني، ومراكز بحوث، كل هذه الجهات لا تستطيع أداء أي دور في ظل الفوضى الأمنية والسياسية، وازدواجية السلطات التي مناط بها تنظيم آليات عمل هذه الجهات لتتمكن من المشاركة في صنع السياسة العامة بشكل فعال.

ثانياً ـ: تنفيذ السياسة البيئية في ليبيا

تم تعريف عملية تنفيذ السياسة العامة بأنها"تتمثل من مجموعة النشاطات والإجراءات التنفيذية الهادفة؛ لإخراج السياسة العامة أو قراراتها إلى حيز الواقع العملي، وتقوم على استخدام المصادر والموارد البشرية والمادية والتكنولوجية وغيرها في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة".(العواملة، ص:165-166) وقد كان الاعتقاد السائد لدى الكثير من الباحثين أن تنفيذ السياسة العامة يقع على عاتق

الإدارات العامة للدولة ، إلا أن الدراسات الحديثة بينت أن عملية تنفيذ السياسة هو جزء أصيل من مرحلة صنع السياسة العامة أيضاً ، كما يرى اندرسون أن المشرعين والقضاة ، والمنظمات المحلية، وجماعات الضغط قد يسهمون في تنفيذ السياسة العامة مثلما يسهمون فيصنعها .(اندرسون، ص:126) ويعتبر قرار السياسة العامة هو نتيجة للتفاعلات التي تحدث داخل النظام السياسي خاصة في إطار السلطة التشريعية، وبصدور القرار السياسي تكون السلطة التنفيذية هي المسؤول الأول على تحقيق أهداف المشرعين وترجمة أهداف السياسة العامة إلى برامج وخطط محددة، ضمن جهاز إداري يضمن تنسيق الجهود، لتحقيق الأهداف.(خيري،ص:147)

وقد مرت الإدارات التنفيذية في ليبيا بعد عام 2011،بالعديد من التغيرات الهيكلية مثلما حدث للسلطة التشريعية، وفي مايأتي هذه التغييرات منذ 2011 وحتى فترة إعداد هذه الدراسة: –

المكتب التنفيذي برئاسة محمود جبريل: 5مارس 2011 – 23 اكتوبر 2011م

الحكومة المؤقتة برئاسة على الترهوني: 23 اكتوبر 2011– 24 نوفمبر 2011م

الحكومة المؤقتة برئاسة عبد الرحيم الكيب: 24 نوفمبر 2011 – 14 نوفمبر 2012

حكومة مؤقتة برئاسة علي زيدان :14 نوفمبر 2012– 11مارس 2013م

حكومة مؤقتة برئاسة عبد الله الثني: 11مارس 2013– 5ابريل 2016م

حكومة مؤقتة برئاسة احمد معيتيق: 25مايو 2014– 9 يونيو2014م

حكومة مؤقتة برئاسة عمر الحاسي :6سبتمبر 2014– 31 مارس 2015م

حكومة مؤقتة برئاسة خليفة الغويل: 31مارس 2016– 5 ابريل 2016م

حكومة الوفاق الوطني برئاسة فايز السراج: 5 ابريل 2016– 15 مارس 2021م

حكومة الوحدة الوطنية برئاسة عبد الحميد دبيبه: 15 مارس 2021– إلى وقت إعداد هذه الدراسة

وهنا تجدر الإشارة إلى أن هذه التغيرات الهيكلية المتتابعة قد أثرت سلبا على كفاءة عمل هذه الأجهزة الإدارية، حيث يرى زاهي المغيربي أن عدم ثبات المؤسسات

والإدارات التنفيذية للسياسة العامة يُعدّ عاملاً حاسماً في عدم كفاءة السياسة العامة وفاعليتها، ومدى تحقيقها لأهدافها في مختلف المجالات. (محمد زاهي، ص:39)

وقد عملت الحكومات الوطنية في كافة دول العالم ، منذ بداية سبعينيات القرن الماضي، على ثلاثة اتجاهات في إنشاء المؤسسات الخاصة بحماية البيئة في مجتمعاتها، حيث كان الاتجاه الأول قد عمل على توسيع دائرة اختصاص بعض الوزارات لتقوم بمسؤولية حماية البيئة، مثل ما حدث في السويد من توسيع اختصاص وزارة الزراعة؛ لتقوم بمسؤولية حماية البيئة في البلاد، أما الاتجاه الثاني فقد اتجه إلى تجميع الإدارات التي لها علاقة بحماية البيئة، في الوزارات القطاعية المختلفة في وزارة أو هيئة مركزية وطنية لحماية البيئة مثلما حدث في المملكة المتحدة، واستند الاتجاه الثالث إلى إنشاء وزارات ووكالات جديدة تماماً لحماية البيئة، مثلما حدث في الولايات المتحدة واليابان وغيرها. كما عملت العديد من الدول النامية على إنشاء أجهزة لشؤون البيئةإما على مستوى وزارات، وإما على مستوى هيئات، أو إدارات لحماية البيئة كهيئات مستقلة، أو تابعة لوزارات معينة. (حسين عبد الحميد، ص:196)

وتمثل الجهة التنفيذية للسياسات البيئية العديد من المراكز والهيئات الحكومية لحماية البيئة في ليبيا، إلا أن الهيئة العامة للبيئة كانت تُعتبر هي الجهة المختصة بحماية البيئة، حسب قرار إنشائها رقم (262) لعام 1999 من قِبل ما كان يسمى اللجنة الشعبية العامة قبل ثورة فبراير 2011. واستمرت الهيئة العامة بعد الثورة كأعلى جهة تنفيذية للسياسة البيئية في ليبيا ، حتى تم إنشاء وزارة للبيئة في العام 2021عند مباشرة حكومة الوحدة الوطنية مهامها ، حيث أصدر مجلس الوزراء القرار رقم 67 لسنة 2021 م،بشأن ترقية الهيئة العامة للبيئة إلى وزارة تسمى وزارة البيئة وجعلها وزارة مستقلة، وإحدى وزارات حكومة الوحدة الوطنية.

تم اعتماد الهيكل التنظيمي لوزارة البيئة بقرار من مجلس وزراء حكومة الوحدة الوطنية رقم 300 لسنة 2021 م، حيث توالت الخطوات الإدارية باعتماد

التنظيم الداخلي لوزارة البيئة وتقسيماتها التنظيمية، بموجب قرار وزير البيئة رقم 167 لسنة 2021 م.(وزارة البيئة الليبية، يوم 2-1-2023)

اختصاصات وزارة البيئة:

استناداً إلى موقع وزارة البيئة الليبية في الشبكة الدولية للمعلومات، تتحدد اختصاصات وزارة البيئة في المهام التالية: (وزارة البيئة الليبية، يوم 2-1-2023)

- اقتراح الخطط والبرامج الخاصة بالبيئة مع الأخذ في الاعتبار في البعد البيئي في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- الإشراف على البرامج والخطط المعتمدة:لإصحاح البيئة، والتي تشرف على تنفيذها الأجهزة المختصة الأخرى والبلديات.

- مواكبة التطور العلمي والتقني في مجال حماية البيئة وتأهيل الأطر الفنية في هذا المجال.

- التعاون مع الجهات الدولية لإزالة أسباب التلوث بالتنسيق مع الجهات الوطنية ذات العلاقة.

- القيام بحملات التوعية بمختلف الوسائل للتعريف بالبيئة، وقواعد وأسس حمايتها من التلوث وإزالة أسبابه في حالة وجوده.

- القيام بتسجيل كافة المواد الكيميائية التي قد ينتج عنها تلوث للبيئة بما فيها الأسمدة، والمبيدات الزراعية، والمبيدات المستخدمة لأغراض الصحة العامة والبيطرية ، وذلك عن طريق تشكيل لجان فنية مشتركة مع القطاعات المختصة وبما يتوافق واللوائح المعتمدة بهذه القطاعات.

- القيام بأعمال التفتيش البيئي للأنشطة الخدمية والإنتاجية التي ينتج عنها تلوث.

- مراقبة مصادر المياه وحمايتها من التلوث.

- منح الأذونات اللازمة لممارسة الأنشطة التي قد ينتج عنها تلوث للبيئة وفقا للنظم والتشريعات النافذة.

- منح الأذونات اللازمة للتصنيع، أو الاستيراد، أو البيع،أو التداول، أو الإفراج على المواد الكيماوية التي قد ينتج عنها تلوث للبيئة وذلك من خلال لجنة مشتركة بين الوزارة

والقطاع المختص بحيث يراعي ما تنص عليه التشريعات النافذة، والتي تنظم عمليات التصنيع،والاستيراد أو الإفراج،والبيع أو التداول.

– تقييم الآثار المحتملة لاستخدام البذور،والسلالات المحسنة جينيا، والمعالجة عن طريق الهندسة الوراثية قبل دخولها أو عبورها إلى ليبيا.

– اقتراح إنشاء المناطق المحمية ووضع البرامج والخطط الهادفة إلى حماية وصون التنوع الإحيائي في بيئاته المختلفة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

– منح إذن مزاولة الأنشطة المعنية لحماية البيئة ومتابعته.

– تحديد الاشتراطات البيئية التي يجب أن تراعى عند تنفيذ أي مشروع بعد تقييم ومراجعة دراسة الأثر البيئي.

– التنسيق والتعاون مع اللجان الوطنية بكافة القطاعات المختصة والمعنية بالاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بالبيئة.

– متابعة الاتفاقيات والمستجدات الدولية في مجال البيئة ، والاستفادة منها محليا.

– إعداد خطة وطنية لمواجهة الحالات والكوارث البيئية الطارئة بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة وعرضها للاعتماد.

– تشجيع ودعم المؤسسات والجمعيات الأهلية المعتمدة من الجهات المختصة التي يندرج نشاطها ضمن مجال حماية البيئة.

– اقتراح ومراجعة التشريعات المتعلقة بحماية البيئة أو المشاركة في إعدادها.

– إجراء الدراسات والأبحاث المتعلقة بحماية البيئة محليا، وذلك بالتعاون مع مراكز البحوث والهيئات والمؤسسات المحلية، والدولية ذات العلاقة.

– كما أصدر وزير البيئة القرار رقم (224) لسنة 2021 م بشأن إنشاء مراقبات للشؤون البيئية بكافة البلديات في البلاد.

ومن خلال تحليل هذه المهام يتضح للدراسة الآتي:

إن ترقية المؤسسة المسؤولة عن تنفيذ السياسة البيئية من هيئة تابعة إلى رئاسة الوزراء إلى وزارة مستقلة، كذلك منحها حق المشاركة في صنع السياسة البيئية

للبلاد، بالإضافة الى دورها التنفيذي في عموم بلديات الدولة، هي إجراءات تعزز من صلاحياتها ودورها في صنع وتنفيذ القرار السياسي البيئي.

و تنوه الدراسة إلى أنه قد سبق للجيلاني أرحومة أن لاحظ في دراسة سابقه له عن "حماية البيئة بالقانون"،أن المشرع الليبي السابق لم يعطِ الهيئة العامة للبيئة القوة اللازمة في اختصاصاتها، والتي أهمها المشاركة في صنع السياسة البيئية العامة للدولة، كما عدّ أن الصلاحيات الممنوحة للهيئة ليس لها صفة الإلزام أو المعتبرة "جدا" على الأقل(الجيلاني، ص: 288). بينما تستنتج الدراسة هنا ومن خلال تحليل نصوص اختصاصات الوزارة، ان المشرع الليبي قد تلافي هذا القصور في منح الوزارة المستحدثة هذا الدور حسب قانون تأسيسها، حيث ان رسم وتنفيذ السياسات البيئية في البلاد هي من مهام الوزارة المستحدثة، وذلك من خلال اقتراح الخطط والبرامج الخاصة بالبيئة، وكذلك اقتراح ومراجعة التشريعات المتعلقة بحماية البيئة أو المشاركة في إعدادها. هذا بالإضافة الى دورها التنفيذي كأحد مؤسسات الإدارة العامة لتنفيذ السياسة العامة للدولة.

ثالثاً ـ تقييم السياسة البيئية في ليبيا

يعرِّف الفهداوي عملية التقويم بأنه :ا" عملية اختصاصية ذات طابع علمي وتطبيقي تهدف إلى فحص البرامج والمشروعات، والعمليات التنفيذية المرتبطة بالسياسة العامة، ودراسة نتائجها وما يترتب عليها من العوائد والفوائد" ويجمع علماء السياسة العامة على أن عملية التقويم تلزمها عملية شمولية في جميع مراحلها وعملياتها وأنشطتها، في إطار شمولي كميا ونوعيا، وهى عملية تعتمد في الأساس على ما تم الإعلان عنه من أهداف مسبقة، حتى يمكن الحكم على النتائج المتحققة بالأهداف المعلنة.(الفهداوي،ص:311) أما اندرسون فيرى ان تقويم السياسة العامة " يهتم بتقدير وتثمين وتحديد الأهمية للمضمون الذي تنطوي عليه، وللتطبيق الذي يترجمها إلى سلوك، وللآثار الذي تنجم عن ذلك".(اندرسون،ص: 191)

كما يرى العواملة أن عملية التقييم للسياسة العامة يجب أن تتم بطريقة علمية وموضوعية، بحيث تتم بإتباع منهجية علمية وفنية ملائمة، متضمنة تحليل علمي

ومستمر،وباستخدام أدوات كمية، ونوعية لتحليل وتقييم السياسة العامة في كافة مراحلها. وبصفة عامة تمر عملية التقويم للسياسة العامة بثلاث مراحل هي(العواملة، ص:130)

تقويم مسبق يدرس المعطيات حول طبيعة السياسة المستهدفة، وفرص نجاحها، ومعوقاتها،وآثارها المقصودة وغير المقصودة.

تقويم آني مستمر يستند إلى ملاحظة تنفيذ السياسة العامة ومتابعة مستجداتها، وعمل اللازم لضمان سيرها في إطارها الموضوعي والقانوني والإجرائي بما يوافق الأهداف.

تقويم لاحق يتسم بالمعالجة، ويعتمد على التغذية الراجعة في تحليل نتائج التنفيذ، والآثار المترتبة، وتحديد مستوى الإنجاز بما يحقق الأهداف والمعايير المرسومة.

تشمل السياسة البيئية القرارات الحكومية، التي يجب تنفيذها من قبل جهات حكومية أو غير حكومية، من أفراد أو شركات في القطاع الخاص تحقق أهداف هذه السياسة، لذلك فإن تقبلها من قبل المواطنين، يتوقف على اعتقاد وقيم تتصل بدور الحكومة في المجتمع، فالسياسات البيئية تترك نتائج مباشرة بعيدة المدى على حياة المواطن اليومية من صحة، واقتصاد، وتعليم، وصناعة، وغيرها من أوجه الحياة المختلفة. (أرنولد ج هايدنهايمر، وآخرون، ص:406).

وقد نوهت هذه الدراسة في جزء سابق منها،أنه من الأهمية أن تعكس السياسات البيئية الأهداف المحلية والإقليمية والعالمية المختلفة.، وقد حاولت الدراسة التحقق من معرفة أهداف وزارة البيئة الليبية، حتى تتم مقارنتها بما تم انجازه منها، إلا أن الباحث لم يصل إلى معرفة أي أهداف معلنة حتى أتمام هذه الدراسة.

لذا سوف تستند الدراسة إلى **مؤشر الأداء البيئي** العالمي (EPI) Environmental Performance Indexالذي يستخدم منهجية تقيس الأداء البيئي لبلد ما بناء على مجموعة أساسية من أهداف السياسة البيئية الدولية، التي يجب أن تكون أساساً لمساءلة السلطات المعنية، حيث يُعدّ هذا المؤشر أداة لقياس مدى قرب السياسات الوطنية لمختلف الدول من الأهداف التنموية الدولية. وتقوم فكرة مؤشر الأداء البيئي (EPI)على تقييم أداء الدول وتصنيف مؤشراتها البيئية ضمن مجموعتين أساسيتين، هما الصحة البيئية، وحيوية النظم البيئية.

ويمنح التقرير الدول تقييماً بالدرجات حول أدائها في تسع قضايا مرجعية، تشمل كل من: فئة الصحة البيئية والآثار على صحة الإنسان، نوعية الهواء، مياه الشرب والصرف الصحي، وفي فئة النظم البيئية: الموارد المائية، الزراعة، الغابات، الثروة السمكية، التنوع الحيوي والموائل، المناخ والطاقة. ويعد هذا المؤشر الدولي أداة موثقة، ومعتمدة من خبراء وعلماء البيئة من أجل استكمال الأهداف البيئية المنصوص عليها في إعلان الأمم المتحدة للألفية والتي وافقت 192 دولة ومؤسسات الأمم المتحدة على تحقيقها قبل عام 2015.(مؤشر الأداء البيئي العالمي،22-12-2022)، وفيما يأتي بيان بالتقييم العالمي للأداء البيئي لليبيا حسب مؤشر الأداء البيئي في الفترة ما بين 2012-2022، حيث إن هذا المؤشر يصدر كل عامين:

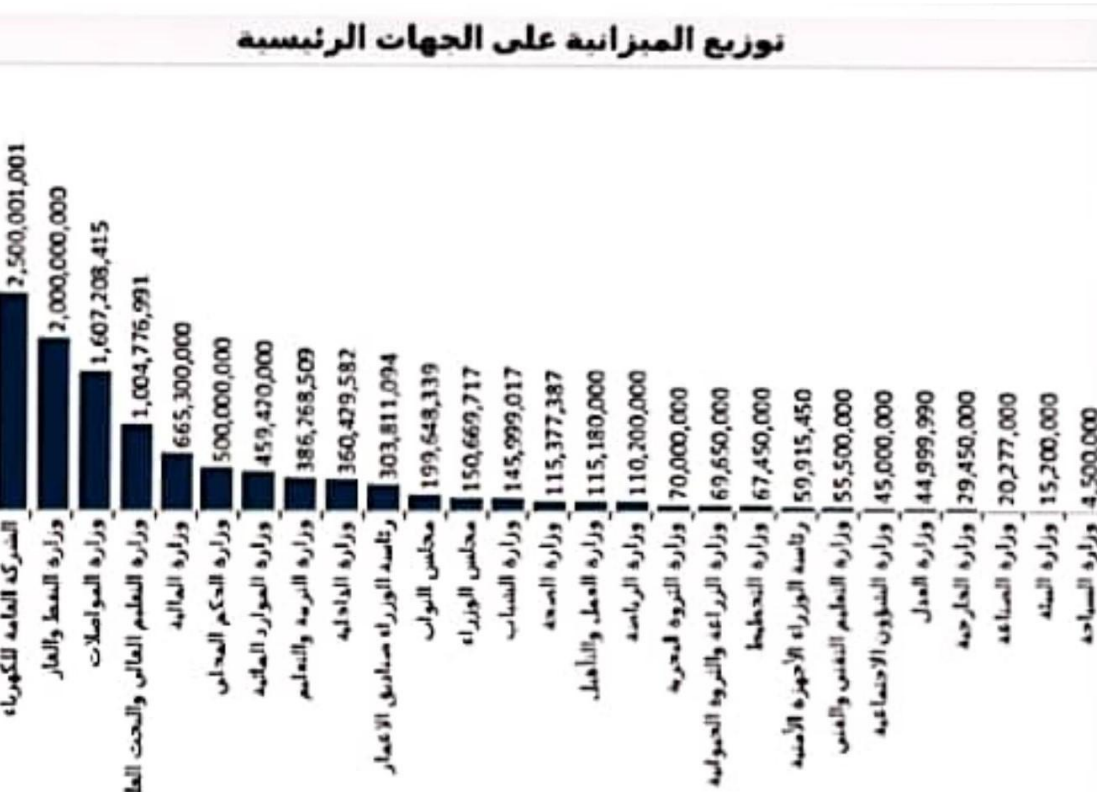
السنة	الترتيب
2012	123من 132 دولة
2014	120 من 178دولة
2016	119 من 178 دولة
2018	123 من 180 دولة
2020	ليست ضمن التصنيف
2022	ليست ضمن التصنيف

https://epi.yale.edu/downloads/epi2022report06062022.pdf

- **تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة عن ليبيا لسنة 2022م**، ينتقد التقرير الوضع التنفيذي للإدارة البيئية في ليبيا، ويرى أنه لم يكن هناك تقدم كبير نحو تطوير وتنفيذ استراتيجيات أو خطط محلية للحد من المخاطر البيئية، أو التكيف مع ظاهرة تغير المناخ. كما يبين التقرير ان ليبيا من الدول التي لازالت قيد التنفيذ لإجراءات وضع الخطة،أو الإستراتيجية،أو القانون أو السياسة العامة الوطنية للتكيف المناخي. كما يشير التقرير أيضا إلى التدهور البيئي المستمر الذي ينبئ بمزيد من التدهور في البيئات الأرضية، والبحرية، والنظم الإيكولوجية دون اتخاذ إجراءات مجدية. ويضيف إلى انه بينما وقّعت ليبيا على اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في عام 2015، وصدّقت على اتفاق باريس للمناخ في عام 2021، إلا إنه لم يتم تقديم

السياسات، أو الخطط،أو التقارير المطلوبة منها إلى الجهات الدولية المختصة كما تنص عليها هذه الاتفاقيات.

ويوصي التقرير بإجراء تغييرات في السياسات العامة والتي تركز على الاستثمار في الطاقة المتجددة، والاستعداد لمواجهة الأوبئة في المستقبل. كما يسلط التقرير الضوء على الحاجة إلى أنظمة تأمين أفضل لمساعدة المجتمعات على الاستعداد لأي ظرف مجهول.(الاسكوا، أهداف التنمية المستدامة) وفى بيان لوزارة التخطيط بحكومة الوحدة الوطنية،أصدرت وزارة التخطيط لوحة المعلومات الالكترونية لمشروعات وبرامج التنمية (الباب الثالث) لسنة 2021، بهدف تعزيز مفاهيم الشفافية والإفصاح ونشر المعلومات عن مشروعات التنمية، حسب الشكل التالي:(وزارة التخطيط الليبية لوحة معلومات المشاريع التنموية).



الشكل –2–

من خلال تحليل الميزانية المخصصة لكافة قطاعات الإدارات العامة للدولة الليبية المبينة في الشكل أعلاه، يتضحان مخصصات وزارة البيئة من الميزانية المقترحة هو مبلغ (15,200,000) مليون دينار، حيث تحتل وزارة البيئية المرتبة ما قبل الأخيرة في قائمة مخصصات كافة القطاعات المستهدفة بالميزانية في الدولة الليبية. وبذلك تصل الدراسة إلى نتيجة مفادها أن الدولة الليبية تخصص نفقات للإدارات والخدمات البيئية أقل من أغلب قطاعات الدولة الأخرى، رغم ما تعانيه الدولة الليبية من مشاكل بيئية تهدد حياة الليبيين في عدة مناحي من حياتهم، كما أنها تشكل تحدي للسياسة العامة للدولة الليبية، وذلك بناء على ما تشير إليه التقارير والمؤشرات الدولية.

النتائج والتوصيات

أولاً ـ النتائج

توصلت هذه الدراسة من خلال ما سبق عرضه في مختلف أجزائها إلى النتائج التالية:

1. عدم اعتماد قاعدة دستورية (حتى فترة إعداد هذه الدراسة) يمكن الاعتماد على شرعيتها للبناء المؤسسي والتنفيذي، ومن ثم بناء الشرعية اللازمة لصنع السياسات العامة للبيئة وتنفيذها وتقييمها.
2. استحداث وزارة للبيئة لتحل محل الهيئة العامة للبيئة، لأداء مهامها في رسم السياسات العامة البيئية وتنفيذها مما يعزز من الصلاحيات الممنوحة لهذا القطاع أمام الوزرات الحكومية الأخرى.
3. عدم تحقق الاستقرار السياسي والأمني لكثرة الصراعات السياسية والعسكرية، يعيق مختلف المؤسسات والإدارات المسؤولة عن صنع السياسة البيئية عن أداء أعمالها بكفاءة وفاعلية وتنفيذها.
4. تأثرت السياسات العامة البيئية في ليبيا سلبياً بالتغيرات الهيكلية المستمرة في المؤسسات التشريعية، والتنفيذية للسياسة العامة للدولة الليبية.

5. هناك قصور واضح في أداء السياسات العامة البيئية في ليبيا حسب مؤشر الأداء البيئي العالمي، والتقارير الدولية في الخصوص.
6. تدني مخصصات الميزانية الخاصة بوزارة البيئة، والتي تمثل أقل من أغلب قطاعات الدولة الأخرى، رغم ما تعانيه خدمات البيئة في ليبيا من مشاكل تهدد حياة المواطنين، وتشكل تحدي كبير للسياسة العامة للدولة.

ثانياً: التوصيات

توصي الدراسة بالآتي:

1. تضمين قواعد الدستور الليبي المرتقب مفهوم حماية البيئة، كقاعدة أساسية في صنع السياسات العامة البيئية للدولة وتنفيذلاها، لضمان تأسيس حق دستوري يصدر عن السلطة التأسيسية الأصيلة، ومن ثم يتولى المشرع وضع القواعد التفصيلية لهذا الحق الذي لا يمكن اختراقه أو الانتقاص منه.
2. وضع قواعد قانونية واضحة وصريحة، تؤسس لإدماج الأبعاد البيئية في التخطيط التنموي، وتُلزم القطاعين العام والخاص بأتباع القواعد السلوكية التي تحقق الصالح العام، والتي تتعلق بالغاية من السلوك الإداري في علاقته بالبيئة.
3. المراجعة المستمرة لبنود الاتفاقيات الدولية، حتى يمكن إدماج المستجدات الدولية في التشريعات المحلية لتتمكن من مواكبة وتطويع بنود الاتفاقيات الدولية والإقليمية لخدمة البيئة المحلية.
4. تفعيل دور الأجهزة الرقابية التي تعمل على متابعة سياسة تنفيذ القوانين، والقرارات المتعلقة بحماية البيئة، وحفظ الموارد الطبيعية للبلاد.
5. إنشاء سلطة قانونية، تتعلق بدور المجتمعات المحلية في صنع القرارات ذات الاهتمام بالحفاظ على البيئة والموارد الطبيعية.
6. إفساح المجال للاستثمارات الأجنبية في الطاقات المتجددة، وخاصة الطاقة الشمسية، وذلك بالسعي الجدي لتنمية هذا المورد الحيوي، وتهيئة المناخ لرفع الدخل القومي في ليبيا.

مراجع الدراسة

المراجع العربية

القرآن الكريم، سورة يوسف، (الآية 56).

1. الإسكوا. **تعزيز سلطة الدولة وسيادة القانون في ليبيا:** دور مبادئ حقوق الإنسان والعدالة الشاملة في إرساءّ منظومة مجتمعية عادلة، وقضاء نزيه ومستقل، وأمن إنساني مستدام. في: https://www.unescwa.org/sites/default/files/inline-files/rights-based-socioeconomic-vision-road-map-foundational-development-libya-policy-brief-5-arabic.pdf
2. -الإسكوا، **أهداف التنمية المستدامة**. تاريخ الزيارة 23-12-2022.في: . https://arabsdg.unescwa.org/ar
3. أمانة مؤتمر الشعب العام، الهيئة العامة للبيئة، **التقرير الوطني الأول للبيئة**، طرابلس، 2002
4. - البنك الدولي، البنك الدولي في ليبيا. **شراكة جديدة مع ليبيا ترتكز على التعافي الاقتصادي وتحسين الأوضاع المعيشية لليبيين**. تاريخ الزيارة15-12-2022 في: https://www.albankaldawli.org/ar/country/libya
5. الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى، اللجنة الشعبية العامة للصحة والبيئة، الهيئة العامة للبيئة، **موسوعة التشريعات البيئية والأخرى ذات العلاقة بالبيئة**، طرابلس، ب.ت.ن.
6. -أحميد أدريس، الوضع البيئي في ليبيا. **افريقيا برس** في:13-7-2021 تاريخ الزيارة 22-12-2022. https://www.africa-press.net/libya/beyond-the-news

7 –أرنولد ج، هايدنهايمر، هيوهيكلو، كارولين تيش أدامز،**السياسات العامة المقارنة، سياسات الخيار لاجتماعي في أمريكا وأوروبا واليابان،** ترجمة: أمل الشرقي (عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، 1999)

8–اندرسون، جيمس. **صنع السياسات العامة،** ترجمة عامر الكبيسي، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1999.

9–الرازي، محمد بن أبي بكر. **مختار الصحاح**. بيروت: مكتبة لبنان، 1993.

10–الفاندي، أحمد العجيلي، **ليبيا والأمن المائي الوطني** رسالة ماجستير غير منشورة، مدرسة الدراسات الاستراتيجية والدولية أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس،2012.

11– الفهداوي، فهميخليفة. **السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل**. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع،2001.

12–– القريوتي، محمد قاسم. **رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة**. عمان: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، 2006.

13–الطاهر،بن الزاوي محمد. **دور مراكز الابحاث والدراسات فى صناعة السياسة العامة في الوطن العربي**. رسالة ماجستير في العلوم السياسية. جامعة قاصدي مرباح ورقلة كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية،الجزائر2015-2016.– https://dspace.univ-ouargla.dz/jspui/bitstream/123456789/27678/1/bnzaoui-mehamedtaher.pdf.pdf

14–العواملة، نائل عبد الحافظ. تحليل السياسات العامة: **مدخل نظامي تطبيقات من الاردن والخليج العربي**. عمان: مركز أحمد ياسين الفني.1999.

15–المغيربي، محمد زاهي. "أثر التغيرات الهيكلية على وضع السياسات العامة وتنفيذها في ليبيا". **قاريونس العلمية**1 (1993): 35–55.

16– الهريش، فرج صالح. **جرائم تلويث البيئة في القانون الليبي المقارن**. بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، 1999.

17–**الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور**. مشروع الدستور الليبي. في:

https://constitutionnet.org/vl/item/mshrw-aldstwr-allyby-almtmd-fy-19-abryl-2016

18- برنامج الامم المتحدة الإنمائي في ليبيا. البيئة والتغير المناخي. تاريخ الزيارة:28-12-2022. في: https://www.undp.org/ar/libya/albyyt-waltghyr-almnakhy

19- بلقصري، عبد الواحد،**السياسات العامة في مجال البيئة**، المركز الديمقراطي العربي، بتاريخ الزيارة: 2022/12/16،في:https://democraticac.de/?p=8326

20- بوابة الوسط، **أصدقاء اليونسكو»: آثار سلبية للهجرة غير الشرعية على الجنوب الليبي.** تاريخ الزيارة 2022/12/27. في: https://alwasat.ly/news/libya/155802

21- جمعة، سلوى شعراوي. **صنع السياسات البيئية في مصر**. القاهرة: مركز البحوث الاجتماعية، 1997.

22- خشيم، مصطفى عبد اللهأبو القاسم.**نظريات علم الإدارة العامة**. طرابلس: منشورات جامعة طرابلس، 2001.

23- خشيم، مصطفى عبد اللهأبوا لقاسم. **نظرية السياسة العامة**. برلين: المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية 2021. في: https://www.democraticac.de/

24-رشاد،إسماعيل. دولة الحرب في ليبيا.. ما هي وكيف تُفكك؟، المنظمة **الليبية للسياسات والاستراتيجيات**، سبتمبر 2016.الزيارة بتاريخ: 2022/12/16. في:http://loopsresearch.org/.

25- رشوان، حسين عبد الحميد أحمد. **البيئة والمجتمع دراسة في علم اجتماع البيئة**. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2006.

26- صالح، نادية حمدي. **الإدارة البيئية: المبادئ والممارسات**. القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية. 2003.

27- صداقة، صليحةعلي، مراجعة **التشريعات البيئية وسبل تطبيقها بين النص والواقع وآفاق المستقبل**، ورقة خلفية قدمت ضمن مشروع رؤية ليبيا 2025، (بنغازي: مركز البحوث والاستشارات، جامعة قاريونس)، 2007.

28- طعمة، محمد حلمي محمد. **دور السياسة الضريبية في مكافحة التلوث بين النظرية والتطبيق**. القاهرة: مطبعة العمرانية للأوفست، 2001.

https://www.aljazeera.net/ - **قناة الجزيرة**. تاريخ الزيارة 16-12-2022. في:

29- عبد القوي، خيري. **دراسة السياسة العامة**. الكويت: منشورات ذات السلاسل، 1989.

30- عزالدين، محمد علي.أثر ضعف المؤسسات السياسية على التنمية المستدامة في ليبيا. **في أبحاث المؤتمر العلمي الدولي الرابع لكلية الاقتصاد والتجارة**، الاكاديمية الليبية، فرع مصراتة، 2020.

31- كمال المنوفي، "السياسة العامة وأداء النظام السياسي"، في: على الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة قضايا نظرية ومنهجية**. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988.

32- محمد، عشتار. **نظرة على المنافذ البحرية الليبية**. تاريخ الزيارة 27-12-2022 في: https://correspondents.org/2017/05/27

33- مسعد، نيفين. **معجم المصطلحات السياسية**. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1994.

34- مشروع الدستور الليبي،2016.الهيئةالتأسيسية https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2016D.pdf?lang=ar

35-مصطفى،بابكر.السياسات البيئية. **مجلة جسر التنمية**. المجلد 3، العدد 25، ص ص:3-19. الكويت، 2004.

36-مؤشر الاداء البيئي العالمي، تاريخ الزيارة 22-12-2022. في:

https://research.yale.edu/envirocenter/index.php?page=environmental-performance-index

37 – **موسوعة التشريعات البيئية والأخرى ذات العلاقة بالبيئة**، اللجنة الشعبية العامة للصحة والبيئة، الهيئة العامة للبيئة، ب.ت.ن، ص13.

38–نصار، سلطي إبراهيم كايد، **الفجوة بين تخطيط وتنفيذ السياسات البيئية في الأردن: دراسة حالة وادي الأردن**، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة آل البيت، عمان، 2000.

39– هلال الحرير، التنوع الحيوي في ليبيا وبعض العوامل المؤثرة عليه، المجلة الدولية للتنمية، المجلد الثالث، العدد الاول 2014، ص ص: 65–71 https://jaid.journals.ekb.eg/article_67737.html

40–وزارة البيئة، حكومة الوحدة الليبية. تاريخ الزيارة 22–12–2022. في: https://environment.gov.ly/

41– وزارة التخطيط. **لوحة معلومات المشاريع التنموية**. تاريخ الزيارة 25–12–2022. https://dashboard.planning.gov.ly

42– وزارة التخطيط لجنة التنمية المستدامة، **التقرير الاستعراضي الطوعي الأول ليبيا 2020 حول أهداف التنمية المستدامة 2030. حكومة الوفاق الوطني :2020** https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26178Main_Messages_Libya.pdf

43– وزارة التخطيط، حكومة الوفاق الوطني، **التقرير الاستعراضي الوطني الطوعي الأول لليبيا 2020 حول أهداف التنمية المستدامة 2030، لجنة التنمية المستدامة، 2020.**

44– وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**. (عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2003).

المراجع الاجنبية

–**The world Book dictionary**.v.l.1988.World book Ink, U.S.A.P70

- Rayner, S. (2006).What drives Environmental Policy? **Global Environmental Change**. 16(1):4-6. In: https://anthro.web.ox.ac.uk/sites/default/files/anthro/documents/media/steve_rayner_publications.pdf