الفساد المالي والدور الرقابي لديوان المحاسبة في ليبيا

■ د. نجيب سالم بيوض* ■ د. أبوبكر جمعة معتوق** ■ د. حسني رمضان الشتيوي***

ملخص الدراسة:

هدفت هذه الدراسة إلى عرض وتحليل المخالفات والملاحظات التي وردت في التقارير السنوية لديوان المحاسبة في الفترة من عام 2012 حتى عام 2016 م فيما يخص بنود المصروفات والإيرادات في الميزانية العامة للدولة الليبية بسبب ضعف النظام الرقابي والذي بدوره يؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد المالي وتوضيح أثرها على المال العام، كما هدفت الدراسة إلى توضيح دور ديوان المحاسبة الليبي (طرابلس) في الحد من ظاهرة الفساد المالي، وقد اعتمدت الدراسة على استخدام اسلوب تحليل المحتوى لتحليل البيانات الواردة في تقارير ديوان المحاسبة السنوية خلال الفترة (2012 - 2016). وقد أظهرت نتائج هذه الدراسة وجود مخالفات وملاحظات واضحة نتيجة ضعف في نظام الرقابة على المال العام مما أدى إلى فساد مالي في بندي الإيرادات والمصروفات العامة خلال فترة الدراسة، مما أثر سلبا على المال العام والانشطة الاقتصادية والخدمات العامة المقدمة للمجتمع، كما توصلت الدراسة إلى أن ديوان المحاسبة كان له دور في تحديد واكتشاف العديد من المخالفات والملاحظات التي تؤيد وجود فساد مالي في بنود الميزانية العامة للدولة الليبية، إلا أنه لوحظ وجود قصور وضعف في إجراءات الرقابة على المال العام التي يستخدمها ديوان المحاسبة.

الكلمات الدالة: الفساد المالي، ديوان المحاسبة الليبي ، تحليل المحتوى ، التقارير السنوية.

* عضو هيئة التدريس بكلية الاقتصاد السياسية بجامعة طرابلس

** محاضر متعاون وزارة المالية

*** عضو هيئة التدريس بكلية الاقتصاد والعلوم والعلوم السياسية - جامعة طرابلس

المقدمة ومشكلة الدراسة:

أصبحت ظاهرة الفساد المالي تلقى اهتماما كبيرا من قبل العديد من الباحثين حول العالم، باعتبار أن إنتشار هذه الظاهرة له آثار عكسية على حجم المال العام ومن ثم على تحقيق خطط التنمية المستدامة في تلك الدول (الشويرف وحيدر، 2013). فقد أعتبرت هذه الدراسات الفساد المالي بأنه أبرز وأهم المخاطر التي تواجه إقتصاديات العلم خصوصا الدول النامية، بإعتبار ظاهرة الفساد المالي تؤدي إلى إهدار وسرقة المال العام من قبل المفسدين، وهذا بدوره يؤدى إلى حرمان هذه الدول التي تعاني من ارتفاع مستوى الفساد المالي إلى إستخدام هذه الموارد المالية في مشاريع التنمية ومحاربة الفساد والجهل. وقد ينتج عنه أيضا إنهيار الحكومات سواءا كانت هذه الحكومات في دول العالم المتقدمة أو النامية (Mashal، 2011; Mauro، 1998).

كما أن ظاهرة انتشار الفساد المالي تحتاج إلى بيئة قابلة ومستعدة لاحتوائه بسبب العديد من الأسباب ومنها على سبيل الحصر البطالة وارتفاع معدلات الفقر والجهل وإنخفاض المرتبات وإرتفاع مخاطر الحوادث وضعف الانظمة التشريعية والقضائية والرقابية في الدوله، بالإضافة إلى ماذكر فإن عدم الاستقرار السياسي في هذه الدول يمثل حافزا للمفسدين والمستغلين للسعي وراء الحصول على المال بشتى الوسائل المتاحةو (Mashal، 2011). وبالتالي فإن هذه الأسباب أدت إلى تزايد وانتشار ظاهرة الفساد خصوصا في الدول التي تمر بمراحل التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية (كلاب وآخرون، 2006).

وبما أن هذه الظاهره انتشرت وأصبحث من أهم المخاطر التي تواجه نمو العديد من دول العالم وخصوصا الدول النامية فقد بذلت وتبذل الكثير من الجهود من قبل العديد من الدول والمنظمات الدولية من أجل محاربته والحد من انتشاره. وفي هذا السياق قامت العديد من الدول بإصدار العديد من التشريعات والقوانين واللوائح والأنظمة التي تعمل على المحافظة على المال العام من خلال الرقابة عليه ومنع حالات الغش والسرقة والاختلاس التي قد تتعرض له هذه الاموال سواء باستخدام أدوات الرقابة السابقة

أو الرقابة اللاحقة. كما أن العديد من المنظمات الدولية التي كانت ومازالت تسعى إلى محاربة الفساد بكافة الطرق والسبل مثل منظمة الشفافية الدولية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وهيئة الأمم المتحدة وذلك من خلال توعية الدول بمخاطر الفساد بشتى أنواعه ووضع البرامج والاتفاقيات الدولية للحد منه (الفطيسي، 2014).

وبإعتبار أن الفساد المالي مرتبط وبشكل كبير بمدى قوة أو ضعف النظام المحاسبي المطبق بالدولة ومؤسساتها التابعة لها، بالإضافة إلى ضعف الأجهزة الرقابية المتابعة لمؤسسات الدولة وعدم قدرتها على اتباع الإجراءات الرقابية اللازمة للمحافظة على المال العام فإن محاربة الفساد والحفاظ على المال العام يأتي من إصلاح وتطوير النظام المحاسبي المطبق ونظم الرقابة الداخلية المستخدمة بالوحدات الاقتصادية والإجهزة الرقابية القائمة والتي تعتبر العمود الرئيسي التي تعتمد عليه الدولة في محاربة الفساد والحد منه وذلك لايتأتي إلا بعمل الأجهزة الرقابية في ظروف طبيعية وأن تكون مدعومة بقوة وهيبة الدولة من خلال قدرة الحكومة التنفيذية والتشريعية في الدولة على أداء مهامها بفعالية. (Flaherty، 1997)

إن الأجهزة الرقابية في الدول تعتبر الاداء الرئيسية المستخدمة في محاربة الفساد والحد منه. ويعتبر ديوان المحاسبة الليبي هو أحد الأجهزة الرقابية التي تعول عليه الدولة الليبية من أجل متابعة ومحاربة الفساد المالي وإعداد تقارير إلى الجهة التشريعية. ورغم أن ديوان المحاسبة الليبي يواجه العديد من الصعوبات والمشاكل التي تعرقله على أداء مهامه سواء كانت هذه الصعوبات والمشاكل أمنية أو سياسية إلا أنه أستطاع إكتشاف العديد من المخالفات المالية التي أدت إلى إهدار المال العام خصوصا خلال الفترة الواقعة بين عام 2011-2016 م. ولكن هذه المجهودات التي يبذلها ديوان المحاسبة الليبي تعتبر غير كافية لمحاربة الفساد المالي ليس فقط بسبب عدم قدرة الديوان على أداء مهامه بل بسبب عدم توافر الإمكانيات المتاحة التي تسمح له بإداء مهامه. فقد أظهرت التقارير الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية أن ليبيا تعتبر أحد أكثر الدول العشر فسادا على مستوى العالم.

إن التقارير الصادرة من منظمة الشفافية الدولية قدمت مؤشرات سلبية على تنامي ظاهرة الفساد ليبيا خصوصا بعد عام 2010، مما افترض على الحكومات الليبية المتتابعة من اتخاد مجموعة من التدابير لمكافحتها. فقد أشار تقرير منظمة الشفافية أن ترتيب ليبيا في مؤشر الفساد خلال الفترة (2007-2016) كانت موضحة في الجدول التالي:

جدول (1): ترتيب ليبيا للفساد حسب منظمة الشفافية الدولية

السنة	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016
الترتيب	131	126	130	146	160	172	166	161	170

المصدر: Transparency International, Web page 2017

من خلال الجدول يتضح أن ليبيا تقع في المرتبة 170 من بين 176 دولة الأقل فسادا وفقا لمؤشر الفساد لسنة 2016 م، حيث بلغ متوسط مؤشر الفساد خلال الفترة (2012-2016) حوالي 166 من متوسط عدد 170 دولة على مستوى العالم خلال نفس الفترة. في حين أن ليبيا تقع في المرتبة 146 في سنة 2010 م حيث بلغ متوسط مؤشر الفساد خلال الفترة (2007-2010) حوالي 133 من متوسط عدد الدول 170 دولة عالميا خلال نفس الفترة. بالتالي وبناء على هذة المؤشرات التي توضح أن هناك تزايد مستمر للفساد في ليبيا خلال الفترة (2007 - 2016)، رغم أن الظروف المتاحة في الدولة الليبية كانت مختلفة قبل وبعد عام 2011 م، حيث إن ديوان المحاسبة قبل سنة 2011 م لم يعاني من المشاكل الأمنية والسياسية إن صح التعبير، الا أن الاداء الرقابي لم يصل إلى المستوى المأمول وفقا لترتيب ليبيا حسب تقارير منظمة الشفافية الدولية.

ومن خلال المقدمة الموضحة للفساد المالي وأثره على المال الليبي يمكن تلخيص مشكلة البحث في تفشى ظاهرة وحجم الفساد المالي في ليبيا وذلك من خلال وجود العديد من الحالات المخالفة لنظام الرقابة على المال العام، كما يدل على وجود ضعف وقصور في

الأنظمة المحاسبية والرقابية الحالية على تنوعها وعجزها على إيجاد حل يكفل الحد من هذه الظاهرة. كل ذلك أدى بالنتيجة إلى زيادة حجم الفساد المالي في بنود النفقات المختلفة لميزانية الدولة الليبية الفعلية مثل بند المرتبات والنفقات التسييرية ونفقات التنمية ونفقات السلع والخدمات المدعومة، وبالتالي يمكن تلخيص مشكلة الدراسة في الإجابة عن السؤال التالي:

ماهي المخالفات والملاحظات الواردة في التقارير السنوية لديوان المحاسبة الليبي والتي تؤكد على وجود فساد مالي في بندي إيرادات ومصروفات الدولة الليبية خلال الفترة الممتدة من عام 2012 حتى عام 2016 م؟ وما هو أثره على المال العام؟ وما هو دور ديوان المحاسبة الليبي في الحد من ظاهرة الفساد المالي في ليبيا؟

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

1. تهدف بشكل رئيسي إلى عرض وتحليل المخالفات والملاحظات التي تؤكد وجود فساد مالي في بنود إيرادات ونفقات الدولة الليبية من الفترة 2012 حتى عام 2016 م من واقع التقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة الليبي.
2. كما تهدف الدراسة إلى توضيح دور ديوان المحاسبة الليبي (طرابلس) في الحد من ظاهرة الفساد المالي.
3. تهدف هذه الدراسة أيضا إلى تقديم المقترحات والتوصيات التي يمكن أن تسهم في تطوير العمل الرقابي لديوان المحاسبة بما يلبي الاحتياجات اللازمة للمحافظة على المال العام الأمر الذي من شأنه ان يؤدي إلى الحد من الفساد المالي.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تتناول موضوعا يلقى أهمية كبيرة في الوقت الحاضر خصوصا في ليبيا، فالفساد المالي يعد من أكبر المخاطر التي تؤثر على نمو وتطور الأمم، حيث إن إزدياد ونمو حجم الفساد المالي في ليبيا خلال السنوات الأخيرة خصوصا أدى

إلى عدم قدرة الدولة على تقديم الخدمات الرئيسية للمجتمع مثل عدم قدرة الدولة على سداد المرتبات، وقد أثر بشكل واضح على المنظومة الاقتصادية في البلاد. كما اهتمت الدراسة بتوضيح دور أحد الأجهزة الرقابية التي تعد أحد الركائز التي يعتمد عليها في الاستفادة من الموارد المتاحة للدولة بما يحقق المستهدف من الخطط الموضوعة للحفاظ على المال العام. كذلك تستمد هذه الدراسة أهميتها من خلال تقديم مقترحات جادة للحد من الفساد المالي. كما تأتي هذه الدراسة لتلبي الاهتمام المتزايد بدور الأجهزة الرقابية والتشريعات الصادرة التي تحكم العملية الرقابية والرفع من مستوى العمل الرقابي.

منهجية الدراسة:

اعتمد الباحثون في الجانب النظري للدراسة على عرض وتحليل الأدب المحاسبي والمالي المتعلق بمفهوم الفساد المالي وأثره على المال العام ودور الأجهزة الرقابية للمحافظة على المال العام من خلال الكتب والدراسات المنشورة ، كما تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي لتحليل وتفسير البيانات وذلك من خلال استخدام المعلومات الواردة في التقارير السنوية وعلاقتها بظاهرة الفساد المالي في بندي الإيرادات ومصروفات الدولة الليبية من خلال الاعتماد على أسلوب تحليل المحتوى للتقارير السنوية الصادرة من ديوان المحاسبة الليبي خلال الفترة (2012-2016) وتحليل الملاحظات الواردة واستنتاج أي دلائل يمكن ربطها بدور ديوان المحاسبة في الرقابة على المال العام وذلك من أجل وضع مقترحات وتوصيات للمحافظة على المال العام.

حدود ونطاق الدراسة:

ركزت الدراسة على عرض وتحليل المخالفات والملاحظات التي تؤكد وجود فساد مالي في بندي الإيرادات والنفقات في الميزانية العامة للدولة الليبية وأثره على المال العام ودور الاجهزة الرقابية خصوصا ديوان المحاسبة في المحافظة على المال العام وذلك من خلال استخدام المعلومات الواردة في التقارير السنوية عن ديوان المحاسبة الليبي (طرابلس) والذي اعتبر المصدر الرئيسي للمعلومات في هذه الدراسة خلال الفترة (2012-2016).

الدراسات السابقة

هناك عدد من الدراسات السابقة العربية التي تناولت موضوع الفساد المالي ودور الاجهزة الرقابية في المحافظة على المال العام التي استطاع البحاث الاطلاع عليها وتم نشرها، وقد تم اختيار الدراسات العلمية السابقة التي لها علاقة واضحة بموضوع الدراسة الحالية بعناية ، حيث تم ترتيب الدراسات السابقة العربية من خلال التسلسل الزمني لها من الأحدث إلى الأقدم كما يلي:

دراسة عريقيب ، سعاد والمبسوط ، ربيعة (2018) بعنوان: « البيئة الحاضنة للفساد المالي في ليبيا وآثاره: دراسة تحليلية للفترة من 2003-2016» ، وهدفت هذه الدراسة إلى تحديد مظاهر وأسباب الفساد المالي المتعددة، ولفت الانتباه إلى جميع الجهات المسؤولة إلى خطر الفساد المالي ، وبيان أهم النتائج الاقتصادية المترتبة على هذه الظاهرة ، ومحاولة التقليل من الآثار السلبية للفساد المالي على التنمية الاقتصادية، والبشرية. ومن أجل تحقيق أهداف البحث تم إتباع المنهج الوصفي التحليلي، حيث تم جمع بيانات وحقائق مهمة متصلة بالموضوع، وتحليلها للتوصل إلى نتائج علمية، أهمها أن ليبيا من أكثر الدول فساداً، ويعزى ذلك إلى غياب سيادة القانون، وإهدار المال العام، كما يؤدي انتشار الفساد المالي إلى النمو المتباطئ للاقتصاد، حيث توجد علاقة عكسية بين مستوى الفساد والنمو الاقتصادي . أيضاً تم التوصل إلى أن ليبيا تعد من بين الدول العربية الأكثر فساداً، حيث احتل مؤشر إدراك الفساد ما بين (13-) 22نقطة من أصل 100 نقطة خلال فترة البحث.

دراسة كرودي وعتيقة (2016) بعنوان: «الوقاية من الفساد المالي والإداري من منظور الفكر الإسلامي»، أتت هذه الدراسة التعرف على مفهوم الفساد المالي والإداري وآليات مكافحته والوقاية منه من منظور الفكر الإداري الإسلامي ؛ بالتركيز على مشكلة الإثراء غير المشروع للموظف العمومي، واعتمد الباحثان من خلال هذا البحث على منهجية البحث الوصفي، وذلك من خلال إجراء المسح المكتبي (الاستقرائي) في سبيل بناء الإطار النظري والاطلاع على الكتابات والدراسات السابقة في إعداد هذا البحث، مع إضفاء طابع التحليل النقدي لبعض النصوص الواردة فيه . ومن خلال هذه الدراسة تم التوصل

إلى أن مشكلة الإثراء غير المشروع لم تعد قاصرة على صغار الموظفين بل تفشت وبشكل كبير بين شتى أوساط هؤلاء الموظفين، كما أن الأسلوب الاقتصادي الإسلامي لمواجهة مشكلة الإثراء غير المشروع لموظفي القطاع العمومي، يقوم على عدة محاور من أجل خلق توعية دينية وأخلاقية في المجتمع الإسلامي.

دراسة الفطيسي ، عبد الغني (2014) بعنوان: « الفساد المالي وأوجه القصور في الرقابة على المال العام في ليبيا: دراسة تحليلية لتقارير ديوان المحاسبة للسنوات «2008-2012م» ، فقد هدفت هذه الدراسة إلى وضع مقترحات وتوصيات للحد من ظاهرة الفساد المالي من خلال معالجة أوجه القصور في أنظمة الرقابة المالية بالمؤسسات الحكومية في ليبيا. وقد توصلت الدراسة إلى أن الجهات العامة بصفة عامة تعاني من قصور وضعف في نظام الرقابة الداخلية، حيث تكرار ورود ملاحظة ضعف نظام الرقابة الداخلية لمعظم الجهات العامة ولأغلب السنوات ، وعدد كبير من القضايا التي تناولها ديوان المحاسبة الليبي خلال سنوات الدراسة تتعلق بموضوعات مثل التزوير واستخدام مستندات مزورة ووهمية وصرف المال العام في غير الأغراض المخصصة له أو المبالغة في صرفه.

دراسة الشمراني ، غسان (2013) بعنوان: «أثر الرقابة المالية في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالمملكة العربية السعودية للحد من عمليات الفساد المالي» هدفت الدراسة إلى بيان الآثار الاقتصادية والاجتماعية لظاهرة الفساد ، وبيان أسباب الفساد المالي ودوافعه ، وتوضيح دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في أداء دورها الرقابي. وقد اعتمد البحاث على المنهج الوصفي التحليلي في الجانب العملي من خلال استخدام قائمة الاستبانة التحليلية في الحصول على البيانات الاولية وتحليلها، وقد وزعت قائمة الاستبانة على العاملين في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وتوصلت الدراسة إلى أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالمملكة العربية السعودية لها دور واضح في مكافحة الفساد إلا أنها تواجه العديد من التحديات من ضمنها تباطيء مؤسسات المملكة في الرد على تساؤلات الهيئة ، وميول مؤسسات المملكة في عدم الإفصاح على التقارير السنوية ، كما انه لاحظ تباطيء السلطات القضائية في البث حول المخالفات والملاحظات الواردة من الهيئة في تقريرها

السنوي ، وأيضا قلة الموارد البشرية المؤهلة والكفؤ يمثل عائقا من أجل قيام الهيئة بعملها الرقابي على أكمل وجه.

دراسة الدوسري (2011) بعنوان: «تقييم أثر الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة في دولة الكويت» . وقد هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على أثر تقييم ديوان المحاسبة في الرقابة على اداء المؤسسات الحكومية. وقد اعتمدت الدراسة على قائمة الاستبانة لجمع البيانات الاولية من قبل العامين في ديوان المحاسبة الكويتي وقد خلصت الدراسة إلى العديد من النتائج من أبرزها أن الادارة العليا لديوان المحاسبة تقوم بالدعم الكامل لمراجعي الديوان في أداء أعمالهم الرقابية على اكمل وجه وفقا للتشريعات القانونية الواردة في القانون الكويتي، كما أن مراجعي الديوان يقومون باستخدام أحدث الوسائل الرقابية من أجل مراجعة المؤسسات العامة في الكويت.

ما يميز الدراسة عن الدراسات السابقة

جاءت هذه الدراسة لعرض وتحليل المخالفات والملاحظات الواردة في التقارير السنوية للسنوات 2012 م حتى عام 2016 م فيما يتعلق ببندي الإيرادات والمصروفات الواردة في الميزانية العامة للدولة الليبية . وتم اختيار التقارير السنوية لديوان المحاسبة الليبي باعتبار ان ديوان المحاسبة الليبي هو الجهة الرقابية الوحيدة القادرة على الاطلاع على المستندات والوثائق التي تؤكد صحة وعدم صحة الإيرادات والنفقات الواردة في المؤسسات الخاضعة لرقابته ، وقدرته على تحليل ومراجعه كافة البنود والحصول على إجابات بخصوص جميع البنود الواردة من المؤسسات الخاضعة لرقابته، كما أن التقارير السنوية تمثل أفضل أداء يمكن الاعتماد عليها للحصول على بيانات ومعلومات ذات مصداقية وموثوقية باعتبارها صادرة من جهة سيادية مستقلة في ليبيا. بالإضافة لما ذكر، قامت الدراسة بالتركيز على الفترة من سنة 2012 حتى 2016 م وموضوع الفساد المالي ببندي الايرادات والمصروفات والتي لم يتم دراستها وتوضيحها من قبل البحاث الاخرين بشكل أكثر تفصيلا حسب علم البحاث.

بناءً على ما تقدم فقد يتضح أن هناك القليل من الدراسات التي تناولت هذا الموضوع بشكل مفصل فيما يخص الفترة التي تم اختيارها في الدراسة، كما أظهرت نتائج بعض

الدراسات السابقة إلى وجود نتائج واضحة تؤكد وجود فساد مالي في مؤسسات الدولة الليبية ، كما تؤكد أن على الاجهزة الرقابية أن يكون لها دور فعال في اكتشاف وإظهار المخالفات التي ترتقي وتؤكد تفشي ظاهرة الفساد المالي في أي دولة ، كما أن الوضع الحالي الليبي يؤكد وجود ظواهر ومخالفات مالية وإدارية ترتقي لتكون مؤشرا يؤكد وجود فساد على مستوى مؤسسات الدولة الليبية السيادية والمتوسطة والدنيا ، حيث أن ازدياد ونمو حجم الفساد المالي في ليبيا خلال السنوات الأخيرة خصوصا أدى إلى عدم قدرة الدولة على تقديم الخدمات الرئيسية للمجتمع مثل عدم قدرة الدولة على سداد المرتبات، وقد أثر بشكل واضح على المنظومة الاقتصادية في البلاد. كما اهتمت الدراسة بتوضيح دور احد الأجهزة الرقابية التي تعد إحدى الركائز التي يعتمد عليها في الاستفادة من الموارد المتاحة للدولة بما يحقق المستهدف من الخطط الموضوعة للحفاظ على المال العام. لذلك فإن أهم ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة أنها جاءت لإثراء موضوع الفساد المالي ودور الأجهزة الرقابية في المحافظة على المال العام خصوصا في فترات الأزمات المعاصرة في الأدب المحاسبي خصوصا في الدول النامية.

من هنا جاءت فكرة الدراسة الحالية، والحاجة إليها لاستكمال الجهود البحثية التي تمت على هذا الصعيد، والإفادة من الدراسات السابقة، في إثراء الإطار النظري، حيث جاءت هذه الدراسة مكملةً للدراسات السابقة في تناولها لموضوع الفساد المالي ودور الأجهزة الرقابية في المحافظة على المال العام.

الجانب النظري للدراسة:

الفساد المالي:

تعتبر ظاهرة الفساد آفة مجتمعية فتاكة وهي قديمة وجدت في كل العصور، وفي كل المجتمعات الغنية والفقيرة، المتعلمة والأمية، القوية والضعيفة وحتى يومنا هذا، فظهورها واستمرارها مرتبط برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب مادية أو معنوية بطرق غير مشروعة وتكون واضحة بصورة كبيرة في مجتمعات العالم الثالث وخاصة في مؤسساتها الحكومية حيث انه سبب مشكلاتها الاقتصادية وتخلفها عن مسيرة التقدم . وقد جاهدت الكثير من المجتمعات الحديثة للتخلص من هذه الآفة المجتمعية ، لأنها تقف عقبة في

سبيل التطور السليم والصحيح لتلك المجتمعات وأن تفشيها في مؤسسات الدولة تعتبر من اشد العقبات خطورة في وجه الانتعاش الاقتصادي حيث إنه يظهر في استغلال السلطة لأغراض خاصة سواء في تجارة الوظيفة أو الابتزاز أو المحاباة أو إهدار المال العام أو التلاعب فيه وسواء أكان ذلك مباشراً أم غير مباشر، وتنتج عنه آثار سيئة وهي تحويل الموارد والإمكانات الحقيقية من مصلحة الجميع إلى مصلحـــة أشخاص حيث يتم تركيز المصلحة والثروة في يد فئة قليلة من المجتمع، وهذا ليس في صالح الدولة على المدى البعيد مما يولد مستقبلاً ذو آثار سيئة وضارة .

ويعد الفساد اليوم ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ، ذات جذور عميقة تأخذ أبعادا واسعة تتدخل فيها عوامل مختلفة يصعب التميز بينهما .

إن ظاهرة الفساد المالي من بين المشاكل التي أجمعت تقارير الخبراء الدوليين على ضرورة معالجتها في البلدان النامية اذا ما أريد لهذه الدول النهوض ، فاذا ما غرقت الدولة في الفساد المالي، فإن ذلك سوف يكون له انعكاسات سلبية على الاستقرار الاقتصادي والسياسي

وسنبحث في هذه الدراسة ـ ظاهرة الفساد المتمثل في تعريف الفساد وأسبابه وآثاره .

يقصد بالفساد المالي :ـ هو عبارة عن الانحرافات المالية المبنية على مخالفة القوانين والقواعد ومختلف الإحكام المعتمدة في أي مؤسسة أو تنظيم كالتهرب الضريبي و (د .بن رجم خميسي ـ أ . حليمي حكيمة ، 2012، ،ص5) .

ويقصد به أيضا :ـ كافة المعاملات المالية والاقتصادية المخالفة لأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية، وتؤدي إلى أكل أموال الناس بالباطل وإلى عدم استقرار المجتمع وإلى الحياة الضنك لطبقة الفقراء والمعوزين ومن في حكمهم (حسين شحاتة ،2011 ، 1).

لقد تنوعت التعريفات الخاصة بمفهوم الفساد المالي ، ولكنها اتفقت على الغاية والهدف من الفساد وهو الحصول على كسب خاص ومنفعة شخصية ، ولكنها اختلفت في الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق هذا الهدف ، فهناك مجموعة من السلوكيات التي تعبر عن ظاهرة الفساد المالي وهي متشابهة ومتداخلة ومنها الرشوة وهو الحصول

على اموال ومنافع لأجل تنفيذ عمل مخالف لأصول المهمة ، ونهب المال العام ويتمثل في الاستحواذ على أموال الدولة عن طريق المنصب بشكل مرتبط بوظيفة الشخص المتصف بالفساد (ابودية ، 2004).

أنـواع الفسـاد :-

1- الفساد السياسي :- ويتعلق بمجمل الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والاحكام التي تنظم عمل المؤسسات السياسية في الدولة، ويتمثل مظاهره في فقدان وسيطرة نظام حكم الدولة على الاقتصاد.

2- الفساد المالي :- ويتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية المختصة بفحص ومراقبة الحسابات والأموال ويمكن ملاحظة مظاهرة في : الرشاوى والاختلاس... إلخ .

3- الفساد الإداري :- ويتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفية في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية وهنا تتمثل مظاهره في الامتناع عن أداء العمل والخ.

4- الفساد الأخلاقي ويتمثل بمجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته ، كالقيام باعمال مخلة بالحياء في الأماكن العمل .

5- الفساد التراكمي :- أهم ما تعانيه إدارات الدولة هو الفساد التراكمي نتيجة غياب الرقابة الإدارية الصارمة وغياب مبدأ الثواب والعقاب، فالتجاوزات القانونية والمالية للمسؤول يشجع كل موظف في مؤسسات الدولة على ارتكاب تجاوزات مماثلة ومن أنواعه الرشوة ، الاختلاس. الخ (فاطمة عبد الجواد 2013ص3).

انواع الفساد من حيث الحجم

1 – الفساد الصغير :-هو الفساد الذي يمارس من قبل شخص من دون تنسيق مع الآخرين لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين من خلال استلام رشاوى من الآخرين

2 – الفساد الكبير:- هو الذي يقوم به كبار المسؤولين الموظفين بهدف تحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم وأشمل وأخطر لتكليفه الدولة مبالغ ضخمة.

أسباب الفساد المالي :

الفساد السياسي: هو مزيج السلطة مع الثروة وبالتالي استغلال أكثر من المسؤولين الحكوميين لمناصبهم لتحقيق أرباح خاصة ومكاسب شخصية ،فتظهر الرشوة والمحسوبية والواسطة والمحاباة كأدوات رئيسية للوصول إلى ذلك المبتغى» (د.بن رجم خميسي - أ.حليمي حكيمة، 2012، 5)

يظهر الفساد في حالة ضعف الدور الرقابي وعدم القدرة على ممارسته ، وعدم تطبيق القانون بالإضافة إلى عدم تفعيل صلاحيات الأجهزة الرقابية ، والقصور الحاد في استخدام الأساليب التكنولوجية الحديثة في نظم الرقابة .»

الفساد الأخلاقي : وهو السبب الرئيسي للفساد المالي باعتبار إن ضعف الوازع الديني يؤدي إلى انتشار الفساد المالي والكسب غير المشروع.

الفساد الاجتماعي : ارتفاع الأسعار وانخفاض القدرة الشرائية مما يؤدى إلى اللجوء إلى طرق كسب غير مشروع.

الفساد القانوني : يرجع الانحراف المالي إلى سوء صياغة قوانين الدولة التي تفرضها على المنظمات و الأمر الذي يعطي فرصة للتهرب من تنفيذ القانون .

الفساد الاداري : الفساد الإداري والمالي واجهتان لعملة واحدة ونظرا لضعف الرقابة وضعف استقلالية القضاء وتدني سقف حرية التعبير عن الرأي مما يؤدي إلى استغلال الموظف العام لوظيفته لتحقيق الكسب المالي غير المشروع.

أبرز مظاهر الفساد الإداري والمالي

يمكن معرفة الفساد المالي والإداري من خلال العديد من المظاهر التي يمكن حصرها ما بين الفساد والانحراف الوظيفي أو التنظيمي كالمخالفات التي يرتكبها الموظف العام أثناء تأديته للخدمة كعدم احترام أوقات العمل أو الامتناع عن أداء العمل أو التراخي وعدم تحمل المسؤولية وغيرها أو فساد الانحراف السلوكي المتعلق بقبول الهدايا أو الإساءة

إلى المواطنين أو ممارسة المحسوبية الشخصية أو السياسية، أو الفساد والانحرافات المالية وتتعلق بمخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في مؤسسات الدولة واستخدام المال العام بطريقة مسرفة، وآخرها الفساد والانحرافات الجنائية وتتعلق بالرشوة واختلاس المال العام والذي هو من أخطر المظاهر الجنائية.

الآثار الاقتصادية للفساد

الآثار الاقتصادية للفساد المالي على الاستثمار

يسهم الفساد المالي في تدني مستوى الاستثمار وضعف مستوى الخدمات في البنية التحتية والمعرقل الرئيسية للخطط والبرامج ، فبالتالي فإن النتيجة تتحول معظم الأموال المخصصة لمصلحة الأشخاص الآخرين من خلال استغلالهم لمركزهم ولصلاحيتهم المخولة لهم وبالتالي يحد من موارد الاستثمار الأجنبية في الوقت الذي تسعى فيه الدولة النامية إلى استقطاب الموارد والاستثمار الأجنبي بأكبر حجم وأفضل جودة مما يؤدي إلى توفر موارد الاقتصادية وفرص العمل ونقل المهارات والتكنولوجيا ، (نور الاقرع ـ 2013ص3)

الآثار الضريبية للفساد المالي على القطاع الضريبي :

عندما يكون هناك فساد في القطاع الضريبي فإن هذا يدفع البعض إلى تقديم إقرارات ضريبية تظهر وعاء ضريبياً غير حقيقي لهؤلاء الافراد وبهذه الطريقة يتمكنون وبطريقة زائفة من إظهار مقدرة منخفضة مقارنة بمقدراتهم الحقيقية في الحين هذا يعني إخلال الفساد بمبدأ العدالة الأفقية التي تقوم على أساس معاملة ضريبية متماثلة للأفراد ذوي القدرة المتساوية على الدفع ، مما ينجم عن هذه الممارسات وانتشارها على نطاق واسع وانخفاض زائف في الطاقة الضريبية للمجتمع ككل فإذا صانع السياسة المالية الاقتصادية سيضع حجم الإيرادات الحكومية ، ويخطط لحجم الإنفاق الحكومي على أساس الطاقة الضريبية الزائفة ، فإن السياسة الاقتصادية لن تستطيع تحقيق ماينشده المجتمع من أهداف مختلفة (فوزين حاج قويدرة، 2010 ص7).

الآثار الاقتصادية للفساد المالي على الانفاق الحكومي

إن انتشار الفساد في اية دولة سوف يترتب عليه سوء تخصيص لمواردها، اذا سوف يتجه الانفاق نحو أوجه لا تحظى بأولوية من وجهة نظر المجتمع ، وتجاهل الكثير من الأنشطة والقطاعات الاقتصادية الهامة كالإنفاق على القطاع الصناعي ، الزراعي ،التعليمي ، الصحي.

الآثار الاقتصادية للفساد المالي على سعر الصرف

من المتعارف عليه أن من المهام التي تقوم بها الدولة لإرساء السياسة النقدية هو تحديد سعر لعملتها الوطنية مقابل العملات الاجنبية ،وان يتسم هذا السعر بالثبات على الاقل لفترة محدودة ،حتى تتمكن من اجراء الاصلاحات الاقتصادية التي ترغب في تحقيقها ، ولكن نتيجة الفساد المتفشي في سوق الصرف الاجنبي ،يترتب على ذلك تن هناك انقسام في هذا السوق إلى سوق رسمي ، ويتميز بندرة الصرف الاجنبي، وسوق موازي (غير رسمي) يتميز بوفرة الصرف الاجنبي، الامر الذي يخلق نوعا من عدم التوازن في الاقتصاد ويكون لذلك تأثير على السياسة النقدية للدولة.

سلبيات الفساد المالي

ان سلبيات الفساد المالي أصبحت كارثة كبرى تعاني منها الدول ،وقد تغرق اقتصاد الدولة ليصبح مرهونا للأطراف الخارجية ومن بين هذه السلبيات:

1- التخفيض من إيرادات الدولة وأموالها وهو ما يؤثر سلبا على مقابلاته من الانفاق العام ،فالدولة التي يكون فيها الفساد منتشرا يكون الانفاق فيها اقل على الخدمات الاساسية كالصحة ، التعليم

2- إن وجود الفساد يساهم في إفقاد الدولة لمصداقتيها وهو ما يثير المشاكل داخلها بعدم الاستقرار السياسي فيها وانعدام الامن

3- إن من سلبيات الفساد المالي فقدان الدولة للمشاريع الاستثمارية سواء من المستثمرين المحليين أو الدوليين

4- تفشي ظاهرة الرشوة

5- إضعاف أداء القطاعات الاقتصادية وبالتالي النمو الاقتصادي

6- إضعاف فعالية القانون

7- خلق نوع من الفجوة بين الأغنياء والفقراء

الجانب العملي للدراسة:

تحليل البيانات

في البداية بعد الاطلاع على المصادر النظرية في الكتب والدراسات والمراجع العلمية لتطبيق مفهوم الفساد المالي باعتباره يمثل كافة الانحرافات المالية المبنية على مخالفة القوانين والقواعد ومختلف الاحكام المعتمدة في أية مؤسسة أو تنظيم كالتهرب الضريبي واثر سلبا على المجتمع اقتصاديا أو اجتماعيا أو ماليا ، ولذلك قام البحاث بتوضيح المواضيع الرئيسية للفساد التي ظهرت بشكل عام في تقرير ديوان المحاسبة الليبي وقد خصص لها فصل خاص تحت اسم مظاهر الفساد في ليبيا خلال عام 2016 م (تقرير ديوان المحاسبة الليبي 2016 ، ص ص 55-61) والمخالفات المالية والفساد خلال عام 2015 م (تقرير ديوان المحاسبة الليبي 2015 ، ص ص 110-126) والفساد والمخالفات المالية خلال عام 2014 م (تقرير ديوان المحاسبة الليبي 2014 ، ص ص 173-178) ، في حين إنه لم يخصص فصل خاص بالفساد خلال عامي 2012 و2013 م وإنما ذكرت ووضحت من خلال التقارير السنوية. من هنا قام البحاث باستخدام أسلوب تحليل المحتوى الذي يعتمد على تحديد المواضيع الرئيسية والتفصيلية التي تمثل مخالفات وانحرافات مالية خلال فترة الدراسة باعتبارها من أبرز مظاهر الفساد المالي (تم تناولها في الجانب النظري) من خلال تجميع وتحليل كل الكلمات والمفاهيم المرتبطة بهذه المظاهر وإدراجها في شكل نموذج تم تصميمه من قبل البحاث ومن ثم تلخيصها في شكل جداول والتي سوف يتم عرضها في الصفحات التالية.

تم الاعتماد في هذا الجانب على التقارير السنوية لديوان المحاسبة للفترة (2012 - 2016). وقد تم دراسة وتحليل البيانات الواردة في التقارير من خلال تصنيف وتبويب الممارسات والملاحظات الخاصة بالإيرادات والمصروفات العامة.

اولا: المخالفات في جانب الإيرادات العامة

ورد في تقارير ديوان المحاسبة خلال فترة الدراسة العديد من الملاحظات حول الإيرادات العامة كما هو موضح في الجدول (2):

جدول (2) المخالفات الواردة في تقارير ديوان المحاسبة عن جانب الإيرادات

المخالفة	2012	2013	2014	2015	2016
المبالغة في تقديرات الايرادات العامة النفطية وغير النفطية	1	1			
حدوث عجز في الايرادات النفطية نتيجة المبالغة في تقديرات الايرادات	1				
عدم التزام وزارة المالية بتحويل المبالغ المتبقية في حسابات الخزانة العامة والجهات الممولة من الميزانية العامة إلى حساب الاحتياطي العام		1			1
ضعف كفاءة تحصيل إيرادات الضرائب الجمارك والقروض الخارجية	1	1	1	1	1
عدم توريد مبيعات السوق المحلي من الوقود من قبل شركات التوزيع		1	1	1	1
التقصير في متابعة الايرادات المقدرة في الميزانية العامة والزام الجهات كافة بتوريدها في تواريخ استحقاقها		1	1	1	1

من الملاحظات المتكررة المبالغة في تقديرات الايرادات العامة من خلال المبالغة في تقديرات الايرادات النفطية وغير النفطية مما عكس توجه نحو الانفاق من الحكومات الليبية المتلاحقة مع عدم الاعتماد على أسس موضوعية لإجراء هذه التقديرات ومخالفة مبدأ الحيطة والحذر، فعلى سبيل المثال فإن أغلب الدول النفطية قدرت سعر النفط

عند (75$) للبرميل كحد أقصى خلال سنة 2012 بينما قدرت ليبيا سعر النفط عند (100$) كحد أقصي، كما أدي هذا الافراط في التقديرات إلى حدوث عجز في الايرادات العامة وخاصة في الايرادات النفطية مع عدم الأخذ في الاعتبار الظروف التي مر بها قطاع النفط والغاز الليبي في السنوات الاخيرة، وأيضا عجز في الميزانية العامة نظرا لان المبالغة في تقدير الايرادات يؤدي بالضرورة إلى المبالغة في تقدير المصروفات العامة وزيادة احتمال التلاعب والهدر في المال العام.

كما برزت مخالفة وزارة المالية للقانون رقم (127) لسنة 1970 الخاص بالاحتياطي العام كإحدى المخالفات المتكررة في اغلب سنوات الدراسة، حيث نص القانون على تخصيص (15 ٪) من دخل النفط للاحتياطي العام باعتبار وجود احتياطي قوي دعامة اساسية للسياسة المالية للدولة، إلا ان قانون الميزانية في سنوات الدراسة لم يولي اهتماما بتكوين احتياطي قوي، كما ان وزارة المالية لم تقم بتحويل المبالغ المتبقية في حسابات الخزانة العامة البالغة (21، 008، 738،674 دينار) لحساب الاحتياطي العام كما نص قانون الميزانية لسنة 2013 على سبيل المثال.

ضعف كفاءة تحصيل الايرادات العامة من الضرائب والجمارك والقروض الخارجية تكررت كملاحظة في كل سنوات الدراسة، حيث لوحظ تقصير واضح من الجهات المختلفة في متابعة الايرادات المقدرة في الميزانية العامة وإلزام كافة الجهات العامة بتوريد الايرادات في مواعيد استحقاقها مما زاد من نسبة العجز في الايرادات غير النفطية بشكل خاص والايرادات العامة بشكل عام خلال سنوات الدراسة. فعلى سبيل المثال على الرغم من الحركة التجارية والصناعية الكبيرة التي شهدتها سنتي 2012 و2013 وكذلك ازدياد عدد الممولين المسجلين بأقسام الضريبة المختلفة إلا أن ذلك لم ينعكس ايجابيا على ايرادات الضرائب في هاتين السنتين، كما لوحظ عدم التزام فروع مصلحة الضرائب بإحالة إيرادات الضرائب إلى حساب الايراد العام حيث وجد مبلغ (210 ملايين دينار) في حسابات هذه الفروع خلال سنتي 2014 و2015. ومما فاقم من هذه المشكلة ايضا ضعف سيطرة الدولة على المنافذ البرية والبحرية والجوية، حيث بينت بيانات مصلحة الجمارك ان حصيلة الايرادات الجمركية لم تتجاوز (46،000،000 دينار) خلال سنة

2015 على الرغم من الحجم الكبير للتحويلات والاعتمادات المستندية الخارجية التي تنفذها المصارف الليبية مما قد يشير إلى حدوث فساد مالي في التحويلات والاعتمادات المستندية الخارجية.

ورد في تقارير ديوان المحاسبة في سنوات 2013، 2014، 2015 ،2016 أن هناك ضعفا شديدا في تحصيل إيرادات بيع الوقود في السوق المحلي من شركات الوقود الليبية من قبل شركة البريقة مما يشير إلى احتمال ضياع هذه الاموال، كما هو موضح في الجدول رقم (3) فقد تم تحصيل (16 ٪) من اجمالي ما هو مقدر خلال سنتي 2014 و2015 حيث تم تحصيل مانسبته (9 ٪) ومانسبته (19 ٪) على التوالي.

جدول (3) إيرادات بيع الوقود بالسوق المحلي

السنة	المقدر	المحقق فعليا	النسبة
2014	1،000،000،000	88،624،721	٪ 9
2015	1،940،000،000	383،225،326	٪ 19
الاجمالي	2،940،000،000	471،849،836	٪ 16

ثانيا: المخالفات في جانب المصروفات العامة

من خلال الملاحظات الواردة في تقارير ديوان المحاسبة خلال سنوات الدراسة وردت الكثير من المخالفات في المصروفات العامة كما هو موضح بالجدول (4).

جدول (4) المخالفات في جانب المصروفات العامة

المخالفة	2012	2013	2014	2015	2016
اعتماد ميزانية اشتائية بقيمة 3 مليار دينار دون توضيح المبررات الفعلية لها مع وجود بند الاحتياطي في الميزانية العامة لنفس السنة	1				
عدم اخضاع الصرف من ميزانية الطوارئ للقانون المالي للدولة ولائحة الميزانية والحسابات والمخازن	1				

المخالفة	2012	2013	2014	2015	2016
الصرف من المجنب بقيمة 10 مليار دينار دون اخذ اذن الجهة التشريعية	1				
استخدام حسابات وزارة المالية حسابات الخزانة العامة للصرف المباشر في حين انها حسابات تحويل فقط		1			
تسييل مبالغ تزيد عن قيمة التفويضات الصادرة في الباب الاول (المرتبات) لبعض الجهات دون سند أو مبرر قانوني		1			
عدم تقديم الجهات الممولة بالباب الرابع (الدعم وموازنة الاسعار) لتقارير المصروفات الفعلية لمقارنتها ومعرفة الارصدة المتبقية		1			
التأخر في إعداد تقارير المصروفات الخاصة بالباب الثالث (التنمية)		1			
اظهار الارصدة المتبقية في حساب الدين العام ضمن الارصدة المتبقية في حين انها مبالغ مخصصة لمواجهة التزامات معينة ومحددة		1			
عدم التقيد بقانون الاحتياطي من خلال عدم الاهتمام بتكوين احتياطي عام والذي يعتبر من الدعامات الرئيسية للسياسة المالية ويساعد الدولة على ادارة اقتصادها باستقلالية	1	1			
استخدام حسابات الخزانة للصرف مباشرة في حين انها حسابات تحويل		1			
عدم خصم قيمة الدين العام لصالح صندوق الضمان الاجتماعي والمصرف التجاري			1		
تضخيم أعداد الموظفين (المرتبات) من قبل اغلب الجهات من خلال عدم الافصاح عن عدد الموظفين الذين انتهت علاقتهم بالجهة وكذلك طلب زيادات في المخصصات بحجة التعيينات المتوقعة تتراوح بين 5 ٪ إلى 20 ٪			1		

المخالفة	2012	2013	2014	2015	2016
المبالغة في تقديرات ملحقات المرتبات من اغلب الجهات وتتراوح بين 5 ٪ إلى 30 ٪			1		
اعداد كبيرة من الارقام الوطنية للعاملين في الدولة غير قانونية وتصل إلى ما نسبته 30 ٪			1		
دمج الحسابات المصرفية للمرتبات مع حسابات المصروفات الادارية ويتم الصرف الفائض في المرتبات على المصروفات الادارية			1		
تزايد حالات التعيين دون الالتزام بالملاكات الوظيفية	1	1	1		
التأخر في اعداد مذكرة تسوية المصرف لحسابات وزارة المالية				1	1
فتح حسابات مركزية جديدة للدولة عن طريق وزارة المالية لعجزها عن تسوية الحسابات المفتوحة سابقا 2015				1	1
عدم التقيد بقانون الميزانية في تحديد اجمالي المرتبات				1	1
استخدام سيولة سنة 2015 لسداد التزامات غير مؤكدة انشئت بالمخالفة في سنة 2014				1	
عدم اعداد اذونات صرف لجميع عمليات الباب الاول (المرتبات) واستخدام رسائل التحويل مع اخضاعها للمراجعة الداخلية				1	1
صرف مرتبات بعض الجهات بالتجاوز للمخصصات المعتمدة لاغلب القطاعات وبمبالغ كبيرة				1	1
استخدام بند المتفرقات بالمخالفة لقانون الميزانية واستخدامه للصرف على اوجه صرف غير مدرجة بالميزانية					1

من خلال الملاحظات والممارسات المتكررة بشكل ملفت للنظر المتعلقة بالمرتبات وملحقاتها ومنها تسييل مبالغ تزيد عن قيمة التفويضات الصادرة لباب المرتبات لبعض الجهات دون وجود مبررات موضوعية وقانونية مما شكل مخالفة جسيمة لقانون الميزانية وتشجيع ضمني على التلاعب، فعلى سبيل المثال بلغت الزيادة في المبالغ المسيلة ما قيمته (241،447،000 دينار) في سنة 2013، حيث لوحظ مثلا أن اغلب الجهات قامت بتضخيم أعداد الموظفين وإخفاء بيانات الموظفين الذين تم تسريحهم أو انتهت علاقتهم بالجهة من أجل الحصول على زيادات في المخصصات تراوحت بين 5 ٪ و20 ٪ ، كما قامت الكثير من الجهات بإدراج أعداد كبيرة من الموظفين بشكل مخالف للقوانين واللوائح وبأرقام وطنية غير قانونية من خلال الازدواج الوظيفي أو أرقام وطنية وهمية أو تجاوز سن التقاعد أو عدم الوصول إلى سن العمل 18 سنة مما شكل عبئا كبيرا على الميزانية العامة للدولة في خلال سنوات الدراسة حيث قدرت نسبتهم بما لا يقل عن (30 ٪) من إجمالي عدد الموظفين في الدولة الليبية، ويوضح جدول (5) أن عدد (516،009) من العاملين في الدولة الليبية لديهم مخالفات قانونية وأن إجمالي الهدر في المال العام نتيجة لذلك بلغ ما قيمته (4،271،819،445 دينار) في نهاية سنة 2014.

جدول (5) حصر عدد العاملين بالدولة الليبية في نهاية 2014

البيان	العدد	المتوسط من واقع مرتبات 2013 الفعلية
إجمالي عدد العاملين في الدولة الليبية في 2014\12\31	1،524،078	20،298،925،630
صافي العاملين بأرقام وطنية صحيحة وسن قانونية	1،008،069	13،936،614،076
إجمالي المرتبات غير القانونية	516،009	4،271،819،445

البيانات الواردة في الجدول أولية (غير نهائية)

و مما ساهم أيضا في ازدياد مصروفات المرتبات، وبالتالي الهدر في المال العام، قيام بعض الجهات بتعيين موظفين جدد، على الرغم من عدم وجود حاجة حقيقية لهم، ودون التقيد بالملاكات الوظيفية المعتمدة والقانون (12) لعلاقات العمل لسنة (2010)، فعلى سبيل المثال تجاوزت تعيينات قطاع الصحة ما نسبته (107 ٪) من إجمالي عدد موظفيه، وحتى بعد تطبيق منظومة الرقم الوطني خلال سنة 2014 لوحظ ان الكثير من الجهات قامت بتعيينات جديدة ومنحت زيادات في مرتبات عامليها في سنة 2015 بالمخالفة للقوانين واللوائح المنظمة لعملها وقامت وزارة المالية بصرف هذه الزيادات وبشكل مخالف للمخصصات في الميزانية مما ساهم في عدم تخفيض قيمة المرتبات السنوية للعاملين في الدولة الليبية بشكل مناسب حيث حدث عجز بين ما هو مقدر للمرتبات وما تم صرفه خلال سنة 2015 بما قيمته (1،316،557،686 دينار). ومن الملاحظات المتكررة ايضا والتي تساهم في زيادة مصروفات باب المرتبات المبالغة في تقديرات ملحقات المرتبات بدون الاستناد إلى معايير وأسس موضوعية في اغلب الجهات وتراوحت الزيادة بين 5 ٪ إلى 30 ٪ خلال سنوات الدراسة. تكرر ورود الملاحظات والمخالفات في باب المرتبات وملحقاتها يشير إلى وجوب اهتمام الجهات العامة بهذا الباب والاجهزة الرقابية لضمان عدم استمرار هذه الممارسات وبالتالي الحد من انتشار الفساد.

كما كانت هناك مخالفات لإجراءات الرقابة الداخلية على صرف المرتبات قامت بها الكثير من الجهات منها استخدام حسابات المرتبات للصرف على المصروفات الادارية من خلال صرف فوائض المرتبات على المصروفات الادارية بالمخالفة لقانون الميزانية، وقيام وزارة المالية بتسييل مخصصات الجهات العامة قبل إحالته إلى ادارة المراجعة الداخلية ودون اعداد اذونات صرف والاكتفاء برسالة تحويل إلى مصرف ليبيا المركزي في سنة 2015، وقيام وزارة المالية باستخدام السيولة في تسديد التزامات غير مؤكدة انشئت في سنة 2014، استخدام حسابات وزارة المالية حسابات الخزانة العامة للصرف المباشر في حين إنها حسابات تحويل فقط، التأخر في إعداد مذكرة تسوية المصرف لحسابات وزارة المالية، فتح حسابات مركزية جديدة للدولة عن طريق وزارة المالية لعجزها عن تسوية

الحسابات المفتوحة سابقا 2015، واستخدام بند المتفرقات بالمخالفة لقانون الميزانية واستخدامه للصرف على أوجه صرف غير مدرجة بالميزانية.

هناك العديد من الملاحظات المتكررة تخص المصروفات العمومية وأهمها التوسع في الصرف وعدم تسوية العهد المالية وإقفالها من مختلف الجهات العامة، فعلي سبيل المثال كما هو موضح في الجدول (6) كان إجمالي العهد غير المسواة إلى نهاية 2011 ماقيمته (414،270،388 دينار) وفي سنة 2012 وحدها كان اجمالي العهد غير المسواة ماقيمته (79،932،800 دينار) مما يشير إلى عدم القدرة على الرقابة على اوجه صرفها وزيادة احتمالية حدوث تجاوزات وفساد مالي في أوجه صرفها.

الجدول (6) اجمالي العهد المالية غير المسواة

البيان	السنة	المبلغ
عهد مالية غير مسواة	2011-2007	414،270،388 دينار
عهد مالية غير مسواة	2012	79،932،800 دينار

ورد في تقارير ديوان المحاسبة ملاحظات ومخالفات في ابواب المصروفات الاخرى، في سنة 2012 تم صرف ميزانية اشتائية (ميزانية طوارئ) بقيمة (3،000،000،000 دينار) دون توضيح أسباب اعتمادها مع وجود بند الاحتياطي العام في ميزانية نفس العام كما تم مخالفة لائحة الحسابات والمخازن والميزانية عند الصرف من هذه الميزانية مما قد يشير إلى احتمال حدوث فساد في صرف هذه الميزانية، ويلاحظ استخدام المجنب في تمويل الميزانية العامة دون الحصول على موافقة الجهات التشريعية.

أما بالنسبة للباب الثالث (التنمية) فقد حدث تأخير في كل سنوات الدراسة في إعداد تقارير المصروفات الخاصة بالتنمية مما أثر على امكانية التخطيط للمصروفات التنمية في السنوات اللاحقة وعدم التعرف على ماصرف بالتحديد ونسبة المنجز من المشاريع ويشير بوضوح إلى ضعف اجراءات الرقابة على هذه المصروفات مما قد يشجع على حدوث تجاوزات عند الصرف . أما فيما يخص الباب الرابع (الدعم وموازنة الاسعار)

لوحظ عدم تقديم الجهات الممولة بهذا الباب لتقارير المصروفات الفعلية لمقارنتها ومعرفة الارصدة المتبقية مما يشير إلى تقصير في متابعة هذه المبالغ وينطوي على احتمال كبير لحودث فساد مالي في كيفية صرفها.

حدثث أيضا مخالفات تتعلق بالدين العام والذي يشكل التزامات مالية مؤكدة على الدولة الليبية تجاه اطراف متعددة ومن المهم تسديدها حتى لاتتراكم مع مرور السنوات إلا انه لوحظ عدم خصم قيمة الدين العام لصالح صندوق الضمان الاجتماعي والمصرف التجاري في سنة 2015، كما تم إظهار الارصدة المتبقية في حساب الدين العام ضمن الارصدة المتبقية في حين إنها مبالغ مخصصة لمواجهة التزامات معينة ومحددة وبالتالي يجب نقلها للسنوات اللاحقة لسداد هذه الالتزامات في تواريخ استحقاقها.

دور ديوان المحاسبة في الرقابة على المال العام

يقوم ديوان المحاسبة بمتابعة الملاحظات والمخالفات الواردة بتقاريره من خلال الإجراءات القانونية اللازمة بالاضافة إلى النظر في الشكوي المقدمة إليه من خارجه بفتح قضايا والتحقيق فيها. وحسب ماورد في تقارير الديوان في بعض سنوات الدراسة (2014، 2015) فإن القضايا تمثلت في موضوعات اهدار المال العام، إساة استعمال السلطة، التقصير في حفظ وصيانة المال العام، استعمال الأموال في غير الامور المخصصة لها، التزوير والتدليس للحصول على منافع، تقديم رشى للحصول على منافع، التلاعب في القروض والتسهيلات المصرفية، فتح حسابات مصرفية بالمخالفة، الشراء عن طريق الامر المباشر، التهرب من الرقابة المسبقة للديوان، مناقلة الحسابات بالمخالفة، التلاعب في المعاشات الاساسية، عدم تزويد الديوان بالمستندات المطلوبة، تحرير صكوك بدون رصيد، استعمال الايرادات في الصرف بالمخالفة، سوء الادارة وإهمال نظم الرقابة الداخلية، تضخيم قيمة العقود يكثر من قيمتها الحقيقية، التلاعب في الرسوم الجمركية والضريبية، التعيين بالمخالفة للتشريعات، صرف المرتبات بالمخالفة للقوانين.

وقد لوحظ انه في إطار المحافظة على المال العام قام الديوان في سنة 2014 بإنشاء مكتب خاص بالمخالفات المالية اوكلت له مهمة دراسة المخالفات الواردة بتقارير الديوان

وإحالتها إلى الجهات المختصة (النائب العام وهيئة الرقابة الادارية) ومتابعة التحقيق مع هذه الجهات واعداد قاعدة بيانات بها، إلا أنه ومن خلال الجدول (7) نلاحظ عدم وجود نمط إفصاح واضح وثابت من سنة إلى أخري بالنسبة للإجراءات القانونية المتخذة حيال الملاحظات والمخالفات المرصودة في تقارير الديوان مما يصعب عملية المقارنة بين السنوات المختلفة.

جدول (7) تحليل القضايا الواردة بالتقارير

السنة	القضايا المسجلة	القضايا المرحلة من السابق	قضايا متداولة	قضايا تم فيها التحقيق والتصرف	عدد المتهمين
2012	987	غير متوفرة	غير متوفرة	251	غير متوفر
2013	264	342	606	326	غير متوفر
2014	غير متوفرة	غير متوفرة	غير متوفرة	79	غير متوفر
2015	102	غير متوفرة	غير متوفرة	غير متوفرة	483
2016	109	غير متوفرة	غير متوفرة	غير متوفرة	غير متوفرة

وتوضح البيانات المتوفرة ان عدد القضايا التي تم تسجيلها قد انخفض من (987) في 2012 إلى (264) في 2013 و(102) في سنة 2015 و(109) 2016 م، مما يؤشر إلى انخفاض في عدد القضايا المفتوحة فيما عدا ازدياد عدد القضايا 2016 بنسبة بسيطة على الرغم من تنامي ظاهرة الفساد في الدولة الليبية خلال فترة الدراسة كما إشارت التقارير الدولية وخصوصا تقارير منظمة الشفافية الدولية التي اوضحت أن ليبيا تقع في المرتبة 170 من بين 176 دولة الأقل فسادا وفقا لمؤشر الفساد لسنة 2016 م

حيث بلغ متوسط مؤشر الفساد خلال الفترة (2012-2016) حوالي 166 من متوسط عدد 170 دولة على مستوى العالم خلال نفس الفترة.

النتائج:

توصلت هذه الدراسة إلى عدة نتائج نوردها فيما يلي:

1- تكرر نفس الملاحظات والمخالفات في سنوات الدراسة مما يشير إلى عدم أخذ الجهات العامة بالاعتبار لملاحظات ديوان المحاسبة وعدم قدرة الديوان على متابعة تنفيذ ملاحظاته في السنوات السابقة حول الفساد المالي.

2- ورود مخالفات وملاحظات في جانب الايـرادات العامة خلال سنوات الدراسة وتركزت في المبالغة في تقدير الايرادات العامة للدولة مما أثر طرديا على تقديرات المصروفات العامة وبالتالي حدوث عجز في الميزانية العامة، عدم الاهتمام بتكوين احتياطي عام قوي للدولة الليبية بحيث يكون وجوده دعامة للسياسة المالية للدولة، ضعف كفاءة تحصيل الايرادات العامة من الضرائب والجمارك والقروض الخارجية، التأخر في تحصيل إيرادات مبيعات الوقود في السوق المحلي.

3- وجود مخالفات وملاحظات عديدة في جانب المصروفات العامة حيث حدثت هذه التجاوزات في كل أبواب هذا الجانب ويمكن تلخيصها كما يلي:

- تمثلت المخالفات في باب المرتبات وملحقاتها في الزيادة الكبيرة في المرتبات وملحقاتها خلال سنوات الدراسة وذلك لكثرة التعيينات المخالفة للقانون ومنح زيادات في مرتبات في العاملين لبعض الجهات العامة بالمخالفة للقوانين واللوائح، المبالغة في الصرف على ملحقات المرتبات دون وجود أسس موضوعية.
- فيما يخص باب المصروفات العمومية حدثت مخالفات عديدة في سنوات الدراسة اهمها التوسع في الصرف وعدم تسوية العهد المالية وإقفالها.
- وجدت مخالفات بالنسبة لمصروفات باب التنمية تشير إلى ضعف إجراءات الرقابة عليها حيث هناك تأخير طويل في اعداد تقارير المصروفات العامة الخاصة بالتنمية

في سنوات الدراسة المختلفة.

- بالاضافة إلى وجود ضعف في إجراءات الرقابة الداخلية على المصروفات العامة في وزارة المالية وأغلب الجهات العامة مما آدى إلى حدوث مخالفات عند صرف المصروفات العامة وبالتالي زيادة نسبة مخاطر تعرض المال العام للضياع.

4- تبين أن هناك ضعفا في إجراءات الرقابة على المال العام المكلف بها ديوان المحاسبة الليبي، حيث اظهرت المقارنة بين سنوات الدراسة تكرر نفس الملاحظات والمخالفات مما يشير إلى عدم قدرة الديوان على ايجاد آليات مناسبة لايقافها من خلال الزام الجهات العامة بتنفيذها مما يعني استمرار حالات الفساد المالي، كما لوحظ تراجع عدد القضايا المفتوحة من سنة إلى أخرى على الرغم من تنامي الفساد المالي في ليبيا خلال فترة الدراسة.

التوصيات:

من خلال تحليل البيانات والنتائج التي تم التوصل اليها، نورد فيما يلي بعض التوصيات التي يمكن اخذها في الاعتبار من أجل تحسين الرقابة على المال العام وبالتالي الحد من الفساد المالي:

1. تعزيز الرقابة على المال العام من خلال العمل على وضع آليات مناسبة لمتابعة وإلزام الجهات العامة بتنفيذ الملاحظات الواردة في تقارير ديوان المحاسبة الليبي.
2. العمل على تطبيق الرقابة الوقائية (المانعة) بالجهات العامة لمنع حدوث المخالفات والتجاوزات المالية قبل حدوثها بدلا من المراجعة اللاحقة ومن ثم المحاسبة عليها.
3. العمل على دراسة كل القوانين واللوائح المنظمة للجهات العامة الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الليبي من أجل ضمان خلوها من اوجه القصور والضعف.
4. اتباع أسس ومعايير موضوعية لتقدير المصروفات العامة والايرادات العامة بحيث تعبر الميزانية العامة عن خطة مدروسة لسنة قادمة.
5. السعي إلى تحسين كفاءة تحصيل الايرادات العامة من خلال اتخاد إجراءات عملية

لضمان جدية الجهات العامة في جبايتها.

6. تشديد الرقابة على مصروفات المرتبات وملحقاتها لضمان عدم ازديادها سنويا دون أسس وجود موضوعية من خلال إلـزام الجهات العامة بالتزام بالقوانين واللوائح المنظمة لعملها.
7. ضمان التزام الجهات العامة بعدم التوسع في صرف العهد المالية وبتسويتها واقفالها بنهاية الغرض منها أو في نهاية السنة المالية.
8. العمل على وضع اليات لضمان متابعة مصروفات التنمية أولا بأول لحمايتها من التلاعب والاختلاس.
9. السعي إلى تقوية أنظمة الرقابة الداخلية في وزارة المالية والجهات العامة لزيادة فعاليتها كأداة للحفاظ على المال العام والحد من الفساد المالي وبالتالي تحسين استخدام موارد الدولة. العمل على تطوير دور ديوان المحاسبة الليبي في الرقابة على المال العام من خلال تلافي أوجه القصور في أدئه وايجاد اليات عمل مناسبة لزيادة قدرته على اكتشاف المخالفات والتجاوزات المالية مبكرا وبالتالي اتخاد الإجراءات المناسبة تجاهها للحد من الفساد المالي.

قائمة المراجع:

1. أبودية، أحمد (2004)، الفساد سبله وآليات معالجته، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، آمان القدس، الطبعة الأولى.
2. الشويرف، عادل امحمد؛ حيدر، عادل رمضان (2013)، أسباب الفساد المالي والإداري من وجهه نظر مراجعي ديوان المحاسبة الليبي، مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، كلية الاقتصاد والتجارة زليتن، العدد 2، ص ص 362-390.
3. الدوسري ، مبارك (2011)، تقييم أثر الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة في دولة الكويت، رسالة ماجستير منشورة، قسم المحاسبة ، كلية إدارة الأعمال ، جامعة الشرق الأوسط ، الكويت.
4. الشمراني، غسان (2013) ، أثر الرقابة المالية في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالمملكة العربية السعودية للحد من عمليات الفساد المالي ،رسالة ماجستير منشورة ، قسم إدارة الاعمال

، كلية الشرق العربي للدراسات العليا ، المملكة العربية السعودية.

5. الفطيسي، عبدالغني أحمد (2014)، الفساد المالي وأوجه القصور في الرقابة على المال العام في ليبيا: دراسة تحليلية لتقارير ديوان المحاسبة لسنوات 2008-2012، المجلة الجامعة، المجلد 1، العدد 16، ص ص 189-212.

6. حسين ، حسين شحاتة، الفساد المالي، أسبابه وصوره وعلاجه، مجلة الوعي الإسلامي، العدد 552، شعبان 1432هـ/ يوليو2011، ص ص 1-27.

7. خميسي، بن رجم محمد؛ حكيمة، حليمي (2012)، الفساد المالي والإداري: مدخل لظاهرة غسيل الأموال وانتشاره، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، عرض بتاريخ 06-07-2012.

8. عبدالجواد، فاطمة (2013)، الفساد الإداري والمالي وآثاره السلبية على مؤسسات الدولة العراقية وسبل معالجته، الهيئة العامة للضرائب، وزارة المالية، العراق، عرض بتاريخ 2013/9/3.

9. عريقيب ، سعاد والمبسوط، ربيعة (2018)، البيئة الحاضنة للفساد المالي في ليبيا وآثاره: دراسة تحليلية للفترة (2008-2016)، مجلة كلية الدراسات العليا بالجامعة الأسمرية الإسلامية ، العدد الأول ، أبريل 2018 م ، ص ص 56-110.

10. كرودي ، صبرينة وعنيقة ، وصاف (2016) ، الوقاية من الفساد المالي والإداري من منظور الفكر الإسلامي : مشكلة الإثراء غير المشروع لموظف القطاع العمومي ، المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية ، العدد 7 ، 2016 م ، ص 221-246.

11. كلاب، سعيد يوسف؛ عثمان، فيصل عبدالعزيز؛ أبوقرع، سامر محمود (2006) ، دورة التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد، مؤتمر المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، الجهاز المركزي للمحاسبات بجمهورية مصر العربية ، مايو ، ص 7-10.

قائمة المراجع الاجنبية:

1. John Flaherty. (1997) Role of Interned Auditors in The Anticorruption Battle. Paper Presented at The Eighth International Anticorruption Conference In Lima. Peru. Sep. 711-.
2. Mashal. Ahmad M. (2011) Corruption and Resource Allocation Distortion for "ESCWA" Countries. International Journal of Economics and Management Sciences. Vol. 1. No. 4.
3. Mauro. Paolo. (1998) Corruption: Causes. Consequences. and Agenda for Further Research. Finance & Development. World Bank publication.
4. Transparency International. The Global Coalition Against Corruption.

http: //www. transparency. org/. Web page. Mar. 2017

قائمة التقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة الليبي:

1. التقرير السنوي لعام 2012.
2. التقرير السنوي لعام 2013.
3. التقرير السنوي لعام 2014.
4. التقرير السنوي لعام 2015.
5. التقرير السنوي لعام 2016.

تم عرضها في الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبي الليبي وهو:
http://audit.gov.ly/home/reports.php

Financial corruption and the control role of the Libyan Auditing Bureau in Libya

■Dr. Nagib Salem Bayoud* ■ **Dr. Abu Baker Jumaa Maatouq**** ■ Dr. Hosni Ramadan Shtewi***

Abstract:

The aim of this study is to present and analyze the irregularities and observations mentioned in the annual reports of the Audit Bureau in the period from 2012 to 2016 in terms of expenditure and income items in the general budget of the Libyan state due to the weakness of the regulatory system, which in turn hurts the spread of financial corruption phenomenon. The study also aimed to clarify the role of the Libyan Accounting Bureau (Tripoli) in reducing the phenomenon of financial corruption. The study relied on the use of the method of content analysis to obtain and analyze the data contained in the annual reports of the Audit Bureau during the period (20122016-). The results of this study showed the existence of irregularities and clear observations due to weakness in the system of control of public money, which led to financial corruption in the revenues and expenses during the study period, which negatively affected the public money and economic activities and public services provided to the community. The study also found that the Audit Bureau had a role in identifying and detecting many irregularities and observations that support the existence of financial corruption in the general budget items of the Libyan state. However, it was noted that there is a lack and weakness in the control procedures on public funds used by the Audit Bureau ووو ووو

Key words: Financial Corruption, the Audit Bureau, Content analysis, Annual Reports

Assistant Professor of AccountingAssistant Lecturer*

Ministry of Finance University of Tripoli **

Assistant Professor of Accounting University of Tripoli ***