مجـلـة الحـق

تصدر عن كلية القانون – جامعة بني وليد – ليبيا

Website: https://www.al-haqjournal.ly/index.php/alhaq/index

العدد الثالث عشر ، يونيو 2024، عدد خاص بالمؤتمر الدولي الأول لكلية القانون

دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري

د. عبدالسلام بلعيد خليفة

قسم القانون الخاص، كلية القانون، جامعة بني وليد، ليبيا.

abdalsalamkhalifa@bwu.edu.ly

The role of regulatory bodies in combating administrative corruption

Abdulsalam Bileid Khalleefah

Department of Private Law, Faculty of Law, Bani Waleed University, Libya.

تاريخ الاستلام: 25-04-2024 تاريخ القبول: 14-05-2024 تاريخ النشر: 01-06-2024

الملخص

يعتبر الفساد مشكلة عالمية تشكل تهديداً خطيراً على النمو والتقدم، وانتشار الفساد. بالأخص الفساد الإداري ليس قاصراً على دول بعينها، بل يستشرى في غالبية بلدان العالم ، ولكن بدرجات متفاوتة، وذلك حسب قوة مؤسسات الدولة، ومدى فعالية التدابير التي تتخذها لمنع وكشف هذا الفساد ومعاقبة مرتكبيه.

الكلمات الدالة: الأجهزة الرقابية ،الفساد الإداري، الجهاز الاداري، ظاهرة الفساد ،مكافحة الفساد.

Abstract

Corruption is a global problem that poses a serious threat to growth and progress, and the spread of corruption. In particular, administrative corruption is not limited to specific countries. Rather, it is widespread in the majority of countries in the world, but to varying degrees, depending on the strength of state institutions and the effectiveness of the measures it takes to prevent and detect this corruption and punish its perpetrators.

Keywords: Regulatory bodies, administrative corruption, the administrative apparatus, the phenomenon of corruption, combating corruption.

مقدمة:

الحمد لله الذي أمر عباده بالإصلاح وعدم الفساد فقال **(ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها)**[1] والصلاة والسلام على خير المصلحين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم.

(1) سورة الأعراف: آية 55.

فالفساد الاداري يتمثل في اساءة الموظف العام للسلطة التقديرية الممنوحة له طبقا للقانون لتحقيق مآرب شخصية ولمنفعته الخاصة، وذلك بانتهاكه للمعايير الأخلاقية في التعامل، كاستغلال وضعه الوظيفي فيسهل لنفسه قبول الرشوة أو اختلاس المال العام أو التزوير في أوراق رسمية.

ونظراً لما يترتب على الفساد الاداري من آثار هدامة على الدولة لذلك تحرص الدولة على وضع آليات فعالة بقصد الحد منه ومنعه قدر المستطاع وذلك عن طريق تشديد العقاب على كافة أوجه الفساد المالي والاداري في الجهاز الاداري للدولة.

أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية موضوع الدراسة في أن ظاهرة الفساد المالي والاداري أصبحت تشهد انتشاراً واسعاً خاصة في الدول النامية، والتي من نتائجها تدمير اقتصاديات هذه الدول وعجزها عن التنمية الاقتصادية، لذلك أردتُ من خلال هذا البحث أن استعرض لبيان أهم أسباب ومظاهر الفساد الاداري والمالي في ليبيا، وبيان أهم الآليات الموضوعة من قبل الدولة الليبية لمحاربة هذه الظاهرة، وبيان مدى فاعليتها، وأهم المعوقات التي تحد من عمل المؤسسات المنوط بها محاربة هذه الظاهرة.

مشكلة الدراسة:

يثير موضوع الدراسة العديد من الاشكاليات أهمها:

أولا: بيان ماهي مظاهر الفساد المالي والاداري في ليبيا ، الأكثر شيوعاً؟

ثانيا: ما هو دور الجهات الرقابية في ليبيا تجاه ظاهرة الفساد؟

ثالثا: ما مدى فاعلية هذه الجهات الرقابية في منع هذه الظاهرة؟

رابعا: ما هي أهم المعوقات التي تحد من فاعلية هذه الجهات في أدائها بقصد منع هذه الظاهرة؟

المنهج المتبع في البحث:

اتبعت في البحث المنهج الاستقرائي والتحليلي ، وذلك عن طريق استقراء النصوص القانونية كقانون 11 لسنة 2013 بشأن مكافحة الفساد، وقانون انشاء هيئة الرقابة الادارية وإعادة تنظيم ديوان المحاسبة، وغيرهم من التشريعات المتعلقة بموضوع البحث استقراءً جيداً، بقصد تحليلها التحليل المنطقي، وذلك للوصول إلى اجابات منطقية ومقبولة لجميع تساؤلات البحث موضوع الدراسة.

خطة البحث: سوف يتم تقسيم البحث – ان شاء الله تعالى– إلى مبحثين:

المبحث الأول: ماهية الفساد ومظاهره وأسبابه.

المطلب الأول: ماهية الفساد الاداري.

المطلب الثاني: مظاهر الفساد الاداري.

المطلب الثالث: أسباب الفساد الاداري.

المبحث الثاني: آليات مكافحة الفساد الاداري في ليبيا

المطلب الأول: دور الرقابة الادارية في مكافحة الفساد الاداري.

المطلب الثاني: دور جهاز ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد الاداري.

المطلب الثالث: دور الهيئة الليبية لمكافحة الفساد في مواجهة الفساد الاداري

المبحث الأول

ماهية الفساد الاداري. مظاهره وأسبابه

وسوف يقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: ماهية الفساد الاداري.

المطلب الثاني: مظاهر الفساد الاداري.

المطلب الثالث: أسباب الفساد الاداري.

المطلب الأول

ماهية الفساد الاداري

حتى يتم استجلاء مظاهر وأسباب الفساد الاداري يلزم – بادئ ذي بدر– بيان تعريفه لغة واصطلاحاً.

1– التعريف في اللغة:

الفساد اسم، مصدر فسد، فيقال: عمّ الفساد في الأرض بمعنى الفسق واللهو والانحلال، وعدم احترام الأعراف.[1]

ويأتي الفساد بمعنى التلف والعطب ، وبمعنى الاضطراب والخلل، وهو نقيض الصلاح، وقد ورد في كتاب الله تعالى بعدة معان، كالجذب وانقطاع الخير، فقال تعالى (ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس)[2] وكذلك ورد بمعنى الظلم والطغيان كقوله تعالى (للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً)[3]

2– التعريف في الاصطلاح:

ورد العديد من التعاريف في كتب الفقه القانوني لمصطلح الفساد الاداري والمالي نذكر جانباً منها:

عرفه البعض " بأنه اساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق كسب شخصي"[4]

تعريف آخر " هو عبارة عن اساءة استغلال السلطة التشريعية المرتبطة بمنصب معين بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب المصالح العامة كإصدار قرارات لتحقيق نفع خاص"[5]

وعرفه البعض بأنه " الانحراف بالسلطة العامة الممنوحة للموظفين عن الأهداف المقررة لها قانوناً" [6]

وورد تعريف الفساد بمعنى " قيام الموظف بممارسة سلطته التقديرية لطريقة غير مشروعة، واستغلال منصبه الاداري، أو سوء استخدام، السلطة الرسمية وترجيح المصلحة الخاصة" [7]

---

(1) محمد بن مكرم بن منظور: لسان العرب الناشر دار صادر بيروت ص3

(2) سورة الروم آية 41.

(3) سورة القصص آية 83.

(4) د. عياد محمد علي : الفساد الحكومي في الدول النامية، أسبابه وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، بحث نشر في مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية – العدد(3) مجلد(5) في 2002م ص205.

(5) د. ناصر عبيد الناصر: ظاهرة الفساد، الناشر دار المدى دمشق 2002 ص 69.

(6) د. حنان سالم: ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية ، الناشر دار مصر 2003م ص 140.

(7) د. عياد محمد علي: المرجع السابق ص 203.

وعرفه آخر بأنه " معيار للدلالة على غياب المؤسسات الفعالة ، وانحراف السلوك عن الأنماط السلوكية المعهودة، علاوة على الانحراف في القيم ذاتها".[1]

والفساد الاداري والمالي كما أنه يأتي من الموظف العام، فقد يأتي كذلك من أشخاص خارج الجهاز الحكومي لتحقيق فائدة خارجة للموظف، وذلك عن طريق التهرب من القوانين لتمكينهم من تحقيق مكاسب شخصية وفورية.

أما على الصعيد الدولي فقد عرف الفساد مجمع اكسفورد الانجليزي " بأنه عبارة عن انحراف أو تدمير النزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحاباة" [2]

يتضح من خلال العرض السابق لتعريف الفساد أنه لم يقتصر على نوع معين من السلوك، إلا أنه جميعها تتفق على أنه نفع خاص، فمفهومه شامل واسع لا يحده تعريفا محدداً، وانما ينظر إليه من خلال أن له عدة أشكال وأبعاد متعددة وهذه الأشكال والمظاهر المتعددة للفساد جانباً منها بينه القانون الاداري ، وآخر التشريعات الجنائية ، وكذلك التشريعات الخاصة، وهذا ما سنبينه في المطلب التالي.

المطلب الثاني

مظاهر الفساد الاداري

للفساد الاداري مظاهر متعددة بين القانون الاداري بعض هذه المظاهر، كذلك التشريعات الجنائية والتشريعات الخاصة

أولا: مظاهر الفساد الاداري في نطاق القانون الاداري الليبي

تتمثل هذه المظاهر في الانحرافات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأدية عمله المكلف به وأهم هذه الانحرافات:

1- إساءة استعمال السلطة:

أن السلطة الممنوحة للموظف العام طبقا لأحكام القانون الاداري الليبي، هي السلطة التقديرية في أعمال معينة فينحرف الموظف في استغلاله للسلطة الممنوحة له بعدم نظره إلى الهدف من هذه السلطة، وهي تحقيق لصالح العام، فيسعى من خلال ذلك إلى تحقيق نفع شخصي له، كقيامه بتسهيلات وتجاوزات، دون وضع اعتبار العدالة في معاملة جميع المواطنين على السواء، فيمنح هذه التسهيلات للبعض مقابل أي نفع شخصي له.[3]

2- عدم احترام العمل :

وذلك قد يكون من خلال عدة صور لا يقرها القانون، كعدم احترام مواعيد العمل الرسمية، والتسبب في ضياع الوقت الرسمي للعمل بلا فائدة ، بأن يضيع أغلب أوقات عمله في أمور لا علاقة لها بالعمل، أو ترك العمل المكلف به أو عدم القيام به على الوجه الصحيح، كذلك عدم احترام أوامر وتعليمات رؤسائه.[4]

---

(1) د. مرداح رضوان: الفساد الاداري مفهومه ومظاهره وسبل معالجته، بحث نشر في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية بجامعة زيان عاشور، الجزائر العدد(3) ص 158.

(2) د. محمود شريف البسيوني: الجريمة المنظمة. الطبعة الأولى دار الشروق 2004م ص 8.

(3) د. هاشم السيد: الفساد المالي والاداري الناشر دار الوتد قطر 2019 ص 36.

(4) د. حنان سالم: المرجع السابق ص 154.

3- عدم تحمل المسئولية والمحافظة على كرامة العمل:

وتمثل هذه الصورة في الاهمال في المستندات المكلف بحفظها بحكم أداء وظيفته ، فيتسبب في اتلافها، وفقدها، أو خوفه من التوقيع خشية المسئولية، عدم ثقة الموظف وخوفه من الوقوع في الخطأ يترك أثار سلبية تقود إلى الفساد، كذلك توزيع الموظف العمل المكلف به على عدد من الموظفين لتوزيع المسئولية بدافع الخوف يقود إلى الفساد بسبب التأخير.

4- الانحرافات المالية التي يقوم بها الموظف العام:

تتمثل في الاسراف الغير مبرر في استحواذ المال العام، كالإنفاق بلا داعٍ على الأبنية والأثاث المكتبي، أو الاسراف في إقامة حفلات للدعاية أو الاعلان بالنشر في الصحف لتقديم التهاني في المناسبات بلا داعٍ، أو استخدام الأموال العامة في الأمور الشخصية كسيارات العمل وغيرها .....الخ.

ثانيا: مظاهر الفساد الاداري في نظام التشريعات الجنائية:

ويقصد بها الانحرافات التي تقع من الموظف العام وتقع تحت طائلة أحكام قانون العقوبات ومن أكثر هذه الانحرافات الرشوة واختلاس المال العام والتزوير.

1- الرشوة:

تنص المادة 226 من قانون العقوبات الليبي على أنه " يعاقب بالسجن كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ عطية أو وعد بشيء لا حق له فيه، نقداً كان أو فائدة أخرى لأداء عمل أو للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته، أو يعتقد خطأ أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للإخلال بواجباتها، ولو كان يقصد عدم القيام بالعمل أو عدم الامتناع عنه أو عدم الاخلال بواجبات وظيفته أو إذا قبل الموظف العمومي العطية عن العمل من أعمال وظيفته تم القيام به.

وتطبق العقوبة ذاتها على الراش وعلة من توسط عمداً بين الراش والمرتشي.

فقانون العقوبات الليبي وضع عقوبات مشددة على الراش والمرتشي والوسيط بينهما باعتبار الجميع حلقة واحدة من حلقات الفساد، والرشوة هي أخذ الموظف العام أموال نقدية نظير أداء الخدمة دون وجه حق.

فالموظف العام بقبوله الرشوة يقوم بالإتجار بأعمال وظيفته المختص بها، من أجل تحقيق المنفعة العامة ، وذلك لتحقيق مصلحة خاصة تتمثل في الكسب غير المشروع من الوظيفة وذلك على حساب المصلحة العامة، وجرعة الرشوة أطرافها الأساسية ، الراشي وهو صاحب المصلحة الذي يقدم المال للموظف العام في مقابل قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عن القيام بعمل من أعمال الوظيفة، والطرف الثاني المرتشي وهو الموظف العام الذي يقبل المال المعروض عليه من الراش أو يطلبه هو مقابل قيامه بعمل أو امتناعه عن القيام بعمل من أعمال الوظيفة ، وقد يكون من هذين الطرفين طرف ثالث وهو من يتوسط بين الطرفين لإتمام جريمة الرشوة.[1]

(1) د. محمد عياد الحلبي: الجرائم الواقعة على الأموال في القانون المقارنة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع 2010م ص 64.

2- اختلاس المال العام :

جريمة اختلاس المال العام من الجرائم التي شدد العقوبة عليها قانون العقوبات الليبي، لأنها من أخطر جرائم الفساد وأكثرها انتشاراً حيث أن الجاني يكون في وضع يسهل له ارتكاب الجريمة دون اكتشافها، لأن المال في حوزة يده.

والاختلاس هو قيام الموظف العام بالاستيلاء على المال العام الذي في حيازته بحكم وظيفته، سواء كان مملوكا للدولة أم مملوكا لأحد الناس أو نقل هذه الحيازة الغير مكتملة ، بمعنى أن المال في يد الموظف وليس له الحق في استعماله و أخذه لمنفعته الشخصية.

وتختلف جريمة الاختلاس عن الاستيلاء، وهما من جرائم الموظف العام، إلا أن الفارق بينهما أن الاختلاس مقصور على ما هو بحيازة الموظف وتحت يده بحكم الوظيفة ، أما الاستيلاء قيام الموظف بالاستيلاء على أشياء ليست بحوزته.[1]

ثالثا: مظاهر الفساد الاداري في نطاق التشريعات الخاصة

نتعرض لبعض مظاهر الفساد التي نص عليها القانون 11 لسنة 2014م بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد فنص المادة 7/3 من القانون على أنه " تباشر الهيئة اختصاصاتها بالقيام والتحري والكشف عن جرائم الفساد على الأخص:

1- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 2 لسنة 2005م بشأن غسيل الأموال.

2- الجرائم الخاصة بالأموال العامة أو المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات.

3- الجرائم الاقتصادية المنصوص عليها بالقانون رقم 2 لسنة 1979م.

4- جرائم اساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية.

5- الجرائم المنصوص عليها في قانون رقم 3 لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا.

6- الجرائم المنصوص عليها في قانون رقم 10 لسنة 1994 بشأن التطهير.

7- أي فعل آخر نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد.

كما نصت المادة 4 من القانون على أنه " اخفاء الأموال ، المتحصلة من جريمة الفساد تعد جريمة ولرئيس الهيئة أن يأمر بتجميد أي أموال اشتبه في أنها متحصلة من جريمة فساد ، وفي حالة ثبوت الجريمة طبقا للتشريعات النافذة يجوز له أن يأمر بالحجز الاداري وفقا لأحكام قانون الحجز الاداري رقم 152 لسنة 1970.

وجاء نص المادة 25 من القانون مقرراً للعقوبة على هذه الجرائم والانحرافات الادارية والمالية – سالفة الذكر- أنه " مع عدم الاخلال بأية عقوبة أثر يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن خمس سنوات أو الغرامة التي لا تزيد عن عشرة آلاف دينار أو بكلتا العقوبتين معا، كل من ارتكب أي جريمة من جرائم الفساد المنصوص عليها في المادة 7/3 من هذا القانون . فالواضح من النص أنه وحد العقوبة على مرتكبي جرائم الفساد المحددة بنص المادة، مع عدم الاخلال بأية عقوبة أشد للجريمة بموجب قانونها المحال اليه.[2]

(1) د. محمود شريف بسيوني: المرجع السابق ص 14.

(2) د. محمد سعيد نمور: الجرائم الواقعة على الأموال حـ2 الناشر دار الثقافة للنشر والتوزيع المكتبة القانونية 2014م ص 36.

المطلب الثاني

أسباب الفساد الاداري

للفساد أسباب متعددة منها ما هو سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي ومنها ما يرجع لسوء التنظيم الاداري والجهاز الحكومي في الدولة.

أولا الأسباب السياسية:

أهم الأسباب السياسية التي تهيئ لظهور الفساد هو التغير المستمر والسريع في الحكومات مما يخلق جوا من عدم الاستقرار ، كذلك اتباع الحكومة لأي من النظم في سياستها الاقتصادية بطريقة غير علمية، كالنظام الاشتراكي أو الرأسمالي فيتم تطبيق النظام بأسلوب ومنهج خاطئ، فيترتب على ذلك زيادة الفوارق بين الطبقات مما يؤدي للشعور بالظلم ،فيخلق ذلك فساداً ادارياً بين العاملين بالجهاز الحكومي للدولة ، كذلك التغير السريع في الأنظمة الاقتصادية المطبقة في الدولة، فتعدل الدولة عن نظام معمول به ومستقر إلى نظام آخر، لا يتلاءم مع ظروف وأحوال الدولة، الضغوط دولية ، فهذا يخلق الخلل في اقتصاد الدولة وينتج عنه ظهور الفساد في الجهاز الحكومي للدولة، وأخيرا ضعف الادارة لدى القادة السياسيين في محاربة الفساد يجعله يكثر وينتشر بين أفراد الجهاز الحكومي.[1]

ثانيا: الأسباب الاقتصادية:

أهم هذه الأسباب يرجع إلى ضعف الرواتب في الوظائف الحكومية مما يترتب على ذلك عجز الموظف عن الوفاء بأعبائه المعيشية فيضطر إلى قبول الرشوة أو اختلاس المال العام لسد العجز الذي يعاني منه، كذلك التفاوت وعدم العدالة في توزيع الرواتب بين فئات الموظفين، وعدم تقديرها حسب الكفاءة المهنية والعلمية للموظف يولد الشعور بالظلم مما يهيئ ذلك مجالاً لخلق نوعاً من الفساد، يضاف إلى ذلك الزيادات الغير متناسبة مع الدخل في أسعار السلع والخدمات، والتي لا تتوقف ولا يقابلها زيادة في راتب العاملين بالجهاز الحكومي، فيدفع ذلك الموظف لقبول الرشوة.[2]

ثالثا: الأسباب الاجتماعية:

تقوم هذه الأسباب على عدم غرس الأخلاق الدينية في الطفل منذ بداية نشأته حتى ينمو ويكبر على المبادئ والقيم الأخلاقية، وهذا يجعله يضعف أمام اغراء المال فيقبل الرشوة، فسوء التنشئة الاجتماعية وفساد الأخلاق علاوة على خطأ المسئول في اختيار أمثال هؤلاء ومنحهم سلطة اتخاذ القرار يساهم بدرجة كبيرة في فساد الجهاز الاداري بالدولة، يضاف إلى ذلك قلة عدد من يتم محاسبته من مرتكبي جرائم الفساد على الرغم من تفشي هذه الظاهرة أمام أعين الجميع، يجعل البعض يستهين بسطوة القانون.[3]

رابعا: الأسباب الادارية:

تتمثل هذه الأسباب جلها في الروتين الاداري بإتباع الاجراءات الادارية المعقدة، وغموض التشريعات وتعددها، وعدم مراعاة تعيين الكوادر الجيدة في الوظائف العامة، كأن يتم شغل الوظائف القيادية طبقا للقبيلة، وبقدر قوتها بقدر عدد

(1) د. حنان سالم: المرجع السابق ص 143.

(2) د. عياد محمد علي: المرجع السابق ص 208.

(2) د. دوداح رضوان: المرجع السابق ص 162

المناصب القيادية التي يشغلها أبنائها، فيظهر الفساد باستغلال المرؤوسين عدم كفاءة القيادات ويتم التلاعب بالوظيفة لتحقيق أغراض ومنافع شخصية.

تفشي البيروقراطية الادارية ، والمغالاة في مركزية الإدارة يؤدي إلى عدم السرعة في تلبية احتياجات الأفراد مما يخلق نوعا من الفساد في الإدارة.[1]

المبحث الثاني

آليات مكافحة الفساد الاداري في ليبيا

ويقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: دور الرقابة الادارية في مكافحة الفساد الاداري.

المطلب الثاني: دور ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد الاداري.

المطلب الثالث: دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تجاه الفساد الاداري.

المطلب الأول

دور الرقابة الادارية في مكافحة الفساد الاداري

تمهيد:

تتمثل مهمة الرقابة الادارية بالمقام الأول في مراقبة وتقييم أداء الموظفين والأنشطة الادارية في المؤسسات الحكومية والخاصة، وتشمل عمليات تحديد الأخطاء والتقصيرات واتخاذ الاجراءات اللازمة لتصحيحها، وهي تعمل على تحسين الأداء ، وضمان الالتزام للقوانين واللوائح والحفاظ على النزاهة والشفافية في المؤسسات.[2]

لذلك تعتبر الرقابة الادارية في ليبيا مسؤولة عن تطبيق القوانين التي تهدف لمكافحة الفساد، وتحقيق الشفافية والمحاسبة في ادارة المؤسسات الحكومية والقطاع العام بصفة عامة ، وكذلك تقوم بتلقي الشكاوي والتحقيق في أي شبهة متعلقة بالفساد واعداد التقارير والتوصيات بشأنها، وكذلك تختص الهيئة بمراقبة الأداء المالي والمحاسبي للمؤسسات الحكومية.[3]

ولقد حدد القانون رقم 20 لسنة 2013 اختصاصات هيئة الرقابة الادارية في ليبيا.

اختصاصات هيئة الرقابة الادارية في ليبيا:

تختص هيئة الرقابة الادارية بالكشف عن المخالفات المالية والادارية والفنية ، كما تختص بالبحث عن الجرائم الداخلة في اختصاصاتها والتحري عن مرتكبيها تمهيداً للتحقيق معهم بواسطة الجهات المختصة.

لذلك منح القانون رقم 20 لسنة 2013 صفة الضبطية القضائية لأعضاء الرقابة بالهيئة ،فجاء بنص المادة 11 سنة " يكون رئيس الهيئة ووكيلها وأعضائها صفة مأمور الضبط القضائي فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون" والهدف من ذلك الحفاظ على المجتمع ، سواء كان ذلك من خلال اجراءات الضبط الاداري، وهو عبارة عن أعمال تباشرها

(1) د. محمد الشافعي أبوراس: القانون الاداري ، دار النهضة العربية 2012 ص 13.

(2) د. عبدالله طلبة: الرقابة الادارية على أعمال الادارة، الناشر جامعة حلب سوريا 1997م ص 76؛ أ. صالح عبدالقادر الربيعي؛ أ. مصباح عمر التائب. التنظيم القانوني للضبط الإداري في التشريع الليبي والنظم المقارنة. مجلة الحق للعلوم الشرعية والقانونية، 2019، 20-56.

(3) د. حسين احمد الطراونة: الرقابة الادارية دار الحامد للنشر والتوزيع 2012.ص132.

السلطة العامة من أجل الحفاظ على الأمن ويتم تحت اشراف السلطة الادارية بهدف منع وقوع الجريمة، أو كان ذلك من خلال اجراءات الضبط القضائي، وهو عبارة عن اجراءات تتخذها السلطة المختصة لملاحقة الأفعال المجرمة تمهيداً لاتخاذ اجراءات قانونية في مواجهتها. [1]

لقد بينت المادة 25 من قانون اختصاصات الهيئة وذلك على النحو التالي:

مع عدم الاخلال بحق الجهة الادارية في الرقابة وفحص الشكاوي والتحقيق تختص الرقابة الادارية بالاختصاصات الآتية:

1- بحث وتحري أسباب التقصير في العمل والانتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظام الادارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها. [2]

2- الكشف عن المخالفات الادارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها، كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة، أو الخدمات العامة ، وذلك بشرط الحصول على اذن كتابي من النيابة العامة قبل اتخاذ الاجراءات.

3- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية من الكفاية لتحقيق الغرض منها.

يتضح مما سبق ذكره أن اختصاص الرقابة الادارية الليبية هو الكشف عن المخالفات المالية والادارية وكذلك التحري عن الجرائم الجنائية ومرتكبيها وهذا ما سنبينه فيما يلي:

أولا : الاختصاص بالكشف عن المخالفات المالية والادارية والفنية

يقصد بالمخالفات المالية والادارية التي تتولى الهيئة متابعتها والكشف عن مرتكبيها، هو ما يقع من الموظفين العموميين ومن في حكمهم من مخالفة للقواعد والأحوال المتبعة في انجاز أعمالهم، سواء كانت هذه المخالفات تنال من المصلحة المالية للجهة التي يتبعها الموظف أو تخالف قواعد سير العمل الاداري مما يؤدي إلى الاخلال بنظام العمل أو تعطيله، أما المخالفات الفنية هي كل ما يمكن أن ينسب للموظف من مخالفة للأصول الفنية المتبعة في عمله كوظف مختص.[3]

وبخصوص هذه المخالفات منح القانون الهيئة من أجل تيسير أعمالها بعض السلطات منها، حق الهيئة في طلب الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو أوراق أو الحصول على صورة منها من الجهة التي توجد فيها، كذلك حق الهيئة في استدعاء من ترى أهمية سماع أقواله، حق الهيئة في وقف العامل أو ابعاده مؤقتا عن أعمال الوظيفة إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك، الحق في اجراء التحريات والمراقبة السرية بكل ما تملك من وسائل.[4]

ثانيا: الاختصاص بالتحري عن الجرائم الجنائية ومرتكبيها:

تختص هيئة الرقابة الادارية الليبية بالتحري والكشف عن الجرائم الجنائية ومرتكبيها، والتي تقع بين العاملين أثناء مباشرتهم الوظيفة أو بسببها، كما تختص كذلك بالكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف

([1]) د. سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة) الناشر ، منشأة دار المعارف الإسكندرية 2003 ص162.

([2]) د. إبراهيم حامد طنطاوي : سلطات مأمور الضبط القضائي ، دار التأليف القاهرة ، الطبعة الأولى 1993 ص306.

(3) د. سامي جمال الدين: المرجع السابق ص 76.

(4) د. عبدالله طلبة: المرجع السابق ص 54.

المساس بسلامة أداء واجبات الوطنية أو الخدمات العامة، وذلك بعد الحصول على إذن من النيابة العامة قبل اتخاذ الاجراءات.

ولانعقاد اختصاص الهيئة بالتحري والكشف عن الجرائم المتعلقة بالموظفين العموميين، لابد من توافر شرطان وهما: أن تقع الجريمة من موظف عام، وأن تتعلق بممارسة أعمال الوظيفة أو بسببها.

أما الجرائم التي تقع من غير العاملين يشترط لانعقاد اختصاص الهيئة أن تستهدف الجريمة المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة ، كمثال قيام أحد الناس بالمساهمة مع الموظف العام في ارتكاب الجريمة بهدف المساس بسلامة الوظيفة، كما تختص بالكشف والتحري عن الجرائم، التي تقع من أحد الناس ولا يتم اشتراك الموظف العام، كعرض شخص ما رشوة على موظف عام قام برفضها.

والجدير بالذكر أن ما تقوم به هيئة الرقابة الادارية مجرد أعمال ادارية مختصة لا تختلط بالأعمال القضائية التي تباشرها سلطة التحقيق، فما تملكه الهيئة يتوقف عند احالة الأوراق الى جهة التحقيق المختصة. [1]

المطلب الثاني

دور ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد الاداري

أولا: نشأة وتشكيل ديوان المحاسبة في ليبيا والجهات الخاضعة لرقابته.

1- نشأته:

صدر القانون رقم 72 لسنة 1955 بإنشاء ديوان المحاسبة لولاية طرابلس ، كما أنشئ ديوان المحاسبة لولاية فزان عام 1956م، وصدر قانون رقم 1 لسنة 1956 بإنشاء ديوان المحاسبة لولاية برقة، وفي عام 1963 صدر قانون ديوان المحاسبة باعتباره هيئة مستقلة يتبع رئاسة الوزراء فمن صدور القانون رقم 79 لسنة 1975 تم إعادة انشاء ديوان المحاسبة ، ثم أدمج مع جهاز الرقابة الادارية عام 1986 تحت اسم الجهاز الشعب للمتابعة ، وأخيرا صدر القانون رقم 19 لسنة 2013 م بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة وتم تعديله بقانون رقم 24 لسنة 2013.

2- تشكيل ديوان المحاسبة في ليبيا:

جاء بنص المادة 4 من القانون 19 لسنة 2013م " يشكل ديوان المحاسبة من رئيس ووكيل أو أكثر وعدد كافٍ من الأعضاء والموظفين ويكون تعيين الرئيس والوكيل لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة".

وجاء بنص المادة 5 " يرأس الديوان شخصية مشهود لها بالكفاءة والنزاهة ويعين ويعفى من منصبه وتقبل استقالته بقرار من السلطة التشريعية ويعامل من حيث المرتب والمزايا معاملة الوزير"

3- الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة:

يمارس ديوان المحاسبة رقابته على الجهات التي حددتها المادة 3 من القانون رقم 19 لسنة 2013 وهي:

" مجلس الوزراء والوزارات وكافة الهيئات والمصالح والأجهزة العامة والمكاتب التابعة للدولة وما في حكمها والسفارات والقنصليات والبعثات الدبلوماسية الليبية بالخارج سواء نصت قوانينها على نظام خاص للمراجعة أو لم تنص ، وكذلك الشركات التي تساهم فيها الدولة أو المشروعات أو الهيئات أو المصالح والمؤسسات والأجهزة العامة بما لا يقل عن

(1) د. عياد محمد علي : المرجع السابق ص 206.

25% من راس مالها، أو تلك التي منحتها الحكومة امتياز استغلال مرفق عام أو مورد للثروة الطبيعية، وذلك دون اخلال بأي أحكام خاصة قد تنص عليها القوانين أو الاتفاقيات التي تبرم مع الحكومة تنفيذاً لها، وأيضا الجهات التي تتولى إدارة أموال التقاعد والتضامن وكذلك الهيئات والجهات التي تضمها الحكومة وتدعمها أو أي من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، والهيئات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام التي تشرف عليها الدولة أو تدعمها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، والنقابات العامة والأحزاب السياسية ويدخل في رقابته، المشروعات التي يحصل أصحابها على أعانات مباشرة من الدولة وعلى فروض منها، إذا اشترط عقد القرض اخضاعها إلى مراجعة الديوان، كذلك أي جهة أخرى يعهد فحصها ومراجعتها بقرار من السلطة التشريعية أو بطلب من الحكومة".

ثانيا: اختصاص ديوان المحاسبة الليبي:

الهدف الأساسي من نشأة الديوان تحقيق الرقابة على الأموال، العامة لحمايتها من الاختلاس والفساد واستخدامها في المجال المخصص لها، وكذلك تحقيق الخطط والبرامج الموضوعة للجهات الخاضعة لرقابته.[1]

تنص المادة 12 من قانون 19 لسنة 2013 عند مراجعة ايرادات الدولة على الجهاز أن يهتم : 1- بمراقبة تحصيل الايرادات والتأكيد من أنها حصلت وتم تزويدها للخزانة العامة، وأُدرجت في الحسابات الخاصة بها.

2- التحقق من مراعات القوانين المالية واللوائح المنفذة لها وتطبيقها تطبيقاً سليماً، وتوجيه النظر إلى ما قد يبدو له من أوجه النقص أو القصور فيها.

3- تطبيق الضوابط الرقابية التي تضمن بتحصيل الايرادات العامة، وكشف أي قصور في تحصيلها.

4- دراسة اللوائح والأنظمة المالية النافذة للتأكد من تطبيقها ومدى كفاءتها وصلاحيتها لضمان تحصيل الضرائب والرسوم وسائر الايرادات العامة الأخرى بما يتفق مع القوانين السارية.

وبخصوص المصروفات جاء بنص المادة 13 من القانون يختص الديوان بما يلي :

1- التثبت من أن جميع الاعتمادات قد صرفت في الأغراض التي خصصت لها وأن الصرف قد تم طبقا للقوانين واللوائح النافذة.

2- التحقق من أن جميع المدفوعات تدعمها وتؤيد صرفها مستندات صحيحة، والتأكد من أن المستندات والقسائم مطابقة للأرقام المدرجة بالحسابات.

3- تطبيق الضوابط الرقابية التي تمنع حدوث أي تجاوزات أو مخالفات عند الصرف.

4- التأكد من مراعاة جميع اللوائح والأنظمة الخاصة بالمخازن العامة وفروعها ومن سلامة تطبيقها ولفت النظر إلى ما قد يرى فيها من أوجه النقص أو العيب.

يتضح من النصوص السابقة أن الاختصاصات الممنوحة لديوان المحاسبة في ليبيا هي مهمة فحص ومراجعة الحسابات والقوائم المالية لجميع الهيئات التي تخضع لرقابته، وبحسب الطريقة التي يتحقق بها المحافظة على المال العام، وفي اطار القوانين والأنظمة المنظمة لعمل هذه الجهات.

(1) د. باسم نعيم عوض: الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات ،دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع مصر 2010 ص 316.

والجدير بالذكر أن الرقابة المالية التي يقوم بها الديوان تتمتع باستقلالية تامة عن السلطة التنفيذية، وذلك لتوفير بيئة مناسبة للاستمرار في تنفيذ الخطط والبرامج الرقابية، كما يتطلب ذلك من العاملين بالديوان الالتزام بالنزاهة والحياد التام، وهذه الاستقلالية مقررة للديوان بموجب الدستور.[1]

المطلب الثالث

دور هيئة مكافحة الفساد وفي مواجهة الفساد الإداري

تمهيد:

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تعتبر مؤسسة مستقلة، تطلع بمهام عدة بغرض ملاحقة الفساد، فيقوم بتقديم مقترحات لسياسة مكافحة الفساد، كمكافحة الفساد بواسطة التوعية والتثقيف لخلق المزيد من المعرفة بشأن ظواهر الفساد، القيام بالتحري عن الحالات التي من شأنها الفساد والانحراف الاداري وملاحقته، وذلك بالكشف والتحري عن مواطن جرائم الفساد، والعمل على مباشرة جمع الأدلة والمعلومات المرتبطة به.

أولا: أهداف الهيئة:

تتولى الهيئة محاربة الفساد في كل مواطنه، وهي في ذلك تتمتع بالاستقلال الاداري والمالي ولها ميزانيتها الخاصة، ومن أهم ما تهدف إليه: الوقاية من الفساد والحد من آثاره، وإحكام التشريعات عن طريق اعداد المقترحات التي من شأنها سد الثغرات التشريعية التي قد تؤدي إلى الفساد وكذلك وضع السياسات الفعالة للوقاية من الفساد، ووضع استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد، تفعيل دور منظمات المجتمع المدني المناهضة للفساد في التعريف بأثار الفساد على التنمية.[2]

ثانيا: اختصاصات هيئة مكافحة الفساد الليبية:

تنص المادة 3 من قانون انشاء الهيئة رقم 11 لسنة2014 على أن تباشر الهيئة اختصاصاتها وفقا لما يلي:

1- اعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد التي ترى الهيئة الحاجة إلى تعديلها واحالتها لمجلس هيئة مكافحة الفساد لدراستها.

2- مراجعة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والاقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والاطلاع على وضع الحكومة الليبية فيها، واقتراح الاجراءات المناسبة حيالها.

3- تلقي اقرارات الذمة المالية وفحصها وحفظها وطلب أي بيانات أو ايضاحات تتعلق بها من ذوي الشأن أو الجهات المختصة.

4- المساهمة في وضع الأسماء المضافة إلى قوائم الحراسة.

5- التنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة للعمل على استرداد الأموال الناتجة عن الفساد في الداخل والخارج.

---

(1) د. امين السيد لطفي: تقييم وتطوير دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والمحاسبة على الأموال العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع 2014 ص 50.

(2) عياد طاهر اسماعيل: دعم آليات المساءلة للحد من الفساد في القطاع العام الليبي بحث نشر في مجلة اقتصاديات شمال افريقيا جامعة حسيبة بنت بوعلي شلف الجزائر عدد(20) سنة 2019م ص 15.

6- القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد.

والملاحظ من بيان تعداد المشرع لاختصاصات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في ليبيا طبقا لما ورد بنصوص القانون رقم 11 لسنة 2014م، أن هناك قصور واضح من حيث مدى كفاية الاختصاصات الممنوحة للهيئة في مكافحة الفساد أو حتى الحد منه، وأهم أسباب القصور هو قصور دور الهيئة فقط على اعداد التقارير واقتراح الاجراءات وجمع البيانات التي تتعلق بالفساد، وبذلك يقتصر دورها على جميع الاستدلالات بالتحري والكشف عن جرائم الفساد، وبذلك منعها المشرع حتى من سلطة متابعة اجراءات التحقيق حول الجرائم التي قامت اليها بكشفها ، كذلك لم يضع القانون أي ضمانات تكفل الحماية لأعضاء الهيئة من أية تهديدات عند ممارستهم لأعمالهم في التحري والكشف عن جرائم الفساد.

الخاتمة:

وبعد أن انتهيت من البحث بعون الله وتوفيقه توصلت إلى النتائج الآتية:

أولا : من أهم الأسباب التي تؤدي إلى عرقلة التنمية الاقتصادية في المجتمع الفساد المالي والاداري ، لأنه بالدرجة الأولى يضعف الاستثمار ويمنع تدفق رؤوس الأموال الأجنبية والتي تسهم بأكبر درجة في النمو الاقتصادي.

ثانيا: ضعف النظام ، السياسي في الدولة يترتب عليه ضعف الادارة في مكافحة الفساد وبالتالي في خلق جو ملائم لنمو وترعرع الفساد داخل مؤسسات الدولة.

ثالثا: الدور الرقابي للأجهزة الرقابية في ليبيا محدود ولا يرقى إلى مستوى القضاء على الفساد أو الحد منه، لوجود ثغرات في تشكيل هذه الأجهزة ، وعدم منحها، الاختصاصات الكافية التي تيسر عليها القيام بدورها في مكافحة الفساد، علاوة على تبعية هذه الجهات الرقابية إلى سيطرة السلطة التنفيذية وبالتالي لا تتمتع باستقلالية تامة.

رابعا: ندرة ملاحقة الدولة للفساد ومرتكبيه يؤدي إلى تفاقم وزيادة ظاهرة الفساد في الجهاز الحكومي.

التوصيات:

أولا: ضرورة تحسين الأوضاع الاقتصادية للعاملين بالجهاز الاداري للدولة حتى يمكنهم تلبية احتياجاتهم المعيشية دونما حاجة إلى محاولات الحصول على سد الفجوة ما بين الدخل ومتطلبات الحياة عن طريق الرشوة والاختلاس.

ثانيا: تكثيف أجهزة الاعلام بالدولة مع البرامج التي من شأنها تنمية الوازع الديني والخلقي لدى فئة العاملين بالجهاز الاداري للدولة.

ثالثا: تفعيل دور الهيئات الرقابية من أجل النهوض بأعمالها في مكافحة الفساد، وذلك عن طريق تعديل التشريعات المنظمة لاختصاصات هذه الهيئات لمنحها المزيد من الاختصاص ومعالجة القصور في التشريعات المعمول بها الآن.

قائمة المراجع:

1- أمين السيد لطفي: تقييم وتطوير دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة المحاسبية على الأموال العامة الناشر الدار الجامعية للطباعة والنشر القاهرة 2014.

2- ابراهيم حامد طنطاوي: سلطات مأمور الضبط القضائي. دار التأليف القاهرة الطبعة الأولى 1993.

3- باسم نعيم عوض: الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية القاهرة 2010م.
4- حنان سالم: ثقافة الفساد في مصر(دراسة مقارنة للدول النامية) الناشر دار مصر للطباعة القاهرة 2003.
5- حسين احمد الطراونة: الرقابة الادارية الناشر دار الحامد للنشر والتوزيع 2013م.
6- سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الادارة (دراسة مقارنة) منشأة دار المعارف اسكندرية 2003.
7- عياد محمد علي: الفساد الحكومي في الدول النامية أسبابه وأثاره الاقتصادية والاجتماعية بحث نشر في مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية العدد(2) لسنة 2002م.
8- عياد طاهر اسماعيل: دعم آليات المساءلة للحد من الفساد في القطاع العام الليبي بحث نشر في مجلة اقتصاديات شمال افريقيا جامعة حسيبة بو علي شلف الجزائر عدد(20) لسنة 2019.
9- عبدالله طلبه: الرقابة الادارية على أعمال الادارة، الناشر جامعة حلب سوريا 1997.
10- أ. صالح عبدالقادر الربيعي؛ أ. مصباح عمر التائب. التنظيم القانوني للضبط الإداري في التشريع الليبي والنظم المقارنة. مجلة الحق للعلوم الشرعية والقانونية، 2019، 20-56.
11- محمد عياد الحلبي: الجرائم الواقعة على الأموال في القانون المقارن، الناشر مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع القاهرة 2010م.
12- محمد سعيد نمور: الجرائم الواقعة على الأموال الناشر دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة 2011.
13- محمد الشافي أبوراس: القانون الاداري ، الناشر دار النهضة العربية القاهرة2012م.
14- محمود شريف بسيوني: الجريمة المنظمة الطبعة الأولى دار الشروق القاهرة 2004م.
15- محمد بن مكرم بن منظور: لسان العرب دار صادر بيروت(بدون سنة نشر).
16- ناصر عبدالناصر: ظاهرة الفساد الناشر دار المدى دمشق 2002.
17- هاشم السيد: الفساد المالي والاداري الناشر دار الوتد قطر 2019م.