

جامعة الزاوية  
إدارة الدراسات العليا والتدريب  
كلية القانون- قسم القانون العام

## الرقابة المالية على الإنفاق العام في التشريع الليبي

بحث مقدم لاستكمالاً متطلبات الحصول على درجة  
الإجازة العليا (الماجستير)

إعداد الطالب  
عبدالله عبدالحميد عبدالله الهرامة  
إشراف الأستاذ الدكتور:  
أسعد ظاهر أحمد

العام الجامعي

2020/2019م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا

فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾

سورة البقرة الآية (188)

## الإهداء

أهدي هذا العمل العلمي إلى والديّ العزيزين اللذين سانداني في كل  
مراحله، ورافقاني بالتوجيه والرعاية منذ بداية حياتي، فلمما خالص الشكر  
ومعظيم الامتنان والتقدير.

وإلى كل أساتذتي الكرام الذين سقوني من رحيق المعرفة منذ طفولتي  
حتى وصولي إلى هذه المرحلة ، أهدى لهم هذا البحث، وأتمنى أن ينال  
رضاهم.

## كلمة شكر :

أتوجه بخالص الشكر وعميق التقدير والامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة والحكم على الرسالة، وأخص بالشكر الأستاذ المشرف أ. د. أسعد طاهر أحمد الذي أشرف على هذا العمل، وتعهده بتوجيهاته القيمة وملاحظاته النفيسة، فجزاه الله عني خير الجزاء على كل ما أسدى إليّ من جهود، وما منحه لي من تشجيع ورعاية، كان لهما كلّ الفضل في إنجاز هذا البحث.

وكذلك أتقدم بالشكر والامتنان للأستاذ د. منصور ميلاد يونس على تفضله بقبول مناقشة هذه الرسالة وتفريغه لوقته الثمين للاطلاع عليها، وتقديم ملاحظاته التي بلا شك سوف تثري هذه الرسالة وتخرجها على الوجه اللائق، والشكر موصول للدكتور إبراهيم القعود، عميد كلية القانون الذي له الفضل في تكويني العلمي حيث تشرفت بالتلمذة على يديه وتعلمت منه الكثير، فله مني كلّ عبارات الشكر، وجزاه الله خيرًا على تفضله بقبول مناقشة هذه الرسالة داعيًا الله له بوافر الصحة وطول العمر.

**محمد الله محمد الحميد المرامنة**

## المقدمة

تعد النفقات العامة من أهم المقاييس التي تحدد مدى تطور الدولة، وسيرها ضمن الدول المتقدمة أو السائرة في طريق النمو، فتنوّع دخل الحكومة، وتعدد نفقاتها، ووضع أنظمة لمراقبة سير النفقات ضمن ميزانية عامة تقرها السلطات المختصة، يعد مظهرًا حضاريًا من جهة، ويدل على وجود نظام سياسي محكم تحت رقابة شرعية وفنية من جهة أخرى، ولما كان لتطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية ومنها إلى الدولة المنتجة، الأمر الذي أثر بشكل ملحوظ في تطور حياة الشعوب، وهو ما يستدعي إحداث تطور في وسائل الرقابة على النفقات العامة، فبينما كانت الدولة الحارسة، تهدف لتقديم الخدمات التقليدية كتحقيق الأمن، والعدل، وتنظيم العلاقات الخارجية، فإن الأزمات السياسية والاقتصادية التي واجهت الدول الحديثة، تطلبت تدخلها في كافة القطاعات، وغيرها من الأنشطة التي لا يستطيع الفرد القيام بها.

إن التطور الناتج عن تعدد وظائف الدولة واتساع أغراضها، يتبعه تزايد ملحوظ في الإنفاق العام، وهو ما يقتضي توفير أجهزة إدارية متعددة، تؤدي الخدمات للجمهور بكفاءة وفاعلية وفقا للتشريعات المرسومة لها، وبالتالي فإن المفهوم التقليدي للرقابة المالية على الإنفاق العام، لم يعد مناسبًا مع التغييرات الاقتصادية الحالية وتسارع عجلة الحياة السياسية ومتطلباتها.

وقد كان المفهوم التقليدي يقتصر على الكشف عن الأخطاء والتنقيب عنها في تقارير سنوية، وهو ما استدعى من المشرع إحداث تطور في أدوات الرقابة، يساعد على التنبؤ بالأخطاء والانحرافات المالية والإدارية، ويساعد على اتخاذ مجموعة من السياسات في صيغة مقترحات، تعين السلطات العليا على تفادي العراقيل، وتحافظ على سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتؤدي بدورها إلى تحقيق أهدافها بأسرع وقت ممكن، وبأيسر الطرق وفقا للسياسات العامة للدولة، ولذلك كان من الأهمية بمكان أن أختار عنوانًا مناسبًا لموضوع هذه الرسالة وهو "الرقابة المالية على الإنفاق العام في التشريع المالي الليبي" وذلك في ضوء التشريعات والنظم المقارنة، لكي نصل إلى إحكام الرقابة على الإنفاق العام في تلك النظم، ومدى تطبيق ذلك في النظام المالي الليبي، حيث إن الرقابة بشقيها الداخلي والخارجي على الإنفاق العام، تمثل الحجر الأساس في كافة النظم الحالية، كأسلوب رقابة فاعل وناجع في هذه النظم، وهو الأمر الذي انتهجه المشرع الليبي، ووضع أسس الرقابة الداخلية التي تتم في الجهاز الإداري ذاته، أو تلك التي تتم من خلال المراقب المالي بوزارة المالية داخل الجهات الإدارية.

كذلك اتبع المشرع الليبي أسلوب الرقابة الخارجية التي تقع من جهات محايدة، هدفها الأساسي هو إحكام الرقابة على الإنفاق العام، والكشف عن المخالفات والتجاوزات المرتكبة من بعض الجهات الإدارية، وتمثل اعتداءً على المال العام، وإهداراً له، فكانت رقابة ديوان المحاسبة بوصفه جهة مستقلة ومحايدة وسيلة فعّالة في محاسبة المتجاوزين، والحد من تلك التجاوزات، وبه عناصر فنية مدربة للكشف عن المخالفات والتجاوزات المرتكبة من الجهات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية.

ولقد أخذ المشرع الليبي بفكرة الرقابة الشعبية المتبعة بمختلف التشريعات المقارنة، متمثلة في رقابة السلطة التشريعية على الإنفاق العام، بالإضافة إلى دور الرأي العام في ممارسة الأعمال الرقابية على السلطة التنفيذية، ولاسيما الرقابة على ميزانية الدولة، ومواجهة تجاوزات المسؤولين عن الإنفاق العام.

وبالرغم من أن المشرع الليبي قد انتهج نفس الأساليب المطبقة في الرقابة على الإنفاق العام في التشريعات المقارنة، فإنه يوجد الكثير من الثغرات، وعدم الجدية في اتباع الأساليب الرقابية الفاعلة والجادة للحد من التجاوزات المرتكبة، وإهدار المال العام، والإضرار بالموازنة العامة للدولة، وهذا ما سوف نتعرض له تفصيلاً في تقسيمات هذا البحث، ونود أن نتعرض أولاً إلى الركائز الأساسية في مقدمة هذا البحث، لبيان أهميته، وإشكالياته، وأهدافه، والدراسات السابقة، والمنهج المتبع، والخطة المعدة لموضوع البحث، وذلك وفقاً للتفصيل الآتي :

### أولاً: أهمية البحث

ويمكن تحديد أهمية هذا البحث عبر النقاط التالية:

- (1) تسهم الرقابة المالية في تحقيق استقرار العديد من الدول وتنميتها، والدليل على ذلك أن تقارير الرقابة الأخيرة لديوان المحاسبة، أسهمت بشكل ملحوظ في ضبط المخالفات الإدارية التي أدت إلى توفير المال العام، ومنع العابثين به من إهداره.
- (2) لا يقتصر دور الرقابة المالية على المحاسبة وتحميل الإدارة مسؤوليتها، بل تلعب دوراً مهماً في توجيهها، وإرشادها لاستخدام مواردها المالية استخداماً رشيداً، وفقاً للغرض الذي أنشئت من أجله، والذي ينعكس إيجاباً على تأمين العيش الكريم لمواطنيها، وتأمين الرفاهية لمختلف فئات الشعب.
- (3) إن للرقابة المالية أهميةً بالغةً، تتمثل في تطوير العمل الإداري، وتسهيل تقديم الخدمات للمواطنين.

4) تظهر أهمية الرقابة بوضوح في الدول النامية التي تشح فيها الموارد المالية، وتزداد فيها الحاجة أكثر لهذه الأموال التي أصبحت سمة بارزة في دول العالم النامية.

5) لا تنحصر مهمة الرقابة المالية على المنع والمساءلة فقط، وإنما تمتد إلى تحديد أسباب الانحرافات أو الخلل في الأداء، والتوجيه لتجنب وقوعها، وكذلك تفاديا للأخطاء، وتشخيص الخلل، وبيان أوجه القصور في أسلوب إدارة أموال الدولة، والسيطرة عليها، وتصحيحها في الوقت المناسب قبل فوات الأوان.

#### ثانيا: إشكالية البحث :

تتجلى إشكالية البحث الرئيسية في التساؤل التالي وهو: هل الآليات الرقابية المالية الحالية كافية وفاعلة للحد من التلاعب بالمال العام؟ أم أن يتطلب اتخاذ المزيد من الإجراءات للحد من هذا التلاعب؟ وبالتالي، فإن الباحث سيتعرض في الإجابة عن هذه الإشكالية إلى آليات الرقابة المالية على الإنفاق العام في التشريع الليبي، وبحث آليات وضوابط أكثر فاعلية لضبط الإنفاق العام من خلال السياسات المالية الحديثة في التشريعات المقارنة، لمعرفة مدى تطبيقها في التشريع الليبي.

#### ثالثا: أهداف البحث:

يمكن تحديد أهداف هذا البحث في النقاط التالية:

- دراسة أساليب الرقابة المالية المتبعة في التشريع الليبي ومدى كفاءتها وفعاليتها في الرقابة على الإنفاق العام، والحد من الفساد، والإسراف في النفقات العامة.
- مدى نجاح هذه الأساليب في تحقيق الهدف من الرقابة وفقا للتقارير الصادرة من الجهات المعنية، وبيان أوجه النقص والقصور في القوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها.
- تطوير آليات الرقابة على الإنفاق العام وفقا للمتبعة في السياسات المالية الحديثة، واسترشادا بالتشريعات المقارنة.
- معرفة مدى فاعلية الأجهزة الرقابية وتطويرها بما يتناسب مع أحكام الرقابة على الإنفاق العام، لاسيما في ظل تزايد النفقات العامة في العصر الحديث.

#### رابعا: الدراسات السابقة

من خلال البحث عن الدراسات السابقة تبين وجود رسالة ماجستير للطالبة نجلاء على الصادق سليمان، بعنوان: الرقابة المالية على الإدارة في التشريع الليبي للعام الدراسي (2008-2009)، بكلية القانون جامعة طرابلس

واقترنت دراستها على جهاز التفتيش والرقابة الشعبية، والتقارير الصادرة عن جهاز المراجعة المالية لسنوات 2006\2008م، وأنها لم تأخذ بتجارب الدول العربية والغربية في تحقيق الرقابة المالية على الإنفاق العام، مع تركيزها على الجانب الإداري للرقابة، كما أن التقارير التي استندت عليها لما بعد سنة 2009م، تضم تشريعات وقوانين ولوائح غير مدروسة في رسالة الباحثة، ومنها القانون رقم (19) لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، ولائحته التنفيذية، والتعديلات التي طرأت عليها، والأجهزة الداعمة للرقابة المالية على الإنفاق العام، كالقانون رقم (20) لسنة 2013م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية وتعديلاته، وغيرها من التشريعات الرقابية والجنائية، التي تساهم في دعم وتعزيز الرقابة المالية على الإنفاق العام، بالإضافة إلى بعض الدراسات المتفرقة في الكثير من المؤلفات الخاصة بعلم المالية العامة، حيث جاءت هذه الدراسات موجزة في مبحث أو مطلب لاستكمال المصوغات الدراسية دون تعمق في المادة العلمية.

#### **خامسا: صعوبات البحث**

واجه الباحث العديد من الصعوبات، وفي مقدمتها قلة المراجع العلمية المتخصصة والدراسات والأبحاث في مجال الرقابة المالية بالدولة الليبية، وصعوبة الحصول على التقارير والحالات العملية التي تم اكتشافها، والتجاوزات الإدارية و المالية التي لم يتم اكتشافها لإثراء البحث، وفي سبيل الحصول عليها، واجه الباحث العديد من الصعوبات، خاصة الصعوبات الإدارية من جانب الجهات ذات الاختصاص، ولكن الجهود التي بذلت في سبيل الحصول على القدر الممكن من هذه المراجع و التقارير والحالات العملية، قد أتت ثمارها إلى حد بعيد بحمد الله وتوفيقه.

#### **سادسا: المنهج المتبع**

من خلال دراسة موضوع البحث، يتبين أن الباحث سلك المنهج التحليلي، والاستنباطي، والمقارن لاستخلاص النتائج، وتحليل المعلومات، ومعرفة المعوقات، وإيضاح طرق التخلص منها، وقد ألقى الضوء على تجارب الدول الأخرى، وما توصلت إليه في مجال الرقابة، وتحقيق هدفها الذي أنشئت من أجله، وهو تحقيق المشروعية ومحاربة الفساد.

#### **سابعا: خطة البحث**

وتحقيقا لأهداف هذا البحث، فقد قسمته إلى الفصول والمباحث الآتية:

**الفصل الأول :- الطبيعة القانونية للرقابة المالية على الإنفاق العام.**



المبحث الأول :- ماهية الرقابة المالية على الإنفاق العام و خصائصها.  
المطلب الأول:- تعريف الرقابة المالية على الإنفاق العام وأهميتها.  
المطلب الثاني:- خصائص الرقابة المالية على الإنفاق العام .  
المبحث الثاني:- أسس الرقابة المالية على الإنفاق العام.  
المطلب الأول :- الأسس الدستورية للرقابة المالية على الإنفاق العام.  
المطلب الثاني:- الأسس القانونية للرقابة المالية على الإنفاق العام.  
**الفصل الثاني:- آليات الرقابة المالية على الإنفاق العام.**  
المبحث الأول:- الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام.  
المطلب الأول:- مفهوم وخصائص الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام.  
المطلب الثاني:- آليات عمل الرقابة المالية الداخلية والمسؤولية المترتبة عليها.  
المبحث الثاني:- الرقابة المالية الخارجية على الإنفاق العام.  
المطلب الأول:- رقابة ديوان المحاسبة على الإنفاق العام.  
المطلب الثاني:- رقابة السلطة التشريعية على الإنفاق العام.  
الخاتمة :- النتائج و التوصيات.

## الفصل الأول

### الطبيعة القانونية للرقابة المالية على الإنفاق العام

#### تقديم:

تعد الرقابة المالية على الإنفاق العام من الأمور المستحدثة في السياسات المالية الحديثة؛ للقضاء على ظاهرة الفساد المالي، والحد من الإسراف المالي الحكومي غير المحدود، ولقد حرصت كافة التشريعات المالية الحديثة على وضع ضوابط وأسس للرقابة المالية على الإنفاق العام، بل قد تناول الفقه المالي الحديث الطبيعة القانونية للرقابة المالية على الإنفاق العام من خلال التعرض لماهيتها وخصائصها، لتمييزها عن أنواع الرقابة الأخرى، بل اهتم بتقسيمات الرقابة المالية سواء من حيث الجهة الرقابية، أو من حيث العمل الرقابي ذاته، وذلك لتحقيق أهداف الرقابة المالية على الإنفاق العام، سواء أكانت هذه الرقابة رقابة داخلية أو خارجية، والحد من الفساد المالي، والإسراف والبدخ الحكومي، لاسيما في وقتنا المعاصر الذي تفتشت فيه منظومة الفساد المالي والإداري في كافة النظم الحكومية في كثير من الدول، ولا يخفى عن الباحثين في هذا المجال الحجم الكبير الذي تتعرض له الميزانيات المالية من خسائر، ناتجة عن الفساد المالي، وضعف النظم الرقابية على الإنفاق العام.

ولقد وَضَعَت التشريعاتُ المالية الحديثة أسسًا وضوابطَ ومعاييرَ مختلفة للعمل الرقابي، وتفعيل عوامل نجاحه من خلال الالتزام بالأسس الدستورية و القانونية للرقابة المالية، بهدف الوصول إلى أعلى جودة في العمل الرقابي، لما تمثله الرقابة المالية على الإنفاق العام من أهمية اقتصادية، واجتماعية، وقانونية، ومالية في النظم المالية المعاصرة، لذلك سوف نتناول في هذا الفصل دراسة تأسيسية للرقابة المالية بالبحث عن ماهيتها، وتعريفها، وتحديد مفهومها لدى الفقه المالي والإداري، وبيان خصائصها وأهميتها، ثم نستكمل البحث في الطبيعة القانونية للرقابة المالية في تحديد الأسس الدستورية والقانونية التي تستند إليها الرقابة المالية وتستمد منها سلطاتها واختصاصاتها في القيام بالعمل الرقابي، وتتبع الإنفاق العام و الكشف عن أي تجاوزات أو إهدار للنفقات العامة للدولة، من خلال الضوابط التي نص عليها المشرع. وسنتناول ذلك تفصيلا من خلال المبحثين التاليين:

**المبحث الأول :- ماهية الرقابة المالية على الإنفاق العام وخصائصها.**

**المبحث الثاني:- أسس الرقابة المالية على الإنفاق العام.**

## المبحث الأول

### ماهية الرقابة المالية على الإنفاق العام وخصائصها

للرقابة المالية مفاهيم مختلفة بين علماء الإدارة العامة وفقهاء القانون، بالإضافة إلى مفهومها في اللغة، ومن خلال هذه المفاهيم مجتمعة، تتبين الأهمية البالغة للرقابة المالية على مختلف المستويات، وأهمها المستوى السياسي والاقتصادي، فعلى المستوى السياسي، تبرز الرقابة البرلمانية، ورقابة الأحزاب السياسية، والرأي العام، أما الأهمية الاقتصادية والمالية، فلكونها تحد من إهدار المال العام، وتساهم في استقرار الحياة الاقتصادية للمجتمع، ويلى ذلك الأهمية القانونية والاجتماعية التي تؤثر على المجتمع بأسره وبكل طوائفه على نحو ما سنبينه تفصيلاً، ولتحقيق هذه الأهمية، وجب أن تتمتع الرقابة المالية بعدة خصائص، لجعلها رقابة ناجزة وفاعلة، أهمها استقلاليتها، وحيادها، وتنوعها، بالإضافة إلى مرونة العمل الرقابي وتعدد أزمته، سواء أكانت رقابة سابقة، أو معاصرة، أو لاحقة، وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك على النحو التالي:

**المطلب الأول:- تعريف الرقابة المالية على الإنفاق العام وأهميتها.**

**المطلب الثاني:- خصائص الرقابة المالية على الإنفاق العام.**

## المطلب الأول

### تعريف الرقابة المالية على الإنفاق العام وأهميتها

توجد مفاهيم للرقابة المالية الحديثة لدى فقهاء الإدارة العامة وفقهاء القانون، وقبل التعرض لها، يتعين أن نحدد تعريفاً لمعنى الرقابة في اللغة، حيث ذكر مصطلح الرقابة في العديد من المعاجم، ففي معجم لسان العرب نجد لفظ الرقيب ضمن أسماء الله تعالى " وقال إنه الحافظ الذي لا يَغيبُ عنه شيءٌ ؛ فَعِيلٌ بمعنى فاعل، وفي الحديث : " ارْقُبُوا مُحَمَّدًا فِي أَهْلِ بَيْتِهِ أَي احْفَظُوهُ فِيهِمْ" ، وفي الحديث أيضاً : " ما مِنْ نَبِيٍّ إِلَّا أُعْطِيَ سَبْعَةَ رُقَبَاءَ رُقْبَاءَ أَي حَفَظَةَ يَكُونُونَ مَعَهُ" ، والرَّقِيبُ : الحَفِيزُ .

وَرَقَبَهُ يَرْقُبُهُ رُقْبَةً وَرُقْبَانًا ، بالكسر فيهما ، وَرُقُوبًا ، وَتَرَقَّبَهُ ، وَارْتَقَبَهُ : انْتَهَرَهُ وَرَصَدَهُ . وَالتَّرَقُّبُ : الانتظار ، وكذلك الارتقَابُ ، وقوله تعالى : ﴿وَلَمْ تَرَ قُبُ قَوْلِي...﴾<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت لبنان، (لا- ت) الجزء السادس، مادة (رقب) ص200.

<sup>2</sup> - ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ص200.

وجاء في معجم مقاييس اللغة مصطلح رقب: "الراء والقاف والباء أصل واحد مطرد يدلُّ على انتصاب لمراعاة شيء، من ذلك الرقيب وهو الحافظ"<sup>1</sup>.  
وفي المعجم الوسيط أن الرقابة: حارس المتاع ونحوه، وجاء في هذا المعجم أيضاً أن المراقب هو من يقوم بالرقابة، وفي الاقتصاد السياسي تدخل الحكومة أو البنوك المركزية في التأثير في سعر الصرف وتسمى رقابة الصرف<sup>2</sup>.  
وفي معجم مختار الصحاح جاءت كلمة الرقابة على أنها: "المحافظة والانتظار، فالرقيب يعني الحافظ والمنتظر"<sup>3</sup> واستدلّ بقوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا﴾<sup>4</sup>، ولذا كان مجموع المفاهيم اللغوية السابقة يفيد أن معنى الرقابة هي: الرعاية، والحفظ، والانتظار، والحماية، وهذا فيما يخصُّ تعريف الرقابة لغة، أما تعريفها في الاصطلاح، فقد تناول تعريف الرقابة المالية على وجه الخصوص علماء الفقه ممثلين في علماء الإدارة العامة وفقهاء القانون على النحو الآتي:

#### الفرع الأول - تعريف الرقابة المالية لدى علماء الإدارة العامة وفقهاء القانون

تناول كل من علماء الإدارة العامة وفقهاء القانون تعريف الرقابة المالية على الإنفاق العام كلُّ حسب وجهة نظره، وإن كانت تعريفاتهم تدور في فلك واحد وهدف واحد، هو الحفاظ على المال العام، والحد من إهداره بدون وجه حق، وسوف يتَّضح ذلك بالتفصيل على النحو الآتي:

#### أولاً: تعريف الرقابة المالية لدى علماء الإدارة العامة

انقسم علماء الإدارة في وضع مفهوم الرقابة المالية، فمنهم من أطلق عليها مفهوماً عاماً هو أنها: "التحقق بأن التنفيذ يتم وفقاً لما هو مقرر في لائحة وفي التعليمات والقواعد الموضوعية، وذلك بقصد اكتشاف نواحي الضعف والأخطاء، وعلاجها، وتفادي تكرارها، على أن تتناول كافة أوجه النشاط في المشروع وإدارته"<sup>5</sup>، وعرفها جانب آخر بأنها: "عملية التأكد من أن ما تم التخطيط له هو ما تم تنفيذه، وكشف الانحرافات وتصحيحها إن وجدت، للوصول إلى الأهداف المحددة مسبقاً"<sup>6</sup>.

وقد ذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريف الرقابة المالية بأنها: "نظام المراقبة الذي يُنصَّب في المقام الأول على الإجراءات الإدارية اللازمة لصياغة القرارات الإدارية، وتحقيق الكفاءة

1- الأمين فارس معجم مقاييس اللغة الجزء 2 مادة «رَقِب» ص 427.

2- إبراهيم أنيس، وآخرون، المعجم الوسيط الجزء الأول الطبعة الثانية مجمع اللغة العربية مكتبة الشروق الدولية لسنة 2004م، مادة «رَقِب»، ص 387.

3- زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي، مختار الصحاح، الطبعة الأولى، دار المعرفة للطباعة والنشر، بجمهورية مصر العربية، لسنة 2014، ص 252.

4- سورة التوبة (الآية - 10)

5- د. عبدالسلام بدوي الرقابة على المؤسسات العامة مكتبة الانجلو المصرية القاهرة ص 87.

6- مقال السيد / HR Management (الترجمة: إدارة الموارد البشرية) حول "تعريف الرقابة الإدارية ودورها في المؤسسات" الذي حرره بتاريخ 14\03\2013 بالموقع: <https://hrdiscussion.com/hr63836.html>

الاقتصادية في الدولة<sup>1</sup> وهذا المفهوم يركز على الإجراءات المتبعة في الإدارة ومدى تأثيرها على اقتصاد الدولة، وهو يقترب إلى حد ما من الرقابة على الإنفاق العام الذي يعد العامل الأساسي في تحقيق التوازن الاقتصادي للدول.

وحاول آخرون إضافة مفهوم يرتبط بالمدلول القانوني للرقابة المالية، فعرفها على النحو التالي: "الرقابة التي تقوم بها الهيئات يتم إنشاؤها بقانون، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك القانون، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون، وهي بالتالي تعتبر منهجا تتكامل معه العديد من المفاهيم القانونية، والاقتصادية، والمحاسبية، والإدارية، وتهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة"<sup>2</sup> إذ حاول التعريف السابق الإحاطة بمفهوم الرقابة المالية من عدة زوايا، وخص بذلك الوسيلة التي تتم من خلالها هذه العملية. والباحث يؤيد هذا المفهوم؛ لأنه يستوفي جوانب الرقابة بصفة عامة.

فالغرض الأساسي من الرقابة المالية على الإنفاق العام، هو حماية المال العام وصيانتها وفقا للتشريعات الموضوعة له، إلا أنّ صاحب التعريف، أغفل مفهوم المال العام، موضّحاً السبب الذي من أجله وجدت الرقابة المالية، فالمال العام بمفهومه التقليدي، يعني أن تعود ملكية المال للناس: "جميعاً أو لمجموعة منهم، ويكون حق الانتفاع منه لهم، دون أن يختص به أو يستغله أحد لنفسه"<sup>3</sup>، والمفهوم الحديث للمال العام هو: "كل ما تملكه الدولة وسائر الأشخاص المعنوية من أموال عقارية، ومنقولة، وتخصص لتحقيق المنفعة العامة سواء بطبيعتها، أو بتهيئة الإنسان لها، أو بنص تشريعي صريح، ومن أمثله الأموال العقارية المملوكة للدولة: كالمشوارع، والطرق، والميادين العامة، ومباني الوزارات، والمصالح الحكومية، والأراضي و المباني التي تؤجرها الدولة... الخ، ومن أمثلة الأموال المنقولة التي تملكها الدولة: أثاث المرافق العامة، وأدواتها المكتبية، وكتب المكتبات العامة، وسيارات الدولة، ونقودها، وأوراقها المالية المودعة في البنوك... الخ"<sup>4</sup>.

وقد اقتصر المفهوم التقليدي للرقابة المالية على "ضمان سلامة التصرفات المالية، والكشف الكامل عن الانحرافات، ومدى مطابقة التصرفات المالية للقوانين والقواعد النافذة"<sup>5</sup>، وبالتالي فإن هذا

1 - د. حمدي سليمان سحيمان القبيلات: الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن 1998م ص23.

2 - أ. أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية و دورها في الحد من الفساد الإداري، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع بجمهورية مصر العربية، لسنة 2016م، ص 339.

3 - د. محمد حمود، تدابير الحماية الإدارية للمال العام ومكافحة الفساد: دراسة مقارنة على موقع سودانيل التي تعد أول صحيفة الكترونية سودانية وعنوان مقالها "حماية المال العام في المنظور القانوني والإداري الإسلامي" بقلم: د.صيري محمد خليل موضوعه حماية على الرابط:

[http://www.sudanile.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60167:\\_\\$1B-\\$2&catid=252:2-9-7-9-2-3-0&Itemid=55](http://www.sudanile.com/index.php?option=com_content&view=article&id=60167:_$1B-$2&catid=252:2-9-7-9-2-3-0&Itemid=55)

4 - أ.د، مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة دار النجاح الجديد-الدار البيضاء-المغرب: 1998م ص313، 314.

5 - د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا الحكومية، معهد الإدارة العامة، دار مجدولاي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن: 1993ن ص18.

التعريف بيّن دور الرقابة المالية وقصرها على مطابقة تصرفاتها للتشريعات النافذة بما يضمن سلامة المال العام، ويمنع انحرافه. وعرفها بعضهم بأنها: "تلك التي تنصبُّ على مراجعة الدفاتر الحسابية والمستندات ومدى مطابقتها للاعتمادات، وسلامة الإجراءات المتبعة"<sup>1</sup>، وهو بهذا التعريف قد أحاط بالجانب العملي المتمثل في المراجعة وسلامة الإجراءات وفق القانون، وهو لا يختلف عن التعريف السابق إلا في مسألة إيضاح إجراءات الرقابة.

وعرفها الدكتور حسين راتب ريّان في كتابه الرقابة المالية في الفقه الإسلامي بأنها: "منهج علمي شامل، يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية، والاقتصادية، والمحاسبية، والإدارية، ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة، على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينبو عن السلطة التشريعية، وغير خاضع للسلطة التنفيذية"<sup>2</sup>، وعليه فإن صاحب هذا التعريف حاول دمج العلوم التي يجب أن يلم بها الجهاز الرقابي والأشخاص الذين سيمارسون هذه المهمة في إطار مفهوم الرقابة المالية.

وعرف الدكتور شوقي عبده الساهي الرقابة بأنها: "تقتصر على مراجعة حسابات تنفيذ الموازنة، فهدفها بالدرجة الأولى، يتمثل في مراجعة المبالغ المصروفة عن طريق اتباع أساليب علم المحاسبة والمراجعة، للثبوت من صحة التصرفات المالية، وسلامة القيود الحسابية الخاصة بالصرف، وأنها تَمَّتْ وفقاً للقوانين واللوائح وفي حدود الاعتمادات المجازة"<sup>3</sup>، وفي هذا التعريف نلاحظ اهتمام صاحبه بالجانب الحسابي واتباع أساليب علم المحاسبة والمراجعة، والثبوت من التصرفات المالية بما يتماشى مع التشريعات النافذة.

وعرّف الدكتور عوف الكفراوي الرقابة المالية بأنها تتركز على: "الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق؛ للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة، والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، وللتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية، وتحسين معدلات الأداء، وللكشف عن المخالفات، والانحرافات، وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها؛ لتفادي تكرارها، سواء في ذلك وحدات الخدمات أو الأعمال"<sup>4</sup>، ونلاحظ في هذا التعريف البدء بذكر الجهة الجديرة بحق الفحص والمراجعة، ثم تناول معظم التفاصيل الواردة في التعريفات الأخرى.

1 - د. حمزة شاهين - المالية العامة- الجزء الأول- النفقات العامة- دار المجد للطباعة و النشر، صنعاء، اليمن : 1997م، ص81.

2 - د. حسين راتب ريّان الرقابة المالية في الفقه الإسلامي دار النفائس ببلنجان، سنة 1999م، ص17-18.

3 - د. شوقي عبده الساهي- مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام، مكة المكرمة : 1983م، ص39.

4 - د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، الطبعة الثالثة، مطبعة الانتصار، بالإسكندرية، بمصر، لسنة 2005م، ص13 .

## ثانيا- تعريف الرقابة المالية لدى فقهاء القانون

ترتكز الرقابة المالية في نظر فقهاء القانون على توظيف المعلومات المحاسبية في التنظيم والتنفيذ، فقد عرفها الدكتور فيصل فخري مراد بأنها: "تطبيع المعلومات المحاسبية لغرض التنظيم، واختبار، ومقارنة، وعرض المعلومات الإحصائية الرقمية والمحاسبية المستسقة من جميع السجلات ذات العلاقة، لمساعدة المديرين المسؤولين في الرقابة، واتخاذ القرارات اليومية اللازمة للتنفيذ، وتسعى الرقابة من وجهة نظر اقتصادية إلى سيطرة الحكومة على نفقاتها، ومنعها من الإهدار، وصيانتها، تحقيقا للعدالة في توزيع الثروات، للوصول إلى الرفاهية المنشودة داخل الأمم"<sup>1</sup>.

وعرفها الدكتور قيس حسن عواد البدراني بأنها: "مجموعة الإجراءات والأنشطة التي تقوم بها جهات يسميها القانون، للتأكد من تنفيذ المقترح من أرقام في قانون الموازنة العامة للدولة، ثم تحديد ما جرى تنفيذه ومقارنته بما خطط له، والعمل على تحديد أوجه الخلل والنقص في التطبيق، وبيان أسباب ذلك، واقتراح أوجه معالجة الخلل"<sup>2</sup>، وقد بين هذا التعريف ربط التخطيط بالمنجز من خلال الأرقام التي تمثل الموازنة العامة للدولة.

ويركز بعض الفقهاء في تعريفه على جهة الإشراف الرقابي، وعلى الأغراض، والأهداف، والموارد التي تشملها الرقابة التي تعني الإشراف والفحص والمتابعة من جانب السلطة والسلطة الأعلى، والتي لها حق التعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة، والتأكد من حسن استخدام الأموال العمومية في الأغراض المخصصة لها، وأيضا من أن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، وكذلك التأكد من مدى تحقيق هذا العمل لأهدافه بكفاية، ومن سلامة تحديث الأعمال والمراكز المالية التي أدت إلى حدوثها، وهذا ما أكده الدكتور سعيد حفري في تعريفه للرقابة المالية بأنها: "تنفيذ للتقيد بالقرارات والأعمال الصادرة عن السلطات العمومية بالقواعد المالية والمحاسبية، المطبقة والتي فرضها القانون، وتقيد من جهة ثانية البحث والتقصي، وهذا العمل دائم ومستمر بالرجوع لطبيعة المجال الذي هو مجال المال العام، ويخشى مبدئيا تبذيره، والتصرف فيه بغير ترشيد وعقلانية"<sup>3</sup>.

ويهتم الدكتور محمد مظهر في تعريفه للرقابة المالية بإنشاء الهيئة، وتحديد اختصاصاتها، والتركيز على هدفها، وهو مطابقة تصرفاتها للقانون، فيقول: "إنها الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون، أو نظام، أو أي سند قانوني آخر، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف

<sup>1</sup> - د. فيصل فخري مراد، الرقابة المالية العليا نحو أسلوب متطور، مجلة العلوم الإدارية العدد الأول لسنة 1978م، ص35.

<sup>2</sup> - د. قيس حسن عواد البدراني، ورقة العمل بعنوان الرقابة المالية في العراق وأدواتها القانونية، منشورات كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق لسنة 2005م ص33.

<sup>3</sup> - سعيد حفري، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب محاولة نقدية في الأسس القانونية والسياسية والإدارية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء لسنة 1998م ص 29.

إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون، أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلاً في إطار الشكل القانوني أي: أن يكون العمل المالي مطابقاً للتصرف القانوني، أم ما كان منها داخلاً في إطار الموضوع القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرف وفحواه ومكوناته، ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة: رقابة التصرف المالي من حيث النفقات أو الإيرادات العامة<sup>1</sup>.

فالأصل القانوني للرقابة المالية على الإنفاق العام أنها تصدر بقوانين ولوائح عامة، تضبط عملية عمل الرقابة، سواء تمت داخل الأجهزة الإدارية للهيئات والمصالح العامة الحكومية، أو أجهزة خارجية ذات استقلال إداري ومالي يبين اختصاصاتها وكيفية مراقبة العمليات المحاسبية بما يتفق مع الخطط والاستراتيجيات الموضوعية، سواء أكان التنظيم الإداري مركزياً أم غير مركزي، كما أن الفارق بين الرقابة المالية والرقابة الإدارية هو أن للرقابة المالية طابع مغاير للرقابة الإدارية، حيث تدرس الرقابة المالية مدى مطابقة المعاملات المالية للقانون وفق الميزانية المعتمدة من السلطات التشريعية، في حين تدرس الرقابة الإدارية سبل الرقابة على الهيئات والمصالح الحكومية ذات الطابع الإداري، ومدى مطابقتها للقانون، والرقابة المالية بذلك تأخذ منها عاماً متعدد المداخل والمفاهيم القانونية، والاقتصادية، والمحاسبية، والإدارية، وتهدف كلها لحماية المال العام، وتقادي إهداره.

ولما كان للرقابة المالية الأهمية الكبيرة في صون المال العام وحمايته من الإهدار، فإن أغلب الدول تنص عليها في دساتيرها، وهو ما سارت عليه الدولة الليبية في مشروع دستور الصادر عن الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في مادته (158) والمعنونة بـ (ديوان المحاسبة) والتي نصت على أن: "ديوان المحاسبة أعلى جهة للرقابة المالية، و المحاسبة في الدولة، يختص بالرقابة الشاملة على أموالها، وعلى الجهات التي تمولها الدولة كلياً، أو جزئياً، بما في ذلك وحدات الحكم المحلي، وعلى أي جهات أخرى يحددها القانون. كما أن له سلطة تتبع هذه الأموال.

ويدير الديوان رئيس بصفة مراجع عام، ونائب، أو أكثر بصفة وكيل يباشرون مهامهم مدة ست سنوات تقبل التجديد لمرة واحدة<sup>2</sup>، وانطلاقاً من هذا النص الدستوري فإن الهيئة المنتخبة من الشعب والشعب الليبي، على يقين تام ووعي بأهمية هذه الرقابة والدور المهم الذي تلعبه في مراقبة ومتابعة الأموال العامة بغية الحد من إهدارها ومعاقبة كل من تسول له نفسه المساس بالمال

<sup>1</sup> - د. محمد مظهر، دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية في تطوير النظام المحاسبي للدولة، مجلد الاقتصاد الإسلامي العالمية العدد 24 المجلد 2014، مركز أبحاث فقه المعاملات الإسلامية بدولة سوريا لسنة 2014م ص من 25 إلى 27.

<sup>2</sup> - تم اعتماد مشروع الدستور بعد التصويت عليه بأغلبية (43) صوت من (44) صوت، بالجلسة العامة للهيئة التأسيسية رقم (74) المنعقدة بمقر الهيئة التأسيسية بمدينة البيضاء وذلك يوم السبت بتاريخ 6 ذي القعدة 1438 هـ الموافق 29 يوليو 2017م.



العام، وبالتالي فإن النص على الرقابة المالية في مشروع الدستور الليبي يعد عاملا مهما وركيزة تشريعية تعزز من خلالها أدوات الرقابة المالية من مكانتها القانونية والشرعية في ممارسة مهامها وفقا للتشريعات النافذة، على أمل أن يرى النور بعد استفتاء الشعب عليه ودخوله حيز التنفيذ.

وبذلك تتطافر هذه التعريفات في تحديد معايير الرقابة وأغراضها وأهدافها بما يمكن أن نقدم تعريفا شاملا لها من خلال التعريفات السابقة، حيث يرى الباحث مفهوما خاصا للرقابة المالية، يتضمن الخصائص المميزة، وذلك وفقا للتعريف الآتي: تعد الرقابة المالية على الإنفاق العام مزيج من القواعد والمبادئ الأخلاقية والعلوم المتعددة والمتنوعة التي تهدف إلى تنظيم العمليات المالية في الدولة وفقا للتشريعات المرسومة، وتسهم في تقديم المشورة للإدارات العليا باستقلالية وحيادية عنها، وتتميز بالمرونة والتكيف والملاءمة والمشروعية في أداء عملها الرقابي بمراحل ثلاث سابقة ومصاحبة ولاحقة بما يعزز حماية المال العام.

### الفرع الثاني: أهمية الرقابة المالية على الإنفاق العام

تعددت أهمية الرقابة المالية على الإنفاق العام، فكان منها ما هو سياسي وما هو اقتصادي وما هو قانوني وما هو اجتماعي، وسنتناولها تفصيلا على النحو التالي:

#### أولا - الأهمية السياسية:

تتمثل الأهمية السياسية للرقابة المالية على الإنفاق العام في حرص القادة السياسيين، وتكثرتهم على حماية المال العام وصيانتته من خلال الأدوات السياسية التي تأخذ عدة صور، ونذكر أبرزها الرقابة النيابية أو ما يطلق عليه "الرقابة البرلمانية"، ورقابة "الأحزاب السياسية"، و"الرقابة الشعبية"، متمثلة في رأي الشارع، والمواطن، والصحافة، وجمعيات المجتمع المدني، وباقي المكونات السياسية.

#### 1- الرقابة التشريعية (البرلمانية):

من المعلوم أن السلطة التشريعية (أو ما يطلق عليه البرلمان) هي السلطة المعبرة عن إرادة الشعب، والذي يتضمن مجموعة من الأشخاص الذين يختارهم الشعب للتعبير عن إرادته في انتخابات عامة، مهما اختلف النظام البرلماني، سواء أكان ذلك من خلال غرفة واحدة، كما هو موجود في الأنظمة البرلمانية الأحادية، أو نظام الغرفتين للبرلمان، كما هو معروف في باقي الأنظمة، فقد عرّف جانب من الفقه الرقابة البرلمانية على الإنفاق العام بأنها: "قيام البرلمان بمراقبة الحكومة لتنفيذ الموازنة العامة التي أقرها سابقا، وعلى النحو الذي تمت المصادقة

عليه<sup>1</sup>، ويفهم مما سبق أن للبرلمان صفة الرقابة المالية على نفقات الحكومة بعد المصادقة عليها، ومن هنا يتبين وجود رقابتين رقابة سابقة على الميزانية و رقابة لاحقة، وهو ما سنناقشه لاحقاً في خصائص الرقابة المالية على الإنفاق العام.

وفي هذا الإطار البرلماني يرى الدكتور أحمد جامع أن الرقابة البرلمانية هي الوسيلة : "التي يمارسها المجتمع عن طريق الهيئات النيابية، أو عن طريق التنظيمات الشعبية، سواء كانت ممثلة على مستوى الأمة أم على مستوى الفئات الإقليمية"<sup>2</sup>، وعلى ذلك فإن للرقابة المالية على الإنفاق العام علاقةً مباشرة بالرقابة البرلمانية، فالسلطة التشريعية في أغلب الدول، تعتمد مشروع الميزانية العامة في صيغة قانونية معبرة عن إرادة شعبها، وتدخل بذلك حيز التنفيذ، أما الرقابة المالية، فتراقب سير النفقات العامة، وضبطها بما لا يخالف هذا القانون (الميزانية العامة)، ويقع على عاتق الأجهزة الرقابية التزام أساسي، مفاده احترام القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وعدم تجاوز الاختصاصات الممنوحة لها باعتبار أنهما يعملان لمصلحة الشعب.

كما أن لاختلاف الأنظمة السياسية تأثيراً مباشراً على الرقابة المالية على الإنفاق العام، فتبعية الأجهزة الرقابية للسلطة التشريعية، تكفل لها استقلالية مالية وإدارية، وتخول لها حرية العمل الرقابي، بخلاف ما إذا أصبحت تبعية الجهاز الرقابي لأحد الأجهزة التنفيذية التي تقيد عمل الأجهزة الرقابية، وتجعلها تحت سيطرتها، بحيث يتولى هذا الجهاز إنفاق المال العام و الرقابة عليه، فيتحول إلى الأمر بالصرف، والمراقب عليه في الوقت نفسه، وهو ما يزعزع عمل الدولة، ويسهم في انتشار الفساد المالي على أوسع نطاق.

ولنستدل على أهمية اختصاص المجالس التشريعية في الرقابة المالية في العالم، نسوق مثلاً من التشريعات المقارنة من الدستور المصري لسنة 2014م المعدل في المادة (101) منه، الذي ينص على أن : " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور."<sup>3</sup>، وهو ما يؤكد أن الرقابة شأن مستقل عن الحكومات، ويخضع للمجلس التشريعي مباشرة والمتمثل في البرلمان في هذه الحالة.

وعلى هذا النحو، نجد الدستور الجزائري يشير في مادته (163) من الباب الثالث، والمعنون بـ (الرقابة ومراقبة الانتخابات و المؤسسات الاستشارية) إلى أن : "المؤسسات الدستورية وأجهزة

<sup>1</sup> - د. السيد عبد المولى، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989م، ص674.

<sup>2</sup> - د. أحمد جامع، علم المالية العامة، الجزء 6، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، لسنة 1995، ص390.

<sup>3</sup> - دستور جمهورية مصر العربية الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 18/يناير لسنة 2014م.

الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها<sup>1</sup>.

وكذلك فيما يخص النفقات غير الواردة في الميزانية العامة للدولة، كما جاء في الدستور الجزائري في مادته (131) من الفصل الثاني والمعنون بـ (السلطة التشريعية)، حيث نصت على مدى رقابة السلطة التشريعية اللاحقة على أعمال رئيس الدولة فيما يتعلق بالاتفاقيات المتعلقة بالإفناق العام، وعدم دخولها حيز التنفيذ إلا بعد مصادقة السلطة الأولى عليها : "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم، والتحالف، والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة"<sup>2</sup>.

كما أن أدوات الرقابة الممنوحة للسلطة التشريعية في محاسبة رئيس وأعضاء الحكومة، تتمثل في إعداد الأسئلة، والاستجواب، والتحقيق البرلماني، فلكل عضو من أعضاء السلطة التشريعية الحق في توجيه أسئلة واستجواب للسلطة التنفيذية، والمتمثلة في رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، بهدف الاستعلام واستيضاح المعلومات عن أمر يجهله أعضاء السلطة التشريعية، أو لفت نظر الرأي العام إليه، والسؤال غالبا ما يأتي في صيغة شفوية أو كتابية، ويكون مباشرا من عضو السلطة التشريعية إلى الوزير المسؤول، ويتم الرد عليه بالمثل، ومن خلال هذه العملية يمكن للسلطة التشريعية متابعة أعمال السلطة التنفيذية في شقها المالي المرتبط خاصة بالنفقات العامة، وهو محور دراستنا.

أما فيما يخص التحقيق البرلماني، وهو إجراء احترازي، يترتب عليه تشكيل لجنة من قبل السلطة التشريعية، فإن مهمة هذه اللجنة هو التحقق من أمر ما يشوب عمل السلطة التنفيذية، أو عندما تكون البيانات والمعلومات التي تقدمها الحكومة للبرلمان غير كافية، أو مغايرة لما هو في الواقع، أو حين تشكك السلطة التشريعية في حسن نية الحكومة، أو في صحة ما تقدمه من معلومات، ويهدف عمل هذه اللجان إلى التحقق من مدى التزام الإدارة بسيادة القانون، وخاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون الميزانية السنوية للدولة.

<sup>1</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.  
<sup>2</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة في الجريدة الرسمية والمعدل بتاريخ 6 مارس 2016.

وبالتالي فإن الأداة التشريعية في الرقابة المالية على الإنفاق العام بالغة الأهمية، خاصة عندما تكون من فئة نيابية، تتحدث باسم الشعب، الذي يعتبر صاحب الحق في رقابة الأموال التي تنفقها الحكومة، ومدى سيرها السليم في تحقيق المصلحة العامة.

## 2- الأحزاب السياسية :

يعرّف الفقه الأحزاب السياسية بأنها: "مجموعة من الناخبين هدفها إيصال الرأي العام الذي تمثله إلى السلطة، عملاً لتحقيق أهدافها"، فالأحزاب السياسية لا تخرج عن كونها مجموعة من الأفراد لهم ذات التوجه السياسي والأيدولوجية الخاصة بهم، ويسعون بكل ما لديهم من وسائل وأعمال لضم أكبر عدد ممكن من المواطنين لتأييدهم، للحصول على السلطة، بغية تغييرها، أو استحداثها، أو تطويرها وفقاً للبرامج الخاصة التي يهدف إليها الحزب.

ولاعتبار أن الأحزاب السياسية تعد جماعة من جماعات الضغط السياسية فإن من أهم اهتماماته هو ما يتعلق بالمسائل المالية، خاصة من ناحية آلية إنفاقها، والتوزيع العادل للثروات، ومدى الرقابة عليها، وبالتالي فإن الرأي العام يتمكن من تفعيل الرقابة الحزبية من خلال اختيار أعضاء الحزب وقادته القادرين على مراقبة الحكومة ونفقاتها بإمكانياتهم، وكفاءاتهم، واختيارهم من خلال الانتخابات، أو الاستفتاء داخل الحزب.

ووسيلة الحزب في الرقابة على الإنفاق العام وكشف انحرافات الحكومة تتم من خلال المؤتمرات والجلسات التي يعقدها أمام الرأي العام، والصحف التي تنشر المعلومات عن الانحرافات، وتخلق الوعي السياسي والمالي لدى الجمهور، ويمكن للحزب أن يملك صحافته الخاصة، أو يتواصل مع الشعب من خلال وسائل الإعلام العامة، كما تتم عملية الرقابة على الإنفاق الحكومي من خلال مناقشته لأداء أعضائها داخل السلطة التشريعية (البرلمان)، وتوجيه الأسئلة والانتقادات داخله، والدفع بهذه السلطة لمراقبة أكثر لأداء السلطة التنفيذية من خلال الأسئلة و طرح الاستجابات التي قد تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة في حالة كشف عيوب أدائها.

<sup>1</sup> - د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، منشورات كلية الحقوق القاهرة، سنة 1980 ص 263.

كما أن إمكانية تولي الأحزاب المنتقدة لأداء الحكومة، وتبادل الأدوار عن طريق انتخاباتٍ يقرها الشعب، تسمح بتولي الحزب الفائز زمام السلطة، وهي فرصة يعمل من خلالها على تجنب المخالفات المُنتقد لها عندما كان في مقاعد المعارضة، كما أن شفافية الأحزاب بعد توليها السلطة التنفيذية، وانتهاجها أسلوب التقارير العلنية و الأخبار في تنفيذ أيّ مشروع من مشاريعها التي تدعم إمكانية الحزب في الاستمرار في السلطة مدة أطول، وكسبه تأييداً من الشعب، وهو ما يجعل الرقابة أكثر شفافية.

### 3- رقابة الرأي العام:

تتمثل رقابة الرأي العام في رأي الشعب، أو ما يطلق عليه رأي الشارع، أو المواطن، وتعتبر مؤسسات المجتمع المدني الداعمة لصوت المواطن ضمن رقابة الرأي العام، والتي تهدف من خلال أعمالها إلى توعية المواطن في مسائل إنفاق الحكومة، فالرأي العام هو مجموعة من آراء الأفراد في الشؤون التي تمس حياتهم.

وفي أواخر القرن العشرين، ومع تطور تكنولوجيات الاتصال، وصغر العالم، أصبحت رقابة الرأي العام على الإنفاق العام شأنًا عامًا أكبر وأدق من السنوات التي سبقتها، كما أن تأثير المجتمع المدني أصبح يزيد اتساعًا مع اتساع الوعي، والثقافة، ووسائل الاتصال العامة، وبالتالي فإن أي إهدار للمال العام، أو أي إفلاتٍ من العقوبة، سيكون له صدى كبير لدى وسائل الإعلام والجمعيات المؤثرة على الحكومة لصالح المواطن، وهو الذي يعد المستهدف الرئيسي في العملية الرقابية، وبالتالي فإن اكتشاف أية حادثة عن إهدار المال العام أو الاعتداء عليه، تجد معارضة من غالبية المواطنين، والجمعيات، ووسائل الإعلام التي تتبادل الخبر فيما بينها، ليكون هذا الخبر سببًا في ضجة إعلامية، قد تؤدي إلى تغيير الحكومة من خلال الانتخابات، أو الضغط على السلطة التشريعية لطرح سؤال للثقة في الحكومة، وللتأكد من المعلومات التي تناولها الرأي العام. كما تساعد هذه المؤسسات على تقريب المواطنين من الحكومة، وتلقي شكاويهم، والاستفادة من مقترحاتهم وآرائهم، وتشجيع مشاركة المواطنين على مكافحة مظاهر الفساد، ولأهمية دور المواطن في الرقابة على الإنفاق العام يقوم كلُّ جهاز بإدخال فرع رقابي، أو مكتب داخل كل جهاز، وتوكل له مهمة الاتصال المباشر بالمواطنين، لمعرفة آرائهم حول أعمال هيئات الدولة.

<sup>1</sup> - أ. بسام عوض عبد الرحيم، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، بدون ط. بدون دار نشر، ص153.

## ثانيا - الأهمية الاقتصادية:

يحظى الجانب الاقتصادي في عمل الرقابة المالية بالأهمية البالغة، متمثلاً في الناحية المحاسبية، ومتابعة نشاط السلطات العامة من أعمال وبرامج ومشروعات، بغية متابعتها، والتأكد من كفاءة السلطات المشرفة على تنفيذها، ومدى تحقيق النتائج المستهدفة وآثارها على مستوى الاقتصاد الوطني.

وقد ظهرت الأهمية الاقتصادية في الرقابة المالية على الإنفاق العام مع ظهور الدولة الحديثة، وتطورها من (الدولة الحارسة) التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي، وحفظ الأمن الداخلي، والفصل في المنازعات بين الأفراد - إلى ما يسمى بـ (دولة الرفاهية) التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية في كافة القطاعات والقطاعات، مثل ازدياد حجم النفقات، وعجز الرقابة الحسابية عن أداء وظيفتها.

ونظراً لاتساع نطاق الأجهزة الإدارية، وتعدد مجالاتها، وزيادة عدد العاملين فيها، فقد أصبح من الضروري وجود وسيلة أو أداة تتولى مهمة متابعة الموارد المالية، والتأكد من أنها استغلت وفقاً للخطة الموضوعة لها، دعماً للنمو الاقتصادي العام، الذي يؤدي بدوره إلى تحقيق الرفاهية التي يتمناها المجتمع.

## ثالثاً - الأهمية القانونية:

يعرّف الباحث القانون بأنه مجموعة قواعد عامة ملزمة ومجردة، تنظم السلوك البشري والاجتماعي، وتصدر عن السلطة التشريعية، وتتبعها عقوبة لمن يخالفها، ويتم ذلك من قبل السلطة العامة في الدولة، و من خلاله يتم تحديد العلاقة التبادلية بين الدولة والأفراد، والأفراد فيما بينهم، والعقوبات على من يخالفون القواعد.

وفي سياق حديثنا عن مفهوم القانون، وإبراز أهميته كأداة للضبط وتنظيم المجتمع، فإن هذا الضبط والتنظيم يجد مكانه بشكل قوي في مجال النفقات العامة وتوزيعها العادل للجمهور، وبالتالي فإن الأهمية القانونية للرقابة المالية على الإنفاق العام، تأتي في شكل قواعد قانونية، تبين تشكيل الهيئات الرقابية والاختصاصات المخولة لها، والسلطات التي تستند إليها، للتأكد من مدى احترام الضوابط والحدود القانونية، بهدف ضمان سلامة التصرفات المالية، وضبط النفقات العامة، وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف المتوخاة منها، كما أن للقانون مجالات خاصة بدراسته

<sup>1</sup> - د. عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة و التشريع المالي المغربي الطبعة الأولى، الدار البيضاء، مطبعة فضالة، لسنة 2005م، ص70.

كالقانون المالي والقانوني الإداري، وأيضا مجالات أخرى تندمج مع القانون في دراسة النفقات العامة كعلم المحاسبة، والاقتصاد، وغيرهما.

فالقوانين المالية في مجال النفقات العامة تنتظم في شكل إجراءات، "فتحدد السلطة التي تأذن بالإفناق العام، وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها، وينجم عنها النفع العام الذي تستهدفه، وعليه فإن تقنين النشاط المالي والإفناق للدولة، يقتضي أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها، وصياغتها، وتنفيذها على النحو المبين في الموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى".<sup>1</sup>

ولما كان للرقابة المالية على النفقات العامة الدور المهم في المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف، فإنه كان من اللازم التأكد من سير وسلامة العمليات المالية من أي انحرافات أو خروقات، تهدد سير المرافق العامة، وذلك من خلال اتباع إجراءات وقواعد عمل محددة، وعليه كان من الضروري وجود أدوات و أجهزة لمراجعة النفقات، وفحصها فحصا دقيقا للحسابات وسجلات العمليات، وذلك تفاديا لإهدار المال، أو الانحرافات التي تقع من الموظفين، كما أن القصور قد لا يعتري التشريعات المحلية بقدر ما يرجع إلى قصور في التنظيم والرقابة المستمرة، ولذلك فإن معظم الدول تتخذ إجراءات وأساليب مختلفة، تهدف إلى ضبط وحماية مواردها المالية.

إن السلطة التشريعية التي يطلق عليها في غالب دول العالم بالبرلمان، هي الجهة الوحيدة القادرة على وضع القوانين التي تحدد الشكل والصلاحيات المتعلقة بأجهزة الرقابة المالية، وإن التشريعات هي أساس عمل الأجهزة الرقابية، ويقع عليها التزام أساسي، وهو احترام القوانين الرقابية الصادرة عن السلطة التشريعية، والالتزام بالصلاحيات الممنوحة لها، وإن أي تجاوز لحدود هذه الصلاحيات، سيترتب عليه خلل في النظام السياسي للدولة، وخروجها عن الأساس الذي أنشئت من أجله، وهو حماية المال العام وصيانتته.<sup>2</sup>

#### رابعا - الأهمية الاجتماعية:

تأتي الأهمية الاجتماعية للرقابة المالية على النفقات العامة في كونها الأداة الفعالة في تحقيق العدالة بين الطبقات الاجتماعية، وكما هو معروف، فإن المجتمعات في مختلف بقاع

<sup>1</sup> - محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، ص24، 22 على الموقع :

<http://almerja.com/reading.php?idm=98639>

<sup>2</sup> - د. علي حسن عبد الأمير العامري، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية: دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، جمهورية مصر العربية، لسنة 2017م، ص369.

الأرض، تتكون من طبقات غنية تتمتع بأقصى حد من الرفاهية، وطبقات متوسطة الغنى يكون مدخولها مقاربًا للأغنياء، لكنها لا تتمتع بذات الرفاهية التي تتمتع بها الطبقة السابقة، ثم الطبقة الفقيرة، وهي غالباً ما تكون كثيرة العدد في العديد من الدول، وهي تفتقر إلى الحد الأدنى من أسباب المعيشة اليومية، وللنفقات العامة الدور الفعال في التقريب بين الطبقات، فالطبقات الضعيفة من خلال النفقات، تتمكن من الحصول على مواطن وعقود عمل تغطي معيشتها، وترقى بها من مستوى الطبقات الفقيرة إلى الطبقات المتوسطة، ومن الطبقات المتوسطة إلى القريبة من الغنية، ومن خلالها يحدث نوع من التقارب الاجتماعي وتستفيد الطبقات الاجتماعية الأدنى رفاهية من الطبقات الغنية، ويأخذ الإنفاق الحكومي أشكالاً عديدة، فقد يأتي في شكل خدمات تعليمية، أو صحية، أو ثقافية، أو في صورة التدريب الفني للعمال، لغرض الارتقاء بمستوى العمالة، مما يؤدي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية القومية، ويؤثر إيجاباً في مستوى المعيشة.

وللإنفاق العام في الجانب الاجتماعي عدة أوجه، فغالباً ما تأخذ شكل التأمين الاجتماعي، والمساعدة الاجتماعية، والصحية والتعليمية، اللذين يتمتعان بأهمية بالغة في البلدان النامية.

كما أن الرقابة المالية على النفقات العامة في جانبها الاجتماعي، أخذت في التطور مع تطور دور الدولة الحديثة المتدخلة، وخاصة مع ظهور مفاهيم جديدة، تؤكد ضرورة توفير الأمن المالي للمواطنين، للتقليل من خطر العديد من الظواهر السيئة كالبطالة، ولذلك أصبح الإنفاق الاجتماعي يأخذ طابعاً سياسياً، تتنافس فيه الأحزاب على تقديم أفضل الخدمات للحصول على السلطة من خلال إغراء منتخبيها بتوفير أفضل سبل الرفاهية و الراحة.

ويكون الرابط الأساسي للرقابة المالية على الإنفاق العام في جانبه الإنساني بالتحقق من أن النفقات العامة قد صرفت في الغرض الذي أريد به، وأن هذه النفقات قد أدت إلى استفادة الطبقات الضعيفة منها، لرفع قدرتها إلى القدر الأكبر من المنفعة والرفاهية.



## المطلب الثاني: خصائص الرقابة المالية على الإنفاق العام

بعد ما تعرضنا لتعريف الرقابة المالية على الإنفاق العام وأهميتها على النحو السابق، يجدر بنا التعرض إلى خصائص الرقابة المالية على الإنفاق العام، نظرا لأهميتها العلمية والنظرية في الدراسة، حيث يتعين أن يكون للرقابة المالية سمات وخصائص مميزة، لتكون أكثر فاعلية ونجاحًا في إحكام وضبط النفقات العامة، والحد من إهدارها، ولذلك يتعين أن تكون من أهم هذه الخصائص: الاستقلالية لأجهزة الرقابة، والمرونة في أداء عملها، والتنوع بين رقابة الملاءمة والمشروعية، وإمام القائمين بالعمل الرقابي بالعلوم المختلفة ومصادر المعرفة، التي تمكنهم من أداء عملهم الرقابي على الوجه الأمثل، بالإضافة إلى تنوع آليات الرقابة لجعلها أكثر إحكامًا، بحيث تبدأ الرقابة قبل التصرف بالإنفاق، وأثناءه، وبعد انتهائه، وهو ما يطلق عليه الرقابة السابقة، والمعاصرة، واللاحقة على الإنفاق العام، وستعرض تفصيلا لبيان كافة هذه الخصائص على النحو التالي:

### الفرع الأول :- استقلالية الرقابة المالية ومرونتها وعلومها

من أهم خصائص الرقابة المالية أن تكون مستقلة، وتتمتع بالمرونة والتكيف في أداء العمل الرقابي، وتنوع القائمين بالعمل الرقابي، والتوسع في العلوم ومصادر المعرفة، لضمان حسن أداء العمل الرقابي، وهو ما سنوضحه على النحو التالي:

#### أولا - الاستقلالية الإدارية والمالية:

قد أكد كل من الدستور المصري الصادر سنة 2014م، بمادته (215) على الاستقلالية الإدارية والمالية لأجهزة الرقابة المالية، وأهمها الجهاز المركزي للمحاسبات، وكذلك المشرع الليبي في القانون رقم (19) لسنة 2013م، بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة بمادته الأولى والخامسة، حيث إن نجاح عملية الرقابة المالية على النفقات العامة، يترتب على تمتع آلياتها بالاستقلال المالي والإداري، أو ما يطلق عليه بعض الباحثين بـ"الرقابة الخارجية"، باعتبار أن هذه الخاصية تكسب هذه الآليات الحيادية والموضوعية، وتضمن عدم تأثرها من قبل أي جهة أخرى، وهو ما يسهم في إفراز عملٍ خالٍ من الوساطة والمحسوبية وغيرها من عيوب الإدارة<sup>1</sup>.

وللتأكيد على ضرورة هذا العنصر في العمل الرقابي دعت المنظمات الدولية، وعلى رأسها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة و المحاسبة الأنتوساي (INTOSAI)، إلى ضمها لأهم مبادئها، فجاء في إطار محتواها بالفقرة الثانية: " الاستقلالية الإدارية من الناحية المالية

<sup>1</sup> - د. عبد الغني بسيوني : القضاء الإداري، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة 2006، ص67.

والاقتصادية لإنجاز الأنشطة، وكذلك توفير الموارد اللازمة، من حيث الذاتية والأجهزة المناسبة<sup>1</sup> بل أضافت أيضا لتعزيز الاستقلالية لدى رئيس ومساعد الجهاز الرقابي ما نصه: "استقلالية رئيس الجهاز الرقابي ومساعديه ( بطرق وظيفية )، وبالنهاية غير قابل للعزل، وله الحصانة أمام القوانين وعند إنجاز مهامه"<sup>2</sup>.

### ثانياً:- المرونة والتكيف في أداء العمل الرقابي

تعد المرونة ميزة خاصة لجهاز الرقابة الخارجية عن الرقابة داخل الجهاز الإداري، فتمتاز الرقابة المالية الخارجية بالمرونة وسرعة التكيف مع الحوادث المالية والإدارية، سواء أكانت هذه الحوادث ناتجة عن فراغ تشريعي أو انحراف إداري، فالخطة التي تقوم الإدارة بإعدادها عادة ما تطرأ عليها تغيرات مستمرة؛ لأن نشاط الإدارة اليومي، قد تواجهه العديد من المشاكل والتي تستدعي إيجاد حل مناسب يكون بمثابة تكملة للخطة الأصلية، ويطبق على الحالات المماثلة ليجد له مكانة ضمن الخطة المستقبلية وفق السياسات العامة للهيئة، أو إيجاد خطة مغايرة وفق متطلبات المرحلة الاستثنائية، فالسياسة العامة للدولة في تطور مستمر، ودائماً ما تواجه متطلبات جديدة، ولذلك كان من الضروري أن تتضمن الهيئات الرقابية صفات التجدد والاستمرارية والمرونة والتطور.

ولتحقيق هذه المرونة في الجهاز الرقابي، فإن الأمر يتطلب توافر ثلاثة عناصر مهمة، الأول: أن يتضمن الجهاز الرقابي كادرًا وظيفيًا ذا مؤهلات مناسبة وتدريب بالمستوى الذي يستطيع فيه أداء مهامه، و أن يكون أفراده على مستوى من الكفاءة المهنية اللازمة التي تمكنهم من القيام بأعمال التدقيق والتقييم، وعلى علم بالتطور الحاصل بالمنظمات والدول المتقدمة.

أما الثاني فهو توفير الإمكانيات المادية والمعنوية التي تسهم بشكل مباشر في القيام بالعمل الرقابي، كالمقر المناسب، ووسائل التقنية الحديثة الداعمة للعمل الرقابي، والثالث يتمثل في نزاهة القائمين بالعمل الرقابي.

### ثالثاً:- التنوع في العلوم ومصادر المعرفة

كما ذكرنا سابقاً أن أهم خاصية في الرقابة هي تمتعها بالاستقلال المالي والإداري، إلا أن هذه الاستقلالية في تنفيذ مهمة الرقابة المالية على النفقات العامة تفرض على الأجهزة الرقابية أن تلم بمختلف العلوم، كالعلوم القانونية، والإدارية، والمالية، والاقتصادية، والمحاسبية، والإحصائية،

<sup>1</sup> - انظر موقع المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي) على الرابط :

<http://www.intosai.org/ar/issai-executive-summaries/detail/issai-10-the-mexico-declaration-on-sai-independence.html>

<sup>2</sup> - انظر ذات المرجع السابق،

وغيرها من العلوم التي تسهم في تطور العمل الرقابي بما يقضي على كل مظاهر الفساد وتبعاته، فالعلوم القانونية في مجال الرقابة على الإنفاق العام، تقتصر على أن يتم الإنفاق وفق القواعد القانونية الموضوعية، وبالتالي فإن الرقابة المالية على النفقات العامة، تهدف إلى الكشف الكامل عن الانحرافات، وتطابق تصرفاتها المالية مع القوانين والقواعد الموضوعية لها، والتأكد من أن الإدارة قد اتبعت الإجراءات وقواعد العمل المحددة في التشريعات لغرض التأكد من سلامة جميع العمليات المالية.

أما فيما يتعلق بعلم الإدارة المالية وعلاقتها بالنفقات العامة، فهذا العلم يركز على حركة الأموال والايادات التي تدخل إلى خزانة الدولة، وحساب نسب الربح والخسارة الناتجة عن النفقات العامة التي أنفقتها خلال السنة المالية، وكذلك القرارات الإدارية ذات الشأن المالي، ومدى مساهمتها في الوصول إلى نتائجها المطلوبة، وتتولى السلطة التنفيذية إدارة وحدات القطاع العام؛ لأنها تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات<sup>1</sup>.

كما يهدف هذا العلم إلى متابعة المخصصات المعتمدة من الميزانية وفقا للأهداف الرئيسية والفرعية التي تسعى كل إدارة أو مصلحة حكومية لتحقيقها.

أما علم المحاسبة فيرتكز على دراسة العمليات المحاسبية والإحصائية للميزانية المرصودة، وخاصة فيما يتعلق بالحساب الختامي، ومراجعة تفاصيل تحصيل الموارد من الإيرادات و النفقات التي تم إنفاقها خلال السنة المالية، ويهدف إلى التأكد من صحة التصرفات المالية، وسلامة قيودها الحسابية، ومطابقتها للقواعد والقيود والصلاحيات الحسابية، وفقا للبنود المقررة بالميزانية العامة للدولة، كما يهتم علم المحاسبة بالتحصيل الذي يركز على مدى تحقيق الإنفاق للأهداف المقررة لها وأثاره على المستوى الاقتصادي<sup>2</sup>.

وتعتبر علاقة علم الاقتصاد بالرقابة المالية على الإنفاق العام علاقة متقاربة إلى حد كبير، حيث يهتم علم الاقتصاد بدراسة "النظريات الاقتصادية في تحليله للعمليات المالية، فالتحليل الحدي، والمرونة، والنظريات النقدية، والنظريات الخاصة بالدورات الاقتصادية، تستخدم أيضا في دراسة المالية العامة، وكذلك الإنفاق العام، والقروض العامة، والتي تعد كلها أدوات التوجيه الاقتصادي الحديثة التي يمكن للدولة استخدامها للتأثير على مستوى الدخل الوطني"<sup>3</sup>، وكذلك دراسة مدى

<sup>1</sup> - محمد بن الحارس، السياسة المالية الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، لسنة 1995م، ص122.

<sup>2</sup> - د. عبد الوهاب عبدالقدوس الوشلي الرقابة العليا على المال العام (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية بالقاهرة، لسنة 2014م، ص56.

<sup>3</sup> - د. عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة و التشريع المالي المغربي مرجع سابق، ص34.

تأثير البرامج المقدمة من قبل السلطات العليا على المستوى الاقتصادي والقومي، وبيان أماكن الضعف وتقييمها، والتأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ.

وازدادت أهمية هذا المجال بعد تطور دور الدولة وتدخلها في شتى المجالات، وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، والأزمات الاقتصادية التي حتمت على السلطات العامة إجراء إصلاحات اقتصادية، لمعالجة ظاهرة التضخم ومحاربة الكساد، والمحافظة على مستوى العمالة والنمو الاقتصادي، ويتضح من ذلك أن الوسيلة الوحيدة المساهمة في نمو الاقتصاد تكمن في الرقابة على أبواب الميزانية، فبينما كانت التقسيمات في الميزانية للإنفاق تتم وفقاً للخدمة المراد تقديمها، أو للسلعة المراد دعمها، فإن النفقات في تقسيمها تتضمن نفقات تسييرية، ونفقات تتعلق بالاستثمار، والغرض من ذلك هو إحداث استقرار اقتصادي بالدولة، يواجه الاقتصاد الموازي، وتحقيق نوع من الرفاهية للشعب، فالرقابة لها أهمية في متابعة هذا النوع من النفقات، للتأكد من أن الدولة أنفقت ما هو مدروس لها مسبقاً.

كما أن التطور الحادث في الأدوات الرقابية قد فتح المجال أمام التطور في المهام الرقابية كتقديم الاستشارات، وإصدار التعميمات، والتوجيه نحو تصحيح العمل الإداري وتقويمه، وإنشاء جهاز نموذجي للرقابة كان من اللازم دمج هذه المجالات لديها من خلال كوادر وظيفية، تزيد من كفاءة الأجهزة الرقابية وإحاطتها الكاملة بما يحدث من التصرفات المالية، والتنبؤ بالمشاكل قبل حدوثها.

### الفرع الثاني:- إحكام الرقابة المالية وفعاليتها

يعد إحكام الرقابة المالية وفعاليتها من أهم الخصائص اللازمة لإنجاحها، وتحقيق أهدافها في كافة النظم والتشريعات، لذلك يتعين أن تكون الرقابة المالية رقابة ملائمة ومشروعية، ولتحقيق فعاليتها في الحد من إهدار المال العام والتلاعب فيه يجب أن تكون الرقابة المالية رقابة سابقة، ومصاحبة، ولاحقة، الأمر الذي سنتعرض له تفصيلاً على النحو التالي:

#### أولاً:- رقابة الملاءمة ورقابة المشروعية

تعد رقابة الملاءمة صفة من صفات القرار الإداري، بحيث تراعي الإدارة شروطاً معينة حين استصدارها لقرارتها الإدارية<sup>2</sup>، وقد عرّف الدكتور سامي جمال الدين الملاءمة بأنها: "التصرف الذي كان مناسباً، أو موافقاً، أو صالحاً من حيث الزمان والمكان والظروف

<sup>1</sup> - وقد سارت التشريعات الليبية للسير على هذا النهج في القانون رقم (19) لسنة 2013م، بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة في المواد (28) ولائحتها التنفيذية بالمادة (72).

<sup>2</sup> - انظر للتفصيل بلعدي دليل، رسالة ماجستير بعنوان رقابة القاضي الإداري بين رقابة المشروعية و رقابة الملاءمة على القرارات الإدارية لعام 2016، 2015، بجامعة محمد خيضر -سكرة- كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم القانون.ص50

والاعتبارات المحيطة"<sup>1</sup>، وقد عرفه جانب آخر من الفقه بأنها: "توافق القرار مع الظروف الخاصة التي دعت إلى إصداره، والأوضاع السائدة وقت اتخاذه، والملابسات المصاحبة لذلك حتى يخرج القرار ملائماً لظروف الزمان والمكان والاعتبارات الأخرى المختلفة، كإصداره في الوقت المناسب و بالكيفية المطلوبة، وأن يكون ملائماً لمواجهة الحالة التي اتخذ من أجلها وغير ذلك من الأمور"<sup>2</sup>.

ويتضح من خلال المفهوم السابق أن الملاءمة في إصدار القرارات الإدارية ترتبط ارتباطاً وثيقاً مع الحالة، والواقعة، والوقت المناسب للواقعة تحقيقاً للصالح العام، وهو بذلك يمس الجانب العملي والقانوني للإدارة، وحسن تصرفها في المال العام، وأن حسن سير التصرفات الإدارية وملاءمتها بالشكل الصحيح ينعكس جلياً في التصرفات المالية للإدارة.

كما عرف الدكتور عبد الملك تركي رقابة الملائمة بأنها: "ترتكز الرقابة التي يباشرها الجهاز المركزي للمحاسبات على القرار التأديبي الصادر بشأن المخالفة المالية على مدى اتساق ذلك القرار مع الظروف المكانية والزمنية، وكافة الظروف المحيطة، والاعتبارات التي دعت إلى إصداره"<sup>3</sup>، وقد عرفها د. طارق الساطي بأنها الرقابة التي تمارسها الأدوات الرقابية على النفقات العامة نتيجة إساءة استخدام الوحدات الإدارية لسلطتها التقديرية في مجالات عدة، ومنها التأديب<sup>4</sup>.

فرقابة الملاءمة لها ارتباط وثيق بالتصرفات المالية، فالأمر بالصرف، له حق في ممارسة رقابة الملاءمة، وتعد التصرفات التي يقوم بها مشروعة وفقاً للتشريعات المعمول بها، كما أن التصرفات التي يقوم به المسؤول، يجب أن تكون ملائمة للبيئة المحيطة بها، وبذلك حينما يتم التكليف من رأس الهرم، أو من قبل السلطة التشريعية، فإن مساءلة الموظف المكلف عن قراراته لا تتم في بعض الأحيان عن مدى مشروعيتها، بل عن ملاءمتها للحالة المطروحة أمامها، ونعطي مثالا على ذلك في صدور العديد من القرارات من وزارة الحكم المحلي بحكومة الوفاق الوطني بتشكيل لجان تسييرية، تتولى مهمة تسيير البلديات، ومنح مخصصات مالية تقديرية لها، فلو أعدنا دراسة القانون المنظم للإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م، فإننا لن نجد سنداً للجان التسييرية في القانون السابق الذكر، ولكن الطبيعة الحالية، ووجود فراغ إداري بالبلدية، هو السبب الرئيسي في إنشاء مثل هذه اللجان، ومنح مخصصات مالية لها، وبالتالي فإن الأصل في تكوين هذه اللجان أنها مخالفة

<sup>1</sup> - د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 219.

<sup>2</sup> - عادل بوالنح، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تبسة، 2013، 2014، ص121.

<sup>3</sup> - د. السيد عبد الملك تركي، دور الجهاز المركزي للمحاسبات في تفعيل الأداء الحكومي والبرلماني الطبعة الأولى طبع في الدرة للدعاية و الإعلان بدون بلد النشر، لسنة 2015، ص151.

<sup>4</sup> - انظر د. طارق حمدي الساطي: رقابة ديوان المحاسبة على مشروعية تنفيذ النفقات العامة رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق لسنة 1967 ص743.

للتشريعات النافذة، ولكنه نظراً لوجود مثل هذه الأسباب السالفة الذكر، فإن هذه اللجان المنشأة من قبل السلطات العليا، يجب أن تراقب بصفة مستمرة من خلال المتابعة والإشراف على أعمالها بما يسمح بملاءمة تصرفاتها، وتخول للمسؤولين المكلفين حرية التصرف.

وبالنظر إلى ما تقدم، يعد كل ما يتم تنفيذه وفقاً للتشريعات المعمول بها مشروعاً، ويعد ملائماً كل ما هو متروك لتقدير الموظف المختص، وبالتالي نرى أن الملاءمة تهم الأمر بالصرف بوصفه الموظف المكلف بالتصرف في العمليات المالية، ومدى ملاءمتها للظروف المحيطة به، ثم يأتي دور المحاسب العام، ليتولى مهمة تطابق تصرفاته المالية مع المبادئ المالية والمحاسبية والإجرائية المعمول بها، كما تعتنى الرقابة المالية الداخلية للإدارات بمثل هذه المهمة من خلال المراقب المالي الذي يسهر " على ملائمة ومشروعية النفقة، وهي المهام المسندة إليه حسب التنظيم المعمول به".<sup>1</sup>

أما رقابة المشروعية، فتتقسم بمفهومها إلى اتجاهين: الاتجاه العام لرقابة المشروعية، وهو خضوع تصرفات الإدارة للقانون، سواء من قبل الحاكم أو المحكومين، أما الاتجاه الثاني الخاص، فعرفه الباحث بأنه الوسيلة التي تمارس من قبل جهاز خاص يتمتع بصلاحيات واسعة في التدقيق والمراجعة للبيانات المحاسبية بالطرق الحديثة، ومراقبة الأعمال الصادرة عن الإدارة، ومدى مطابقتها للقانون بما يخدم الصالح العام، وقد حدد هذا المفهوم الآلية اللازمة لعمل الرقابة والأهداف المحددة لها، احتراماً للتشريعات النافذة، وبما يخدم مصلحة الشعب.

ويرتبط مبدأ المشروعية ارتباطاً وثيقاً بالرقابة المالية على الإنفاق العام، وهو ما يعني في فحواه خضوع كافة الأعمال المالية للإدارة في تصرفاتها لأحكام القانون، والذي يعنى بمفهوم مرادف له أن الإدارة لا تستطيع أن تقوم بأي تصرف أو عمل مادي إلا ونص عليه القانون بنصوص مجردة، أو إجراءات محددة له، وفقاً للسياسات الموضوعية مسبقاً.

ومن المعلوم أن الإنفاق العام لا يتم إلا بناء على قانون صادر عن السلطة التشريعية، فتتمكن من خلاله السلطة التنفيذية من القيام بعملية الإنفاق وفق الأبواب و البنود الموضوعية لها، وبالتالي أطلق على هذه الرقابة اسم رقابة مشروعية، والذي يعني مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون، فرقابة المشروعية من الناحية الشكلية هي مطابقة التصرفات المالية للقانون على أساس النظر في صفة الهيئة المزاولة للعمل الرقابي، ومن الناحية الموضوعية هي "التي تقوم على أساس النظر في طبيعة

<sup>1</sup> - وهي إحدى النتائج التي توصل إليها الباحث برسالة الماجستير بعنوان الرقابة المالية ودورها في تسيير وتنفيذ نفقات ميزانية البلدية دراسة حالة بلدية تارمونت، للطالب بن يطة راجح دهيمي عبدالله، بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة الجزائر، لسنة 2016-2017، ص59.

التصرف وفحواه"<sup>1</sup>، ويؤخذ بعين الاعتبار التدرج الشكلي و الموضوعي للقواعد القانونية في التصرفات المالية من حيث الإيراد والإنفاق.

ونص القانون رقم (19) لسنة 2013م في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة في المادة (2) منه بفقرتها الأول على ما يلي : "يهدف الديوان إلى ما يلي :

1\_ تحقيق رقابة فعالة على المال العام و التحقق من مدى ملائمة أنظمة الرقابة الداخلية اليدوية والالكترونية وسلامة التصرفات المالية والقيود المحاسبية والتقارير المالية طبقاً للتشريعات النافذة" وبالتالي فإن جهاز الرقابة المالية الليبي قد اعتمد رقابة الملاءمة ضمن أهدافه الأساسية لأهمية هذا النوع في تطبيق التشريعات النافذة.

ومن خلال ما سبق، يتبين بوضوح التقارب بين كل من رقابة الملاءمة ورقابة المشروعية، إلا أن هذين النوعين يختلفان في وظيفة و آلية العمل بينهما، فرقابة المشروعية تنظر في مدى التزام الجهة بالقواعد القانونية من خلال السلطات القضائية المتمثلة في المحاكم الإدارية في الدول التي تعتمد مبدأ ازدواجية القانون، أو القضاء المدني بالنسبة للدول التي تتبنى نظام وحدة القانون والقضاء، أما فيما يخص الدولة الليبية، فالجهة الوحيدة التي تنظر في هذه المسائل هي دوائر القضاء الإداري بالمحاكم الليبية، أما فيما يخص رقابة الملاءمة والتي تختص بالنظر في جانب موافقة التصرفات المالية للمركز القانوني أو الغرض المراد إنفاقه، فترتكز على السلطة التقديرية للأمر بالصرف.

## ثانياً :- الرقابة المالية (رقابة سابقة ومصاحبة ولاحقة):

تتميز الرقابة المالية في ممارستها لمهامها بأنها غير محددة التوقيت في أداء عملها، فقد تكون رقابة سابقة، تركز على قاعدة تجنب الوقوع في الخطأ قبل تنفيذه، ومستمرة طيلة عمل المشروع أو البرنامج المالي، وتُدعى بالرقابة المصاحبة، ونوع آخر يسمى بالرقابة اللاحقة، ويطلق عليها اسم الرقابة الكاشفة أو العلاجية، وسنتطرق إلى دراسة كل واحدة منها على حدة في النقاط التالية:

### أ- الرقابة السابقة :

تعد الرقابة المالية السابقة على الإنفاق العام من أهم الوسائل المتبعة في الإدارة، فهي تهدف إلى تفادي ارتكاب أيّة مخالفات قبل مرحلة عقد العمل، واكتشافها قبل وقوعها، وهناك من أطلق عليها اسم الرقابة الوقائية، كونها تتحقق من الالتزامات المالية بالعقود وتجعلها خالية من الشوائب

<sup>1</sup> د. فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق ص14،13.

الإدارية والفنية والقانونية والمالية وغيرها، أي التثبت من مشروعية الأعمال العقدية، وصحة انطباقها مع الإجراءات والتشريعات المالية، ونود الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة يوآد مسؤولية تضامنية مشتركة بين الحكومة والجهاز الرقابي الذي أقر بصحة التصرف العقدي وتنفيذه ، وهو ما يجعل المسؤولية مشتركة بين الجهازين، ويقلل من نسبة الأخطاء<sup>1</sup>.

ومع المميزات التي تتصف بها هذه الرقابة، فإن تطور العمليات الرقابية أفرز عيوباً اعترت هذا النوع من الرقابة، كالتأخر في عمليات المراجعة للعقود، بحيث لا تتماشى مع السرعة التي تتطلبها العمليات المالية، والتأخر في الصرف في الكثير من الأحيان، والذي يتبعه تأخر في إنجاز العمل، ولو سلمنا جدلاً أن الإدارة أرادت تفادي هذا العيب، فإن المراجعة التي تقوم بها لن تتم وفق الدقة المطلوبة، وستتحول بالتالي من رقابة موضوعية دقيقة في عملها إلى رقابة شكلية، تفقد قيمتها أمام العامة والخاصة.

#### ب- الرقابة المصاحبة أو المعاصرة للتنفيذ:

ويسمى هذا النوع من الرقابة بالرقابة الآنية، أو الملازمة، أو الرقابة أثناء تنفيذ العقد، فكل هذه المصطلحات لها نفس الدلالة، فهي تستهدف تقدير المراحل التي تنجزها ومتابعة المراحل المتبقية، و إزالة العوائق التي تعترض سبيل الأعمال التي لم تتم بعد، وهناك من اعتبرها رقابة إصلاحية، لكونها تصحح الأخطاء التي تحدث أثناء تنفيذ العمل<sup>2</sup>، و أن غالبية العمل بهذا النوع هو تنفيذ العقود الإدارية بدءاً من الخطوة الأولى للعملية حتى إتمام التنفيذ، وتهدف إلى تفادي الأخطاء وتصحيحها في ذات الوقت<sup>3</sup>، كما تشارك أيضاً جهات أخرى في عملية الرقابة المصاحبة كالسلطات التشريعية التي تستعمل وسائلها أمام السلطات التنفيذية، للتأكد من سير هذه الأخيرة وفق التشريعات النافذة، وتتولى تنفيذ هذه الرقابة من خلال طلب الإحاطة، أو توجيه الأسئلة والاستجابات للحكومة، للوقوف على مدى مطابقة تنفيذ الخطط و السياسات المطلوبة<sup>4</sup>.

إلا أن عيب السرعة في التنفيذ هو إحدى المشكلات التي تواجه المتعاقدين مع الإدارة، فلو سلمنا جدلاً أن جميع أجهزة الدولة السابقة الذكر، تقوم بعملية الرقابة المصاحبة بمرونة وسرعة،

<sup>1</sup> - وهو ما سار عليه المشرع الليبي في القانون رقم (19) لسنة 2013م، بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة في مادتها (25)

<sup>2</sup> د. عبد السلام أبو قحف، أساسيات التنظيم و الإدارة، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية، جمهورية مصر العربية، لسنة 2003م ص77.

<sup>3</sup> - د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، مرجع سابق، ص26.

<sup>4</sup> - القانون رقم (4) لسنة 2014م، بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب.



فسنرى تأخرًا كبيرًا في التنفيذ في كل مرحلة من مراحل التعاقد، وستطول مدته؛ لأن كل جهاز حكومي سيدرس الموضوع من جهته، وهو ما يؤخر تنفيذ العقد ويزيد من صعوبة عمله<sup>1</sup>.

### ت- الرقابة اللاحقة:

تعرف الرقابة اللاحقة بأنها الرقابة التي تقوم على أساس التحصيل النهائي للنفقات العامة بعد تنفيذه، فتأتي بعدها مهمة فحص ومراجعة الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل، لغرض الكشف عن الاختلاسات، والتزوير، والأخطاء الفنية، والتأكد من أن الصرف تم وفق البنود المرصودة لها، طبقًا للمستندات السليمة والمعتمدة من السلطات المختصة، والهدف الأساسي من هذا النوع من الرقابة هو الإبلاغ عن المخالفات التي تم ارتكابها في الماضي بغرض تجنب تكرارها مستقبلاً<sup>2</sup>.

فالعيوب التي اعترت النوعين السابقين للرقابة اللاحقة، كالتأخير في تنفيذ العقد، وصعوبة الإجراءات الإدارية تحول دون تحقيق السرعة المناسبة في تنفيذ المشاريع، بل إن الشعب يطلب من الأدوات الرقابية أن تكون لها المرونة والسرعة في المراجعة؛ لأن هذا النوع من الرقابة يعالج الصعوبات السابقة الذكر، باعتباره تاليا لعملية التنفيذ، مما ينتج عنه تنفيذ العمل المراد به، لتأتي بعده عملية المراقبة<sup>3</sup>، ولعل هذا الأمر يساعد أصحاب المشاريع المتعاقدة مع الدولة على إنجاز عملهم، والانتهاء من المشروع في وقت قياسي، ومن ثم لا يتسبب في تأخير الأعمال لتأتي بعدها مرحلة الرقابة اللاحقة، كما يساعد هذا النوع الموظفين الإداريين و المحاسبين على القيام بالرقابة على أكمل وجه، مراعين في ذلك أداء عملهم بالدقة اللازمة في مراجعة الحسابات، والتي تساعدهم في عملهم الرقابي.

ويتمتع هذا النوع بالشمولية في أداء الأعمال، فمن خلال الفحص و المراجعة، تتضح العديد من الأخطاء، ويكتسب المراجعون القدرة على وضع مقترحات وملاحظات لإصلاح ما قد سبق، وعدم تكراره مستقبلاً، والجدير بالذكر أن هذا النوع من الرقابة عادة ما يرتبط بشكل مباشر مع السلطة التشريعية، ويُقدم في شكل تقارير نهائية سنوية، مُطلع عليها من قبل الرأي العام، ويسهم هذا النوع من الرقابة في كشف المسؤولين المرتكبين للمخالفة، ووضع الجزاءات اللازمة لهم، وفقا للنصوص العقابية الموضوعة من قبل السلطات المختصة.

<sup>1</sup> - د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، مرجع سابق، ص26

<sup>2</sup> - د. أحمد حافظ الجعوني: اقتصاديات المالية العامة. الطبعة الأولى، دار العهد الجديد، القاهرة، لسنة 1967م، ص347.

<sup>3</sup> - د. عبد الوهاب عبدالقدوس الوشلي الرقابة العليا على المال العام (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، من ص 258 إلى 268

إلا أن هذا النوع قد يعتريه بعض العيوب، وأكثرها شيوعاً هو اكتشاف المخالفات المالية بعد عملية التنفيذ، وهو الأمر الذي يصعب معه إيقاف أو منع التجاوزات المالية، باعتبار أن هذا النوع يتم بعد تنفيذ العمليات المالية، ولذا فإنه من الصعب استرداد النفقات بعد صرفها، إلا أن هذا النوع يبين مختلصي المال العام وينبّه الإدارة إلى عدم تكرار التعاقد مع المتعاقد الذي سبب الضرر، أي أن الرقابة اللاحقة تتمثل في الكشف عن الأخطاء بعد حدوث الضرر، وهو يعد بذلك من أكبر الانتقادات الموجهة لهذا النوع من الرقابة، ومن النتائج العملية لهذا النوع من الرقابة طول مدتها الزمنية، وتناوب العديد من المسؤولين على تنفيذ المشروع الذي يصعب تحديد الشخص المسؤول عن ضرره<sup>1</sup>، وبغض النظر عن الانتقادات التي قدمت إلى هذا النوع من الرقابة أو الأنواع السابقة في العموم، فإنها تشكل عاملاً هاماً وضرورياً في حماية المال العام وصيانته تحصيلاً وإنفاقاً.

وقد نصت التشريعات الليبية على هذه الأنواع من الرقابة في القانون رقم (19) لسنة 2013م، بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة حيث نصت مادته (25) على أن: "يتعين على الجهات التي تخضع عقودها للمراجعة المسبقة أن تقدم إلى الديوان صوراً من الموافقات اللازمة للتعاقد وصوراً من الرسائل التي تطلب فيها الإذن بطرح المشروع للتعاقد، مرفقة ببيان موضوع التعاقد والمستندات المتعلقة به التي تتطلبها التشريعات النافذة على التعاقد في مدة أقصاها شهر من تاريخ تلقيه الأوراق وكافة ما يتصل بها من وثائق ومستندات وبيانات وإيضاحات يرى الديوان أنها ضرورية ولازمة لعملية الفحص والمراجعة وبيان رأيه فيما إذا كانت الاعتمادات الواردة بالخطة والميزانية تسمح بالتعاقد والصرف وما قد يكون له من ملاحظات على موضوع التعاقد أو شروطه.

وإذا لم يبت الديوان في الموضوع أو لم يخطر الجهة المعنية قبل فوات الميعاد المشار إليه بالفقرة السابقة جاز لهذه الجهة أن تتعاقد على مسؤوليتها مع عدم إخلال ذلك بحق الديوان في ممارسة اختصاصاته في الرقابة اللاحقة"، ونصت المادة (10) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم عمل ديوان المحاسبة الآتي: "يباشر الديوان اختصاصه في عملية فحص ومراجعة الحسابات و القوائم المالية للجهات الخاضعة لرقابته بكل الطرق التي يراها مناسبة حسب تقديره لأهمية الأسلوب،

<sup>1</sup> - د. السيد عبد المولى، المالية العامة، مرجع سابق، ص 65.

سواء كانت مراجعة لاحقة، أو سابقة، أو مصاحبة، وذلك وفقا لمعايير المراجعة المتعارف عليها<sup>1</sup>، فالرقابة اللاحقة في أصلها من اختصاص السلطة التشريعية.

وتأتي المراجعة اللاحقة في شكل حساب ختامي للميزانية العامة التي تُرصد في نهاية كل سنة مالية، ويُعرف الحساب الختامي بأنه: "بيان للنفقات التي أنفقت فعلا، والإيرادات التي حُصِّلت فعلا في فترة انقضت من الزمن، فهو تسجيل لما تم خلال سنة مالية كاملة، ويعتبر مقياسا لمدى صحة تقديرات الموازنة"<sup>2</sup>، ومن خلال الوصف السابق، يتبين أن هذه الإيرادات والنفقات تخضع لآلية خاصة ومفصلة تبين بشكل دقيق مجموع النفقات التي صرفت خلال السنة المنقضية، وأن هذه النفقات تطرأ عليها مجموعة من الصعوبات، الأمر الذي يتطلب وجود مختصين لمعالجتها، وهو ما قد يفتقر إليه أعضاء السلطة التشريعية، ويتطلب وجود هيئة خاصة تتولى هذه المهمة، أو جهازاً مستقلاً يتولى تنفيذ مهمة الرقابة، ويسمى في ليبيا بـ(ديوان المحاسبة الليبي) وهو ما سنتناول الحديث عنه تفصيلاً في المبحث القادم.

<sup>1</sup> - قرار رئيس المؤتمر الوطني العام رقم (27) لسنة 2015م، بشأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة وتعديلاته.  
<sup>2</sup> - د. السيد عبد المولى، المالية العامة مرجع سابق ص66.

## المبحث الثاني:

### أسس الرقابة المالية على الإنفاق العام.

بعد أن تطرقنا للحديث عن مفهوم الرقابة المالية على الإنفاق العام، وبيان أهميتها في المجالات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية وغيرها، وسردنا أهم الخصائص التي يتميز بها هذا النوع من الرقابة، فإن هذه الإطلالة العامة لهذا المفهوم لا بد لها من وجود أسس ترتكز عليها هذه الرقابة، واستكمالاً لتحديد الطبيعة القانونية للرقابة المالية- حيث إن الرقابة المالية على الإنفاق العام، تستمد طبيعتها القانونية من دساتير الدول، ومبادئها العامة، والتشريعات والقوانين العادية - وتتعدد أسس الرقابة المالية على الإنفاق العام في النظم المالية الحديثة والمعاصرة، حيث تناولها الفقه المالي الحديث في عدد من المصادر، منها أسس ذات طابع دستوري مستوحاة من أفكار مفكر الثورة الفرنسية "مونتيسكيو"، وأهمها مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة، ومبدأ سيادة الشعب. وأسس قانونية ضبطية عنوانها الباحث بمبدأ سيادة دولة القانون على مواردها العامة ونفقاتها، وما يرجع إلى التنظيم القانوني للنفقات العامة، وعدم مخالفة القوانين و اللوائح المالية المطبقة في النظام القانوني للدولة، ومن أهمها مبدأ المشروعية في إنفاق المال العام، ومبادئ العدل و الإنصاف في توزيع ثروات الشعوب، بحيث يتعين على الجهات الإدارية المختصة بالإنفاق العام أن تتقيد بمبدأ عدم مخالفة القوانين و اللوائح، ولا سيما المالية منها، و أن تعمل على تطبيقها لتحقيق المشروعية في إنفاق الميزانية العامة، وعلى ذلك سنخصص هذا المبحث في تحديد الأسس الدستورية والقانونية للرقابة المالية على الإنفاق العام، وذلك وفقاً للتقسيم الآتي:

**المطلب الأول :- الأسس الدستورية للرقابة المالية على الإنفاق العام**

**المطلب الثاني :- الأسس القانونية للرقابة المالية على الإنفاق العام**

## المطلب الأول :

### الأسس الدستورية للرقابة المالية على الإنفاق العام

تعد الأسس الدستورية أهم الضوابط التي تُردُّ على الإنفاق العام، فهي الأساس الرقابي الأول الذي تستمد منه الجهات الرقابية صلاحياتها وسلطاتها في ممارسة الرقابة المالية على الإنفاق العام، حيث تحرص كافة الدساتير على النص عليها صراحة، ولعل مبدأ الفصل بين السلطات يعد الأساس الدستوري الأول الذي تركز عليه الرقابة على الإنفاق العام، و يأتي مبدأ سيادة الشعب كأساس ثانٍ لدعم تبرير وجود الجهات الرقابية في ممارسة هذا الاختصاص، حماية لأموال الشعب والمحافظة عليه، و الحد من الاعتداء على المال العام وإهداره، لكونه ملكا للشعب، الأمر الذي يتعين معه أن نتناول هذه الأسس الدستورية في فرعين متتاليين على النحو الآتي:

### الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ الدستورية العالمية و التي تحرص غالبية دول العالم على سنّه في دساتيرها، وقد أسس هذا المبدأ عام 1748م، بمبادرة المفكر الفرنسي "مونتيسكيو"<sup>1</sup> في كتابه المعنون بـ (روح القوانين) والذي نختصر هنا فكره عن استقلال كل سلطة على الأخرى استقلالا وظيفيا وعضويا، فالسلطة التشريعية تتولى سن التشريعات، والسلطة التنفيذية تتولى تنفيذ السياسات العامة للدولة، أما القضائية، فوظيفتها فض النزاعات الحاصلة بين السلطات والأفراد<sup>2</sup>.

انطلقت فكرة هذا المبدأ من خلال فترة الحكم الملكي في القرن الثامن عشر، الذي جمع فيه الملك السلطات الثلاثة حكرا لوحده فقط، وهو ما وُجد الاستبداد، والظلم، وغياب دولة القانون والحقوق وحرية الأفراد<sup>3</sup>، وتحقّق الدكتور/ سليمان الطماوي على الانفصال المطلق للسلطات بعضها عن بعض، فقال : "الفصل عندما يكون مطلقا، فإنه قد يؤدي إلى الاستبداد والطغيان"<sup>4</sup>؛ لأن كل

<sup>1</sup> - شارل لوي دي سيكوندا (بالفرنسية: Charles Louis de Secondat) المعروف باسم مونتيسكيو (بالفرنسية: Montesquieu) ؛ (18 يناير 1689 - 10 فبراير 1755)، هو قاض ورجل أدب وفيلسوف سياسي فرنسي، و صاحب نظرية فصل السلطات الذي تعتمد عليه حاليا العديد من الدساتير عبر العالم، وفي عام 1748، نشر كتابا عنوانه روح القوانين ولكن بدون الإعلان عن اسمه كاتباً لهذا الكتاب. استقبل هذا الكتاب جيدا في كل من بريطانيا والولايات المتحدة، حيث أثر في الآباء المؤسسين للولايات المتحدة أثناء كتابتهم للدستور الأمريكي، ومصدره موقع ويكيبيديا (<https://ar.wikipedia.org/wiki/مونتيسكيو>).

<sup>2</sup> - د. السيد عبد الملك تركي، دور الجهاز المركزي للمحاسبات في تفعيل الأداء الحكومي والبرلماني مرجع سابق، ص493.

<sup>3</sup> - حكمت نبيل المصري، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة فلسطين منشور على موقع المركز الديمقراطي العربي في الدراسات البحثية على الموقع: <https://democraticac.de/?p=41994>

<sup>4</sup> - د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلام، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي القاهرة 1996، ص453.

سلطة ستعمل بصورة منفردة، ولن تجد سلطة أخرى تقف في طريقها، وهو ما سيؤدي بدوره إلى استبدال كل سلطة على حدة وطغيانها، كما قيل في كتاب "فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق" للدكتور رافع شبر<sup>1</sup> بأن "السلطة توقف السلطة"، وبالتالي كان من اللازم وجود مظهر من مظاهر التعاون المشترك بين الهيئات المختلفة في الدولة الواحدة، دون أن تصل إلى حد إلغاء الحدود، أو تركيز السلطة بيد واحدة، أو تمكين إحدى الهيئات من السيطرة الكاملة على السلطات الأخرى.

والسؤال الذي يتبادر للذهن هو كيف يرتبط هذا المبدأ بالرقابة المالية على الإنفاق العام؟ فالهدف من الفصل بين السلطات في الرقابة المالية هو تنظيم الوظائف والمسؤوليات من خلال خطة تنظيمية، تحدد اختصاصات وصلاحيات كل هيئة على حدة، وبالتالي فإن المبدأ السابق الذكر من الناحية الإدارية و المالية يؤسس على عدم انفراد أية إدارة، أو قسم، أو مكتب بالعمليات أو الإجراءات المالية بمفرده بالكامل، بل توزع الصلاحيات بين الإدارات، كل حسب تخصصه، وهذا ما أكدته القرار رقم (68) لسنة 2012 م، بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة المالية، وتنظيم جهازها الإداري في الدولة الليبية بالمادة (5) وينص على الآتي: "يتكون الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري بوزارة المالية من التقسيمات التنظيمية التالية:

1. إدارة الموارد المالية .
2. إدارة الميزانية .
3. إدارة الخزنة .
4. إدارة المتابعة .
5. إدارة الحسابات .
6. إدارة المراقبين الماليين .
7. إدارة المؤسسات المالية والتعاون الفني .
8. إدارة الشؤون الإدارية والمالية .
9. مكتب المراجعة الداخلية".

ويرتبط مبدأ الفصل بين السلطات في الرقابة المالية على الإنفاق العام بصفة المسؤول عن هذا الإنفاق، فالتشريعات قد حددت اختصاصات كل من الأمر بالصرف، والمراجع الداخلي،

1 - د. رافع شبر: فصل السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري بغداد، 2012 ص25.

والمراقب المالي، والمحاسب، كل حسب اختصاصاته، فالأمر بالصرف يتولى مهمة الصرف من الميزانية وفق ما هو مدرج في بنودها، فلا يراقب عملية الصرف على الميزانية، ولا يتولى مهمة المراجعة الداخلية على أعمال الوزارة أو الهيئة، فكل له اختصاصه وفقاً للنصوص القانونية المرسومة له، فالمراقب المالي في المادة (18) من القانون المالي للدولة، قد أُسندت إليه وظائف، مثل: "مسك السجلات الحسابية الكفيلة بحفظ الأموال الحكومية والمخزونات العامة وغيرها من الأشياء ذات القيمة، والتبليغ فوراً عن أي فقد أو ضياع فيها فور اكتشافه"، ومن اختصاص المراجعة الداخلية ما نصت عليه المادة (17) من قرار رقم (68) لسنة 2012 م على اعتماد الهيكل التنظيمي، واختصاصات وزارة المالية، وتنظيم جهازها الإداري بما نصه: "يختص مكتب المراجعة الداخلية بما يلي:

1. مراجعة معاملات وإجراءات الجهاز الإداري للوزارة للتأكد من سلامة الإجراءات وصحة تطبيق التشريعات النافذة بالخصوص .
  2. التأكد من أصول الجهاز الإداري وخصومه وإثباتها بالدفاتر بما يتفق وقانون النظام المالي للدولة ولائحة الميزانية والحسابات والمخازن .
  3. متابعة الأوضاع المالية والإدارية للوزارة وإعداد ما يلزم من تقارير بشأنها .
  4. القيام بالتفتيش على المخازن العامة والمخازن المتخصصة والسجلات الحسابية للمخازن والإجراءات المتبعة في شأن استلام الأصناف وطريقة حفظها وتخزينها والتحقق من تنفيذ لائحة الميزانية والحسابات والمخازن".
- فالغاية من مبدأ الفصل بين السلطات على الرقابة المالية على النفقات العامة، نلخصها في ثلاث نتائج أهمها:

### **1. سهولة استيعاب وظائف الدولة من خلال تقسيمها لمهامها لحماية الحقوق ومنع الاستبداد وإهدار المال العام:**

فمن المعلوم أن جمع السلطات و الصلاحيات في يد واحدة، سيؤدي إلى الاستبداد الذي سينعكس سلباً على حقوق الأفراد، ويضر بأموالهم، سواء من ناحية الإيرادات أو النفقات، وبالتالي فإن الشعوب لن تستفيد من مواردها، وسيؤدي ذلك إلى الإساءة في استعمال السلطة ونفوذها أمام الشعب، كما أن وظائف الدولة متعددة ومتنوعة، ومن الصعوبة بمكان دمجها في يد

<sup>1</sup> - القانون المالي للدولة الليبية المادة 18.

مسؤول واحد، يُسير كل المهام الإدارية و المالية على كافة مستويات الدولة، وحيث إن دمج الأدوات في كيان واحد، يؤثر على السير الصحيح للنفقات العامة، فإن هذا الدمج تنعدم معه العدالة في التوزيع، وينتج عن ذلك فساد مالي و إداري، وهو ما يؤثر سلبا على البنية الاجتماعية والاقتصادية للدولة، فلتطبيق الميزانية العامة تطبيقا مشروعا لا بد من القيام بوظيفتين مهمتين، الأولى تُعنى بالوظيفة الإدارية التي ترى في اعتماد الميزانية الوسيلة لتنفيذ المهام الأساسية للجمهور، أما الوظيفة الثانية فهي المالية والتي تركز على أن المال غاية نهائية في ذاته<sup>1</sup>.

## 2. تسهيل تطبيق الرقابة على الأموال العامة للدولة :

إن فصل الوظائف الإدارية داخل مؤسسات الدولة، يجعل عملية الرقابة عليها أكثر سهولة وتحددًا لمسؤولية الشخص المخالف للقانون، فالشخص المكلف بالتصرف في الأموال العامة والأصول المملوكة للدولة، ينبغي أن يكون منفصلا عن المراجعين و المحاسبين، حتى يتمكنوا من محاسبته، فإن سجل قيد الأغراض أو الأصول، يجب أن يُمنح لشخص آخر غير الشخص المتصرف في الأغراض؛ لأنه إذا كانت مسؤولية الرقابة على الأغراض و السجل الخاص بها مناطة بشخص واحد لحدّث جمع بين الاختصاصات، وهو ما يُسهّل تزوير المستندات المالية وفسادها، وبمفهوم مغاير، هو حدوث جمع في الصلاحيات بين الأصل و السجل الخاص بالقيّد لدى مسؤول واحد، وهو ما تنتفي معه الرقابة الحقيقية والفعالة للنفقات، وبالتالي فقد وجب الفصل بين الوظيفتين لتحقيق الشفافية المطلوبة.

وبالإضافة إلى ذلك فبسبب الطبيعة المختلفة للمهام، يخضع كل من المحاسبين و الصرّافين لأحكام عقابية وجزائية في مختلف الدول، ففي فرنسا، يخضع الأمر بالصرف لحكم المحكمة التأديبية لشؤون الموازنة، أما المحاسبون، فيخضعون لمحكمة المحاسبات، والتي تختص بالحكم على المحاسبين العموميين<sup>2</sup>.

أما التشريعات الليبية فلم تخصص محاكم خاصة بالمحاسبين، بل أخذت بمبدأ وحدة القانون والقضاء، واعتبر الأمر بالصرف والمحاسب موظفين عامين بالدولة، يخضعان في تصرفاتهما لمراقبة جهاز الرقابة المالية المتمثلة في ديوان المحاسبة الليبي، والذي يحيل نتائج تحقيقاتها إلى النيابة العامة والسلطات القضائية؛ لإضفاء الصفة الإجرامية للمتهم، وفقا للتشريعات النافذة من

<sup>1</sup> - د. عبدالفتاح بلخال، علم المالية العامة و التشريع المالي المغربي، مرجع سابق ص46.

<sup>2</sup> - د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، مرجع سابق، ص167.



المشرع الليبي، وأهمها قانون رقم (2) لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية، والذي أوضح في مادته الأولى أن للمال العام حرمة، يجب حمايتها من طرف المواطن وفق الآتي: " للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن"، وبين في مادته الثالثة المقصد من الأموال العامة باعتبارها أموالاً تتولى الدولة إدارتها و الإشراف عليها من قبل الجهات العامة التابعة للحكومة: "يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون الأموال المملوكة، أو الخاضعة لإدارة وإشراف إحدى الجهات المذكورة في المادة السابقة، أو أية جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة".

كما بينت المادة الثانية من ذات القانون مفهوم الموظف العام على أنه: " كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان أو المؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشآت التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات وكذلك المنشآت التي طبقت بشأنها مقولة شركاء لا إجراء، سواء كان عضواً أو موظفاً أو منتجاً أو عاملاً، دائماً أو مؤقتاً، بمقابل أو بدون مقابل، ويدخل في ذلك محررو العقود والمحكمون والخبراء والمترجمون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم"، ومن خلال هذا المفهوم تبينت الطبيعة القانونية التي يحرص المشرع فيها على حماية الأموال العامة، ومنع الاعتداء عليها من أي شخص تربطه صلة بالتعامل معها، وحيث وسّع المشرع الليبي من مفهوم الموظف العام لتحقيق كافة السبل التي قد تمثل اعتداء على المال العام من عدمه، فإن مبحث الرقابة الداخلية سوف يتناول هذا الجانب بتفصيل أكثر.

### 3. تحقيق أكبر قدر ممكن من الشفافية والحيادية والمساءلة

تعرف الشفافية في اللغة بأنها " الشيء الشفاف الذي لا يحجب ما وراءه"<sup>1</sup>، والشفافية من أهم الصفات التي يجب على المكلفين بالرقابة المالية على الإنفاق العام أن يتصفوا بها، كالوضوح، والبساطة، وعدم التعقيد، وسهولة الفهم لكافة فئات المجتمع، ففي التاريخ نجد أن سقراط قد اهتم بالشفافية في جانب الرقابة المالية، فذكر أنها من: " أجل حماية الخزينة من السلب عن طريق الاحتيال، ينبغي صرف الأموال جهازاً نهاراً، تحت سمع وبصر المدينة بأكملها"<sup>2</sup>، ومع التطور الحاصل في وظائف الدولة التي سايرت التطور في العمليات الإدارية، والمالية،

<sup>1</sup> - إبراهيم مصطفى و آخرون، معجم الوسيط، مرجع سابق، مادة (شفف) ص 487.

<sup>2</sup> - الشيخ سيدي المختار ولد ابوه، مقال بعنوان مسؤولية الأجهزة الرقابية في تحقيق الشفافية، مركز الصحراء للدراسات والاستشارات، الذي حرر بتاريخ 27\01\2015، على الموقع: [https://essahraa.net/archive\\_2/?q=ch.sidi](https://essahraa.net/archive_2/?q=ch.sidi).

والتقنية العلمية والتكنولوجية، التي شهدها العالم، أصبحت الحاجة ماسة لوجود الشفافية في العمليات المالية، وعرّفت هيئة الأمم المتحدة الشفافية بأنها: توفير المعلومات و العمل بطريقة منهجية تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية، للحفاظ على المصالح وإنجاز القرارات المناسبة و اكتشاف الأخطاء"<sup>1</sup>.

ولما كان للشفافية المالية الدور الكبير في مكافحة الفساد المالي، كانت من أهم الاستراتيجيات لمكافحة الفساد بكل أشكاله؛ لأنها تزيد ثقة الشعب في حكومته، ومؤسساته السياسية في الدولة، ولذا كان من اللازم وجود مجموعة من العناصر الخاصة بالشفافية، فالشفافية يجب أن تكون واضحة دون غموض أو إبهام، سواء في الشكل أو الموضوع، كما يستحسن أن ترسم التفاصيل الدقيقة بطريقة يسهل متابعتها وإرفاقها، ويجب أن تكون الشفافية متصفة بصفة الوقتية والأنية، أي قرب مدة المخالفة، بحيث يمكن إيقاف المسؤولين في الوقت المناسب، فمن غير المعقول أن تكون الشفافية متأخرة لمدة طويلة، كأن تكشف عن التجاوزات المالية لسنة 2012م، ويتم الإعلان عنها سنة 2015م أو أكثر<sup>2</sup>.

كما يجب أن تتمتع الشفافية بعنصر التكنولوجيا الذي يتيح لها إيضاح التجاوزات لدى جميع الجهات العامة والخاصة والأفراد، ليتسنى لهذه الفئة الأخيرة وللجهات الرقابية المساءلة باعتبار أن الشفافية مرحلة ثانية لما يسمى بالمساءلة، فالشفافية كما ذكرنا سابقا هي الأداة التي تبين التصرفات المالية للجهات العامة لعموم الشعب، والكشف عن المسؤولين المرتكبين لهذه التجاوزات، ليتسنى بعد ذلك مساءلتهم بالوسائل القانونية وفق التشريعات المرسومة في الدولة<sup>3</sup>.

والمساءلة تعني استجواب الأشخاص المكلفين بتنفيذ الالتزامات والمسؤوليات لأولئك الذين عُهد إليهم بتلك المسؤولية، ومدى مطابقتها تصرفاتهم المالية للبنود المدرجة بالميزانية، ومن هنا جاء مصطلح المساءلة العامة، وتعني: "تقديم حساب عن تصرف ما لجهة تملك الحق في الرقابة على من قام بهذا الفعل"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - الشيخ سيدي المختار ولد ابوه، مقال بعنوان مسؤولية الأجهزة الرقابية في تحقيق الشفافية، مرجع سابق، على الموقع : [https://essahraa.net/archive\\_2/?q=ch.sidi](https://essahraa.net/archive_2/?q=ch.sidi).

<sup>2</sup> - ومثالا عن هذا الخلل الحاصل هو التأخير السلطة التنفيذية في تسليم الحساب الختامي للدولة بحيث أن آخر حساب ختامي تم رسده لسنة 2008م، و إلى يومنا هذا لم تتم اعداد حساب ختامي للدولة الأمر الذي قد ينذر بحدوث فساد مالي ضخم تتستر به الدولة نتيجة هذا التأخير في اعداده لاسيما في ظل عدم معاقبة المسؤولين عن هذا التأخير.

<sup>3</sup> - د. السيد عبد الملك التركي بعنوان دور الجهاز المركزي للحسابات في تفعيل الأداء الحكومي و البرلمان دراسة مقارنة بين النظام المصري و الفرنسي و الالمانى و الانجليزي، مرجع سابق، ص336.

<sup>4</sup> - بوضياف مليكة رئيس قسم العلوم السياسية جامعة الشلف بمقالها بعنوانه الإدارة الشفافية: الطريق للتنمية و الإصلاح الإداري الذي حرر بتاريخ 14\5\2012 بصفحة جمعية حاملي الشهادات المهنية بتطاوين ، على الرابط : <https://www.facebook.com/mihania/posts/171893749605145>

فالمساءلة من ناحية الرقابة المالية على الإنفاق تعد الحجر الأساس في محاسبة المسؤولين عن إهدارهم للمال العام، وغالبًا ما تتناول هذه المهمة السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان، بحيث يتمتع بالحق في محاسبة ومساءلة أعضاء السلطة التنفيذية في تصريف شؤون البلاد، وهو بذلك يمثل أحقية الشعب الممثل من قبل النواب لرئيس السلطة التنفيذية، المتمثلة في رئيس الوزراء والوزراء، على أن يقدموا تقريراً عن نتائج أعمالهم، ليتسنى للشعب التأكد من فعالية الأدوات التنفيذية، ومعرفة المردود الاقتصادي والاجتماعي لما تم صرفه خلال السنة المالية.

ويجب أن نميز بين الشفافية والمحاسبة، صحيح أن كلا المفهومين مرتبطان بالأخر، ولكن لا تتحقق الحوكمة إلا بهما معاً، فوضوح المعلومات وشفافيتها، تساعد بشكل كبير في تحقيق أكبر للمساءلة والبحث عن حثييات البيانات المعروضة على المراقبين، لتحديد المسؤول عن إهدار المال العام، فالشفافية تسمح بإمكانية الإفصاح عن البيانات قبل أو خلال اتخاذ القرار، أو القيام بالفعل، أما المحاسبة، فتأتي بعد القيام بالفعل، أو بعد التصرف في الميزانية العامة حيث الواجب محاسبة المتهم عليها.

ولا تتحقق العدالة في المساءلة ولا يكون للشفافية معنى إلا باتصاف أفرادها بالحيادية، والتي تُعني بتبني مجموعة من الأفكار والاعتقادات بها دون غيرها. وعرف الباحث الحيادية من جانبها المالي بأنها عدم انحياز الأجهزة الرقابية المختصة بالرقابة المالية لأي طرف، سواء من جانب إبرام العقود، أو من ناحية تنفيذ الميزانية، وللحيادية ثلاثة عناصر، فالأول يتمثل في تقييد الحيادية بوصفها مجموعة من المبادئ، (سواء أكانت أخلاقية، أو دينية، أو أدبية) تسمح بالاستقلال وحرية الرأي، وتُكسب ثقة الجميع في كافة المواقف، كما يتمتع بالحياد وعدم التحيز لأي طرف من أطراف النزاع، فأهم قاعدة في الحيادية هي عدم انحيازها لأي فئة سواء أكانت سياسية، أو دينية، أو أيديولوجية.

واعتبرت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة الشفافية، والمحاسبة، والموضوعية، حجر أساس في تحقيق النجاح في عمل الأجهزة الرقابية، وأدرجتها في فقرتها الثالثة والخامسة، حيث نصت الفقرة الثالثة على أن: "تضع الأجهزة الرقابية معايير نماذج وطرق رقابية متسمة بالموضوعية والشفافية" وأشارت الفقرة الخامسة إلى ما يلي: "تضمن

<sup>1</sup> - د. علي زين العابدين علي أحمد، أثر المراجعة الحيادية الدورية على تحسين الأداء و القوائم المالية : بالتطبيق على المنشآت الصناعية في الفترة من 2003-2007م، أطروحة الدكتوراه، لجامعة أم درمان الإسلامية، قسم المحاسبة، السودان، لسنة 2008، ص43

الأجهزة الرقابية العمل على ملاحظة المبادئ المتعلقة بالمساءلة في الحسابات العامة والشفافية وأنهما ليسا معرضين للخطر في حالة إنجاز المهام العامة من قبل الخواص".<sup>1</sup>

ونصت اللائحة التنفيذية بالقانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة بمادتها (109) من الفصل الحادي عشر، والمعونة بـ (مسؤوليات الديوان) على أن: "على الديوان أن يتخذ كافة الإجراءات و الوسائل وبذل العناية اللازمة للرقابة على المال العام، وتقييم أداء المؤسسات الخاضعة لرقابته باستخدام كافة أنواع الفحص و المراجعة المتعارف عليها، بالإضافة إلى المتابعة المستمرة للجهات الخاضعة له، و أن يمارس مهامه وفق إجراءات ومناهج تضمن الموضوعية و الشفافية ووفقا للمعايير الدولية للرقابة و المحاسبة إلى حين إصدار معايير وطنية ووفقا للقانون ولهذه اللائحة"، ومن خلال نص هذه المادة، يتبين لنا أن التشريعات الليبية، لم تكن غافلة عن هذه المبادئ، وبالتالي فهي تسير على النهج الدولي المتبع في الرقابة المالية على الإنفاق في هذه المسألة.

#### الفرع الثاني:- مبدأ سيادة الشعب

تُعرف السيادة بأنها: "السلطة العليا المطلقة التي تفرّدت وحدها بالحق في إنشاء الخطاب الملزم المتعلق بالحكم على الأشياء والأفعال"<sup>2</sup>، كما يقصد بالسيادة القانونية أنها: "السيادة في اصطلاح قانوني يعبر عن صفة من له السلطة، وهو لا يستمد هذه السلطة إلا من ذاته، ولا يشاركه فيها غيره، والسيادة أشمل من السلطة، إذ إن السلطة هي ممارسة السيادة"<sup>3</sup>، ويعرفها الباحث بأنها: القدرة على القيام بكافة التصرفات القانونية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية بمختلف الأصعدة، تحقيقا للأهداف المرسومة لها.

ويقصد بالشعب: "مجموعة من الأفراد يمارسون نشاطهم على إقليم جغرافي محدد ويخضعون لتنظيم معين"<sup>4</sup>، ويعرف أيضا بأنه: "مجموعة الأفراد الذين تتكون منهم الدولة، وهم الذين يقيمون على أرضها ويحملون جنسيتها"<sup>5</sup>، وعرفَ باحث آخر سيادة الشعب بأنها: "الشخص

<sup>1</sup> - موقع المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على الرابط : <http://www.intosai.org/ar/issai-executive-summaries/detail/issai-20-principles-of-transparency-and-accountability.html>

<sup>2</sup> - د. محمود عبد المجيد الخالدي، قواعد نظام الحكم في الإسلام، دار البحوث العلمية/1980م/ الكويت، ص24

<sup>3</sup> - أ. أميرة حناشي، مبدأ السيادة في ظل التحولات الدولية الراهنة، رسالة ماجستير، بكلية الحقوق جامعة منتوري، قسنطينة بالجمهورية الجزائرية، لسنة 2007/2008م، ص17.

<sup>4</sup> - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية، الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص16.

<sup>5</sup> - أ. علي هادي حميدي الشكراوي، المحاضرة الثالثة في القانون الدستوري بكلية القانون بقسم القانون العام على موقع كلية القانون بابلون بالعراق الذي حرر بتاريخ فبراير 2011م، على الرابط :

<http://www.uobabylon.edu.iq/uobColeges/lecture.aspx?fid=7&lcid=7832>

المعنوي الذي يتكون من إقليم تعيش فيه مجموعة من الناس وهو الشعب، وتتمتع بسلطة سياسية، فالشعب هو صاحب السيادة الفعلي، وهذا نظرا لتطور مفهوم الحريات الفردية و الجماعية<sup>1</sup>،

وسيادة الشعب عند "روسو" تعني: "الشعب وحده هو صاحب السيادة، والشعب مصدر الإرادة العامة التي يعبر عنها بالقانون، فالسيادة إذن، تتطابق مع الإرادة العامة، أو أن السيادة تعبر عن نفسها بالإرادة العامة، فوجود العقد الاجتماعي يترتب عليه قيام الجماعة السياسية ونشوء السيادة لها، وهذه السيادة أو القوة والسلطة التي توجد للجماعة على أفرادها تختلط بفكرة الإرادة"<sup>2</sup> وحيث إن المفكر روسو ربط فكرة السيادة للشعب بحرية الإرادة للأفراد، فقد اعتبر إرادة الشعب إرادة عامة، على أن تكلف بتسييرها من خلال قانون يكرس هذه الإرادة مهما كان المصطلح المستخدم للسيادة سواء بالقوة أو السلطة.

ويعرف الباحث سيادة الشعب بأنها: قدرة الشعب على التعبير عن إرادته من خلال ممارسته لسلطاته السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، ومن خلال تمثيله بالمؤسسات العامة، وفقا لأحكام الدستور المقررة لها.

ومن خلال التعريفات السابقة، يتضح أن إرادة الشعوب تكمن في تعبيرها عن إرادتها من خلال المؤسسات السياسية الخاصة بها، وهو ما يحيلها إلى مفهوم الشخص المعنوي، ومدى الصفة القانونية الممنوحة لهذا الشخص الذي يعرف بأنه: "جماعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال تهدف إلى تحقيق غرض معين ويعترف لها بالشخصية القانونية"<sup>3</sup>، فالشخص المعنوي المتمتع بالشخصية القانونية، له حقوق والتزامات على عاتقه، والتي أكسبها المشرع الليبي في قانونه المدني الصفة القانونية، وحددها بصريح العبارة وفقا لنص المادة (52) والمعنونة بـ(الأشخاص الاعتبارية) بنصها: "الأشخاص الاعتبارية هي : الدولة وكذلك المديرية والمدن والقرى بالشروط التي يحددها القانون، والإدارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية...".

إلا أن الشعوب في بعض الأحيان لا تثق في هذا الشخص المعنوي أو الاعتباري، المتمثل في الحكومة، وبالتالي فالجهاز الرقابي يعزز ثقة الشعب بحكومته، وهي تعد حلقة الوصل بين الشعب والحكومة، كما أن السلطة التشريعية المتمثلة في الشعب تعد الأداة الفعالة والمباشرة في تحقيق

<sup>1</sup> - ا. دحماني عبد الوهاب، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، بكلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان بالجمهورية الجزائرية، لسنة 2016/2015م، ص7.

<sup>2</sup> - د. سالم حسين العادي، فلسفة الإرادة العامة في الفكر الغربي جان جاك روسو: نموذجًا، المجلة الجامعية، العدد العشرون، المجلد الثاني | أكتوبر 2018م، ص185.

<sup>3</sup> - د. عبد الناصر عبد العزيز علي السن، المسؤولية الجنائية للقائمين بأعمال البناء دراسة مقارنة، سلسلة الرسائل العلمية، رسالة دكتوراه، بكلية الحقوق جامعة المنصورة، دار الفكر و القانون، المنصورة، الطبعة الأولى لسنة 2014م، ص164.

الرقابة على المال العام، ومن خلالها، ينشأ جهاز مستقل، يتولى مهمة الرقابة على الإيرادات المالية والنفقات العامة على جميع المؤسسات التابعة للدولة، وهي في حد ذاتها، تخضع للرقابة والتقييم عن التقارير الصادرة عنها لدى السلطة الممثلة من قبل الشعب<sup>1</sup>.

ونتيجة لمبدأ السيادة للشعب فمن المنطقي أن هذه السيادة يتولد عنها حق من حقوق حماية الشعب ورقابته على أصوله و أمواله، وأن الاتجاه السائد في الفقه، يعترف بحق السلطة السياسية في الدولة في التصرف في الأموال العامة بوصفها السلطة القادرة على التصرف بمواردها، واستنادا إلى توافر عناصر الملكية الثلاثة للحق، وهي : الاستعمال، والاستغلال، والتصرف<sup>2</sup>، يظهر حق استعمال الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة، فالدولة تستنفع من خدمة استعمال المال العام من خلال استثماراتها، وفرض رسوم على المستنفعين بها، وذهب بعض الفقهاء إلى القول : " ويمكن التصرف في المال العام بعد إنهاء تخصيصه للمنفعة العامة، ومتى باعته حصلت وحدها على ثمنه، وهو ما لا يمكن تفسيره لو أنكرت ملكيتها له، وأخيرا تشبه بعض الأموال العامة الأموال الخاصة مثل التحف و الكتب و الطرق"<sup>3</sup>.

وأكد الدكتور سامي جمال الدين ما يعزز هذا الحق للدولة في التصرف في المال العام بما نصه: " من غير المجدي إنكار حق الدولة في أموالها العامة، لما يثير هذا الإنكار من مشاكل وصعوبات لا مبرر لها، ذلك لأن المتفق عليه أن سلطة الدولة والأشخاص العامة على الأموال العامة، تمثل في حق الملكية المقيد فقط بمبدأ تخصيص هذا المال للمنفعة العامة، وما يستتبع ذلك من نتائج وآثار"<sup>4</sup>، ويفهم مما سبق أن ملكية الأموال العامة ليست ملكية خاصة كملكية الفرد لعقاره أو منقوله، بل ملكيتها مرهونة بتحقيق المنفعة العامة، ومن غير هذا الهدف، فإن أموالها لا تعد مملوكة ملكية خاصة بها، وهو بذلك مفهوم مغالط، نتج عنه صراعات وثورات للشعوب على مر العصور في تحقيق هذه الغاية، ولذلك يتفق الباحث مع هذا الرأي.

فالغرض من الرقابة التي تقوم بها الدولة هو ضمانتها جمهورها على سير مرافقها العامة بانتظام واطراد، وصيانة الأموال العامة جباية وإنفاقا، مما يسمح بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة لأفرادها، كالخدمات التي تقدم في الطرق العامة، والأنهار، والشواطئ، والمتاحف وغيرها، وهنا ينبغي علينا أن نقسم النفقات إلى نفقات عامة و نفقات خاصة ذات نفع عام، فالنفقات العامة تأتي

<sup>1</sup> - وجدير بالذكر أن السلطة التشريعية في ليبيا وفقا للاتفاق السياسي الموقع في ديسمبر سنة 2015م تتمثل في مجلس النواب ويمثله في الرقابة المالية على الإنفاق العام ديوان المحاسبة من خلال لجنة المراقبين وستعرض لها تفصيلا في المبحث الأخير.

<sup>2</sup> - انظر صفحة معهد الحقوق و العلوم الإدارية بالبيضاء، الجمهورية الجزائرية، مقال في شأن حق الملكية الذي حرر بتاريخ 5 مايو 2013م، على الموقع: <https://www.facebook.com/436273993124520/posts/454962864588966>.

<sup>3</sup> - د. بكر القباني - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة، سنة 1960ص493

<sup>4</sup> - سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري- ج2- دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية سنة 1996 ص622.

في شكل مشاركة جماعية للأفراد في استعمال المال العام، و بالتالي ينتفع الشعب بأمواله العامة انتفاعا جماعيا، كالسير في الطرقات العامة ، والملاحة وغيرها .

أما النفقات الخاصة ذات النفع العام، فتتمثل في تمتع أفراد محددين بها دون غيرهم في استعمال المال العام، وهو ما يترتب عليه تخصيص قيمة من النفقات إلى فئات خاصة من الشعب، كوضع أرصفة الشوارع لبعض الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، وقد تتمثل في نفقات خاصة بطبقة معينة من الشعب كالطبقات الغنية، أو السياسية، أو الطبقات الفقيرة و المتوسطة.

وبالتالي فإن جوهر الرقابة المالية على الإنفاق العام، يتمثل في العلاقة بين الإدارة الحكومية والشعب، والتي تعد نتيجة لملكية الشعب لأمواله التي يعهد للدولة بالتصرف فيها خدمة للصالح العام، ولما كانت القواعد القانونية هي الوسيلة الوحيدة ليراقب الشعب حكومته وأمواله، ويتحقق رضى المحكومين بالسلطة، فقد نص قانون النزاهة في العراق على: "تعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر إلزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذممهم المالية".<sup>1</sup>

إن التمثيلية الجيدة لدى السلطة التشريعية و المساهمة الشعبية في اختيار أناس مؤهلين، يتولون محاسبة الحكومة في جميع تصرفاتها هو السبيل الصحيح في نجاح الرقابة الشعبية، وإن عملية الرقابة قد تأخذ شكلا مختلفا عن العمليات الدورية الأخرى، وذلك من خلال تقديم الشكاوى والإخطارات عن الحالات التي تَرُدُّ فيها الانحرافات، أو تتقاعص الحكومة فيها عن أداء مهامها في مجال من المجالات، وهذه الوسائل و غيرها تعزز دور الرقابة المالية على الإنفاق العام وحماية حقوقه.

إن مهمة الأجهزة الرقابية هي تحسين صورة الحكومة أمام الشعب، وبوصفها صلة الوصل بينها وبين أفراد الشعب، وبالتالي سنتناول في المباحث القادمة آلية إنشاء الرقابة المالية على الإنفاق العام و الاختصاصات الممنوحة لها وفقا للمنهجية المتبعة في البحث.

<sup>1</sup> - الفقرة الخامسة من المادة (3) من قانون رقم (30) لسنة 2011م، في شأن هيئة النزاهة بالجمهورية العراقية.

## المطلب الثاني :

### الأسس القانونية للرقابة المالية على الإنفاق العام

في المطلب السابق تحدثنا عن الأسس الدستورية للرقابة المالية على الإنفاق العام، مع إبراز أهم النقاط التي تستند إليها هذه الرقابة لتحقيق الغاية التي تسعى إليها الحكومات، وهي منح الشرعية الدستورية في الرقابة على نفقاتها، ومعاقبة كل من تسول له نفسه المساس بها، أما في هذا المطلب، فسنتناول الحديث عن الأسس القانونية للرقابة على الإنفاق العام، وذلك لبيان أهم عناصره التي أولها: مبدأ المشروعية، الذي سيرتكز على مدى مشروعية الرقابة على الإنفاق العام، ومدى اتساقها مع التشريعات المنظمة للدولة، كما أن مبادئ العدل والإنصاف، تعد أساساً قانونياً يهدف إلى التأكد من أن أدوات الرقابة المالية على الإنفاق العام، قد حققت الغرض الذي أنشئت من أجله، وهو السير الصحيح للنفقات العامة وفقاً لما هو مدرج في الميزانية العامة للدولة، وسنبين ذلك تفصيلاً على النحو التالي:

### الفرع الأول:- مبدأ المشروعية

يعد مبدأ المشروعية أحد الأسس القانونية للرقابة المالية على الإنفاق العام، ولقد عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: " المبدأ الذي يوجب خضوع سلطات الدولة للقانون، والتزام حدوده في كافة أعمالها وتصرفاتها"<sup>1</sup>، كما عرفه الفقه بأنه: " خضوع جميع الأعمال القانونية والمادية الصادرة عن السلطة التنفيذية في الدولة، ممثلة بأدائها الإدارية، للقواعد القانونية القائمة أيّاً كان شكلها أو مصدرها"<sup>2</sup>.

ويفهم من التعريفين السابقين أن جميع التصرفات والأعمال التي تصدر عن الدولة ومرافقها، يجب أن تتوافق مع أحكام القانون، بدءاً برأس الهرم التشريعي، وهو ما يطلق عليه بالدستور، ثم الذي يليه وهو التشريع الصادر عن السلطة التشريعية، ثم التشريعات الفرعية والقرارات الإدارية، وبالتالي فإن احترام هذا التسلسل هو أمر واجب، وبخلافه يعد خلافاً في النظام القانوني لمؤسسات الدولة، ويُعرض تصرف فاعله إلى الانعدام لعدم المشروعية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - انظر حكم المحكمة العليا الصادر في 1976\4\3، في الدعوى رقم (11) لسنة 5ق، موسوعة أحكام المحكمة الدستورية المصرية، الجزء الثاني، ص443.

<sup>2</sup> - د. خليفة الجهمي في مقاله الملامح الأساسية لمبدأ المشروعية الإدارية الذي حرر بتاريخ 26\أغسطس\2012م، على الموقع: <https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/26/> الملامح-الأساسية-لمبدأ-المشروعية-الإدارية/

<sup>3</sup> - د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المدخل لدراسة القانون دراسة مقارنة، مكتبة القانون و الاقتصاد، الطبعة الأولى، فهرس مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، لسنة 2012م، ص36



ويعرّف الباحث مبدأ المشروعية من جانب الرقابة المالية بأنها تلك القرارات والتصرفات القانونية التي تصدر عن الدولة، أو وحداتها الإدارية التابعة لها، واستيفائها للشروط والضوابط المالية والمحاسبية المقررة لتلك القرارات والتصرفات، ضمانا لإعداد الحسابات المالية الختامية، وفقا لما هو منصوص عليه في التشريعات النافذة. ويتولى في حينه جهاز الرقابة المالية مراقبتها، وإبداء رأيه في الموضوعات التي تحال إليه باستقلالية وحيادية وموضوعية، وفقا للمعايير الدولية المعتمدة، تمهيدا للمرحلة الموالية، وهي المساءلة عن القصور في التصرفات التي قامت بها تلك الجهات، ومدى ملاءمتها مع صحيح القانون.

ولكي يتحقق مبدأ المشروعية المالية، يجب أن تكون التصرفات والعمليات المالية مطابقة للتشريعات المالية النافذة، كالقانون المالي للدولة الليبية، ولائحة الميزانية، والحسابات، والمخازن وتعديلاتها، وكذلك صفة العضو أو الهيئة التي صدر عنها هذا التصرف المالي، ومدى احترامها للتسلسل القانوني في الهيئة، ونستنتج مما سبق أن رقابة المشروعية للرقابة المالية تهدف إلى التركيز على الأدوات المنفذة للأعمال ذات الأثر المالي، سواء أكان هذا الأثر من حيث النفقات أو الإيرادات.

وتبرز قوة مبدأ المشروعية في مدى ثبات تطبيق التشريعات النافذة على المؤسسات التابعة للدولة، وكيف تُعبر الأجهزة الرقابية عن تصرفاتها القانونية، فإذا كان الجهاز الرقابي يعبر عن آرائه في شكل حكم قضائي أو قرار إداري، فإن هذا الحكم أو القرار يكون ملزماً للجهات المنفذة، كما هو موجود في جهاز الرقابة المالية الفرنسي، الذي يُدعى بـ"محكمة المحاسبات الفرنسية"<sup>1</sup>، أو يصدر قرار بإيقاف المعني، والتبليغ عنه لدى السلطات الأعلى منها، كما هو موجود في جهاز الرقابة المالية، والمسمى بديوان المحاسبة من خلال تقاريره التي تقدم للسلطات الأعلى منها نهاية كل سنة، أو في حينه.

فالأحكام التي تصدر عن محكمة المحاسبات الفرنسية في شأن مراقبة الحسابات العامة مسببة في حالتها البراءة و الإدانة، فالحكم بالبراءة لدى هذا الجهاز الرقابي المتمتع بالصفة القضائية، يتمثل في صحة الحسابات، وخلوها من أي عيوب تعزيرها "الأحكام المؤقتة لا تتمتع بقوة الشيء المقترضى به وليس لها الصفة التنفيذية إلا إذا تضمنت تبرئة ذمة المحاسب"<sup>2</sup>، ويكون حكمها بالإدانة عند عدم صحة الحسابات، أو وجود نقص في حسابات الصندوق، ويحدد الحكم

<sup>1</sup> - إبراهيم جبل، أدوات الرقابة المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وسبل تطويرها: دراسة مقارنة : الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، محكمة المحاسبات الفرنسية، محكمة الحسابات التركية، المجلس الأعلى للحسابات المغربي، ديوان الرقابة المالي، دار النهضة العربية لسنة 2017م، ص267.

<sup>2</sup> - د. محمد رسول العموري الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة) مرجع سابق الصفحة 157 .

الصادر عن المحكمة المخالفات المالية، والقصور الذي يعترتها، والأضرار المترتبة عن ضياع المال العام، أما فيما يخص الجهاز الرقابي ذا الصفة الإدارية الذي يعبر عن ذاته من خلال القرارات الإدارية، فقد عرفته المحكمة العليا الليبية بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"<sup>1</sup>، وهذا التعريف هو ما استقرت عليه المحكمة العليا في أحكامها الحديثة. وجاء في حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي: "القرار الإداري الذي يقبل الطعن عليه أمام قضاء الإلغاء هو كل ما تفصح به الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً"<sup>2</sup>، ومن خلال التعريف السابق، والذي يبين المركز القانوني للقرار الإداري لغرض إحداث أثر قانوني ما، فإنه يعد من أهم الوسائل المستعملة في الرقابة المالية على الانفاق العام من خلال إيقاف المخالفين ومهذري المال العام، وهي الأداة التي يستعملها ديوان المحاسبة الليبي في محاربتة للفساد المالي، وهناك وسائل أخرى لإيقاف المخالفين، لكنها تفتقر إلى القوة القانونية، إلا أنها تعد من وسائل مكافحة الفساد المالي، وهي الآراء الاستشارية، فإنها لا تلزم المسؤولين باتباعها، ولكنها ترشد الإدارة لاتخاذ التصرفات الصحيحة لأعمالها، فالرأي الاستشاري هو بيان الرأي القانوني في خصوص المسألة والقضية القانونية المطروحة، وما يتطلبه ذلك من بيان النصوص القانونية المنطبقة، وتفسيرها بناء على موقف القضاء والفقهاء في حالة غموضها، وليس من مهمة المستشار إعطاء آرائه الشخصية أياً كانت قيمتها الأدبية والمعنوية.

كما أن التقارير والتوصيات التي تصدرها أجهزة الرقابة المالية الليبية، لا تتمتع بصفة الإلزام للمؤسسات الخاضعة لها، إذ لا تُعد إلا أداء لكشف الانحرافات المالية دون إصدار عقوبات على مسببي هذه الانحرافات، إلا إذا منح لرئيس الجهاز سلطة إيقاف الموظف المسؤول عن الانحراف مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر للتحقيق، كما جاء في نص المادة (50) من اللائحة التنفيذية للقانون المنظم لعمل ديوان المحاسبة الليبي، حيث ذكر: "الرئيس الديوان إيقاف أي من العاملين بالجهات الخاضعة للرقابة عن العمل إذا كانت هنالك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء، لأسباب جدية تتعلق بمقتضيات المصلحة العامة، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن

<sup>1</sup> - ورد هذا التعريف للقرار الإداري في حكم المحكمة العليا بمناسبة أو قضية إدارية عرضت عليها والصادر بتاريخ 1954/4/5م، وما عززته هذا التعريف دائرة استئناف بنغازي في الدعوة رقم 28 بجلستها 1980/10/29م،

<sup>2</sup> - أ. عمر النعاس العربي ورقة التعليق في الحكم في الطعن 1\2015م مرجع السابق على الموقع :  
<https://www.facebook.com/504909442859142/posts/1349506388399439>

تتجاوز مدة الإيقاف ثلاثة أشهر، وبما لا يخل بصلاحيات جهات التحقيق الأخرى في تمديد الإيقاف بعد الإحالة إليها، ومن أمثلة الحالات التي تجيز الإيقاف من الديوان ما يلي :

- متى كان وجود المعني في الوظيفة يعرقل أعمال الرقابة و المراجعة.
- متى تبين أنّ المعني ارتكب تصرفاتٍ قد تسبب الضرر على المال العام.
- في حال امتناع أو مماطلة المعني عن تقديم البيانات أو المستندات المطلوبة من الديوان في الوقت المحدد.
- متى تبين قصور المعني في أدائه لمهامه وضعف كفاءته بشكل مؤثر في الجهة<sup>1</sup>.

وفي حديثنا عن مبدأ المشروعية كأساس من الأسس القانونية للرقابة المالية على الإنفاق العام، يتبادر إلى الذهن سؤال عن مصادر هذه المشروعية، وفي هذا السياق نحيل القارئ إلى ضرورة اتباع التسلسل الهرمي للتشريع في الدولة الليبية، إذ نصت المادة (28) من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 2011 عن المجلس الوطني الانتقالي وتعديلاته على أن: "ينشئ المجلس الوطني الانتقالي المؤقت ديوانا 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 لكل من المجلس الانتقالي المؤقت والمكتب التنفيذي، أو الحكومة المؤقتة"<sup>2</sup>، وبالاستناد إلى نص الإعلان الدستوري حول إنشاء جهاز الرقابة المالية، يتبين لنا حرص المشرع التام على المحافظة على أموال الشعب منذ بداية الثورة.

وأشار المشرع الليبي في القانون رقم (19) لسنة 2013م في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة ولائحته التنفيذية في مادته الثانية إلى أن: "ديوان المحاسبة هيئة رقابية عليا تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الذمة المالية المستقلة، تتبع السلطة التشريعية في الدولة"، كما نصت المادة الثالثة على أن: "يهدف الديوان إلى ما يلي :

- 1- تحقيق رقابة فعالة على المال العام و التحقق من مدى ملاءمة أنظمة الرقابة الداخلية اليدوية والالكترونية وسلامة التصرفات والإجراءات المالية و الفنية طبقاً للشريعات النافذة.
- 2- تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابته و التحقق من الكفاءة و الفاعلية و الاقتصاد في إدارتها وتوجيهها نحو تحسين إداؤها و الرفع من كفاءتها ومساعدتها في تصحيح الانحرافات.
- 3- إبداء الرأي الفني المحايد حول القوائم المالية و الحسابات الختامية للجهات الخاضعة لرقابته.
- 4- بيان أوجه النقص أو القصور في القوانين و اللوائح و الأنظمة المالية المعمول بها لاستيفائها.

<sup>1</sup> - اللائحة التنفيذية لقانون رقم (19) سنة 2019م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة الليبي المادة (50).  
<sup>2</sup> - الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 2011 عن المجلس الوطني الانتقالي وتعديلاته في المادة (28)

- 5- الكشف عن المخالفات المالية وضبطها و التحقق منها و إحالتها لجهات الاختصاص.
- 6- تعزيز الشفافية وتدعيم مبادئها في مؤسسات الدولة وتقديم الاستشارات المالية و المحاسبية المتخصصة".

وبالتالي فإن العلاقة بين السلطة التشريعية والجهاز الرقابي هي علاقة تكامل، فديوان المحاسبة الليبي باعتباره الأداة المختصة بالرقابة على المال العام من ناحية المشروعية والنظامية والفعالية في أدائها، يحيل تقاريره إلى السلطة التشريعية عن المخالفات المالية، والاختلالات الإدارية، التي تصيب الأجهزة التنفيذية في الدولة، فنتولى السلطة التشريعية عملية مساءلة الحكومة عن أعمالها والانحرافات التي ذكرت في تقارير الديوان، ومن خلال هذا العمل، فإن الجهاز الرقابي قد يوفر على السلطة التشريعية مهمة تمحيص الأداء الحكومي، خاصة في جانب الاختصاص المحاسبي، والمالي، والتقني بحيث يقدم الجهاز الرقابي الأدلة على الانحرافات في شكل تقارير مفصلة، ليتسنى بذلك للسلطة التشريعية أداء عملها التشريعي من خلال المساءلة المباشرة للمسؤولين، ليتحقق بذلك مبدأ المشروعية المالية وفق ما هو مطلوب منها!

كما أن علاقة جهاز الرقابة المالية بالمؤسسات الأخرى كهيئة الرقابة الإدارية، والنيابة العامة وغيرها، تمثل بداية لما انتهى إليه العمل من قبل جهاز الرقابة المالية، فجهاز الرقابة المالية عند تقديم تقاريره وإظهار المسؤولين عن الانحرافات، يحيل هذه التقارير إلى باقي المؤسسات، بداية من رئيس الوزراء لقيامه بتوقيع العقوبة على المسؤولين المتسببين في الفساد المالي والانحرافات، أو الرقابة الإدارية، أو النيابة العامة، كل حسب اختصاصه، فنصت المادة (52) من ذات اللائحة في قانون ديوان المحاسبة الليبي على أنه: "إذا أسفرت عمليات الفحص و المراجعة والتدقيق عن مخالفات مالية وإدارية تستوجب التحقيق يحيل رئيس الديوان أو وكيله الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية وإذا تبين وجود جرائم جنائية تحال الأوراق إلى النائب العام أو المدعي العسكري حسب الأحوال، ويكون للديوان في هذا الشأن ولدواعي مصلحة التحقيق الحق في متابعة هذه الموضوعات مع الجهات المشار إليها، وذلك بما لا يخل باختصاصات هذه الجهات" وبالتالي فإن تعاون هذه المؤسسات مع بعضها البعض، يعزز مبدأ المشروعية المالية، ويحقق أكبر قدر من الحماية للمال العام.

وقد أشار المؤتمر الوطني العام في قراره رقم (27) لسنة 2015 م في شأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة وتعديلاته، إلى ذات الاختصاصات التي تناولناها سابقاً، بل أضاف في مادته (26) المعنونة بـ (رقابة المشروعية-

<sup>1</sup> - النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي الصادر بمقتضى القانون رقم (4) لسنة 2014م.

الالتزام) على أن: "يختص الديوان بالتأكد من تطبيق وتنفيذ وتفسير القوانين و القرارات و اللوائح المالية ذات العلاقة بالوحدة محل الرقابة أو المراجعة للتحقق من تطبيقها وكفايتها للأغراض التي شرعت من أجلها وملاءمتها للتطورات التي تستجد على الإدارة العامة للدولة واقتراح التعديلات المؤدية إلى تلافي أوجه النقص فيها و التحري عن أسباب القصور و التراخي أو الانحراف في تطبيقها واقتراح الوسائل الكفيلة لتداركها وتلافيها".

### الفرع الثاني:- مبادئ العدالة والإنصاف

يعرف العدل في اللغة بـ "الإنصاف وهو إعطاء المرء ما له و أخذ ما عليه"<sup>1</sup>، و يقصد بالإنصاف لغة بأنه "أنصف فلانا من فلان أي استوفى له حقه منه"<sup>2</sup>، وتُعرف مبادئ العدل والإنصاف بأنها: "القواعد التي يتم استخلاصها من خلال العقل وحكمة التشريع ويتم الالتجاء إليها من أجل استخلاص الحلول الواجب تطبيقها على المنازعات التي يتم عرضها على القضاء"<sup>3</sup>.

وعرّف الدكتور يوسف العطاري العدالة بأنها: "ضرورة الأخذ في الاعتبار الظروف والملاسات بنظرة إنسانية تحقق التوازن قدر الإمكان"<sup>4</sup> ولتحقيق هذا التوازن، فقد اعتبر مبدأ العدالة والإنصاف من أهم الأسس التي يجب أن يبنى عليها أيّ جهاز رقابي، يسعى لحماية المال العام من السرقة والإهدار، ولغرض التوزيع العادل والمنصف لجميع فئات الشعب، وعلى الرغم من أن مبادئ العدل والإنصاف ليست ضمن المصادر الأساسية للقانون، وهو ما أشارت إليه المادة (1) من القانون المدني والمعنونة بـ (أصول القانون) في نقطتها الثانية على أن مبادئ القانون الطبيعي: "إذًا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه، حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية، إذًا لم توجد، فبمقتضى العرف، إذًا لم يوجد، فبمقتضى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة"، فإنها تعد مصدرًا من المصادر الاحتياطية غالبًا ما يتم اللجوء إليها، ولكنها تعتبر في الرقابة المالية هدفًا أساسيًا تتمناه كل شعوب البشرية.

ففكرة العدالة الاجتماعية تندمج أكثر مع الرقابة على الإنفاق العام: "تعدُّ العدالة في توزيع الموارد والثروات، إحدى أبرز أشكال العدالة، وأكثرها حساسية؛ فهي كفيلة بنشر الأمن

<sup>1</sup> - إبراهيم مصطفى و آخرون، معجم الوسيط الجزء الثاني، مجمع اللغة العربية بالقاهرة، مادة (ع.د.ل) 609/2.

<sup>2</sup> - إبراهيم مصطفى و آخرون، معجم الوسيط الجزء الثاني، مرجع سابق، مادة (ن.ص.ف) 963/2.

<sup>3</sup> - مقال بعنوان مبادئ العدل و الانصاف و الضوابط التي تحكم تطبيقها على المدونة الالكترونية university life style.net الخاصة بدعم الطلبة الجامعيين لسنة 2019م، على الموقع: <https://universitylifestyle.net/مبادئ-العدل-و-الإنصاف-و-الضوابط-التي-تحكم-تطبيقها-على-المدونة-الالكترونية>

<sup>4</sup> - د. يوسف عطاري، أيمن حمدو، القانون الدولي بين الاستقرار والعدالة، مركز الكتاب الأكاديمي، لسنة 2016، ص44.

والسلام في المجتمعات الإنسانية المختلفة، ويكون ذلك أساساً من خلال إشباع حاجات الناس الأساسية، وإشعارهم بالمساواة، وكرامتهم الإنسانية. إلى جانب ذلك، فإنّ العدالة في توزيع الموارد والثروات، تتطلب من الحكومات وأصحاب القرارات تنفيذ خطوات عمليّة على أرض الواقع تعمل على منع احتكار فئة معيّنة من الناس للجزء الأكبر من الثروات، وعلى رفع المستويات الاقتصادية للأفراد، والأسر، والعائلات<sup>1</sup>.

وعلى الرغم من أن فكرة العدالة هي إحدى مبادئ القانون الطبيعي كمبدأ التفكير السليم وحب الحق وغيرها، فإنها تعد مصادراً فرعية وليست أساسية التطبيق لدى المحاكم المحلية و الدولية، إلا إذا أراد أطراف النزاع الاستناد عليها بدلاً من التشريعات العامة، كما جرى عليه الحال في قضية ( المصائد) عام 1974م بين إنجلترا وأيسلندا التي طبقت فيها محكمة العدل الدولية هذه المبادئ، وتجاهلت تطبيق القاعدة القانونية التي تحكم النزاع، وطلبت من الطرفين المتنازعين "التفاوض بشأن حفظ الثروات البحرية موضوع النزاع واستثمارها بشكل عادل"<sup>2</sup>.

ومن المعروف أن الهدف من النفقات العامة هو تحقيق المنفعة العامة لكافة أفراد المجتمع، ولما كان الغرض الأساسي هو تحقيق الصالح العام، فإن تحمل الأعباء يقع على عاتق الجميع، سواء أكان ذلك في صورة الإيرادات العامة، ومنها الضرائب التي يتحمل الجميع أعباء دفعها، بحيث لا تدفعها فئة دون أخرى، أو أن تخصص النفقة لفئة دون غيرها، وبالتالي فإن الرقابة المالية على كل من الإيرادات والنفقات، تسهم بشكل كبير في تحقيق العدالة الاجتماعية، وتتحقق بذلك أهم المبادئ التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وهي العدالة و الإنصاف في توزيع الثروات، ولعل أحد أسباب بروز الرقابة الشعبية والمتمثلة في السلطة التشريعية هي رقابة الشعب على ثرواته من أدوات التشريعية والرقابية على تنفيذ الميزانية العامة المعتمدة على تحويل إحدى الأجهزة المتخصصة في الرقابة على النفقات العامة، فالمبدأ العام للنفقات العامة، يقرّ بعدم السماح لأي سلطة بأن تحدد نفقة معينة خاصة لفئة معينة، مهما كانت طبيعتها دينية، أو عرقية، أو قبلية وغيرها، ولكن هذه القاعدة لا تخلو من الاستثناءات، فمساعدة الفئات الضعيفة في المجتمع ووضع ميزانية مستقلة خاصة بالبرامج الداعمة للمشاريع الصغرى، أو دعم فئة الأرمال بالمجتمع لا يؤثر سلباً على المبدأ العام للنفقات العامة، فإن الإسهام بشكل كبير في تقريب الفئات

<sup>1</sup> - محمد مروان مقال بعنوان مفهوم العدالة والإنصاف الذي حرر بتاريخ ٤ سبتمبر ٢٠١٦ على الموقع : [https://mawdoo3.com/مفهوم\\_العدالة\\_و\\_الإنصاف](https://mawdoo3.com/مفهوم_العدالة_و_الإنصاف)

<sup>2</sup> - د. حنا عيسى مقال بعنوان القانون يجسد مبادئ العدالة و الإنصاف الذي نشر بتاريخ 9/8/2016م، على الموقع : <https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2016/08/09/412718.html>

الاجتماعية لبعضها، يتم بناء على تشريع صادر من السلطة التشريعية، تفر بهذا الاستثناء وفق آلية رقابية تضبط عمل هذه النفقة.

وللعادلة أنواع، إلا أن ما يهمنا منها هو العدالة والإنصاف في توزيع الثروات، الذي يعد أساساً من أسس العدالة الاجتماعية، فكما جاء في مقولة أرسطو: "إن الشر أنتجته سوء التوزيع"<sup>1</sup>، ومن خلال المقولة السابقة، والتي تمس بشكل كبير هدف من أهداف الرقابة المالية على الإنفاق العام، فإن تحقيق التوزيع العادل يستند على الاستحقاقات المكتسبة وتكافؤ الفرص، وعليه فإن المفهوم من الشر الناتج عن سوء التوزيع هو ما يؤسس إلى الفساد الاقتصادي والمالي بالمجتمع خاصة والدولة عامة.

وذكر الفيلسوف الأمريكي المعاصر جون راولس (1921-2002) في كتابه نظرية العدالة، أن العدالة: "تقوم على قاعدة الإنصاف، وهي قاعدة تقتضي أولاً بحق استفادة كل الأفراد من نفس الحقوق الأساسية على قدم المساواة، كما تقتضي ثانياً بعدم وضع عوائق أمام أولئك الذين سمحت لهم مواهبهم وظروفهم الاجتماعية ببلوغ أعلى المراتب الاقتصادية والاجتماعية (الثروة والسلطة)؛ على أن يفسح المجال أيضاً للذين هم أقل منهم، في إطار تعاون جماعي إرادي، لبلوغ نفس المراتب واقتسام الثروات.

إن العدالة، حسب منظور راولس، قائمة على قاعدة الإنصاف، فهي تقوم على مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات، وعلى مبدأ الإنصاف في الثروة والسلطة.<sup>2</sup>

وأخرج ابن سعد في الطبقات أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه قال لسلمان: «أملك أنا أم خليفة؟» فقال له سلمان: «إن أنت جبيت من أرض المسلمين درهماً أو أقل أو أكثر، ثم وضعته في غير حقه، فأنت ملك غير خليفة! فاستعبر (بكي) عمر»<sup>3</sup>.

وتختلف هذه المبادئ عن غيرها من مصادر القانون بأنها غير مكتوبة، والأجهزة الرقابية النموذجية لا تقتصر على تطبيق القواعد القانونية المكتوبة بصفة عامة، بل تتعدى ذلك إلى مراعاة مبادئ العدل و الإنصاف، باعتبار أن الهدف الأساسي لهذه المبادئ هو حماية المجتمع والحفاظ على حقوقه، فتطبيق النصوص القانونية أحياناً لا يحقق العدالة المطلوبة، فنتولى الأجهزة الرقابية بناء على الشكوى المقدمة توجيه الإدارة للمحافظة على العدالة

<sup>1</sup> - د. ميثم لعبي اسماعيل، المالية العامة مقياضات الكفاءة و العدالة (مدخل النظرية الجزئية ) منشورات دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، 2016، الطبعة الأولى، ص 63

<sup>2</sup> - د. يوسف عطاري، وأيمن يحي حمود القانون الدولي بين الاستقرار والعدالة، بالعلم نرتقي مركز الكتاب الاكاديمي، عمان الأردن، لسنة 2016، ص41

<sup>3</sup> - الإمام عبد السلام ياسين، بمدرسة الإمام المجدد عبدالسلام ياسين في مقتطفاته بدولة القرآن، حول خليفة أنا أم ملك؟ وذلك على الموقع: <https://www.yassine.net/ar/2018/07> خليفة أنا أم ملك.

الاجتماعية، وينص قانون امبودسمان السويدي<sup>1</sup> على: " أن الهدف الرئيسي لإنشاء الأمبودسان في السويد هو ليكون بمثابة وكيل العدل"<sup>2</sup>، و بالتالي فإن الأجهزة الرقابية ملزمة بتحقيق العدالة في سياساتها العامة حتى ولو لم توجد شكوى مقدمة من قبل الجهات العامة و الخاصة. ولا يتحقق ذلك إلا من خلال أشخاص لهم دراية بسائر شؤون الحياة، وبطريقة إدارتها، وبالكيفية التي تُستنهض بها الهمم.

---

<sup>1</sup> - ديوان المظالم أو الأمبودسمان (من النوردية القديمة: umbuðsman وتعني «مفوض الشعب») ديوان يتلقى شكاوى المواطنين ليتعامل معها مباشرةً وبسلطة مستمدة من قائد البلاد، لتفادي مشكلات قد تعرقل معالجة الشكاوى من خلال المؤسسات المختصة في الأصل، فقد ظهرت الكلمة لأول مرة في السويد عام 1809 عندما تضمن الدستور قرارا بتعيين أمبودسمان في السويد التي كانت أول دولة ينشأ بها مثل هذا النظام. ثم امتدت الفكرة بعد ذلك إلى الدول الاسكندنافية ثم انتشرت في كثير من بلدان العالم المختلفة التي أنشأت بدورها مكاتب مماثلة للأمبودسمان، المصدر موقع ([https://ar.wikipedia.org/wiki/ديوان\\_المظالم](https://ar.wikipedia.org/wiki/ديوان_المظالم))

<sup>2</sup> - د. علي حسن عبد الأمير العامري، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية: دراسة مقارنة مرجع سابق، ص 91.



## الفصل الثاني:

### آليات الرقابة المالية على الإنفاق العام

#### تقديم:

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 النفقات العامة، وذلك من خلال وسائل المراجعة والتدقيق في السجلات والدفاتر المحاسبية، بهدف محاربة سبل الفساد المالي، من غش، واختلاس، وتلاعب بالمستندات المالية.

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 مستقبلا، وبالتالي فإن هذه الإحاطة المتواصلة بالنفقات العامة تهدف بشكل كبير إلى تحقيق الغاية الأكبر، وهي صيانة المال العام، وسيره وفقا للقوانين المنظمة له.

وتحقيقا لهذه الغاية، فإن الفقه المالي الحديث، قسّم آليات الرقابة المالية على الإنفاق العام إلى قسمين: أولهما الرقابة الداخلية على الإنفاق العام، والتي تقتصر في تنفيذ رقابتها على إدارات تدرج ضمن الهيكل التنظيمي الإداري بالدولة، وبيان المسؤولين عن هذه الوظيفة، والصلاحيات المخولة لهم من متابعة وإشراف على الالتزامات المالية الصادرة عن الإدارة، ومدى صحة وسلامة إجراءاتها المالية وفقا للتشريعات المحددة والمرسومة لها.

أما الثانية، فتتمثل في الرقابة الخارجية على الإنفاق العام، فهي تأخذ عدة أشكال، منها التشريعية ممثلة في البرلمان، والإدارية ممثلة في هيئة إدارية تختص بالشأن المالي، يطلق عليها اسم (الديوان)، لاستعراض أهم الصلاحيات الممنوحة لها وطبيعة عملها، وتوافق سلطاتها الرقابية مع التشريعات النافذة، وهو ما سنتعرض له تفصيلا في المبحثين الآتيين:

**المبحث الأول :- الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام**

**المبحث الثاني:- الرقابة المالية الخارجية على الإنفاق العام**

## المبحث الأول : الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام

تعد الرقابة الداخلية على الإنفاق العام اللبنة الأولى وحجر الأساس في تطبيق النظام الرقابي على الموازنة العامة في الدولة، ولا سيما إذا ارتبطت هذه الرقابة بأصول وقواعد منظمة وصارمة لتحقيق أهدافها، وبالأخص إذا كانت هذه الرقابة تمارس من أجهزة فنية متخصصة في العمل الرقابي والمحاسبي، حيث يسهل عليها اكتشاف أوجه القصور والخلل في الإنفاق العام وتحديد المخالفات المرتكبة، وتنسيبها إلى مرتكبيها، وكلما كانت هذه الأجهزة مستقلة في ممارسة نشاطها الرقابي مع وجود الحيادية و الشفافية اللازمة، كلما تحققت أهداف هذه الرقابة، خاصة إذا مورست من قبل المراجعين والمراقبين الماليين المتخصصين في الشأن الرقابي وفقا للقوانين المالية السائدة في الدولة، وتكون هذه الرقابة رقابة ملاءمة ومشروعية على الإنفاق العام، فهي رقابة وقائية تحد من تجاوزات الإدارة ومخالفاتها للنظم المتبعة في صرف النفقات العامة، بحيث تمنع المخالفة قبل وقوعها، وفي ذات الوقت تعتبر رقابة ذاتية، تمارسها الإدارة بنفسها على ذاتها، وتقضي على خطورة إهدار المال العام قبل تفاقم خطر إهداره، وقبل ظهور آثاره المالية والاقتصادية الوخيمة على الموازنة العامة للدولة، وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

### المطلب الأول:- مفهوم وخصائص الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام

المطلب الثاني:- آليات عمل الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام و مسؤوليتها المترتبة عليها

### المطلب الأول: مفهوم وخصائص الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام

اختلف علماء الإدارة العامة وفقهاء القانون في تحديد مفهوم الرقابة الداخلية على الإنفاق العام، ولعل هذا الاختلاف مرجعه إلى الهدف الذي يُبتغى من وراء تطبيق الرقابة على الإنفاق، حيث ركز علماء الإدارة العامة على أساليب وطرق و آليات العمل الرقابي، أما فقهاء القانون، فاستندوا في تعريفهم لمفهوم الرقابة المالية الداخلية للإنفاق العام على الأهداف التي يتعين تحقيقها من وراء العمل الرقابي من كشف للمخالفات، وتحديد للمسؤول عنها، وآليات محاسبته قانوناً حفاظاً على المال العام، والحد من إهداره بالمخالفة للوائح والقوانين.

ومن خلال التعريفات المختلفة للرقابة الداخلية على الإنفاق العام، نستطيع أن نقف على أهم خصائص الرقابة الداخلية ومزاياها، ونتناول ذلك بالتفصيل على النحو الآتي:

## الفرع الأول :- تعريف الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام

تناول الفقه المالي الحديث تعريف الرقابة الداخلية للإنفاق العام من عدة جوانب، الجانب الأول تبناه علماء الإدارة، والثاني فقهاء القانون، وسنتعرض لذلك تفصيلاً على النحو الآتي:

### أولاً:- تعريف الرقابة المالية الداخلية لدى علماء الإدارة

ولتحديد مفهوم الرقابة الداخلية على الإنفاق العام لدى علماء الإدارة، يرى الدكتور عوف محمود الكفراوي أن الرقابة الداخلية هي: " مجموعة الوسائل والإجراءات التي تساعد على تقليل احتمالات الأخطاء والغش، بالإضافة إلى حماية النقدية والأصول الأخرى، ويتمثل هذا التطور في النظر إلى الرقابة الداخلية على أنها مجموعة من الوسائل، تتبناها المنظمة لحماية النقدية والأصول الأخرى، وكذلك لضمان الدقة الحسابية للعمليات المثبتة بالدفاتر، وفي هذه المرحلة أطلق المحاسبون على الرقابة الداخلية إصلاح الضبط الداخلي"، ووفقاً لهذا التعريف، فالرقابة الداخلية تُسهم في تقليل احتمالية التعرض للأخطاء، وحماية الأموال النقدية، وتُدقق في العمليات الحسابية، إلا أن هذا التعريف أغفل آلية الرقابة الداخلية والصفات التي يتميز بها هذا النوع من الرقابة، مركزاً في مفهومه على إصلاح الضبط الداخلي للهيئات الإدارية.

ووصف مجموعة من الباحثين مفهوم الرقابة الداخلية بأنها: " الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية على الوحدات التابعة لها، ويمكن تسميتها بالرقابة الذاتية نظراً لأن السلطة القائمة بالتنفيذ والمشرفة عليه هي التي تقوم بعملية الرقابة، ومن أمثلة هذا النوع: (رقابة داخلية على مستوى الوحدة الاقتصادية)، وتمارس من تنظيم أعلى نظم الوحدات الاقتصادية الصغيرة، كرقابة المركز الرئيسي على الفروع، ورقابة الفروع على المكاتب والإدارات التابعة لها، أو رقابة القطاعات العامة على القطاعات الفرعية التابعة لها"، ومن هذا المنطلق الذي يجعل لنا مفهوم الرقابة الداخلية أساساً للرقابة الفوقية أو الرئاسية، أي ما يطلق عليه رقابة الرئيس على المرؤوس داخل الوحدة الإدارية، وبالتالي فإن هذا المفهوم يبين جانباً مهماً من هذه الرقابة، وأغفل الجانب الآخر، المتمثل في خصائص هذه الرقابة، كاتسامها بالدقة، والسرعة، وإحاطة المكاتب الموازية بالعمليات المالية وإشراكها فيها، وتسهيل العمليات الرقابية على الرقابة الخارجية، فهذه الخصائص تعد مهمة لوضع مفهوم أكثر دقة للرقابة الداخلية على الإنفاق العام.

1 - د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق مرجع سابق، ص60.

2 - د. محمد أحمد معتوق، ود. سعد حسن الغديوي، و د. الغزالي ضو اسديره، الرقابة على المال والأعمال مطبعة دار الحكمة، الطبعة الأولى، القاهرة، بجمهورية مصر العربية، لسنة 2016م، ص59.

وقد عرّف أ. نعيم حسني دهمش الرقابة الداخلية على الإنفاق العام بأنها: "خطة التنظيم وجمع الطرق والمقاييس التي يتبناها التنظيم الإداري بغرض حماية موجوداتها وضبط دقة البيانات المالية، ومدى الاعتماد عليها والوثوق بها وزيادة الكفاءة الانتاجية، وتشجيع العاملين على الالتزام بالسياسات الإدارية المحددة مقدماً"<sup>1</sup>، ولعل هذا المفهوم، قد اقترب كثيراً من المفهوم الذي سنضعه لتحديد مفهوم الرقابة الداخلية على الإنفاق العام لاعتبارات كثيرة، أهمها وضع الخطط، والطرق، والمقاييس، لحماية وضبط البيانات المالية داخل الوحدة الإدارية، وإلزام العاملين باتباعها.

وفي ذات السياق فقد وضعت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي) مفهوماً موسعاً للرقابة الداخلية على الإنفاق العام باعتبارها: "أداة إدارية تُستخدم لتوفير تأكيدات معقولة حول تحقيق الإدارة لأهدافها"<sup>2</sup>، ويبين لنا هذا المفهوم بوجه عام مدى تحقيق الإدارة لالتزاماتها بحجج وتأكيدات دقيقة من خلال أدواتها الإدارية، وهو بذلك يعطي مفهوماً عاماً، يشكل جانبين من الرقابة الداخلية الإدارية والمالية، كما عرّفت التدقيق الداخلي بأنه: "الوسيلة الوظيفية التي يتلقى المدراء في منشأة ما بواسطتها تأكيداً من مصادر داخلية بأن العمليات التي هم مسؤولون عنها تعمل بطريقة من شأنها تقليل احتمالية حدوث خطأ أو ممارسات غير ذات كفاءة أو اقتصاد أو تحايل"<sup>3</sup>.

ونختم بمفهوم الرقابة الداخلية الذي أصدره المعهد الأمريكي للمحاسبين<sup>4</sup> سنة 1949م<sup>5</sup>، معرّفاً به على النحو التالي: "ينطوي نظام الرقابة الداخلية على الخطة التنظيمية، وجميع الطرق والمقاييس المتناسقة، التي تتبناها المنظمة لحماية أصولها، وفحص دقة البيانات المحاسبية، ودرجة الاعتماد عليها، والارتقاء بالكفاءة الانتاجية، وتشجيع الالتزام بما تقضي به السياسات الإدارية الموضوعة"<sup>6</sup>، ويفهم من النص السابق ارتكاز هذه الرقابة في جانبها المالي وفقاً لتحليل

<sup>1</sup> - أ. نعيم حسني دهمش، الرقابة المالية العليا (الحكومية)، معهد الإدارة العامة، عمان، 1993م، ص4  
<sup>2</sup> - الرقابة الداخلية توفير الأساس للمساءلة الحكومية: مقدمة حول الرقابة الداخلية للمدراء في المؤسسات الحكومية، معيار الانتوساي GOV9120 تصدر المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (ISSAI) من قبل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي) للمزيد من المعلومات يرجى زيارة الموقع التالي: [WWW.ISSAI.ORG](http://WWW.ISSAI.ORG) ص1.  
<sup>3</sup> - بحث بعنوان "التنسيق والتعاون بين الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة والمدققين الداخليين في القطاع العام"، تصدر المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI) للمزيد من المعلومات يرجى زيارة الموقع [WWW.ISSAI.ORG](http://WWW.ISSAI.ORG) ص4

<sup>4</sup> - يعرف المعهد الأمريكي للمحاسبين بأنه منظمة مهنية غير ربحية تضم مجموعة من المحاسبين المعتمدين في الولايات المتحدة، ووجد هذا المعهد في عام 1887م، ويضمن حماية مهنة المحاسبة في أنحاء العالم وتزيد أكثر من 37000 عضو بالموارد والمعلومات لتقديم خدمات بأفضل المعايير المهنية يمثل أعضاء هذا المعهد الأمريكي جميع المهنيين في قطاعات الأعمال والصناعة والممارسات العامة والحكومة والتعليم، المصدر في الرابط: <https://www.meemapps.com/term/american-institute-of-certified-public-accountants-aicpa>

<sup>5</sup> - د. فتحي محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبين في الرقابة وتأثيره في الإجراءات التأديبية (دراسة تطبيقية)، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية بجمهورية مصر العربية، 2014م، ص58.

<sup>6</sup> - د. عوف محمود الكفراوي الرقابة المالية النظرية والتطبيق مرجع سابق ص61

الباحث على عناصر مهمة كفحص دقة البيانات المحاسبية وبيان الخطة التنظيمية، ودراسة درجة نجاحها، وأثرها على الناتج المحلي، وكذلك التأكد من التزام الجهات بالسياسات الموضوعية، وبالتالي فإن هذه العناصر تعد مهمة وأساسية، إلا أن الباحث قد اعتبر المفهوم السابق مفهوما عاما، لم يشر فيه صاحبه إلى الأداة الفاعلة في الرقابة الداخلية بصفة خاصة.

### ثانياً:- تعريف الرقابة المالية الداخلية لدى فقهاء القانون

عرّفت المنظمة الدولية للأجهزة الرقابية العليا (أنتوساي) في توصيتها رقم (46) من بيان سيدني سنة 1986م، الرقابة الداخلية بأنها: "النظام الكلي للرقابة المالية أو غيرها من أنواع الرقابة بما تشمله من هيكل تنظيمي وأساليب وإجراءات ورقابة مالية داخلية أنشأتها الإدارة ضمن أهدافها المحددة للمساعدة في عملية القيام بإدارة أعمال المشروع بأسلوب منظم واقتصادي فعال وكفاء، بحيث يتضمن الالتزام بسياسات الإدارة ويؤمن دقة وكمال السجلات الحاسبية، وتقديم معلومات إدارية ومالية موثقة في حينها"<sup>1</sup>، وبذلك بينت المنظمة الدولية (الأنتوساي) أن الرقابة الداخلية هي نظام متكامل، يجمع الهيكل التنظيمي، والإجراءات، والأساليب، بهدف التأكد من كمال السجلات الحاسبية والتدقيق الإداري والمالي، وقد اعتبر الباحث ذلك مفهوما شاملا للرقابة الداخلية، ولا يرى اختلافا كبيرا في المفهوم، ولكنه يرى بأن صاحب المفهوم قد أغفل الشخص المكلف والمعني بمهمة الرقابة.

وأوضح الأستاذ أحمد نوري أشرم في تعريفه للرقابة الداخلية بشكل عام أن: "إدارة أية منشأة يترتب عليها مسؤولية أساسية تكمن في تأدية مهامها الخاصة بطريقة معينة ودرجة من الكفاءة والفتنة، بحيث تسمح لها بتخفيض حاجتها إلى الرقابة الخارجية المستقلة إلى الحد الأدنى"<sup>2</sup>، وهو بذلك ربط مبدأ المسؤولية في تأدية الإدارة لمهامها بقدرتها على تخفيف عبء العمل على الرقابة الخارجية. أما الدكتور أحمد مصطفى صبيح، فعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها: "نشاط تقييمي مستقل داخل المنظمة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بهدف خدمة الإدارة"<sup>3</sup>، وهو لا يبتعد عن غيره من المفاهيم إلا من ناحية الاستقلال، ولكنه لم يوضح طبيعة الاستقلال الذي تتمتع به هذه الأداة داخل الإدارة.

<sup>1</sup> - د. عوف محمود الكفراوي الرقابة المالية النظرية والتطبيق مرجع سابق ص 63، 62.

<sup>2</sup> - أ. أحمد نوري أشرم، الرقابة الداخلية في سوريا من الناحيتين العلمية والتطبيقية، رسالة ماجستير، جامعة حلب، حلب، بالجمهورية السورية، سنة 1988، ص 134.

<sup>3</sup> - د. أحمد مصطفى صبيح الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري الطبعة الأولى بمركز الدراسات العربية بجمهورية مصر العربية لسنة 2016م، ص 328.

ومن خلال سرد الباحث للمفاهيم السابقة استنتج مفهومًا خاصًا مبينًا فيه خصائص الرقابة الداخلية التي استنبطها من تلك المفاهيم، واعتبر الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام بأنها: إحدى أدوات الرقابة المالية المتمتعة بالاستقلال النسبي ماليًا وإداريًا، وأنها تتبع أعلى سلطة هرمية في الإدارات، سواء في رئاسة الوزراء، أو الوزارات، أو الهيئات بمكاتب داخل دواوينها الإدارية، ويتولى تنفيذها موظفٌ عام مختص، يتسم بالقرب من مصدر اتخاذ القرار المالي، وكذلك يتسم بالسرعة والتنظيم في العمليات الحسابية، والتأكد من صحتها، والتنسيق بينها وبين باقي الإدارات الأخرى، وله اطلاع أكبر بالبيئة المحيطة بالنفقات العامة داخل الهياكل التنظيمية الإدارية، وتستخدم هذه الرقابة في تحقيق عملها أساليب الرقابة السابقة والمصاحبة على النفقات العامة داخل الهياكل التنظيمية للإدارة.

#### **الفرع الثاني :- خصائص ومزايا الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام**

بعد أن تطرقنا إلى تحديد مفهوم الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام لدى علماء الإدارة وفقهاء القانون، والذي استنتج منه الباحث مفهومًا خاصًا به أورده في خاتمة الفرع السابق، فإنه كان لزامًا عليه ذكر أهم خصائصها ومزاياها، وذلك على النحو الآتي:

#### **أولاً:- أنها تركز على طبيعة الموظف العام المختص بالجانب المالي**

تعد صفة الموظف العام المختص بالجانب المالي من أهم الخصائص التي تركز عليها الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام، وذلك لتمييز الموظفين العاديين عن غيرهم من الأشخاص ذوي المجالات المختلفة في الدولة، فقد أوضح المشرع الليبي في المادة الثانية من القانون رقم (2) لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية مفهومًا عامًا للموظف العام، جاء في نصه الآتي: " كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان أو المؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشآت التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات وكذلك المنشآت التي طبقت بشأنها مقولة شركاء لا أجراء، سواء كان عضواً أو موظفاً أو منتجاً أو عاملاً، دائماً أو مؤقتاً، بمقابل أو بدون مقابل، ويدخل في ذلك محررو العقود والمحكمون والخبراء والمترجمون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم"، وإشارة إلى الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي المؤقت قد عدل المصطلحات الإدارية بحيث أصبحت من اللجان الشعبية والمؤتمرات الشعبية إلى الحكومة والمجلس الوطني الانتقالي ومن الجماهيرية العربية الشعبية الاشتراكية العظمى إلى دولة ليبيا وفقاً لنص المادة (35) والتي بينت

الآتي: "يستمر العمل بجميع الأحكام المقررة في التشريعات القائمة، فيما لا يتعارض مع أحكام هذا الإعلان إلى أن يصدر ما يُعدلها أو يُلغئها. وكل إشارة في هذه التشريعات إلى ما سُمِّي بـ (المؤتمرات الشعبية) أو (مؤتمر الشعب العام) تعتبر إشارة إلى المجلس الوطني الانتقالي المؤقت أو المؤتمر الوطني العام، وكل إشارة إلى ما سُمِّي بـ (اللجنة الشعبية العامة) أو (اللجان الشعبية) تعتبر إشارة إلى المكتب التنفيذي أو أعضاء المكتب التنفيذي أو الحكومة أو أعضاء الحكومة كل في حدود اختصاصه، وكل إشارة إلى (الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى) تعتبر إشارة إلى (ليبيا)"<sup>1</sup>

وعرف القانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن إصدار علاقات العمل في المادة (5) الوظيفة بأنها: "مجموعة من الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات والصلاحيات التي لها رقم بملك الوحدة الإدارية" وعرفت ذات المادة الموظف بأنه: "كل من يشغل إحدى الوظائف بملك الوحدة الإدارية"، وذكر المحامي مصطفى سالم كشلاف في كتابه حول الجرائم الاقتصادية في ليبيا: "أن الموظفين العموميين هم الدعامة الكبرى التي يقوم عليها بناء الدولة، والأمناء على المصلحة العامة، وإليهم يعود الفضل في صلاح الأداة الحكومية إذا أدوا واجبهم على وجه حسن، كما تقع عليهم تبعة فساد هذه الأداة إذا قصرُوا أو أهملوا في القيام بواجباتهم، لذلك أجمعت تشريعات الدول على تقرير أحكام اختصت فيها الموظفين العموميين ببعض القيود، ورتبت على مخالفتها عقوبات مختلفة في الشدة باختلاف الضرر الذي تحدثه أو قد تلحقه بالمصلحة العامة"<sup>2</sup>، ومن خلال النصوص السابقة التي بينت صفة الموظف العام، فإن هذه الصفة ليست كافية لتولي مهمة الرقابة المالية على الإنفاق العام، إلا أن المشرع الليبي حدد طبيعة الموظف المختص بالرقابة المالية، فجاء في نص المادة (1) من قانون النظام المالي للدولة الليبية الآتي:

"يختص وزير المالية بما يأتي:

1- الإشراف على إيرادات الدولة ومصروفاتها، و على كافة شؤون الخزانة العامة، ومراقبة دخلها و الإنفاق منها بما يكفل صيانة أموال الدولة ومخزوناتا وحسن إدارتها"،

واستنادا على نص المادة السابقة الذي بيّن صفة الموظف العام الأول المختص بالرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام، والذي تنطبق عليه هذه الصفة "وزير المالية" وبينت المادة (18) من ذات القانون الأشخاص الساهرين و معاونين على حماية المال العام على النحو الآتي:

<sup>1</sup> - الإعلان الدستوري لسنة 2011- مع تعديلاته الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي المؤقت، بنغازي في 3 رمضان 1432 هجرية الموافق 2011/08/03 ميلادية.

<sup>2</sup> - المحامي مصطفى سالم كشلاف الجرائم الاقتصادية في ليبيا الطبعة الأولى لدار الكتب الوطنية بنغازي، لسنة 1993م ليبيا، ص98.

"يكون لكل وزارة مراقب مالي وعدد كافٍ من المساعدين يختارون بقرار من الوزير المختص، ويختص المراقب المالي ومساعدته بإمسك السجلات الحسابية وحفظها وفقا لأحكام القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه، وعليهم اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحفظ الأموال الحكومية، والمخزونات العامة و غيرها من الأشياء ذات القيمة والتبليغ فورا عن أي فُقْد أو ضياع فيها فور اكتشافه، وتنظم اللائحة التنفيذية مهام المراقبين الماليين، ومساعدتهم وتبين واجباتهم".

وبما أن هذه المسؤولية لا يمكن للمراقب المالي وحده تحملها ومتابعتها، كان لزاما وجود مساعدين له، وبالتالي جاء نص المادة (25) من لائحة الميزانية و الحسابات و المخازن على النحو الآتي: "على مساعد المراقب المالي موافاة المراقب بتقرير دوري كل شهر بعد اعتماده من رئيس المصلحة، بما تم تحصيله من إيرادات، وما جرى إنفاقه من مصروفات، وذلك على النموذج م م\ 7 للإيرادات والنموذج م م\ 8 للمصروفات"، ونستنتج من النصوص السابقة أن الموظف الرئيسي المكلف بالرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام هو وزير المالية، وهو أيضا، يصدر قرارا بتكليف المراقبين الماليين ومساعدتهم لمراقبة النفقات العامة لدى الجهات العامة، ولكن ما يلاحظ في القانون رقم (114) لسنة 1970م بتعديل بعض أحكام قانون النظام المالي للدولة في المادة (2) هو وجود استقلال نسبي للمراقبين الماليين عن الجهات المكلفة بالرقابة المالية عليها، فقد نص القرار رقم ( 68 ) لسنة 2012 م. بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي، واختصاصات وزارة المالية، وتنظيم جهازها الإداري في المادة (5) على الآتي: "يتكون الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري بوزارة المالية التقسيمات التنظيمية التالية" وقد ذكرت المادة عددا من الإدارات والتي يهمنها منها الآتي: " إدارة المراقبين الماليين". وهو ما يعني تبعية المراقبين الماليين لوزارة المالية وليست للجهات الإدارية العاملين بها على نحو ما سنبينه لاحقا<sup>1</sup>.

### ثانيا: - وجود استقلال نسبي (شبه خارجية) عن الإدارات المكلفة بمراقبة الإنفاق

إنّ انعدام مبدأ الاستقلال لدى الأدوات الرقابية لن يمكنها من القيام باختصاصاتها بصورة موضوعية، وهو من أكبر العيوب التي تعترى الرقابة الداخلية على الإنفاق، ولكن هذا العيب ووجهةً باستقلال وظيفي وتنظيمي، وهو ما تم تعديله بالقانون رقم (114) لسنة 1970م، بشأن تعديل بعض أحكام قانون النظام المالي للدولة بمادته الأولى على الآتي: "يستبدل بنص المادة (18) من قانون النظام المالي للدولة المشار إليه النص الآتي: "يكون لكل وزارة مراقب مالي

<sup>1</sup> - للمزيد يرجى الاطلاع على المقال بعنوان الفرق بين الرقابة الداخلية والمراجعة الداخلية على صفحة جروب معرفة المحاسبة المهتمة بالمعلومات المحاسبية، بتاريخ، ٤ ديسمبر ٢٠١٢ على الرابط:  
<https://www.facebook.com/groupmarafatalmohaspa/posts/487705321290455>



وعدد كاف من المساعدين يختارهم وزير الخزانة من بين موظفي وزارته، ويكونون تابعين لوزارة الخزانة ومسؤولين أمامها عن القيام بأعمال وظائفهم ويختص المراقب المالي ومساعدوه بإمسك السجلات الحسابية وحفظها وفقاً لأحكام هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه، وعليهم اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحفظ الأموال الحكومية والمخزونات العامة وغيرها من الأشياء ذات القيمة والتبليغ فوراً عن أي فقد أو ضياع فيها فور اكتشافه".

وأضافت المادة الثانية من القانون السابق الذكر الآتي: "يعتبر المراقبون الماليون الحاليون ومساعدوهم بالوزارات و المصالح و الإدارات العامة منقولين إلى وزارة الخزانة كل بدرجة ومرتبه الحاليين، وتنقل درجاتهم ومخصصاتهم المالية من كوار وميزانيات الوزارات والمصالح و الإدارات العامة التابعين لها حالياً إلى كادر وميزانية وزارة الخزانة".

وبالتالي فإن تعديل القانون رقم (114) لسنة 1970م حقق استقلالاً نسبياً (شبه خارجية) ووظيفة لعمل المراقبين الماليين من الناحية الإدارية، فيما يتعلق بدرجاتهم، وتعيينهم، وتأديبهم، ومالياً من ناحية صرف مرتباتهم، وعلاواتهم السنوية، وفقاً لأحكام التشريعات المالية، أما علاقة المراقب المالي بالجهة التي يمارس فيها مهامه، فهي علاقة فنية، رقابية، إجرائية، تتمثل في التحقق من أن الإنفاق سار وفق البنود المرصودة لها، والحسابات المعدة لأجلها.

### ثالثاً:- الرقابة المالية الداخلية تدخل في الهيكل التنظيمي للإدارة

إن وجود مكتب خاص للرقابة الداخلية ضمن الهيكل التنظيمي للإدارة، يحدد الصلاحيات الملقاة على عاتق كل موظف يتولى مهمة الرقابة الداخلية على الإنفاق العام، وإن تطوير هذا المكتب من كفاءات وظيفية، وتشريعات مساندة للتطور، وتقنيات حديثة، أمر لا بد منه في ظل وجود مشاريع كبرى، يتعذر إحداث رقابة داخلية عليها عن طريق الرقابة التقليدية<sup>1</sup>، والتي تجاوزتها الإدارة المالية الحديثة من خلال وجود إدارات فرعية متعددة. ويجب أن تراعى عند صياغة الهيكل التنظيمي المرنة، والدقة، والتنظيم، لمواجهة التغيرات التي تطرأ على الحياة العملية للإدارة<sup>2</sup>.

كما إن دمج الرقابة الداخلية ضمن الهيكل التنظيمي للإدارة سواء أكانت داخل مجلس الوزراء، أو الوزارات أو الهيئات الإدارية، فإنها تسهم بشكل كبير في تحقيق رقابة فعالة، ودقة أكبر من الرقابة الخارجية، وذلك باعتبار أن الرقابة الداخلية أكثر مواكبة في تنفيذ النشاط المالي

<sup>1</sup> - أ. حامد نور الدين مريم عمارة، التدقيق الداخلي للتبينات في المؤسسات الاقتصادية، دار زهران، المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، لسنة 2016م، ص13

<sup>2</sup> - الهياكل التنظيمية للإدارات والوزارات ومنها الهيكل التنظيمي لوزارة المالية، والهيكل التنظيمي لوزارة الحكم المحلي، والهيكل التنظيمي لوزارة التخطيط الخ.

للإدارة من الرقابة الخارجية، ومصاحبة له قبل تنفيذ الالتزام المالي وحينه<sup>1</sup>، وبذلك تعد الرقابة الداخلية أسرع وأكثر ملائمة مع طبيعة نشاط الإدارة وحجم المسؤوليات الملقاة عليها من الرقابة التقليدية، لذلك يوجد في كافة الوزارات و الإدارات الحكومية مكتب للمراقب المالي ومساعدته، ليتولى العمل الرقابي على الإدارات و الأقسام المالية بالوحدات الإدارية المختلفة.

#### رابعاً: الرقابة المالية الداخلية رقابة تنظيمية ومحاسبية.

إنّ أهم قاعدة تنسم بها الرقابة الداخلية أنها رقابة سابقة ومصاحبة للنشاط المالي للإدارة، وذلك لشمولية إدراك المكلفين بالرقابة للأوضاع الاقتصادية التي سايرت الإدارة، وتعد الإجراءات التنظيمية والمحاسبية للرقابة الداخلية على الإنفاق العام من أهم الخصائص التي تتميز بها الرقابة الداخلية، فالمراجع الداخلي عادة ما يُعدُّ الخطط اللازمة لجمع الأدلة ومراجعتها، وذلك تخوفاً من نقطيتين مهمتين: الأولى تتمثل في مخاطر وجود أخطاء جوهرية في السجلات المحاسبية، ممثلة في عدم صحة وسلامة البيانات المحاسبية، والثانية هي عدم قدرة المراجعين على اكتشاف تلك الأخطاء، فمخاطر ضعف التنظيم المحاسبي في الرقابة الداخلية على الإنفاق، يؤدي إلى ضعف العمليات المالية بالجهاز الإداري ويُقيّد تنفيذ الأعمال والأنشطة التي أنشئت من أجلها.

ومن النتائج العملية لضعف أداء الرقابة الداخلية المتعددة نذكر الآتي:

- ضعف النظام المحاسبي سيؤدي إلى ضياع أصول المنشآت، وتعرضها للتلف، وتواطئ بعض الموظفين في القيام بالتلاعب، وإخفاء بعض الأخطاء.
- ضعف النظام المحاسبي يؤدي إلى تداخل وتضارب بين الاختصاصات، وضعف النشاط الانتاجي المطلوب، الذي سينعكس بدوره على تحقيق الأهداف المخططة.
- ضعف النظام المحاسبي سيؤدي إلى بروز خلل في صحة وسلامة البيانات المحاسبية، وعدم مشروعيتها أحياناً، لعدم كفاية المستندات المطلوبة، وتعرضها لحالات التزوير، والغش، وانعدام تطبيق أحكام القوانين السارية المفعول بالإدارة<sup>2</sup>.

إن هذه التجاوزات السابقة الذكر، تهدد عمل الإدارات، وتمنعها من تحقيق أهدافها، وتسهل عوامل الفساد الإداري والمالي، وبالتالي فإن دعم الرقابة التنظيمية المحاسبية للرقابة الداخلية على الإنفاق العام، يُعزز قدرة الإدارة المحاسبية، ويقلل احتمالية وجود الأخطاء والمخالفات.

<sup>1</sup> - د. عبد الوهاب عبدالقدوس الوشلي الرقابة العليا على المال العام (دراسة مقارنة) مرجع سابق، ص73 وبعدها.  
<sup>2</sup> - د. عوف محمود الكفراوي الرقابة المالية النظرية والتطبيق مرجع سابق ص65.

### خامسا:- أنها رقابة رئاسية تعتمد على التسلسل الوظيفي للإدارة.

تعرف الرقابة الرئاسية بأنها الرقابة التي يمارسها أعلى موظف في السلم الإداري على باقي موظفي الإدارة داخل الهيئة الإدارية، ويتم بمقتضاها إصدار أوامر وتوجيهات لهم وفقا للصلاحيات المخولة له، والمدرجة في قانون العلاقات الوظيفية، وتعد أحد ركائز الإدارة المركزية على أساس التدرج الإداري، وهي بذلك تمنح حرية وحقّ مراقبة المرؤوسين من قبل رئيسهم، باعتبار أن هذا الأخير هو المسؤول عن إدارة المرفق العام، وقد تبين ذلك في الدساتير العربية التي نص بعضها على الآتي: "الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، وعليه أن يعرض على رئيس الوزراء أية مسألة خارجة عن اختصاصه"<sup>1</sup>، وعرّف دوز ديبريه الرقابة الرئاسية بأنها: "السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كليا أو جزئيا أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعيه المباشرين"<sup>2</sup>.

وعرف الأستاذ سعيد حمدين ببحته في مكتبة البحوث القانونية السلطة الرئاسية بأنها: "مجموعة من الاختصاصات، يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع"<sup>3</sup>. وتضيف هذه المكتبة ما نصّه: "وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس، وإنما هي اختصاص، يمنحه القانون رعايةً للمصلحة العامة، وحسن سير المرفق العام"<sup>4</sup>، وأما في شأن الرقابة المالية الرئاسية على الإنفاق العام، فنصت التشريعات المالية الليبية على مبدأ احترام التسلسل الإداري فيما يخص التصرفات المالية، حيث حددت المادة الأولى من القانون المالي للدولة الليبية لوزير المالية اختصاص الرقابة المالية على الإنفاق العام، وله حق تكليف مراقبين ماليين ومساعدتهم، للقيام بالعمل الرقابي، وفقا لنص المادة (18) من القانون المالي للدولة الليبية.

كما نصت لائحة الميزانية والحسابات والمخازن في المادة (25): "على مساعد المراقب المالي موافاة المراقب بتقرير دوري كل شهر بعد اعتماده من رئيس المصلحة، بما تم تحصيله من إيرادات، وما جرى إنفاقه من مصروفات، وذلك على النموذج م 7 للإيرادات والنموذج م 8 للمصروفات.

<sup>1</sup> - الدستور الأردني المادة (47).

<sup>2</sup> - عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة ص348.

<sup>3</sup> - راجع البحث حول النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية على مكتبة البحوث القانونية للأستاذ سعيد حمدين، على الرابط: <https://www.facebook.com/sisousamm/posts/2047953275482024>

<sup>4</sup> - د. حسين عبدالعالم محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي الاسكندرية مصر بدون ط، لسنة 2004، ص121.

وعلى المراقب المالي أن يعد تقريراً شهرياً عن أعمال الوزارة، وأن يوافق به وزارة المالية بعد اعتماده من وكيل الوزارة في موعد لا يجاوز نهاية الشهر التالي".

ومن خلال النصوص السابقة رأينا التوصيف الوظيفي للمسؤول على الرقابة المالية على الإنفاق العام من أعلى السلم الوظيفي المكلف بالرقابة المالية الداخلية على الإنفاق إلى أقل موظف وهو مساعد المراقب المالي، كما تتولى إدارة المراقبين الماليين بوزارة المالية مهمة اقتراح أسماء المراقبين، والتفتيش عنهم، ومتابعتهم بما يضمن حسن سير النفقات العامة، وبما يتماشى مع التشريعات المالية بالدولة، كما جاء في نص القرار رقم ( 68 ) لسنة 2012 م. باعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة المالية وتنظيم جهازها الإداري في المادة (11) على الآتي :

"تختص إدارة المراقبين الماليين بما يلي :

- (1) اقتراح تسمية المراقبين الماليين ومساعدتهم في الداخل والخارج وفقاً للتشريعات النافذة .
- (2) التفتيش على المراقبين الماليين ومتابعتهم بما يضمن حسن أداء وتنفيذ التشريعات المالية، والتأكد من قيامهم بالمهام المسندة إليهم من مسك السجلات المحاسبية وحفظها بما يتفق وقانون النظام المالي للدولة واللوائح الصادرة بمقتضاه والتنبيه عن أي قصور أو تقصير أو مخالفات للقانون في أدائهم لواجباتهم...".

#### سادساً:- الرقابة المالية الداخلية تتمتع بتقييم أكبر في الأداء الإداري والمالي

تُعرف الرقابة الداخلية على الإنفاق العام بأنها رقابة تقوم على أساس رقابة ذاتية للإدارة نفسها، وعلى مدى تطبيق وحداتها لأحكام القانون، ونظراً لاعتبار أن هذا النوع من الرقابة يكون أكثر تغلغلاً وتعمقاً في صميم الأنشطة الإدارية بالهيئة، فإنه يهدف إلى ضمان سلامة العمل الإداري والمالي، وتجنب الأخطاء الإدارية، ومنع انحرافها، وتحديد أسبابها، ووسائل تلافيها. ولتحقيق هذه النتائج السابقة، فإن الأمر استوجب وجود رقابة داخلية تضبط إيقاع العمل داخل الهيئة، والسيطرة عليه وسهولة اكتشاف مواطن الخطأ وإصلاحها، وذلك انطلاقاً من: "أن الانحراف الإداري هو عرض تفرزه التأثيرات المترابطة لعدد من الأوضاع الخاطئة التي أبرزها غياب القيم، وضعف حساسية الضمير الوطني للأفراد، وافتقار النوازع الأخلاقية التي تردع

الفرد عن الانحراف وتغريه بعدم التماذي فيه، وقد أطلقت عليه قوانين مجلس الدولة إساءة استعمال السلطة<sup>1</sup>.

ولعل أداة الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام تكمن في الدور المهم لما يسمى بـ" المراجعة الداخلية" داخل الهيئات الإدارية والوزارات، فهذه الأداة غالباً ما تكون في شكل مكتب يسمى بـ"بمكتب المراجعة الداخلية" داخل الوزارات، أو "وحدة المراجعة الداخلية" داخل الهيئات الإدارية، ونظراً لأهمية الدور الذي تلعبه هذه الأداة، فهي دائماً ما تكون متصلة برئيس الهيئة بشكل مباشر، وبالتالي فإن أي تصرفات تقوم بها الإدارة سواء بشقيها الإداري والمالي، يجب أن تمر على هذه الأداة، سواء أكانت تقارير دورية خاصة موجهة لرئيس الهيئة أو أن تصدر عنها، وهي موجهة إلى أعلى سلطة الهرم التنفيذية.

كما أن الرقابة الخارجية تستفيد بشكل كبير من دور هذه الأداة في التقليل من أتعاب التمحيص والفحص عن التصرفات الإدارية والمالية بالهيئة، وهذا ما بينه قرار مجلس الوزراء بالحكومة الليبية المؤقتة رقم (133) لسنة 2014م، بشأن تحديد اختصاصات وزارة الحكم المحلي، وتنظيم جهازها الإداري في مادته (15) الذي بين فيه اختصاصات مكتب المراجعة الداخلية، وكذلك ما نص عليه قرار رقم ( 68 ) لسنة 2012 م في شأن اعتماد الهيكل التنظيمي، واختصاصات وزارة المالية وتنظيم جهازها الإداري في مادته رقم (15) على اختصاص ذات المكتب، وسنتناوله تفصيلاً عند تعرض الباحث لمهام مكتب المراجعة الداخلية في المطلب الثاني من هذا المبحث.

### **المطلب الثاني: آليات عمل الرقابة المالية الداخلية والمسؤولية المترتبة عليها**

تعتمد آليات الرقابة الداخلية وفقاً للقوانين و اللوائح المالية على دور المراجع المالي الداخلي في الهيئة الإدارية، حيث يمارس اختصاصاته ومهامه المنصوص عليها في القوانين واللوائح المالية، وفقاً للضوابط و القواعد المتعارف عليها في العمل الرقابي، ويأتي من بعده اختصاص المراقب المالي في نفس الهيئة الإدارية، وهو الشخص المكلف من قبل وزارة المالية للقيام بالعمل الرقابي بعد انتهاء دور عمل المراجع الداخلي، وذلك لإحكام الرقابة الداخلية، وفقاً للمهام المخولة له في التشريعات المالية النافذة، بحيث يرصد أي تقصير من المراجع أو المراقب المالي أثناء قيامه بالمهام الرقابية، أو ارتكابه لأخطاء أو مخالفات قانونية، يتعرض بسببها

<sup>1</sup> - د. حسين عبدالعال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي الاسكندرية جمهورية مصر العربية، بدون ط، لسنة 2004، ص93.

للمسؤولية التأديبية والجنائية المنصوص عليها في القوانين و اللوائح النافذة، وهو ما سنتناوله تفصيلا على النحو التالي:

### الفرع الأول: الأداة التنفيذية في الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام

من خلال استقراء للمفاهيم السابقة، وذكر أهم العناصر والخصائص التي تمتاز بها الرقابة الداخلية على الإنفاق العام، فإن الأداة التنفيذية لهذا النوع من الرقابة، يكمن في عنصرين وهما: المراجع الداخلي والمراقب المالي، وفي هذا الفرع سنتحدث باختصار عن كل من هذين العنصرين، وطرق شغلها لوظائفها على النحو التالي:

#### أولاً:- المراجعة الداخلية:

عرف معهد المدققين الداخليين الأمريكي طبقاً لنشرة سنة 1997 المراجعة الداخلية بصفة عامة بأنها: "نشاط نوعي واستشاري وموضوعي مستقل داخل المؤسسة مصمم لمراقبة وتحسين إنجاز هذه الأهداف من خلال التحقق من اتباع السياسات، والخطط، والإجراءات الموضوعية، واقتراح التحسينات اللازم إدخالها حتى تصل إلى درجة الكفاية الإنتاجية القصوى"<sup>1</sup>، وفي عام 2003م أعاد معهد المراجعين الداخليين الأمريكي صياغة مفهوم جديد للمراجعة، مبيناً أدوات جديدة لممارسة هذه المهنة، حيث جاء فيه: " نشاط مستقل موضوعي، ونشاط مصمم لإضافة قيمة للمنشأة ولتصحيح عملياتها، وهو يساعد المنشأة على تحقيق أهدافها بإيجاد منهج دقيق لتقييم وتحسين فعالية العمليات لإدارة الخطر والرقابة والتوجيه والتحكم"<sup>2</sup>.

كما يعرف الدكتور فتحي محمد الأحوال الرقابة الداخلية بصفة عامة بأنها: "رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها، حيث تقوم بمراقبة نفسها، فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها المختلفة، وتتم ممارستها من داخل الوحدة سواء كانت وزارة، أو هيئة، أو محافظة، أو مشروع..."<sup>3</sup>، وتعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها التأكد من صحة وسلامة العمليات المالية المختلفة سواء من الناحية الإدارية والمالية والمحاسبية، داخل الهيئات الإدارية، وإلزام القائمين على تصحيح أخطائهم، ومراقبة أدائهم وفقاً للقواعد السالفة الذكر، كما عرّف التدقيق المالي بأنه: "الفحص الذي يقوم على إثبات القسم الأكبر من المعاملات بالدليل المستندي للتحقق من أمانة العاملين وسلامة الأداء المالي لهم بهدف التأكد من وجود الأصول و الممتلكات، وتوفير الحماية

<sup>1</sup> - د. سعودي بلفاسم، المراجعة الداخلية مطبوعات مقدمة لطلبة السنة الثانية علوم التدبير، تخصص مراقبة التدبير لكلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التدبير بجامعة محمد بوضياف – مسيلة ، بالجمهورية الجزائرية لسنة 2016-2017، ص8.

<sup>2</sup> - أ. عادل حسن محمد الشيخ إسماعيل، دور المراجعة الداخلية في رفع كفاءة الأداء المالي والمحاسبي لقطاع التأمين، مرجع سابق، ص24.

<sup>3</sup> - د. فتحي محمد محمد الأحوال، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة و تأثيره في الإجراءات التأديبية (دراسة تطبيقية) مرجع سابق، ص59.

المناسبة لها"<sup>1</sup>، ويفهم مما سبق أن التأكد من المستندات وصحة العمليات المالية، يعود إلى أمانة العاملين المكلفين بهذه المهمة، ومدى حرصهم وولائهم للمؤسسة التي ينتمون إليها.

وتبرز أهمية المراجع الداخلي في كونه يدقق في مدى تطبيق المبادئ الأساسية للقانون من قبل الإدارة، ومدى مطابقتها لممارساتها للأهداف التي وجدت من أجلها، ويتم ذلك من خلال تقارير مفصلة معدة وفقا للمعايير الوطنية والدولية المعترف بها لدى المنظمات الرقابية، ومنها الانتوساي ومعهد المراقبين الداخليين الأمريكي، تلك المعايير التي تُمكن الإدارة من التحقق من أن أعمالها تمت وفق الخطة المدروسة لها، وأن ضمان جودة المعايير المرسومة للمدققين الداخليين والتزامهم بها، يعد أمرا ضروريا لتخفيف عبء المدققين الخارجيين، وتأكيد كفاءة وجدية التزامهم بأدائهم لعملهم<sup>2</sup>.

وظهرت أهمية المراجع الداخلي مع تطور وتعدد وظائف الدولة، وتدخّلها في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية<sup>3</sup>، مما أثر على وجود زيادة في الإنفاق الحكومي، والذي يؤثر بشكل مباشر في زيادة العمليات المالية، وهو ما دعا الإدارة إلى إعادة هيكلتها لمواجهة هذه الأنشطة، وتدقيق ومراجعة الأنشطة المالية والإدارية فيها، ومراقبتها بما يتماشى مع التشريعات النافذة.

ووسيلة المراجع الداخلي في تدقيق العمليات المالية، تتم من خلال مراجعة مختلف الكشوفات الدفترية، والحسابية اليومية، والتقارير المالية الصادرة عن الإدارة المالية، وتقييم الإدارات والأقسام، وتقديمها في شكل تقارير مجدولة وتحريرية، لعرضها على أعلى هرم للسلطة بالإدارة.

ولعل ما يميز المراجعة الداخلية هو دقة تقاريرها حول مجريات العمليات الإدارية و المالية بالمؤسسة، وقرب إدارتها من رئاسة الهيئات، والمؤسسات العامة، وصناع القرار الإداري، لتكون بذلك المتابع والمراجع المساهم في ذات الوقت في اتخاذ القرارات الإدارية الصحيحة، فوجودها بجوار أعلى سلطة بالهيئات، يمنحها استقلالية كبيرة عن باقي الأقسام، ويكسبها الحيادية والموضوعية في تقديم تقاريرها على كافة المستويات الإدارية، دون مؤثرات أو ضغوط من باقي الأقسام، ومن خلال عملية المراجعة الداخلية والتدقيق على العمليات المالية فإن الرقابة الداخلية تسعى لتحقيق أربع عناصر مهمة وهي على النحو التالي:

<sup>1</sup> - أحمد محمد العمري وفضل عبد الفتاح عبد الغني، مدى تطبيق معايير التدقيق الداخلي المتعارف عليها في البنوك التجارية اليمنية، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد 2، العدد 3، 2006، ص 348.

<sup>2</sup> - أحمد محمد العمري وفضل عبد الفتاح عبد الغني، مدى تطبيق معايير التدقيق الداخلي المتعارف عليها في البنوك التجارية اليمنية، مرجع سابق، ص 347.

<sup>3</sup> - د. عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، مرجع سابق، ص 336.

- (1) التحقق من دقة المعلومات المالية، ومدى صحتها وكفايتها، لتعزيز الدور الذي أنشئت من أجله.
- (2) حماية الأموال العامة الثابتة والمنقولة، وضمان وجودها، واستخدامها بكفاءة وفق المعايير المرسومة لها.
- (3) التأكد من أن الإدارة قد سلكت في تصرفاتها المالية و الإدارية الإجراءات القانونية والخطط المرسومة بما لا يخالف التشريعات الموضوعة لها.
- (4) وجود تطابق في التقارير التي تعدها الرقابة الداخلية مع الرقابة الخارجية لتحديد المخاطر والتحكم بها بصورة ملائمة.

هذا بالإضافة إلى دورها في ترشيد الإنفاق العام، والمساهمة في المحافظة على الأموال العامة وكشف الأخطاء والتلاعب في الحسابات فور حدوثها، وتسهيل عمل الرقابة الخارجية على الإنفاق العام.

وعلى الرغم من المميزات التي يتسم بها مكتب المراجعة الداخلية، فإن المشرع الليبي لم يحدد نصا تشريعيًا، يبين فيه مهامه الإدارية بخلاف التشريعات المقارنة، بل توجد بعض القرارات الصادرة من مجلس الوزراء بشأن تنظيم اختصاصات الرقابة المالية الداخلية في بعض الوزارات و الجهات الإدارية، أهمها القرار رقم (137) لسنة 2012م، بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي، واختصاصات وزارة التخطيط بالمادة (13) منه، وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم (68) لسنة 2012م، بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي، واختصاصات وزارة المالية، وتنظيم جهازها الإداري بالمادة (15) منه حيث لم تخرج هذه القرارات في موادها السابقة عن اختصاصات المراجع المالي الداخلي في الوزارتين عن نفس المهام والاختصاصات السالفة الذكر<sup>3</sup>.

#### ثانياً:- مهام المراقب المالي

يُعرف المراقب المالي بأنه: "الشخص التابع لوزارة المالية، ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري صادر من وزير المالية، ويكون مقره الوزارة المعين بها، أو على مستوى الولاية ويعمل على مستوى الولاية، أو البلدية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري، ورقابة المراقب المالي شرعية، وليست مراقبة ملائمة، إذ إنها تقوم على رقابة شرعية النفقة"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - د. سعودي بلفاسم، المراجعة الداخلية مطبوعات مقدمة لطلبة السنة الثانية علوم التسيير، تخصص مراقبة التسيير لكلية العلوم

الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير بجامعة محمد بوضياف - مسيلة ، بالجمهورية الجزائرية لسنة 2016-2017، ص6

<sup>2</sup> - أ. محمود على السعدني، أ. طارق محمد بدوي الخولي، ميثاق إدارة المراجعة الداخلية، مجلة الضرائب المصرية الإصدار الأول لسنة 2017م، ص2.

<sup>3</sup> - انظر تفصيلا ما نصت عليه المادة (13) من قرار رقم (137) لسنة 2012م، بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة التخطيط النقطة من (1..إلى 15 )، وقرار مجلس الوزراء رقم (68) لسنة 2012م، بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة المالية وتنظيم جهازها الإداري بالمادة (15) بالنقطة (1 إلى 6).

<sup>4</sup> - د. إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث ، القاهرة، 2009، ص129.



ويعرفه الفقه المالي بأنه: "كل موظف عام مكلف من قبل وزير المالية بالمراقبة السابقة والمصاحبة (الآتية) و اللاحقة على النفقات العامة لدى الهيئات و الوحدات الإدارية الممولة من قبل الخزنة العامة، بغرض مطابقة التصرفات المالية الصادرة عنها وفقا للتشريعات النافذة".<sup>1</sup>

ولقد حددت المادة (18) من قانون النظام المالي للدولة الليبية اختصاصات المراقب المالي ومساعديه حيث نصت: "يكون لكل وزارة مراقب مالي وعدد كاف من المساعدين يختارون بقرار من الوزير المختص، ويختص المراقب المالي ومساعداه بإمسك السجلات الحسابية وحفظها وفقا لأحكام القانون و اللوائح الصادرة بمقتضاه و عليهم اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحفظ الأموال الحكومية و المخزونات العامة و غيرها من الأشياء ذات القيمة و التبليغ فورا عن أي فقد أو ضياع فيها فور اكتشافه"، كما نصت المادة (20) على اختصاص آخر للمراقب المالي بشأن موافقته على إبرام العقود، أو اتخاذ إجراءات الربط المالي في الموازنة العامة للدولة، حيث نصت على أن: "لا يجوز لأية وزارة أو مصلحة إبرام عقد أو اتخاذ إجراء يترتب عليه ارتباط مالي إلا بعد الحصول على إقرار كتابي من المراقب المالي أو المراقب المساعد بحسب الأحوال ببيان الاعتماد الجائر الخصم منه بقيمة هذا الارتباط، ويجب الامتناع عن تقديم هذا الإقرار إذا كان الارتباط من شأنه الإخلال بقواعد الميزانية على أي وجه".

ولقد أضافت المواد (23،24،25) من لائحة الميزانية، والحسابات، والمخازن اختصاصات أخرى للمراقب المالي، أهمها مسك سجلات الاعتمادات المالية للجهات الإدارية، وحفظ المستندات الخاصة بالصرف، والاشتراك في إعداد الميزانية العامة، ومناقشة فروعها، وطلب تعديلها، وإعداد التقارير الشهرية والربع سنوية عن الصرف من الميزانية، والإشراف على القسم المالي، والمخازن التابعة للجهات الإدارية.

### الفرع الثاني: المسؤولية المترتبة على الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام

تحدد المسؤولية المترتبة على الرقابة الداخلية بنوعين: الأولى المسؤولية التأديبية المترتبة على المخالفات المالية التي تقع من الموظف العام بصفة عامة، وبصفة خاصة المسؤول عن الرقابة المالية الداخلية، وهما المراجع، والمراقب المالي، ثم المسؤولية الجنائية المترتبة على تلك المخالفات المالية، وستعرض لها تفصيلا على النحو الآتي:

<sup>1</sup> - أ. د. أسعد طاهر أحمد دور معاونو الممول في التهرب الضريبي - بحث مقدم للمؤتمر الضريبي السابع، جامعة عين شمس، القاهرة، 2001م، ص11.

## أولاً :- المسؤولية التأديبية عن المخالفات المالية:

يقصد بالمسؤولية التأديبية أنها: " إحدى المسؤوليات التي يتحملها الموظف في حال إخلاله بواجباته الوظيفية ومقتضياتها، وهي التزام قانوني يقع على الموظف بتحمل العواقب المترتبة على هذا الإخلال"<sup>1</sup>، ويفهم من التعريف السابق أن المسؤولية التأديبية، لا تترتب إلا في حال وجود خطأ تأديبي عمدي، سواء أكان الفعل إيجابياً أم سلبياً، وتحديد الموظف المسؤول عن الفعل، والنتيجة المترتبة على ذلك، وهذا بيان لتحديد مفهوم المسؤولية التأديبية بشكل عام. أما الفقه القانوني فقد عرّف المسؤولية التأديبية عن المخالفات المالية بأنها: "كل مخالفة يترتب عليها ضياع حق مالي للدولة، أو لأحد أشخاص القانون العام، أو من شأنها أن تؤدي إلى ذلك"<sup>2</sup>، ويفهم منه أن المخالفة المالية ضياع لحق الدولة بالتصرف في أموالها دون وجه حق وبأي وسيلة كانت. فالمسؤولية التأديبية عن المخالفات المالية بمفهومها العام أو الخاص، تتركز على عنصرين اثنين، أولهما الخطأ التأديبي المالي المتمثل في ضياع أو إهدار المال العام، والثاني الضرر الناتج عن هذا الضياع، وتكليف الجزاء عليه.

وجدير بالذكر أن المشرع الليبي لم يصدر تعريفاً للمسؤولية التأديبية للمخالفات المالية، بل ترك أمر تحديد هذا المفهوم للقضاء الليبي، ممثلاً في المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1983/3/23م في الطعن الإداري رقم 27/1 ق بما نصه: "إن كون المخالفة مالية أو إدارية هو تكليف يقوم على أساس من طبيعة الذنب الذي يقترفه الموظف طبقاً للتحديد الوارد في المادة (31) من قانون ديوان المحاسبة رقم (79) لسنة 1975م"<sup>3</sup>، وأن هذا النص يفضي إلى نص آخر ذكر في المجلة بغرض توضيح النص السابق، وفحواه هو تحديد مفهوم حول المخالفة المالية الناتجة عن إهدار المال العام، وهو ما جاء فيه: "يعتبر من المخالفات المالية كل تصرف يؤدي إلى صرف مبلغ من الأموال العامة أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو أي جهة أخرى تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، وذلك بغض النظر عما إذا كانت القوانين واللوائح التي وقع الفعل بالمخالفة لها ذات طبيعة مالية بحتة أم لا، وليس من شك في أنه قد تترتب على تصرف الطاعن صرف مبلغ من الأموال العامة بغير وجه حق، الأمر الذي يتعين معه القول بأن المخالفات المعزوة إليه هي من قبيل المخالفات المالية"<sup>4</sup>، وبذلك بينت المحكمة

<sup>1</sup> - زاهر عثمان زينب مقال بعنوان المسؤولية القانونية للموظف العام، مجلة جامعة البعث، المجلد 38، العدد6، بكلية الحقوق دمشق للعام 2016م، ص155.

<sup>2</sup> - سليمان الطماوي، قضاء التأديب دار الفكر العربي القاهرة 1971م ص 476.

<sup>3</sup> - مجلة المحكمة العليا ابريل 1984م ص 20 ع 3 ص 9.

<sup>4</sup> - مجلة المحكمة العليا مرجع سابق، ص 9.

العليا في حكمها أن أساس مفهوم المسؤولية التأديبية للمخالفة المالية، يتم في عنصر الفعل المرتكب، والمترتب على ضياع حق من الحقوق المالية للدولة.

وعرف المجلس التأديبي الأول للمخالفات المالية بينغازي في قراره الصادر بتاريخ 1980/1/23م المخالفة المالية بما نصه: " أن المخالفة المالية على هدى قانون النظام المالي للدولة، وقانون الخدمة المدنية، وقانون ديوان المحاسبة، واللوائح الصادرة بمقتضى هذه القوانين، هي تلك الأفعال السلبية والإيجابية التي تقع من الموظف، خروجاً على مقتضى النظم المالية التي رسمها المشرع"<sup>1</sup>.

والمستفاد من المفاهيم السابقة أن المسؤولية التأديبية الخاصة بالمخالفة المالية، قد حدد لها المشرع الليبي نظاماً قانونياً خاصاً، نظراً لأهمية هذا الجانب، وحماية للأموال العامة، فالضرر الذي يقع على الأموال العامة، يتمثل في جانبين: إما في شكل إيجابي في التلاعب بالمعاملات المالية والإدارية، أو بشكل سلبي من خلال الامتناع عن التأشير، أو الإمضاء على المعاملات التي كان من اللازم إمضاؤها، وبالتالي فإن الترابط بين العنصرين الخطأ والضرر هو الأساس في المسؤولية التأديبية عن المخالفات المالية<sup>2</sup>.

وقد حدد المشرع الليبي صور المخالفة المالية التي ترتب المسؤولية التأديبية في القانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة على الآتي :

1. "مخالفة الأحكام والنظم المالية و ما يصدر من تعليمات او توجيهات بشأنها.
2. الإخلال بأحكام التعاقدات او المشتريات أو غيرها من اللوائح والنظم المالية.
3. كل تصرف خاطئ أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ من الأموال العامة بدون وجه حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة.
4. عدم موافاة ديوان المحاسبة بما يطلبه من مستندات.
5. عدم الرد على استفسارات ديوان المحاسبة أو ملاحظاته أو التأخير في الرد عليها في الوقت المناسب.
6. عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة في المخالفات التي تتضمنها ملاحظات الديوان.
7. مخالفة قواعد الميزانية أو أسس إعدادها أو تنفيذها.

<sup>1</sup> - القرار الصادر في الدعوى التأديبية رقم 77/147 المرفوعة من جهاز الرقابة الإدارية.

<sup>2</sup> - د. خليفة الجهمي، مقال بعنوان "النظام القانوني للمخالفات المالية في التشريع الليبي" الذي حرر على هامش إصلاح القضاء بين الضرورة و المشروعية، بتاريخ في 18 مارس 2014م، على الموقع : <https://khalifasalem.wordpress.com/2014/03/18/nizam-al-qanuni-lmخالفة-المالية-في-1/>

8. تجزئة العقود بقصد النأي بها عن رقابة الديوان.

9. إبرام العقود الخاضعة لرقابة الديوان المسبقة قبل مراجعتها من قبله وإبداء ملاحظاته بشأنها.

10. كل تصرف أو موقف يكون من شأنه إعاقة ديوان المحاسبة عن مباشرة اختصاصه".  
ولقد حددت المادة (26) من قانون النظام المالي للدولة الليبية مجلساً تأديبياً لمحاكمة الموظفين عن المخالفات المالية المرتكبة منهم، بحيث يُشكّل من:

"مستشار من المحكمة العليا رئيساً

وكيل ديوان المحاسبة عضواً

وكيل وزارة الخزانة عضواً

رئيس إدارة الفتوى والتشريع عضواً

وتندب الجمعية العمومية للمحكمة العليا كل سنتين مستشارين، أحدهما أصلي، والآخر احتياطي لرئاسة المجلس.

ويجوز لكل من الأعضاء الثلاثة أن ينيب عنه أحد موظفي الجهة التي يعمل بها على ألا تقل درجته عن مدير عام، وذلك ما لم يكن المحال إلى المحاكمة من موظفي الفئة الأولى. وفي حالة غياب أحد أعضاء المجلس، أو قيام مانع به، يحل محله من يقوم مقامه، طبقاً لنظام الجهة التي يتبعها. وإذا كان الموظف المحال إلى المحاكمة عضواً في المجلس ذاته اختار رئيس مجلس الوزراء عضواً يحل محله.

وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية، فإذا تساوت الأصوات، رجح الجانب الذي منه الرئيس".<sup>1</sup>

كما نصت المادة (27) على تحديد العقوبات الخاصة بالموظفين المرتكبين للمخالفات المالية، وتتمثل في الآتي :

أ- "الإنذار.

ب- الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ، ولا يجوز أن يجاوز هذا الخصم ربع المرتب شهرياً، بعد الربع الجائز، الحجز، أو التنازل عنه قانونياً .

ج- تأجيل العلاوة السنوية، أو الحرمان منها.

د- الوقف عن العمل بدون مرتب، أو بمرتب مخفض لمدة لا تتجاوز ستة أشهر .

<sup>1</sup> - عدلت المادة (26) بموجب القانون رقم 75 لسنة 1976 م بتاريخ جماد الأول 1390 هـ الموافق 1970/4/14 م. ونشر بالعدد رقم 46 لسنة 1970م في الجريدة الرسمية والنص المنشور هو المعدل. ثم إلغائها بموجب المادة (91) من قانون جهاز الرقابة الشعبية رقم (11) 1425 ميلادية.

هـ- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة، وذلك مع مراعاة أحكام قانون التقاعد.

2- ولا توقع على موظفي الفئة الأولى إلا العقوبات المنصوص عليهما في الفقرتين (أ-هـ) من هذه المادة.

3- لا يحول انتهاء خدمة الموظف دون محاكمته أمام المجلس التأديبي للمخالفات المالية وتوقيع العقوبات المقررة في هذا الشأن بقانون الخدمة المدنية".

وإضافة إلى أن وجود المجلس الخاص بالمخالفات المالية يختلف عن المجالس التأديبية العادية في تكوينه وفي طبيعة عمله فإن الأمر تطلب وجود عقوبات خاصة وهي على النحو التالي:  
"أ- اللوم.

ب- الخصم من المرتب بما لا يجاوز تسعين يوماً في السنة، ولا يجوز أن يجاوز الخصم تنفيذا لهذه العقوبة ربع المرتب شهرياً، بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً.

ت- الحرمان من العلاوة السنوية.

ث- الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات.

ج- خفض الدرجة.

ح- العزل من الخدمة"<sup>1</sup>

ومن خلال استقراء النصين السابقين، يتبين للباحث أن العقوبات التأديبية مشابهة للعقوبات الخاصة بالمخالفات المالية، وذلك لا يناسب الفرق الكبير بين طبيعة المخالفين، وبالتالي فإن الباحث يرى ضرورة تعديل بعض أحكام العقوبات التأديبية الخاصة بالمخالفات المالية، لتكون موازية للفعل المرتكب أو أشد، كأن توقع عليه عقوبة رد قيمة الأموال المتلاعب فيها، أو دفع غرامة مالية مضافة على القيمة المهذرة، أو مصادرة أملاكه بما يساوي مخالفاته؛ لأن الباحث يرى أن تشابه العقوبات بين المجلس التأديبي العام والمجلس التأديبي للمخالفات المالية لا يحقق تمايزاً للمجلس التأديبي الأخير، لأن تماثلها يتيح تساوياً مهماً وهو، ما الفائدة من وجود مجلس للمخالفات المالية في ظل تشابه لأحكامه العقابية؟ كما أن في العقوبات المالية تساهلاً واضحاً لا يكافئ جريمة هدر المال العام، ولذا يرى الباحث ضرورة تعديل العقوبات عن المخالفات المالية، لنتضمن حيازة أملاك الموظف، والتعويض المضاعف عن الأموال التي تم التلاعب بها، ليتحقق بذلك مبدأ العدالة و عدم جرأة الموظف على إهدار الأموال العامة.

<sup>1</sup> - قانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل و لائحته التنفيذية المادة (160).

## ثانياً:- المسؤولية الجنائية:

تعرف المسؤولية الجنائية بأنها الأثر المترتب على الفعل الإجرامي للفرد، وتحمله نتائج فعله وفقاً للقوانين المنظمة لها، أو هي التزام الفرد بالآثار القانونية للجريمة، أو أنها تعني أن على الشخص قبول نتائج فعله الإجرامي، وذلك بالخضوع للعقوبة المقررة قانوناً<sup>1</sup>.

ومن خلال المفهوم السابق يتبين أن المسؤولية الجنائية لا تتحقق إلا إذا توافرت جميع أركان الجريمة، وحيث إن المسؤولية الجنائية التي تعترض الموظف العام المختص في الشأن المالي في حال ما ارتكب مخالفات مالية، ترقى إلى أفعال الجناية أو الجنح، فإن ذلك هو السبب الذي دعا بعض الفقهاء إلى تشديد العقاب على الموظف العام المختص بالشأن المالي، لكونه يمتلك صلاحيات السلطة العامة في التصرف في جميع المعاملات المالية؛ والذي قد تترتب عليه إساءة في استعمال السلطة، وتسهيل عملية التلاعب بالمال العام واستعمال النفوذ، وهو الأمر الذي يوجب على الدولة وضع عقوبات شديدة على كل من تخول له نفسه المساس بالمال العام<sup>2</sup>.

ولبيان المسؤولية الجنائية للقائمين بالرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام، فإنه يتعين علينا أن نتعرض للأركان العامة في الجرائم التي تتعلق بالمال العام، ثم نحدد أهم صور الجرائم التي تمثل اعتداءً على المال العام وذلك، وفقاً للتفصيل الآتي:

### أ- الأركان العامة في جرائم الاعتداء على المال العام:

تتخصر الأركان العامة في جرائم الاعتداء على المال العام في ثلاثة أركان، نوضحها على النحو الآتي:

#### 1- الركن المفترض (صفة الموظف العام)

لقد عرف قانون العقوبات الليبي الموظف العام في المادة (16) بأنه: "هو كل من أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات العامة الأخرى، سواء كان موظفاً أو مستخدماً، دائماً أو مؤقتاً، براتب أو بدونه، ويدخل في ذلك محررو العقود والأعضاء المساعدون في المحاكم والمحكّمون والخبراء والتراجمة والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم".

وكذلك عرّف المشرع الليبي الموظف العام في قانون رقم (2) لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية بمادته الثانية بما يلي: "يقصد بالموظف العام في تطبيق أحكام هذا القانون كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان أو المؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية

<sup>1</sup> - د. محمد سامي النبراوي، شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات الليبي منشورات جامعة قاريونس بنغازي الطبعة الثالثة 1995م، ص من 217 وما بعدها.

<sup>2</sup> - أ. زاهر عثمان زينب، مقال بعنوان المسؤولية القانونية للموظف العام، مرجع سابق، ص 143.

أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشآت التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات وكذلك المنشآت التي طبقت بشأنها مقولة شركاء لا إجراء، سواء كان عضواً أو موظفاً أو منتجاً أو عاملاً، دائماً أو مؤقتاً، بمقابل أو بدون مقابل، ويدخل في ذلك محررو العقود والمحكمون والخبراء والمترجمون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم".

هذا بالإضافة إلى أن قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م، عرف الوظيفة العامة في المادة (5) بأنها : " مجموعة من الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات والصلاحيات لها رقم بملاك الوحدة الإدارية".

ولقد اشترط المشرع أن تتوفر صفة الموظف العام الذي اعتدى على المال العام من خلال وظيفته أو بسببها، على النحو الذي سوف نبينه لاحقاً في أنواع الجرائم التي تمثل اعتداء على المال العام، وتقع على الموظفين العموميين، كما أن هذا الركن متوافر لدى المراجع الداخلي باعتباره موظفاً عاماً لدى الجهة الإدارية ذاتها، والمراقب المالي باعتباره موظفاً عاماً يتبع وزارة المالية.

## 2- الركن المادي

يُقصد بالركن المادي للجريمة أنه: "النشاط الإرادي الذي يصدر من الجاني، ليحقق النتيجة الإجرامية المعاقب عليها"<sup>1</sup>، والجريمة الجنائية لا تختلف عن الجريمة التأديبية كثيراً في ركنها المادي، حيث يرتكزان على ثلاثة عناصر مهمة: أولها السلوك الذي يتمثل في المظهر الخارجي للفعل الملموس، كقيام موظف ما بتصرف إيجابي بفعل محظور أو تصرف سلبي، يتمثل في الامتناع عن أداء عمله، و لبيان إدانة الموظف ومحاسبته مالياً، يتطلب الأمر شروعه في الفعل الذي وقع منه، سواء أكان إيجابياً أو سلبياً، فإذا انعدم هذا العنصر، ولم يقع من الموظف المتهم، فإن المسؤولية الجنائية تكون معدومة ذاتها ذات المسؤولية التأديبية، ولذلك حكمت محكمة النقض المصرية بعدم إدانة المتهم في حال نفيه للتصرفات المنسوبة إليه، سواء أكانت إيجابية أو سلبية، وذلك على النحو الآتي: " عدم إدانة المتهم لأنه ليس بين الأفعال أو التصرفات المنسوبة إليه فعل، أو تصرف، أو دليل واحد مناه عمل إيجابي وقع من المتهم"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - د. محمد سامي النبراوي، شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات الليبي مرجع سابق، ص110.

<sup>2</sup> - حكم محكمة النقض المصرية في القضية رقم 205 لسنة 12 ق س 16 بتاريخ 19\12\1970م، ص68

وعلى ذلك يجب أن يكون هناك سلوك إيجابي أو سلبي منسوب للجاني، ويرتب على هذا السلوك نتيجة تمثل اعتداء على المال العام، سواء باختلاسه، أو الإضرار به، أو تحقيق لمنفعة خاصة لمرتكب السلوك الإجرامي، ويتعين أخيراً أن يرتبط السلوك الإجرامي بالنتيجة الإجرامية بعلاقة السببية الملاءمة وفقاً للمجرى العادي للأمر، وتتوافر هذه العناصر الثلاثة، وهي: السلوك، والنتيجة، وعلاقة السببية، يتحقق الركن المادي لجرائم الاعتداء على المال العام.

### 3- الركن المعنوي

يقوم الركن المعنوي في مضمونه على توافر القصد الجنائي لدى مرتكب الجريمة، ويتمثل هذا القصد بعنصرين: الأول العلم بأركان الجريمة بأن يرتكب سلوكاً يمثل اعتداء على المال العام، والعنصر الثاني هو إرادة تحقيق النتيجة الإجرامية المتمثلة في الاستحواذ على المال العام، والاعتداء عليه لمصلحته الشخصية، لتحقيق النفع الخاص من وراء الاعتداء على المال العام، وقد يأخذ الركن المعنوي في جرائم الاعتداء على المال العام الإهمال والخطأ ومخالفة القوانين واللوائح، ويترتب على ذلك الإضرار بالمال العام، وهو ما يسمى بالقصد الجنائي غير العمدي في جرائم الاعتداء على المال العام.

### ب- صور الجرائم التي تمثل اعتداءً على المال العام:

ولبيان المسؤولية الجنائية لدى كلٍّ من المراجع الداخلي بالجهة الإدارية، والمراقب المالي التابع لوزارة المالية، يجب علينا أن نطلع على أهمّ جرائم المال العام في التشريع الليبي، ومدى انطباق كل من الوظيفتين السابقتين على هذه الجرائم، ونذكر منها الآتي: جريمة الرشوة، وجريمة الاختلاس، وجريمة التزوير في الأوراق الرسمية، وجريمة إساءة استعمال السلطة، وجريمة الإضرار العمدي وغير العمدي بالمال العام.

### 1- جريمة الرشوة

نصت المادة (29) من قانون رقم (2) لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية على أن: "يعاقب بالسجن كلُّ موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قَبِلَ أو أخذ عطية أو وعداً بشيء لا حق له فيه، نقداً كان أو أية فائدة أخرى لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو محاولة الحصول من أية سلطة عامة أو أية جهة خاضعة لإشرافها على أعمال أو التزام أو مقابلة أو اتفاق توريد أو ترخيص أو أوامر أو قرارات أو أحكام أو وظيفة أو خدمة أو رتبة أو أوسمة أو أية مكافأة أو مزية من أي نوع".



ولكي نسلط الضوء على تطبيق أحكام هذه المادة على مسؤولية المراجع الداخلي والمراقب المالي، فإن جريمة الرشوة، يمكن أن تنسب إلى المراجع و المراقب المالي، وذلك من خلال استعمال نفوذ وظيفتهما والاختصاصات الموكلة إليهما لغرض إنهاء الإجراءات المالية، مثل: الصرف، وتسهيل إصدار أوراق الصرف بقيمة مالية مغايرة للواقع، وتغيير المستندات من أجل الحصول على مقابل، أو فائدة، أو مكافأة له أو لغيره، نظير إتمامه لهذه الإجراءات على وجه السرعة، أو بالمخالفة للمستندات وأوامر الصرف المتعارف عليها في تسيير و صرف المستحقات المالية للأشخاص المتعاملين مع جهة الإدارة.

## 2- جريمة الاختلاس

نصت المادة (27) من الفصل الرابع و المعنون بـ (جرائم الاختلاس وإساءة استعمال السلطة) من القانون رقم (2) لسنة 1979م في شأن الجرائم الاقتصادية على الآتي : "يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن خمس سنوات، كل موظف عام اختلس أموالاً عامة أو أموالاً للأشخاص مسلمة إليه بحكم وظيفته، أو ادعى ملكيتها، أو ملكها لغيره، وتكون العقوبة حد السرقة إذا توفرت شروطه"، كما نصت المادة (28) من ذات القانون على أن : " يعاقب بالسجن كل موظف عام استولى بدون وجه حق على مال عام، فإذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك تكون العقوبة الحبس وغرامة لا تتجاوز ألف دينار أو إحدى هاتين العقوبتين".

وتطبيقاً لأحكام المادتين السابقتين، فإن مسؤولية المراجع الداخلي و المراقب المالي، تتحقق إذا استوليا على أموال مملوكة للدولة، أو أموال أشخاص مسلمة إليهما بحكم وظيفتهما، وذلك في صورة استيلائهما على الصكوك و المعاملات المالية، بهدف تملك قيمتها، أو لصالح شخص آخر، أو جهة أخرى، ليس لها الحق في تلك الأموال أو المستندات المستولى عليها أو المختلسة.

## 3- جريمة التزوير في الأوراق الرسمية

نص قانون العقوبات الليبي في المادة (342) من الفصل الثالث المعنون بـ(تزوير الوثائق) على أن: " يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة (السجن مدة لا تقل عن ثلاث سنوات وبغرامة ما بين خمسين ومائة وخمسين ديناراً) كل موظف عمومي يقرر كذباً صحة وثيقة ما، يدخل تسليمها أو تحريرها أو مراقبتها ضمن اختصاصه، أو يثبت بيانات لم يُدَلَّ إليه بها أحد، أو أغفل ذكر بيانات أدلى بها إليه، أو يحرفها، أو يقرر كذباً، بأي وجه من الوجوه وقائع تعتمد الوثيقة على صحتها"، كما أضافت المادة (352) المعنونة بـ ( تزوير الأوراق الرسمية الموقعة على بياض) على أن : "تنزل العقوبة المقررة في المادة (341) بالموظف العمومي الذي

في حيازته بحكم وظيفته ورقة ممضاة على بياض، وكان مفروضاً عليه أو جائزاً له تعبئتها، فأساء استعمالها بأن كتب عليها ورقة رسمية تخالف ما كان مفروضاً عليه أو جائزاً له كتابته، أو سمح بذلك".

وبتطبيق أحكام المادة السابقة على المراجع الداخلي والمراقب المالي، تتحدد مسؤوليتهما عن قيام أي واحد منهما بتزوير المستندات الخاصة بالصرف، سواء بتعديل الأرقام، أو القيام بالكشط، أو بالشطب، أو بالإزالة، أو بأي وسيلة من الوسائل المستخدمة بخلاف الحقيقة، سواء وردت على مستندات الصرف أو الصكوك.

وتتحقق الجريمة بمجرد ارتكابهما لعملية التزوير في المستند بغض النظر عن تحقيق نفع خاص لهما أو لغيرهما.

#### 4- جريمة إساءة استعمال السلطة

نصت المادة (30) من قانون الجرائم الاقتصادية على أنه: "يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن عشر سنوات، كل موظف عام يسيء استعمال وظيفته أو مهامه، ويرغم غيره، أو يحمله على إعطائه، أو الوعد بإعطائه هو أو غيره نقوداً أو منفعة أخرى لاحق له فيها. وتكون العقوبة الحبس لمدة لا تقل عن سنتين إذا استلم الموظف العام الشيء غير المستحق مستغلاً غلط الغير فقط".

ونصت المادة (31) من ذات القانون على أن: "يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات كل من ادعى أن له تأثيراً في موظف عام، وأخذ لنفسه أو لغيره، أو حمل الغير على أن يدفع له أو لغيره مالاً أو منفعة أخرى، أو حصل على وعد بذلك لقاء توسطه لدى الموظف العام. ويعاقب بالعقوبة ذاتها كل من أخذ لنفسه أو لغيره مالاً، أو منفعة أخرى، أو حصل على وعد بذلك بدعوى وجوب استخدام المال أو المنفعة لكسب عطف الموظف العام ومكافأته له".

ونصت المادة (33) من ذات القانون على أن: "يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن سنتين، كل موظف عام يحصل لنفسه سواء مباشرة أو عن طريق غيره أو بأفعال مختلفة على منفعة غير مشروعة من أي عمل من أعمال الإدارة التي يمارس فيها وظيفته".

ونصت المادة (34) من ذات القانون السابق على أن: "يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر، كل موظف عام يسيء استعمال سلطات وظيفته لنفع الغير أو الإضرار به، وذلك إذا لم ينطبق على فعله نص جنائي آخر في القانون".

عالجت النصوص السابقة صور إساءة استعمال السلطة التي ترتكب من الموظف العام عامة، وهي تنطبق جميعها على تصرفات قد تقع من المراجع الداخلي والمراقب المالي بسبب ممارستهما لوظيفتهما، والتربح بكافة الصور من وراء قيامهما بأعمالهما واختصاصاتهما المالية، المتمثلة في تسهيل أو مراجعة مستندات الصرف، الأمر الذي قد يحققان من خلاله النفع الخاص و الإضرار بالمال العام عن طريق استغلالهما لهذه الوظيفة على النحو المبين في المواد السالفة الذكر.

#### 5- جريمة الإضرار العمدي و غير العمدي بالمال العام

نصت المادة (9) من قانون الجرائم الاقتصادية على أن: "يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد على قيمة الضرر، وبالتعويض عن الأضرار الناتجة كل من أحدث عمداً ضرراً جسيماً بمال عام أو مصلحة عامة".

ونصت المادة (10) من ذات القانون السابق على أن: "يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار، وبرد قيمة الأضرار التي أحدثها كل موظف عام تسبب بخطئه الجسيم في الضرر المنصوص عليه في المادة السابقة، بأن كان ذلك ناشئاً عن إهمال في أداء وظيفته، أو عن إخلال بواجباته أو إساءة استعمال السلطة. ولا يجوز رفع الدعوى الجنائية أو اتخاذ إجراءات فيها إلا بناءً على إذن من النائب العام".

وبتطبيق أحكام هاتين المادتين السالفتي الذكر، تتبين المسؤولية الجنائية للمراقب المالي والمراجع الداخلي، إذا توافر في تصرفاتهما الخطأ العمدي أو غير العمدي في اتباع الأصول المحاسبية المتعارف عليها، وأصول المراجعة المالية، والتحقق من مستندات الصرف، ومدى صحتها ومطابقتها للقوانين و اللوائح، وإذا نتج عن هذا إهمال أو خطأ، سواء أكان جسيماً أو يسيراً، تطبق عليهما أحكام المواد السابقة، ويسألان جنائياً عنها.

وإن الغاية من سن كل هذه الجرائم وغيرها، هو رغبة المشرع الليبي في وضع ضوابط ليحيط بكل ما يمس المال العام بمختلف أنواعه، إلا أن ديوان المحاسبة الليبي في تقريره العام لسنة 2016م، بيّن وجود مخالفات وقصور لعديد من أدوات الرقابة الداخلية، ونذكر مثلاً على

ذلك المراقب المالي بوزارة الحكم المحلي الذي لم يلتزم في أداء مهامه بالتشريعات النافذة، ف جاء في نصه: "عدم التزام المراقب المالي بدوره في الإشراف على القسم المالي و المخازن، بتطبيق القواعد المالية و أحكام المخازن بالمخالفة للفقرة (6،5) من المادة (24) لائحة الميزانية والحسابات و المخازن"<sup>1</sup>، وكذلك المخالفة لقانون الجرائم الاقتصادية، والمتمثلة في التقصير في حفظ أو صيانة المال العام، وفقا لنص المادة (15)، وهي على النحو التالي: "يعاقب بالسجن الموظف العام المكلف بحفظ و صيانة مال عام، إذا قصر في حفظ أو صيانة هذا المال، ويجوز للمحكمة الحكم بإلزام المحكوم عليه بدفع قيمة الأضرار التي تلحق بالمال العام الذي قصر في حفظه وصيانته"، وذات المخالفة وجدت في الهيئة العامة للسينما و المسرح و الفنون.

واعتبر تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2016م أن قصور عمل المراقبين الماليين هو من ظواهر ضعف إدارة الموارد المالية التي عبر عنها في النص التالي: "ضعف التوجيه و الإشراف من قبل المراقبين الماليين بالوحدات الإدارية وفقا للاختصاصات المسندة إليها بموجب المادة (24) من لائحة الميزانية و الحسابات و المخازن، وعدم الجدية في إصدار التعليمات الحاسمة، واتخاذ الإجراءات التي من شأنها إلزام الهيئات و المؤسسات المختلفة بإقفال حساباتها"<sup>2</sup>، وهو يعتبر مؤشرا خطيرا على عمل المراقبين الماليين وإهمالهم للمسؤولية الملقاة عليهم.

كما جاء في تقييم أداء المراقب المالي في التقرير العام لديوان المحاسبة لسنة 2017م، عدة نقاط مختلفة، وسنتناولها باختصار على النحو الآتي:

1. "تنازل المراقب المالي عن اختصاصاته بعدم قيامه بمسك سجل الاعتماد بنفسه وتسليمه لموظفي قسم الإعداد و الصرف بالمصلحة للقيود به، بالمخالفة لأحكام المادة (23) من لائحة الميزانية و الحسابات و المخازن.

2. عدم قيامه بإعداد التقارير الشهرية عن أعمال المصلحة بما تم تحصيله، وما جرى إنفاقه من مصروفات بالمخالفة لأحكام المادة (25) من لائحة الميزانية و الحسابات و المخازن.

3. عدم قيام المراقب بالتوقيع و الختم على بعض أدونات الصرف بالمخالفة للمادة (19) من لائحة الميزانية و الحسابات و المخازن.

4. قيام المصلحة باستئجار شقة للمراقب المالي بالمخالفة للقوانين و اللوائح المعمول بها وقواعد السلوك المهين للمراقبين الماليين.

<sup>1</sup> - التقرير العام لديوان المحاسبة الليبي لسنة 2016م ص54.  
<sup>2</sup> - التقرير العام لديوان المحاسبة الليبي لسنة 2016م ص 534.

5. القيام بصرف مبلغ (6،587) دينار، بأذن صرف (12/27) للمراقب المالي بدلا عن قيامه بصيانة السيارة التي سلمت له نتيجة حادث تعرض له، دون وجود أي تقرير فني عن حالة السيارة قبل الصيانة، صادر من قسم الصيانة، أو ما يفيد بأن المراقب كان في مهمة عمل، أو تقرير شرطة المرور، لتحديد من تقع عليه مسؤولية الحادث".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> - التقرير العام لديوان المحاسبة الليبي لسنة 2017م، ص534

## **المبحث الثاني: الرقابة المالية الخارجية على الإنفاق العام**

تُعرف الرقابة الخارجية على الإنفاق العام بأنها الأداة الرقابية المستقلة عن سلطة ممارسة النشاط المالي، حيث تمارس عملها الرقابي من فحص، ومراجعة، ودراسة للعوامل والمتغيرات القانونية، والمالية، والمحاسبية للميزانية. والرقابة الخارجية على الإنفاق العام تأخذ عدة صور، بعضها في شكل هيئة قضائية، كمحكمة المحاسبات الفرنسية، والرقابة التشريعية للبرلمان، والبعض الآخر على هيئة أداة تنفيذية تعني بالشأن المالي، كديوان المحاسبة بالمملكة الأردنية الهاشمية. وبالرغم من أن ديوان المحاسبة يخضع للسلطة التشريعية في النظام الليبي إلا أنه يمارس الدور الرقابي على الميزانية العامة، وله استقلالية كاملة عن السلطة التشريعية، لاسيما في الجوانب الفنية للرقابة، كما أن تبعيته للسلطة التشريعية لم تنفِ رقابة السلطة التشريعية التي تعد رقابة فاعلة وناجزة في تحقيق الأهداف الرقابية، أما الرقابة القضائية فلن نتعرض لها في دراستنا هذه؛ لأنها رقابة غير مباشرة، فهي رقابة إلغاء وإبطال لتصرفات السلطة التنفيذية لقراراتها المالية غير المشروعة، وهي رقابة مشروعية بعيدة كل البعد عن أسس الرقابة الفنية الملائمة التي تمارس بواسطة ديوان المحاسبة، أو لجان السلطة التشريعية، وهو ما سنتطرق له وفق التقسيم التالي:

**المطلب الأول:- رقابة ديوان المحاسبة على الإنفاق العام**

**المطلب الثاني:- رقابة السلطة التشريعية على الإنفاق العام**

### **المطلب الأول: رقابة ديوان المحاسبة على الإنفاق العام**

تبين من خلال التشريعات أن ديوان المحاسبة في الدولة الليبية ليس حديث النشأة، بل بدأ عمله بصفة رسمية بعد إصدار القانون رقم (31) لسنة 1955م، بشأن ديوان المحاسبة، وعدل عدة مرات في سنة 1962م، و1966م، و1975م، و1986م، و1988م وغيرها<sup>1</sup>، واستمر ذلك إلى غاية صدور القانون رقم (19) لسنة 2013 والمعنون بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة، وبيّن المشرّع فيه نطاق عمله وفقا لنص المادة (3)، حيث أخضع الجهات العامة لرقابته، ومنها: مجلس الوزراء، والوزارات، وكافة الهيئات، والمصالح، والمؤسسات، والأجهزة العامة، وما في حكمها، وكذلك الشركات التي تساهم فيها الدولة والأجهزة العامة بما لا يقل عن 25% من رأس

<sup>1</sup> - أ. نجلاء على الصادق سليمان الرقابة المالية على الإدارة في التشريع الليبي رسالة ماجستير بكلية القانون جامعة طرابلس ليبيا للعام 2008-2009 ص25 إلى آخره.

مالها وغيرها، كما بينت المادة (10) من ذات القانون اختصاصات الديوان بالرقابة السابقة، والمصاحبة، واللاحقة على النفقات العامة في الفصل الثالث، والمعنون بـ (الرقابة المالية النظامية) في نصها على الآتي: "يباشر الديوان اختصاصه في عملية فحص ومراجعة الحسابات والقوائم المالية للجهات الخاضعة لرقابته بكل الطرق التي يراها مناسبة حسب تقديره لأهمية الأسلوب سواء كانت مراجعة لاحقة أو سابقة أو مصاحبة..."، ومن خلال النص السابق، فإن الباحث سيقسم المطلب إلى الفرعين الآتيين :

### الفرع الأول : الرقابة السابقة والمعاصرة لديوان المحاسبة الليبي على الإتفاق العام

يمارس ديوان المحاسبة دوره الرقابي على الميزانية العامة من خلال الرقابة السابقة للتنفيذ والمعاصرة له، وذلك على النحو التالي:

#### أولاً: الرقابة السابقة لديوان المحاسبة على الميزانية العامة

نوجز آليات الرقابة السابقة لديوان المحاسبة على تنفيذ الميزانية على النحو الآتي:

أ- إصدار التعليمات والمنشورات والتقارير، لتفادي الأخطاء و التجاوزات السابق اكتشافها من قبل ديوان المحاسبة، وتعميمها على الجهات الإدارية، وفقاً لنص المادة (16) من قانون إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، حيث بينت الآتي: "على الموظفين الذين خُولوا سلطة الترخيص بصرف الاعتمادات المخصصة لكل وزارة أو مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة أن يقوموا بدراسة ملاحظات الديوان، وأن يجيبوا فوراً على ما يوجهه إليهم من استفسارات، ويبلغ الديوان إلى الجهة المختصة كل ما يتراءى له من ملاحظات أسفرت عنها المراجعة لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها".

ب- منح المشرع لرئيس الديوان صلاحية إجراء التنبيه مباشرة إلى رئيس الحكومة في حال ما تبين للأول وجود خسارة متوقعة تهدد سير النفقات العامة في سبيل حماية المال العام وفقاً لما جاء في نص المادة (18) التي بينت الآتي: "على رئيس الديوان تنبيه رئيس مجلس الوزراء المختص إلى ما قد يصل إلى علمه من خسارة يمكن تفاديها أو عبء على الموارد المالية للدولة لا تدعو إليه الحاجة إذا كان ذلك العبء أو تلك الخسارة مما قد يترتب على إتباع سياسة مالية معينة في وزارته أو في مصلحة من المصالح التابعة لها"<sup>2</sup>.

ت- لديوان المحاسبة استلام وبحث البلاغات الخاصة بالمال العام و مخالفة التشريعات المالية في العموم، والتحقق منها تمهيداً لعدم تكرارها في دراستها للرقابة المسبقة للميزانية، وذلك

<sup>1</sup> - قانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (16).

<sup>2</sup> - قانون رقم (19) لسنة 2013م، المرجع السابق، المادة رقم (18).

وفقاً لنص المادة (46) من اللائحة التنفيذية لذات القانون على أن يتم: "استلام وبحث البلاغات الخاصة بالمال العام وضعف الأداء المؤسسي ومخالفة التشريعات المالية وإبداء الرأي حولها وتولي إحالتها لجهات التحقيق إذا ثبت وجود جرائم حولها"<sup>1</sup>.

ث- تلقي ديوان المحاسبة صورة من العقود و المخاطبات و المراسلات التي ترتب التزامات مالية على الدولة من الجهات الإدارية الخاضعة لرقابة الديوان، وفقاً لنص المادة (47) من اللائحة التنفيذية لذات القانون، وذلك على النحو التالي: "يتعين على جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إحالة صورة من جميع عقودها ومخاطباتها ومراسلاتها التي يترتب عليها التزامات مالية على الدولة إلى الديوان..."<sup>2</sup>

ج- تلقي ديوان المحاسبة البلاغات عن المخالفات المالية التي تقع على الجهات عقب اكتشافها، وفقاً لنص المادة (47) التي بينت الآتي: "...كما عليها إبلاغ الديوان بالمخالفات المالية التي تقع بها وذلك عقب اكتشافها وعليها إبلاغه بنتائج التحقيق في تلك المخالفات، و على الديوان اتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها"<sup>3</sup>.

ح- إبلاغ عضو الديوان المكلف بأعمال الرقابة الوظيفية بالتعاون مع الجهات الإدارية التابعة لرقابته؛ لإنجاز العمل الرقابي على الوجه الأكمل، وفقاً للحدود الرقابية، تماشياً مع نص المادة (49) من اللائحة التنفيذية للقانون: "لعضو الديوان المكلف استدعاء و الاستدلال مع أي شخص يقوم بأي أعمال لها علاقة بالمؤسسات الخاضعة للرقابة في حدود اختصاصاته وبما يخدم العملية الرقابية، متى كانت هنالك ضرورة لذلك"<sup>4</sup>.

خ- الرقابة المسبقة على العقود الإدارية: نصت المادة الأولى من قانون ديوان المحاسبة سالف الذكر على أن: "تخضع لرقابة الديوان المسبقة على التعاقد عقود التوريد والمقاولات والالتزام وغيرها من العقود التي تكون الحكومة ومصالحها والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان طرفاً فيها، ويكون من شأنها أن ترتب حقوقاً أو التزامات مالية تزيد قيمة كل منها عن (5,000,000) خمسة ملايين دينار، وتكون العبرة في تحديد هذه القيمة بالقيمة الإجمالية للأصناف أو الأعمال موضوع التعاقد وتحسب في حالة المناقصة على أساس أقل الأسعار بالعطاءات المقدمة المستوفية للشروط ولا يجوز في هذه الأحوال تجزئة العقد بقصد إنقاص قيمته إلى الحد الذي ينأى به عن الرقابة، وتعتبر من قبيل التجزئة أن تقوم الجهة صاحبة الشأن بطرح

1 - اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م، بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (46)

2 - اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م، المرجع السابق، المادة رقم (47)

3 - ذات المرجع السابق.

4 - اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م، المرجع السابق، المادة رقم (49)



مناقصة أخرى عن أصناف أو أعمال من ذات النوع خلال مدة تقل عن سنة، ولا يعد العقد سارياً إلا بعد المصادقة عليه من قبل الديوان<sup>1</sup>.

د- استيفاء الديوان في مراجعته المسبقة للعقود لكامل المستندات والوثائق اللازمة قبل التعاقد، وذلك بغرض دراستها الفنية، ومقايضة أسعارها، وإبداء الرأي اللازم حولها إذا تطلب الأمر، وتمنح الموافقات اللازمة للتعاقد والإذن بطرح المشروع للتعاقد بحيثياته، والقرارات المتخذة من السلطة المختصة في موضوع العقد، وصحة صلاحياته لإبرام العقد، وما يفيد وجود التغطية المالية للمشروع، وأي مستند يطلبه الديوان لإتمام إجراءات الرقابة السابقة على العطاء موضوع العقد، وذلك لغرض تطبيق معايير الشفافية، والنزاهة، والمنافسة، وفقاً لما جاء في نص المادة (28) من اللائحة التنفيذية للقانون المنظم لعمل ديوان المحاسبة الليبي، حيث نصت على الآتي: " يتعين على الجهات التي تخضع عقودها للرقابة المسبقة أن تقدم إلى الديوان قبل توقيعه من قبل المخول ملفاً متكاملاً بموضوع التعاقد بموجب حافظة تحتوي قائمة بالوثائق اللازمة لإجراءات قبْل التعاقد و الدراسة الفنية و المقايسات...<sup>2</sup>."

وتطبيقاً لذلك فقد ورد في تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2016م، بشأن مشروعات جهاز الإسكان والمرافق، ما يلي: "قيام الجهاز بإتمام إجراءات الصرف لبعض المعاملات المالية قبل التصديق عليها من الديوان"<sup>3</sup>، وكذلك بين الديوان في ذات التقرير قيام الجهاز بتعديل بعض العقود بغرض تجزئتها، مخالفة للنص رقم (23) من القانون المنظم لعمل ديوان المحاسبة<sup>4</sup>، حيث جاء في نص بيان التقرير: "قيام الجهاز بتجزئة أعمال بعض العقود لتنفيذ عدد من الوحدات السكنية حتى لا تخضع لأخذ الموافقة المسبقة على التعاقد بالمخالفة لنص المادة (34)، والمادة (26) من القانون (11) لسنة 1996م"<sup>5</sup>، وإن كانت هذه المخالفات، تمثل تقاريراً لاحقاً عليها إلا أنها تؤكد على ضرورة تطبيق الرقابة السابقة من قبل الجهاز.

## ثانياً:- الرقابة المصاحبة أو المعاصرة لديوان المحاسبة على تنفيذ الميزانية

تتمثل مهمة الرقابة المصاحبة أو المعاصرة على النفقات العامة من ناحية المتابعة للعمليات المالية منذ بداية تنفيذها إلى نهايتها، فأليات الرقابة المصاحبة لديوان المحاسبة مثلها مثل سابقتها تتعدد، وسنوجزها على النحو الآتي:

<sup>1</sup> - قانون رقم (24) لسنة 2013م، في شأن تعديل القانون رقم (19) لسنة 2013م، بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (1).  
<sup>2</sup> - اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م، بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (28).  
<sup>3</sup> - تقرير ديوان المحاسبة الليبي الصادر سنة 2016م ص499.  
<sup>4</sup> - قانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة.  
<sup>5</sup> - تقرير ديوان المحاسبة الليبي مرجع سابق، ص499.

أ) منح المشرع لديوان المحاسبة في إطار الرقابة المصاحبة حق إجراء التفتيش المفاجئ على الالتزامات المالية، وفحص المستندات، والوثائق، ومراجعة سير النفقات العامة، وإجراءات التعاقد، للتأكد من مدى دقة دفع المستحقات المالية للمتعاقدين مع الإدارة، إذ لا تخرج هذه الالتزامات عن العقد المبرم لاستمرار عمل المشروع، كما تدقق في السجلات والوثائق، بما في ذلك السرية منها، أو التي وقّع عليها المسؤول أو الموظف المختص، بإعدادها لإثبات صحة المستندات، وذلك وفقاً لما جاء في نص المادة (14) التي بينت الآتي: "يقوم الديوان في سبيل مباشرة اختصاصاته المبينة في هذا القانون بفحص الحسابات والمستندات المؤيدة لها، وذلك في مقر الديوان أو فروعها أو في الجهات التي يراجع حساباتها وللديوان القيام في أي وقت بأعمال الفحص أو التفتيش المفاجئ".

ب) حق الديوان في الحصول على المستندات والمعلومات حتى لو كانت سرية، كتابية كانت أو شفوية، كما يحق له الاطلاع على الحسابات المصرفية الخاصة بالمؤسسات والمصالح في سبيل تحقيق الرقابة المصاحبة على النفقات العامة، وذلك وفقاً لنص المادة (45) من اللائحة التنفيذية للقانون الخاص بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة.

ت) متابعة الديوان للموظفين المرخص لهم بالتصرف في الاعتمادات المعتمدة في إطار الرقابة المصاحبة بطرح مجموعة من الملاحظات والاستفسارات عليهم، على أن يجيبوا عن تلك الاستفسارات، لغرض متابعة سير الإجراءات المالية عن كثب، وهو ما جاء في نص المادة (16) من قانون إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، حيث نص على الآتي: "على الموظفين الذين حُوّلوا سلطة الترخيص بصرف الاعتمادات المخصصة لكل وزارة أو مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة أن يقوموا بدراسة ملاحظات الديوان، وأن يجيبوا فوراً على ما يوجهه إليهم من استفسارات، ويبلغ الديوان إلى الجهة المختصة كل ما يتراءى له من ملاحظات أسفرت عنها المراجعة لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها"<sup>2</sup>.

ث) أجاز المشرع لديوان المحاسبة اتخاذ الإجراءات الرادعة، والتوقيفية، والاحترازية في إطار الرقابة المصاحبة إذا ما تبين وجود قرينة أو إثبات، يُهدد سير المال العام، أو يلحق ضرراً به، على أن يوضع حساب الجهة تحت الرقابة المصاحبة إلى حين زوال الضرر، كما هو الأمر في المادة (2) من قانون رقم (5) لسنة 2016م، بشأن إضافة بعض الأحكام للقانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، حيث نصّت على الآتي: "الرئيس الديوان إذا ما ثبت له أن هناك تصرفات ألحقت ضرراً بالمال العام أن يوقف التصرف في حسابات الجهات التي لحقها الضرر لدى المصارف، ويجوز له وضعها تحت الفحص والمراجعة المصاحبة إلى حين زوال

<sup>1</sup> - قانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (14).

<sup>2</sup> - قانون رقم (19) لسنة 2013م، المرجع السابق، المادة رقم (16).

الأسباب ورفع الضرر، كما له تتبع الأموال التي تم التصرف فيها بدون وجه حق في حسابات الجهات والأشخاص المستفيدين واتخاذ الإجراءات اللازمة لترجيحها"<sup>1</sup>.

(ج) ومنح المشرع للديوان صلاحيات إيقاف الصرف من حساب أيّ جهة، كإجراء يجب اتخاذه في حالة وجود تجاوز أو انحراف في سير النفقات العامة، إلى حين بيان أوجه القصور والانحراف، ومحاسبة الأشخاص المسؤولين عليه، وذلك تنمة لنص المادة (35) من اللائحة التنفيذية لذات القانون، والتي بينت الآتي: "في حال تبين للديوان من خلال مراجعة الدفعة مخالفات أو انحرافات جوهرية تستوجب اتخاذ إجراءات احترازية، جاز للديوان إيقاف صرف أي دفعات أخرى على العقد حتى يتم التصحيح وفق ما يرى الديوان"<sup>2</sup>.

(ح) رقابة الديوان على أدوات الرقابة المالية الداخلية للإدارة، ومنها المراقب المالي والمراجع الداخلي يعزز مبدأ شفافية المعاملات المالية، مستعملة بذلك أدوات الفحص، والتقييم، والمراجعة على أعمالها المالية، ويوجه الديوان التوصيات، ويوقف متقلدي المناصب، وفقا لنص المادة (19) من اللائحة التنفيذية لذات القانون الذي بين الآتي: "يتولى ديوان المحاسبة فحص وتقييم ضوابط أنظمة الرقابة الداخلية و التحقق من كفاءتها وفعاليتها وتقييم أداء أدواتها والتي من أهمها: (أعضاء مجالس الإدارة، المراقب المالي، المراجع الداخلي، الإدارة المالية) وفي حال ثبت للديوان وجود أي تقصير من قبل أي من القائمين على المهام الواردة بهذه المادة يتحمل الأشخاص القائمون على هذه الوظائف مسؤولية الفشل الإداري و المالي نتيجة مخالفة أو إهمال نظم الضبط الداخلي من حيث وضع إجراءاتها أو تنفيذها، مسببا في إهدار الأموال أو الانحراف عن الأهداف، ويقوم الديوان باتخاذ الإجراءات اللازمة في الخصوص، ومنها التوجيه واتخاذ إجراءات التحقيق، والإحالة إلى الجهات المختصة بجرائم إهدار المال العام، بالإضافة إلى تقدير الضرر و الأموال المهتردة :

❖ التوصية بإيقاف متقلدي هذه المناصب عن الاستمرار في وظائفهم.

❖ تقدير الضرر و الأموال المهتردة.

❖ إحالة الموضوع إلى الجهات المختصة بالتحقيق في جرائم إهدار المال العام وعدم الحرص في الحفاظ عليه"<sup>3</sup>.

(خ) تختص الرقابة المصاحبة في متابعة إجراءات التعاقد وتنفيذها، بغرض منع انحرافها وتوافقها مع التشريعات التعاقدية المنصوص عليها في لائحة العقود الإدارية، وذلك وفقا لنص المادة (23) من قانون إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، والذي خول الديوان : " متابعة مراحل تنفيذ

<sup>1</sup> - قانون رقم (5) لسنة 2016م، بشأن إضافة بعض الأحكام للقانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة (2)، وأكدت عليه اللائحة التنفيذية لذات القانون في المادة رقم (51)

<sup>2</sup> - اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (35).

<sup>3</sup> - اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م، المرجع السابق، المادة رقم (19)

المشروعات المتعاقد عليها للتثبت من إجراءات وسلامة التنفيذ ، كما يقوم بصفة دورية بمتابعة المشروعات المنفذة التي تم استلامها للتأكد من سلامة تشغيلها والعناية بصيانتها ومدى تحقيقها للأغراض التي أنشئت من أجلها".<sup>1</sup>

(د) متابعة تنفيذ المشاريع التعاقدية من خلال لجان العطاءات<sup>2</sup> التي تعد الأداة التنفيذية الأساسية لعمل إجراءات التعاقد، وذلك بإلزام حضور عضو الديوان لمراقبة سير عمل لجان العطاءات أثناء عملها، وأن وظيفة الديوان، تتمثل في متابعة سير هذه اللجان، وفقا لنص المادة (30) من اللائحة التنفيذية للقانون الخاص بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة، التي نصت على الآتي: " يتعين على الديوان ممارسة رقابته المصاحبة على أعمال لجان العطاءات وفقا للآليات و الضوابط التي نص عليها القانون و الموضحة بهذه المادة، ويجب على جميع الجهات التي تخضع عقودها لرقابة الديوان إبلاغه بمواعيد اجتماع لجان العطاءات بها بوقت كافٍ، وعلى الديوان تحديد الاجتماعات التي يرى حضورها وفق معايير وخطط واضحة تستند إلى الأهمية النسبية والإمكانات البشرية والمادية التي تتوفر لتحقيق ذلك، ويكون حضور عضو الديوان بصفة مراقب دون تحمله أي مسؤولية قد تنجم عن خلل في صحة الإجراءات و القرارات التي تمت في الاجتماع، ويتعين على مندوب الديوان إعداد تقرير بالإجراءات التي تم اتخاذها من قبل تلك اللجان ورأيه فيها ضمن ملف العقد، وفي حال عدم تبليغ الديوان بمواعيد اجتماع لجان العطاءات تعتبر مخالفة مالية طبقا لأحكام الفقرة (2) من المادة (46) من القانون رقم (19) لسنة 2013م وتعديلاته"<sup>3</sup>.

(ذ) إعداد تقارير سير عمل لجان العطاءات، وإلزام الجهات أن تُعلم الديوان بمواعيد عقد جلسات هذه اللجان، وذلك لغرض متابعة سير عملها، وفقا لما جاء في نص المادة (25) من القانون المنظم لعمل ديوان المحاسبة وفقاً للنص الآتي : "ويجب على جميع الجهات التي تخضع عقودها لرقابة الديوان إبلاغه بمواعيد اجتماع لجان العطاءات بها بوقت كافٍ ، ويتعين على عضو الديوان حضور جلسات لجان العطاءات بتلك الجهات بصفة مراقب، وعليه إعداد تقرير بالإجراءات التي تم اتخاذها من قبل تلك اللجان ورأيه فيها"<sup>4</sup>.

واستنادا على النصوص السابقة، التي أحاطتنا بالإطار التشريعي للرقابة المصاحبة على الإنفاق العام الخاص بديوان المحاسبة المالية، فإن الطابع العملي والتطبيقي لهذه الرقابة، يتضح

<sup>1</sup> - قانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (23).

<sup>2</sup> - نصت المادة (9) من قرار مجلس الوزراء رقم (492) لسنة 2013م، بشأن تنظيم عمل لجان العطاءات على أن : "على لجنة العطاءات عند ممارستها لمهامها التأكد مما يلي:

أ- وجود إذن بمباشرة إجراءات التعاقد من الجهة المختصة بذلك.

ب- توفر الشروط و المواصفات ووثائق العطاء على النحو المحدد بلائحة العقود الإدارية و أنها مختومة بختم الجهة.

ج - أن يكون المشروع مدرجا ضمن الخطة أو الميزانية المعتمدة.

<sup>3</sup> - اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (18).

<sup>4</sup> - قانون رقم (19) لسنة 2013م، المرجع السابق، المادة رقم (25)

من خلال التقارير الرقابية للديوان، فقد أشار التقرير السنوي للديوان لعام 2016م في رقابته على جهاز تنفيذ مشروعات الإسكان والمرافق، حيث بينت النقاط التالية مجموعة من أوجه القصور الذي يعترى عمل الرقابة الداخلية المصاحبة على الإنفاق العام، وفقا للنقاط الآتية: "ضعف وقصور مكتب المراجعة الداخلية للدور المناط به، ومن أهم ملامح الضعف و القصور ما يلي:

- القصور في تقديم التقارير الدورية حول أداء المكتب وأهم الملاحظات التي من شأنها معالجة أوجه القصور و الضعف في نشاط الجهاز.
- تركيز المراجعة الداخلية على المراجعة الحسابية دون الاهتمام بالأعمال الأخرى التي من شأنها تعزز نظام الرقابة الداخلية.
- جرد مفاجئ للخزائن و المخازن"<sup>1</sup>.

كما طبق الديوان إجراءات الرقابة المصاحبة على عقود الأشغال العامة بتقريره سنة 2016م، على النحو الآتي : "قيام الجهاز بالموافقة على زيادة قيمة العقود، واعتماد أوامر تعديلية، والبدء في تنفيذ أعمالها في خضوعها لإجراءات المصادقة طبقا لنص قانون الديوان وتعديلاته"<sup>2</sup>.

#### الفرع الثاني :- الرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة على الإنفاق العام

تُعرف الرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة على النفقات العامة بأنها الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة على الالتزامات المالية بعد إتمام تنفيذ العمليات المالية للدولة، أي بعد استكمال جميع المراحل والإجراءات المقررة لها ماليا وقانونا بعد تنفيذ الالتزام، فالرقابة اللاحقة التي يختص بها الديوان، تلمس عدة مجالات، منها: جانب الإيرادات العامة، وجانب النفقات، والجانب المتعلق بالدين العام، والاستثمار، ونوضح ذلك تفصيلا على النحو الآتي:

#### أولاً:- رقابة ديوان المحاسبة اللاحقة على إجراءات الصرف ومستنداته:

نصت المادة (13) من القانون رقم (19) لسنة 2013م، المنظم لعمل ديوان المحاسبة الليبي على الآتي : "يختص الديوان فيما يتعلق بالمصروفات بما يأتي:

1. التثبت من أن جميع الاعتمادات قد صرفت في الأغراض التي خصصت لها، وأن الصرف قد تم طبقا للقوانين و اللوائح النافذة.
2. التحقق من أن جميع المدفوعات تدعمها وتؤيد صرفها مستندات صحيحة، والتأكد من مطابقة المستندات و القسائم للأرقام المدرجة بالحسابات.

<sup>1</sup> - تقرير ديوان المحاسبة الليبي الصادر سنة 2016م ص 495.

<sup>2</sup> - تقرير ديوان المحاسبة الليبي ذات المرجع السابق، ص 499.

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

التأكد من مراعاة جميع اللوائح والأنظمة الخاصة بالمخازن العامة وفروعها، ومن سلامة تطبيقها، ولفت النظر إلى ما قد يرى فيها من أوجه النقص أو العيب"<sup>1</sup>.

كما أضافت ذات المادة في فقرتها (ب) أنه : " على الديوان التثبت بوجه خاص مما يلي:

1. أن المبالغ التي تم صرفها على كل بند من بنود الميزانية تطابق تماماً الأرقام الواردة في المستندات الخاصة بها.

2. أن جميع قسائم الصرف قد صدرت صحيحة وفي حدود التفويضات الخاصة بها وأنها صدرت من السلطات المختصة طبقاً للقوانين واللوائح وأنها مصحوبة بالأوراق والمخالصات والمستندات المطلوبة.

3. أن جميع المصروفات قد خصمت من الباب والبند المخصصين لهذا النوع من المصروفات في الميزانية وأن المبالغ قد خصمت بالفعل لتحقيق الغرض المقصود منها.

4. أنه لم يحصل تجاوز للاعتمادات المخصصة لأي باب من أبواب الميزانية أو بند من بنودها إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من السلطات المختصة.

5. أن جميع المبالغ التي تم صرفها على خطة التنمية قد صرفت في الأوجه التي رصدت من أجلها تلك المبالغ وأنه لم يتم الصرف على عمل غير مدرج بالميزانية دون موافقة الجهات المختصة.

6. صحة الأسباب التي أدت إلى عدم القيام بصرف كل أو بعض الاعتمادات المخصصة للتنمية وأن الوفرة في اعتماد معين لم يتم بقصد مواجهة التجاوز في اعتماد مخصص لعمل آخر ما لم يكن هناك ترخيص بذلك أصدرته السلطة المختصة لمواجهة زيادة التكاليف النهائية لذلك العمل.

7. عدم ارتباط أي مصلحة حكومية بأية التزامات قد يترتب عليها تجاوز الاعتمادات التي رصدت لأي باب من أبواب الميزانية ولو لم يتم الصرف فعلاً.

8. التأكد من مراعاة الأحكام الخاصة بحالة عدم إقرار الميزانية سواء كانت واردة بالدستور أو أي قانون آخر"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - قانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (13)  
<sup>2</sup> - قانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (13)

ومن خلال النص السابق يتبين أن المشرع أراد إحاطة الموظفين المخولين بالرقابة على الإنفاق العام بديوان المحاسبة أن الميزانية صرفت وفق البنود المرصودة لها، وطبقاً للمستندات والوثائق المخولة بالالتزامات المالية، ومعتمدة من السلطات المختصة، وأن أي تجاوز يُرصد يجب أن يُسبب، ويُسأل صاحبه عنه، ومدى صحته وملاءمته مع مقتضيات المصلحة العامة، هذا فيما يخص الرقابة بصفة عامة، وأما فيما يخص الرقابة على الالتزامات المالية الخاصة بالشؤون الوظيفية، فقد أضافت ذات المادة نقطتين جوهريتين، كالتأكد من تطبيق التشريعات الوظيفية، ومنها التعيين، والترقية والمعاشات والمكافآت التقاعدية وغيرها، كل ذلك في النقطتين التابعتين للمادة السابقة:

1. "التأكد من أن القرارات الخاصة بالتعيين و الترقية ومنح البدلات و العلاوات أيا كان نوعها قد صدرت طبقاً للقوانين واللوائح المنظمة لها في حدود الميزانية و القواعد المالية ومراعاة القواعد الخاصة بدرجات الوظائف التي منحت بصفة شخصية أو التي تقرر إلغاؤها أو تعديلها عند أول خلل.

2. "التأكد من أن المعاشات والمكافآت التقاعدية والأساسية قد تم تقريرها أو تسويتها وفقاً لأحكام القوانين واللوائح السارية".

كما منح المشرع الليبي للديوان مجموعة من الصلاحيات الخاصة بالرقابة المالية اللاحقة على إجراءات الصرف ومستنداتها على النحو الآتي:

أ) مراجعة الوثائق و المستندات الفنية والقانونية التي رتبت التزامات مالية سابقة، مع إلزام الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بإحالة صور من الالتزامات المالية والمستندات محل الالتزام، سواء أكانت في شكل عقود أو قرارات، ترتبت عليها التزامات مالية بغرض التأكد من صحة الإجراءات قانوناً، ومطابقة الدفعات التي صرفت في المشاريع مع الأعمال التي تم إنجازها، وطبيعة الصرف سواء أكانت بالدفعات أو كاملة فيما يخص مراحل التنفيذ إلى نهايتها، ولقد ألزمت المادة (35) من اللائحة التنفيذية للقانون المنظم لعمل ديوان المحاسبة على " الجهات التي تخضع عقودها للمراجعة اللاحقة أن توافي الديوان بملف كامل بالوثائق الفنية والقانونية و العقود وملاحقها وكل ما من شأنه التأثير على الالتزامات و الحقوق موضوع التعاقد، مع إحالة نسخ من عقودها ومخاطباتها التي ترتب حقوقاً أو التزامات مالية مهما كانت قيمتها فور إنشائها".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - قانون رقم (19) لسنة 2013م، نفس المرجع السابق، المادة رقم (13)

<sup>2</sup> - اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (35).

ب) منح المشرع للديوان صلاحيات إيقاف الصرف من حساب أيّ جهة، كإجراء واجب اتخاذه في حالة وجود تجاوز أو انحراف في سير الالتزامات المالية، إلى حين بيان أوجه القصور والانحراف، ومحاسبة الأشخاص المسؤولين عليه، ولعل هذه النقطة تكررت في الرقابة المصاحبة على النفقات العامة، إلا أن الطبيعة العملية للعقد الإداري وخاصة إذا ما منح المشروع قرضاً ذا مدة طويلة أو متوسطة، فإنه يرتب عليه دفع قيم مالية على دفعات لإنجازه، وإذا ما شاب هذه الدفعات انحراف أو قصور يهدد سير عمله، جاز للديوان إيقافها، وفقاً للشروط السالفة الذكر، وطبقاً لنص المادة (35) من اللائحة التنفيذية لذات القانون و التي بينت الآتي: "في حال تبين للديوان من خلال مراجعة الدفعة مخالفت أو انحرافات جوهرية تستوجب اتخاذ إجراءات احترازية، جاز للديوان إيقاف صرف أي دفعات أخرى على العقد حتى يتم التصحيح وفق ما يرى الديوان"<sup>1</sup>.

ت) ومنح المشرع الديوان متابعة صحة وسلامة المستندات الخاصة بالصرف عقب الصرف متى تجاوزت قيمة العقد مبلغ خمسمائة ألف دينار وفقاً لنص المادة (2) من القانون رقم (24) لسنة 2013م بتعديل القانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة بأن: "يتولى الديوان التحقق من صحة الوثائق والمستندات المتعلقة بصرف أي مبلغ ناتج عن أي عقد عقب الصرف مباشرة متى كانت قيمة العقد تتجاوز خمسمائة ألف دينار..."<sup>2</sup>.

ث) ذكرت المادة رقم (12) من ذات اللائحة الحسابات الواجب على ديوان المحاسبة إجراء الرقابة اللاحقة عليها، كالميزانية الملحقة، والإضافية، والاعتمادات المؤقتة، وغيرها مما يندرج ضمن المادة السابقة، وذلك على النحو التالي: " يتولى الديوان مباشرة فحص ومراجعة العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة أو الميزانية الملحقة و الإضافية و الاعتمادات المؤقتة وحسابات التسوية، و إثباتها بالسجلات و الدفاتر أو منظومات الحسابات المركزية لوزارة المالية ومراجعة خلاصاتها وتسوياتها الشهرية عن طريق المراجعة المصاحبة واللاحقة حتى تاريخ قطع الميزانية بانتهاء السنة المالية واكتمال القيد التسويات وتحديد الأرصدة"<sup>3</sup>.

#### ثانياً: رقابة ديوان المحاسبة اللاحقة على الحساب الختامي:

يُعرّف الحساب الختامي بأنه: " النتيجة الفعلية في تنفيذ الميزانية العامة عن سنة مالية منتهية"<sup>4</sup>، كما يعرف الحساب الختامي بأنه: "بيان للنفقات التي أنفقت فعلاً، والإيرادات التي حصلت فعلاً في فترة انقضت من الزمن، فهو تسجيل لما تم خلال سنة مالية كاملة، ويعتبر

<sup>1</sup> - اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م، المرجع السابق، المادة رقم (35).

<sup>2</sup> - القانون رقم (24) لسنة 2013م بتعديل القانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (2)

<sup>3</sup> - اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م، المرجع السابق، المادة رقم (12).

<sup>4</sup> - د. عبد الوهاب عبد القدوس الوشلي، الرقابة العليا على المال العام دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 341.



مقياساً لمدى صحة تقديرات الموازنة<sup>1</sup>، ومن المفهومين السابقين، يتضح أن الحساب الختامي عبارة عن خلاصة ما تم إنفاقه خلال سنة كاملة من قبل الحكومة، وهيئاتها، ومصالحها، وبالتالي فإننا سنتطرق لدراسة علاقة هذا الحساب بديوان المحاسبة، ومدى تحقيق الرقابة عليه على النحو الآتي:

أ- إلزام الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة بأن تتقيد بإحالة حساباتها الختامية له خلال أربعة أشهر من انقضاء السنة المالية، وفقاً لنص المادة (49) من القانون المنظم لعمل الديوان والذي جاء فيه الآتي: "على الجهات الخاضعة لفحص ومراجعة الديوان أن تقدم حساباتها الختامية وميزانياتها إلى الديوان خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من انقضاء السنة المالية"<sup>2</sup>.

ب- نصت المادة (14) من اللائحة المنظمة لعمل ديوان المحاسبة على أن: "يتولى الديوان فحص ومراجعة حسابات الجهات الخاضعة لرقابته ذات الميزانيات المستقلة في أي وقت يحدده وفق خطته، كما يتولى مراجعة قوائمها المالية السنوية، وعلى هذه الجهات أن تقدم حساباتها الختامية وميزانياتها إلى الديوان خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من انقضاء السنة المالية"<sup>3</sup>، ومن خلال هذا النص والنصوص التشريعية السابقة، تبين أن معظم الحسابات الخاصة بالدولة بصفة محددة خاضعة للديوان.

ت- كما اعتبرت المادة (46) من قانون ديوان المحاسبة الليبي أن من المخالفات المالية التي تقع على الجهات التابعة للدولة عدم موافاة الديوان بما يطلبه من مستندات ووثائق، كالمستندات الخاصة بالحساب الختامي، وعدم الرد على استفساراته، وملاحظاته، وفقاً للنقطتين الآتيتين:

- 1- "عدم موافاة ديوان المحاسبة بما يطلبه من مستندات.
- 2- عدم الرد على استفسارات ديوان المحاسبة، أو ملاحظاته، أو التأخير في الرد عليها في الوقت المناسب...."<sup>4</sup>.

ث- حدد المشرع مدة زمنية محددة أقصاها ستة أشهر لدراسة ومراجعة الحساب الختامي المقدم من وزير المالية لديوان المحاسبة، على أن يقوم هذا الأخير بإعداد ملاحظاته حول الحساب في إطار الرقابة اللاحقة على سير النفقات العامة، تمهيداً لتقديمها إلى لجان المراقبة التابعة للسلطة التشريعية، وذلك وفقاً لما جاء في نص المادة (11) من القانون المنظم لعمل ديوان المحاسبة، والذي جاء فيه الآتي: "على وزير المالية أن يقدم الحساب الختامي للدولة إلى ديوان

<sup>1</sup> - د. فتحي محمد محمد الأحوال الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة وتأثيره في الإجراءات التأديبية (دراسة تطبيقية) مرجع سابق ص142.

<sup>2</sup> - المادة رقم (49) من القانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة.

<sup>3</sup> - اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (14).

<sup>4</sup> - القانون رقم (19) لسنة 2013م، المرجع السابق، المادة رقم (46).

المحاسبة في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ انقضاء السنة المالية، وعلى رئيس الديوان أن يضع تقريرًا سنويًا على الحساب الختامي للدولة للسنة المنقضية يبسط فيه ملاحظاته المالية التي يراها، وأوجه الخلاف التي تقع بينه وبين الجهات المختلفة وأن يقدم هذا التقرير إلى السلطة التشريعية للدولة و صورة منه إلى مجلس الوزراء ووزير المالية في موعد لا يجاوز الأربعة أشهر التالية لتسلمه الحساب الختامي"<sup>1</sup>.

ومن خلال النصوص السابقة والتي سلطت الضوء على الآلية التشريعية للرقابة اللاحقة على الإنفاق العام، يستطيع الباحث أن يطابق النصوص التشريعية مع الطابع العملي للتنفيذ، وخاصة في تقارير ديوان المحاسبة، فتقريره لسنة 2016م، وكذلك تقرير الجهاز لسنة 2017م، أشار إلى أنه: "لم يصدر أي حساب ختامي يعكس نتائج تنفيذ الميزانية منذ سنة 2008م، مع تأخر الجهات الممولة من الميزانية العامة في إعداد الخلاصات السنوية للأموال المحالة إليها"<sup>2</sup>.

### **المطلب الثاني: رقابة السلطة التشريعية على الإنفاق العام**

يمثل السلطة التشريعية في دولة ليبيا مجلس النواب المنتخب من الشعب، وتمارس السلطة التشريعية دورها الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية، وأهمها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بمراحل الرقابة المختلفة في شكل الرقابة السابقة، والمعاصرة، ثم الرقابة اللاحقة، لبيان آليات رقابة السلطة التشريعية على الإنفاق العام، سنتعرض بالتفصيل لآليات تلك الرقابة على النحو الآتي:

#### **الفرع الأول: الرقابة السابقة والمصاحبة للسلطة التشريعية على الإنفاق العام (قانون الميزانية)**

تعرف الرقابة السابقة والمصاحبة التي تمارسها السلطة التشريعية على النفقات العامة بأنها الوسيلة التي تمارسها هذه الأخيرة لضمان السير الصحيح للمرافق العامة من خلال دراسة مشروع الميزانية قبل اعتمادها ودخولها حيز التنفيذ، فالميزانية العامة تعرف بأنها تصدر بقانون من قبل السلطة التشريعية، وهو ما جرت عليه التشريعات الليبية، ومنها الإعلان الدستوري المؤقت الصادر سنة 2011م، والذي بينت المادة (27) فيه على أن: "تصدر الميزانية العامة للدولة بقانون"، كما أشار الاتفاق السياسي الموقع بتاريخ 2015م، إلى منح ممثل السلطة التشريعية سلطة اعتماد قانون الميزانية وفقا لنص المادة (13)، والتي ذكرت الآتي: "يتولى مجلس النواب المنتخب في يونيو 2014 سلطة التشريع للمرحلة الانتقالية، ومنح الثقة لحكومة

<sup>1</sup> - القانون رقم (19) لسنة 2013م، في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (11)

<sup>2</sup> - تقرير ديوان المحاسبة الليبي الصادر سنة 2016م ص 157.

الوفاق الوطني وسحبها وفقاً لبنود هذا الاتفاق، واعتماد الميزانية العامة، والرقابة على السلطة التنفيذية، وإقرار السياسة العامة المقدمة من الحكومة".

كما أكدت المادة الثانية من القانون رقم (4) لسنة 2014م في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب من فصله الثاني على أن عملية اعتماد الميزانية العامة تتم من قبل مجلس النواب وفقاً للنص التالي: "يتولى مجلس النواب إقرار التشريعات للمرحلة الانتقالية ومنح الثقة لمجلس الوزراء وسحبها، واعتماد الميزانية العامة، والرقابة على السلطة التنفيذية وكافة مؤسسات الدولة وإقرار السياسة العامة المقدمة من الحكومة وبيباشر الاختصاصات المنصوص عليها في الإعلان الدستوري المؤقت وتعديلاته أو التشريعات النافذة"، وعليه سوف نوضح تفصيلاً رقابة السلطة التشريعية السابقة و المعاصرة على الإنفاق العام على النحو الآتي:

#### أولاً:- الرقابة التشريعية السابقة على الإنفاق العام

يقصد بالرقابة التشريعية السابقة على الإنفاق العام أنها الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية الممثلة بمجلس النواب على مشروع الميزانية العامة قبل اعتمادها، سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، وذلك للتحقق من أن الميزانية سارت وفقاً للتشريعات النافذة، وأنها تفادت الأخطاء والانحرافات التي تناولتها الميزانيات السابقة، وهو ما سنتعرض له في النقطتين الآتيتين:

#### 1- الرقابة التشريعية السابقة غير المباشرة على الإنفاق العام

يقصد بالرقابة التشريعية السابقة غير المباشرة على الإنفاق العام الرقابة التي تكلف بها السلطة التشريعية لجنةً تتوب عنها في دراسة وفحص ومراجعة مشروع الميزانية، الذي يتضمن الإيرادات والنفقات المقدر اعتمادها من قبل السلطة التشريعية، كما جاء في نص المادة (27) من القانون رقم (4) لسنة 2014م في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب، حيث نصت على أن: "يشكل المجلس لجاناً دائمة ومؤقتة ولا يقل عدد أعضاء كل لجنة دائمة عن سبعة أعضاء ولا يزيد على خمسة عشر عضواً ولجميع هذه اللجان دور رقابي في مجال اختصاصها، ومنها لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة"، وهذه اللجنة تعنى بمتابعة الموازنة العامة ومراقبة الإنفاق العمومي للحكومة، حيث تقوم بالمهام الآتية:

1. تتولى لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة تسلم مقترح الميزانية العامة التي تعرضها الحكومة على السلطة التشريعية قبل إقرارها أو اعتمادها، وذلك في الأول من شهر أكتوبر قبل نهاية السنة المالية، وذلك لبحثها ودراستها، لتعد على ضوءها كل المقترحات

والملاحظات التي تعترى هذا المقترح، وفقا لما جاء في القانون رقم (4) لسنة 2014م في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب بنصه في المادة (167) من الفصل الثالث، والمعنون بـ (الموازنة والقوانين المالية) على أن: "تقدم الموازنة إلى المجلس في أول شهر أكتوبر قبل السنة المالية وتحال إلى اللجنة المختصة بمشروعات قوانين الموازنة العامة والحساب الختامي لكل سنة حال ورودها، لبحثها ومناقشتها".

كما نصت المادة (168) من ذات القانون على أن: "تقدم لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة تقريرها إلى المجلس حول مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تحويل المشروع عليها"، ووفقاً لهذه النصوص يتضح أن الرقابة السابقة للسلطة التشريعية تتم من خلال هذه اللجنة المتخصصة قبل اعتماد قانون الميزانية العامة من المجلس.

2. تمتاز الرقابة التشريعية المسبقة على اعتماد الميزانية بالتشاور بين مختلف اللجان لحضور الاجتماعات الخاصة بدراسة مقترح الميزانية بمجلس النواب، وتقديم اقتراحاتها بشأنه، وذلك تماشياً مع نص المادة (65) من القانون السالف الذكر، والذي جاء فيه: "يبلغ أعضاء اللجان بمشروع الموازنة العامة فور وروده إلى المجلس ويجب على لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة دعوة كل لجنة من لجان المجلس، قبل يومين على الأقل، لحضور الاجتماعات التي تدرس فيها الموازنة المتعلقة بالجهات التي تشرف عليها هذه اللجنة، ويشترك أعضاء هذه اللجنة في المناقشة وتقديم الاقتراحات والتصويت"، وبالتالي يتحقق نوع من المشاركة الفعلية والمتبادلة بين مختلف اللجان.

3. إن التشاور والاندماج لا يقتصر على اللجان داخل المجلس التشريعي فقط، بل تشمل هذه العملية التعاون بين الحكومة واللجان التابعة لمجلس النواب في إطار الرقابة المسبقة على الميزانية، وبالتالي فإن للجنة التخطيط والمالية والموازنة أن تطلع المجلس على كل تعديل أو اقتراح بتعديل الميزانية، أو أي عمل تترتب عليه التزامات مالية مع تقرير متضمن لرأي الحكومة في المقترحات المعروضة، وذلك وفقاً لنص المادة (158) من ذات القانون، والذي بين الآتي: "يجب على لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته. ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس أو أحد الأعضاء، إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية".

## 2- الرقابة التشريعية السابقة المباشرة على الإنفاق العام

تتم الرقابة التشريعية المباشرة عن طريق مناقشة المجلس لمشروع الميزانية، حيث يتم اتباع الآليات الآتية:

أ) يتولى المجلس التشريعي الممثل بمجلس النواب مناقشة مقترح الميزانية في شكل منظم لتشمل كل باب على حدة بندا بندا، ولتحقق بذلك مبدأ الرقابة الحقيقية الفعلية المسبقة على الميزانية، وفقا لنص المادة (169) من ذات القانون المنظم لعمل مجلس النواب المذكور سابقا ونصه الآتي: "يناقش التقرير بوجه عام قبل الانتقال إلى مناقشة أبواب الموازنة وإقرار بنودها. وبعد انتهاء المناقشة في التقرير بوجه عام يصوت المجلس على الشروع في مناقشة الموازنة".

ب) منحت المادة (171) من القانون المنظم لعمل مجلس النواب صلاحيات لهذا المجلس في إطار تحقيق التوازن المالي للميزانية العامة، وذلك تحقيقا للرقابة المسبقة على الميزانية، ومنحت المجلس أيضا صلاحية إلغاء وتخفيض ونقل الاعتمادات، سواء من بند إلى آخر، أو بين الفصول والأبواب، وفقا لنص المادة التالي: "يجوز للمجلس إلغاء أو تخفيض الاعتمادات في مشروع الموازنة، كما يجوز له نقل هذه الاعتمادات من بند إلى بند أو من فصل إلى فصل أو من باب إلى باب".

ت) كما منح المشرع للمجلس صلاحيات إقرار اعتمادات إضافية على الميزانية، أو زيادة في قيمتها، ولكنه وضع شرطين، أولهما: موافقة الحكومة عليها، وثانيهما: هو عدم إقرار الاعتمادات الإضافية إلا بعد الانتهاء من مناقشة مشروع الميزانية وإقراره، ليتم بعده إقرار اعتمادات إضافية بقانون لاحق، ليسهل تحقيق الرقابة اللاحقة على الميزانية، وفقا لأحكام المادة (170) من ذات القانون، والتي جاء فيها: "لا يجوز للمجلس عند مناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يزيد الاعتمادات المطلوبة بغير موافقة الحكومة، سواء أكان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها، أو بطريقة الاقتراح غير أن للمجلس، بعد الانتهاء من مناقشة مشروع الموازنة وإقراره، أن يقر مشروع قانون إحداث نفقات جديدة".

ث) تنتهي الرقابة التشريعية المسبقة على النفقات العامة بمجرد التصويت النهائي على الميزانية واعتمادها من قبل رئيس مجلس النواب، وفقا لنص المادة (174) من القانون السالف الذكر: "يصدق المجلس على قانون إقفال الحساب الختامي وموازنة المصروفات وقانون الموازنة وموازنة الإيرادات".

#### ثانياً:- الرقابة التشريعية المصاحبة على الإنفاق العام

ما إن ينتهي مجلس النواب من الرقابة السابقة على الميزانية حتى تصاحبها رقابة مصاحبة، أو ما يطلق عليها بالرقابة الآنية على تنفيذ ما تم اعتماده والمصادقة عليه من قبل مجلس النواب، فيقصد

بالرقابة التشريعية المصاحبة على الإنفاق العام الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية الممثلة بمجلس النواب لسير النفقات العامة، ومصاحبة لها بعد اعتمادها من السلطات المختصة، سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، وذلك للتحقق من أن الميزانية سارت وفقاً للبنود المرسومة لها، وهو ما سنتعرض له تفصيلاً على النحو الآتي :

### 1) الرقابة التشريعية المصاحبة المباشرة على الإنفاق العام

تعرف الرقابة التشريعية المصاحبة المباشرة على الإنفاق العام بأنها الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية بصفة مباشرة على المسؤولين المرخص لهم بصرف اعتمادات الميزانية المعتمدة، وهي تأخذ عدة صور، سيتناولها الباحث في عدة نقاط:

أ. حددت المادة (10) من القانون رقم (4) لسنة 2014م، في شأن النظام الداخلي لمجلس

النواب آليات الرقابة المصاحبة و المباشرة على الإنفاق العام على النحو الآتي:

1- "مسألة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسئول آخر في السلطة التنفيذية أو إحدى الجهات التابعة له.

2- إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في الفقرة أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين.

3- طلب المعلومات والوثائق من أية جهة رسمية بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية.

4- طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله.

5- لأعضاء مجلس النواب وفقاً للضوابط المنصوص عليها في النظام الداخلي القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للاطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون".

ب. تتم الرقابة المصاحبة المباشرة والفعلية على تنفيذ الميزانية المعتمدة غالباً في شكل توجيه الأسئلة إلى قيادات السلطة التنفيذية، وفقاً لنص المادة (182) من القانون السالف الذكر في فصله الثاني والمعنون بـ ( توجيه الأسئلة)، والتي بينت آلية طرح السؤال، وذلك على النحو التالي :

"1- يحق لعضو أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها، أو إلى أحد الوزراء. وبعد استنفاد البحث في الأسئلة الخطية الواردة في جدول الأعمال، يوجه السؤال الشفوي.

2- وللحكومة أن تجيب على السؤال فوراً، أو أن تطلب تأجيل الجواب. وفي هذه الحالة يحول كتاب بمضمون السؤال كما ورد إلى الوزير ذي الاختصاص عن طريق مقرر المجلس. أما السؤال الخطي فيوجه عن طريق رئيس المجلس. وللحكومة أن تجيب عليه خطياً في مهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال".

## (2) الرقابة التشريعية المصاحبة غير المباشرة على الإنفاق العام

ينحصر دور الرقابة التشريعية المصاحبة غير المباشرة على الإنفاق العام على لجنة تكلف من قبل السلطة التشريعية الممثلة بمجلس النواب، وفقاً للاتفاق السياسي الليبي<sup>1</sup>، والمسمى بـ "الجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة"، بحيث تتولى هذه اللجنة مهمة متابعة أعمال تنفيذ النفقات العامة، والمناقشات التي قد تحدث بين أبوابها، ومتابعة السياسات المالية لمختلف مؤسسات الدولة، والإنفاق العام للحكومة، وفقاً لما جاء في نص المادة (43) من القانون المنظم لعمل مجلس النواب، وذلك على النحو الآتي: "تختص لجنة التخطيط والمالية والموازنة العامة بالتالي:

- 1- متابعة الموازنة العامة للدولة والمناقشة بين أبوابها.
- 2- اقتراح التشريعات المتعلقة بالجمارك والضرائب والرسوم.
- 3- متابعة السياسة المالية لمختلف وزارات ومؤسسات الدولة والصناديق السيادية.
- 4- مراقبة وتتبع الإنفاق العمومي للحكومة.
- 5- متابعة التقارير الموضوعية لديوان المحاسبة والأجهزة الرقابية الأخرى.
- 6- دراسة واقتراح النصوص التشريعية المتعلقة بمراقبة المالية العامة.
- 7- متابعة السياسة المالية والنقدية للدولة.
- 8- كل ما تكلف به اللجنة من أعمال من قبل المجلس<sup>2</sup>.

ومن خلال المتابعة والمراجعة والفحص المتواصل على سير عمل النفقات العامة، فإن هذه اللجنة - تعد على ضوء الأعمال السابقة - تقاريراً تحال إلى مجلس النواب، ملخصة لسير النفقات العامة وطبيعة التجاوزات التي قد تعتري أجهزة الدولة، ليتكون بذلك الإطار العام النموذجي في

<sup>1</sup> - الاتفاق السياسي الموقع بتاريخ ديسمبر 2015م المادة (13).

<sup>2</sup> - القانون رقم (4) لسنة 2014م في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب المادة (43)

الرقابة المصاحبة والسابقة التي تمارسها السلطة التشريعية على النفقات العامة، حفاظاً على السير الصحيح للميزانية العامة.

### الفرع الثاني:- الرقابة اللاحقة للسلطة التشريعية على الإنفاق العام (الحساب الختامي)

تعرف الرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة التشريعية على النفقات العامة بأنها الرقابة التي تتم بعد تنفيذ الميزانية من قبل السلطة التنفيذية في نهاية كل سنة مالية، ويتأكد من خلالها مدى تقيد الجهات العامة بالإيرادات والنفقات الممنوحة لها من قبل السلطة التشريعية، فهذه الأخيرة تمارس اختصاصات الرقابة اللاحقة على الميزانية العامة في مصادقتها على الحساب الختامي، وفقاً للقانون رقم (4) لسنة 2014م، بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب في الفقرة الثالثة من المادة (9)، ونصها: "يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية التي ذكر فيها: النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، والمصادقة على الحساب الختامي ويختص أيضاً بإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها".

ومن خلال النص السابق فإن الباحث سيبين طبيعة الرقابة اللاحقة من خلال متابعة مراحل إعداد الحساب الختامي، والمصادقة عليه، وآلية الرقابة اللاحقة في حال وجود تجاوزات أو مخالفات تعتري هذا الحساب.

### أولاً:- مناقشة الحساب الختامي والتصديق عليه:

عادة ما يقتصر قانون الميزانية العامة على تقدير الإيرادات المتوقع صرفها، الأمر الذي يوجب بيان هذه الإيرادات والمصروفات للسنة المنقضية، وذلك من خلال مستند أو وثيقة حسابية، يُضفي عليها البعض الصفة القانونية، كما هو الأمر في فرنسا، فبغض النظر عن المسمى الممنوح لها إلا أن الهدف منها هو مراقبة تطابق المصروفات المستخدمة مع الاعتمادات المالية المرخص لها، والتي يترتب عليها بيان كل ما يهدد سير النفقات العامة المتمثلة في الإسراف، والاختلاس، وحياسة المال العام.

وبما أن هذا الحساب يتضمن النتائج العملية لتنفيذ الميزانية، وبيان عيوب التنظيم المالي والإداري للإدارات العامة، فإن أهميته تكمن في مدى تطابق هذه النفقات المرصودة مع التشريع

<sup>1</sup> - أشرف السيد حامد قبّال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة، مرجع سابق ص910.



المالي المعتمد، ولتحقيق الرقابة اللاحقة على الحساب الختامي، فإن الباحث سيبين طبيعة هذه الرقابة من خلال النقاط التالية:

أ- تطبيقاً لنص المادة (23) من قانون النظام المالي للدولة، والتي ألزمت وزير المالية أن يقدم الحساب الختامي إلى ديوان المحاسبة قبل إحالته إلى السلطة التشريعية في غضون ستة أشهر من انقضاء السنة المالية، مرفقاً به كافة المستندات والوثائق التي تبين الأصول والخصوم المدرجة بالميزانية العامة، فكان على ديوان المحاسبة أن يعد تقريره للسلطة التشريعية، تطبيقاً لأحكام القانون الخاص بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة رقم (19) لسنة 2013م، وبمادته (11) بإعداد تقريره حول الحساب الختامي المحال إليه من وزير المالية، وبيان القصور الذي يعتريه والاختلافات التي تتضح من خلال مراجعته للحسابات السنوية التي سبقته و إحالته في غضون مدة لا تتجاوز أربعة أشهر إلى السلطة التشريعية.

ب- تطبيقاً لنص المادة (167) من القانون رقم (4) لسنة 2014م بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي بينت بأن يحال الحساب الختامي من رئيس المجلس بعد استلامه من ديوان المحاسبة إلى اللجنة المختصة بالموازنة العامة والتخطيط التابعة للمجلس، وذلك لبحث ومناقشة الحساب الختامي، وإعداد تقرير يتضمن رأيه حول الإيرادات والمصروفات خلال السنة المنقضية، وبمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها للحساب الختامي، وذلك لتصديق المجلس على قانون إقفال الحساب الختامي للموازنة المتضمنة للمصروفات والإيرادات.

### ثانياً:- سلطات الرقابة التشريعية اللاحقة على الحساب الختامي

إن سلطات الرقابة التشريعية اللاحقة على الحساب الختامي لا تختلف عن سابقتها، ولكن الباحث حدد جانبين مهمين مما تنفرد به هذه الرقابة عن غيرها، وهما التحقيق البرلماني، والاستجواب البرلماني، وسنتناولهما تفصيلاً على النحو الآتي:

#### أ) الاستجواب البرلماني:

يعد الاستجواب البرلماني أحد سلطات الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وقيادتها في كافة الموضوعات، سواء تلك التي تتعلق بالميزانية والإنفاق، أو بأداء الموظفين واستغلال سلطاتهم الممنوحة لهم، بهدف تحقيق الصالح العام، وحسن سير المرافق العامة لأدائها، ويقصد بالاستجواب محاسبة ومساءلة المسؤولين عن تصرف معين، وتعد هذه المحاسبة نوعاً من أنواع المساءلة العامة، والتي تتعلق بمحاسبتهم في الاختصاصات والصلاحيات

الممنوحة لهم، ومدى تطابقها مع التشريعات النافذة، مع تعليل تصرفاتهم المنحرفة لمقتضيات المصلحة العامة.

واعتبر الباحث أن الاستجواب البرلماني أداة من أدوات الرقابة المالية اللاحقة؛ لكونه أشمل وأعمق من الوسائل الأخرى في التوصل إلى الانحرافات المالية التي ارتكبت في السابق، وإلى الأسباب التي دعت الإدارة إلى ارتكابها، وبالتالي فالاستجواب أشمل وأوسع نطاقاً في عرض المعلومات والحجج المختلفة عن غيره من الوسائل، فالمشرع الليبي وضّح آلية وحدود عمل الاستجواب بالقانون رقم (4) لسنة 2014م، و المعنون "بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب"، ويوضحها الباحث في النقاط التالية:

1- منح المشرع لعضو مجلس النواب أو أكثر صلاحية طلب الاستجواب لأحد الوزراء أو لمجموعهم، إذا ما تطلب الأمر استدعاءهم، لبيان موضوع معين أو الاستفسار عنه، على أن يكون الطلب خطياً ومحالاً إلى رئيس مجلس النواب لعرضه على المسؤول بالسلطة التنفيذية، وذلك وفقاً لنص المادة (188) من الفصل الثالث، والمعنون بـ (الاستجواب)، الذي بيّن الآتي: "لكل عضو أو أكثر أن يطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين، يقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس، والذي يحيله بدوره إلى الحكومة للإجابة عنه"<sup>1</sup>.

2- حدد المشرع الليبي مدة زمنية للحكومة، كي ترد على استجواب أعضاء السلطة التشريعية، بمهلة لا تزيد عن عشرة أيام من تاريخ تسلمها للاستجواب، إلا أنه مدّد هذه الفترة في حال ما تطلّب الأمر إجراء تحقيق في مسألة من المسائل التي تقل فيها البيانات و الإجراءات، واستثنى المشرع التأخير لبيان أسباب التمديد على أن تتولى رئاسة المجلس منح مدة إضافية وفقاً لمقتضيات الموضوع محل التحقيق، وذلك وفقاً لنص المادة (189) من ذات القانون، الذي نص على الآتي: "على الحكومة أن تجيب على طلب الاستجواب في مهلة أقصاها عشرة أيام من تاريخ تسلمها إياه، إلا إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المهلة المذكورة. وفي هذه الحالة تطلب الحكومة أو الوزير المختص من مكتب رئاسة المجلس تمديد المهلة موضحاً أسباب طلب التمديد، وللمكتب أن يمدد المهلة بالقدر الذي يراه كافياً"<sup>2</sup>.

3- في حال عدم الإجابة عن الاستجواب، أو تجاوز المدة المحددة للرد عليه، فإن المشرع الليبي منح للمجلس الحق في عرض موضوع الاستجواب في جدول أعماله بعد مضي المدة المحددة للإجابة عليه، ولا يمكن مناقشة سياسية الحكومة بوجه عام في هذه الحالة إلا بعد موافقة

<sup>1</sup> - القانون رقم (4) لسنة 2014م، المرجع السابق، المادة (188).

<sup>2</sup> - القانون رقم (4) لسنة 2014م، المرجع السابق، المادة (189).

المجلس عليها، وفقا لنص المادة (190) من القانون السالف الذكر، والذي بين الآتي : "فور ورود الجواب على الاستجواب، أو بعد انقضاء المهلة، إذا كانت الحكومة لم تجب عليه يدرج موضوع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للاستجواب، حسب تاريخ وروده. ويجب حصر المناقشة في موضوع الاستجواب. ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة سياسة الحكومة بوجه عام، إلا بموافقة المجلس، بناء على طلب من الحكومة"، ويرى الباحث أن هذه المادة، لم تفسر عدم إجابة السلطة التنفيذية على الاستجواب، بل وضعته في إطار عام غير محدد الفعل الواجب اتخاذه في حال عدم الإجابة على الاستجواب، و بالتالي فإن الباحث يرى ضرورة تعديل المادة للإجابة عن السؤال السابق بنص صريح وواضح لا يقبل النقصان.

4- منح المشرع لعضو مجلس النواب غير طالب الاستجواب أن يطرح الاستجواب نفسه إذا لم يقتنع بالإجابة التي قدمها المسؤول، حتى في حالة اقتناع العضو صاحب الاستجواب الأصلي، ليتبنى الأعضاء الآخرون موضوع الاستجواب إلى غاية اقتناعهم بالاستجواب، ويمكنهم أن يتبنوا الموضوع إلى سحب الثقة من المسؤول الذي عُرض عليه الاستجواب، ولا يتم سحب الثقة عن الحكومة إلا بحصول الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، وفقا لنص المادة (192)، والتي وضحت الآتي : "بعد تلاوة الاستجواب والجواب يعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة. وبعد طرح جميع الاستجابات والجواب عليها، يعطى الكلام لمن شاء. ويمكن بعد ذلك سحب الثقة في الحكومة بالأغلبية المطلقة لأعضائه، وإذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة، يعلن الرئيس انتهاء البحث، إلا إذا تبنى أحد الأعضاء موضوع الاستجواب، فتنبع الأصول المحددة في الفقرة أعلاه".<sup>2</sup>

#### (ب) التحقيق البرلماني :

يُعدّ التحقيق البرلماني الوسيلة الفعالة لبيان صحة ما تقدم من المعلومات، والحسابات المالية والمحاسبية، المقدمة في إطار حساب ختامي للدولة، وهي التي تسمح للمجلس البرلماني بالوقوف على حقيقة الأمور ببيان القرائن و الأدلة على أنشطة الحكومة بمختلف الجوانب المالية والإدارية، وهي تعد أداة من أدوات الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية، وتسمح هذه الأداة بالتحقيق مع أيّ مسؤول يرى المجلس ضرورة التحقيق معه، وذلك إذا أثارت تصرفاته الإدارية والمالية حفيظة تستوجب التحقيق، ومنها الشق المالي محل هذا البحث، وهو ما نصت عليه المادة (10) من القانون رقم (4) لسنة 2014م، في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب،

<sup>1</sup> - القانون رقم (4) لسنة 2014م، المرجع السابق، المادة (190).

<sup>2</sup> - القانون رقم (4) لسنة 2014م، المرجع السابق، المادة (192).

والتي بينت الآتي : "يتولى مجلس النواب أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية والجهات التابعة له، وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية: إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في الفقرة أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين...".

ومن خلال النص السابق فإن الباحث يوضح إجراءات التحقيق البرلماني بالدولة الليبية في النقاط الآتية:

1- إن عملية التحقيق النيابي تبدأ من اقتراح ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من رئيس الدولة، وتشمل النظر في أحد المواضيع أو المشاريع التي قد تعترضها بعض الشكوك والانحرافات في سير عملها، وأثناء عملية استجواب الحكومة في موضوع معين، يجري الأعضاء تحقيقاً مالياً لبيان صحة التصرفات المالية التي اعترضته، فتقوم رئاسة المجلس على إثره بإجراء تصويت لتحديد أعضاء لجنة التحقيق، على أن تقوم اللجنة بإجراء عملية الفحص والتدقيق على الحسابات والمستندات المتصلة بالتحقيق، وتُعدّ على أساسها تقريراً يرفع إلى رئاسة المجلس، وذلك وفقاً لما جاء في نص المادة (195) من الفصل الرابع، والمعنونة بـ (التحقيق النيابي)، والذي بين الآتي: "المكتب رئاسة المجلس أن يقرر إجراء تحقيق نيابي في موضوع معين، بناء على اقتراح يقدم إليه للمناقشة، أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يعرض عليه عن طريق لجنة تحقيق نيابية ينتخبها المجلس بناء على طلب رئيس الدولة أو ثلث أعضائه. وتجري اللجنة تحقيقها وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يعرضه على المجلس للبت في الموضوع"<sup>1</sup>.

2- وبغرض الوصول إلى بيان أوجه القصور والانحرافات، فإنه يحق للجنة التحقيق البرلماني أن تطلع على جميع المستندات و الوثائق في مختلف الهيئات و المؤسسات العامة، وكل مستند يساهم في الوصول إلى بيان الحقيقة المرجوّ بيانها، وذلك وفقاً لنص المادة (196) من القانون السالف الذكر، والتي بينت الآتي: "للجنة الحق في أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة، وأن تطلب تبليغها بنسخ منها، وأن تستمع إلى الإفادات، وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق"<sup>2</sup>.

3- منح المشرع الليبي حرية إنشاء لجان تحقيق فرعية إذا تطلب الأمر إنشاءها، وذلك بغرض توفير معلومات أدق، تساهم في بيان الانحرافات المالية داخل الهيئات العامة، وتحتمل هذه الهيئات كامل المسؤولية في حال عدم الاستجابة لاستفسارات مثل هذه اللجان، وتعد اللجان

<sup>1</sup> - القانون رقم (4) لسنة 2014م، بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب المادة (195)  
<sup>2</sup> - القانون رقم (4) لسنة 2014م، بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب المادة (196)

الفرعية على إثرها تقارير إلى اللجنة الرئيسية للتحقيق، لعرضها على المجلس من خلال رئيسه، أو عن طريق رئيسه، وذلك لاتخاذ الإجراءات اللازمة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، تماشياً مع نص المادة (197) من القانون السابق الذكر، والذي ركز على الآتي: "يحق للجنة أن تعين لجنة فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة. وفي حال امتناع الإدارة ذات الاختصاص عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية، ترفع اللجنة الفرعية تقريراً بالأمر إلى لجنة التحقيق التي شكلتها، لتقوم بتحويل الأمر إلى رئيس المجلس ويقوم بعرضه على المجلس ليتخذ إجراءاته بالخصوص".<sup>1</sup>

4- ومنح المشرع لجان التحقيق صلاحيات هيئات التحقيق القضائية، وفقاً للتشريعات القضائية، كقانون المرافعات المدنية، والقانون التجاري الليبي، والإجراءات الجنائية، وغيرها من التشريعات النافذة، على أن يصدر القرار بمنحهم هذه الصلاحيات عن المجلس وبشكل عام، وفقاً لنص المادة (198) من القانون السابق الذكر، والتي بينت التالي: "للمجلس أن يمنح لجان التحقيق النيابية سلطات هيئات التحقيق القضائية، على أن يصدر القرار في جلسة عامة للمجلس".<sup>2</sup>

واستناداً على النصوص السابقة، فإن التحقيق النيابي يعد عاملاً مهماً من عوامل الرقابة التشريعية اللاحقة على الإنفاق بصفة عامة، والحساب الختامي بصفة خاصة، وذلك لأنه يسهم في التأكد من صحة المعلومات المالية التي ترد إلى المجالس النيابية وبيان دقتها، تمهيداً لاتخاذ الإجراءات العقابية بشأنها، وخاصة إذا تعلق الأمر بسحب الحصانة السيادية عن المسؤول، سواء أكان وزيراً، أو نائباً، أو مسؤولاً آخر، أدت تصرفاته إلى إهدار المال العام، ليمهد الطريق إلى إحالة المسؤول للجزاءات المقررة في شأنه.

وبالتالي فالسؤال المتبادر للذهن هو ما إذا تم اكتشاف مخالفات مالية بسيطة أو جسيمة عند مراجعة الحساب الختامي من خلال التحقيقات والاستجابات التي أجرتها السلطة التشريعية، فما هو الإجراء الذي يتعين اتخاذه حيال المتسبب في تلك المخالفات؟ وللإجابة على هذا السؤال، فإن المشرع يحيلنا إلى إجراءين اثنين:

#### الأول:- المسؤولية السياسية على الإنفاق العام

تعني المسؤولية السياسية على الإنفاق العام مساءلة السلطة التنفيذية على أعمالها المالية أمام السلطة التشريعية بمفهومها الواسع، وبمفهومها الضيق تعني مساءلة الحكومة عن تصرفاتها

<sup>1</sup> - القانون رقم (4) لسنة 2014م، المرجع السابق، المادة (197)

<sup>2</sup> - القانون رقم (4) لسنة 2014م، المرجع السابق، المادة (198)

المالية التي منحت لها، لتسيير أعمالها خلال السنة المالية، والتي يترتب عليها منح الثقة أو سحبها وفقاً للحساب الختامي المعروف. وسحب الثقة عن الحكومة، قد يكون بشكل فردي من خلال سحب الصفة عن وزير بعينه، أو عدد من الوزراء، متى كان التصرف الذي أثاره مخالفاً للصالح العام، أو لم يستوفوا التساؤلات والاستجابات التي عرضت عليهم من قبل السلطة التشريعية.

وأما الشكل الآخر المتمثل في سحب الثقة عن الحكومة في شكل جماعي، فتكون المسؤولية المترتبة فيه شاملة لكل الوزراء، وهو ما يعرف بالمسؤولية التضامنية للحكومة، وبالتالي فإن الأثر المترتب عن سحب الثقة من الحكومة هو خلو الصفة الوزارية والسيادية للموظف المشتغل للوظيفة، وفي حالة سحب الثقة من الحكومة بكاملها، يستمر الوزراء في وظائفهم إلى حين تكليف بدائلهم في حكومة جديدة، كما جاء في نص المادة (194)، والذي نص على الآتي: "إذا قرر مجلس النواب بأغلبية أعضائه سحب الثقة من الحكومة عدت مستقلة وتستمر في تسيير الأعمال إلى حين تكليف حكومة جديدة. وإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء عد مستقلاً"<sup>1</sup>.

وتوضيحا لما جاء في نص المادة السابقة، فإن مجلس النواب لا ينظر في طلب الاقتراح بسحب الثقة إلا بطلب من ربع نواب المجلس، ولا يطرح هذا الطلب للمناقشة إلا بعد ثمانية أيام من يوم تقديمه، ولا تؤخذ الآراء عنه إلا بعد يومين من إتمام المناقشة، فرئيس الوزراء والوزراء هم موظفون عامون يشغلون مناصب سيادية بصفة مؤقتة لخدمة الصالح العام، وهي العناصر الأساسية التي تقوم عليها الوظيفة العامة، وهو ما يستنتج منه أن الوزير عبارة عن موظف عام، يخضع في تحديد عقوباته لأحكام الوظيفة العامة وفقاً لنص المادة (2) من القانون الخاص بالجرائم الاقتصادية، والتي بينت الآتي: "يقصد بالموظف العام في تطبيق أحكام هذا القانون كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان أو المؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشآت التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات وكذلك المنشآت التي طبقت بشأنها مقولة شركاء لا إجراء، سواء كان عضواً أو موظفاً أو منتجاً أو عاملاً، دائماً أو مؤقتاً، بمقابل أو بدون مقابل، ويدخل في ذلك محررو العقود والمحكمون والخبراء والمترجمون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - القانون رقم (4) لسنة 2014م، المرجع السابق، المادة (194)  
<sup>2</sup> - قانون رقم (2) لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية المادة (2).

## ثانياً:- المسؤولية التأديبية والجنائية المترتبة عن تلاعب الوزراء بالمال العام

وبعد نزع الصفة الوزارية عن الوزير الذي منحت له مهمة قيادة الوزارة، فإن مساءلته لا تختلف بشكل كبير عن الموظف العام في التشريع الليبي، لأن جرائمه المالية تمس المال العام، وبالتالي فهي عادة ما تنظر من قبل المجلس التأديبي للمخالفات المالية التابع لهيئة الرقابة الإدارية، وذلك وفقاً لما جاء في الفصل الرابع من المادة (43)، والمعونة بـ (في المجلس التأديبي للمخالفات المالية)، والتي ذكرت الآتي: "يشكل بموجب أحكام هذا القانون مجلس تأديبي يسمى (المجلس التأديبي للمخالفات المالية) يختص بمحاكمة الموظفين والعاملين التابعين للجهات الخاضعة لرقابة الهيئة وديوان المحاسبة عن المخالفات المالية التي ترتكب بالمخالفة لأحكام قانون النظام المالي للدولة واللوائح الصادرة بمقتضاه، وغير ذلك من المخالفات المالية المنصوص عليها في التشريعات النافذة التي تنظم العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة"، كما حددت المادة (45) الآلية الواجب اتباعها لإحالة أصحاب القيادات العليا بالدولة إلى هذا المجلس، وفقاً للنص التالي: "تتم الإحالة للمجلس التأديبي للمخالفات المالية من قبل مدير الإدارة المختصة بالتحقيق بعد الاعتماد من رئيس الهيئة، ويتولى عضو التحقيق مباشرة الدعوى التأديبية أمام المجلس التأديبي للمخالفات المالية"<sup>2</sup>، وقد تطرق الباحث فيما سبق لبيان تركيبة هذا المجلس والعقوبات المترتبة عن المخالفات المالية التي تحال إليه في المباحث السابقة.

وقد أشرنا في المطلب السابق من تقارير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2016م و2017م، إلى أن الحكومات المتوالية، لم تقم بإعداد حساب ختامي منذ سنة 2008م، وبالتالي فإن غياب هذا الحساب عن المصادقة التشريعية يهدد المصلحة العامة، ويساهم في زعزعة سير نفقاتها، ويترتب عليه إهدار المال العام دون معرفة الجهات والمسؤولين عن هدره، وفرارهم من المسؤولية، وهو ما لا يساعد في تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي للدولة، ويؤدي إلى بروز ظواهر الفساد الإداري والمالي.

<sup>1</sup> - قانون رقم (20) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية المادة (43)  
<sup>2</sup> - قانون رقم (20) لسنة 2013 المرجع السابق، المادة (45)

## الخاتمة :

بعد الانتهاء من دراسة الرقابة المالية على الإنفاق العام كإطار عام يحدد مفهومًا عامًا لماهيتها، وخصائصها، وأهميتها الاقتصادية، والاجتماعية، والقانونية، وبيان أهم الأسس الدستورية منها والقانونية كأساس لطبيعتها القانونية حددنا في هذا الصدد آليات الرقابة المالية بنوعها الداخلي والخارجي، لاسيما دور الرقابة الخارجية التي تعتمد من جهات محايدة ومستقلة لضبط الإنفاق العام، والحد من تجاوزه والإسراف فيه، سواء أتمت الرقابة من قبل جهة فنية مستقلة، مثل: ديوان المحاسبة، أو مارسها السلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب الليبي، لما له من سلطة رقابية سابقة ومعاصرة ولاحقة للموازنة العامة، ومن خلال البحث والتحليل لما سبق، توصل الباحث إلى النتائج و التوصيات الآتية:

### أولا :- النتائج

- (1) تحتوي الرقابة المالية على الإنفاق العام من الناحية النظرية على مزيج من العلوم المتنوعة، لاسيما العلوم القانونية، والإدارية، والاقتصادية، الأمر الذي يميزها عن غيرها من أنواع الرقابة، ووجوب توفرها لدى الأجهزة الرقابية الليبية.
- (2) لما كانت للرقابة المالية على الإنفاق العام الأهمية البالغة لدى جميع الأطراف، سواء الشعبية أو السيادية، ولكونها نتاجًا لمطالبه الشعوب بمتابعة حقوقها المالية، فإن إدراجها في أعلى الهرم القانوني (وهو الدستور) يعزز مكانتها الشرعية في تنفيذ أعمالها، وفقا للمطالب المُنادية بتحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية والتوزيع المنصف للثروة.
- (3) من خلال دراسة الرقابة الداخلية، تبين وجود نوع من التشابه في التشريعات العقابية المتعلقة بالتأديب ومعاينة الموظفين المكلفين بالرقابة على المال العام، والمتمثلة في المراقب المالي والمراجع الداخلي، وانعدام وجود الوسائل العقابية، كما هو الأمر في مصادرة أملاك المجرمين، وعدم تفعيل معظم العقوبات التأديبية، وتقاربها مع العقوبات الخاصة بالوظيفة العامة، الأمر الذي سيزيد من الجرأة على التلاعب بالمال العام بقدر أكبر.
- (4) يلاحظ في التقارير المقدمة من قبل ديوان المحاسبة لسنة 2016م 2017م، أنها تقارير تقليدية، تركز على عملية الكشف عن الأخطاء المالية من الناحية القانونية دون وضع مقترحات خاصة، تتضمن رأي الجهاز الرقابي بها، كما أن التقارير لم تكشف عدد المتهمين الذين تمت إحالتهم إلى النيابة العامة أو الرقابة الإدارية ومتابعة ملفاتهم، والملاحظ أيضا هو اعتماد غالبية الجهات في مسألة التعاقد عن طريق التكليف المباشر، وموافقة الديوان عليها دون تتبع



الإجراءات القانونية المدرجة بلائحة العقود الإدارية، الأمر الذي يُحدِّثُ ثغرة كبيرة في عملية التعاقد، والذي يؤدي بدوره إلى ظهور عوامل الفساد والوساطة والمحسوبية، وهو ما يهدد السير الصحيح للمعاملات المالية بالدولة.

(5) تعد المحافظة على استقلالية الأجهزة الرقابية وخاصة المالية منها عاملاً مهماً لضمان استقرار الوضع المالي والسياسي للدولة، سواء من ناحية تقديم التقارير أو من ناحية بيان المحاسبة المالية للدولة التي تعزز من استقرار الوضع المالي لها.

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

(7) إن لتعاون الأدوات الرقابية سواء الداخلية منها أو الخارجية الأثر البالغ الأهمية في متابعة ومراقبة تنفيذ الميزانية، فكل أداة من هذه الأدوات تمارس ذات الوظيفة، ولكن من موقع مختلف، الأمر الذي يُحدِّثُ نوعاً من المرونة و التسهيل في العمل الرقابي، سواء في ناحية الأداة الداخلية التي تتابع تنفيذ الميزانية خطوة بخطوة، أو بواسطة الأجهزة الخارجية التي تتمتع باستقلالية أكبر في ممارسة مهامها وفقاً لما ذكرناه في المباحث السابقة.

## ثانياً :- التوصيات

ومن خلال النتائج السابقة الذكر يوصي الباحث بما يأتي:

- وضع امتيازات مادية ومعنوية خاصة بالمراقبين الماليين نظير المسؤولية الملقاة على عواتقهم، وذلك لما لوحظ من أن العديد منهم غير مكترثين بالمسؤولية التي منحهم إياها المشرع، ولعل ذلك راجع لعدة اعتبارات، أهمها التفاوت الكبير في المرتبات بين الموظفين، والذي ينعكس بشكل سلبي على تحقيق العدالة الاجتماعية في الدولة، وذلك بمقدار المسؤولية الموكلة إليهم، باعتبار أن تأثيرتهم أو إرضاءهم على الالتزامات المالية، تتجاوز أحياناً مرتباتهم أضعافاً مضاعفة، مما يجعل بعضهم يفكر ملياً في التلاعب بالمال العام مقابل منفعة شخصية له.
- إعادة النظر في التشريعات المتعلقة بمراقبة الإنفاق العام غير الكافية بما يسهم في حماية المال العام، خاصة فيما يتعلق بمهام المراقب المالي والمراجع الداخلي، ولعل ذلك راجع إلى أن مراقبة النفقات العامة للدولة أمرٌ في غاية الأهمية، يستوجب وجود نصوص تفصيلية وصلاحيات أكبر، تسهل العمل الرقابي للمراقبين.
- توضيح النصوص الخاصة بالرقابة المالية وتفصيلها بما يساعد كلا من المراجعين الداخليين والمراقبين الماليين على عدم تأويلها أو الاجتهاد في تفسيرها تفسيراً خاطئاً، وهو الأمر الذي يستوجب توضيحاً وتفصيلاً أكثر من المشرع وللإدارات المعنية بشأن اللوائح المالية، تفادياً لأي تفسيرات خاطئة تسمح ببروز ثغرات في عمل المراقبين.
- إن تعزيز مكانة الرقابة المالية على الإنفاق العام على المستوى المطلوب يستدعي تمتع هذه الرقابة بالاستقلالية الإدارية والوظيفية عن الأدوات التنفيذية المراد مراقبتها، لاسيما في إصدار القرارات التي تتعلق بالجانب المالي، وهو ما نراه دائماً لدى المرافق العامة، وبالأخص أثناء الرقابة المصاحبة، بحيث لا تكون الأجهزة الرقابية جزءاً من صناعة القرارات التنفيذية، وذلك تعزيزاً لمبدأ الحيادية والشفافية وعدم الانحياز لأي فئة مهما كانت.
- لتحقيق فاعلية الرقابة المالية على الإنفاق العام، فإن الأمر يستلزم تعاون مجموعة من الأدوات الرقابية والقضائية على حد سواء، والتنسيق بين التشريعات بشكل عام، بحيث لا يحدث تضارب في الاختصاصات، ومن الضروري في هذا الشأن إحداث تشريعات أشدّ عقوبة على مهجري المال العام، لاسيما الانتهاكات التي تظهر لنا علانية في صورة ضياع ميزانيات دون حساب للمسؤولين عن إهدارها.
- توعية كلٍ من المراجع الداخلي والمراقب المالي بصفة دورية بأهمية الوظيفة والاختصاصات والمسؤوليات الملقاة عليهما، وهذه التوعية ذات أولوية قصوى في العمل

الرقابي؛ لأن غياب الوعي لشاغلي الوظيفتين، يؤثر في عملهما الرقابي، ويدخلهما في خضم الحياة الروتينية بلا معرفة كاملة لحيثيات المهنة من جهة، ويصبح بشكل آخر معرقلا للمعاملات المالية بدلا من ميسر لها من جهة أخرى.

• عقد دورات وبرامج تدريبية بصفة مستمرة للرفع من كفاءة أداء المراقبين ودعمهم بأحدث النظم والتقنيات المعلوماتية الحديثة، وبالتالي فإنه من الأولى ضمان الكفاءة المهنية العلمية منها والعملية للمدققين الماليين والمسؤولين عنهم، وإعداد تقييم دوري للنظم والأساليب التي يعتمدون عليها بغية تطويرها واستحداثها.

وبغض النظر عن التوصيات والنتائج السالفة الذكر، فإن أي موظف يتولى مهمة الرقابة المالية على الإنفاق العام، كالمراقب المالي، أو المراجع الداخلي، أو الموظفين المنتمين لأجهزة الرقابة الخارجية، لا يُعفون من المسؤولية الجنائية أو التأديبية في حال تلاعبهم بالمال العام؛ لأن أمر قبولهم لشغل هذه الوظيفة من عدمه هو أمر اختياري لا إجباري، ويترتب عليه حماية الأموال العامة، وفقا للنصوص التشريعية النافذة، وهو ما يستدعي ضرورة وضع جزاءات حازمة وخاصة لأي شخص يشغل هذه الوظائف، لتتحقق بذلك حماية المال العام وحصانته من أي تلاعب أو إهدار.

**والله ولي التوفيق**

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً:- القرآن الكريم برواية حفص

### ثانياً:- الكتب

1. إبراهيم أنيس وآخرون، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية بالقاهرة، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة: 2004م.
2. د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية، الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة: 2006م.
3. ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت لبنان.
4. إبراهيم مصطفى وآخرون، معجم الوسيط، مجمع اللغة العربية بالقاهرة.
5. د. أحمد جامع، علم المالية العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة: 1965.
6. د. أحمد حافظ الجعويني: اقتصاديات المالية العامة. ط1، دار العهد الجديد، القاهرة: 1967م.
7. أ. أحمد محمد العمري وفضل عبد الفتاح عبد الغني، مدى تطبيق معايير التدقيق الداخلي المتعارف عليها في البنوك التجارية اليمنية، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، العدد 3، عمان: 2006.
8. د. أحمد مصطفى صبيح الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري الطبعة الأولى بمركز الدراسات العربية بجمهورية مصر العربية: 2016م.
9. أ. أشرف السيد حامد قبال، دكتوراه بعنوان دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، جامعة المنوفية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، القاهرة: 2000م،
10. د. السيد عبد المولى، المالية العامة دار النهضة العربية، القاهرة: 1989م.
11. د. السيد عبد الملك التركي، دور الجهاز المركزي للمحاسبات في تفعيل الأداء الحكومي والبرلماني، دراسة مقارنة بين النظام المصري و الفرنسي و الألماني والانجليزي، الطبعة الأولى، الذرة للدعاية والإعلان، بمصر: 2015.
12. د. إيهاب زكي سلام- الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، منشورات كلية الحقوق، القاهرة : 1980.
13. د. بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، الطبعة الأولى، الجامعة الأردنية، عمان: 2010م.
14. د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة: 1960.
15. د. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث ، القاهرة: 2009.
16. أ. حامد نور الدين، مريم عمارة، التدقيق الداخلي للثبوتات في المؤسسات الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار زهران للنشر، عمان، الأردن: 2016م.
17. د. حسين راتب ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، دار النفائس ببلبنان، سنة 1999م.
18. د. حسين عبدالعال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي الاسكندرية مصر بدون ط: 2004.
19. د. حمدي سليمان سحيمان القبيلات: الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن: 1998م.
20. د. حمزة شاهين، المالية العامة النفقات العامة، دار المجد للطباعة والنشر، صنعاء، اليمن: 1997م.

21. د. رافع شبر: فصل السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري بغداد: 2012.
22. زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي، مختار الصحاح، الطبعة الأولى، دار المعرفة للطباعة والنشر، القاهرة، مصر: 2014.
23. د. سالم حسين العادي، فلسفة الإرادة العامة في الفكر الغربي جان جاك روسو: نموذجًا، المجلة الجامعية، العدد العشرون، أكتوبر الزاوية، ليبيا: 2018م.
24. د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
25. أ. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، مصر: 1996.
26. د. سعودي بلقاسم، المراجعة الداخلية مطبوعات مقدمة لطلبة السنة الثانية علوم التسيير، تخصص مراقبة التسيير لكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بجامعة محمد بوضياف، مسيلة، الجزائر: 2016-2017.
27. د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلام، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي القاهرة: 1996.
28. د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة 1971م.
29. د. شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام، مكة المكرمة، 1983م.
30. أ. عبد الباقي البكري، أ. زهير البشير، المدخل لدراسة القانون من جامعة بغداد، طبعة جديدة منقحة، مكتبة السنهوري: 2015م.
31. عبد الغني أبو العزم، معجم الغني الزاهر، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بتاريخ 2014 م.
32. د. عبد الغني بسيوني : القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
33. د. عبد السلام أبو قحف، أساسيات التنظيم و الإدارة، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية، سنة 2003.
34. د. عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة و التشريع المالي المغربي الطبعة الأولى، الدار البيضاء، مطبعة فضالة: 2005م.
35. د. عبد الوهاب عبدالقدوس الوشلي الرقابة العليا على المال العام (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية بالقاهرة: 2014.
36. د. علي حسن عبد الأمير العامري، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية: دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر: 2017م.
37. د. عوف محمود الكفراوي الرقابة المالية النظرية والتطبيق الطبعة الثالثة، مطبعة الانتصار، بالإسكندرية: 2005.
38. د. فتحي محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة و تأثيره في الإجراءات التأديبية (دراسة تطبيقية)، مكتب العربي الحديث، الإسكندرية: 2014م.
39. د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا (الحكومية) معهد الإدارة العامة، عمان الأردن: 1993م.
40. د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، دار مجدلاوي، عمان: 1996م.
41. د. قيس حسن عواد البدراني، ورقة العمل بعنوان: الرقابة المالية في العراق و أدواتها القانونية، منشورات كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق: 2005م.
42. أ. محمد أحمد معتوق، أ. سعد حسن الغديوي، أ. الغزالي ضو اسديره، الرقابة على المال والأعمال، مطبعة دار الحكمة الطبعة الأولى، القاهرة، مصر: 2016م.

43. د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المدخل لدراسة القانون دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، فهرس مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض: 2012م.
44. د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الأولى، لبنان: 2005م.
45. د. محمد سامي النبراوي، شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات الليبي، الطبعة الثالثة منشورات جامعة قاريونس بنغازي: 1995م.
46. أ. محمد مختار، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة: 1973م.
47. أ. محمود عبد المجيد الخالدي، قواعد نظام الحكم في الإسلام، دار البحوث العلمية، الكويت: 1980م.
48. أ. د. مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة دار النجاح الجديد، الدار البيضاء، المغرب: 1998م.
49. م. مصطفى سالم كشلاف الجرائم الاقتصادية في ليبيا الطبعة الأولى، دار الكتب الوطنية بنغازي، ليبيا: 1993م.
50. أ. نعيم حسني دهمش، الرقابة المالية العليا (الحكومية)، معهد الإدارة العامة، عمان: 1993م.
51. د. ميثم لعبي إسماعيل، المالية العامة مقايضات الكفاءة و العدالة (مدخل النظرية الجزئية) منشورات دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى عمان، الأردن: 2016.
52. د. يوسف عطاري، أيمن حمدو، القانون الدولي بين الاستقرار والعدالة، مركز الكتاب الأكاديمي عمان، الأردن: 2016.

### ثالثاً:- الرسائل والأبحاث

1. أحمد نوري أشرم، الرقابة الداخلية في سوريا من الناحيتين العلمية و التطبيقية، رسالة ماجستير، جامعة حلب، حلب، سنة 1988.
2. أ. د. أسعد طاهر أحمد دور معاونو الممول في التهرب الضريبي – بحث مقدم للمؤتمر الضريبي السابع، جامعة عين شمس، القاهرة، 2001م.
3. أميرة حناشي، مبدأ السيادة في ظل التحولات الدولية الراهنة، رسالة ماجستير، بكلية الحقوق جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، لسنة 2008/2007م.
4. بلعيد دليلة، رقابة القاضي الإداري بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة على القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون، لعام 2015، 2016.
5. بوالنح عادل، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تبسة، 2013، 2014.
6. أ. بن يطة رابح دهيمي عبدالله، الرقابة المالية ودورها في تسيير وتنفيذ نفقات ميزانية البلدية، دراسة حالة بلدية تارمونت، رسالة الماجستير، بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة لسنة 2016-2017.
7. أ. دحماني عبد الوهاب بعنوان السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان بالجمهورية الجزائرية، لسنة 2015/2016م.
8. زاهر عثمان زينب، مقال بعنوان المسؤولية القانونية للموظف العام، مجلة جامعة البعث، المجلد 38، العدد6، بكلية الحقوق دمشق للعام 2016م.

9. أ. سعيد حفري، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب، محاولة نقدية في الأسس القانونية والسياسية والإدارية، أطروحة لنيل الدكتوراه، في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، لسنة 1998.
10. د. طارق حمدي الساطي: رقابة ديوان المحاسبة على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة - كلية الحقوق القاهرة، لسنة 1967.
11. عادل حسن محمد الشيخ إسماعيل، دور المراجعة الداخلية في رفع كفاءة الأداء المالي والمحاسبي لقطاع التأمين، دراسة ميدانية على عينة من شركات التأمين بجمهورية السودان والمملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا بكلية الدراسات العليا بالجمهورية السودانية لسنة 2016.
12. د. عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة الاسكندرية، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، لسنة 2006م.
13. د. عبد الناصر عبد العزيز علي السن، المسؤولية الجنائية للقائمين بأعمال البناء دراسة مقارنة، سلسلة الرسائل العلمية، رسالة دكتوراه، بكلية الحقوق جامعة المنصورة، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، المنصورة، مصر، لسنة 2014م.
14. أ. علي زين العابدين علي أحمد، أثر المراجعة الحيادية الدورية على تحسين الأداء و القوائم المالية : بالتطبيق على المنشآت الصناعية في الفترة من 2003-2007م، اطروحة الدكتوراه، في جامعة أم درمان الإسلامية، قسم المحاسبة، السودان: لسنة 2008.
15. أ. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، لسنة 1987م.
16. أ. محمد بن الحارس، السياسة المالية الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، لسنة 1995م.
17. أ. نجلاء علي الصادق سليمان، الرقابة المالية على الإدارة في التشريع الليبي، رسالة ماجستير، بكلية القانون جامعة طرابلس، ليبيا، للعام 2008-2009.

## رابعاً:- القوانين

1. الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 2011 عن المجلس الوطني الانتقالي وتعديلاته .
2. الاتفاق السياسي الموقع بتاريخ ديسمبر 2015م
3. دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادرة في الجريدة الرسمية لسنة 2011م.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.
5. دستور الجمهورية العربية المصرية الصادر، لسنة 2014م.
6. قانون رقم (4) لسنة 2014م، بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب
7. قانون هيئة النزاهة العراقية.
8. قانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة
9. قانون رقم (20) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية
10. قانون النظام المالي بالدولة الليبية.
11. قانون رقم (2) لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية.
12. القانون المدني الليبي.
13. القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن إصدار علاقات العمل
14. قانون النظام المالي للدولة الليبية.
15. قانون رقم (114) لسنة 1970م بشأن تعديل بعض أحكام قانون النظام المالي للدولة.

16. قانون العقوبات الليبي.

### خامسا:- اللوائح التنفيذية والقرارات

1. اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة.
2. اللائحة التنفيذية للقانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن إصدار قانون علاقات العمل.
3. قرار (55) لسنة 2012م، بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة الحكم المحلي وتنظيم جهازها الإداري.
4. قرار رقم (68) لسنة 2012 م، بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة المالية وتنظيم جهازها الإداري.
5. لائحة الميزانية و الحسابات و المخازن.
6. قرار رقم (137) لسنة 2012م الصادر عن مجلس الوزراء بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة التخطيط.
7. القرار الصادر عن الدعوى التأديبية رقم 77/147 المرفوعة من جهاز الرقابة الإدارية.

### سادسا:- المجالات القانونية والتقارير والمقالات

1. التقرير العام لديوان المحاسبة الليبي لسنة 2016م.
2. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (2) القانون 01\88 الصادر بتاريخ 12 جانفي 1988م.
3. حكم المحكمة العليا الليبية في قضية إدارية عرضت عليها، والصادر بتاريخ 1954/4/5م، وما عززته به دائرة استئناف بنغازي في الدعوة رقم 28 بجلستها 1980/10/29م،
4. حكم محكمة النقض المصرية في القضية رقم (205) لسنة 12 ق س 16 بتاريخ 1970\12\19م.
5. حكم المحكمة العليا الصادر في 1976\4\3، في الدعوى رقم (11) ق- موسوعة أحكام المحكمة الدستورية المصرية، الجزء الثاني.
6. أ. زاهر زينب، د. عمار التركاوي، مجلة جامعة البعث، المجلد 38- العدد6- 2016م.
7. أ. زاهر عثمان زينب، مقال بعنوان: المسؤولية القانونية للموظف العام، مجلة جامعة البعث المجلد 38، العدد6، الصادرة عن كلية الحقوق جامعة دمشق لسنة 2016م.
8. د. فيصل فخري مراد، الرقابة المالية العليا نحو أسلوب متطور، مجلة العلوم الإدارية العدد الأول لسنة 1978م.
9. مجلة المحكمة العليا، ابريل 1984م، ص 20، العدد(3).

### سابعا:- المواقع الالكترونية

1. السيد \ HR Management حول "تعريف الرقابة الإدارية ودورها في المؤسسات" الذي حرره بتاريخ 14\03\2013 بالموقع : <https://hrdiscussion.com/hr63836.html>



2. محمد حمود/ تدابير الحماية الإدارية للمال العام ومكافحة الفساد: دراسة مقارنة على موقع سودانيل التي تعد أول صحيفة الكترونية سودانية وعنوان مقالها "حماية المال العام في المنظور القانوني والإداري الإسلامي" بقلم: د.صبري محمد خليل موضوعه حماية على الرابط:  
[http://wwws.sudanile.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60167:\\_%24B-%2&catid=252:2-9-7-9-2-3-0&Itemid=55](http://wwws.sudanile.com/index.php?option=com_content&view=article&id=60167:_%24B-%2&catid=252:2-9-7-9-2-3-0&Itemid=55)
3. انظر مقال الدكتور محمد مظهر بعنوان دور الأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبية في تطوير النظام المحاسبي للدولة على الرابط :  
<https://giem.kantakji.com/article/details/ID/479>
4. انظر المقال للمؤلف محمد خالد المهاني ، محاضرات في المالية العامة، ص22،24 على الموقع :  
<http://almerja.com/reading.php?idm=98639>
5. موقع المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة و المحاسبة على الرابط :  
<http://www.intosai.org/ar/issai-executive-summaries/detail/issai-10-the-mexico-declaration-on-sai-independence.html>
6. مقال منشور على موقع المركز الديمقراطي العربي في الدراسات البحثية بعنوان مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية على الرابط :  
<https://democraticac.de/?p=41994>
7. بوضياف مليكة رئيس قسم العلوم السياسية جامعة الشلف بمقال بعنوان الإدارة الشفافية: الطريق للتنمية و الإصلاح الإداري الذي حرر بتاريخ 14\5\2012 بصفحة جمعية حاملي الشهادات المهنية بتطاوين، على الرابط :  
<https://www.facebook.com/mihania/posts/171893749605145>
8. موقع المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على الرابط :  
<http://www.intosai.org/ar/issai-executive-summaries/detail/issai-20-principles-of-transparency-and-accountability.html>
9. موقع كلية القانون بابلون بالعراق على الرابط :  
<http://www.uobabylon.edu.iq/uobColeges/lecture.aspx?fid=7&lcid=7832>
10. د. خليفة الجهمي في مقاله الملامح الأساسية لمبدأ المشروعية الإدارية الذي حرر بتاريخ 26\أغسطس\2012م، على الموقع :  
<https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/26/المشروعية-الإدارية-الأساسية-لمبدأ->
11. المقال لمحمد مروان بعنوان مفهوم العدالة و الإنصاف الذي حرر بتاريخ 4 سبتمبر 2016 على الموقع :  
[https://mawdoo3.com/مفهوم\\_العدالة\\_والإنصاف](https://mawdoo3.com/مفهوم_العدالة_والإنصاف)
12. د. حنا عيسى، مقال بعنوان القانون يجسد مبادئ العدالة والإنصاف الذي نشر بتاريخ 9/8/2016م، البحث على الموقع  
<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2016/08/09/412718.html> :
13. البحث على الرابط: <https://www.kezakoo.com/فقرة/السنة-الثانية-بكالوريا-علوم-فيزيائية/العدالة-بين-الإنصاف-و-المساواة/>

14. بحث بعنوان "التنسيق و التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة و المدققين الداخليين في القطاع العام"، تصدر المعايير الدولية، صفحة جروب معرفة المحاسبة ٤ ديسمبر ٢٠١٢ على الرابط:

<https://www.facebook.com/groupmarafatalmohaspa/posts/487705321290455>

15. الرقابة الداخلية توفير الأساس للمساءلة الحكومية: مقدمة حول الرقابة الداخلية للمدراء في المؤسسات الحكومية، معيار الإنتوساي GOV9120، تصدر المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبية (ISSAI) من قبل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة (الانتوساي) للمزيد من المعلومات يرجى زيارة الموقع التالي :  
.WWW.ISSAI.ORG

## الفهرس

- المقدمة.....(1)
- الفصل الأول : الطبيعة القانونية للرقابة المالية على الإنفاق العام .....(6)
- المبحث الأول : ماهية الرقابة المالية على الإنفاق العام وخصائصها .....(7)
- المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية على الإنفاق العام وأهميتها.....(7)
- الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية لدى علماء الإدارة العامة وفقهاء القانون.....(8)
- الفرع الثاني: أهمية الرقابة المالية على الإنفاق العام.....(13)
- المطلب الثاني: خصائص الرقابة المالية على الإنفاق العام .....(21)
- الفرع الأول : استقلالية الرقابة المالية ومرونتها وعلومها .....(21)
- الفرع الثاني: إحكام الرقابة المالية وفعاليتها.....(24)
- المبحث الثاني: أسس الرقابة المالية على الإنفاق العام.....(32)
- المطلب الأول : الأسس الدستورية للرقابة المالية على الإنفاق العام .....(33)
- الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات.....(33)
- الفرع الثاني: مبدأ سيادة الشعب.....(40)
- المطلب الثاني: الأسس القانونية للرقابة المالية على الإنفاق العام.....(44)
- الفرع الأول: مبدأ المشروعية.....(44)
- الفرع الثاني: مبادئ العدالة و الإنصاف.....(49)
- الفصل الثاني: آليات الرقابة المالية على الإنفاق العام .....(53)
- المبحث الأول: الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام .....(54)
- المطلب الأول: مفهوم وخصائص الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام .....(54)
- الفرع الأول : تعريف الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام .....(55)
- الفرع الثاني : خصائص ومزايا الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام.....(58)
- المطلب الثاني: آليات عمل الرقابة المالية الداخلية والمسؤولية المترتبة عليها.....(65)
- الفرع الأول: الأداة التنفيذية في الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام.....(66)

- الفرع الثاني: المسؤولية المترتبة على الرقابة المالية الداخلية على الإنفاق العام.....(69)
- المبحث الثاني: الرقابة المالية الخارجية على الإنفاق العام.....(82)
- المطلب الأول: رقابة ديوان المحاسبة على الإنفاق العام.....(82)
- الفرع الأول : الرقابة السابقة والمعاصرة لديوان المحاسبة الليبي على الإنفاق العام.....(83)
- الفرع الثاني : الرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة على الإنفاق العام.....(89)
- المطلب الثاني: رقابة السلطة التشريعية على الإنفاق العام.....(94)
- الفرع الأول: الرقابة السابقة والمصاحبة للسلطة التشريعية على الإنفاق العام.....(94)
- الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة للسلطة التشريعية على الإنفاق العام (الحساب الختامي).....(100)
- الخاتمة ..... (108)
- أولاً: النتائج ..... (108)
- ثانياً: التوصيات ..... (110)
- المصادر والمراجع.....(112)