

الأفاق
جمعية الآفاق الليبية

مجلة الآفاق العلمية

مجلة علمية محكمة نصف سنوية تصدرها

جمعية الآفاق الليبية

للمعلومات الاقتصادية والمعرفة

المجلد الرابع . العدد الحادي عشر . الجزء الأول . أبريل 2024

رئيس هيئة التحرير

أ.د. محمد عبد الله أبو عون / جامعة طرابلس

هيئة التحرير	
أ.د. / لطفية علي الكميشي عضو / جامعة طرابلس	د. ابراهيم علي احمودة عضو / جامعة سبها
د. محمد فرج شقوف عضو / جامعة طرابلس	د. عبد الحميد إبراهيم معتوق عضو / جامعة طرابلس
رمضان ابو عجيلة سلامة عضو / جامعة طرابلس	أ. بثينة محمد حجازي العنقودي مراجع لغوي / جامعة طرابلس

الهيئة الاستشارية	
أ.د. خميس محمد الدربي عضو / جامعة طرابلس	أ.د. خيرى محمد العماري عضو / الأكاديمية الليبية
أ.د. / فريدة الامين المصري عضو / جامعة طرابلس	أ.د. مبروكة عمر محيريق عضو / الأكاديمية الليبية
أ.د. أبو بكر محمود الهوش جامعة ليبيا المفتوحة	أ.د. صالح سالم غنائم عضو / جامعة الزيتونة

كلمة العدد

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين والأنام سيدنا
محمد (صلى الله عليه وسلم)

تواصل مجلة الآفاق إصداراتها المنتظمة. ويسرنا أن نضع بين أيديكم العدد
الحادي عشر - الجزء الأول- والذي يحمل في ثناياه عدداً من الدراسات القيمة في
موضوعات متنوعة، وإن إدارة المجلة تغتتم الفرصة لتجدد دعوتها لكل الأساتذة
والباحثين والمتخصصين أن يثروا المجلة بأبحاثهم القيمة.

وإن شاء الله سنواصل السعي الى تحديث محتوى المجلة شكلاً ومضموناً
لتكون كل المواضيع المختارة مفيدة لكل شرائح القراء.

رئيس التحرير بالمجلة

جمعية الافاق الليبية

ص.ب: طرابلس - ليبيا

هواتف محمولة

مدار (0913816221)

ليبانا (0922158103)

الاشترك السنوي

- الأفراد والباحثين / 15 دينار ليبيا
- المؤسسات والهيئات ومرافق المعلومات / 20 دينار ليبيا
- ثمن النسخة خمس وعشرون ديناراً أو ما يعادلها بالعملات الموازية

أهم شروط النشر في مجلة الأفاق العلمية

- ❖ وقوع الموضوع ضمن اهتمامات المجلة العلمية المحكمة: ينبغي أن يختار الباحث المجلة التي تناسب مجال تخصصه.
- ❖ أهمية البحث أو الدراسة: من المهم أن يكون البحث المُراد نشره ذا أهمية في مجال التخصص التي يتبعه الباحث، وذلك في طليعة شروط النشر، والهدف نشر بحوث تحقق قيمة معرفية للقراء والباحثين.
- ❖ أصالة البحث أو الدراسة: المقصود بلفظة الأصالة أن يكون البحث جديداً، ولم يسبق لأحد نشره من قبل.
- ❖ وجود أهداف من البحث: تُعرف أهداف البحث على أنها الغايات التي يريجو الباحث بلوغها، ومن المهم أن تكون تلك الأهداف واضحة وقابلة للتحقيق.
- ❖ اختصار الموضوع في صفحات محددة: يلتزم الباحثين بعدد معين من الصفحات لكامل محتوى البحث، وفي ذلك يجب على الباحث أن يختار الدراسة فيما هو محدد.
- ❖ استخدام الوسائل الإحصائية الملائمة: بالنسبة للبحوث العملية أو الميدانية فإنها تتطلب اختيار الباحث مجموعة من المفردات من بين مجتمع الدراسات، ويطلق عليها عينة البحث.
- ❖ الإطار النظري المُنضبط: من المهم أن يصوغ الباحث لكل دراسة إطاراً نظرياً مُترابطاً وفقاً لموضوع البحث.
- ❖ جودة الفرضيات المصاغة: الفرضية عبارة عن توقعٌ لحل إشكالية البحث، وتُصاغ في ضوء معلومات أولية الباحث.

- ❖ استخدام مصادر مراجع مُلائمة وتوثيقها: ينبغي على الباحثين الراغبين اختيار مصادر ومراجع تُلائم طبيعة الدراسة.
- ❖ صحة ومنطقية النتائج: يُعتبر عنصر صحة ومنطقية النتائج التي يستنبطها الباحث من شروط النشر ذات الأهمية.
- ❖ الاشتراطات المظهرية: أن يرسل البحث الكترونياً، ويشترط أن يكون مكتوباً على برنامج (Ms.Word) وأن يكون حجم الخط (12) ونوعه (Simplified Arabic) على أن تكون المسافة بين الأسطر بقياس سطر واحد، وبالنسبة لهوامش الصفحة من الأعلى والأسفل ومن اليمين (2.5) ومن جهة اليسار (2)

قائمة المحتويات:

1	تخطيط الموارد البشرية ودورها في زيادة القدرة التنافسية لعينة من شركات القطاع الخاص في ليبيا د/ مصطفى علي القطيوي
28	أبعاد تقارير الادارة المالية وأثرها على اتخاذ القرار الاستراتيجي للاستثمار بالقطاع المصرفي الخاص دراسة ميدانية لمصرفي اليقين والنوران د. محمد ابوبكر امحمد بوكر
56	أبعاد إدارة المعرفة وأثرها على تحقيق التميز المؤسسي (دراسة ميدانية بصندوق التضامن الاجتماعي طرابلس) د. احمد الصادق معتوق الصادق
88	"التنافس في شعر محمود العوامي" من خلال ديوان (كوفية مخضبة) الشعلاء جمعة خلاصة
105	دور التقنيات الحديثة في المشروعات الصغيرة والمتوسطة وريادة الأعمال في التنمية المستدامة الدكتور محمد التليسي
125	مدى تطبيق ابعاد جودة الخدمات بمصلحة الضرائب من وجهة نظر المراجعين د. صالح المختار الأسود
162	واقع البحوث العلمية في جامعة طرابلس وارتباطها بالنمو الاقتصادي د. نعيمة إسماعيل حسين الدعيكي
195	المفاهيم الأساسية لنظام الاقتصاد الزراعي ليلى معمر أحمد دبروز
220	واقع إدارة الجودة الشاملة في مؤسسات التعليم العالي في ليبيا أ. حاتم امحمد عبد السلام عجاج / أ. صالح عبد العزيز عجاج / أ. ربيعة سعيد معمر
257	أهمية استراتيجية الإصلاح الاداري في الحد من الفساد عبد السلام يونس رحيل
288	دور كفاءة الموارد البشرية في تطوير أداء المؤسسة خليفة مصباح الورفلي - محرز مبروك الزائد

أهمية استراتيجية الإصلاح الإداري في الحد من الفساد دراسة تحليلية على واقع الفساد في الدولة الليبية

عبد السلام يونس رحيل / كلية الاقتصاد والعلوم السياسية / جامعة طرابلس

الملخص:

لو سلمنا بأن إي دراسة أكاديمية تهدف لأثبات حالة أو نفيها فالحالة الليبية لا تحتاج إلي جهد في الأثبات سواء كان الأمر يتعلق بتدني مستوى الجهاز الإداري أو تقشي ظاهرة الفساد فيه وهذا ما يؤكد الواقع والتقارير الدولية والدراسات العلمية. وتبقى استراتيجية الإصلاح الإداري التي يمكن إتباعها هي هدف الدراسة في التعرف على بيان مفهوم وأهمية الإصلاح الإداري وأهدافه وتوضيح محاوره وأهم المعوقات التي تقف عائق أمامه. واعتمدت الدراسة على المنهج الاستقرائي لملائمته مع أهداف الدراسة من خلال استقراء الدراسات والأدبيات السابقة وتتبع ما كتبه المتخصصين في موضوع الإصلاح الإداري. ويتضح أن أهم المعوقات التي تواجه عمليات الإصلاح الإداري في الدولة الليبية كانت قبل احداث 2011م هي عدم وجود استقرار اداري وعدم توفر إرادة سياسية للإصلاح بالرغم من سن التشريعات اللازمة لذلك. وبعد سنة 2011م كان الانقسام السياسي وانقسام مؤسسات الدولة. وتوصلت الدراسة إلى نتائج من أهمها: عدم وجود إرادة سياسة لردع هذه الظاهرة وكثرت القوانين وتناقضها وتعدد الأجهزة الرقابية وتداخل أختصاصاتها. وبناء على ما توصلت إليه توصي الدراسة بتفعيل معايير موضوعية في التوظيف وتوحيد الاختصاص وبناء نظام قانوني متميز لمكافحة الفساد مما يسهل إثبات جرائم الفساد بإيجاد ما يسمى بقرائن الإدانة يوكل لتطبيقه هيئة رقابية المستقلة.

الكلمات الافتتاحية: الفساد - إستراتيجية الإصلاح الإداري والتشريعي

Abstract:

If we accept that any academic study aims to prove or disprove a case, then the Libyan case requires no effort in proving, whether it relates to the low level of the administrative apparatus or the widespread phenomenon of corruption within it. This is confirmed by reality, international reports, and scientific studies. The administrative reform strategy that can be followed remains the objective of the study in identifying and clarifying the concept and importance of administrative reform, its objectives,

and clarifying its axes and the most important obstacles that stand in its way. The study relied on the inductive approach for its suitability to the study objectives through extrapolating previous studies and literature and tracing the writings of specialists on the subject of administrative reform. It becomes clear that the most significant obstacles facing the administrative reform process in the Libyan state before the events of 2011 were the lack of administrative stability and the lack of political will for reform, despite the enactment of the necessary legislation. After 2011, there was political division and the division of state institutions. The study reached the most important conclusions: the lack of political will to deter this phenomenon, the proliferation of contradictory laws, the multiplicity of oversight bodies, and the overlapping of their mandates. Based on its findings, the study recommends implementing objective recruitment standards, unifying jurisdiction, and establishing a distinct legal system to combat corruption. This will facilitate proving corruption crimes by creating what are called incriminating evidence, the implementation of which will be entrusted to an independent oversight body.

Opening remarks: Corruption – Administrative and legislative reform strategy

مقدمة:

مما لا شك فيه أن الركن الأساسي لبناء الدولة هو إصلاح جهازها الإداري فكلما أرتفع أداء هذا الجهاز كلما تحققت التنمية والاستقرار الإداري في الدولة وهذا بطبيعة الحال لن يتأتى إلا من خلال منظومة تشريعية فاعلة وأجهزة الرقابية تتمتع بمهنية عالية باعتبارها الركيزة الأساسية لضمان الشفافية ومكافحة الفساد.

وغنياً على البيان أن خطط التنمية ترتبط ارتباط وثيق بمدى التقدم المنجز في الإصلاح الإداري ولأن هذا الإصلاح هو هدف استراتيجي تضعه الدولة لتحقيق التنمية المستدامة لارتباط إصلاح جهازها الإداري بنجاح خطة التنمية وتحقيق النمو الاقتصادي. وبالمبحث في موضوع الإصلاح الإداري لابد من النظر إلى المؤسسات التشريعية وما يصدر عنها من تشريع فلا يمكن أن يكون هناك إصلاح وصلاح في الجهاز الإداري إذا لم يكن هناك إصلاح تشريعي يؤسس ويؤطر لهذا الإصلاح وهذا ما تتناوله هذه الدراسة مدى توافق التشريعات في الدولة

الليبية مع سياسات الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد في كل أجهزة الدولة وهو ما يؤكد الواقع والتقارير الدولية بالخصوص.

ولأن دراسة الإصلاح الإداري لا تكون ذات جدوى علمية ولا عملية إلا إذا غاصت في التشريعات والقوانين التي

شرعت لمحاربة الفساد ومدى أتساقها وتوافقها للحد من هذه الظاهرة كذلك من المهم دراسة آلية مكافحة من خلال الأجهزة الرقابية المختصة التي تسند إليها رقابة العمل والأداء في الجهاز الإداري للدولة.

أولا أهمية الدراسة:

تكتسب هذه الدراسة أهميتها العلمية في إنها من الدراسات القليلة جدا التي تتناول دور الإصلاح الإداري في الحد من الفساد الإداري على مستوى الدولة الليبية والتأكيد على دور الإصلاح الإداري في السياسات العامة للدولة من خلال السلوكيات السلبية التي يمارسها من يتقلد أعمال الوظيفة العامة واستغلال غياب تفعيل التشريعات والقوانين للمنفعة الخاصة بالإضافة الى ما تقدم فإن أهمية الدراسة تتلخص فيما يلي:

- 1- إعداد دراسة عن واقع ظاهرة الفساد الإداري والمالي في ليبيا.
- 2 - تحديد مسببات هذه الظاهرة والعناصر الرئيسية التي أدت إلى بروزها بشكل واضح.
- 3 - إبراز دور الإصلاح الإداري في الحد من الفساد.
- 4- مقارنة التشريع الليبي مع القانون المقارن فيما يخص مكافحة الفساد.

ثانيا: مشكلة الدراسة: تطرح هذه الدراسة مشكلة بحثية تتجسد في الحالة التي وصل إليها الجهاز الإداري في الدولة الليبية وما صاحبه من فساد انعكس سلبا على مجمل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وكذلك الحالة السياسية الامر الذي يفرض عرض المشكلة من جانب قانوني تشريعي لتكون عملية الإصلاح شاملة لكل الجوانب وعليه تتلخص في الإجابة على السؤال الرئيسي التالي:

* (هل بالإمكان تحقيق الإصلاح الإداري بتفعيل القوانين والتشريعات التي سنها المشرع الليبي بالخصوص)

وفي حالة وجود تشريعات نافذة بالخصوص السؤال...

* (ما مدى جودة التشريعات الليبية في تحقيق الإصلاح الإداري وردعها في الحد من تفشي ظاهرة الفساد)

ثالثاً منهج الدراسة: ستتبع هذه الدراسة المنهج الاستقرائي من خلال ما عرضه المختصين لاستراتيجية الإصلاح الإداري بما يخدم الأهداف التي تسعى إليها الدراسة والوصول الي أهمية الإصلاح الإداري في الحد من تفشي ظاهرة الفساد والرفع من عمل الجهاز الإداري للدولة والكشف عن أهم معوقاته وتوضيح المراحل والمحاور والاستراتيجيات التي يجب اتباعها من أجل إيصال الإشكالية المطروحة إلى الاستنتاج المعرفي الأكثر استيعاباً للعلم والمعرفة. وتوازياً مع المنهج الوصفي حيث يصف الظواهر الأجرمية كما هي ومن البديهي أن تقع الاستعانة بالقانون المقارن في البحث ذلك أن المقارنة شكلت مفصلاً من مفاصل الدراسة.

رابعاً أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على دور القوانين والتشريعات المنظمة للجهاز الإداري في الحد من أنتشار ظاهرة الفساد الإداري والمالي وذلك من خلال:

- 1- تحديد المعوقات التي تحد من تطبيق القوانين والتشريعات.
- 2- إظهار الثغرات الإجرائية في التشريعات التي تعيق عملية الإصلاح الإداري.
- 3- التركيز على أهمية الإصلاح الإداري وانعكاسه على نظام العمل في القطاع العام.
- 4- البحث في عملية الإصلاح التشريعي كأساس لعملية الإصلاح الإداري.

خامساً أسباب اختيار الموضوع:

* التدني الواضح في مرتبة الدولة الليبية في التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية المتخصصة في رصد حالات الفساد ومنها منظمة الشفافية الدولية.

* الترهل في الجهاز الإداري وتدني مستوى خدماته من أهم أسبابها تكدس العاملين بالإضافة تدني كفاءة الجهاز الإداري للدولة بسبب ضعف مستويات بعض القيادات الإدارية وعدم كفاءتها نظراً لضعف آليات الاختيار وضوابطه ومعاييرها.

* شيوع وبشكل لافت للنظر ظاهرة الرشوة واختلاس أموال الدولة واستغلال النفوذ في الوظائف القيادية والتي يتم شغلها عن طريق الاختيار دون النظر إلى المؤهلات أو الاختيار للكفاءات بعد أن أصبح المعيار الوحيد هو الولاء بدل من الكفاءة والفاعلية.

سادسا حدود الدراسة:

* **الحدود الزمنية:** وتتمثل في الفترة من نهاية السبعينات التي صاحبها إصدار العديد من التشريعات لتنظيم الوظيفة العامة وصيانة المال العام الي تاريخ إعداد هذه الدراسة سنة 2025م.

* **الحدود الموضوعية:** تركز الدراسة على القوانين التي صاغها المشرع الليبي لإصلاح الجهاز الإداري ومكافحة الفساد في الفترة المذكورة بالحدود الزمنية.

سابعا التأسيس العلمي والعملية لمصطلحات الدراسة

الإصلاح الإداري: هو مجموعة الجهود السياسية والإدارية الهادفة إلي دفع عجلة النمو والتنمية عبر إصلاح مكامن الخلل في عمل الأجهزة الإدارية لزيادة كفاءتها وفعاليتها.

الفساد: التعريف الاجرائي للفساد عرفه البعض (إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص) (ياسر الوائلي - 2006). وعرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه (إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة)

التشريع: هو مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة المختصة بذلك في الدولة والتشريع هو سن القوانين.

التجريم: هو إضفاء الحماية الجزائية على مصلحة معينة تعد من المصالح الاجتماعية التي تعبر لمصالح الجماعة وتتطوي المصالح الاجتماعية على المصالح الفردية التي في ثنائياها مصلحة عامة (أكرم إبراهيم، ص 39).ⁱⁱ . والتعريف الاجرائي للتجريم هو توجه المشرع لاعتبار فعل أو امتناع عن فعل ينص عليه النظام أو القانون ويترتب عليها عقوبة.ⁱⁱⁱ (احمد عبدالله بن سعود - 2008 م . ص 8)

الرشوة: هي الاتجار بأعمال الوظيفة أو الخدمة وتقتضض هذه الجريمة وجود طرفين " الراشي والمرتشني "

الاختلاس : هي أن يقوم الموظف بحيازة مالا بسبب وظيفته حيازة ناقصة فيقوم بتحويل هذه الحيازة الناقصة إلى حيازة كاملة وذلك بالظهور عليه بمظهر المالك لأنه خان الثقة التي أودعت فيه وليس بشرط أن يكون المال عاماً لأنه قد يكون مالياً خاصاً ولكنه سلم للموظف .

أستغلال النفوذ : كلمة النفوذ تعني السلطان والقوة وأستغلال النفوذ هو أحد أشكال الفساد كما يعرفها سامي جبارين، حيث يقوم الموظف العام، باستغلال نفوذه المستمد من وظيفته للتأثير على غيره من الموظفين للقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل يحقق مصلحة لشخص آخر (جبارين، سامي، 2006، ص1^٧) .

ثامنا الدراسات السابقة:

الدراسة الأولى: عائشة سليمان وأخرون(2023) مكافحة الفساد المالي في القانون

الليبي. ^٧

هدفت هذه الدراسة إلى معرفة الثغرات الإجرائية التي سهلت الالتفاف على القانون الليبي في ارتكاب الفساد مع معرفة دور مكافحة المشرع الليبي لهذه الظاهرة وتتمثل مشكلة البحث وفق ما أكدته منظمة الشفافية الدولية أن ليبيا أصبحت دولة حاضنة للفساد منذ عام 2011 وحتى 2022م فكثر الرشوة والمحسوبية وغسيل الأموال والتهرب الضريبي، حتى باتت ظاهرة الفساد المالي تنهش الاقتصاد الليبي وتضعف كيانه. سلكت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي بوصف الحالة الراهنة للفساد في ليبيا مع تحليل أسباب ذلك وكان من أهم النتائج إن السبب في استشراف الفساد هو افتقار الدولة لقوة فرض القانون والنظام والثغرات الموجودة في قانون مكافحة الفساد أدت إلي الكثير من عمليات الاحتيال والالتفاف على القانون وفساد القيادات العليا في الدولة كلّف الخزانة العامة مبالغ مالية طائلة وأكدت الدراسة بضرورة قيام الدولة بواجبها وضرورة سدّ الثغرات الإجرائية الموجودة من أجل الحد من الفساد الإداري والمالي ومكافحتها.

الدراسة الثانية عادل رمضان حيدر (2023) أسباب وآثار الفساد المالي والإداري في

ليبيا ^{٧٦}

تهدف الدراسة إلى التعرف على أسباب وآثار الفساد المالي والإداري في ليبيا حسب آخر الدراسات والتقارير. خلصت الدراسة إلى أن الأسباب القانونية والسياسية والاجتماعية

والاقتصادية لها دور كبير في انتشار الفساد في ليبيا وأن أشد الآثار هي الآثار القانونية والآثار الاقتصادية وأن مصطلح الفساد لم يعد يعبر عن مظاهره في الواقع الليبي وإنما يمكن إعادة تسميته بالنهب الممنهج وفقاً للمعلومات الواردة بالتقارير العامة بديوان المحاسبة من 2018 م إلى 2022م.

الدراسة الثالثة آمال محمد إمام المزوغي (2024)^{vii}

تهدف الدراسة للبحث في الأساس القانوني لنشأة الأجهزة العاملة حالياً في ليبيا وهي ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية وهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ويعالج أيضاً طبيعة عملها من حيث بيان الاختصاصات الأصلية لكل منها والاختصاصات المتداخلة فيما بينها وذلك وفق المنهج الوصفي لدراسة نشأة هذه الأجهزة والمنهج التحليلي والمقارن لتحليل النصوص القانونية التي تنظم عملها والمقارنة بينها. وكان من أهم نتائجها ان الأساس القانوني لأجهزة مكافحة الفساد واحد وهو السلطة التشريعية ولكن وحد الأساس لم تؤد في كل الأحوال الى وحد الاختصاص والتنظيم القانوني. كذلك تعدد أجهزة مكافحة الفساد ليس له مبرر قانوني مع تشابه وتداخل الاختصاص. ومن أهم توصياتها هي إعادة النظر في التشريعات التي تنظم هذه الأجهزة بما يرفع التعارض بينها.

الدراسة الرابعة عبدالسلام يونس رحيل (2014) دور القانون في الحد من الفساد الإداري^{viii}.

تهدف الدراسة في البحث عن أسباب تفشي الفساد في الدولة الليبية واستخدام المنهج الوصفي حيث يصف الظواهر الإجرامية كما هي وتمت الاستعانة بالقانون المقارن في البحث ذلك أن المقارنة شكلت مفصلاً من مفاصل الدراسة وكانت أهم نتائجها غياب سيادة القانون على القيادة السياسية حيث تفنقر الدولة الليبية للأطر القانونية العادلة والقضاء المستقل والأجهزة العدلية والرقابية والأمنية الخالية من الفساد كما موضح بالجدول بالإضافة إلي عدم الاستقرار المؤسسي والمكاني للبنى والأجهزة السياسية والإدارية على جميع المستويات وما صاحب ذلك من إهدار للمال العام وتشتيت للمسؤوليات وعدم إمكانية المحاسبة والمسائلة ومن أهم توصياتها بناء نظام قانوني متميز لمكافحة الفساد مما يسهل إثبات جرائم الفساد بإيجاد

ما يسمى بقرائن الإدانة والتي توضح أي زيادة غير مبررة في دخل الموظف العام تلاحظ من خلال مراقبة طريقة معيشته تعتبر قرينة على كسبه مال فاسد .

التعليق على الدراسات السابقة: أتقت كل الدراسات التي تم عرضها على تفشي ظاهرة الفساد بالدولة الليبية وكذلك على الأسباب التي أدت لها. وجاءت نتائجها متوافقة في أن التداخل والتناقض في القوانين التي شرعت لمحاربة الفساد وكثرة الأجهزة الرقابية بدون جدوى كذلك أتقت جميعها على إن من أهم الاليات التي توصي بها هي توحيد الاختصاص في محاربة الفساد عند جهاز واحد.

وتميزت الدراسة الحالية على غيرها في كونها جاءت تحليلية وتفصيلية للجرائم التي يرتكبها الموظف العام وتشكل جريمة وهي الرشوة وأستغلال النفوذ واختلاس المال العام. كذلك تميزها بتناولها بالإصلاح الإداري والتشريعي وعرضت الاستراتيجيات التي يمكنها إصلاح الجهاز الإداري.

تاسعا تقسيمات الدراسة: قسمت الدراسة الي مبحثين وخاتمة على النحو التالي:

المبحث الأول: ويتناول موضوع الإصلاح الإداري والتشريعي حيث تم أستعراض مفهوم الإصلاح الإداري وأهم معوقاته وأهم تجارب الدول في هذا الموضوع بالإضافة إلي مظاهر الفساد التي تناولتها الدراسة في الدولة الليبية والأسباب التي أدت لتفشي هذه الظاهرة وأختتم المبحث بالاستراتيجيات المقترحة لمقاومة الفساد.

المبحث الثاني: جاء بعنوان الإصلاح الإداري وتضمن الإجراءات الخاصة بمكافحة الفساد مع أستعراض القوانين التي شرعها المشرع الليبي بالخصوص في الجانب الإداري والجنائي كذلك جهود الرقابة في عملية الإصلاح.

وأخيرا كانت الخاتمة.. وتناولت المقارنة بين التشريع الليبي والاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد للتأكد من توافق واتساق ما شرعه المشرع الليبي مع القانون الدولي بالخصوص. وفي اخر الخاتمة جاءت النتائج التي توصلت اليها الدراسة والتوصيات التي توصي بها.

المبحث الأول: الإصلاح الإداري والتشريعي

أولاً: مفهوم الإصلاح الإداري:

الإصلاح الإداري وفقاً للتعريف الذي تبنته الأمم المتحدة في المؤتمر المنعقد عام 1971 في بريطانيا هو "حصيلة الجهود ذات الإعداد الخاص التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة في الدولة" (شلبي-2013-ص60) ويتضح من التعريف السابق إن الإصلاح الإداري هو جهد جماعي يحدث تغييرات هيكلية في الجهاز الإداري للدولة من خلال تهيئة البيئة التشريعية التي يركز عليها الجهاز الإداري ويهدف لما يلي:

- 1- الرفع من مستوى الجهاز الإداري وتحسين كفاءته وإنتاجيته.
- 2- الترشيد في الإنفاق من خلال تقليص العمالة الزائدة داخل الإدارات والتركيز على الكفاءات.
- 3- تسهيل الإجراءات الإدارية والابتعاد عن البيروقراطية في إصلاح الأنظمة المالية لتوفير الموارد.
- 4- التوجه نحو اللامركزية الإدارية والمشاركة في إدارة الشؤون العامة بين كل المناطق في البلاد.

ثانياً: مفهوم الإصلاح التشريعي:

من الصعب تحديد معنى جامع مانع للإصلاح التشريعي فلمصطلح أكثر من معنى ويبقى الحد الأدنى المتفق عليه لمفهوم الإصلاح التشريعي هو جودة مضمون القواعد التشريعية وتنقيتها وتحسينها بما يتفق مع الأوضاع القائمة في الدولة وهذا قد يتطلب مراجعة التشريعات القائمة وبلورة موضوعها وتصفية المنظومة التشريعية من القوانين التي لم تعد تخدم الصالح العام.

ثالثاً معوقات الإصلاح الإداري والتشريعي في الدولة الليبية:

- 1- عدم وجود الاستقرار السياسي والإداري: ينعكس سلبي على قدرة القيادة السياسية باتخاذ قرارات تكون مصيرية تؤدي إلى إصلاحات إدارية وتشريعية.

2- تفشي ظاهرة الفساد: تؤثر ظاهرة الفساد في تقييد الإرادة السياسية وتعتبر من أهم الأسباب الرئيسية لعرقلة عملية الإصلاح الإداري والتشريعي السبب أن تفعيل إجراءات الوقاية من جرائم الفساد من خلال إصلاح القوانين وخلق ثقافة سيادة القانون يمس بمصالح المتنفذين وخاصة منهم السياسيين وترفع عنهم الحصانة وتجعلهم ملاحقين للمساءلة على أفعالهم بالإضافة الي حرمانهم من المزايا الغير مشروعة التي تحصلوا عليها بالوضع القائم.

3- المحاصصة السياسية: من المعوقات الأساسية والتي أصبحت عرفاً عند السياسيين في الدولة الليبية هي عملية المحاصصة في شغل المناصب والادارات العامة وأصبحت عائقاً لكل من ينشد الإصلاح فانتفاء القيادات السياسية والإدارية لمناطقهم الجهوية وفق محاصصة مقبولة أدى إلى الاضرار بالمصلحة العامة بعد أن أصبحت التعيينات للوظائف القيادية وفقاً لمعيار الجهوية والقبيلة وليست بناء على مهارات وكفاءات وخبرة أفقد للمواطن ثقته في الإدارة وخلفت بما يسمى ظاهرة ترهل القيادات الإدارية والسياسية واصبح بقاء هذه الفئات في مناصبها لفترة طويلة عبئاً على الدولة وموطن من مواطن الفساد مقاوم لأي عملية إصلاح إداري او التشريعي.

4- غياب الإرادة السياسية: وجود إرادة سياسية لأحداث الإصلاح الإداري والتشريعي هو محور أي عملية تغيير في الدولة وعدم أدراك القيادة السياسية لهذه الأهمية يجعل من المستحيل القيام بأي نقلة نوعية في إصلاح النظام القانوني والإداري باعتبارها صاحبة السيادة في اتخاذ قرارات التغيير بالخصوص.

وأخيراً فإن أي عملية إصلاح إداري أو تشريعي لا يمكن أن يكتب له النجاح وتحقيق أهدافه إلا بعد اجراء عملية إصلاح سياسي شاملة يكون النظام القانوني والتشريعي لأن ارتباط السياسات التشريعية بالرؤى والتوجهات السياسية والنوايا الجدية في مكافحة الفساد بكل أنواعه هي البداية للإصلاح الإداري.

رابعا تجارب بعض الدول في الإصلاح الإداري:

*** تجربة الكويت:** جاءت الخطة الخماسية للكويت من 2009 إلى 2014 أساس عملية الإصلاح في دولة الكويت بعد أن قدمت حلولاً واضحة للمشكلات الموجودة على كافة الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وركزت في مجملها على إعادة هيكلة الأجهزة

الإدارية في الدولة والتقليل من عدد الوحدات الإدارية عبر فك التشابك في الاختصاصات بينها وإسناد مهمة العمل الواحدة إلى وحدة إدارية واحدة.

كذلك عمليات خفض الهياكل الوظيفية في القطاع الحكومي وتبسيط الإجراءات وإنشاء الحكومة الإلكترونية وتقديم الخدمات إلكترونياً والخدمات الأخرى الداعمة مثل البوابة الإلكترونية وإنشاء مركز البيانات للقطاع الحكومي، وتكليف القطاع الخاص بأداء بعض مهام القطاع الحكومي، وإنشاء مركز متخصص لإعداد القيادات الإدارية لإنشاء هيئة مكافحة الفساد، وإصدار قانون مكافحة الفساد وتفعيل الآليات المؤسسية لمكافحته بأشكاله، وتعزيز الشفافية بالشكل الذي يحسن موقع الكويت على مؤشر الشفافية العالمي، وتعزيز دور منظمات المجتمع المدني ودعم مبادراتها في التنمية بالتعاون مع الأجهزة المعنية. بالإضافة لكل هذا عملت دولة الكويت على دعم سياسات التخطيط والإحصاء من خلال تأسيس معهد متخصص في التخطيط والإحصاء وأيضاً عملت على نشر ثقافة التخطيط في المؤسسات الحكومية من خلال إعداد دليل للتخطيط على مستوى الدولة يتناول المنهجية والأدوات وكيفية تدريب القائمين على التخطيط بشكل مفصل، إضافة إلى إنشاء وحدات إدارية حكومية معنية بالتخطيط، وعملت على تطوير بنوك المعلومات الإحصائية والمؤشرات الاقتصادية المختلفة وجعلها متاحة عبر الإنترنت.

تجربة سنغافورة^{ix}: (عمر ملاعب - 2019 - ص 11). كان الإصلاح الإداري في سنغافورة منذ عام 1958 إذ اتخذ مسار الإصلاح فيها مساراً تراكمياً عبر السنين، وركز البرنامج على نقاط عدة أبرزها التركيز على الموظف وطاقاته وقدراته وليس الوظيفة، والعمل بنظرية القطاع الخاص لتحسين الاقتصاد، والاعتماد على العمالة الوطنية وقيام المشاركة بين الموظفين والمواطنين لإنجاز مشروعات خدمية، وإحداث مكتب لتلقي شكاوى المواطنين، وتطبيق عقوبات قاسية في مرتكبي الانحرافات الوظيفية، وإحداث جهاز إداري لمكافحة الفساد، وإعادة الهيكلة للأجهزة الحكومية كافة لفك التشابك وإنهاء الازدواجية وإنهاء المهام المتماثلة. وحصر المهمة بجهة واحدة.

خامسا مظاهر الفساد المالي ويتمثل أجه الفساد المالي فيما يلي:

1- المبالغة في صرف الميزانيات: ظهرت حالات صرف الميزانية العامة بطرق غير قانونية سواء عبر تجاوز الصلاحيات في الصرف في مخالفة صريحة للقانون المالي للدولة أو استخدام أموال مخصصة للطوارئ في غير محلها. أو من خلال إبرام عقود بمبالغ ضخمة بطريقة مباشرة أو بعيدة عن الشفافية في الاجراءات مما يؤكد أستغلال للنفوذ بوجود عقود حكومية مشبوهة تخدم مصالح شخصيات نافذة على حساب المال العام وهو ما أكده ديوان المحاسبة في تقاريره (2020- 2022) وكذلك هيئة الرقابة الإدارية في تقريرها لعام 2022م.

2- الرشوة وأستغلال النفوذ: الرشوة هي الاتجار بالخدمة العامة وتعتبر جريمة الرشوة من الجرائم الواقعة على واجبات الوظيفة العامة، وأنظمتها وأخلاقياتها وهي جرائم مرتكبة من قبل الموظفين العموميين من ذوي الاختصاص والصلاحيات، أثناء ممارستهم لواجباتهم ومهام وظيفتهم.(عبدالسلام رحيل - 2014 ص 86)

- أما جريمة أستغلال النفوذ فهي ما تسبغه الوظيفة على الموظف من سلطة تنشئ له نفوذا يجعل له مكانا متميزا فالدولة تسند هذه السلطة لتمكين الموظف العام من القيام بواجباته لخدمة الصالح العام فهي أمانة بين يديه يجب عليه أن يحسن استخدامها لتحقيق واجبات وظيفته وعليه أن يفعل هذا بكل نزاهة وحياد وأن لا يتوخى من خلالها تحقيق منفعة خاصة له أو لغيره من السلطة التي حولها له القانون. وأستغلال النفوذ يخالف هذا المبدأ والموظف الذي يقوم باستغلال الوظيفة يتخذ وظيفته وسيلة للكسب غير المشروع ويحقق أهدافه الخاصة على حساب المصلحة العامة وهذا يؤدي إلى ترهل الجهاز الاداري وشعور الأكثرية بالظلم وعدم الثقة بالدولة وموظفيها (عصام عبدالفتاح مطر - 2011 ص 270).^x

3- أختلاس المال العام: جريمة الاختلاس تعرف بأنها " تحويل الموظف لحيازته الناقصة للمال العام المسلم إليه بسبب وظيفته إلي حيازة كاملة والظهور عليه بمظهر المالك".^{xi}
عيفة محمد رضاء - 2009 ص 108

وبهذا يشمل الاختلاس كل نشاط مادي يقوم به الموظف يعبر من خلاله على نيته أتجاه المال الذي يحوزه لحساب غيره لتملكه. كما عرفه البعض بأنه سيطرة الموظف العام على مال مسلم إليه بسبب وظيفته وتوجيهه على غير الغرض المخصص له بما يحقق الاعتداء على

أهداف الإدارة العامة.^{xii} (نوفل على الدليمي - 2006 م ص 210) وبرزت هذه الجريمة بشكل لافت في عمليات التوريد وكذلك بما يعرف بالاعتمادات المستندية من خلال التحويلات المصرفية غير المشروع بعد أن استغل بعض المسؤولين الأدوات المصرفية لتهريب الأموال العامة إلى الخارج أو التصرف فيها خارج الأطر القانونية. وهو ما أكده ديوان المحاسبة في تقاريره السنوية.

4- تفشي ظاهرة الوساطة والمحسوبية: تتضح هذه الظاهرة بالتعيينات في الوظائف القيادية وكذلك في الجهاز الإداري التي أصبحت عرفاً للحكومات المتعاقبة من أبرز أوجه الفساد الإداري في ليبيا منذ 2011. بعد توسع الجهاز الحكومي بشكل هائل عبر توظيف أعداد كبيرة دون حاجة فعلية أو مراعاة لمعايير الكفاءة وإنما بناءً على الولاءات القبلية والجهوية حيث بلغ عدد الموظفين بالجهاز الإداري في الدولة بنهاية عام 2021 أكثر من 2,024,000 موظف بزيادة 244 ألف موظف عن العام السابق وحده. هذه الممارسات أضعفت أداء المؤسسات بوجود كوادر غير مؤهلة أو فائضة عن الحاجة، وحجبت الفرص عن أصحاب الكفاءة الحقيقيين.

سادسا أسباب تفشي الفساد في الدولة الليبية: لتفشي الفساد في الدولة الليبية عدة أسباب من أهمها ما يلي:

1- عدم وجود استقرار إداري: وفي هذا السياق جاء تقرير البنك الدولي ليؤكد تدني مستوى الإدارة في الدولة الليبية " تبعا للقياسات المتنوعة والخاصة بجودة أسلوب الإدارة تحتل ليبيا في الوقت الحالي مرتبة ضعيفة مقارنة بدول أخرى وتبرز ليبيا من بين مجموعة من البلدان كدولة تتميز بضعف إدارة أجهزة الحكم تعكس هذه المؤشرات بالطبع تصورات المنظمات الدولية كما تعكس الحقائق الفعلية والبيانات عن الفساد وكفاءة الحكومة كذلك واقع إدارة الحكم في البلد". وبالتالي كان لابد من أن تتعرض الإدارة الليبية إلى سلسلة من التقلبات حتى لا تستقر وتثبت على صورة ما، وكل ذلك بحجة محاربة غول " البيروقراطية"، ذلك الوهم الكبير عانت منه الإدارة الليبية عقودا طويلة ولعلنا في هذا الشأن لا نجد أكثر وضوحا بعرض الجدول التالي والذي يؤكد أن الهيكلية العامة للدولة قد تغيرت (12) مرة منذ سنة 1970 وحتى (2005).

جدول رقم (1) يوضح مؤشر الاستقرار في التقسيمات الإدارية الرئيسية والفرعية في ليبيا

خلال الفترة من (1950-2005)

السنة	التقسيمات الرئيسية	عدد التقسيمات	التقسيمات الفرعية
1951	ولايات	3	متصرفيات
1963	مقاطعات	10	متصرفيات
1970	محافظات	10	متصرفيات وبلديات
1975	بلديات	46	فروع بلدية
1979	بلديات	44	فروع بلدية
1980	بلديات	25	فروع بلدية
1984	بلديات	24	فروع بلدية
1986	بلديات	13	فروع بلدية
1990	بلديات	7	فروع بلدية
1992	مؤتمرات	1455	-
1995	مناطق	13	مؤتمرات
1998	شعبيات	26	مؤتمرات
2000	شعبيات	27	مؤتمرات
2005	شعبيات	33	مؤتمرات

المصدر: عبدالسلام رحيل -2014-ص192^{xiii}

2- عدم وجود الاستقرار التشريعي: من خلال المتتبع لحركة التشريع الليبي يلاحظ شيء غريب وهو ان التشريعات كلما كانت قديمة كانت أكثر وضوح واتساق من التشريعات الجديدة وهذا بطبيعة الحال ما يتناقض مع منطق الحداثة والذي يؤكد ان التشريعات كلما كانت حديثة تكون أكثر وضوح واتساق مع القوانين الأخرى بعدما استفادة من التطور المصاحب لصياغة التشريعات. فمن خلال استعراض النظام التشريعي الليبي وما صاحبه من إصدار للعديد من القوانين الإدارية والجنائية التي شرعت لتنظيم الإدارة العامة ولحماية المال العام ومحاربة جرائم الفساد التي تناولتها الدراسة , نلاحظ ما وصلت إليه الدولة الليبية من مستوى متدنّي أكدته التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية تؤكد بنقشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي , بعد أن

تبين بأن هناك فجوة بين التشريع والتنفيذ وهذا بطبيعة الحال ما يوجهنا إلي النظر للنظام السياسي القائم في الدولة قبل أحداث 2011م والذي نراه استثنائي بامتياز عن كل الأنظمة السياسية القائمة , نظام يستند على رؤى غير واقعية تتمثل في إسناد النظام القانوني على أساس رفض فكرة النيابة واستبعاد مبدأ التمثيل واقتصار الوظيفة التشريعية على المؤتمرات الشعبية الأساسية بمعنى أن الشعب هو من يصدر القوانين والتشريعات مما ترتب عليه غياب دستور للدولة نتج عن هذا الوضع عدم وجود ناظم للعملية التشريعية وبالتالي عدم خلق نوع من الجمود النسبي للقاعدة الدستورية اللازمة لضمان الاستقرار للتشريعات والقوانين وهو ما يعد عنصر من عناصر الدولة القانونية .

وجاءت أحداث فبراير 2011 بتغول السلطة التشريعية على السلطات الأخرى منذ انتخاب المؤتمر الوطني بتدخلها السافر في اختصاصات عمل أول الحكومة كذلك بإصدار تشريعات يشوبها القصور والتناقض وأخرى تختص باقتراحها السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية مما خلق نوع من الفوضى التشريعية انعكست سلبا على أداء السلطة التنفيذية وكذلك القضائية وهو ما يمارسه مجلس النواب حتى الان دون احترام للفصل بين السلطات وهو أساس بناء الدولة المدنية.

والجدير بالذكر أن هذا الأمر يجعل من الصعوبة بمكان البحث في موضوع مكافحة الفساد لعدم انتظام المنظومة التشريعية في الدولة وفي ذات الوقت يجعل من السهل إثبات خلل في النظام القانوني ترتب عليه تقشي ظاهرة الفساد إذا ما نظرنا الى أن هذه الدراسة البحثية تسعى لإثبات أو نفي مشكلة يعاني منها المجتمع الليبي وهذا بطبيعة الحال هو الأساس التي تستند عليه الدراسات الأكاديمية. وبعيدا عن هذا وذاك وليستقيم الحال بتوفر الأسباب الموضوعية لهذه الدراسة فإن الأمر يتطلب من الباحث أن ينشأ عن هذا الجدل من خلال دراسة ما هو موجود من تشريعات شرعها المشرع الليبي لموجهة جرائم الفساد باعتبار إن الفساد يشكل ظاهرة إجرامية أو سلوك منحرف عن قواعد السلوك الاجتماعي السائدة في المجتمع . ومن هنا يأتي دور القانون في إضفاء الوصف على كل فعل يشكل تلك الظاهرة , فإذا ما تطابق الفعل مع نص تجريمي فإننا سنكون أمام جريمة يعاقب عليها القانون وبذلك فإن الفساد يعد ظاهرة من حيث الظهور وجريمة من حيث السلوك المخالف للنصوص القانون.

سابعا استراتيجيات مقاومة الفساد الإداري: من أهم الاستراتيجيات ما يلي: ^{xiv} (عامر الكبيسي - 2009 . ص175).

أ. الإستراتيجية السياسية : ويرى أصحابها بأن مقاومة الفساد تتجح في ظل إقامة النظام الديمقراطي بموصافاته العصرية وتداول السلطة عن طريق الانتخابات والفصل بين السلطات الثلاث واحترام حقوق الإنسان وأعتاد الشفافية والمساءلة والرقابة ... إلا أن المنتقدين لهذه الرؤية يرون صعوبة تطبيق الديمقراطية بالمفهوم الغربي المتحيز في كثير من بلدان العالم النامي لاختلاف الظروف البيئية وعدم توفر النضج السياسي، كما أن الديمقراطية فشلت في أستئصال الفساد في بعض دول العالم الصناعي وتحولت إلى مدخل لممارسة الفساد .

ب. الإستراتيجية الاقتصادية : ويرى أصحابها أن الفقر وتدني مستويات الدخل وسوء الأوضاع المعيشية تساعد على إشاعة الفساد بأشكاله المختلفة، ويرى المنتقدين لهذه الرؤية أن الرخاء والرفاهية قد تؤدي إلى إختلال القيم الإيجابية (مثل النزاهة والصبر والتشف) في المجتمعات النامية ويحل محلها ثقافة الكسب السريع والإستمتاع بملذات الحياة وتزايد معدلات الإستهلاك للسلع الكمالية والترفيهية، وهذا ما يفسر شيوع الفساد في المجتمعات المتطورة إقتصادياً وبين الفئات التي تمتلك رؤوس الأموال الكبيرة ومواقع القوة والنفوذ، حيث تقوم الطبقة الرأسمالية بالسيطرة على السلطة وتوظيف أموالها وتحويل الدولة إلى سوق لاستثماراتها.

ج. الإستراتيجية الإدارية والحكمانية : وتعني الحكمانية إقامة نظم بديلة لتفرد الحكومات وسلطاتها في إدارة جميع شؤون المجتمعات وتهميشها القطاع الخاص، وللقطاع التطوعي ولمنظمات المجتمع المدني، وخاصةً أن كثير من النظم الشمولية تضخمت هيكلها وكوادرها وموازنتها السنوية وهذا ما حدث في الدولة الليبية، وتدنى أدائها وفقدت ثقة المواطنين بنزاهتها وتقوم الحكمانية بتخفيف أعباء الحكومة ونقل الكثير من مهامها المتعلقة بإدارة المؤسسات الإقتصادية للقطاع الخاص والقطاع التعاوني والتطوعي لكي تتفرغ الدولة لمسؤولياتها السيادية الكبرى وكل ذلك سيؤدي إلى الحد من الفساد. إلا أن هذه النظرة المثالية لم تتجح في دول العالم الثالث لأن الفساد أخذ يلتف حول الأنظمة وأصبح ذوي النفوذ هم المحتكرين للموارد والمناقصات، ويقومون بإنشاء الشركات بأسماء أقاربهم وأصدقائهم ويتم ترسية المشاريع عليها دون مراعاة لضوابط الكفاءة، الأمر الذي يعني أن التخصيص مجرد شعار وشكل وهمي ولا

يرتقي لمستوى كفاءة القطاع الخاص في الدول المتقدمة، وهذا بدوره يسهم في نشر الفساد الإداري ويسبب الكثير من صور الفساد.

د. الإستراتيجية الأمنية والقضائية: ويدعو أنصار هذه الإستراتيجية إلى تفعيل دور الأجهزة الأمنية والمحاكم وهيئات الإدعاء العام وتعديل القوانين القديمة لتجريم الفساد وإسترجاع الأموال التي تنهب بغير وجه حق إلا أن المنتقدين لهذه الإستراتيجية يرون أن الترهيب من ممارسة الفساد قد يساء إستخدامه وهذا قد يؤدي إلى البلبلة وإثارة الذعر من خلال نشر الفضائح والمبالغة وتصفية الحسابات الشخصية وتشويه سمعة بعض القيادات بالأجهزة الحكومية، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف هيبة تلك الأجهزة وهيبة النظام السياسي ككل. كما أن البعض يخشى من تحالف بعض شرائح المفسدين مع أعضاء هذه الجهات الأمنية والقضائية واختراق الجماعات المدنية والإصلاحية، الأمر الذي يؤدي لتشويه سمعة بعض صغار الموظفين وعدم وقوع الكبار النافذين في يد العدالة.

ويتضح مما سبق أن لكل إستراتيجية محاسن ومساوئ وعلى كل دولة أن تضع لنفسها إستراتيجية تتناسب مع خصائصها وبيئتها المحلية، وقد تكون الإستراتيجية شاملة ومتضمنة لتوجهات الرؤية السياسية والإقتصادية والإدارية والأمنية والقضائية للدولة .

المبحث الثاني

الإصلاح الإداري والتشريعي في الدولة الليبية

شرعت ليبيا منذ نهاية السبعينات من القرن العشرين في إعادة هيكلة نظامها الإداري والاقتصادي، وفي التحول التدريجي من نظام تسيطر فيه الدولة سيطرة شبه كاملة على النشاط الاقتصادي إلى نظام يسمح تدريجياً للقطاع الخاص بالعودة للقيام بدور مهم في النظام الاقتصادي. ولقد بدأت تلك التغييرات بصورة بطيئة ومترددة ثم أكتسبت زخماً قوياً في السنوات الأخيرة، خاصة بعد حل أزمة لوكربي ورفع الحصار الاقتصادي عن ليبيا وتحسن علاقاتها مع البلدان الغربية وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية. وتسارعت عملية إصدار التشريعات المنظمة للنشاط الاقتصادي والمشجعة للاستثمار في الاقتصاد الوطني، وتوالت الندوات والمؤتمرات حول السياسات الاقتصادية. كان من الحتمي أن تؤدي هذه التغييرات إلى بروز أستحقاقات جديدة أمام الدولة الليبية تتطلب المزيد من التحولات الجوهرية في الجهاز

الإداري والنظام التشريعي يتفق مع طبيعة النشاط الاقتصادي المنشود. وأهم هذه المشاكل قدرة الدولة على إدارة عملية التحول وتوجيهها على المستوى الكلي، والسيطرة على الفساد المالي والإداري المصاحب لعمليات التحول وهذا يعني أن نجاح عمليات الإصلاح الإداري والاقتصادي في ليبيا تستلزم تطوير القدرات المؤسسية للدولة وتعزيز دورها في ضبط هذه العمليات وتنظيمها، إلى جانب تأسيس مستوى عال من الشفافية والمساءلة للسيطرة على الفساد المالي والإداري. الأمر الذي ترتب عليه إصدار العديد من التشريعات التي تنظم الجهاز الإداري وردع مظاهر الفساد التي بدأت تظهر في تلك الفترة. وفيما يلي نلخص هذه المحاولة في جزئين الأول يختص بالتشريعات الجنائية لمواجهة جرم الفساد والثاني يختص بتنظيم الجهاز الإداري والوظيفة في الدولة.

أولا الإجراءات الخاصة بمكافحة الفساد: إن دراسة الإطار التشريعي والمؤسسي لمكافحة ظاهرة الفساد في ليبيا ينطلق من خلال تحليل ومعالجة القواعد القانونية التي وضعها المشرع الليبي لمكافحة الفساد في الإدارة العامة والواردة في التشريعات الجنائية والتشريعات الإدارية والتنظيمية وخاصة تلك القواعد الواردة في قانون الجرائم الاقتصادية والعقوبات وقانون التطهير وقانون من أين لك هذا. وكذلك البحث في تحديد المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد من خلال توضيح مهام وأختصاصات كل مؤسسة فيما يتعلق بهذه الظاهرة ورصد أوجه التعارض والقصور في تلك المهام ومنها الأجهزة الإدارية والسلطة القضائية وجهاز الرقابة .

1- قانون رقم (2) لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية:

وتتمثل الحماية الخاصة التي أولاها المشرع للمال العام في العديد من القوانين سيتم استعراضها لاحقا ومن هذه القوانين قانون الجرائم الاقتصادية , حيث قرر المشرع في الفصل الأول من هذا القانون في كل من المادة الأولى والمادة الثالثة أن الاموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن جاء وجرم كافة الأفعال التي من شأنها الاعتداء على الاموال العامة أو عدم المحافظة عليها وصيانتها أو الأضرار بالمنفعة العامة التي خصصت من أجلها . بل أنه ذهب أبعد من ذلك ووسع من نطاق التجريم حيث أستحدث طائفة جديدة من الجرائم العمدية والخطيئة التي لم تكن في السابق إلا مجرد أخطاء مدنية أو إدارية كما أنه شدد من العقوبات الجنائية حيث لم يسمح للقاضي باستعمال وسائل الرأفة والتخفيف المعروفة كوقف تنفيذ العقوبة أو مراعاة الظروف المخففة . (عبدالرحمن محمد بوتوته- 1981م

ص283^{xv}) وتتص المادة الرابعة من القانون المذكور على عقوبة الإعدام أو السجن المؤبد كل من خرب عمدا بأية وسيلة المنشآت النفطية أو إحدى ملحقاتها أو أية منشأة عامة . كما أن المادة الثامنة منه تعاقب بالسجن كل موظف عام إذا أخل بواجباته أو تراخى في القيام بها وتسبب عن ذلك تخريب تلك المنشأة. بالنظر إلى أحكام الفصل الثالث من قانون الجرائم الاقتصادية نجد إن المشرع قد صنف جرائم الاموال العامة إلى طائفتين الأولى يمكن أن ترتكب دون أن تكون للوظيفة العامة أية علاقة بها من حيث المسؤولية الجنائية والطائفة الثانية فهي تلك التي لها علاقة بالموظف العام ومن في حكمه.

2- قانون من أين لك هذا: ^{xvi} سبق القول إن الأساليب التقليدية في مكافحة الجريمة لم تجد نفعا في مكافحة الفساد، بالنظر لخصوصية هذه الجريمة المرتكبة من قبل أشخاص يتمكنون من محو أثارها باستخدام صلاحياتهم القانونية أو علاقاتهم ونفوذهم الاجتماعي والسياسي. ولذا وجب إيجاد نظام قانوني بديل لمعالجة هذه الظاهرة الإجرامية ومن الأنظمة القانونية الفعالة قانون من أين لك هذا، فيما إذا أحسن تطبيقه، وأفضل جهة لتطبيقه هي الهيئة الرقابية المستقلة وقد صدر مثل هذا القانون في عدد من الدول ومنها ليبيا وهو القانون رقم (3) لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا ولكن إيكال أمر تنفيذه للسلطات التنفيذية في جزء منه أدى إلى تعطيله من الناحية الواقعية . فقد تضمن هذا القانون على عشرة مواد كانت نصت المادة الأولى "لا يجوز لأي شخص أن يكتسب مالا أو منفعة أو مزية مادية أو معنوية بطريقة غير مشروعة، ويعتبر الكسب غير مشروع إذا كان مصدره المحاباة أو التهديد أو مخالفة القانون أو إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة أو المكانة أو التأثير أو كان مجهول المصدر أو السبب أو لا يتناسب مع الموارد المشروعة أما ما يخص أستغلال الوظيفة فقد عالجها هذا القانون في المادة الثالثة حيث نصت : "لا يجوز لأي شخص أن يستغل وظيفته أو مهنته أو مكانته أو تأثيره في تخويف الغير أو التأثير عليهم أو إرغام القائمين على تنفيذ القوانين على القيام بعمل مخالف لها أو إيهامهم بأنه لا يخضع للقانون .

3- قانون رقم (10) لسنة 1993م بشأن التطهير. ^{xvii} ويعتبر من أقوى القوانين التي شرعها المشرع الليبي من حيث الردع والزجر في حفظه للمال العام حيث نص قانون رقم (10) لسنة 1993م بشأن التطهير لتشمل أحكامه كل من يتولى وظيفة قيادية في الدولة أو عمالاً عاماً أو له صفة عامة ولهذه الوظيفة، أو العمل، أو الصفة صلة بإعطاء القرار الإداري

أو المالي ذات شأن وحظوة. وذلك بهدف وضع رقابة على تصرفات أي من هؤلاء ومساءلته عن كل ما يحصل عليه من مال لنفسه أو لغيره دون وجه حق أو نتيجة لسلوك مخالف لأحكام قانون جزائي أو للأخلاق العامة أو بسبب أستغلال الوظيفة أو الصفة أو المركز، وعن كل زيادة في ثروته أو ثروة زوجه أو أولاده القاصرين ولا تتناسب مع مواردهم المالية وفيما يلي توضيح لما سبق بيانه :

*** السريان على الأشخاص :** يخضع لأحكام هذا القانون أمناء وأعضاء اللجان الشعبية وأمناء وأعضاء أمانات المؤتمرات والقضاة وأعضاء النيابة ومكتب الإيداع الشعبي وغيرهم من أعضاء الهيئات القضائية في المحكمة العليا ومحكمة الشعب والمحاكم الأخرى وكذلك المحامون ومحررو العقود والأطباء والمحكمون والخبراء والمترجمون والضباط وأفراد الشعب المسلح والشرطة وحرس الجمارك والحرس البلدي وجهاز التفتيش الزراعي وغيرهم ممن لهم صفة الضبط القضائي والعاملون بالهيئات العامة والخاصة ذات النفع العام والمؤسسات والشركات المملوكة كلياً أو جزئياً للدولة والشركات والمنشآت التي طبقت بشأنها مقولة شركاء لا أجراء وكذلك أي موظف عام أو مكلف بخدمة عامة داخل ليبيا أو خارجها بصفة دائمة أو مؤقتة بمقابل أو بدون مقابل. كما يخضع لأحكام هذا القانون من أدعى أو يحاول التأثير على الجهات المذكورة سابقاً أو تدخل في أعمالها أو توسط لديها أو مارس نشاطاً ضاراً باقتصاد المجتمع كالتهرب من دفع الضرائب والرسوم والمضاربة بالعملة والاتجار بالسلع الأساسية وغيرها من الأنشطة الاقتصادية المحظور مزاولتها قانوناً. كما يخضع لأحكام هذا القانون كل من يحمل ترخيصاً لمزاولة مهنة أو حرفة أو صناعة أو عمل سواء كان بمفرده أو ضمن تشاركيه وكذلك من يزاول أي نشاط اقتصادي بدون ترخيص.(المادة الأولى)

*** الأموال العامة:** (المادة الثانية) الأموال العامة مصنونة ولها حرمتها فلا يجوز المساس بها أو تملكها أو استعمالها أو استغلالها أو الانتفاع بها إلا وفقاً للقانون. ونصت (المادة الثالثة) يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون الأموال المملوكة أو الخاضعة لإدارة أو إشراف اللجان الشعبية العامة أو المؤسسات العامة أو المصالح والأجهزة القائمة بذاتها أو المشروعات أو المؤتمرات أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط المهنية أو الهيئات العامة والخاصة ذات النفع العام أو النوادي أو الشركات أو المنشآت المملوكة بالكامل لإحدى

الجهات المذكورة أو التي تساهم في رأسمالها وكذلك الوحدات الاقتصادية على اعتبار أموالها من الأموال العامة.

*** واجبات المخاطب بالقانون :** على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم خلال ستين يوماً من تاريخ تعيينه أو توليه وظيفة وخدمة عامة إقراراً عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر على النموذج المعد لذلك يبين فيه ما يكون له أو لهم في هذا التاريخ من أموال ثابتة ومنقولة وكذلك ما عليه أو عليهم من التزامات مالية ويسري حكم الفقرة السابقة على الموجودين في الخدمة وقت العمل بهذا القانون .

*** الجريمة :**(المادة السادسة) يعد سرقة وكسباً غير مشروع كل مال أو عمولة حصل عليها أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلاله لمكانته أو إساءة سلطات وظيفته أو بسبب المحاباة أو التهديد أو التأثير سواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر أو كان الكسب ناتجاً عن المضاربة بالعملة أو المتاجرة بالسلع الأساسية أو ممارسة نشاط محظور قانوناً. كما يعد سرقة وكسباً غير مشروع كل زيادة تطراً على الذمة المالية بعد تولي الوظيفة أو قيام الصفة متى كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع موارده أو موارد زوجه أو أولاده القصر وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها. وتعتبر سرقة وكسباً غير مشروع كل مال أو منفعة مادية حصل عليها أي شخص عن طريق اشتراكه أو تواطئه مع أي ممن تسري في شأنهم أحكام هذا القانون.

وأخيراً تبين مما سبق إن المشرع قد أختص المال العام بقواعد خاصة واستثنائية وقرر لها امتيازات معينة في نصوص القانون المدني والإداري والجنائي. وتم التركيز في هذا الجانب على شرح النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة وتم التطرق إلى أهم القوانين التي شرعها المشرع الليبي في تنظيم المال العام.

ثانياً الإجراءات الخاصة بتنظيم الإصلاح الإداري: شرع المشرع الليبي العديد من القوانين التي تختص بتنظيم الوظيفة العامة وحماية الإدارة العامة من جرائم الفساد ومن أهمها قانون رقم (6) لسنة 1986 بشأن تجريم الوساطة والمحسوبية وقانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م والذي ألغى بقانون علاقات العمل.

***-قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م:**

وهو التشريع الرئيسي للوظيفة العامة في ليبيا بعد أن تبين بأن هناك قصور في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م ولا يفي بمقتضيات الواقع الجديد ومن هذا الأساس أُنتق من قانون علاقات العمل الجديد مبدأ الجدارة في تولى الوظائف العامة بما يعنيه من تقرير صلاحية الأكثر كفاءة وجدارة لشغل الوظيفة العامة ممن يتم الاختيار بينهم وذلك حسب الشروط العامة والمجردة التي نص عليها المشرع بهذا الشأن في قانون الخدمة المدنية مما يحقق المصلحة العامة من جهة , ويترجم مبدأ تكافؤ الفرص من جهة أخرى وقد أعتق المشرع الليبي مبدأ الجدارة في تولى الوظائف العامة وبعد إلغاء قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م وبصدور قانون العمل رقم 12 لسنة 2010م جاء مفهوم الموظف العام في نص المادة الخامسة منه على أن الموظف هو كل من يشغل إحدى الوظائف بملاك الوحدة الإدارية حيث قام على ثلاث أسس وهي :

الأول: الإبقاء على القواعد الأصولية التي استمرت في التطبيق السابق كتراتب قانوني يثري التنظيم الجديد ولا يعرقل حركته.

الثاني: إطلاق الطاقات البشرية في التنظيم القانوني للوظيفة العامة لتتواكب مع ما صار الجهاز الإداري للدولة من مسؤوليات ومهام جديدة تزايدة واتسعت مع حركة التنمية الشاملة.

*** الواجبات الوظيفية وفق قانون علاقات العمل الليبي :** ينص القانون على واجب عام للموظف يتمثل في تنفيذ جميع القوانين واللوائح والتعليمات المنظمة لقيامه بمهام وظيفته أو ما يتصل بها , وأن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يحافظ على مواعيد العمل الرسمية وأن يخصص وقت العمل لأداء واجبات الوظيفة وأن عدم الالتزام بهذا يشكل مخالفة تأديبية تستوجب مساءلة الموظف بعقوبة تتناسب مع المخالفة , وكذلك إن يحول عند قيامه بوظيفته دون وقوع مخالفة للقوانين واللوائح والنظم السارية , وأن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلحا يتفق والاحترام الواجب , وأن يراعي أحكام القوانين واللوائح المالية ويتجنب مخالفتها والإهمال في تنفيذها.

*** المحظورات على الموظف العام في قانون علاقات العمل :** جاء هذا القانون على مبدأ عام في المحظورات التي يتعين على الموظف العام اجتنابها وهو أنه " يحظر على الموظف بالذات أو بالواسطة إن يقوم بأي عمل من الأعمال المحظورة أو المحرمة بمقتضى القوانين واللوائح أو الأنظمة المعمول بها ثم. لا يجوز للموظف القيام بالعمل لدى الغير سواء بمقابل أو بدونه دون الحصول على إذن من جهة عمله الأصلية. ولا يجوز للموظف قبول هدايا أو غيرها بأية صفة كانت لقاء قيامه بواجباته.

*** الوساطة والمحسوبية :** يحظر على الموظف ارتكاب أي فعل من أفعال الوساطة والمحسوبية أو استغلال وظيفته للحصول على منفعة له أو لغيره.

تلك إذا هي بعض المعالم التي شملها التنظيم الجديد للوظيفة العامة في ليبيا بما يتوافر من مكونات تنظيمها من عناصر التوازن الدقيق أراها المشرع الليبي أن تكون أداة صالحة لتمكين الجهاز الإداري من الاضطلاع بدوره في مرحلة يتحمل فيها مسؤولياته.

وبناءً على ما سبق يمكن القول إن إصلاح الجهاز الإداري لن يكون إلا بإصلاح الوظيفة في ليبيا على اعتبارها تكليف وليست تشريف وليس الهدف من عملية التوظيف هي الارتزاق وإنما الهدف والغاية هي إيجاد طائفة من الأشخاص ذوي المؤهلات والكفاءات والخلق القويم والحس الوطني، تتولى تسيير المرافق العامة في المجتمع وتنفيذ أهدافه وتوجهاته وتحقيق غاياته في أقصر وقت ممكن وبأقل التكاليف . فالوظيفة العامة هي خدمة وطنية تناط بشاغلها مجموعة من الواجبات يتعين عليه الالتزام بها وعدم الخروج عنها سواء كانت التزامات إيجابية بأداء عمل معين أو سلبية بالامتناع عن عمل معين . ولهذا نجد إن التشريعات الليبية قد عالجت جرائم تقوم على صفة الموظف العام وشددت العقوبة بناء على الصفة كجرائم الرشوة وأختلاس المال العام وهذا يرجع إلى كون الموظف العام يمارس جزء من السلطة العامة وهذه المكانة تضعه في مركز أسمى من المواطن العادي حيث يكون موضع ثقة المتعاملين معه ولذلك يخشى أن ينحرف في استعمال سلطته .

ثالثا النظام الإجرائي لمكافحة الفساد:

1- الأجهزة الرقابية في التشريع الليبي: من خصائص نظام الرقابة على الإدارة العامة في ليبيا كثرة الأجهزة الرقابية وتداخل أختصاصاتها وهذا ما تم تأكيده في السابق. ولا

شك إن وجود هذه الأجهزة بهذا الكم والكيف قد ساهم في إرباك الإدارة الليبية وجعل جل عملها إعداد الرود على أستفسارات هذه الأجهزة والأستعداد لمروها على الإدارات العامة بالإضافة إلى أن الواقعة الواحدة يتم فيها أكثر من تحقيق من هذه الجهات دون تنسيق بينها وما ينتج عن ذلك من أضرار من حيث تشتت الجهود وعدم الوصول إلي نتيجة واحدة محددة ويتم هذا كله على حساب العمل الإداري المطلوب تأديته بصورة يومية من ناحية وما هو مطلوب تحقيقه من هذه الأجهزة من ناحية أخرى. ومن هذه الأجهزة التي تتمتع بأختصاص جنائي منصوص عليه في قانون إنشائها.

أ- الأختصاص بتحقيق المخالفات المالية في التشريع الليبي: تعاقبت على تنظيم قواعد الاختصاص بتحقيق المخالفات المالية في القانون الليبي عدة نصوص تشريعية قد يبدو ولأول وهلة إن هناك ثمة تضارب بينها الأمر الذي يثير معه قدر من الاجتهاد والتفسير وعليه سيتم تناول هذا الموضوع حسب المراحل التشريعية التي مر بها:

* في قانون النظام المالي للدولة لسنة 1967م : صدر قانون النظام المالي للدولة في ليبيا بتاريخ 1967/10/24م ولم يكن حينها قد أنشئت بعد جهة مستقلة تختص بالتحقيقات الإدارية فيما يرتكبه موظفو الدولة من جرائم تأديبية مالية وإدارية وعلة هذا الأساس نصت المادة 28 من هذا القانون على ان " يتولى التحقيق في المخالفات المالية أحد أعضاء النيابة العامة يندب لهذا الغرض ...". وهكذا أسند الاختصاص في التحقيق بالمخالفات المالية في ضل هذا العمل بأحكام قانون النظام المالي للدولة لأحد أعضاء النيابة العامة الذي يندب لهذا الغرض .

* في قانون هيئة الرقابة الادارية : أنشأ المشرع الليبي هذه الهيئة بالقانون الصادر في 1967/11/12م كجهة فنية معاونة تختص بالتحقيق في الجرائم التأديبية المرتكبة مع الموظفين العموميين بالجهاز الإداري للدولة التي يتم إحالتها إليها من الجهات الإدارية المختصة أو تطلب منها تحقيقها سواء كانت تلك الجرائم من المخالفات المالية أو الإدارية وأستمر هذا التغيير إلي سنة 2011م بعد أن أصدر المجلس الانتقالي القرار رقم (119) لسنة 2011م بدمج جهاز الرقابة الإدارية وجهاز المراجعة المالية في ديوان المحاسبة حتى صدور القانون رقم (20) لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية لتباشر الهيئة الاختصاصات

المنصوص عليها بالنسبة إلى الوزارات والمصالح والسفارات والقنصليات الليبية بالخارج والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة ذات النفع العام .

تهدف الهيئة الي منع الفساد ومكافحته بكافة صوره واتخاذ الاجراءات والتدابير اللازمة للوقاية منه، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة، وحفاظاً علي المال العام وغيره من الاموال المملوكة للدولة.

ومن أهم أختصاصاتها الكشف عن الجرائم والمخالفات الادارية التي تقع من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة اثناء مباشرتهم لإعمالهم او سببها واتخاذ الاجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم والمخالفات.

* **ديوان المحاسبة:** تمت إعادة تنظيمه بالقانون رقم 19 لسنة 2013 والمعدل بالقانون رقم 24 لسنة 2013، ولعل من المهم أن نذكر بأن القانون في المادة (27) " إذا أسفرت عمليات الفحص والمراجعة والتدقيق عن أمور تستوجب التحقيق يحيل رئيس الديوان أو وكيله الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية." وقد قام الديوان بإصدار التقارير السنوية كان آخرها التقرير السنوي لسنة 2022.

• **هيئة مكافحة الفساد:** أنشئت بموجب قانون سنة 2014 كجهاز مستقل يهدف لترسيخ الشفافية والتحقيق في قضايا الكسب غير المشروع. واتسمت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بضعف الفاعلية في إصدار تقاريرها ويرجع ذلك إلي الانقسام السياسي الذي أعاق تمكين الهيئة من القيام بمهامها . باستثناء إطلاق موقع لتلقي إقرارات الذمة المالية لبعض المسؤولين ومحاولة بناء قواعد بيانات عن قضايا الفساد.

وأخيرا كما هو سائد في أغلب الأنظمة القانونية للدول في نهجها لمكافحة الفساد يعتبر تنظيم الأجهزة الرقابية من الركائز الأساسية لضمان الشفافية ومكافحة الفساد وفي ليبيا يشكل ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية المؤسستان الرئيسيتان لمراقبة الأداء المالي والإداري للدولة.

الخاتمة

طبيعة المشكلة البحثية فرضت منهاجاً خاصاً جعلت من المقارنة ضرورة ملحة لمعرفة مدى جودة القوانين التي شرعها المشرع الليبي كان من المفيد وضعها في ميزان الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد كمعيار دولي.

وتكتسب المقارنة هنا أهميتها على اعتبار أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم التوقيع عليها من قبل الدولة الليبية ومعرفة مدى مواءمة التشريع الليبي مع ما تضمنته هذه الاتفاقية من أحكام وتمثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ميثاقاً دولياً بالغ الأهمية لسببين. xviii

أولهما: أنها اتفاقية عالمية النطاق أشرت في أعمالها التمهيدية وفي المفاوضات التي سبقت إقرارها أكثر من مائة وعشرين دولة بالإضافة إلى العديد من المنظمات الدولية.

والسبب الثاني: إن هذه الاتفاقية تمثل إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد تعتمد على اتخاذ مجموعة من التدابير التشريعية وغير التشريعية. وتتشئ لنفسها آلية لمراقبة التنفيذ من خلال مؤتمر الدول الأطراف. وتستهدف التعاون القضائي بين الدول الأطراف على كافة أصعدة مكافحة ظاهرة الفساد.

أولاً مواءمة التشريعات الوطنية والتشريع الدولي لمكافحة الفساد

ول أشك إن التشريع الليبي مدعو إلى الاستجابة التشريعية لهذه الاتفاقية لكي يبدو أكثر توافقاً أو انساقاً مع أحكامها. ولعل هذه الاستجابة التشريعية المرجوة يفرضها عامل قانوني مهم وهو أن انضمام ليبيا إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتصديق عليها يعني أن المشرع الليبي أصبح من الناحية القانونية ملزم بأحكامها لأن التصديق على معاهدة دولية بحكم ما تنص عليه الدساتير والقوانين يجعل من هذه المعاهدة جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني الوطني. ويترتب على ذلك ضرورة تحقيق الاستجابة والمواءمة التشريعية بين ما تضمنته أحكام المعاهدة وبين الأحكام الواردة في التشريع الليبي عليه فسيتم المقارنة بين ما جاءت به الاتفاقية مع الجرائم التي تناولتها هذه الدراسة على النحو التالي:

* **جريمة الرشوة** : تتضمن المادة (15) من اتفاقية مكافحة الفساد على إن الرشوة التي يجرم فيها فعل كل من وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر أو يتمتع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية أما الصورة الثانية فهي الرشوة التي يجرم فيها سلوك الموظف نفسه وهو ألتماس موظف عمومي أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة أو يتمتع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته ويبدو من التعريف أعلاه أن الاتفاقية حاولت قدر الإمكان من التوسع في مفهوم الموظف العام وذلك لمكافحة الفساد وهو الأمر نفسه الذي حرص عليه المشرع الليبي عند تعريف المكلف بخدمة عامة نص المادة (226) من قانون العقوبات ، فجاء بتعريف واسع ليشمل جميع ما جاءت به الاتفاقية من فقرات ومن دراسة النص أعلاه ومقارنته بما جاء به المشرع الليبي نجده أنه لا يكاد يختلف النموذج القانوني لجريمة الرشوة في قانون العقوبات مع ما هو منصوص عليه في المادة (15) من الاتفاقية فالجريمة تتألف من ركنين مادي ومعنوي و يسبقهما الركن أو الشرط المفترض .

* **أختلاس الأموال العامة** : يتضمن النموذج القانوني لجريمة الاختلاس الأموال العامة الواردة في المادة (17) من الاتفاقية ركنين مادي ومعنوي وركن مفترض وهو صفة الموظف العام ويشمل الركن المادي على عنصرين أولهما فعل الاختلاس والثاني محل الاختلاس ويتمثل عنصر الاختلاس في أفعال الاختلاس في الاستيلاء المقترن بنية التملك وهو ما عالجه المادة 230 من قانون العقوبات وكذلك المادة 27 من قانون الجرائم الاقتصادية كما تم توضيحه في .

* **أستغلال النفوذ** : يتواءم التشريع الليبي مع اتفاقية مكافحة الفساد فيما تنص عليه من جريمة إساءة أستغلال الوظيفية وأن تفاوت المسمى الذي يطلق عليه فقد عالجت المادة 227 عقوبات الأحكام الخاصة بالموظف المكلف بخدمة عامة الذي أستغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع . كذلك عالجت المادة 233 من قانون العقوبات ذلك أما قانون الجرائم الاقتصادية تضمن هذه الجريمة في المادة 29 بالتفصيل .

ثانيا النتائج:

1- التناقض في القوانين : وفي هذا الشأن حدد المشرع الليبي في تعديلاته الأخيرة اختصاصات ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية لمنع التداخل بينهما. فمنح ديوان المحاسبة سلطة الرقابة المالية، بينما أوكل إلى هيئة الرقابة الإدارية الرقابة على الأداء الإداري. منح الأخيرة صلاحيات مالية يمكنها خلق ازدواجية تؤثر على كفاءة الرقابة ويخالف مبدأ الفصل بين الاختصاصات الرقابية. حيث صدر القانون رقم 2 لسنة 2023م عن مجلس النواب الليبي كقانون معدل للقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن هيئة الرقابة الإدارية وتضمن مجموعة من التعديلات أثارت جدلا واسعا من أهمها التوسع في اختصاصات الهيئة ليشمل الرقابة على تنفيذ الميزانيات والإنفاق العام وهذا كان مقتصر على ديوان المحاسبة. كذلك اشتراط المصادقة المسبقة من الهيئة على العقود الحكومية. كما أن هذا القانون منح هيئة الرقابة الإدارية صلاحيات موسعة في الرقابة المالية مما جعلها جهة ذات اختصاص مزدوج في الرقابة المالية والإدارية. وهذا التداخل في الاختصاصات أصبح سمة للتشريع الليبي أثر سلبا على أداء الجهاز الإداري. وكان من أهم النتائج ما يلي:

* ما يخص الإصلاح الإداري:

- 1- تأثر الإصلاح الإداري بالانقسام السياسي بعد أحداث فبراير 2011م وما ترتب عليه من انقسام مؤسسات الدولة كان عائقا أمام تنفيذ أي إستراتيجية للإصلاح.
- 2- قبل أحداث 2011م كان العائق لعملية الإصلاح هو عدم وجود الاستقرار المؤسسي والمكاني للبنى والأجهزة السياسية والإدارية على جميع المستويات وما صاحب ذلك من إهدار للمال العام وتشتيت للمسؤوليات وعدم إمكانية المحاسبة والمسائلة وهذا ما يؤكد الجدول رقم (1)
- 3- غياب سيادة القانون على القيادة السياسية حيث تقتقر الدولة الليبية للأطر القانونية العادلة والقضاء المستقل والأجهزة العدلية والرقابية والأمنية الخالية من الفساد.
- 4- العمل بالمركزية الإدارية وإهمال القوانين والتشريعات النافذة كان من أهم العوائق أمام عملية الإصلاح الإداري.

* ما يخص الجانب التشريعي:

1- عدم وجود إرادة سياسية كانت العائق الأول في تنفيذ التشريعات الجنائية للمال العام التي أولاهها المشرع في العديد من القوانين ومن هذه القوانين قانون الجرائم الاقتصادية وقانون من أين لك هذا وقانون التطهير والذي أظهر توافق وتجانس مع ما جاء بالاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

1- التتالي والتناقض الظاهر في التشريعات الليبية بشأن الرقابة الإدارية والمالية أدى إليه من تضخم في الجهاز الإداري للدولة وتدني مستوى خدماته وكذلك التناقض الواضح لهذه القوانين مع قانون النظام المالي للدولة فيما يخص الصرف والتحصيل المالي

2- عدم وجود آلية واضحة وفق إطار قانوني محدد لمكافحة جرائم الفساد في التشريع الليبي.
3- عدم وجود قوانين تنص صراحة على مكافحة الفساد حيث كانت جل القوانين التي صيغت مختصة بالرقابة على المؤسسات والأموال العامة وكشف الانحرافات التي قد تطرأ على تطبيقها .

4- تعدد الأجهزة الرقابية وتداخل أختصاصاتها أثرت سلباً على عمل الإدارة العامة في الدولة.

أهم التوصيات

1- الإذعان لمبدأ سيادة القانون بمعنى الالتزام الكامل بأحكام القضاء ووضعها موضع التنفيذ من قبل الجميع دون استثناء ودونما ممانعة أو تسويق من أي جهة.

2- تفعيل معايير موضوعية في التوظيف. مما يعني ضرورة وضع معايير دقيقة وموضوعية لتعيين وترقية الموظفين في القطاع العام تعتمد على الكفاءة والنزاهة والاستقامة والخبرة والتميز في أداء العمل بدلاً من الولاء السياسي والانتماء القبلي والعلاقات الجبهوية والأسرية.

3- ضرورة سن نظام الأخلاقيات للوظيفة العامة ينص على أن الوظيفة خدمة عامة وتكليف للقائم بها وليست تشريعاً. ويتعين الفصل بين الوظيفة وشخص شاغلها فالوظيفة هي أختصاص دائم لسلطة عامة وهي باقية بينما شاغلها زائل بالتقاعد أو

الوفاء أو الاستقالة ومن الضرورة أن تنص هذه الأخلاقيات على الفصل بين أمواله الخاصة والمال العام إذ أن الاسترباح من الوظيفة أو أستغلال النفوذ لهو نوع سيء من أنواع الفساد.

المراجع

- i ياسر خالد بركات الوائلي - الفساد الاداري مفهومه واسبابه . مجلة النبأ . العدد 80 كانون الثاني - 2006 .
- ii أكرم إبراهيم نشأت . السياسة الجنائية .دراسة مقارنة . دار الثقافة للنشر . الطبعة الاولى . عمان الاردن .ص.39 .
- iii احمد عبدالله بن سعود .تجريم الفساد . دراسة مقارنة . جامعة نايف للعلوم الامنية . 2008 م . ص8 .
- iv جبارين، سامي، حول استغلال النفوذ الوظيفي. سلسلة تقارير قانونية(67) . 2006 ، ص1
- v عائشة سليمان- محمد زايد-محمد بن جمال-مكافحة الفساد المالي في القانون الليبي-مجلة المدينة العالمية -العدد الخامس والأربعين - ابريل 2023م.
- vi عادل رمضان حيدر- أسباب وآثار الفساد المالي والإداري في ليبيا-مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية-الجامعة الإسلامية - مجلد 20 العدد 2- 2023م.
- vii آمال محمد إمام محمد المزوغي الإطار التشريعي لأجهزة مكافحة الفساد في ليبيا - مجلة الحق -العدد 13- 2024
- viii الباحث - دور القانون في الحد من الفساد الإداري دراسة تحليلية على واقع الفساد في ليبيا- أطروحة دكتوراه غير منشورة-جامعة فاس-المغرب 2014م.
- ix عمر ملاعب - الإصلاح الإداري -المعهد العربي للتخطيط - الكويت العدد62-2019-ص11.
- x عصام عبدالفتاح مطر .جرائم الفساد الإداري . دار الجامعة الجديدة . الإسكندرية .2011م .ص.270.
- xi عيفة محمد رضا .الموجهة الجنائية لاعتداء الموظف على المال العام .دار النهضة العربية 2009م .ص108.
- xii نوفل على الدليمي .الحماية الجنائية للمال العام . دراسة مقارنة . الطبعة الثانية . دار هومة للنشر الجزائر . 2006 م ص210.
- xiii عبدالسلام رحيل - دور القانون في الحد من الفساد الإداري - أطروحة دكتوراه في القانون العام غير منشورة - جامعة فاس المغرب - فاس -2014-ص192

- xiv عامر الكبيسي. الفساد واستراتيجيات مواجهته. الطبعة الأولى. الرياض: مؤسسة اليمامة الصحفية. 2009 . ص175.
- xv عبد الرحمن محمد بوتوته . الحماية القانون للمنشآت الاشتراكية الإنتاجية .مجلة دراسات قانونية . كلية القانون . جامعة قارونوس . بنغازي .المجلد العاشر 1981م ص283.
- * القوانين :
- xvi قانون من أين لك هذا . منشور بمدونة التشريعات القضائية . وزارة العدل الليبية .
<http://www.aladel.gov.ly>
- xvii قانون التطهير . منشور بمدونة التشريعات الجنائية . وزارة العدل الليبية .
<http://www.aladel.gov.ly>
- 18- قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م.
- 19- قانون رقم (2) لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية.
- 20 - الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد 2003م .