

الإطار التشريعي للرقابة على الإنفاق العام

رحاب محمد بن نوبه
كلية القانون / جامعة طرابلس
r. Ben-nub@uot.edu.ly

المخلص

هدفت الدراسة إلى بيان الأشخاص المخولة بالرقابة المالية على الجهات العامة، وكذلك تقييم الدور الرقابي الإداري والمالي من واقع الاختصاصات التي أعطاها لها المشرع الليبي.

استلمت الورقة بتاريخ
2023/1/24

ولتحقيق هذه الأهداف تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين أثبتين، حيث تناول الأول الأشخاص الرقابية غير القضائية على الإنفاق العام، وبيان اختصاصات كل منها، بينما تناول المبحث الثاني الأشخاص الرقابية القضائية، وعرض اختصاصاتها القانونية، كذلك تضمن البحث خاتمة تشتمل أهم النتائج والتوصيات التي توصل لها البحث.

وقبلت بتاريخ
2023/04/01
نشرت في
2023/04/08

الكلمات المفتاحية... الرقابة المالية، الأشخاص الرقابية، الإنفاق العام.

المقدمة:

ازدادت أهمية دراسة الإنفاق العام مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، وترجع أهمية النفقات إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها التي تسعى إليها، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها.

فالنفقات العامة هي عبارة عن مجموعة من المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها بهدف إشباع حاجات عامة للمجتمع، إذ يتدخل في تنفيذها مجموعة من أعوان المحاسبة عبر مرحلتين أساسيتين؛ مرحلة إدارية تنقسم إلى ثلاث عمليات هي الالتزام بالنفقة والتصفية والأمر بالدفع، ومرحلة محاسبية تتمثل في الدفع وهو الصرف الفعلي للمبلغ.

ونظراً للأهمية البالغة للنفقات العامة وما تمثله من مبالغ ضخمة بات من الضروري وجود أجهزة وأنظمة فعالة وناجعة للرقابة المالية عليها، وكذلك التحصيل والصرف القانوني لتلك المبالغ؛ كما تحول دون العبث وتحويلها لغير وجهتها الحقيقية.

فالرقابة على الإنفاق العام عملية دائمة ومستمرة مع المال العام وجوداً وهدماً، فتختلف أشكالها وتتعدد أنواعها وفقاً لمعايير مختلفة؛ حيث تقسم من حيث الجهة المختصة التي تتولى الرقابة نجد رقابة داخلية تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها، ورقابة خارجية غير خاضعة للسلطة التنفيذية، أما من حيث السلطة المخولة للجهة الرقابية نجد رقابة إدارية ورقابة سياسية ورقابة قضائية، ومن حيث دور الدولة في عملية الرقابة نجد رقابة تنفيذية ورقابة تشريعية ورقابة شعبية¹.

مشكلة البحث

تتمثل إشكالية البحث في تعدد الأجهزة الرقابية المخولة بالرقابة المالية على الإنفاق العام خاصة تلك التي تتبع السلطة التشريعية وهي: ديوان المحاسبة الليبي وهيئة الرقابة الإدارية وهيئة الوطنية لمكافحة الفساد حيث أعطى المشرع لكل منها مجموعة من الاختصاصات إلا أن في الحقيقة هناك تعارض بين تلك الاختصاصات مما يجعل عمل تلك الأجهزة مبتوراً أو قاصراً في ضبط الأعمال المالية للهيئات العامة أو عدم تحقق نتائج موحدة بين أعمال الأجهزة الرقابية وهنا نصل للإشكالية الرئيسية (ما مدى فعالية الدور الرقابي للأشخاص الرقابية في الرقابة على الإنفاق العام).

أهداف البحث:

- تحديد بالأشخاص الرقابية التي خولها المشرع مهمة الرقابة على الإنفاق العام.
- تحديد الاختصاصات القانونية الممنوحة من المشرع للأشخاص الرقابية في ممارسة الرقابة المالية.
- بيان المعوقات التي تضعف الدور الرقابي للأشخاص الرقابية خاصة تلك الأشخاص التي تتبع السلطة التشريعية.

منهج البحث: من أجل الوصول للأهداف المذكورة أعلاه تطلب منا الأمر اتباع المنهج التحليلي وذلك لتقييم نصوص التشريعات القانونية المنظمة للاختصاصات الأشخاص الرقابية (الإطار التشريعي)

عليه استدعت هذه الدراسة أن تقسم وفقاً للمحاور الآتية:

المبحث الأول/ الاشخاص الرقابية غير القضائية على الإنفاق العام.

المبحث الثاني/ الاشخاص الرقابية القضائية على الإنفاق العام.

المبحث الأول:- الاشخاص الرقابية غير القضائية على الإنفاق العام

إن طبيعة تطور العمليات الإدارية- لاسيما بعد انفتاح نشاط الدولة على المجالات الاقتصادية والاجتماعية- قد أثرت بشكل مباشر في زيادة العمليات المالية والصلاحيات الموكلة للمسؤولين والمسؤوليات الملقاة عليهم، الأمر الذي أوجب على الفقه المالي الحديث إنشاء أدوات متعددة تختص بالرقابة على الإنفاق العام، وذلك من خلال وسائل المراجعة والتدقيق في السجلات والدفاتر المحاسبية، بهدف محاربة سبل الفساد المالي من الغش والاختلاس والتلاعب بالمستندات المالية².

إن هذا الأمر لا يتحقق إلا من خلال مجموعة من الأدوات المساندة والسابقة على الالتزام المالي والمصاحبة له، من خلال المتابعة والإشراف على تنفيذها ولاحقة عنها لبيان أوجه التقصير بغرض تفاديها مستقبلاً، وبالتالي فإن هذه الإحاطة المتواصلة بالإنفاق العام تهدف بشكل كبير إلى تحقيق الغاية وهي صيانة المال العام، وسيره وفقاً للقوانين المنظمة له³.

وبناءً على ما تقدم فإنه لا يمكن تحقيق الوظيفة الفنية المذكورة أعلاه إلا من خلال وجود أشخاص متخصصة فنية وهو ما سوف يتم بيانه خلال الآتي:

المطلب الأول:- أشخاص رقابية تابعة للسلطة التشريعية

اهتمت العديد من دول العالم ومنها ليبيا بتطوير الدور الرقابي للإدارة العليا؛ من خلال أجهزة الرقابة التابعة للسلطة التشريعية لديها لما لها من فوائد عديدة من أهمها المحافظة على المال العام، وضمان سلامة النشاط المالي والإداري والتأكد من التزام الجهات الخاضعة لرقابتها بالأنظمة والقوانين واللوائح والتعليمات السائدة، ومتابعة الأعمال وتنفيذ الخطط والسياسات الموضوعية⁴؛ بقصد التعرف على الانحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب وتعدد الأشخاص الرقابية التابعة للسلطة التشريعية إلى:

الفرع الأول:- ديوان المحاسبة

يعد ديوان المحاسبة هو الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبية على الإنفاق العام وهو يعد جهازاً دستورياً، إذ يستمد سلطاته وصلاحياته من الدستور والقانون؛ بحيث يمارس دوراً رقابياً على جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة المتمثلة في مجلس الوزراء والوزارات والهيئات والمصالح والمؤسسات والأجهزة العامة والمكاتب التابعة للدولة وما في حكمها، وإمعاناً في ضمان المال العام وفرض مقدار من الرقابة عليه نظم القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة⁵، الرقابة المناطة بديوان المحاسبة على الإنفاق العام ومنحه المشرع صفة الهيئة المستقلة وجعل تبعيته للسلطة التشريعية، وكانت المادة 2 من القانون واضحة المعالم بأنها حددت أهم أهداف ديوان المحاسبة في تحقيق رقابة فعالة على المال العام، حيث أوكلت له التحقق من مدى ملائمة أنظمة الرقابة الداخلية اليدوية والإلكترونية وسلامة التصرفات المالية والقيود المحاسبية والتقارير المالية طبقاً للتشريعات النافذة، وكذلك الكشف عن المخالفات المالية للجهات الخاضعة للرقابة الديوان، وتقييم أداء الجهات الخاضعة للرقابة الديوان والتحقق من استخدام الموارد بطريقة اقتصادية وكفاءة وفاعلية، هذا وقد حددت المادة الثالثة من القانون الجهات التي اخضاعها المشرع لرقابة ديوان المحاسبة متمثلة في مجلس الوزراء وكافة الهيئات والمصالح والمؤسسات والأجهزة التابعة له، وإمعاناً في المحافظة على المال العام وفرض مقدار من الرقابة عليه؛ أخضع المشرع لرقابة ديوان المحاسبة الشركات التي تساهم فيها الدولة والمشروعات والهيئات والمصالح والمؤسسات والأجهزة العامة بما لا يقل عن 25% من رأس مالها.

وكذلك الجهات التي تمنحها الحكومة امتياز باستغلال مرفق عام أو مورد للثروة الطبيعية، وكذلك الجهات التي تتولى إدارة أموال النقاعد والتضامن، والمشروعات التي يحصل أصحابها على إعانة مباشرة من الدولة وعلى قروض منها، وهذا ما يفصح عن نية المشرع في بسط سلطان رقابة ديوان المحاسبة على المال العام .

وتأكيداً على الدور الرقابي لديوان المحاسبة فقد احاطت المادة الخامسة بجملة من الضمانات الوظيفية أهمها، أن يعين ويعفى رئيس ديوان المحاسبة من منصبه والنظر في استقالته بقرار من السلطة التشريعية، وهنا المشرع ضمن الاستقلال الوظيفي للكادر الإداري لهذا الجهاز لممارسة مهامه بكل حرية.

وقد فرضت المادة الحادية عشر أن يلتزم وزير المالية بتقديم الحساب الختامي للدولة الذي يفصح عن مركزها المالي والذي يترجم حجم الإنفاق العام، ومدى الالتزام بضوابط إنفاقه إلى ديوان المحاسبة⁶؛ وفي ذات الوقت الزم ديوان المحاسبة بعرض تقرير سنوي عن السنة المالية المنقضية إلى السلطة التشريعية للدولة، ومجلس الوزراء ووزارة المالية على أن يعرض فيه الديوان ملاحظاته المالية التي يراها على الحساب الختامي للدولة.

وحرصاً من المشرع في الدور الاستثنائي المناط بديوان المحاسبة؛ وبالإضافة إلى المهام العامة الموكلة إليه في الرقابة على المال العام، وجه المشرع في المادة الثانية عشر من القانون ديوان المحاسبة أن يهتم في رقابته بقضايا أساسية، كمرقبة تحصيل الإيرادات وتوريدها للخزانة العامة وفق الحسابات التي نص عليها القانون المالي للدولة، والتحقق من مراعاة جميع أحكام القوانين المالية ولوائحها المنفذ لها وتطبيقها تطبيقاً تسليمياً من قبل الجهات المعنية، كما أوكل إليه التثبيت بشكل خاص من أن حوافز توريد الإيرادات والمستندات والسجلات ذات

الصلة قد تمت مراجعتها وأن المبالغ المبينة بها قد تمت إضافتها للإيرادات العامة، وأن كشف الإيرادات التي قدمتها المصالح العامة تدل بوضوح على ما تم تحصيله من الإيرادات مضافاً إليه المبالغ المتأخرة التي لم يتم تحصيلها أو لم يحين موعد جبايتها، والتأكد من أنه لم يحصل أي إعفاء من الضريبة أو رسم أو من أداء أي أموال مستحقة دون سند من القانون، وكذلك التحقق من أن تحصيل الضرائب والرسوم وسائر الإيرادات العامة يتم طبقاً للقانون⁷.

وأحكاماً لرقابة ديوان المحاسبة على الإنفاق العام؛ منح المشرع في المادة الثالثة عشر اختصاص التثبيت من أن جميع الاعتمادات قد صرفت في الأغراض المخصصة لها، والتحقق من المستندات الداعمة لجميع المدفوعات، والتحقق من تطبيق الضوابط الرقابية التي تمنع وقوع أي تجاوزات عند الصرف، وأن جميع المصروفات التي خصمت من أبواب الميزانية قد حققت الغرض المقصود منها (الأهداف المالية).

ونزولاً إلى المشرع لتأكيد أهداف التنمية؛ أوكل لديوان المحاسبة الوقوف على الأسباب التي أدت إلى عدم القيام بصرف الاعتمادات المخصصة للتنمية، وإن أي وفراً في هذه الاعتمادات لم يكن ناتجاً عن تجاوز أو تهاون مقصود، ولعل من أسمى المهام المناطة لديوان المحاسبة والتي تتفق مع الحالة الليبية الراهنة، أن أناط به القانون مراعاة للأحكام الخاصة في حالة عدم إقرار الميزانية وفق ما يرد في الدستور أو أي قانون آخر، وغير ذلك من المهام ذات الصلة.

وبالمقابل لممارسة ديوان المحاسبة لمهامه من أي قيود، فقد منحه المشرع صلاحية الاطلاع والفحص للحسابات المستندات الداعمة لعملها، أي كان المستند أو السجل أو الورقة طالما يراها لازمة لأعمال المراجعة، وأن تُرفع على ديوان المحاسبة قيود السرية المفروضة على أي مستند وله أن يحجز هذه المستندات إذا رأى ذلك، كما أعطاه المشرع أيضاً صلاحية الاتصال المباشر مع مديري الحسابات و مراقبيها في الجهات الخاضعة لرقابته مباشرة، كما منح المشرع لرئيس ديوان المحاسبة أن يلزم أي موظف في الجهات الخاضعة لرقابته بدفع أي مبلغ يرى الديوان أنه صرفه بدون وجه حق وخلاف لطبيعة الرقابة المالية⁸، حيث أنها تتم بشكل لاحق إلا أن المادة الرابعة والعشرون من القانون أخضعت لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة التعاقدات والصرف فيما يتعلق بعقود التوريد والمقاولات، والالتزامات التي تكون الحكومة أو إحدى الجهات التابعة لها طرفاً فيها، على أن ترتب هذه العقود حقوق أو التزامات مالية تزيد على 5,000,000 مليون وهو سقف نرى بأنه لا يوافق التطور المالي والاقتصادي وقيمة الدينار الليبي اليوم، ومنعاً من التحايل والهروب من الرقابة الديوان اعتبر المشرع أن تجزئة العقد لعدة عقود وملاحق لتقصيد انقاص قيمتها لا تسقط رقابة ديوان المحاسبة عليها.

كما أعطى المشرع الليبي في المادة الثانية والثلاثون من القانون رقم 19 لسنة 2013م، لرئيس الديوان ووكيله وأعضائه صفة مأمور الضبط القضائي في ما يتعلق بتنفيذ أحكامه، وأن المحاكمة التأديبية لأعضاء الديوان تكون أمام مجلس برئاسة المستشار بالمحكمة العليا، وقد فرضت المادة الثامنة والثلاثون قيوداً يتمثل على عدم جواز القبض أو اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق مع أعضاء الديوان؛ أو رفع دعوى جنائية عليهم إلا بإذن كتابي من رئيس الديوان، وذلك في غير أحوال التلبس التي تتطلب إبلاغ رئيس الديوان خلال أربعة وعشرون ساعة من عملية القبض.

وبالرغم من أن ديوان المحاسبة هو أحد أهم المؤسسات السيادية العامة في الدولة الليبية إلا أن الأحكام العامة والانتقالية لقانون ديوان المحاسبة، نصت على أن يتقاضى الديوان أتعاب مالية مقابل فحص الحسابات ومراجعة الميزانيات للجهات الخاضعة لرقابته التي لا تمول من الميزانية العامة، ومن وجهة نظرنا يحتاج هذا النص للمراجعة؛ إذ يخرج بالديوان عن السمة والدور الأساسي له وهو مراقبة الإنفاق العام، ويفترض أن الديوان يقوم بأعمال المراجعة على جهات غير ممول من الميزانية و يتقاضى مقابل ذلك العمل؛ هو في الحقيقة ما لا يمثل دور مؤسسة سيادية تابعة للسلطة التشريعية، وبالتالي يجب بأن يوكل القيام بهذا الوظيفة للشركات المراجعة الخاصة التي تنتم بالمصلحة الخاصة بعيداً عن الصالح العام.

وقد تضمن قانون الديوان تناقضاً من وجهة نظرنا؛ يستوجب المراجعة والتصحيح وذلك في المادة السابعة والعشرون، والتي أوجبت على رئيس الديوان ووكيله بإحالة أي أمور تستوجب التحقيق الإداري تسفر عنها عمليات المراجعة والتدقيق إلى هيئة الرقابة الإدارية، باعتبار أن التحقيق والتأديب الإداري من أهم صلاحيات هيئة الرقابة الإدارية؛ وفي ذات السياق نصت المادة السابعة والأربعون؛ يجوز أن يقوم رئيس الديوان بوقف أي من العاملين في الجهات الخاضعة للديوان عن أعمال وظيفته وهذا يمثل تداخل صارخ مع نص المادة السابعة والعشرون ومع الصلاحيات المناطة لهيئة الرقابة الإدارية⁹.

الفرع الثاني:- هيئة الرقابة الإدارية

بداية تُظم عمل هذه الهيئة بموجب القانون رقم 20 لسنة 2013 ميلادي بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، كما منح المشرع الليبي الهيئة والقائمين عليها ذات المزايا التي منحت لديوان المحاسبة والتي سبق ذكرها؛ والتي تكفل ضمان هيبه الرقابة وذلك لتمتعها بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة والتبعية للسلطة التشريعية وما يتبع ذلك من مزايا أو حصانات.

وإذا كانت الاختصاصات المناطة بهيئة الرقابة وفقاً لقانون إنشائها تنتم بالطبيعة المنشأ من أجلها الهيئة، والتي تتمثل في تحقيق رقابة إدارية فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها

لمسؤولياتها وأدائها لواجباتها، إلا أن المشرع أقم هيئة الرقابة الإدارية في عمليات الرقابة على المال العام، ويتمثل ذلك حينما أوكلت المادة الثانية والثلاثون للهيئة إذا تبين لها أن هناك تصرفات الحققت أضراراً بالمال العام، سواء كان ثابتاً أو منقولاً جاز لرئيس الهيئة إيقاف التصرف في حسابات الجهة التي لحقها ضرر لدى المصارف ولا يتم الإفراج عنها إلا بعد التأكد من رفع الضرر، وهذا يمثل تعاض بل تدخل صارخ مع عمل ديوان المحاسبة وفقاً للمادة عشرون المشار إليها سابقاً والتي منحت الديوان ذات الصلاحية¹⁰.

كما أعطت المادة الرابعة والثلاثون لهيئة الرقابة الإدارية التحقيق في المخالفات المالية المرتكبة من قبل العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة؛ وهو ما يؤكد التداخل في النصوص والصلاحيات من هيئة الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة، لا بل أن المشرع في المادة الثالثة والأربعون أنشأ مجلساً تأديبياً للمخالفات المالية؛ يختص بمحاكمة الموظفين والعاملين التابعين للجهات الخاضعة لرقابة الهيئة والديوان عن المخالفات المالية التي ترتكب بالمخالفة لأحكام القانون المالي للدولة وللوائح الصادرة بمقتضاه، وغير ذلك من المخالفات المالية المنصوص عليها في التشريعات النافذة، ما يؤكد مسلك المشرع في منح الهيئة صلاحيات الرقابة المالية على الإنفاق العام¹¹.

وبصدور القانون رقم 2 لسنة 2023م، بإضافة بعض الأحكام للقانون رقم 20 لسنة 2013م، بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية¹²، حيث ألغى ممارسة اختصاص الرقابة المالية بموجب المادة الأولى منه من ديوان المحاسبة وخولها للهيئة الرقابة الإدارية، وأكد هذا الإلغاء في المادة السادسة من القانون المذكور حيث نصت: (تلغى نصوص المواد (23، 24، 25) من القانون رقم 19 لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة...)، بحيث أوكل هيئة الرقابة الإدارية مهمة الرقابة السابقة واللاحقة والمصاحبة على كافة الإجراءات الإدارية والمالية بالجهات العامة، كذلك أوكلها مهمة الرقابة على العقود الإدارية حيث أخضع جميع التعاقدات سواء كانت عقود توريد أو مقاولات وغيرها لمراجعة الهيئة، وفي حقيقة الأمر نرى أن هذا القانون المذكور أعلاه جانبه الصواب، وذلك بأن جعل الرقابة المالية من اختصاص الهيئة وهذا مخالف لوجودية الغرض لجهاز قائم دستورياً وهو ديوان المحاسبة، وبالتالي يعتبر هذا القانون غير دستوري لأنه بصحيح العبارة مخالف للنص المادة 28 من الإعلان الدستور الليبي الصادر في سنة 2011م، حيث نصت على أن: (يُنشئ المجلس الوطني الانتقالي المؤقت ديواناً للمحاسبة، يتولى الرقابة المالية على جميع الإيرادات والمصروفات وكافة الأموال المنقولة والثابتة المملوكة للدولة، والتأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها، ويرفع تقريراً دورياً عن ذلك من المجلس الوطني الانتقالي المؤقت والمكتب التنفيذي - أو الحكومة المؤقتة).

الفرع الثالث:- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

نظم عمل هذه الهيئة القانون رقم 11 لسنة 2014 ميلادي، وذلك بالنص على أن تكون لها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتابعة للسلطة التشريعية، وقد منحها الصلاحيات والحصانات مثلما منح ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية¹³.

وقد أعطى المشرع في المادة الثالثة من القانون المذكور أعلاه اختصاصات واسعة للهيئة تمكنها من مراجعة كافة التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد، والإطلاع على وضع الحكومة الليبية فيها وجعل المشرع للهيئة حق اقتراح الإجراءات المناسبة حيالها، وحفاظاً على المال العام خص المشرع في هذه المادة هيئة مكافحة الفساد بحفظ وجلب أي بيانات أو إيضاحات تتعلق بإقرارات الذمة التي تتلقاها، كما أوكل لها المساهمة في وضع الأسماء المضافة إلى قوائم الحراسة وفقاً لأحكام القانون رقم 36 لسنة 2012 ميلادي بشأن إدارة أموال وممتلكات بعض الأشخاص.

كذلك منحها بالتنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة العمل على استرداد الأموال الناتجة عن الفساد في الداخل والخارج، هذا وقد منح المشرع للهيئة القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد وبالأخص ما يتعلق بغسيل الأموال والجرائم الماسة بالأموال العامة، وكذلك الجرائم الاقتصادية والجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 3 لسنة 1986م بشأن من أين لك هذا؛ أو أي فعل آخر نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد.

وقد أعطى المشرع صلاحية أوسع لهيئة مكافحة الفساد، ونرى الزماً مراجعتها والوقوف على مقدار التناقض بين اختصاصات هيئة مكافحة الفساد وبين اختصاصات النيابة العامة والقضاء واختصاصات وحدة غسل الأموال التابعة لمصرف ليبيا المركزي، فقد منحت المادة الرابعة من القانون رقم 11 لسنة 2014م، لرئيس الهيئة أن يأمر بتجميد أي أموال يشتبه بأنها متحصلة من جريمة فساد، ومنحه حق الحجز الإداري على تلك الأموال في حالة ثبوت الجريمة، كما مُنح للهيئة أن تطلب من أي شخص مشتبه في حصوله على أموال غير مشروعة على أن يبين المصدر المشروع لأمواله¹⁴.

المطلب الثاني:- أشخاص رقابية لا تتبع سلطة تشريعية

بداية تسمى الوظيفة التي يقوم بها الأشخاص التابعين للسلطة التنفيذية بالرقابة الداخلية على الإنفاق العام، وتعتبر هذه الوظيفة اللبنة الأولى وحجر الأساس في تطبيق النظام الرقابي على الأموال العامة في الدولة، ولاسيما إذا ارتبطت هذه الرقابة بأصول وقواعد منظمة وصارمة لتحقيق أهدافها¹⁵، وبالأخص إذا كانت هذه الرقابة تمارس من أجهزة فنية متخصصة في العمل الرقابي المحاسبي، حيث يسهل عليها اكتشاف أوجه القصور

والخلل في الإنفاق العام وتحديد المخالفات المرتكبة¹⁶، وبالتالي أوكل المشرع الليبي هذا الاختصاص إلى الأشخاص الرقابية التالية:

الفرع الأول:- وحدة المعلومات المالية الليبية

نظم القانون رقم 2 لسنة 2005 م بشأن مكافحة غسل الأموال المعدل بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 1013 لسنة 2017 ميلادي، عمل وحدة المعلومات المالية الليبية حيث نص على تبعية اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال التي يرأسها محافظ مصرف ليبيا المركزي وعضوية مندوب عن أغلب الوزارات ومؤسسات الدولة ذات الصلة ومنحها الشخصية الاعتبارية، ومنح الحصانة لموظفي الوحدة عن أعمالهم أو وظائفهم بأنه لا يجوز رفع الدعوى الجنائية أو اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق في حقهم إلا بإذن من اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تتبعها الوحدة، وأوكل لها دور المركز الوطني لتسليم تقارير المعاملات المشبوهة وأي معلومات أخرى ذات صلة بغسل الأموال والجرائم الأصلية المرتبطة به وتمويل الإرهاب، ولا شك أن جزء أساسي من الجرائم المالية المستهدفة بأعمال الوحدة هي الجرائم الناشئة عن الانحراف في الإنفاق العام؛ وقد منحها المشرع الحصول على أية معلومات تراها لازمة في إنجاز مهامها وبالأخص من المؤسسات المالية، ومنحها سلطة الحصول على أي معلومات إضافية تراها لازمة لأداء مهامها¹⁷.

كذلك أعطاه المشرع حق طلب أي معلومات مالية أو إدارية أو ضريبية أو جنائية من الجهات المختصة، وأوكل لها متى تبين أن أي من المؤسسات المالية لم تلتزم بأحكام القانون إخطار الجهة الرقابية المعنية بذلك، أيضا مد سلطاتها خارج حدود الإقليم الليبي بأن أجاز لها تبادل المعلومات والبيانات تلقائيا أو عند الطلب مع أي وحدة أجنبية نظيره وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل، وهذا من صلاحيات الوحدة أن تطلب من النيابة العامة اتخاذ تدابير تحفظية بشأن ما يشتبه في أنه متحصل من عمليات غسل الأموال، وبالمقابل ألزم المشرع في المادة السابعة والعشرون من القانون المؤسسات المالية بإبلاغ وحدة المعلومات المالية دون تأخير بأي معاملة أو أي محاولة لإجراء معاملة بصرف النظر عن قيمتها إذا اشتبه بها أو توفر لديها أسباب معقولة للاعتقاد بأن تلك المعاملة تجرى بأموال متحصلة من جريمة أو مرتبطة بعمليات غسل الأموال، بالمقابل أعطى المشرع لمدير الوحدة أن يأمر بتجميد الأموال وإيقاف المعاملات المشتبه في صلتها بغسل الأموال.

الفرع الثاني :- لجان العطاءات

نصت لائحة العقود الإدارية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 563 لسنة 2007 ميلادي، على إنشاء لجنة العطاءات في كل جهة إدارية تختص بإجراء المناقصات العامة و المحدودة والمناقصات والمزايدات العامة، وتلقي وفحص عطاءات المتقدمين فيها واتخاذ الإجراءات المناسبة للبت فيها؛ كما يجوز إنشاء لجان فرعية للعطاءات في الوحدة الإدارية التابعة لها وهي إحدى الوسائل التي انتهجها المشرع للرقابة على الإنفاق العام، المتمثل في الإنفاق على العقود التي تبرمها الدولة وأجهزتها، واحالت المادة عشرون من ذات اللائحة على اللجنة الشعبية العامة (مجلس الوزراء)؛ لإصدار قرار بالكيفية التي يتم بها تشكيل لجان العطاءات وتحديد اختصاصاتها وأسلوب عملها وكيفية عقد اجتماعاتها واتخاذ قراراتها واعتمادها وتنفيذها.

وقد نظم قرار مجلس الوزراء رقم 492 لسنة 2013 ميلادي عمل لجنة العطاءات¹⁸، بأن أوكل لرئيس مجلس الوزراء والوزراء كلاً فيما يخصه إصدار قرارات تشكيل لجان العطاءات وأولى عناية خاصة لحالات التعاقد على تنفيذ مشروعات التنمية، حيث ألزم إصدار قرار لجنة العطاءات بشأنها من مجلس الوزراء مجتمعاً، وقد اشترط القرار في كل من رئيس وأعضاء لجنة العطاءات أن يكون من المشهود لهم بالالتزام والموضوعية والحياد وحسن السيرة والسلوك، وحدد القرار اختصاصات لجنة العطاءات بإجراء المناقصات العامة و المحدودة والممارسات والمزايدات العامة والتكليف المباشر وفحص العطاءات، واتخاذ الإجراءات اللازمة للبت فيها كل ذلك بالنسبة للعقود التي تبرمها الجهات والوحدات الإدارية المنصوص عليها في لائحة العقود الإدارية، وإحكاماً لأعمال لجان العطاءات؛ حدد المشرع عدداً من الأولويات الحاكمة لعمل لجان العطاءات من بينها التأكد من وجود إذن لمباشرة التعاقد وتوفير الشروط والمواصفات ووثائق العطاء، وأن يكون المشروع المتعاقد عليه مدرجاً ضمن الخطة أو الميزانية المعتمدة، وأن يتم الإعلان عن المشروع في عطاء عام ووفقاً لمحاضر موثقة للجنة العطاءات؛ وقد منحت لجان العطاءات الاستقلالية في أداء وظائفها عن الجهات الإدارية التي تعمل في نطاقها.

وتبرز أهمية لجان العطاءات كون أنها اللجان المخولة للإشراف على عملية التعاقد التي تبرمها الدولة وكافة الجهات التابعة لها، والتي من بينها العقود الإدارية ذات الأهمية النوعية والقيمية للدولة التي تنظم مشاريع التنمية الممولة من الخزنة العامة، وهي التي تستحوذ في الغالب على مقدار لا بأس به من الإنفاق العام¹⁹.

الفرع الثالث:- المراقبون الماليون

وهي إحدى الآليات التي وضعها المشرع للرقابة على الإنفاق العام، وبالأخص مدى انطباق الإنفاق العام مع أبواب وبنود الميزانيات المعتمدة، فقد ألزم المادة عشرون من القانون المالي للدولة²⁰؛ الوزارات والمصالح بعدم إبرام أي عقد أو اتخاذ أي إجراء يترتب عليه ارتباط مالي إلا بعد الحصول على إقرار كتابي من المراقب المالي أو المراقب المساعد، ببيان الاعتماد الجائز الخصم منه بقيمة الارتباط المالي والزم المراقبين الماليين بعدم تقديم هذا الإقرار إذا كان الارتباط يخل بقواعد الميزانية بأي وجه من الوجوه.

كما نظمت المادة 18 أوضاع المراقبين الماليين بأن نصت على أن يكون لكل وزارة مراقب مالي وعدد كافي من المساعدين يختارهم وزير المالية من بين موظفي وزارته، ويكونوا مسؤولون أمام الوزارة عن أعمالهم ويختص المراقب المالي ومساعديه أساساً بإمسك السجلات الحسابية وحفظها، وعليهم اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحفظ الأموال الحكومية والمخزونات العامة وغيرها من الأشياء ذات القيمة والتبليغ فوراً عن أي فقد أو ضياع فيها فوراً اكتشافه، ويلزم المراقب المالي بأن يقدم تقرير شهري لوكيل وزارة المالية عن أعمال الوزارة التي يعمل بها في موعد لا يتجاوز نهاية الشهر التالي²¹.

وقد نظمت لائحة الميزانية في المادة الرابعة والعشرون اختصاصات المراقبين الماليين وحددتها على وجه الخصوص، بالاشتراك في إعداد مشروع ميزانية الوزارة والاشتراك في مناقشة مشروع الميزانية العامة وإعداد طلبات تعديل الميزانية، بالإضافة إلى إعداد التقارير الشهرية والإشراف على القسم المالي للوزارة للتحقق من حسن تطبيق القواعد المالية السارية، والإشراف على المخازن التابعة للوزارة وإعداد تقرير إلى وكيل الوزارة عن سير الأمور المالية والحسابية في الوزارة، والجهات التابعة لها وكررت ذات لائحة ما نص عليه قانون النظام المالي للدولة بعدم جواز أن تقوم أي وزارة أو مصلحة بإبرام عقد أو ارتباط بنفقة إلا بعد الحصول على إذن كتابي من المراقب المالي أو مساعده²².

المبحث الثاني:- الاشخاص الرقابية القضائية على الإنفاق العام

يقوم بهذا النوع من الرقابة؛ جهاز متخصص يمتاز بطبيعته القضائية من حيث الإجراءات أو الحكم أو الحسم، وهذا النوع من الرقابة نشأ نتيجة للتطور الذي طرأ على مفهوم الرقابة المالية، إذ أن السلطة التشريعية وبسبب عدم إمام أعضائها بالأصول العلمية للرقابة على تنفيذ القانون واحترامه، وكذلك لأن هذه الوظيفة في الأصل من اختصاص القضاء²³، وهنا المشرع الليبي نظم الاختصاص بالرقابة على الإنفاق العام جزء منه لدوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف والأخر للنيابة العامة على النحو التالي:

المطلب الأول:- اختصاص دوائر القضاء الإداري بالرقابة

يأخذ الإنفاق العام للدولة عادة صور لعل أهمها تنفيذ بنود الميزانية الصادرة من السلطة التشريعية، وهي في ذلك تخضع لرقابة عدد من الأجهزة سبق وأن ذكرناها في المبحث الأول وصورتين أخريين ونحن في صددنا في هذا المبحث على النحو التالي:

الفرع الأول:- الاختصاص المانع لدوائر القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)

بداية يتم هذا النوع من الاختصاص عن طريق دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف بواسطة دعوى الإلغاء، ولا شك أن دعوى الإلغاء هي إحدى أهم الأدوات التي تبناها المشرع للموازنة بين السلطات الممنوحة للإدارة؛ والتي من أسمى مظاهرها منح المشروعية افتراضاً للقرارات الإدارية واعتبارها نافذة منذ سريانها وبين عامل آخر²⁴، وهو الرقابة على مدى مشروعية هذه القرارات التي تتسم بالأهمية البالغة، وهذه القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية ذات الصلة بالإنفاق العام نذكر منها على سبيل المثال: قرار تخصيص مبالغ مالية من جهات معينه وقرارات الترسية وقرارات المناقلة داخل أبواب الميزانية العامة وباقي القرارات ذات الصلة بالإنفاق العام²⁵، وهذه القرارات بوصفها قرارات إدارية فإنها تخضع لرقابة الإلغاء التي نظم أحكامها القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، حينما فوضت المادة الثانية دوائر القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات لإلغاء القرارات الإدارية النهائية، وبذلك مد المشرع سلطان دوائر القضاء الإداري للرقابة على القرارات الإدارية المتعلقة بالإنفاق العام، واثاح لها إلغاء هذه القرارات متى تبث عدم مشروعيتها وهي وسيلة أخرى للرقابة على الإنفاق العام.

وغنيًا عن البيان أن صلاحية الإلغاء الممنوحة لدوائر القضاء الإداري؛ تتبعها صلاحية أخرى أعطاها المشرع لدوائر القضاء الإداري بموجب المادة السابعة من ذات القانون والمتمثلة بوقف تنفيذ القرارات المطعون فيها، متى ما رأت المحكمة أن التنفيذ له نتائج يتعذر تداركها وليس أوضح من النتائج التي يتعذر تداركها للقرارات الإدارية المعيبة من استنزاف المال العام و إنفاقه بموجب قرارات إدارية غير مشروعة، وهذا ما يعزز الرقابة التي منحها المشرع على الإنفاق العام والتي أناطها لدوائر القضاء الإداري²⁶.

والجدير بالملاحظة؛ أن المشرع قد نظم بموجب أحكام القانون رقم 6 لسنة 1374 و.ر بشأن نظام القضاء وتعديلاته أحكام دوائر القضاء الإداري، ونص على أن تشكل في كل محكمة استئناف دائرة أو أكثر للقضاء الإداري، تتألف كل منها من ثلاثة مستشارين ويحضر جلساتها أحد أعضاء النيابة العامة لا تقل درجته عن درجة وكيل، هذا كما نظم القانون رقم 88 لسنة 1971 ميلادي بشأن القضاء الإداري عمل دوائر القضاء الإداري، بأن تنشأ بكل محكمة من محاكم الاستئناف دائرة أو أكثر للقضاء الإداري على أن تشكل دائرة بقرار من الجمعية العمومية للمحكمة.

الفرع الثاني:- اختصاص دوائر القضاء الإداري بالرقابة على ضوابط العقود الإدارية

بداية عرفت المادة الثالثة من لائحة العقود الإدارية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 563 لسنة 2007م²⁷، العقد الإداري بأنه: هو كل عقد تبرمه جهة من الجهات والوحدات الإدارية بقصد تنفيذ مشروع من المشروعات المعتمدة في خطة التنمية أو الميزانية أو الإشراف على تنفيذها أو تقديم المشورة الفنية أو تطوير أو تسير مرفق من المرافق العامة بانتظام وإطراد، متى كان ذلك العقد يشتمل على شروط استثنائية غير مألوفة

في العقود المدنية وتهدف تحقيق المصلحة العامة، وقد أوردت اللائحة أمثلة عن العقود الإدارية منها: عقود المقاولات والأشغال العامة، وعقود التوريد والتوريد والتركيب، عقود الصيانة والتشغيل للمشروعات والمرافق العامة، عقود الإدارة بمختلف أنواعها للمرافق العامة والمنشآت الصناعية أو السياحية أو غيرها، عقود بيع الأشياء التي تقرر الاستغناء عنها، عقود استخدام المكاتب الاستشارية عقود تنفيذ المشروعات غير الممولة من الميزانية العامة.

وللعقود الإدارية أهمية بالغة في تحقيق التنمية المستدامة للمجتمع بصفة عامة، وهي من أهم أدوات الإدارة في تحقيق أهدافها وتتنوع دائرة الاهتمام بالعقود الإدارية ونطاق تطورها وفقاً للمدى التنموي الذي تسلكه الدولة، لذلك حرصت التشريعات على أن تتوافق العقود الإدارية مع أهداف التنمية المستدامة ومراعاة لخصوصية هذه الأداة من أدوات التنمية (العقود الإدارية)، والتي ترتبط غالباً بمعدلات إنفاق عالية من المال العام تستحوذ على النصيب الأكبر من الميزانية العامة، الأمر الذي دفع بالمشروع بوضع ضوابط للعقود الإدارية ابتداءً من النص صراحةً على اعتبار أحكام لائحة العقود الإدارية، جزء لا يتجزأ من أي عقد إداري سواء تضمن العقد النص عليها أم لا²⁸.

بالإضافة إلى تنظيم المشروع لاختصاصات الوحدات الإدارية في الدولة بإبرام العقود الإدارية، فقد أوكل للجنة الشعبية العامة (مجلس الوزراء) في المادة الخامسة من اللائحة، إصدار قرارات الترسية والإذن بالتعاقد في العقود ذات الطبيعة الخاصة والاستراتيجية والعقود التي تتم مع شركات أو جهات أجنبية والعقود التي تجريها الوحدات الإدارية التابعة للجنة الشعبية العامة -مجلس الوزراء- والتعاقدات التي تدخل في أكثر من قطاع من قطاعات الدولة، في حين أوكل المشروع في المادة السادسة من اللائحة للجان الشعبية العامة للقطاعات (الوزارات وما في حكمها)، الاختصاص بإعداد الدراسات الاقتصادية والاجتماعية والفنية والهندسية للمشروعات التي تدخل في نطاق اختصاصها وكذلك المشروعات ذات الطبيعة الخاصة التي تترجم في العقود الإدارية، كما أوكل لها الاختصاص باعتماد محاضر الترسية الصادرة عن لجنة العطاءات المختصة، وكذلك التعاقد على مشروعات القطاع في حدود الميزانية المعتمدة وبما لا يخل باختصاص اللجنة الشعبية العامة -مجلس الوزراء- هذا وقد أوكل في المادة السابعة للوحدات الإدارية والشركات العامة إعداد الدراسات الاقتصادية والاجتماعية والفنية والهندسية لمشروعاتها الممولة من الموارد العامة²⁹، أو التي تلتزم للجنة الشعبية العامة (وزارة المالية) بسداد أقساط قروضها أو تكون ضامنة لسدادها على أن تعتمد اللجنة الشعبية العامة -مجلس الوزراء- أو اللجان الشعبية للقطاعات -الوزارات وما في حكمها- بحسب الأحوال محاضر الترسية الصادرة عن لجان العطاءات المشكلة من الوحدات الإدارية والشركات العامة.

ونظراً لأهمية العقود الإدارية؛ فقد حددت لائحة العقود الإدارية طرق إبرام العقود الإدارية كل مناقصة العامة والمناقصات المحدودة والممارسة والتكليف المباشر والمزايدة العامة، وأوجب المادة الحادي عشر من اللائحة على الجهات المتعاقدة قبل البدء في اتخاذ إجراءات التعاقد دراسة موضوع التعاقد ومتطلبات دراسة شاملة ومنحه الجهات المتعاقدة، بمساعدة أشخاص فنية وفقاً للمادة الثانية عشر وذلك بالاستعانة بالمكاتب الاستشارية المتخصصة لإعداد الدراسات والأشرف على تنفيذ المشروعات.

كما اشترطت المادة السابعة عشر فيما يتم التعاقد معه من الجهات والوحدات الإدارية أن يكون اسمه مقيداً أو مصنفاً لدى الجهة المختصة وألا يكون محروم من التعامل مع الجهات أو الوحدات الإدارية، أو مستبعداً وألا يكون قد أدين في وقائع جنائية أو إدارية تمس الأمانة وحسن السلوك وغيرها من الضوابط التي مص عليها المشروع وذلك للتأكيد على أهمية استثنائية العقود الإدارية³⁰.

المطلب الثاني:- رقابة النيابة العامة على الإنفاق العام

مما لا شك فيه أن النيابة العامة هي صاحبة الولاية العامة؛ بوصفها دون غيرها الأمين على الدعوى العمومية (الدعوى الجنائية)، وقد خولها المشروع رفع الدعوى الجنائية ومباشرتها ولا تترك الدعوى الجنائية أو توقف إلا بأمر النيابة العامة، باستثناء الأحوال التي ينص عليها القانون، هذه الولاية العامة هي المصدر الأم لصلاحيات النيابة العامة سواء ما تعلق بتطبيق اختصاصاتها المنصوص عليها صراحةً في القانون من تحقيق واستدعاء واستجواب... الخ من الاختصاصات الممنوحة لها وفقاً للقانون، أو التدبير والإجراءات الوقائية المكفولة للنيابة العامة ضمن ولايتها العامة التي تخولها اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تطبيق القانون وحسن سير العدالة وعدم الإفلات من العقاب وحماية المصالح العامة³¹.

ومما لا شك فيه أن حماية المال العام أولوية من الأولويات الأساسية لدور النيابة العامة كالتحقيق في الجرائم المالية التي تمس المال العام، والتحقيق مع كبار موظفي الدولة وتلقي البلاغات عن أي خرق للقانون وبالأخص القوانين المنظمة للمالية العامة، وهي بذلك تقوم بدور أساسي في الرقابة على المال العام ينبع هذا الدور من قيمة الردع العام والردع الخاص، اللذان يتحققان بممارسة النيابة العامة لسلطانها في مواجهة كل من يعتدي على المال العام³².

بل أن المشروع قد وسع من اختصاصات النيابة العامة في حفظ المال بصفة عامة والمال العام من باب أولى، حينما أجاز للنيابة العامة بموجب المادة 464 من قانون الإجراءات الجنائية الإكراه البدني لتحصيل المبالغ الناشئة عن الجريمة والمقضي بها للدولة ضد مرتكب الجريمة ضماناً لتحصيل المال العام³³.

ويتجلى اختصاص النيابة العامة في حماية المال العام عند تطبيقها لنصوص التجريم المتعلقة بالمال العام والتي نورد منها على سبيل المثال:

- حيث جرم المشرع قيام الموظفين العموميين بالتدخل لحساب أنفسهم أو لحساب غيرهم في المقاولات أو التوريدات أو المزايدات أو المناقصات الخاصة بالدولة، المادة السادسة من قانون الجرائم الاقتصادية³⁴.

- كما جرم المشرع إحداث أي ضرر جسيم بالمال العام أو بالمصالح العامة وكذلك جرم المشرع قيام الموظف العام بسبب خطأ الجسيم أو إهماله في أداء وظيفته أو إساءة استعمال السلطة مما يلحق الأضرار بالمال العام والمصالح العامة، المادة التاسعة والعاشرة من قانون الجرائم الاقتصادية.

- كذلك جرم المشرع التسبب في انتشار مرض خطر للنبات أو الحيوان يؤثر على الاقتصاد الزراعي أو الثروة الحيوانية، وكذلك جرم إخلال الموظف العام بواجباته أو تراخيه في القيام بها مما يتسبب في تخريب منشأة أو مستودع نفطي أو إحدى ملحقاته أو أي منشأة عامة أو مستودع المواد الأولية، أو المنتجات أو السلع الاستهلاكية وفي الحالة الأخيرة شدد المشرع العقوبة قد تصل إلى حد الإعدام أو السجن المؤبد إذا كانت الجريمة ارتكبت عمداً، حفاظاً على المال العام وتحسباً للتسبب في ضبط هذه الصور، المواد الرابعة والسادسة والسابعة من قانون الجرائم الاقتصادية.

- كما جرم المشرع قيام الموظفين العموميين في الوظائف القيادية تحديداً كالوزراء ورؤساء وأعضاء ومجالس الإدارات أو مدراء أو مفوضين أو مصفي أو مراقبي الحسابات في الشركات التي تملكها الدولة أو تسهم فيها، بتعمد ذكر بيانات غير صحيحة في ميزانيات أو حسابات ختامية أو تقارير أو تعمد عدم ذكر بيانات جوهرية، أو إقضاء أسرار الشركة المتحصل عليها بحكم العمل أو استغلال هذه الأسرار للحصول على نفع خاص له أو لغيره

- أيضاً جرم المشرع قيام موظف عام باستخدام ما عهد إليه بحكم وظيفته من مال عام في غير الأغراض التي خصص لها، بمقتضى خطة التحول الاقتصادية والاجتماعية وبطريقة يترتب عليها إلحاق ضرر بأهداف الخطة.

- كما قام المشرع بتجريم قيام موظف عام باختلاس أموال عامة أو أموال أشخاص مسلمة إليه بحكم وظيفته أو ادعى ملكيتها أو ملكها لغيره، المادة الثامنة والعشرون من قانون الجرائم الاقتصادية.

- كذلك جرم المشرع قيام موظف عام بطلب لنفسه أو لغيره عطية أو وعد بشيء لاحق له فيه لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم، للحصول أو محاولة الحصول من أي سلطة عامة أو أي جهة خاضعة لإشرافها على أعمال أو إلزام أو مقولة أو اتفاق توريد أو ترخيص أو أوامر أو قرارات أو أحكام أو وظيفة أو خدمة أو رتبة أو أوسمة أو أية مكافأة أو ميزة من أي نوع، المادة التاسعة والعشرون من قانون الجرائم الاقتصادية.

كما أعطى المشرع للنيابة العامة سلطة الادعاء ضد أفعال تمس المال العام وأصبغ عليها وصف التجريم وفق نصوص قانون العقوبات الليبي، من بينها قيام موظف عمومي باختلاس أو ادعاء ملكية لنفسه أو لغيره نفوذاً، أو أي مال منقول من أموال الإدارة العامة كانت في حيازته بحكم وظيفته أو مهنته، المادة 230 عقوبات.

وكذلك قيام موظف عمومي عهد إليه بعمل فاستخدم عدد من الأشخاص، وكذلك قيام موظف عمومي عهد إليه بعمل فاستخدم عدد من الأشخاص أقل من العدد الواجب استخدامه وإظهاره أنه استخدمهم جميعاً، فحصل لنفسه على ما خصص لسداد ما استحق من مرتبات أو أجور أو قيد في دفاتر الحكومة أو الهيئة العمومية أسماء أشخاص استخدمهم في أمور خاصة، ليتمكن من دفع مرتباتهم أو أجرهم، وكذلك قيام موظف عمومي لنفسه مباشرة أو عن طريق غيره على منفعة من أي عمل من أعمال الإدارة التي يمارس فيها وظيفته، 233 عقوبات، وكذلك قيام موظف عمومي باستغلال سلطة وظيفته لتأخير تحصيل الأموال أو الرسوم المقررة قانوناً *234 عقوبات³⁵.

كما جرم المشرع قيام أي شخص بالحصول على كسب حرام، وبالرجوع إلى قانون الكسب الغير مشروع وتعديلاته (قانون التطهير سابقاً)، نجد أن المشرع أصبغ وصف التجريم على كل من أضفى بأي طريقة كانت متحصلة من كسب حرام أو محكوم برده متى كان يعلم حقيقة أمره أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بذلك، المواد: 55-56-10- 57 58³⁶.

كما خول المشرع صلاحيات أوسع للنيابة العامة لحماية المال العام أينما كان لاسيما عند ارتباطه بجرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمثل هذه الصلاحيات أفصح وأوضح عن إرادة المشرع في منح النيابة العامة صلاحيات باتخاذ تدابير احترازية وإجراءات وقائية تضاف إلى صلاحية التحقيق والادعاء، نذكر منها على سبيل المثال المادة رقم 10 من قانون رقم 2 لسنة 2005م بشأن مكافحة غسل الأموال وتعديلاته³⁷، والتي عينت على وحدة المعلومات المالية إحالة ما تسفر عنه عمليات تحليل المعلومات على النيابة العامة، وعند وجود أسباب وجيه للاشتباه في وقوع عمليات غسل الأموال أو جرائم أصلية أو تمويل الإرهاب، كما يجوز للوحدة أن تطلب من النيابة العامة اتخاذ تدابير تحفظية بشأن ما يشتبه في أنها متحصلات عمليات غسل الأموال، أو جرائم أصلية أو تمويل الإرهاب وذلك وفقاً للأحكام المنصوص عليها في هذا القانون أو في قانون الإجراءات الجنائية.

أيضاً أعطى المشرع للنيابة العامة بناء على أمر من الوحدة بتجميد الأموال وإيقاف المعاملات المشتبه في صلتها بغسل الأموال، كما يجوز للنائب العام أن يطلب من الوحدة الأمر بتمديد تجميد الأموال وإيقاف المعاملات لفترة تصل إلى عشرة أيام، المادة 57 من القانون الإجراءات الجنائية.

ونص في المادة 56 من القانون الإجراءات الجنائية للنائب العام أو من ينوب عنه إصدار أمر باتخاذ تدابير تحفظية بالتجميد أو الحجز على الأموال المشتبه في صلتها بغسل الأموال أو جرائم أصلية، أو تمويل الإرهاب وأي ممتلكات بقيمة مشابهة مع عدم الإخلال بحقوق الغير حسن النية، إذا كانت الأموال موجودة لدى إحدى المؤسسات المالية فعلى المصرف المركزي إبلاغ أمر الحجز.

كما شدد المشرع في حماية المال العام؛ عندما جعل إدارة الأموال المحجوزة تكون من قبل مكتب إدارة الأموال المحجوزة والمصادرة وليس من قبل أصحابها، وقد أعطى المشرع للنائب العام في المادة 57 تمديد فترة الحجز لفترة مماثلة بناء على طلب الوحدة في حالة الاشتباه بغسيل الأموال أو بجرime أصلية أو تمويل الإرهاب أو في حالة عدم الاقرار، وعلى مصلحة الجمارك الحجز على العملات والأدوات القابلة للتداول لحاملها لفترة لا تزيد عن 45 يوماً وإبلاغ الوحدة بذلك فوراً، ومن أسمى صور حفظ المال العام مد المشرع سلطة النيابة العامة في المادة 58، وذلك بعنوان إدارة وبيع الأموال المحجوزة والمصادرة يتبعه مباشرة ويتولى مهام إدارة الأموال المحجوزة والمصادرة، هذا ويجوز بإذن من النائب العام بيع الأموال التي قد تنخفض قيمتها نتيجة للإدارة أو تكون كلفة حفظها كبيرة ولا تتناسب مع قيمتها، وفي هذه الحالة يبقى الحجز على قيمة المبيع.

- الخاتمة :-

بعد الانتهاء من بيان الأشخاص القائمين بالرقابة على الإنفاق العام، وكيف أحاط المشرع بجملة من القوانين سواء في من حيث ممارسة الاختصاصات الرقابية للأشخاص المعنية بالرقابة على الإنفاق العام وتبعية كل مجموعة لسلطة من السلطات الثلاث، أو من حيث وضع سياج قانوني للحماية القانونية للمال في قوانين متفرقة، إلا أن رغم تعدد الأشخاص الرقابية فإن الفساد المالي والإداري زاد بشكل كبير وخاصة في مراحل الحكم الانتقالية التي تمر بها الدولة الليبية، وهذا التقادم يظهر لنا بمجرد النظر إلى حجم الإنفاق العام الضخم في السنوات المنصرمة دون تحقيق تنمية حقيقية تذكر، وذلك لعدم وجود تنسيق وتجانس بين الأشخاص الرقابية مما جعل العمل الرقابي أمام معوقات، منها ما تضمنته نصوص قانونية وضعت الأشخاص الرقابية في تعارض وتداخل في الاختصاصات، ومنها يرجع لأسباب واقعية ترجع لعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي بل والأمني للبلاد، عليه توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نوضحها في التالي:

أولاً :- النتائج

على الرغم من تعدد الأشخاص المخولين من المشرع داخل هيكلية الدولة في الرقابة على الإنفاق العام، إلا أن هناك مجموعة من الملاحظات نبرزها في شكل نتائج وفق الآتي:

1- تحتوي الرقابة على الإنفاق العام من الناحية النظرية على مزيج من العلوم المتنوعة، لاسيما العلوم القانونية، والإدارية، والاقتصادية، الأمر الذي يميزها عن غيرها من أنواع الرقابة، ووجود توفرها لدى الأشخاص الرقابية الليبية.

2- لما كانت للرقابة على الإنفاق العام الأهمية البالغة لدى جميع الأطراف، سواء الشعبية أو السيادية، لكونها نتاجاً لمطالبه الشعوب بمتابعة حقوقها المالية، فإن إدراجها في أعلى الهرم القانوني (الدستور)، يعزز مكانتها الشرعية في تنفيذ أعمالها، وفقاً للمطالب المُنادية بتحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية والتوزيع العادل للثروة.

3- من خلال دراسة النصوص المنظمة للرقابة على الإنفاق العام، تبين وجود نوع من التشابه في التشريعات المتعلقة بالاختصاصات الممنوحة للأشخاص الرقابية خاصة تلك التي تتبع السلطة التشريعية، ناهيك عن انعدام وجود الوسائل العقابية، كما هو الأمر في مصادرة أملاك المجرمين، وعدم تفعيل معظم العقوبات التأديبية والجنائية، وتقاربها مع العقوبات الخاصة بالوظيفة العامة، الأمر الذي سيزيد من الجراءة على التلاعب بالمال العام بقدر أكبر.

4- يعد التطبيق العملي للرقابة على الإنفاق العام في الدولة الليبية أمراً مهماً، بل في غاية الأهمية، فالتشريعات الخاصة بالرقابة تعد من قبيل التصرفات النظرية، والطابع العملي للرقابة على الإنفاق العام يتمثل في محاسبة مهجري المال العام لنيل جزائهم، وهو ما تفتقده الدولة الليبية، لاسيما في ظل عدم استقرار الأوضاع السياسية والاقتصادية، الأمر الذي تقادم من تبعات هدر الميزانية العامة، وساهم في إفلات المجرمين، بل من تجرئهم على التعدي على المال العام.

ثانياً :- التوصيات

1- مراجعة التشريعات العقابية بشأن جرائم المال العام وضمان تحقيقها في عنصر الردع تضامناً بما يكفل عدم تكرار جرائم المال العام .

2- تطوير أداء المؤسسات شرطية والنيابة العامة في مجال الاستدلال والتحقيق في جرائم المال العام باعتبارها جرائم متطورة مع التطور التقني التكنولوجية

3- مراجعة الصلاحيات الممنوحة للأجهزة رقابية القضائية وغير القضائية لضمان رقابة فاعله تكفل التصدي لهذا الإنفاق العام قبل وقوعها وليس تدوينه والإقرار به بعد وقوعه .

4- تطوير عمل لجان العطايات سواء ما تعلق الكوادر البشرية أو الأنظمة الإدارية المتبعة حتى يمكن مجرات مستويات الإنفاق العام التي يتعاملون معها.

5- تبني نموذج مصمم لكافة الجهات العامة للإفصاح والشفافية عن النفقات العامة يعلن للرأي العام بما يكفل تحقيق مبادئ المسؤولية والمحاسبة .

6- رجوع الدولة الليبية للنموذج الأمثل للإنفاق العام من خلال موازنة عامة مبنية على رؤية تنموية استراتيجية تعرضها السلطة التنفيذية ويصدر بموجبها قانون الميزانية من السلطات التشريعية وهجر نموذج الترتيبات المالية الطارئة المعمول به منذ سنوات باعتباره حل استثنائي وجب عدم التوسع فيه .

7- الزم كافة المؤسسات العامة إقفال ميزانيتها السنوية في المواعيد المحددة قانوناً وإخضاعها للمراجعة اللازمة من ديوان المحاسبة وشركات المراجعة المستقلة.

- 8- التزام وزارة المالية بإعداد الحساب الختامي للدولة لتقديمه إلى ديوان المحاسبة ليتولى مراجعته وإحالته للسلطة التشريعية للمصادقة عليه باعتبار أن الحساب الختامي هو الوثيقة الأسمى التي تبين المركز المالي للدولة والتي تعبر بصورة ناطقة عن مؤشرات الانفاق العام من حيث الجدوى والالتزام والاختلال .
- 9- إدخال التقنيات الفنية المتطورة في الإجراءات المتعلقة في المناقصات والمزاد أو الترسيه والعطاءات العامة
- 10- مراجعة لائحة العقود الإدارية وتطويرها بما يكفل وضع ضوابط محكمة للإجراءات التعاقد في العقود الإدارية.

قائمة المراجع:

- 1 - ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، منشورات كلية الحقوق القاهرة، 1980، ص263.
- 2 - عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، ط3، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، مصر، 2005م، ص13.
- 3 - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة المالية والإدارية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998م، ص23.
- 4 - علي حسن العامري، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية دراسة مقارنة، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص369.
- 5 - القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، منشور على موقع الرسمي للديوان www.audit.gov.ly.
- 6 - انظر للمواد 2-3-5-11 من القانون رقم 19 لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة.
- 7 - طارق حمدي الساطي، رقابة ديوان المحاسبة على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، اطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، 1967، ص743.
- 8 - محمد أبو القاسم زكري، مدى فاعلية القوانين وتشريعات ديوان المحاسبة الليبي في محاربة الفساد المالي والإداري بالمؤسسات والشركات العامة، مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، العدد الثاني، كلية الاقتصاد والتجارة- جامعة المرقب، زليتن - ليبيا، لسنة 2013، ص. ص. (283-294).
- 9 - انظر للمواد 27-47 من قانون رقم 19 لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة.
- 10 - أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص339.
- 11 - قانون رقم 20 لسنة 2013م، بشأن هيئة الرقابة الإدارية، منشور في الجريدة الرسمية، العدد13، ص832.
- 12 - القانون رقم 2 لسنة 2023م، بشأن إضافة بعض الأحكام للقانون رقم13 لسنة 2013م، بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، بتاريخ 7- فبراير-2023م.
- 13 - انظر للقانون رقم 11 لسنة 2014م، بشأن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، منشور عبر الموقع الإلكتروني/ www.undp-aciac.org.
- 14 - محمد مظهر، "دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية في تطوير النظام المحاسبي للدولة"، مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمية، العدد24، سوريا، 2014م، ص. ص. (15-28).
- 15 - السيد عبدالمولى، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989م، ص674.
- 16 - حامد نور الدين عمارة، التدقيق الداخلي للتبثبات في المؤسسات الاقتصادية، ط1، دار زهران، الأردن، 2016م، ص13.
- 17 - زياد الشنباشي، مقال بعنوان " قانون مكافحة غسل الأموال الليبي... ولد معيباً بالمخالفة لدستورية القوانين... وضرره أكبر منفعة"، منشور عبر موقع: www.eanlibya.com.
- 18 - قرار رقم 492 لسنة 2013م، بتنظيم عمل لجان لعطاءات وتقرير بعض الأحكام بشأنها، منشور في الجريدة الرسمية، العدد4، ص445.
- 19 - وسام صبار العاني، "القيود الواردة على إجراءات التعاقد بأسلوب المناقصة"، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الثالث، الجزء الأول، العراق، 2017، ص253.
- 20 - قانون النظام المالي للدولة، منشور في الجريدة الرسمية، العدد44، لسنة 1967.
- انظر للمواد رقم20- 18 من قانون النظام المالي للدولة، كذلك المادة 24 من لائحة الميزانية الصادرة في 1968م.
- 21 - إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009م، ص129.
- 22 - أسعد طاهر أحمد، دور معاونو الممول في التهرب الضريبي، بحث مقدم للمؤتمر الضريبي السابع، جامعة عين شمس، القاهرة، 2001م، ص11.
- 23 - حسين عبدالعال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004، ص93.
- 24 - عادل بوانج، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003م، ص219.
- 25 - خليفة الجهمي، مقال بعنوان " النظام القانوني للمخالفات المالية في التشريع الليبي"، الذي حرر على هامش إصلاح القضاء بين الضرورة والمشروعية، بتاريخ 8 مارس 2014، على الموقع الإلكتروني/ <http://khalifasalem.wordpress.com>
- 26 - انظر للقانون رقم 88 لسنة 1971م، بشأن القضاء الإداري، المادة 2 والمادة7.

- 27 - قرار رقم 563 لسنة 2007م، بشأن إصدار لائحة العقود الإدارية، انظر للمادة 3.
- 28 - فوزية سكران، "الرقابة على العقد الإداري دراسة مقارنة بين بعض الدول المتوسطة"، مجلة الفكر المتوسطي، العدد 1، المجلد 2022، 11م، ص 280.
- 29 - انظر للمادة 5-7 من لائحة العقود الإدارية.
- 30 - انظر للمواد: 11-12-17، من لائحة العقود الإدارية.
- 31 - محمد سامي النبراوي، شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات الليبي، ط3، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، 1995م، ص 217 ومايليها.
- 32 - محمد سامي المبراوي، مرجع سابق، ص 219.
- 33 - قانون الإجراءات الجنائية الليبي، منشور بالجريدة الرسمية، عدد خاص، لسنة 1954، ص 125.
- 34 - القانون رقم 2 لسنة 1979م، بشأن الجرائم الاقتصادية، منشور عبر الموقع الإلكتروني لوزارة العدل <http://aladel.gov.ly/>
- 35 - قانون العقوبات الليبي، منشور بالجريدة الرسمية، عدد خاص، لسنة 1954، ص 70-71.
- 36 - قانون رقم 3 لسنة 1970م، بشأن الكسب الحرام، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 11، ص 28.
- 37 - قانون رقم 2 لسنة 1373 و.ر/2005م، بشأن مكافحة غسل الأموال.