



دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في ليبيا: دراسة لتقارير ديوان المحاسبة

سامية جمال بن عاشور وطه محمد والي*

قسم العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والتجارة، الجامعة الأسمرية الإسلامية، زليتن، ليبيا.

*البريد الإلكتروني: t.wali@asmarya.edu.ly

The Role of Oversight Bodies in Combating Corruption in Libya: A Study of the Audit Bureau

Samia Jamal Ben Ashour and Taha Muhammad Wali*

Department of Political Science, Faculty of Economics and Commerce, Alasmarya Islamic University, Zliten, Libya.

المخلص

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الفساد الإداري والمالي في ليبيا خلال فترة من 2015-2020، والتعرف على الأجهزة الرقابية المركزية في ليبيا ومهامها واختصاصاتها ودور كل منها في مكافحة الفساد، مع التركيز على ديوان المحاسبة كدراسة حالة. وتحاول الدراسة البحث في اشكالية مفادها ما مدى فعالية الأجهزة الرقابية المركزية في الحد من الفساد المالي والإداري، كما تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، من أجل التعرف على ظاهرة الفساد في ليبيا وبيان أسبابها وأثارها، ودور الأجهزة الرقابية في الكشف عنها ومكافحتها. وقد توصلت الدراسة لعدة نتائج أهمها: أن ضعف الإطار التشريعي والتنفيذي والقضائي في مكافحة الفساد أثر في جهود الأجهزة المركزية المختصة في مكافحة الفساد، وأن عدم التمييز والتداخل بين اختصاصات الأجهزة الرقابية المركزية الرئيسية ترتب عليها إغفال دورها الأساسي، ما أثر بشكل سلبي على فاعليتها في الحد من الفساد. وقد أوصت الدراسة بضرورة العمل على انتاج سياسة وطنية تبدأ من تحقيق العدالة الاجتماعية، والاهتمام بتطبيق الحوكمة في المؤسسات العامة، والعمل على تطوير نظام الرقابة المسبقة التي يمارسها ديوان المحاسبة الليبي، والتي من شأنها أن تعزز فعاليتها بشكل كبير في الحد من الفساد، ومنح الأجهزة الرقابية المركزية الاستقلالية والقوة الكافية لممارسة دورها في القضاء على الفساد المستشري في البلاد، وأيضاً إعادة النظر في التشريعات والقوانين القائمة والغير رادعة لمرتكي الفساد مثل العقوبات التأديبية المنصوص عليها بقانون علاقات العمل.

الكلمات الدالة: الرقابة، الفساد المالي، ديوان المحاسبة، ليبيا.



Abstract

This study aims to shed light on administrative and financial corruption in Libya during the period 2015–2020, and to identify the central oversight bodies in Libya, their tasks, mandates, and the role each plays in combating corruption, with a focus on the Audit Bureau as a case study. The study addresses the central question of how effective the central oversight bodies are in reducing financial and administrative corruption. It adopts a descriptive-analytical approach to explore the phenomenon of corruption in Libya, highlighting its causes and impacts, as well as the role of oversight bodies in detecting and combating it. The study reached several key findings, most notably: the weakness of the legislative, executive, and judicial frameworks for combating corruption has hindered the efforts of specialized central bodies; and the lack of clear distinctions and overlaps in the mandates of the main central oversight bodies have led to neglect of their core role, negatively impacting their effectiveness in curbing corruption. The study recommends adopting a national policy starting with the achievement of social justice, prioritizing the application of governance in public institutions, and enhancing the system of prior oversight exercised by the Libyan Audit Bureau to significantly improve its effectiveness in reducing corruption. It also calls for granting central oversight bodies the independence and sufficient authority to fulfill their role in eradicating widespread corruption, as well as revisiting existing legislation and laws that fail to deter perpetrators, such as the lenient disciplinary sanctions stipulated in the Labor Relations Law.

Keywords: Oversight, Financial Corruption, Audit Bureau, Libya.

المقدمة

يُعدّ الفساد ظاهرة اجتماعية عالمية لا تقتصر على بلد بعينه، لكن مستواه يختلف نسبياً باختلاف مستوى النمو السياسي، الاجتماعي، والاقتصادي للدول، وطبيعة شكل الحكم فيها. على الرغم من وجود الفساد في معظم المجتمعات السياسية، إلا أن البيئات التي ترافق بعض أنواع الأنظمة السياسية، كالأنظمة الاستبدادية والديكتاتورية، تشجع على بروز ظاهرة الفساد وتغلغلها أكثر من أي نظام آخر.

هذا ما يتجلى بوضوح في النموذج الليبي، الذي عانى من حكم استبدادي أدى إلى تغلغل الفساد بأنواعه. ففي مثل هذه الأنظمة، غالباً ما يفلت كبار المسؤولين، المرتشون، المزورون، والمتلاعبون بالمال العام من أي شكل من أشكال المحاسبة. انعكس هذا الوضع على المعاملات اليومية للمواطن، حتى صار الفساد يشكل ظاهرة اجتماعية مقبولة تؤثر سلباً على المواطن ومؤسسات الدولة على حد سواء.

عندما تتحول هذه الظاهرة إلى أعراف اجتماعية تحميها وتعززها تقاليد فاسدة ويغذيها ضعف الإدارة وهشاشة القانون، فإنها تصبح خطيرة للغاية. يجب مكافحة هذه الظاهرة لما لها من انعكاسات سلبية على استقرار الدول سياسياً واقتصادياً.



هنا يبرز الدور الرقابي في الحد من هذه الظاهرة. فالرقابة تُعد وظيفة حيوية في الدولة الحديثة؛ وقد رُفعت في بعض الدول إلى جانب السلطات الرئيسية نظرًا لأهميتها. إن الدور الذي تلعبه الرقابة وفاعليتها يضمن استقرار الدولة. في الحالة الليبية، شرّع القانون الليبي أجهزة رقابية ذات طبيعة سيادية تقوم بدورها في التصدي لهذه الظاهرة، وتعمل في إطار علاقة تكاملية، حيث يقوم كل جهاز بدوره الذي كُلف به للحد من الفساد داخل الأجهزة الحكومية.

مشكلة الدراسة:

إن تزايد انتشار ظاهرة الفساد بالرغم من وجود أجهزة للتصدي لهذه الظاهرة، تبرز وجود خلل أو عدم قيام الأجهزة بمهامها، وهنا يبقى التساؤل: ما مدى فعالية الأجهزة الرقابية المركزية في الحد من الفساد المالي والإداري؟ وهل الأجهزة الرقابية المركزية تتمتع بالاستقلالية الكافية للقضاء على الفساد المالي والإداري؟ وهل ديوان المحاسبة من خلال التقارير السنوية المنشورة ساهم في الحد من الفساد في الدولة؟

فرضية الدراسة:

تم الاستناد على الفرضية التالية:

- إن ضعف أداء الأجهزة الرقابية المركزية أدى إلى انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري في المؤسسات الحكومية.
- إن غياب الإرادة السياسية وقصور التطبيق للتشريعات المعنية بمكافحة الفساد وتداخل الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية أثر في دور ديوان المحاسبة في ممارسة عمله المنوط بمكافحة الفساد.
- إن نشر التقارير الدورية من قبل ديوان المحاسبة والتي تبين مواطن الفساد في الدولة كان لها الأثر في الحد من الفساد في القطاعات الحكومية في الدولة.

أهداف الدراسة:

- تسليط الضوء على الفساد الإداري والمالي وماهيته وأسبابه وآثاره .
- معرفة الدور الذي تقوم به الأجهزة الرقابية واختصاصاتها ومدى فاعليتها في الحد من الفساد المالي والإداري .
- الكشف عن مظاهر الفساد في ليبيا خلال الفترة من 2015-2020 .
- تسليط الضوء على ظاهرة الفساد المتغلغلة في الدولة الليبية والتي تقف في وجه الاستقرار والتنمية.



- التعرف على الأجهزة الرقابية المركزية في ليبيا ومهامها واختصاصاتها ودور كل منها في مكافحة الفساد، مع التركيز على ديوان المحاسبة والتقارير المنشورة في التعرف على مظاهر الفساد والحد منها.

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية الدراسة من كون ظاهرة الفساد أصبحت منشرة في ليبيا وطالت جميع مؤسساتها، مقابل ضعف الأجهزة الرقابية في مكافحة هذه الظاهرة؛ ومن ثم فإن هذه الدراسة تقدم قراءة جديدة عبر المتابعة لتقارير ديوان المحاسبة، وكشف أوجه الفساد في أجهزة الدولة والوقوف عليها بغية التعرف على أسبابها وآثارها وسبل معالجتها.

كما تنبع أهمية الدراسة من الإضافة إلى تقدمها في مجال البحث عبر تتبع دور الأجهزة المعنية بمكافحة هذه الظاهرة وما تقدمه من إضافة علمية للبحث العلمي تفيد صناع القرار والباحث على السواء.

منهج الدراسة:

تم الاستناد على المنهج الوصفي التحليلي من أجل التعرف على دور الأجهزة الرقابية في الكشف عن الفساد ومكافحته والبحث في الأسباب وتقديم تفسيرات عن انتشاره داخل الدولة ومرافقها، مع تقديم قراءة وصفية تحليلية للتقارير المنشورة لديوان المحاسبة التي تبين مظاهر الفساد في الدولة وطرق معالجتها والحد منها..

حدود الدراسة:

الحدود الزمنية: تتمثل في الفترة الزمنية الممتدة من سنة 2015 وحتى سنة 2020.
الحدود المكانية: تتمثل في دولة ليبيا، مع التركيز على جهاز ديوان المحاسبة كدراسة حالة.

المبحث الأول: ظاهرة الفساد وسبل مكافحته

تعد ظاهرة الفساد من أبرز الظواهر المعقدة المرتبطة بالاختلالات التي تمس وتعيق استقرار المجتمعات في مختلف بلدان العالم مما يلقي على عاتق كافة الهيئات والمؤسسات مسؤولية التصدي لهذه الظاهرة ومكافحتها، التي تؤثر في المجتمع وسلوكياته وتؤدي إلى نشوء جرائم متعددة مثل الرشوة والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استعمال السلطة والإثراء غير المشروع والتلاعب بالمال العام واختلاسه وإساءة استعماله وغسيل الأموال والتزوير والغش التجاري؛ والذي يتحتم عليه إنشاء أجهزة رقابية تعنى



بمكافحة هذه الظاهرة وإيجاد الحلول والوسائل الكفيلة بإيقافها والحد منها. لذا فإن جهود التعرف على ماهية هذه الظاهرة وسبل الرقابة عليها هي محور دراسة هذا المبحث.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للفساد

الفساد ظاهرة خطيرة يجب مكافحتها لما لها من انعكاسات سلبية على استقرار الدول سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، وتعاني من هذه الظاهرة كل الدول سواء النامية أو المتقدمة، مع انتشاره بشكل واسع في الدول النامية.

ليس هناك تعريف محدد للفساد بسبب تعدد التوجهات المختلفة حول تعريفه، وهذا يرجع إلى تباين المعايير الاجتماعية والحضارية التي تستخدم في فرز ما هو فاسد من السلوكيات وما هو مبرر ومقبول منها.

إهتم فقهاء علم القانون بظاهرة الفساد وأعطوه أهمية خاصة فعرفوه بأنه " تصرف وسلوك وظيفي سيء فاسد خلاف للإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحة شخصية" (الخثران، 2003: 21). ويرى هذا التعريف أن الفساد مضاد للإصلاح ومخالف للدين وخروج عن القانون. كما عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه "كل عمل يتضمن سوء استخدام الوظيفة في القطاع العام من أجل تحقيق مكاسب شخصية"، وبذلك يتضمن الفساد انتهاكا للواجب العام وانحرافا عن المعايير الأخلاقية في التعامل، كما يعد هذا السلوك غير مشروع من ناحية وغير قانوني من ناحية أخرى (الشويرف وحيدر، 2013: 366)، بينما يقوم علماء الاجتماع على تعريف الفساد على أنه ظاهرة اجتماعية، ويستخدمونه للدلالة بصورة عامة على الأعمال المخالفة للقانون والعرف بهدف تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة (أنور، 2001: 140). أيضا عرفه برنامج الأمم المتحدة الانمائي بأنه "استغلال السلطة العامة أو المنصب العام لتحقيق منفعة خاصة سواء من خلال الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش" (طاهر، 2013: 28).

من خلال هذه التعريفات يتضح أن الفساد مرتبط بسوء استغلال السلطة بغية تحقيق مكاسب شخصية، وهذا يتم عبر سلوك منحرف مخالف للقوانين واللوائح والقيم الأخلاقية.

تتجلى ظاهرة الفساد في مجموعة من السلوكيات والتي تتشابه وتتداخل في معظم الأحيان، حيث تتلخص في الآتي (زكريا، 2013: 295):

- الرشوة: أي "الحصول على أموال أو منافع من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه".
- المحسوبية: أي "تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتهي إليها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة... الخ دون أن يكونوا مستحقين لها".



- المحاباة: أي "تفضيل شخص على شخص أو جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة".
 - الوساطة: أي "التدخل لصالح فرد أو جماعة من دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة، مثل تعيين شخص في منصب لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي مع أنه غير كفؤ أو مستحق".
 - نهب المال العام: أي "الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حق تحت مسميات مختلفة".
 - الابتزاز: أي "الحصول على أموال من طرف معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصرف بالفساد".
- وللفساد أنماط مختلفة ومتعددة، فالبعض صنفها على أساس مستوى الفساد، فهناك الفساد الأكبر والفساد الأصغر، وهناك من صنفها على أساس القطاع، حيث قسمها إلى: "الفساد في القطاع العام والفساد في القطاع الخاص"، كما صنفها بعضهم على أساس المجال، وكانت كالتالي (القحطاني، 2005: 66):
- الفساد السياسي، المتمثل في سوء استخدام السلطة.
 - الفساد المالي، ويتعلق بالممارسات المالية وغير القانونية.
 - الفساد الأخلاقي، ويتعلق بالسلوك الشخصي للعاملين.
 - الفساد الإداري، ويتعلق بكافة الأعمال غير القانونية المخالفة للوائح الإدارة.
- إن انتشار الفساد في مختلف هذه المجالات له آثار بالغة على استقرار الدول، وتتمثل هذه الآثار سواء على مستوى النمو الاقتصادي والاستثمار والأسعار والإيرادات العامة، أو على مستوى فقدان الشرعية السياسية للأنظمة الحاكمة وضعف المشاركة السياسية وزعزعة النظام الديمقراطي في الدولة وشيوع الفوضى وعدم الاستقرار السياسي، أو على مستوى الحد من فاعلية نتائج التنظيم الإداري وانحراف القرار عن المصلحة العامة وإعاقة جهود الرقابة الإدارية وتدني أخلاقيات الوظيفة وانتشار القيم العامة السلبية، أو على مستوى تأثيره على الاستقرار الاجتماعي والإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية (بشير، 2005: 18).

أسباب الفساد:

من أبرز أسباب الفساد هي (مصطفى، 2006: 34):

- "انتهاك الحقوق والحريات من دون رادع، ومصادرة حرية الرأي والتعبير والتنظيم ودور الصحافة والأحزاب، واختلال التوازن بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية".



- ضعف الجهاز القضائي وعدم قدرته على تنفيذ الأحكام، لتدخل السلطة التنفيذية في أعماله.
- "ضعف الإرادة لدى القيادات السياسية في مكافحة الفساد، وعدم اتخاذها إجراءات صارمة ووقائية أو عقابية بحق عناصر الفساد".
- "ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها، وبالتالي ضعف أدوات المساءلة ونظمها في قطاعات المجتمع المختلفة".
- "ضعف وسائل الإعلام وعدم حياديتها في طرح المعلومات والأخبار التي تخص الفساد، حيث تعاني وسائل الإعلام من التبعية للتيارات والحركات السياسية، فضلاً عن ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال محاربة الفساد.
- "يساهم انتشار الفقر والجهل في مجتمع ما في تفشي الفساد، إذ يكون هناك جهل عام بالحقوق الفردية للمواطن وبحقه في الاطلاع والمساءلة على دور الحكومة وعملها في كثير من المجالات".

المطلب الثاني: ماهية الرقابة

تعد الرقابة أحد الأدوات الرئيسية والفعالة التي تستخدمها الدولة للتحقق من مستويات الأداء الإداري المطلوبة طبقاً للأهداف والسياسة العامة للدولة، ولا يوجد عمل ناجح دون وجود رقابة من نوع ما على هذا العمل، فهي تعد نظاماً يحاسب على الخطأ ويمنع الفساد بشتى صوره ويوجه الأداء للصالح العام وللحفاظ على مقدرات الدولة.

تعرف الرقابة على أنها عملية يتم من خلالها التأكد من أن كل شيء يسير في المنظمة وفقاً لمجموعة من الخطط والتعليمات الموضوعة والصادرة، إضافةً للمبادئ المعتمدة وتكون موجودة بطريقة تمكن المواطن من الكشف عن مواضع الضعف فيها وكذلك تصحيحها (العتار، 1997: 15). كما تعرف الرقابة بأنها تلك العملية تلك التي تستهدف متابعة تنفيذ السياسات المرسومة وتقييمها والتعرف على أوجه القصور ونقاط الضعف فيها وتصحيحها، وبأنها عملية تقييم عمل الهيئات الخاضعة لرقابتها وفق المعايير التي تنظم عملها، وهي أحد مقاييس حصانة ديموقراطية الدولة، حيث توجد رقابة خارجية على السلطة التنفيذية وتنتشر نتائج الرقابة على الملأ، وتعبّر عن المبدأ القائل بأن موظفي الحكومة (موظفي الخدمات العامة) في الدولة الديمقراطية هم خدم مخلصون للجمهور وليسوا أسياداً له، وهو يعتبر حافزاً رئيسياً لزيادة تحمل الإدارة العامة للمسؤولية وشفافية أعمالها، والرقابة الفعالة على سلطات الدولة هي الضمان لكون المجتمع مجتمعاً حراً وديمقراطياً. (عبدالعال، 2004: 77)

وتنقسم عملية الرقابة إلى خطوات رئيسية تتمثل في (ناجي، 20):

- تحديد معايير ومعدلات الأداء: المعيار هو أداة قياس كمية أو نوعية يتم على أساسها قياس كفاءة العمل أو درجة النجاح أو القصور في التنفيذ، ويتم تحديد المعيار بحسب طبيعة المراد متابعته وقياسه.
 - متابعة وقياس الأداء: تتم من خلال حصر النتائج التي تحققت من النشاط أو العمليات التي تم تنفيذها، ومقارنة ما تم إنجازه بالأهداف المحددة سلفا للعمل من خلال معايير ومعدلات الأداء المعتمدة في المنظمة، ومن خلال نتائج المقارنة يتضح مدى الإنجاز بالنسبة للمستهدف ومدى العجز أو القصور عن تحقيق الأهداف .
 - تقويم وتصحيح الانحرافات: في هذه المرحلة يتم تصحيح الانحرافات في التنفيذ التي تمت ملاحظتها خلال عملية القياس والتقييم، فإذا كانت عملية التقييم تسير بشكل أفضل مما كان متوقعا فهنا يتم التعرف على أسباب النجاح وأخذها بعين الاعتبار في مراحل العمل اللاحقة، وفي حالة قصور الأداء عن الأهداف المرجوة يتم توفير متطلبات نجاح عملية التنفيذ في المستقبل سواء كانت مادية أو بشرية أو تنظيمية أو قانونية وتعويض القصور والعجز الذي تم ملاحظته باتخاذ تدابير وإجراءات إضافية.
- إن عملية الرقابة تهدف بوجه عام إلى (درويش، 1998: 337):
- حماية المصالح العامة عن طريق مراقبة النشاط وسير العمل في كافة المستويات داخل المنظمة، وذلك بشكل تكاملي يحقق الأهداف المرجوة وتحديد الانحرافات والمسؤولية الإدارية عنها.
 - توجيه قيادة الإدارة إلى التدخل السريع لحماية الصالح العام واتخاذ ما يلزم من قرارات لتقييم الأخطاء، وتوجيه النشاط نحو تحقيق الأهداف المحددة مسبقا .
 - تحفيز ومكافأة العناصر الوظيفية التي ساهمت في كشف الانحرافات أو التقليل منها سواء عن طريق الإبلاغ أو المعارضة لها.
 - تقديم المسؤول عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة للمساءلة -قد يكون هذا المسؤول هو الحكومة أو أحد الوزراء- والتعرض للمسؤولية هنا ليس التعرض لمسؤولية جنائية إنما لمسؤولية سياسية، هذه المسؤولية يناط إقرارها بالمجالس التشريعية.

أنواع الرقابة:

تتعدد أنواع الرقابة سواء من حيث الجهة التي تمارسها أو من حيث الجهة التي تمارس عليها، فهناك:

- الرقابة السياسية (الرقابة البرلمانية ورقابة الرأي العام ورقابة الأحزاب السياسية): وتكون الرقابة البرلمانية بالشكل الذي يحدده الدستور والتشريعات ذات العلاقة، ومن صورها (توجيه الأسئلة والاستجابات والمسائلة والتحقيق)، أيضا هناك الرأي العام عبر وسائل الإعلام والمنابر العامة ورقابة الأحزاب على نشاط السلطة التنفيذية من خلال المتابعة لما تقوم به وتوجيه الانتقاد لها والتطرق للانحرافات في أداؤها وتصحيحه (شيحا، 1985: 422).
- الرقابة الإدارية: هي الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها بنفسها، فهي تقوم على متابعة الأداء الفعلي وقياسه ورصد التقصير وتحديد موقعه ومعالجته؛ وتقوم الرقابة على وضع معايير قياس الأداء باختلاف أنواعها الكمية والنوعية، ويقاس الأداء ويقارن بالمعايير الموضوعية ثم تحدد الانحرافات والمسؤول عنها وآلية تصحيحها لتجنب تكرارها ويجب أن تكون المعايير منطقية وطبيعية وواقعية. وتنقسم الرقابة الإدارية وفقا لعدة معايير: إلى رقابة داخلية، ويعنى بها موظفون من داخل المنظمة، ورقابة خارجية، ويعنى بها مفتشون من خارج الشبكة، وكذلك إلى رقابة قبلية أو استشرافية، إذ تسعى لاستكشاف الأخطاء قبل وقوعها ومعالجتها بصفة استباقية، ورقابة بعدية، لتشخص الانحرافات الحاصلة وتقديم طرق لمعالجتها وكيفية تجنبها مستقبلا (عاشور، 350).
- الرقابة القضائية: تتم الرقابة القضائية من خلال إنشاء هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية، وهي "الرقابة التي تفرض على أعمال السلطة التشريعية لفحص مدى تقيد البرلمان في سن القوانين لأحكام الدستور، وعلى أعمال السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بما يصدر عنها من قرارات وتصرفات للتأكد من الحفاظ على المصلحة الخاصة للأفراد بصيانة حقوقهم وحرياتهم والمصلحة العامة للمجتمع" (درويش، 1998: 99). وتكمن علاقة الرقابة بالفساد في كشف أوجه الفساد في المؤسسات ومتابعة أداء المؤسسات ومدى تطبيقها للقوانين واللوائح والأنظمة الداخلية لها والتعرف على الانحرافات والقصور في تحقيق الأهداف المعدة لهذه المؤسسات، إضافة إلى تصحيح الانحرافات واتخاذ الإجراءات الكفيلة الرادعة للقصور في الأداء.

المطلب الثالث: ماهية مكافحة الفساد

إن فكرة مكافحة الفساد تتمحور حول تتبع مواطن الفساد الإداري في مؤسسات الدولة المختلفة، والعمل على تغييرها بالمناقشة حيناً، وبالمتابعة مع ذوي صنع القرار حيناً آخر، وبالنشر عبر وسائل الإعلام إن لزم الأمر، إذاً هذه مهنة تتطلب مؤهلات مهنية وتخصصية مع التزام بالقيم والمبادئ، ولا بد من توفر غطاء رسمي داعم لأعماله (خليل، 2009: 355)

تتطلب مكافحة الفساد مؤشرات يمكن استخدامها لقياس نسبة الفساد في الدولة، وهذه المقاييس تتمثل في: مؤشر السوق السوداء، مؤشر تجاوز التشريعات، مؤشر الرشوة، مؤشر النزاهة، مؤشر الشفافية، مؤشر المساءلة المحاسبية، مؤشر الرقابة، مؤشر الثقة في الحكومة. بالرغم من كل هذه المؤشرات إلا أنه توجد مؤشرات رئيسية تعتبر بمثابة الدعائم الأساسية التي ترجح بشكل كبير غياب الفساد أو محدوديته وهي (دليل قياس الفساد ومكافحة الفساد)

- الشفافية: قياس إتاحة المعلومة وفاعلية الحق في الوصول إليها وكذلك الوضوح في طرق تسير القطاع العام .
- المساءلة: قياس درجة استجابة القطاع العام لحاجة أو طلبات المواطنين للحصول على معطيات كافية حول إدارة الشأن العام وكذلك قياس إمكانية تسليط الجزاء في حالة النتائج السلبية .
- النزاهة: قياس فاعلية مكونات الحوكمة في منع الفساد .

النتائج المترتبة على مكافحة الفساد:

يمكن قياس مدى فاعلية عمليات مكافحة الفساد عبر تحقيقها العديد من النتائج، هي (نمش، د.ت: 33):

- الحفاظ على حقوق المواطنين: تهدف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إلى مكافحة الفساد الإداري والمالي وتعزيز قيم النزاهة والشفافية مما يحقق مصلحة المجتمع بشكل عام والمواطن بشكل خاص .
- الحفاظ على الأمن والاستقرار: يأتي تحقيق الأمن الداخلي في المجتمع من أولويات الواجبات الملقة على السلطات العامة، وإن تفشي الفساد يخلق بيئة عدم الاستقرار في المجتمع على كافة النواحي السياسية أو الاقتصادية .
- الحفاظ على قيمة العمل الوظيفي: الكشف عن جرائم الفساد في الدوائر الرسمية والغير رسمية وإحالة مرتكبيها إلى السلطات المختصة يساهم في الحفاظ على استمرارية الوظيفة سواء العامة أو الخاصة مما يحقق الاستقرار الوظيفي ويعود بذلك إلى تعزيز الاستقرار الأسري للموظف.
- توفير البيئة السليمة والمناسبة للاستثمار: إن توفير البيئة السليمة يساهم في تعزيز الاستثمار داخل الدولة مما يدفع القطاع العام أو القطاع الخاص إلى الاستثمار، كما سيؤدي إلى جذب الاستثمار الأجنبي داخل الدولة مما يحقق النهوض الاقتصادي.



- تطوير التشريعات القانونية: الكشف عن مواقع الفساد أو أسبابها يؤدي إلى معرفة الفراغ أو الخلل في بعض النصوص القانونية، فهناك جرائم ترتكب بسبب الفراغ التشريعي لبعض القوانين، مما يتطلب إيجاد أو تعديل نصوص قانونية تتناسب وتتلاءم مع التطور العلمي والتكنولوجي والاقتصادي.

المبحث الثاني: الأجهزة الرقابية المركزية المتخصصة

يتناول هذا المبحث الأجهزة الرقابية العاملة في ليبيا سواء السياسية أو القضائية أو الإدارية المركزية، ودورها في متابعة وتقييم المؤسسات الحكومية والصلاحيات الممنوحة لها في هذا الخصوص.

المطلب الأول: رقابة مجلس النواب (المجلس التشريعي الليبي المؤقت ما بعد 2014)

نص الإعلان الدستوري الليبي فيما يخص الرقابة في ليبيا على وجوب رقابة متبادلة بين السلطات الرئيسية في الدولة (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية)، حيث تباشر السلطة التشريعية في ليبيا المتمثلة بمجلس النواب الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية والجهات التابعة لها وفق نص المادة (10)؛ وتتضمن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب الصلاحيات الآتية (قانون رقم 4، 2014):

- "مسائلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية أو إحدى الجهات التابعة له".
 - "إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في الفقرة أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين".
 - 3. "طلب المعلومات والوثائق من أية جهة رسمية بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية".
 - 4. "طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله".
 - 5. "لأعضاء مجلس النواب وفقاً للضوابط المنصوص عليها في النظام الداخلي القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للاطلاع على حسن السير وتطبيق أحكام القانون".
- ومن الأمثلة على ذلك، إقالة محافظ مصرف ليبيا المركزي بسبب عدم حضوره لجلسة مجلس النواب لبحث مخالفات مالية عام 2014؛ أيضاً مساءلة الحكومة من قبل البرلمان عام 2017، كذلك إقامة جلسة مساءلة وجلسة استماع لوزير الاقتصاد ومحافظ مصرف ليبيا المركزي عام 2020.

يقوم أيضا مجلس النواب بالرقابة عبر اللجان البرلمانية حيث يوجد في مجلس النواب الليبي عدد اثنا وعشرون لجنة، منها لجنة الإدارة والحكم المحلي التي تختص بمراقبة تنفيذ قوانين الإدارة المحلية وشؤون المحافظات والبلديات والوحدات الإدارية التابعة لها، ولجنة الاقتصاد والتجارة والاستثمار وتختص بمراقبة ومتابعة الالتزام بصحة وسلامة معايير الجودة والمواصفات والمقاييس ومستوى تنفيذ الخطط والبرامج المتعلقة بشؤون الاقتصاد والتجارة والاستثمار ومتابعة المصارف والائتمان والقروض والتأمين ومراقبة التجارة الداخلية والخارجية، ولجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة وتختص بمتابعة الموازنة العامة للدولة والمناقلة بين أبوابها ومراقبة وتتبع الإنفاق العمومي للحكومة ومتابعة التقارير الموضوعية لديوان المحاسبة والأجهزة الرقابية الأخرى ومتابعة السياسة المالية والنقدية للدولة، ولجنة متابعة الأجهزة الرقابية بالدولة وتختص "بمتابعة قضايا الفساد الإداري والمالي في مختلف أجهزة الدولة ومتابعة ومراقبة عمل هيئات ومؤسسات النزاهة: (هيئة النزاهة، دائرة المفتش العام، ديوان الرقابة المالية وغيرها من الهيئات المستقلة)" (قانون رقم 4، 2014).

ومن الوسائل الأخرى لرقابة مجلس النواب على المؤسسات العامة في الدولة، هي (الحراري، 1998: 56):

- إصدار الميزانية: يعتبر إصدار الميزانية العامة للدولة سياسة هامة تمكن الهيئات التشريعية من محاسبة الأجهزة التنفيذية في الدولة وتحديد النقد لها أو إلزامها بالسير ضمن مسارات محددة والحد من نشاطها في بعض القطاعات، فالمتابعة عبر بنود الميزانية سواء المتعلقة بالنفقات التسييرية بمكوناتها الثلاثة: مرتبات ومصروفات عمومية ونفقات التنمية والمتابعة للميزانية العامة تتم عبر إجراءات إعداد قواعد بيانات وحصر دقيق بكافة الجهات التي تتولى جباية إيرادات سيادية تتضمن نوع الإيراد والحسابات المصرفية والموارد السيادية، وأيضا عبر حصر كافة المخصصات والتفويضات المسيلة للجهات الممولة من الخزنة العامة والتي تقع ضمن الاختصاص المكاني لعمل الفرع .

- إصدار التشريعات: تعتبر القوانين التي تصدرها الهيئات التشريعية أداة أخرى من أدوات الرقابة فهي تحدد المسارات التي تعمل الإدارة في إطارها ولا يجوز لها تجاوزها دون أن تتعرض للمساءلة من جانب الهيئة التشريعية، فنجد أحيانا أن هذه الهيئة ترفض مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة كتعبير عن عدم رضاها عن نشاطها ومن ناحية أخرى تحرص الهيئات التشريعية على متابعة عملية تفسير القوانين التي تقوم بها بعض الأجهزة الإدارية من خلال إصدار اللوائح التنفيذية والقوانين.

المطلب الثاني: الأجهزة الرقابية المركزية في ليبيا

عمل المشرع الليبي على إنشاء منظمات رقابية مستقلة لمكافحة الفساد شأنها في ذلك شأن الدول الأخرى، حيث تم إنشاء عدد من الأجهزة الرقابية واستصدار قوانين اشتغالها، تجلّى ذلك في ديوان المحاسبة (أولاً)، هيئة الرقابة الإدارية (ثانياً)، ثم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (ثالثاً).

أولاً: ديوان المحاسبة:

يعمل ديوان المحاسبة الليبي وفق القانون الصادر من المؤتمر الوطني العام الليبي رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، والذي يختص بالرقابة المالية على الجهات العامة والخاضعة لرقابة الديوان.

ديوان المحاسبة الليبي: هو "الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في ليبيا"، تم إعادة تنظيمه بموجب قانون رقم (19) لسنة 2013م، وهو "هيئة مهنية مستقلة محايدة، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وتتبع السلطة التشريعية مباشرة"، وهو عضو في المنظمات الدولية والإفريقية والعربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، وسنتعمق في التفاصيل في المبحث الثالث.

ثانياً: هيئة الرقابة الإدارية

أنشأت هيئة الرقابة الإدارية بناء على قرار رقم (20) لسنة 2013 الصادر من المؤتمر الوطني العام، لتساهم في الحد من الفساد الإداري، حيث تضمنت المادة الأولى من القانون المشار إليه تمتع هيئة الرقابة الإدارية بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة (قانون رقم 20، 2013)

وتهدف الهيئة بحسب نصت المادة (24) من قانون إنشائها على أنه: "تهدف الهيئة إلى تحقيق رقابة إدارية فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها لمسؤوليتها وأدائها لواجباتها في مجالات اختصاصاتها وتنفيذها للقوانين واللوائح، ومن أن العاملين بها يستهدفون في أداء أعمالهم خدمة المواطن، كما تعمل الهيئة على الكشف عن جرائم والمخالفات المتعلقة بأداء واجبات الوظيفة العامة وكرامتها والتحقيق فيها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمساءلة مرتكبيها".

أما عن اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية فقد نصت عليها المادة (25) من قانون إنشاء الهيئة على: "أنه مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في المتابعة والرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق، تباشر الهيئة اختصاصاتها في إجراء التحريات اللازمة والتفتيش الدوري والمتابعة على أداء كافة الجهات



الخاضعة لرقابتها للتأكد من أن أداؤها للمهام المناطة بها وفقا للتشريعات النافذة، واستقصاء أسباب القصور في العمل، ومن أن العاملين بها يؤدون أعمالهم دون وساطة أو محسوبية أو استغلال لوظائفهم". وايضا الكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية التي تقع من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة أثناء مباشرتهم لأعمالهم أو بسببها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم والمخالفات، اضافة الى بحث ودراسة ما تتلقاه الهيئة من شكاوى وبلاغات لأفراد ومنظمات المجتمع المدني أو من أي جهة في الدولة أو ما يرد من وسائل الاعلام، والتصرف فيها في ضوء النتائج التي يسفر عنها البحث والدراسة؛ كذلك تقديم الاقتراحات بالتعديلات المؤدية إلى تلافي أوجه النقص في القوانين النافذة، وإبداء الرأي فيمن يرشح لشغل وظيفة عليا بالدولة بناء على طلب من الجهات المختصة.

وتخضع كل الجهات العامة في الدولة لرقابة الهيئة، منها مثلاً مجلس الوزراء والوزارات وكافة الوحدات الإدارية التي تمول من الميزانية العامة، والوحدات الإدارية التابعة لأي من مجلس الوزراء والوزارات، والهيئات والمؤسسات العامة والمصالح والأجهزة القائمة بذاتها، والشركات العامة والسفارات والقنصليات الليبية في الخارج وما في حكمها.

تباشر هيئة الرقابة الإدارية عملها على الجهات الخاضعة لرقابتها وفق الاختصاصات المنصوص عليها في القانون رقم 20 لسنة 2013، وهي بذلك تصدرت تقاريرها السنوية في محاولة لرصد أهم المخالفات في الجهات الحكومية المختلفة لمحاسبة المسؤولين عنها ومحاولة تفاديها مستقبلاً (أبو العيد محمد)

ومن خلال تقريرها السنوي لعام 2013 يلاحظ أنها تسعى إلى مكافحة الفساد رغم قصورها عن التنفيذ بشكل عملي، فكل ما تستطيع أن تعمله هو أن تحقق مع المخالف وتحيله إلى جهة عمله لتوقيع الجزاء المناسب عليه تطبيقاً للمادة 40 من قانون إنشاء الهيئة المشار إليه؛ وكما هو معلوم أن الجزاءات التأديبية التي نص عليها قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م غير رادعة، فالشخص الذي يتسبب في إهدار المال العام بمبلغ ما قيمته مليون دينار يحال إلى مجلس تأديبي يعاقبه بالإنداز أو بالخصم من مرتبه أو غيرها من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في قانون علاقات العمل المشار إليه. وعليه فإن هذه العقوبات غير ذات جدوى وغير رادعة للموظف المخالف، وفي حالة تمت إحالته إلى النيابة العامة تطبيقاً للمادة 42 من قانون إنشاء الهيئة المشار إليه قد لا يكون هناك قصد جنائي أو قد لا يكون الدليل كافياً، أو وجود أي مانع من موانع المسؤولية، وفي هذه الحالة يضيع المال العام. (العوامي، 2018: 6)

ثالثاً: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد



أنشأت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وفق القانون رقم 63 لسنة 2012 والمعدل بالقانون رقم 11 لسنة 2014، كجهاز رقابي مركزي يعنى بمكافحة الفساد، وتكون لها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وتتبع السلطة التشريعية. وحدد القانون أهداف الهيئة واختصاصاتها، كما نص على عدم خضوع قضايا الفساد للتقادم (قانون 11، 2014).

أهداف الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بحسب القانون المشار إليه سابقاً، تتمثل في الآتي:

- "الكشف عن مواطن الفساد بجميع أنواعه وأشكاله بما في ذلك الفساد المالي والإداري، ووضع السياسات الفعالة للوقاية منه ومكافحته بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة في الداخل والخارج".
 - "تفعيل دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في المشاركة الفاعلة والنشطة في محاربة الفساد ومكافحته وتوعية أفراد المجتمع بمخاطر الفساد ووسائله وإرشادهم إلى أساليب الوقاية منها".
 - "التعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية والاستفادة من البرامج الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد".
 - "إرساء مبدأ النزاهة والشفافية في معاملات كافة القطاعات الحكومية والأهلية في الشؤون الاقتصادية والمالية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال الدولة والاستخدام الأمثل لمواردها والسعي إلى تفعيل كافة القوانين والقرارات الداعمة لها".
 - تعزيز مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة.
- اختصاصات هيئة مكافحة الفساد:

تتمثل مهام هيئة مكافحة الفساد، وفقاً لقانون إنشائها، في الجوانب التالية:

- تطوير التشريعات: اقتراح التعديلات اللازمة على القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد وعرضها على مجلس الهيئة لدراستها.
- متابعة التقارير الدولية: مراجعة وتحليل التقارير الصادرة عن الهيئات المحلية، الإقليمية، والدولية المعنية بمكافحة الفساد، وتقييم موقف الحكومة الليبية منها، واقتراح الإجراءات المناسبة للتعامل معها.
- إدارة إقرارات الذمة المالية: استلام إقرارات الذمة المالية، فحصها، وحفظها، مع صلاحية طلب أي معلومات أو توضيحات إضافية من أصحاب الشأن أو الجهات المعنية.



- المساهمة في قوائم الحراسة: المشاركة في تحديد الأسماء التي تضاف إلى قوائم الحراسة، وذلك طبقاً لأحكام القانون رقم 36 لسنة 2012 وتعديلاته بالقانون رقم 47 لسنة 2012، والمتعلق بإدارة أموال وممتلكات بعض الأشخاص.
- استرداد الأموال: التنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة لاسترداد الأموال الناتجة عن الفساد، سواء داخل ليبيا أو خارجها.
- التمثيل الدولي: تمثيل دولة ليبيا في المنظمات والمؤتمرات الدولية والإقليمية المتخصصة في مكافحة الفساد.
- التحقيق والكشف عن الجرائم: إجراء التحريات والكشف عن جرائم الفساد، مع التركيز بشكل خاص على: "جرائم غسل الأموال، والجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلّة بالثقة العامة، والجرائم الاقتصادية، وجرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية، والجرائم المتعلقة بمن أين لك هذا، والجرائم الخاصة بالتطهير، والجرائم التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد".
- تمارس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أعمالها من خلال الاختصاصات التي حددها لها المشرع ومن الأعمال الرقابية التي تمارسها هيئة مكافحة الفساد كاستدعائها لوزير الصحة بحكومة المجلس الرئاسي على خلفية تقارير عن فساد مالي وإداري بالوزارة، حيث تم استدعاء الوزير بعد الاطلاع على تقارير إدارات المتابعة بالهيئة عن وزارة الصحة وممارستها لاختصاصاتها المناطة بها

المبحث الثالث: دور ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد في ليبيا

يقوم ديوان المحاسبة بدور فعال في الحد من الفساد كونه أحد الأجهزة الرقابية المركزية في ليبيا، وذلك من خلال الإجراءات والوسائل المختلفة ووفق المعايير الدولية، ويقوم أيضاً بإصدار تقرير سنوي عن أعمال الرقابة والمراجعة التي قام بها خلال السنة.

المطلب الأول: التعريف بديوان المحاسبة ومهامه

إن ديوان المحاسبة في الدولة الليبية ليس حديث النشأة، بل بدأ عمله بصفة رسمية بعد إصدار القانون رقم (31) لسنة 1955م، بشأن ديوان المحاسبة، وعدل عدة مرات في السنوات: (1962م، و1966م، و1975م، و1986م، و1988م) وغيرها، واستمر ذلك إلى غاية صدور القانون رقم (19) لسنة 2013 والمعنون بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة.

إن ديوان المحاسبة الليبي هو "الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في ليبيا"، وهو "هيئة مهنية مستقلة محايدة، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة"، ويتبع السلطة التشريعية مباشرة، وهو عضو في المنظمات الدولية والإفريقية والعربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

أهداف ديوان المحاسبة:

أهداف ديوان المحاسبة الليبي

توضح اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء وإعادة تنظيم ديوان المحاسبة الليبي الأهداف الرئيسية التي يسعى الديوان لتحقيقها، والتي تركز بشكل أساسي على ضمان الاستخدام الأمثل للمال العام ومكافحة الفساد. تتمثل هذه الأهداف في الآتي (قانون 3، 2013):

- ضمان الرقابة الفعالة: تحقيق رقابة شاملة وفعالة على المال العام لضمان حمايته من الاختلاس والفساد، والتأكد من استخدامه في المجالات المخصصة له.
- تحديد أوجه القصور: كشف أوجه النقص والقصور في القوانين، اللوائح، والأنظمة المعمول بها، واقتراح التعديلات اللازمة.
- ضبط المخالفات المالية: الكشف عن المخالفات المالية، ضبطها، والتحقق منها، ثم إحالتها إلى الجهات المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.
- تقييم الأداء: تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، والتأكد من استخدام الموارد بطريقة اقتصادية وفعالة.
- تصحيح الانحرافات: مساعدة الجهات المشمولة بالرقابة في تصحيح الانحرافات المالية المتعلقة بعملها.
- تعزيز الحوكمة: تعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة في مؤسسات الدولة.
- تحقيق الخطط والبرامج: التأكد من تحقيق الخطط والبرامج الموضوعة للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

اختصاصات ديوان المحاسبة الليبي:

وفقاً للقانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة الليبي، تلخص اختصاصات المتعلقة بمراجعة الإيرادات والمصروفات فيما يلي:

- مراقبة الإيرادات: يتأكد الديوان من تحصيل جميع الإيرادات وتوريدها إلى الخزنة العامة، ومن إدراجها بشكل صحيح في الحسابات المخصصة لها.

- التأكد من الالتزام بالقوانين: يتحقق الديوان من تطبيق جميع أحكام القوانين واللوائح المالية المنفذة لها بشكل سليم، ويلفت النظر إلى أي نقص أو قصور يكتشفه في هذه القوانين واللوائح، سواء فيما يخص الإيرادات أو المصروفات.
- تطبيق الضوابط الرقابية: يقوم الديوان بتطبيق الضوابط الرقابية لضمان تحصيل الإيرادات العامة واكتشاف أي قصور أو تباطؤ في هذا التحصيل، بالإضافة إلى منع حدوث أي تجاوزات أو مخالفات عند الصرف.
- دراسة الأنظمة المالية: يدرس الديوان اللوائح والأنظمة المالية النافذة للتأكد من تطبيقها، ومدى كفايتها وصلاحياتها لضمان تحصيل الضرائب والرسوم وسائر الإيرادات العامة الأخرى. كما يتحقق من أن جميع الاعتمادات قد صُرفت في الأغراض المخصصة لها، وبما يتفق مع القوانين السارية.
- مراقبة تجاوز الاعتمادات: يتأكد الديوان من عدم تجاوز الاعتمادات المخصصة لأي باب أو بند في الميزانية إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من السلطات المختصة. كما يضمن عدم تجاوز الاعتمادات التي صدرت لأي باب من أبواب الميزانية حتى وإن لم يتم الصرف فعليًا.
- التحقق من أحكام الميزانية: يتأكد الديوان من مراعاة الأحكام الخاصة بحالة عدم إقرار الميزانية، سواء كانت واردة في الدستور أو أي قانون آخر.
- مراجعة قرارات التعيين والمكافآت: يراجع الديوان القرارات المتعلقة بالتعيين، الترقية، منح البدلات، العلاوات، المعاشات، والمكافآت على اختلاف أنواعها. يتأكد من أنها صدرت طبقًا للقوانين واللوائح المنظمة لها، وفي حدود الميزانية والقواعد المالية، مع مراعاة القواعد الخاصة بدرجات الوظائف الممنوحة بصفة شخصية أو التي تقرر إلغاؤها أو تعديلها.
- فحص وتقييم أنظمة الرقابة الداخلية: يفحص الديوان ويقيم ضوابط أنظمة الرقابة الداخلية، ويتأكد من مدى كفايتها وفعاليتها، كما يقيم أداء أدواتها المختلفة.
- مراجعة الحساب الختامي للدولة: يقوم الديوان بمراجعة الحساب الختامي للدولة. ويجب على وزير المالية تقديم الحساب الختامي إلى ديوان المحاسبة خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ انقضاء السنة المالية.
- يتضح من الاختصاصات الممنوحة لديوان المحاسبة أن المشرّع الليبي قد عهد إليه بمهمة محورية تتمثل في فحص ومراجعة الحسابات والقوائم المالية لجميع الجهات الخاضعة لرقابته. يتم ذلك بشتى الطرق المنصوص عليها في قانون الديوان، ويشمل الرقابة السابقة، المصاحبة، واللاحقة، وذلك بحسب الأهمية التي يراها الديوان (ميرة، 2017: 15).

من أبرز مهام الديوان مراجعة الحساب الختامي للدولة ومراجعة العمليات المتعلقة بالصرف من الميزانية العامة. الهدف من ذلك هو التأكد من عدم وجود حالات تزوير، غش، أو إهدار للمال العام (ميرة، 2017: 15).

كما يلزم القانون الهيئات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام، والشركات العامة، وأصحاب المشاريع الذين تلقوا إعانات من الدولة، بتقديم ميزانياتهم السنوية ونشاطاتهم إلى ديوان المحاسبة. يتيح هذا الإجراء للديوان مراجعتها والتأكد من صرف الأموال وفقاً للقوانين والأنظمة المنظمة لعمل تلك الجهات (ميرة، 2017: 15).

الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الليبي:

يختص ديوان المحاسبة الليبي بالرقابة على مجموعة واسعة من الجهات لضمان سلامة المال العام وكفاءة الأداء. تشمل هذه الجهات ما يلي (قانون 4، 2013):

- الكيانات الحكومية الرئيسية: يشمل ذلك مجلس الوزراء، والوزارات المختلفة، وجميع الهيئات، والمصالح، والمؤسسات، والأجهزة العامة، والمكاتب التابعة للدولة وما في حكمها. كما تمتد الرقابة لتشمل السفارات، والقنصليات، والبعثات الدبلوماسية الليبية في الخارج، بغض النظر عما إذا كانت قوانينها تنص على نظام مراجعة خاص بها أم لا.
- الشركات والمشاريع ذات الصلة بالدولة: تخضع لرقابة الديوان الشركات التي تساهم فيها الدولة أو المشروعات أو الهيئات أو المصالح والمؤسسات والأجهزة العامة بنسبة لا تقل عن 25% من رأس مالها. كما يشمل ذلك الجهات التي منحتها الحكومة امتياز استغلال مرفق عام أو مورد من الثروات الطبيعية، مع الأخذ في الاعتبار أي أحكام خاصة قد تنص عليها القوانين أو الاتفاقيات المبرمة مع الحكومة.
- صناديق وإدارات التقاعد والتضامن: يشرف الديوان على الجهات التي تتولى إدارة أموال التقاعد والتضامن، بالإضافة إلى الاتفاقيات والهيئات التي تضمها أو تدعمها الحكومة أو أي من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.
- الهيئات والجمعيات الخاصة والنقابات والأحزاب: تخضع لرقابة الديوان الهيئات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام التي تشرف عليها الدولة أو تدعمها بشكل مباشر أو غير مباشر، وكذلك النقابات العامة والأحزاب السياسية.
- المشاريع المدعومة بقروض أو إعانات حكومية: يشمل ذلك المشروعات التي يحصل أصحابها على إعانات مباشرة من الدولة أو قروض منها، وذلك في حال اشترط عقد القرض إخضاعها لمراجعة الديوان.



المطلب الثاني: الوسائل الرقابية لديوان المحاسبة

شهد ديوان المحاسبة كغيره من مؤسسات الدولة الليبية عدة تغيرات وتأثيرات بحالات عدم الاستقرار، فمنذ نشأته لأول مرة بوجب القانون رقم 21 لسنة 1955، صدرت العديد من القوانين والتعديلات المتعلقة بعمله كنتيجة لنظام الحكم السابق، مما كان له الأثر على أدائه وفعالته، وحيث أن الدولة الليبية ما بعد ثورة 2011 تسعى إلى تأسيس نظام حكم يفصل بين السلطات ويقوم على أساس دولة المؤسسات وسيادة القانون (ميرة، 2017: 7).

عليه تم إعادة تنظيم ديوان المحاسبة بصدر القانون رقم 19 لسنة 2013م، الذي أسند إليه العديد من الاختصاصات التي تهدف بشكل أساسي إلى تحقيق الرقابة الفاعلة على المال العام ومؤسسات الدولة من جميع جوانبها سواء الرقابة المالية النظامية أو رقابة الأداء أو رقابة الالتزام، بالإضافة إلى ما يتضمن ذلك من ممارسات ومهام تساعد في: "تدعيم الشفافية ومكافحة الفساد وتعزيز الحوكمة وحفظ المال العام ومنع سوء استخدامه وغيرها من المهام"؛ كما منح القانون للديوان بعض الأدوات التي تمكنه من تنفيذ هذه الاختصاصات، من أهمها النصوص التي خولته ممارسة الأساليب الرقابية المختلفة ووضع الضوابط اللازمة لحفظ الأموال والممتلكات العامة.

أولاً: الوسائل المشروعية

تتمثل هذه الوسائل من خلال قيام ديوان المحاسبة بالتأكد من سلامة تطبيق وتنفيذ وتفسير القوانين واللوائح المالية في الجهات الخاضعة لرقابته والمراجعة للتحقق من تطبيقها وكفايتها للأغراض التي شرعت من أجلها وملائمتها للتطورات التي تستجد على الإدارة العامة بالدولة، وتتمثل هذه الوسيلة في رقابة ديوان المحاسبة في توجيه النظر في أي نقص أو قصور في التشريعات الإدارية والمالية المعمول بها في الجهات الخاضعة لرقابته والتثبت من صحتها وعدم مخالفتها للقوانين واللوائح واقتراح التعديلات اللازمة، وفي ضمان تحصيل الضرائب والرسوم والإيرادات العامة ومدى الكفاءة والفاعلية في التحصيل، وأن يقوم ديوان المحاسبة بدراسة اللوائح والأنظمة المالية النافذة للتأكد من تطبيقها واكتشاف أوجه القصور فيها (قانون، 19، 2013).

يقوم ديوان المحاسبة من خلال هذه الوسيلة بالرقابة السابقة واللاحقة على العقود التي تبرم مثل عقود التوريد والمقاولات والالتزام والالتزامات الأخرى وغيرها، والتي تكون الجهات الخاضعة لرقابة الديوان طرفاً فيها، لضمان إبرامها وفق التشريعات واللوائح، وأن تكون العقود من احتياج المؤسسة وأولوية تصب في الصالح العام، ومن أجل ضمان تنفيذ أحكام قانون الديوان بمنح رئيس الديوان ووكيله وأعضائه صفة مأمور الضبط القضائي لممارسة اختصاصاته في الفحص والمراجعة والتحري والتفتيش المنسق والمفاجئ على الجهات الخاضعة لرقابته، ويتولى استلام البلاغات الخاصة بالمال العام



ومخالفة التشريعات المالية والتحقيق فيها وإبداء الرأي حولها وإيقاف أي من العاملين في الجهات الخاضعة لرقابته إذا كانت هناك مبررات قوية وأسباب جدية تتعلق بمقتضيات المصلحة العامة (قانون 19، 2013).

ثانيا: الوسائل المالية

تقوم هذه الوسيلة على التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمالية والمحاسبية والإدارية فهي مجموعة من الرقابات المتنوعة والمتعددة التي يمارسها ديوان المحاسبة للتأكد من صحة التصرفات المالية والمحافظة على المال العام (القبيلات، 2010: 151)، حيث يقوم بفحص وتقييم اللوائح المالية والإجراءات والتصرفات التي ترتب التزامات مالية على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، واقتراح التعديلات المؤدية لتلافي أوجه النقص فيها والتحقق من الالتزام بالتشريعات؛ ويقوم ديوان المحاسبة بمراجعة الحساب الختامي للدولة وفحص ومراجعة العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة والميزانيات الإضافية والاعتمادات المؤقتة وحسابات التسوية بهدف تحقيق أعلى درجة من الفاعلية في النتائج المرجوة من إنفاق المال العام، ويعمل على مراقبة ومراجعة إيرادات ومصروفات الدولة بجميع قطاعاتها للتحقق من تحصيل المال العام والتصرف فيه بما يتماشى مع القانون المالي للدولة ولائحة الميزانية والحسابات، واكتشاف أي قصور وتراخي في تحصيلها أو صرفها، كما يقوم بفحص ومراجعة حسابات القوائم المالية السنوية للجهات أن تقدم حساباتها الختامية وميزانياتها إلى الديوان (كالهيئات والجمعيات ذات النفع العام، والنيابات العامة والأحزاب السياسية، وأصحاب المشروعات الذين تحصلوا على إعانات مباشرة من الدولة)، كما يؤدي دوره كرقابة مسبقة في إبرام العقود وفتح الاعتمادات (قانون 19، 2013).

ثالثا: الوسائل الإدارية:

تستند لرقابة ديوان المحاسبة الاطلاع على جميع المعلومات والتقارير المالية ومحاضر التحقيق في المخالفات المالية للجهات محل الرقابة، حيث تقوم الجهات المختصة موافاة الديوان بتقارير المتابعة المالية والفنية ومدى مطابقتها للبرامج الزمنية المخطط لها ومدى التزامها بالتشريعات المالية في أداء عملها، وكذلك التنبيه على أي نقص يجده في التشريعات المالية والإدارية، أيضا للديوان الحق في طلب أي بيانات أو معلومات يطلبها في سبيل تحقيق هدفه في الحفاظ على المال العام من الفساد (قانون 19، 2013).

وبالتالي على الديوان أن يتخذ كافة الإجراءات والوسائل وبذل العناية اللازمة للرقابة على المال العام وتقييم أداء المؤسسات الخاضعة لرقابته باستخدام كافة أنواع الفحص والمراجعة المتعارف عليها، بالإضافة إلى المتابعة المستمرة للجهات الخاضعة له؛ وأن يمارس مهامه وفق إجراءات ومناهج



تضمن الموضوعية والشفافية وتتوافق مع المعايير الدولية للرقابة والمحاسبة، وإلى حين إصدار معايير وطنية.

المطلب الثالث: دور ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد في ليبيا: وفق قراءة تقاريره السنوية من 2015 - 2020:

تُعد التقارير السنوية لديوان المحاسبة مرجعاً أساسياً لكل الأعمال والأنشطة التي يقوم بها تجاه المؤسسات العامة. تتضمن هذه الأعمال المتابعة، المراجعة، التحقيق، وكشف الاختلالات والقصور الذي يطال هذه المؤسسات في جوانبها المالية والإدارية. بناءً عليه، يسلط هذا المطلب الضوء على دور الديوان في مكافحة الفساد من خلال قراءة تحليلية لتقاريره السنوية، وبالأخص ما يتعلق ببند مظاهر الفساد في المؤسسات العامة.

جهود ديوان المحاسبة في عام 2015:

عند قراءة تقرير الديوان لعام 2015، يتبين أن مجموع المخالفات المالية والجرائم الأخرى التي أحيلت إلى جهات التحقيق خلال ذلك العام بلغ 102 ملفاً، تورط فيها 483 شخصاً. بعد الكشف عن هذه الحالات، اتخذ الديوان جملة من الإجراءات بحق المتورطين، تمثلت في:

- صدور قرارات إيقاف عن العمل.
 - الاستبعاد من المناصب.
 - قرارات استرجاع الأموال المتحصل عليها دون وجه حق.
 - الإحالة إلى النائب العام وهيئة الرقابة الإدارية.
- وفي إطار سعيه للتصدي للمخالفات والتجاوزات والتخفيف منها، اعتمد ديوان المحاسبة خلال عام 2015 عدة برامج رقابية وفقاً للقانون رقم 19 لسنة 2013م ولائحته التنفيذية. من أهم هذه البرامج والإجراءات:

- برنامج المراجعة المصاحبة.
- إجراءات متابعة المرتبات من خلال الرقم الوطني.
- متابعة المخالفات في عقود العمل.
- إجراءات تقييم أداء مؤسسات جباية الموارد السيادية.

كما خاض الديوان، بناءً على ما جاء في التقرير المذكور، تجارب في ممارسة مهام رقابة الأداء تطبيقاً للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الصادرة عن منظمة الانتوساي



(INTOSAI) ففي عام 2015، تم التحقيق لأول مرة في شفافية إدارة ديوان المحاسبة الداخلية وفق توصيات المعايير الدولية الصادرة عن الانتوساي. يؤكد هذا الإجراء رغبة الديوان في تعزيز الثقة به كمؤسسة رقابية محايدة تهدف إلى الرقابة على المال العام.

الآثار الإيجابية لدور الديوان في مكافحة الفساد (تقرر ديوان المحاسبة، 2015):

كانت الآثار الإيجابية الناتجة عن دور الديوان في مكافحة الفساد، بناءً على ما ورد في تقريره لعام 2015، ملموسة. "فقد ساهم الديوان في ترشيد الإنفاق وتوفير الموارد وتخفيض الإنفاق بمبالغ كبيرة تتجاوز 12 مليار دينار. بالإضافة إلى ذلك"، تم إيقاف عدد كبير من أشكال الفساد والظواهر السلبية وحالات التحايل والتلاعب بالمال العام للاستحواذ عليها بدون وجه حق، وذلك نتيجة لما كشفه الديوان من خلال تطبيق قراراته التي تم إحالتها إلى جهات التحقيق.

من خلال استخدام برامج المراجعة والمصاحبة، أسهم الديوان في الحد من الإسراف والهدر في المال العام. تمكن الديوان من الحفاظ على المبالغ التي لم تستخدمها الجهات خلال السنة، وإيقاف مخالفة تتجاوز قيمتها 881 مليون دينار، مما ساهم في تخفيض الإنفاق العام. كما ساعد قرار تجميد حسابات الجهات العامة وعدم الإفراج عليها إلا بعد تسويتها مع وزارة المالية في تحقيق هذا الهدف. علاوة على ذلك، تم خلال عام 2015 إرجاع نحو 5 مليار دينار إلى حساب الإيراد العام، وغيرها من الإجراءات الأخرى التي ساهمت في ترشيد الإنفاق وتوفير الموارد.

وشهد عام 2015 حالة من الانقسام السياسي والإقليمي وانعدام الاستقرار وتدني الموارد وتشنت المؤسسات، وانقسمت على إثرها الدولة إلى منطقتين تعمل كلاهما بحكومتها ومؤسساتها وتسببت الظروف الأمنية في قفل عدد من مقار فروع الديوان.

أما عن تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2016، فرغم الإشارة إلى المخالفات المالية والإدارية وشبهات الجرائم الجنائية والإحالات التي قام بها مكتب النائب العام والرقابة الإدارية، إلا أن الاختلاف عن ما تناوله في تقرير لعام 2016 عن تقرير عام 2015، هو في استخلاص ممارسات الفساد، حيث سلط الضوء على ممارسات الفساد في المجتمع التي يتطلب الوقوف عليها ومحاربتها، وتمثلت في الاتي (تقرير ديوان المحاسبة، 2016):

- فساد المسؤولين: تطرق التقرير إلى حالات عديدة من ممارسات الفساد التي ارتكبتها مسؤولون في الدولة، منها حالات إهدار المال العام والاهمال والتقصير في حفظه وصيانته واستخدامه في غير الأغراض المخصصة له، وإساءة استعمال السلطة لتحقيق منافع الغير، والاستحواذ على المنصب بالرغم من ضعف الكفاءة وعدم إدراك متطلبات الوظيفة ومسؤوليتها، وفساد التعيينات وعقود العمل التي تبرم للوساطة والمحسوبية وبأعداد كبيرة دون وجود حاجة لهذه

الأعداد، وإبرام اتفاقيات تعويض لمقاوم لا يستحقها، وكذلك تغريم الدولة بمبالغ طائلة، والتنازل عن الإدارة واتخاذ القرار لصالح الشريك الاجنبي، والتوسع في إبرام العقود وتكليفات العمل المباشرة دون دراسة أو حاجة، مثل وزارة التعليم: حيث ابرم الوزير السابق عدد 110 عقدا بشكل مباشر، والتلاعب في العهد، وتم صرف مبالغ كبيرة دون تسويتها أو التسوية بموجب مستندات ملفقه.

- فساد الموظفين: تضمن التقرير عدة أشكال من الفساد المرتكب من الموظفين، فرغم تصنيفه كفساد صغير إلا أنه مستشري بشكل تعدى مع هذا التصنيف في أثره وضرره على الاقتصاد والأخلاق، ومن أهم مظاهره: التسيب الإداري والإهمال الوظيفي، وتزوير الشهادات المهنية والجامعية للحصول على علاوات ومناصب، وتولي وظائف في غير التخصص وغير مؤهلين لها، والاستحواذ على أصول ومستلزمات العمل للأغراض الخاصة، والحصول على مقابل عمل إضافي ومزايا ومكافئات لا يستحقها، والتواطؤ مع المقاوم أو المتعاقد في اعتماد وتمير أعمال غير منفذة أو مواد غير موردة .

- فساد القطاع الخاص: تعاني الدولة العديد من مظاهر الفساد المستشري في القطاع الخاص، وعلى الأخص المرتبط بأنشطة المقاولات، والذي ينتج غالبا عن الشراكة بين القطاعين الخاص والعام، ومن أبرز الحالات المعروضة ظاهرة التهرب الضريبي بأشكاله وأنواعه المشروعة وغير المشروعة، وظاهرة التزوير في المعاملات الضريبية، والتدليس والإدلاء بمعلومات غير صحيحة حول النشاط، واستعمال مستندات نفس الشحنة في تحويل أموال للخارج أكثر من مرة، والتهرب الجمركي وتزوير مستندات التوريد، وتهريب الأموال للخارج بالتلاعب في الاعتمادات والمستندات برسم التحصيل، والعقود والتوريدات الوهمية والتوريدات الناقصة او غير المطابقة للمواصفات، وسوء تنفيذ المشروعات والتلاعب في كميات الأعمال المتعاقد عليها مع القطاع العام.

تبين من خلال دراسة تقرير ديوان المحاسبة لعام 2016 أن الفساد متجذر في العقول والأفكار، وأن التخلص من الفساد يبدأ من الإدراك بأنه تأصل في العقول والأفكار حتى أصبح ثقافة عامة وعمل يومي يمارسه ما يقارب من 86% من أطراف المجتمع بقطاعيه العام والخاص، لذلك ركز هذا التقرير على استخلاص ممارسات الفساد الواردة في المجتمع من ممارسات الفساد التي ارتكبتها المسؤولين والموظفون والقطاع المصرفي والقطاع الخاص، واستطاع ديوان المحاسبة اكتشاف كل هذه الممارسات بالرغم من استمرار تردي الأوضاع وانحدارها على جميع الجوانب الاقتصادية والأمنية والاجتماعية؛ وفي ظل غياب أغلب سلطات الدولة وشح الموارد، استمر ديوان المحاسبة في ممارسة



مهامه بمهنية واستقلالية وحياد، فلم يعمل بشكل نمطي تقليدي وإنما انتهج أسلوب المبادرة من خلال التركيز على احتياجات الدولة الطارئة وأولويات دعم الاستقرار ووضوح المال العام من خلال توجيه المهام الرقابية نحو الأهداف المحلية وتقديم وتصحيح السياسات، وتنظيم استعمال المال العام والتوزيع العادل للموارد مستعينا بالنصوص الدستورية والقانونية التي تنظم عمله وتحدد اختصاصاته ومسؤولياته، فقام بتقييم الوضع المالي للدولة وأداء المجلس الرئاسي بالإضافة إلى تقييم نشاطات المصرف المركزي في إدارة السيولة والاحتياطات.

وبخلاف كل من تقرير عامي 2015، 2016 جاء تقرير ديوان المحاسبة لعام 2017 ليسلط الضوء عن أسباب انتشار الفساد والذي يقع على مسؤولية الحكومة والنتائج عن غياب الإرادة السياسية الجادة لمكافحة الفساد، وعدم الاهتمام بوضع وتبني استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، وإهمال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وعدم دعمها بالكوادر والامكانيات التي تمكنها من ممارسة مهامها بكفاءة وفعالية واقتصاد، وكذلك ضعف تطبيق الانظمة والقوانين وعدم الاهتمام بمعاقبة المخالفين او استبعادهم، وغياب انظمة الشفافية والمساءلة بمؤسسات الدولة، وعدم الاهتمام بالأوضاع المعيشية وزرع القيم وتصحيح بعض العادات والتقاليد، وعدم دعم وإصلاح الجهاز القضائي وتحفيزه للقيام بدوره في المساءلة وإيقاع العقاب الرادع على الفاسدين بعدالة، وإهمال القيادات المؤهلة النزهة والقادرة على إحداث التغيير والاعتماد على أساليب تقليدية عفا عليها الزمن في تولي المناصب مثل سنوات الخدمة.

وشدد ديوان المحاسبة في تقريره، ان نظر الحكومة في هذه المسؤوليات ومعالجة أوجه القصور سيؤدي دون أدنى شك إلى اصلاح العديد من الجوانب السلبية التي نعيشها وتساهم في القضاء على الفساد بشكل تدريجي ومرحلي (تقرير ديوان المحاسبة، 2017).

أيضا من الأمور المختلفة التي جاء بها تقرير 2017 هي توضيحه وتفصيله لأشكال الفساد المستشرية في الدولة، والشريحة التي تفشى فيها والآثار الناجمة عنها. مثال لبعض الاشكال التي تناولها التقرير هي:

- انتشار الفساد والمحابة والتسيب بين متقلدي المناصب والموظفون العموميين، حيث أدى إلى إنفاق أكثر من 21 مليار دينار سنوي على المرتبات، ووجود قرابة 1.8 مليون موظف عمومي بمعدل انتاجية لا يتعدى ربع ساعة يوميا حسب بعض الدراسات.
- قيام مسؤولي ومشرفي المشروعات التنموية بالرشوة والإهمال، مما تسبب في هدر أكثر من نصف مليار دولار دون تحقيق أي مصالح للدولة، وأكثر من نصف مليار على الدراسات بالخارج دون الاستفادة منها في الحصول على تأهيل علمي حقيقي .



- انتشار التزوير والتلاعب بالقرارات وضعف الكفاءة والنزاهة بين مؤسسات الجباية العامة، وهو ما تسبب في التهرب من سداد حقوق الدولة والتسبب في انخفاض مواردها الجبائية لأكثر من 5 مليار دينار في العام 2010 ، وإلى قرابة 1.25 مليار دينار فقط خلال 2017 م .
- انتشار المحاباة والمجاملة والرشى واستغلال السلطة للمصلحة الخاصة بين الهيئات الرقابية والقضائية والتشريعية، حيث أدى ذلك إلى إفلات الفاسدين من العقاب واستمرارهم في نهب مقدرات الدولة.

ختاماً، فإن ما جاء في التقرير (تقرير 2017) يوضح أن الفساد متفشى في مختلف الشرائح وبجميع الأشكال، وتسبب في ضياع كبير للمال العام، وإن أسباب انتشار الفساد التي ذكرها الديوان في هذا التقرير تعطي دلالة هامة على الدور الفعال للديوان في القضاء على الفساد، فالأسباب التي ذكرها شاملة وبالغة الأهمية وإن تم الأخذ بها ومحاولة ردها ستؤدي إلى إصلاح العديد من الجوانب السلبية والقضاء على الفساد بشكل تدريجي ومرحلي.

عند قراءة تقرير ديوان المحاسبة لعام 2018 فيما يتعلق بمظاهر الفساد يتضح أنه لا زال مسترشي في جميع مؤسسات الدولة، وإن الديوان بالرغم من الظروف الصعبة والمخاطر التي تواجهه يبذل جهود مضيئة للوقوف على دوره الرقابي في محاربة الفساد من خلال القيام بكافة الاختصاصات المسندة إليه من الكشف عن المخالفات المالية (من تزوير وتلاعب وتهرب واختلاس للأموال العامة وقصور في المراقبة والمراجعة من قبل الجهات المالية والإدارية) التي بلغت عدد 115 مخالفة، أحيلت لمكتب النائب العام منها 42 حالة، وأحيلت 73 حالة إلى هيئة الرقابة الإدارية. وهذا الأمر يدل على فعالية الدور الرقابي للديوان وكشفه للفساد، ولكن في المقابل دلالة على حجم الفساد المتفشى في الدولة، ولكن تظل هذه الجهود والإجراءات محدودة الأثر ما لم يتكاتف الجميع على السواء في مواجهة الفساد (تقرير ديوان المحاسبة، 2018).

تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2019:

لا يختلف تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2019 كثيراً عن التقارير السابقة في منهجيته بالكشف عن المخالفات وأشكال الفساد في مختلف الجهات والقطاعات. فقد وثّق الديوان هذه الحالات بتقارير فنية مدعومة بالمستندات وأدلة الإثبات، ثم أحالها إلى جهات التحقيق المختصة، ممثلة في مكتب النائب العام، ومكتب المدعي العسكري، وهيئة الرقابة الإدارية، وذلك بموجب مذكرات قانونية تتضمن الوصف والقيّد.

مع ذلك، تناول تقرير عام 2019 جانباً مختلفاً وهو تقييم الإطار التشريعي لمكافحة الفساد على المستوى الوطني. خلص التقرير إلى أن الإطار التشريعي الذي تبناه الدولة الليبية في مكافحة



الفساد يتسم بدرجة معقولة من التدابير الوقائية. هذه التدابير، من المفترض أن تكون كفيلة بمواجهة نسبة مؤثرة من الفساد وتوفير حماية مقبولة نسبياً للمال العام والوظيفة العامة، وذلك وفقاً لنصوص القوانين ذات العلاقة (تقرير ديوان المحاسبة، 2019).

وخلص التقرير أن الأشكال الرئيسية في عدم فاعلية هذه القوانين مرتبط بالقصور في التطبيق من الجوانب الثلاثة: التنفيذي والقضائي والتشريعي، والتي تمر بمرحلة من الانقسام وعدم الاستقرار، بحيث قلص ذلك من دورها في الحد من الفساد إلى درجة الانعدام تقريباً، بالإضافة إلى وجود بعض الفجوات والنقص في التشريعات التي تتطلب الاستيفاء حتى تكتمل المنظومة القانونية بدرجة معقولة في مكافحة الفساد، هذا إلى جانب غياب دور الهيئات المرتبطة عملها بالنزاهة الوطنية (تقرير ديوان المحاسبة، 2019).

أما عن تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2020 في الكشف عن مظاهر الفساد، فتناول في أعماله الإجراءات التي تمت في التقارير السابقة من الكشف عن ملفات الجرائم والمخالفات المالية والإحالات التي قام بها إلى مكتب النائب العام وهيئة الرقابة الإدارية للاختصاص، والإجراءات الاحترازية اللازمة للحالات المختلفة كل حسب ما تتطلبه والتي تتمثل في: الإيقاف عن العمل وتجميد الحسابات ووضعها تحت المراجعة المصاحبة، كما تناول التقرير نتائج فحص وتقييم سياسات واجراءات الحكومة في مواجهة جائحة كورونا (تقرير ديوان المحاسبة، 2020).

في الختام، وبعد دراسة مظاهر الفساد وفقاً لتقارير ديوان المحاسبة في فترة من 2015 وحتى 2020، تبين أن هناك اختلاف في الأعمال التي استهدفها الديوان في كل سنة من حيث تركيزها على جانب معين والجراءات التي اتخذتها والظروف التي مرت بها الدولة في كل سنة، وتأثيرها على عمل الديوان خلال السنة، حيث تناول تقرير الديوان لعام 2015 أهم الإجراءات التي اتخذها الديوان ضد أشكال المخالفات المختلفة واعتماده عدة برامج رقابية من خلال خوضه لتجارب ممارسة مهام رقابة الأداء وفقاً للمعايير الدولية، واعتمد الديوان خلال هذه السنة ولأول مرة التحقيق في شفافية إدارة ديوان المحاسبة الداخلية وفق توصيات المعايير الدولية الصادرة عن الانتوساي؛ وكانت قراءة الديوان خلال عام 2016 مختلفة عن 2015 بتسليطها الضوء عن ممارسات الفساد في المجتمع التي يتطلب الوقوف عليها ومحاربتها، وتوصل تقرير الديوان لعام 2016 لحقيقة مفادها أن الفساد متجذر في العقول والأفكار؛ بينما تقرير الديوان لعام 2017 ركز على أسباب انتشار الفساد، التي تقع على مسؤولية الحكومة، وهنا اختلف عن عامي 2015 و 2016، بتناوله تفاصيل أدق من خلال توضيحه لأشكال الفساد المستشرية في الدولة الشريحة المتفشية فيها والآثار الناجمة عن ذلك؛ بينما كان تقرير الديوان لعام 2018 تأكيد على اهتمام الديوان بملف الفساد بالرغم من الظروف الصعبة والمخاطر



التي تواجهه، وذكر أهم المخالفات المالية لسنة 2018؛ بينما في تقرير الديوان لعام 2019 لم يتم ذكر أشكال الفساد كما في 2017 أو المخالفات المالية كما في 2018، بل تناول مخالفات وأشكال الفساد معاً وفي مختلف الجهات الخاضعة لرقابة الديوان واحالها إلى الجهات المختصة، بالإضافة إلى تمييز تقرير 2019 عن باقي السنوات خلال فترة من 2015 إلى 2020 بتناوله للإطار التشريعي للدولة في مكافحة الفساد وذكر النصوص والتشريعات القانونية السارية في الدولة، وأن هناك بعض الفجوات والنقص في التشريعات التي يتطلب الاستيفاء بها لمكافحة الفساد، وأكد على أن الإطار التشريعي غير فعال بسبب قصور التطبيق من الجهات الثلاث الرئيسة في الدولة. وكان لتقرير 2020 تأكيد على دور الديوان في ممارسة أعماله حتى في ظل الأحداث والظروف الصعبة من تفشي جائحة كورونا وإقفال القسري للحقول النفطية والانقسام السياسي في الدولة.

أبرز التحديات التي واجهت ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد بليبيا:

تُظهر دراسة تقارير ديوان المحاسبة أن عمله في مكافحة الفساد قد واجه العديد من التحديات الجوهرية، والتي يمكن إيجازها في النقاط التالية:

- الانقسام السياسي وتداعياته: أثر الانقسام السياسي والإقليمي بشكل كبير على استقرار الدولة الليبية، مما أدى إلى تدني الموارد وتشتت المؤسسات. هذا الانقسام تسبب في تقسيم الدولة إلى منطقتين، لكل منهما حكومتها ومؤسساتها الخاصة، كما أسهمت الظروف الأمنية في إغلاق عدد من مقار فروع الديوان، مما أعاق عمله.
- ضعف تفعيل أنظمة الحوكمة: لم يتم تفعيل أنظمة الحوكمة بشكل كافٍ للحد من الفساد في المؤسسات العامة. ويظهر هذا القصور بشكل خاص في مجالات أساسية مثل الشفافية، وحرية الوصول إلى المعلومات لأصحاب المصلحة، والمساءلة.
- القصور التشريعي: هناك قصور في بعض التشريعات، لا سيما تلك المتعلقة بالتحكيم التجاري الدولي، وقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة، بالإضافة إلى ضوابط وآليات المعاملات الإلكترونية. هذا النقص التشريعي يخلق ثغرات يستغلها الفساد.
- تداخل الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية: أدى تداخل الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية الرئيسية إلى إغفال هذه الأجهزة لدورها الأساسي، وبدلاً من التنسيق والتكامل فيما بينها، باتت تمارس أدوار جهات أخرى. هذا التداخل يعيق إحكام الرقابة والإشراف والمتابعة الفعالة.
- غياب دور بعض الهيئات الرئيسية: على الرغم من سريان مفعولها، فإن غياب دور عدة هيئات مرتبطة بعمل نظام النزاهة الوطني يضعف من قوة الإطار المؤسسي للدولة في مكافحة

الفساد. ومن الأمثلة على ذلك غياب الدور الفعال للهيئة العليا لتطبيق معايير النزاهة الوطنية وتعدلاتها.

- توسع ظاهرة الفساد لتشمل المجتمع: اتسع نطاق ظاهرة الفساد لتطال المجتمع ككل، لا المؤسسات الحكومية فقط. وقد تحول الفساد ليصبح ثقافة عامة وممارسة يومية يشارك فيها أغلب أطراف المجتمع.
- غياب الإرادة السياسية: يفتقر المشهد الليبي إلى إرادة سياسية جادة لمكافحة الفساد، بالإضافة إلى عدم الاهتمام بوضع وتبني استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد.

الخاتمة

في الختام، إن الفساد هو من أخطر المشاكل التي تعاني منها الدولة الليبية، وهذا ظاهر من خلال اثاره السلبية على كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فهو متفشي بين افراد المجتمع ويتم ممارسته من خلال أعمالهم اليومية، أي أصبح الفساد بمختلف أشكاله شيئاً نراه بشكل يومي، وإن انتشار هذه الظاهرة الخطيرة والتي يغيب الوعي المجتمعي عنها استوجب توجيه الأهمية والأولوية لها من خلال هذه الدراسة من خلال العمل على وصف وتحليل هذه الظاهرة، والوقوف على أسباب حدوثها وآثارها وطرق مكافحتها وما الدور الفعال للجهات المعنية بمكافحتها والحد منها. توصلت الدراسة الى مجموعة من النتائج والتوصيات.

أولاً: النتائج

- إن الفساد متجذر في العقول والأفكار حتى أصبح ثقافة عامة يمارسها مختلف أطراف المجتمع في أعمالهم اليومية.
- إن القضاء على الفساد يستوجب تكاتف جهود كافة الجهات وإن الكشف عن مخالفات لفساد وحده لا يحد من الفساد إلا لو ارتبط بمحاسبة المخالفين من خلال عقوبات صارمة.
- إن الانقسام السياسي والإقليمي وانعدام الاستقرار أثر على فاعلية الأجهزة الرقابية المركزية في الحد من الفساد المالي والإداري.
- عدم التمييز والتداخل بين اختصاصات الأجهزة الرقابية المركزية الرئيسية ترتب عليها إغفال دورها الأساسي، ما اثر بشكل سلبي على فاعليتها في الحد من الفساد.

- يعد ديوان المحاسبة من بين الأجهزة الرقابية المركزية المتخصصة في ليبيا والفاعلة في الحد من الفساد المالي والإداري.
- من خلال التتبع لتقارير ديوان المحاسبة السنوية، تبين أن الفساد مستشري بين مختلف أفراد المجتمع وأن القضاء عليه يتطلب تكاتف جهود الأجهزة المركزية والسلطات الثلاث الرئيسية في الدولة.
- عدم تفعيل دور اللجان البرلمانية الرقابية في الحد من الفساد.
- ضعف الإطار التشريعي والتنفيذي والقضائي في مكافحة الفساد اثر في جهود الأجهزة المركزية المختصة ايضا في مكافحة الفساد.
- إن لهيئة الرقابة الإدارية محاولات لمكافحة الفساد ولكن ضعف دورها يرجع إلى عدم منحها القوة الكافية لمكافحة الفساد، وهذا راجع بشكل أساسي إلى ضعف قانون إنشائها والذي لم يخولها إلا سلطة التحقيق والإحالة إلى جهة مختصة والتي بدورها تعمل بقوانين غير رادعة ولا يمكن من خلالها مكافحة الفساد.
- إن القوانين المنشأة للأجهزة الرقابية المركزية لم تخول لهذه الأجهزة سلطة الادعاء العام، الأمر الذي يجعلها تفشل في التحقيق في قضايا الفساد.
- إن التشريعات والقوانين التي تبناها الدولة في مكافحة الفساد تعاني من بعض الفجوات والنقص إلا أن الإشكال الرئيسي هو القصور في التطبيق من الجانب التنفيذي والتشريعي والقضائي.
- إن القضاء على الفساد يكون بشكل تدريجي ومرحلي، وبهذا على الدولة أن تبدأ في إصلاح الجوانب السلبية من زرع القيم وتصحيح بعد العادات والتقاليد والاهتمام بالأوضاع المعيشية.
- إن انتشار الفساد ناتج عن غياب الإرادة السياسية الجادة لمكافحة الفساد وعدم وجود استراتيجية وطنية، وأيضا من شأن غياب أنظمة الشفافية والمساءلة لمسؤولين الدولة ان تزيد من ظاهرة الفساد.
- إن الفساد متفشى في مختلف الشرائح وبجميع الأشكال وبين مسؤولين الدولة والذي من المفترض أن تقع عليهم مسؤولية مكافحة الفساد.

ثانيا: التوصيات

من خلال النتائج التي تم التوصل إليها من البحث نوصي بالآتي:

- إن الفساد أصبح ثقافة عامة، لدى يتطلب العمل على انتهاز سياسة ووطنية تبدأ من تحسين الأوضاع المعيشية وتحقيق العدالة الاجتماعية والاهتمام بزرع القيم وتصحيح بعض العادات والتقاليد السلبية.
- الاهتمام بتطبيق الحوكمة في المؤسسات العامة مثل اتخاذ إجراءات تدعم حرية تداول المعلومات وانتهاز الشفافية وتفعيل قوانين الإفصاح عن الممتلكات لمسؤولي الدولة.
- العمل على اعتماد التحول الرقمي في تقديم الخدمات للمواطنين في مختلف أجهزة الدولة بحيث تصبح كافة المعاملات الكترونية، وبالتالي القضاء على أشكال الفساد المستشرية في الدولة مثل الرشوة والواسطة.
- ضرورة تفعيل دور الأجهزة الرقابية والقضائية والضبطية وقيامها بدورها في إيقاع العقاب الرادع على الفاسدين بعدالة ودون تحيز.
- العمل على تطوير نظام الرقابة المسبقة التي يمارسها ديوان المحاسبة الليبي، والتي من شأنها أن تعزز فعاليته بشكل كبير في الحد من الفساد.
- العمل على منح الأجهزة الرقابية المركزية الاستقلالية والقوة الكافية لممارسة دورها في القضاء على الفساد المستشري في البلاد.
- العمل على إعادة النظر في التشريعات والقوانين القائمة والغير رادعة لمرتكي الفساد مثل العقوبات التأديبية المنصوص عليها بقانون علاقات العمل .
- نشر الوعي بين أطراف المجتمع بأهمية محاربة الفساد وذلك من خلال نشر التقارير الصادرة من ديوان المحاسبة بالشكل الذي يجعل كافة أفراد المجتمع على علم بها وعلى دراية بحجم الفساد المستشري في الدولة ومعرفة الجهات المسؤولة عنها.
- ضرورة العمل على إشراك المجتمع المدني بفعالية للقضاء على الفساد وخلق تحالف بين القطاع العام والخاص من خلال تبني نظام متابعة الفساد كأداة للكشف عن عمليات الفساد وتطبيق مبادئ الديمقراطية.
- تبني مشروع تقييم مدى تطبيق الشفافية في المحليات، باعتبارها أحد التجارب الدولية الناجحة في مكافحة من الفساد.
- العمل على وضع إجراءات جديدة تضمن للموظف الحكومي نظام معيشي مناسب وحوافز ومكافآت مناسبة للموظفين، بالتالي تحقيق ضمانات وحوافز كافية للموظف الحكومي، مما يبعد عنه اللجوء إلى الفساد والرشاوي .



المراجع

أولاً: الكتب

- أنور، أحمد (2001). *الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر*. مصر العربية للنشر، القاهرة.
- الحراري، محمد عبد الله (1998). *الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي*، ط2، طرابلس، ليبيا.
- خليل، عطا الله (2009). *مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي*. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة.
- درويش، إبراهيم (1998). *الإدارة العامة في النظرية والممارسة*. دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة.
- شبحا، إبراهيم عبد العزيز (1985). *أصول الإدارة العامة*، مؤسسة معارف للطباعة والنشر.
- عاشور، أحمد صقر (1979). *الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن*. دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع.
- عبدالعال، حمد حسين (2004). *الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري*، دار الفكر العربي، القاهرة.
- العطار، فؤاد (1997). *مبادئ الإدارة العامة*، دار النهضة، القاهرة.
- القبيلات، حمدي سليمان (2010). *مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها على المملكة الأردنية*، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- مصطفى، سليمان محمد (2006). *حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي*، دار الجامعية، الإسكندرية.
- ناجي، السيد عبده (1982). *الرقابة على الأداء من ناحية العملية*، مطبعة عابدين القاهرة.
- نمش، عبد الرحمن النميش (د.ت.). *ثقافة مكافحة الفساد، نزاهة الهيئة العامة لمكافحة الفساد*، دون دار نشر.
- ثانياً: رسائل الماجستير وأطروحات الدكتوراه
- الخثران، عبد الكريم بن سعد إبراهيم (2003). *واقع الإجراءات الأمنية المتحدة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية*. رسالة ماجستير قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- طاهر، نجيب (2013). *دور الجهاز المركزي اليمني للرقابة والمحاسبة في كشف الفساد المالي والإداري*. أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد والمحاسبة، سوريا.
- القحطاني، سعيد بن محمد بن فهد الزهيري (2005). *إجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية*، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض.

ثالثاً: المقالات

- بشير، مصيطني (2005). *الفساد الاقتصادي مدخل إلى المفهوم والتجليات*. مجلة دراسات اقتصادية، 5(2)، 24-9.
- زكري، محمد أبو القاسم (2013). *مدى فاعلية قوانين وتشريعات ديوان المحاسبة الليبي في محاربة الفساد المالي والإداري*. مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، 2، 321-287.



الشويرف، عادل محمد؛ حيدر، عادل رمضان (2013). أسباب الفساد المالي والإداري من وجهة نظر مراجعي ديوان المحاسبة. *مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية*، 2، 362-390.

العوامي، صلاح محمد يونس (2018). دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد. *مجلة الرقيب الليبي*، 2.

ميرة، عبدالحفيظ (2017). دور ديوان المحاسبة كهيئة رقابية على مؤسسات القطاع العام. *مجلة كلية الاقتصاد*، 1(3)، 1-30.

رابعاً: القوانين والتقارير

تقرير ديوان المحاسبة الليبي، لسنة (2015).

تقرير ديوان المحاسبة الليبي، لسنة (2016).

تقرير ديوان المحاسبة الليبي، لسنة (2017).

تقرير ديوان المحاسبة الليبي، لسنة (2018).

تقرير ديوان المحاسبة الليبي، لسنة (2019).

تقرير ديوان المحاسبة الليبي، لسنة (2020).

القانون رقم (11) لسنة (2014)، بشأن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والمعدل للقانون رقم (63) لسنة (2012).

قانون رقم (19) لسنة (2013)، بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة الليبي، المادة رقم (3)، (4)، (11)، (12)، (23)، (26)، (27).

القانون رقم (20) لسنة (2013)، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

قانون رقم (4) لسنة 2014، بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة (10)، (27).

خامساً: شبكة المعلومات الدولية

أبو العيد محمد (د.ت.). *الفساد في ليبيا، ودور الأجهزة الرقابية*. صحيفة أخبار ليبيا: www.akhbarlibya.net

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (د.ت.). *دليل قياس الفساد ومكافحة الفساد*. على الرابط: www.undoc.org.com