

# "الثورة الإدارية" أساس "الفساد الإداري" في ليبيا

إعداد: فريق الشفافية ليبيا

مارس 2010

بسم الله الرحمن الرحيم

{ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيَذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ} (الروم: 40)



(النساء: 58)

صدق الله العظيم

## المحتويات

<p><b>المحور الثالث: إجراءات ضرورية لإصلاح الفساد الإداري</b>  <b>أولاً: إجراءات ضرورية على مستوى القيادة السياسية</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 – توفر الإرادة السياسية</li> <li>2 – الإفصاح عن ممتلكات المسؤولين بدون استثناء</li> <li>2 – الإذعان لمبدأ سيادة القانون</li> <li>4 – المصادقة على الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة والالتزام بها</li> </ol> <p><b>ثانياً: إجراءات ضرورية على مستوى الجهاز الإداري</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 – تبني خيار الحكومة الإلكترونية</li> <li>2 – الرفع من مستوى دخل الموظف العام</li> <li>3 – تفعيل معايير موضوعية في التوظيف</li> <li>4 – وضع إجراءات تأديبية وعقوبات رادعة وتنفيذها</li> <li>5 – الرفع من مستوى الوعي السلوكي لدى الموظفين</li> </ol> <p><b>ثالثاً: إجراءات ضرورية خاصة بالأجهزة العليا للرقابة</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 – تحقيق حياد استقلالية جهازي الرقابة والمحاسبة العليا</li> <li>2 – تفويض الجهاز الأعلى للرقابة بصلاحيات حقيقية</li> <li>3 – ضرورة نشر تقارير الأجهزة العليا للرقابة بشكل دوري</li> </ol> <p><b>رابعاً: إجراءات ضرورية خاصة بالمجتمع</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 – التعامل مع المجتمع المدني كشريك أساسي في محاربة الفساد</li> <li>2 – وضع استراتيجية تهدف إلى إيجاد ثقافة الشفافية والنزاهة ومحاربة الفساد</li> <li>3 – وضع استراتيجية توعوية حول خطورة الفساد في وسائل الإعلام</li> </ol>	<p><b>المدخل: بداية الانحراف .. "الثورة الإدارية"</b></p> <p><b>المحور الأول: خصائص الإدارة الليبية التي أفرزتها تجربة "الثورة الإدارية"</b></p> <p><b>أولاً: الفشل في مشاريع التنمية الإدارية</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 – الفشل في تحديد الأولويات بالشكل الصحيح</li> <li>2 – غياب التدريب الفعال للقيادات الإدارية</li> <li>3 – عدم استقرار وثبات الجهاز الإداري</li> <li>4 – التغيير السريع في البيئة التشريعية المحيطة بالجهاز الإداري</li> <li>5 – تعدد الأجهزة الرقابية وتداخل اختصاصاتها</li> </ol> <p><b>ثانياً: الفشل في تحقيق الحكامة</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 – غياب كامل للمشاركة المنظمة</li> <li>2 – غياب سيادة القانون على القيادة السياسية</li> <li>3 – غياب الشفافية في اتخاذ القرارات</li> <li>4 – غياب التوافق بين مكونات المجتمع</li> <li>5 – غياب العدالة والمساواة في تدافع مكونات المجتمع</li> <li>6 – افتقاد الإدارة لخصائص الكفاءة والكفاية</li> </ol> <p><b>المحور الثاني: طبيعة الفساد الإداري وآثاره السلبية التي أفرزتها الثورة الإدارية</b></p> <p><b>أولاً: صور من الفساد الإداري الذي أفرزته التجربة</b></p> <p><b>ثانياً: أسباب رئيسة أدت إلى تفاقم الفساد الإداري</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 – أسباب ودوافع تنظيمية وتشريعية</li> <li>2 – أسباب ودوافع إدارية</li> </ol> <p><b>ثالثاً: أسباب ثانوية ساهمت في تفاقم الفساد الإداري</b></p> <p><b>رابعاً: الآثار السلبية للفساد الإداري</b></p>
---	--

## بداية الإنحراف .. "الثورة الإدارية" ..

رغم قناعتنا بأن ظاهرة الفساد الإداري في ليبيا لم تعد تخفى على أحد لكون المواطن الليبي يعاني منها بشكل يومي ولا يجد مفراً من التعامل معها، إلا أن ذلك لا يلغي أهمية تسليط الضوء على مختلف جوانبها وأبعادها وخاصة ما يتعلق بعمق جذورها التي من خلال بحثنا للظاهرة تأكد لدينا أنها تعود في الأساس إلى إعلان "الثورة الإدارية" التي تضمنه خطاب زوارة في 15 أبريل 1973، والذي أعلن فيه العقيد القذافي مفاجئاً كل رفاقه ما عرف فيما بعد بـ "النقاط الخمس". وهو أسوأ خطاب للقذافي بالنظر إلى آثاره السلبية على الحياة السياسية والثقافية والإدارية في ليبيا طوال العقود الماضية، وقد اشتمل خطاب زوارة على نقاط هي في حقيقتها إلغاء للدولة الليبية (الواحدة) بالكامل، والنقاط هي:

- 1- تعطيل كافة القوانين المعمول بها.
- 2- القضاء على الحزبيين وأعداء الثورة.
- 3- إعلان الثورة الثقافية.
- 4- إعلان الثورة الإدارية والقضاء على البيروقراطية.
- 5- إعلان الثورة الشعبية.

ومن الآثار الأولى لذلك الخطاب إلغاء عدد من الوظائف السياسية والإدارية، واعتقال مئات من الإداريين والموظفين من خريجي الجامعات والمؤهلين من ذوي الخبرات الإدارية المتميزة برفقة مئات الكتاب والمفكرين والإعلاميين والمتقنين وإيداعهم السجون لمجرد شبهة مناهضتهم لأطروحات القذافي.

كما شهدت المرحلة التي تلت الخطاب تحولات غاية في الجذرية باتجاه إلغاء المؤسسات الحكومية بأطرها القانونية والبيروقراطية التقليدية لتحل محلها الإدارة "الثورية" الشعبية في البلديات والمحافظات والمحلات، وتوَجَّ ذلك بالإعلان عن سلطة الشعب في 2 مارس 1977 التي رسخت فكرة إدارة "اللجان الشعبية" وفرضتها على جميع المستويات الإدارية المركزية والمحلية.

وقد جاء في النقطة الثالثة من إعلان "سلطة الشعب" أن الشعب (الليبي) يمارس سلطته عن طريق الأجهزة التالية:

— المؤتمرات الشعبية (وتمثل أجهزة السلطة التشريعية المحلية)

## – اللجان الشعبية (وتمثل أجهزة السلطة التنفيذية)

– النقابات والاتحادات والروابط المهنية (وتمثل ما يشبه منظمات المجتمع المدني ولكنها ليست مستقلة عن السلطة السياسية)

– مؤتمر الشعب العام (ما يشبه البرلمان ولكنه لا ينعقد بشكل مستمر، ولا يتشكل من أعضاء منتخبين عبر صناديق الاقتراع بل من خلال التصعيد ويعتبر أعلى سلطة تشريعية)

إعلان سلطة الشعب تجاهل حقيقة ساطعة لكل مواطن ليبي وهي أن العقيد معمر القذافي هو الحاكم المطلق ويمارس السلطة المطلقة في ليبيا بدون الرجوع إلى الأجهزة التي ذكرها إعلان سلطة الشعب، وبالتالي فإن كل توجيهاته ملزمة للأجهزة التنفيذية والتشريعية والقضائية من منطلق الشرعية الثورية.

تصور منظومة الإدارة من خلال "اللجان الشعبية" كأجهزة تنفيذية الذي تأصل في إعلان "سلطة الشعب" هو نفس التصور التي تبلور منذ إعلان "الثورة الإدارية ومحاربة البيروقراطية"، وتم تطويره من خلال إعلان "سلطة الشعب" إلى عدة مستويات فاللجنة الشعبية العامة حلت محل (رئاسة مجلس الوزراء)، واللجان الشعبية العامة للقطاعات هي (الوزارات المختلفة)، ثم اللجان الشعبية النوعية، أما على المستوى المحلي فهناك اللجنة الشعبية على مستوى الشعبية (البلدية أو المحافظة أو المحلة)، والمؤتمر الشعبي الأساسي (الجهاز التشريعي المحلي). وبنظرة بسيطة لكل هذه المسميات تبين أن اللجان الشعبية حلت محل أطر الإدارة المركزية والمحلية، وبغض النظر على المسميات ودلالاتها فإن المهم أن أسلوب الحكم الذي أفرزته تجربة "الإدارة الثورية" أدخل جميع مستويات الأجهزة التنفيذية (الوزارات أو المحافظات أو البلديات أو المحلات) في دوامة الفوضى الإدارية التي لم تستقر أمورها منذ ما يقارب الأربعة عقود حتى الآن.

جاء الإعلان عن سلطة الشعب بعد بروز اللجان الثورية التي تعتبر آلية القمع الخاصة بالعقيد القذافي في الداخل والخارج، ورغم أن الطرح النظري يؤكد أن اللجان الثورية لا تمارس الحكم بل هي أداة تحريضية لكي يمارس الشعب سلطته، إلا أن الواقع يؤكد بأن اللجان الثورية هي بمثابة الحزب الحاكم وأن العديد من العناصر القيادية في حركة اللجان الثورية، وتحت مسوغات عديدة، تولوا مهام قيادية في الجهاز الإداري عبر وسيلة التصعيد الثوري، فتم اختيارهم من مكتب الاتصال باللجان الثورية وليس الشعب الليبي، ثم فرضوا على المؤتمرات الشعبية لكي يتبوؤوا المراكز القيادية التنفيذية للمؤسسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية.

**التصعيد الشعبي** في الواقع هو أحد الأساليب المخادعة التي استعملتها السلطة الحاكمة للسيطرة على المراكز العليا والحساسة في الدولة، فتم تسويق مقولة أن التصعيد هو الاختيار الشعبي الحقيقي وهو يختلف عن التعيين والانتخاب، كون كل منهما تزييف للديمقراطية المباشرة (!!).

القيادات الثورية التي تم اختيارها أو تعيينها ثم تصعيدها للمراكز القيادية يجمعها الولاء السياسي المطلق والمصالح الخاصة وأحيانا الانتماء القبلي، ويجمعها أيضا افتقارها للصدقية والتأهيل الإداري والأخلاص للوطن، بل يتميز أفرادها بالجرأة والوقاحة والاستعداد لتنفيذ المطلوب منهم دون تردد، بما فيها العنف الثوري وإهدار الثروة وإفساد الجهاز الإداري. لقد رفع النظام السياسي شعار "السلطة والثروة والسلاح بيد الشعب" ولكن الواقع يؤكد أن "السلطة والثروة والسلاح بيد الفاسدين".

**التصعيد الشعبي**، فضلا عن كونه تدجيل على الديمقراطية وتزييف لإرادة الناس، كان بمثابة الصاعق الذي فجّر ظاهرة الفساد الإداري مما مكن العناصر الثورية المصعدة لتصبح من أثرياء البلاد في فترة زمنية قياسية، بل أنهم تحولوا بالتجربة إلى مجموعات تعمل بعقلية الجريمة المنظمة مستغلة مناصبها لممارسة أنواع عديدة من الفساد المنظم (الاختلاس، الابتزاز، الارتشاء، الاحتكار) خاصة في مجالات احتكار الاستيراد والتهرب (أدوية، و سلع تموينية، ومواد البناء، وأعلاف الحيوانات، والأسمدة ... الخ)، بل إن عمليات الفساد التي مارسوها تمت على مسمع ومرأى من الأجهزة الثورية والأمنية والرقابية بما فيها القوافل الثورية، ولجان التطهير، والحرس البلدي، وغيرها من الأجهزة التي تنتمي لحركة اللجان الثورية.

عند بحث مسألة النخب والقوى الفاعلة والتمكنة في المجتمع التي ساهمت في تأصيل الفساد، قدم الدكتور عوض الحداد في بحثه القيم (1) تصوّرًا ينطبق على الواقع إلى حد كبير وضّح فيه أن هناك ثلاث فئات رئيسة تتفاعل فيما بينها وتساهم بشكل رئيس في نشر الفساد في الإدارة الليبية، والفئات هي:

أ — فئة القطاع الخاص وتضم العناصر التي أدارت التشاركيات والشركات الخاصة

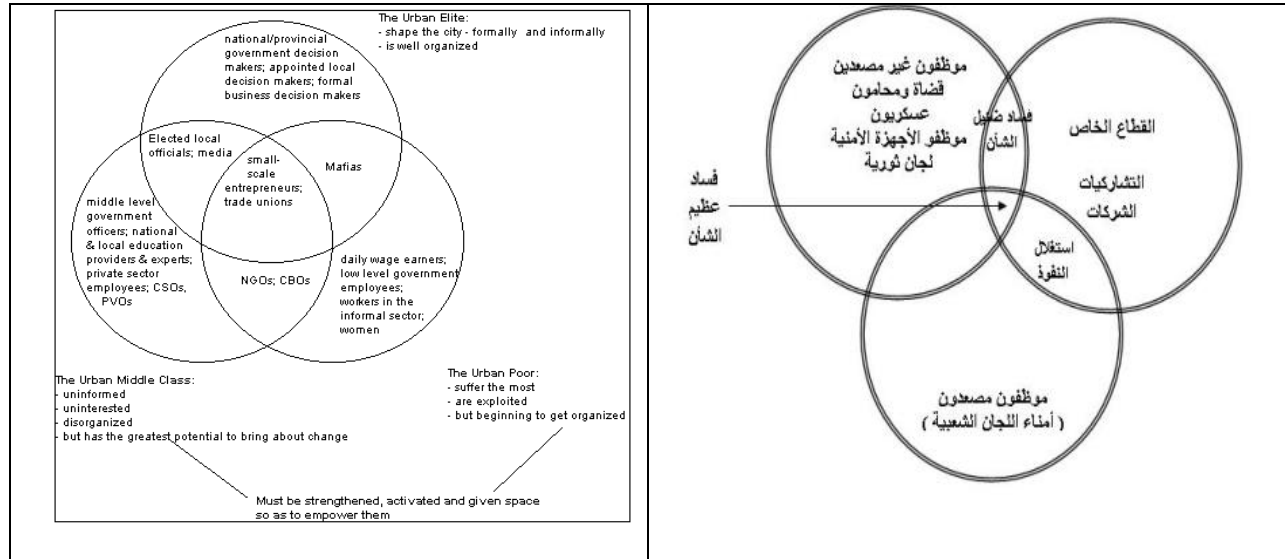
ب — فئة الأمناء ومساعدتهم المصعدين لإدارة اللجان الشعبية وقيادات المؤتمرات الشعبية وجلهم من العناصر الثورية والأمنية، حيث تزامن تصعيدهم مع تنامي ظاهرة اختراق الأجهزة الأمنية للإدارة الليبية العامة، وفي نفس الفترة التي تفاقمت فيها ظاهرة الفساد الإداري والمالي.

ج – فئة الموظفين غير المصعدين والذين ارتقوا في سلم الهيكل الإداري بغير طريق التصعيد ومنهم قضاة أو محامين أو موظفين في الأجهزة الأمنية والعسكرية.

بناء على النموذج الذي طرحته ورقة منظمة تابعة للأمم المتحدة إجابة للسؤال " ما هي الحكامة (الحوكمة الرشيدة؟)" حيث تناول مسألة التفاعل بين نخبة النظام وعلاقتها بالفساد(2)، قام الدكتور الحداد بتأصيل النموذج العام كما هو في (شكل 1 (ب) وأسقطه على الحالة الليبية كما في الشكل 1 (أ):

شكل 1 – (ب)

شكل 1 – (أ)



المصدر: بحث الدكتور عوض الحداد عن المصدر الأصلي بتصريف (1)

يتبين من النموذج الليبي أن هناك احتمالات أربعة للتفاعل بين الفئات المختلفة وهي:

أ – تفاعل (غير قانوني) بين عناصر من القطاع الخاص وموظفين غير مصعدين ينتج عنه فساد ضئيل الشأن (الفساد الأصغر).

ب – تفاعل (غير قانوني) بين عناصر من القطاع الخاص وموظفين مصعدين ينتج عنه استغلال النفوذ في الدولة.

ث – تفاعل (غير قانوني) بين موظفين مصعدين وآخرين غير مصعدين ينتج عنه "اقتسام الرشوة" .

ج – تفاعل (غير قانوني) بين الفئات الثلاثة ينتج عنه فساد عظيم الشأن (الفساد الأكبر).

فئة المصعدين في هذا النموذج تلعب دوراً أساسياً في تصعيد حدة الفساد من المستوى الأدنى إلى الأعلى. فتفاعل فئة المصعدين مع أي من الفئات الأخرى ينتج عنه فساداً يترواح بدءاً من استغلال النفوذ في الإدارة مروراً بتقاسم الرشوة وانتهاءً بالفساد الأكبر (فساد عظيم الشأن).

إن تبني أسلوب التصعيد في اختيار القيادات الإدارية "اللجان الشعبية" جعل من إقحام المصعدين (الفاستين منهم) في الإدارة العامة الليبية بمثابة صب زيت الفساد على نار البيروقراطية، فبدل أن تقضي الثورة الإدارية على العدو البيروقراطي أصبحت رهينة للثوري الفاسد التي تجاوزت في فسادها كل مساوئ البيروقراطية.

لقد انطلقت شعارات الثورة الإدارية من مفهوم خاطئ يقول بأن كل النظام الإداري يمارس البيروقراطية وبالتالي هو نظام فاسد وغير مرغوب، حيث البيروقراطية ملازمة للتعقيدات المكتبية وكثرة الأوراق وطواير المراجعين، إلا أن البيروقراطية سلاح ذو حدين فهي تنظيم نموذجي من المفروض أن يؤدي إلى إتمام العمل على أفضل وجه. البيروقراطية ليست مرضاً من أمراض الإدارة إلا إذا أساء الإداريون والموظفون استخدام أركانها، فهي لا تتعارض مع مفاهيم الشورى والديموقراطية والمشاركة الجماعية في عملية صنع القرار. أما التصورات السلبية التي تحيط بمفهوم البيروقراطية فهي في حقيقة الأمر تتعلق بالبيروقراطيين أنفسهم.

## المحور الأول: خصائص الإدارة الليبية التي أفرزتها تجربة "الثورة الإدارية"

عند التعرف على الأسباب التي أدت إلى فشل الإدارة الليبية في القيام بمهامها المنوطة بها يمكننا الاستعانة بما توصل إليه الدكتور أبوبكر بعيره، أحد أهم خبراء العلوم الإدارية والاستراتيجية في ليبيا، في ورقته القيمة التي قدمها أمام المؤتمر الوطني الأول للتنمية الإدارية بالمعهد الوطني للإدارة بطرابلس في 28 أكتوبر 1997 (3) والذي تناول فيها خصائص الإدارة الشعبية في الجماهيرية، خلال العقود الماضية، وبالتحديد ملاحظاته عن الأسباب التي أدت إلى عدم رشد الإدارة الليبية وفشلها في برامج التنمية الإدارية، والتي أوجزها في التالي:

### أولاً: الفشل في مشاريع التنمية الإدارية:

استعرض الدكتور أبوبكر بعيرة أهم الأسباب التي أدت إلى عدم رشد الإدارة العامة الليبية وبالضرورة إلى فشل برامج التنمية الإدارية، وذكر أن من أهمها:

**1 - الفشل في تحديد الأولويات بالشكل الصحيح..** وقد أوضح الدكتور بعيره بأن الخطأ الذي وقعت فيه الإدارة الليبية خلال العقود الثلاثة الماضية هو "إعطاء الأولوية لبرامج التنمية السياسية على حساب أولويات التنمية الإدارية" ويمكننا القول بأن ذلك الخطأ أدى إلى إيجاد كوادر وأطر إدارية (ثورية فوضوية) عاجزة (وغير مؤهلة إدارياً) عن القيام بمهامها بالشكل الصحيح، وهي عناصر تجيد العنف الثوري بدلاً من الفعل الإداري الصحيح، وبالتالي فقد نجحت تلك السياسة في إفساح المجال أمام أولويات واعتبارات أخرى مثل الاعتبارات والموازنات القبلية، التي لم يعد لها مكان في النظم الإدارية المعاصرة، ناهيك عن الولاءات السياسية والإيديولوجية التي أعطيت أولوية عليا على معايير الكفاءة والنزاهة والتأهيل.

ويمكن إضافة مداخلة بسيطة على ما ذكره الدكتور بعيره في بحثه القيم بالقول أن القيادة السياسية فقدت البوصلة لتحديد الأولويات الإستراتيجية مبكراً عندما أعطت الأولوية المطلقة للقيم والمعايير والترتيبات والرغبات الإدارية التي يرتجلها العقيد القذافي، والتي يتم فرضها على الإدارة الليبية من منطلق أن توجيهات "القائد" ملزمة. فالحقيقة أن المسألة تعدت الفشل في تحديد الأولويات إلى غياب الأولويات بالكامل، واستبدالها بأولوية واحدة تنحسر فيما يريده القذافي ولو كانت رغباته وأراؤه ورؤاه لا ترعى ولا تخدم مصلحة الدولة والمجتمع، ومن ثم أختزلت الأولويات كلها في أهواء ورغبات شخص القذافي بصفته



"قائد الثورة" بالرغم من تعارض أغلبها مع أبسط قواعد الحكم الرشيد المتعارف عليها في جميع أنحاء العالم وخاصة في العالم المتحضر.

**2 – غياب التدريب الفعال للقيادات الإدارية..** وبالتحديد القيادات التي تلعب دور العامل الحفّاز في تنفيذ برامج التنمية الإدارية وقد ذكر الدكتور في بحثه أن "هناك غياب للتدريب الفعال في الإدارة الليبية سواء أكان ذلك من حيث الكم أو الكيف، فمن حيث الكم لا يزال عدد مؤسسات التدريب الإداري محدوداً بدرجة كبيرة، ويعزو ذلك إلى ثلاثة أسباب رئيسة هي:

**الأول:** وقوع العبء الأكبر لبرامج التدريب الإداري على عاتق الدولة، حيث أن مساهمات القطاع الأهلي في هذا الشأن لا تزال محدودة بشكل كبير.

**الثاني:** عدم انفتاح الإدارة الليبية خلال العقود الماضية على مؤسسات التدريب الدولية، ولا يجد المرء مبرراً لذلك إلا محدودية الإمكانيات الفنية لدى العناصر التي تتولى تسيير هذه الأمور.

**الثالث:** غياب الدور الفعال لمؤسسة التدريب الرئيسية في الدولة، المعهد الوطني للإدارة، الذي يعتبر - من حيث إنشأؤه - من أوائل المؤسسات الرائدة في الوطن العربي، بل وفي العالم الثالث، حيث تم إنشأؤه بمعونة من الأمم المتحدة منذ الخمسينيات من القرن الماضي (في عهد المملكة الليبية المتحدة)، ولكنه رضي لنفسه خلال كل هذه السنوات بدور متواضع جداً يمارس من خلاله برامج جامدة تتميز بالرتابة والتكرار وعدم الفعالية .

**3 – عدم استقرار وثبات الجهاز الإداري..** منذ رفع شعار "الثورة الإدارية ومحاربة البيروقراطية" التي أطلقه العقيد القذافي في خطاب زواره منطلقاً في "ثورته الإدارية" من خطأ استراتيجي قاتل يقول بأن "الاستقرار الإداري يعني البيروقراطية" وأن "البيروقراطية شئ معيب يجب القضاء عليها" وبالتالي كان لا بد من أن تتعرض الإدارة الليبية إلى سلسلة من الانقلابات حتى لا تستقر وتثبت على صورة ما، وكل ذلك من أجل محاربة غول "البيروقراطية"، ذلك الوهم الكبير عانت منه الإدارة الليبية عقوداً طويلة، وهو ما قصده الدكتور بعيره بقوله "تعرض الجهاز الإداري للكثير من الانقلابات غير المدروسة وغير المبررة علي أسس موضوعية تراعي مصلحة الجهاز الإداري"، مضيفاً أن "كثيراً ما نجد مثلاً أن أمانة (وزارة) أو هيئة أو مؤسسة ما تلغى ثم يعاد إنشأؤها مرة أخرى، ثم تلغى ربما لمرات ومرات دون أن يكون هناك سبب منطقي لما يجري!" (انظر الجدول رقم (1) أدناه الذي يوضح ظاهرة عدم الاستقرار في التقسيمات الإدارية الرئيسية والفرعية في ليبيا خلال الفترة (1950- 2005).

## الجدول رقم 1

مؤشر الاستقرار في التقسيمات الإدارية الرئيسية والفرعية في ليبيا خلال الفترة ( 1950-2005 )

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

المصدر : مركز بحوث العلوم الاقتصادية (بنغازي )، مشروع دراسة التقسيمات الإدارية في الجماهيرية ، 2005 (4)

كما نشر الدكتور بعيره نتائج استبيان أجري في صيف سنة 2007 تم فيه استطلاع آراء عينة من أعضاء هيئة التدريس بجامعة قاريونس حول الأسس المناسبة لاختيار القيادات الإدارية في ليبيا، كان من نتائجه:

أ- يرى 12 % فقط من أفراد عينة البحث أن المؤهل العلمي المناسب تجري مراعاته عند اختيار القيادات الإدارية الحالية، في حين يرى 85 % من أفراد العينة أن هذا الأساس ينبغي مراعاته عند اختيار القيادات، وقد يمكن تفسير هذا الاهتمام الكبير بقضية المؤهل العلمي إلى طبيعة التكوين الخاص لأعضاء هيئة التدريس الجامعي؛ حيث يلعب المؤهل العلمي دوراً حاسماً في هذا التكوين.

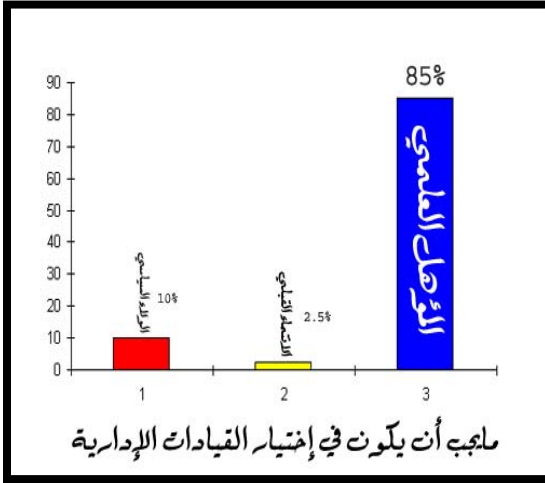
ب - يرى 35% من أفراد عينة البحث أن الانتماء القبلي يتم أخذه بعين الاعتبار حالياً في اختيار القيادات الإدارية، في حين يعتقد 2.5 % فقط من أفراد عينة البحث أن هذا الأساس يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار.

ث - يرى 55 % من أفراد عينة البحث أن عنصر الولاء السياسي يتم التركيز عليه حالياً عند اختيار القيادات الإدارية، في حين يعتقد 10 % فقط من أفراد العينة أن هذا الأساس من أسس اختيار القيادات

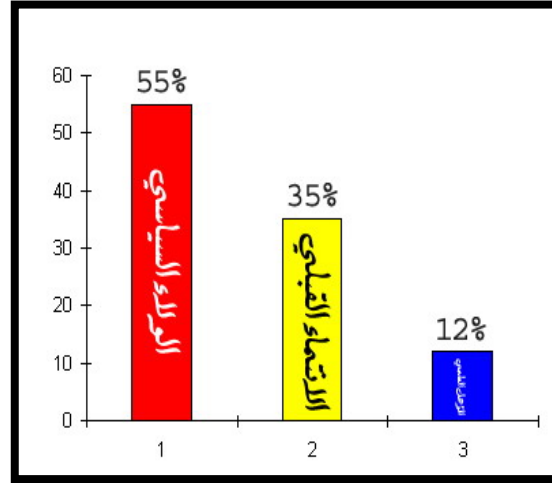
الإدارية يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار. ويبين الشكل رقم (2) بشقيه (أ و ب) النسب المئوية لتوزيع إجابات المشاركين في عينة البحث الميداني فيما يتعلق بكيفية اختيار القيادات الإدارية في ليبيا.

### الشكل رقم ( 2 ) اختيار القيادات في البيئة الإدارية الليبية

(ب) ما يجب أن يكون عليه اختيار القيادات الإدارية في ليبيا



(أ) الواقع الحالي في اختيار القيادات الإدارية في ليبيا



المصدر: أبو بكر مصطفى بغيره، السياسات العامة للتنمية الإدارية - منظور كلي- ، بحث مقدم إلى المؤتمر الوطني الأول للسياسات العامة في ليبيا، (بنغازي : مركز البحوث والاستشارات ، جامعة قارونس ، 2007). (5)

**4 - التغيير السريع في البيئة التشريعية المحيطة بالجهاز الإداري..** وقد أشار الدكتور بغيره في بحثه إلى الآثار السلبية للتغيير السريع الذي عانت منه البيئة التشريعية المحيطة بالجهاز الإداري مما أفقده توازنه، وبالتالي عدم اقتداره على القيام بأية تنمية إدارية حقيقية، وأضاف أن "الدولة هنا لعبت ما يمكن تسميته بالآثر المغناطيسي؛ بحيث يظل هذا الجهاز يجذب وراء سياسات الدولة حتى وإن كانت هذه السياسات في غير صالحه من منطلق إداري بحت".

وهنا يتضح أن هذا الوضع المربك للقيادات الإدارية أدى إلى عدم التركيز على برامج الإدارة الرشيدة التي تتسم بالكفاءة والكفاية، كما أوضح الدكتور بغيره من خلال الشكل التوضيحي للأوضاع المختلفة للإدارة الرشيدة {شكل(3)} حيث بين أنه عندما تفقد القيادات الإدارية قدرتها على التركيز على برامج الإدارة الرشيدة تقع في (المربع الأعلى من الناحية اليمنى في الشكل رقم (2) ، وهذا هو الوضع الأمثل، أما عندما تختلط الأمور عليهم "يقُل مستوى الدعم السياسي والمادي الذي يتلقونه فيجدون أنفسهم مكرهين في المربع الأسفل من ناحية اليسار في نفس الشكل".

شكل (3)



5 – تعدد الأجهزة الرقابية وتداخل اختصاصاتها.. حيث أنها أحد الوسائل التي تبناها النظام الثوري الليبي لإحكام السيطرة على شؤون البلاد وخاصة الأجهزة الأمنية والسياسية والرقابية، فيذكر الدكتور عوض الحداد (1) أن الأجهزة الرقابية وصل عددها لأكثر من ستة أجهزة رقابية تمارس جميعها الرقابة على الهيئات والمؤسسات العامة، منها ما نظمه القانون مثل جهاز "التطهير والرقابة الشعبية"، ومنها ما يعمل بدون تنظيم قانوني واضح مثل "القوافل الثورية"، و"لجان التثوير والتطوير الإداري"، ومنها ما انتزع بعض الاختصاصات الرقابية انتزاعاً كجهاز "الادعاء الشعبي" و "نيابة الشعب المسلح".

ويضيف الدكتور الحداد "هذا التعدد في الأجهزة الرقابية أدى إلى عدم التنسيق بينها عند عمل تحقيقات في جرائم الفساد، الأمر الذي أدى إلى تشتت جهودها في اتخاذ قرارات موحدة بخصوص المفسدين". ولم يعلق الدكتور عما إذا كان تشتت بعض الجهود كان مقصوداً أو مبرمجاً أم لا.

### ثانياً: الفشل في تحقيق الحكامة (الحوكمة الرشيدة):

كل هذه الاعتبارات وغيرها أدت إلى تصنيف ليبيا على أنها دولة فاقدة للرشد الإداري أو بتعبير أدق (الحكامة "الحوكمة الرشيدة" *Good Governance*) ولعل ذلك هو الناتج الطبيعي لما آلت إليه الأمور في مؤسسات الدولة وبالتالي لم تفض التجربة إلى إحداث التنمية المستدامة في المجتمع، فالإدارة الليبية إذن

تتناقض في خصائصها مع خصائص الإدارة الرشيدة التي أقرتها الأمم المتحدة (2)، ففي الإدارة الليبية هناك:

**1 – غياب كامل للمشاركة المنظمة..** حيث لا تسمح مؤسسات السلطة بالمشاركة المسؤولة والمنظمة والفعالة بسبب تغييب حرية الرأي والتعبير، وحرية تكوين وتنظيم مؤسسات المجتمع المدني. ويعود ذلك إلى رأس السلطة، فالنظام ليس منفتحاً، ولا يسمح لكافة شرائح المجتمع أن تعبر عن آرائها بحرية في ظل سيادة للقوانين التي تكسب شرعيتها من المرجعية الدستورية. بل هناك تجاهل وعدم اهتمام حتى بوحدات الجهاز الإداري سواء المركزية منها أو المحلية.

**2 – غياب سيادة القانون على القيادة السياسية..** حيث الواقع المعاش يدل على أن العقيد القذافي وأبنائه والمقربين منه يمثلون مرجعية أعلى من القانون ولا سيادة للقانون عليهم، فالقذافي مثلاً يقول ما يشاء ويفعل ما يشاء وكل ما يقوله ويفعله هو المرجعية العليا للدولة، ولذلك لم تتمكن الإدارة الليبية العامة من الوصول إلى مستوى مقبول من الرشد الإداري. وظلت الدولة الليبية رهينة لغياب الأطر القانونية العادلة، والقضاء المستقل، والأجهزة العدلية والرقابية والأمنية الخالية من الفساد، وبالتالي لم تتمكن من تطبيق القوانين على الجميع ودونما تحيز وبغير انحياز لفئة أو قبيلة دون بقية فئات وقبائل المجتمع.

**3 – غياب كامل للشفافية في اتخاذ القرارات..** حيث لم تنجح الإدارة في ممارسة الشفافية خاصة إذا كان القرار لا يتفق مع توجيهات القذافي التي يجب اعتبارها قرارات ينبغي تبنيتها وتنفيذها بدون أي تحفظ أو تعديل، ومهما قدمت المؤسسات التشريعية (مؤتمر الشعب العام) من شروح ومبررات "ثورية" لتلك التوجيهات التي عادة ما تكون خاطئة وغير ناضجة، ومهما دججت من مقدمات لتحويل تلك التوجيهات إلى قوانين وقرارات، فإن أهم مقوم من مقومات الشفافية قد انعدم في تلك الممارسة، حيث أن الشفافية تتطلب الشروط التالية:

- أن يتم اتخاذ القرارات وتنفيذها في المجتمع وفقاً لقوانين ولوائح وليس مجرد خواطر وتوجيهات عامة.
- أن تتوفر المعلومات التي تؤدي إلى اتخاذ القرارات بحرية تامة للجميع، وأن يكون من حق كل فرد الوصول إلى المعلومات بشكل كامل ودون ضغوط نفسية أو سياسية أو إدارية.
- أن يكون من حق المواطنين (فرادى وجماعات) نقد تلك القرارات وتفنيدها بالحجة والمنطق والسابقة القانونية.

الواضح أن تلك الشروط لم تتحقق في الحالة الليبية، وبالتالي فإن تلك القرارات التي يتم اتخاذها بالنيابة عن المواطنين دون القدر الكاف من الشفافية هي قرارات فاسدة.

**4 – غياب التوافق بين مكونات المجتمع..** حيث القيادة الليبية لا تعترف بوجود تعددية فكرية وسياسية داخل المجتمع، ولا تسمح للمجموعات أن تختلف في سعيها لتحقيق أهداف خاصة بها، وقد قامت الأجهزة الأمنية والثورية بالقضاء على أصحاب الرأي المستقل (المعارضة كتنظيمات، والأفراد المستقلين والشخصيات الوطنية)، برغم كل الشعارات التي تغنت بها وسائل إعلام النظام حول سلطة الشعب والديمقراطية المباشرة. وإذا اتفقنا على أن الاختلاف بين الناس هو من طبائع الأشياء، وأن القهر والاستبداد لن يلغي ذلك التنوع، كان لابد على الإدارة الليبية من أن تخلق آليات للتوافق بين الأطراف المختلفة، بحيث تدفع بالجميع إلى تحقيق مصالح المجتمع وتغليبها قدر الإمكان على أهدافهم ومصالحهم الخاصة. ففي ليبيا وتحت الإدارة الثورية لا وجود لأية أسس لتمثيل سليم للأوضاع العرقية والثقافية والجهوية والقبلية في داخل المجتمع، وليس هناك تدوال أو تبادل سلمي للسلطة، وليس هناك ما يمنع القيادة السياسية والمقربين منها والفئات الثورية والقبلية والأمنية التي تنتمي إليها من الاستئثار بالمراكز المهمة في أهم مستويات الهيكلية الإدارية في الدولة.

**5 – غياب العدالة والمساواة في تدافع مكونات المجتمع..** فانعدام هذا الشرط جعل من الإدارة الليبية قاصرة على إقناع المواطن الليبي بأن له نصيب عادل ومهم في دولته ومجتمعه، خاصة وأن هناك مجموعات وفئات عديدة تم أقصاؤها أو تهميشها تحت مختلف التصنيفات (السياسية والفكرية والإيديولوجية والجهوية والقبلية) التي افتعلتها القيادة السياسية للتخلص من أصحاب الآراء الحرة والمستقلة في المجتمع.

**6 – افتقاد الإدارة لخصائص الكفاءة والكفاية..** عندما فشلت مؤسسات الدولة في تحقيق الكفاءة المرجوة طوال أربعة عقود من التجريب والاختبار، ولم تتجح في الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وبالتالي انعدمت فيها خاصية الكفاية، وأصبحت ليبيا "دولة غنية وشعب فقير". فالتجربة الثورية في الإدارة لم تبين على أسس متقنة لضبط تصرفات الجهاز الإداري التنفيذي "الثوري"، ولا يوجد جهاز تشريعي فعال (ولا يعتد بمسرحية مؤتمر الشعب العام السنوية)، فضلا عن غياب خطوط واضحة لمسار عملية المساءلة. إذا سمح بها بدءًا بالمسؤولين في الأجهزة السياسية والثورية والأمنية حتى أدنى درجات السلم الإداري. كما أنه لا وجود لنظام خدمة عامة يتميز بالكفاءة والمقدرة والأمانة، ويكون أيضا مبنياً على مبدأ الجدارة وإعطاء الأولوية للمصلحة العامة قبل أي اعتبارات أخرى.

لهذه الأسباب وغيرها لا يستغرب المرء مسألة تفشي الفساد الإداري في مفاصل الإدارة الليبية، بل يمكن القول بأن الفساد أصبح ظاهرة ملازمة للإدارة الليبية على جميع مستوياتها.

من التوضيحات المفيدة في هذا المجال ما ذكره الدكتور ابراهيم قويدر (وزير العمل والشؤون الاجتماعية الأسبق) في مقال قصير (6) قال فيه "ارتبط الفساد في ليبيا ارتباطاً وثيقاً بالفوضى الإدارية التي عمت كافة الدوائر الرسمية المركزية والمحلية ويرجع ذلك للاختيارات غير المبنية على أسس سليمة لقيادات هذه الدوائر، سواء التي تقوم بالاختيار الشكلي أو بالتعيين، فالفساد نتاج طبيعي لتفضيل أهل الثقة "الموالاة" على أهل التخصص والكفاءة والالتزام والإخلاص للوطن، وليس لفرد أو لإيدلوجية أو لتنظيم بعينه. أضف إلى ذلك أن القوانين والتنظيمات الإدارية والمالية رغم مظهرها المتشددة إلا أنها في التطبيق تسبب فوضى وخط كبير بين الدور الرقابي والدور التنفيذي. إن الحملات التي أجريت وتم فيها القبض على بعض المسؤولين ومحاكمتهم والحكم عليهم بالسجن، وبعد أسابيع قليلة تصدر الأوامر بإخلاء سبيلهم خير مثال على ذلك. والمسؤول المالي الكبير الذي حكم عليه بثلاثة سنوات ثم أخلى سبيله بعد أسابيع قليلة وليكلف بعدها بإدارة جهاز الرقابة المالية! لهو دليل قاطع على أن الفساد في ليبيا نتاج لفوضى القرارات وفقدان الدولة لمصداقيتها. فقد بدأ الفساد بين كبار المسؤولين والمقربين ثم انتقل بالضرورة إلى صغار الموظفين وأصبحت ليبيا حسب تقرير الشفافية العالمية من أكثر دول العالم فساداً." (6)

هذا وصف دقيق من أحد الذين عاصروا التجربة لفترة طويلة من داخل منظومة الإدارة الليبية وهو تقييم موضوعي لما آلت إليه أمور الإدارة العامة الليبية ودرجة تفشي الفساد في مفاصلها، وهنا نأتي للحديث عن ماهية وصور وآثار هذا الفساد الإداري المتفشي في الجماهيرية.

## المحور الثاني: طبيعة الفساد الإداري وآثاره السلبية في تجربة الثورة الإدارية

قلنا في مقدمة تقريرنا السابق "الفساد السياسي في الجماهيرية: أبُ الفساد المالي والإداري" (7) بأن القيادة اعترفت أكثر من مرة بتنامي ظاهرة الفساد في مؤسسات الدولة، ففي سنة 2004 اعترفت العقيد القذافي بتفشي ظاهرة الفساد بين أجهزة النظام وخاصة بين قيادات وأعضاء حركة اللجان الثورية، وفي سنة 2005 صدر قانون رقم (3) بخصوص جريمة "غسل الأموال" التي تتراكم عادة من اختلاس وسرقة المال العام.

وفي سنة 2007 تبنى "سيف الإسلام القذافي" خطابا مضادا للفساد والمفسدين الذين أطلق عليهم وصف "القطط السمان". ولكن تلك الاعترافات لم تفض إلى برنامج عملي وفعلي لمكافحة الفساد بكل أشكاله وانتهت المسألة إلى المزيد من التنزيه للقيادة السياسية وتحديدًا للعقيد القذافي، ولم يتعد الأمر إلى مجرد التأييم إعلاميا لمن وُصفوا بـ "الحدّاق" و "القطط السمان".

وقلنا أيضا في نفس التقرير بأن المشكلة الأساسية في "الجماهيرية" هي ضعف المساءلة بين الحكام والمحكومين، وغياب أي آلية لنقد القواعد والأنظمة القانونية والقوانين التي يتم إصدارها وفرضها على المواطن، وخاصة تلك التي يكون مصدرها "توجيهات القائد"، وهي الكلمات والجميل التي تصبح قانونا مقدسا بمجرد أن يتفوه بها العقيد القذافي، ويتم طرحها على "المؤتمرات الشعبية" و"مؤتمر الشعب العام" ليتم اقرارها بشكل مسرحي هزيل، ومن ثم تصبح قوانين وتشريعات مكتوبة بلغة القانونيين، يعاقب القانون من يخالفها من المواطنين العاديين .

وذكرنا بأن الفساد السياسي عادة ما يكون مدعوما بالفساد الإداري، و يعتبر من الدعائم الأساسية في عمل الأنظمة الاستبدادية الشمولية. وهو أحد أهم الآليات التي تؤدي إلى فساد السلطة. وبالتالي فإن القيادات السياسية الفاسدة في النظم الاستبدادية لا ترى مبررا لاعتبار الفساد السياسي مشكلة ينبغي حلها أو مرض ينبغي معالجته بل هو وسيلة لإدارة الصراع والحكم، وبالتالي من الضروري توجيهه وحمايته ورعايته وتوظيفه لصالحها.

ولكي نعطي الموضوع حقه لعله من المفيد التعرض إلى صور الفساد الإداري والأسباب التي أدت إليه ثم الآثار السلبية الناتجة عنه:



## أولاً: صور من الفساد الإداري الذي أفرزته التجربة

التعريف الذي نتبناه للفساد في هذا التقرير هو " كل تصرف مهما كان مبرره، يقوم به موظف عام مهما صغر، من شأنه أن يؤدي إلى إهدار المال العام". وهذا التعريف يتضمن مفهوما قانونيا له علاقة بسلوكيات الموظف العام ويشمل رموز النظام والمسؤولين في القطاع العام (في أجهزة الثورة ومؤسسات الدولة)، سواء كانوا سياسيين أو ثوريين أو موظفين عسكريين أو أمنيين أو مدنيين، وخاصة الذين استباحوا خلال عقود من الزمن المال العام بشكل مفضوح، وحققوا من خلال ذلك ثراءً كبيراً لأنفسهم ولذويهم بصورة غير قانونية وغير أخلاقية عن طريق سوء استخدام السلطة العامة المعهودة لهم في مؤسسات الدولة وأجهزة الثورة.

وفي محاضرة للدكتورة فائزة الباشا بعنوان "الفساد الإداري وآليات مكافحته" (8) ذكرت " ونربط الفساد بالإدارة، لأنه من يتولى منصبا ويكون لديه نفوذ إداري سياسي، دائما يسعى إلى تحقيق مكاسب من هذا المنصب" فالمنصب الإداري في الجماهيرية ارتبط بشكل أو بآخر مع الفساد(!).

النقطة المحورية في هذا التقرير هي أن الفساد الإداري له جذور عميقة في تجربة الإدارة الثورية، وتعود تلك الجذور إلى المرحلة التي تلت إعلان "الثورة الإدارية" التي أفرزت صوراً عديدة من الفساد الإداري تتعلق كلها بسلوك الموظف العام (سواء في أجهزة الثورة أو مؤسسات الدولة)، وطريقة استغلال الموارد العامة لتحقيق مصالح أنبية أو أغراض شخصية، بغض النظر عن طبيعة الشعارات التي ترفعها مؤسسات الثورة والدولة، ويمكن القول بصفة عامة أن أشكال الفساد وصوره التي أفرزتها تجربة "الإدارة الثورية" في "الجماهيرية" لا حصر لها. فمنها ما هو مشابه لما أفرزته تجارب أنظمة إدارية وسياسية واقتصادية واجتماعية أخرى، ومنها ما هو مختلف "جذريا" وبشكل أكثر سلبية عن التجارب التي عرفتتها المجتمعات البشرية.

صور الفساد التي تتشابه فيها تجربة "الثورة الإدارية" في الجماهيرية مع النظم والتجارب البشرية الأخرى تشمل الإختلاس وسرقة الخزينة العامة، والواسطة والمحسوبية، واستلام الرشاوي الصغيرة وقبول الهدايا مقابل إنجاز الخدمات، والتهرب من سداد الضرائب أو التزوير في تقدير قيمتها، ومحاباة الأقارب والمعارف، وغيرها من الصور التي ارتبطت في أذهاننا بالفساد الإداري أو الفساد في الوظيفة العامة. وتقول الدكتورة فائزة الباشا في محاضرتها عن الفساد الإداري وآليات مكافحته: "... أنا لا أريد القول أن الفساد أضحى ثقافة داخل المجتمع فالواسطة هي وليد ثقافة الفساد، ولا يستطيع الإنسان الحصول على

عمل إلا بمقابل، والمقابل هو الوساطة والمحسوبية والقرابة، خلاف ذلك فهو لا يحصل عليها لأن القوانين قد نظمت هذه الحقوق، ولا يتبوأ أي إنسان مركز في المجتمع إلا بعد أن يقدم تنازلات وتنازلات.. (8) .

لقد تطرقنا في تقاريرنا السابقة عن هذا النوع من الفساد الذي يسمى أحيانا بـ "الفساد الأصغر" وهو ما يرتبط تحديدا بما يقوم به الموظف الصغير من رشاي وابتزاز وإساءة استعمال السلطة... الخ

و"الفساد الأكبر" يرتبط بالموظفين الكبار في مؤسسات الدولة، والشخصيات الأكبر في أجهزة الثورة، ونقصد بالذات أمناء وأعضاء اللجان الشعبية العامة المركزية والمحلية (الوزراء ووكلاء الوزراء والمدراء)، والقيادات العليا في الأجهزة الأمنية، والقوات المسلحة والشرطة، وأيضا القيادات الشعبية وأعضاء اللجان الشعبية النوعية... الخ. ويدور التركيز في هذا النوع من الفساد على المشاريع الكبرى وصفقات الأسلحة الضخمة والاتفاقيات الهائلة مع شركات النفط والغاز، وشركات الاستثمار الليبية في الخارج، والمحافظ السيادية، والمشاريع السياحية والعقارية الاستثمارية في أفريقيا، وشركات توزيع النفط والغاز في أوروبا، والمصارف الليبية الخاصة والمشاركة في خارج ليبيا، ... الخ

فمثلاً ذكر الدكتور الحداد (1) نقلاً عن تقرير الجهاز الشعبي للمتابعة لسنة 1990 المعلومات التالية:

— حالات الاختلاس بلغت حوالي 5 ملايين، والخسائر الأخرى الناجمة عن هدر الأموال العامة والمنقولة بلغت 14 مليون دينار، بالإضافة إلى التلاعب في تنفيذ العقود الإدارية وتخصيص العقارات، والمصارف، والسماسة العاملين في الأسواق والخسائر بسبب الحرائق المتعمدة".

كما بحثت اللجان الشعبية للرقابة والمتابعة خلال سنة 1991 عدد (12923) مخالفة تم التصرف في عدد (304) قضية اتهم فيها (361) شخصاً بتهم مختلفة، كما تم التحقيق في الخسائر المالية (عجز اختلاسات) بلغت قيمتها (4.61) مليون دينار خلال نفس الفترة.

وفي تقارير أخرى لجهاز الرقابة والمتابعة خلال الفترة من 1996-1998 سجل الجهاز (1039) قضية تم التحقيق في (536) اتهم فيها (820) متهماً في قضايا الاستيلاء على المال العام، والاختلاس، وإساءة استعمال السلطة، والتزوير، والإهمال والتقصير في حفظ المال العام وصيانتته.

وفي تقارير أخرى للجنة الشعبية العامة لجهاز التفتيش والرقابة الشعبية تم تسجيل قضايا من مخالفات وجرائم اقتصادية خلال سنة 2000 بلغ عددها (473) قضية، تم التحقيق في (439) قضية منها تتعلق بالمؤسسات العامة والعاملين فيها، اتهم فيها (618) شخصاً. (1).

وعرض الدكتور الحداد في نفس البحث الجدول رقم (2) الذي يعدد الجرائم ضد الإدارة التي ارتكبتها الموظفين في الفترة الممتدة من سنة 1999 إلى سنة 2004 حيث كانت الأعداد الغالبة (2337 جريمة) تتعلق بالتزوير للأوراق والوثائق الرسمية، وبالطبع لأغراض فاسدة، أما جريمة الاختلاس والجرائم ذات المساس بالاقتصاد فقد اقتربت من 400 جريمة لكل منهما. (لاحظ الباحث أن هذه الأرقام لا تدل على كل الجرائم التي ارتكبت في حق الإدارة الليبية).

#### جدول (2) عدد قضايا الفساد للسنوات من 1999 – 2004 في ليبيا

العدد	نوع الجريمة
2337	تزوير الأوراق والوثائق الرسمية
90	تزييف الأختام والعلامات الرسمية
193	الرشوة
374	الاختلاس
65	تهريب الأرصدة والأموال
402	جرائم ذات المساس بالاقتصاد

المصدر: الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى اللجنة الشعبية العامة للعدل و الأمن العام طرابلس  
التقارير السنوية عن الجريمة للسنوات 1999 – 2004 (9)

إذن نحن في هذا التقرير نركز على صور "الفساد الأكبر" التي تميزت بها تجربة "الإدارة الثورية" في الجماهيرية عن بقية التجارب البشرية، وهي في الواقع عديدة ونذكر منها على سبيل المثال:

1- استخدام النفوذ والاختصاصات الوظيفية الممنوحة من بعض رموز السلطة السياسية (أبناء القذافي أو رؤساء الأجهزة الأمنية والعسكرية أو الوزراء) للحصول على عمولات وعطاءات وهبات أو وعود بتمثلها مقابل تغاضي الإدارة الليبية عن بعض الشروط القانونية الخاصة بتلك العقود، أو توفير معلومات غير معلنة عن المناقصات المطروحة للمشاريع العامة بما يمكن الشركة المعنية من الحصول على أفضلية غير عادلة عند التنافس على المشاريع المطروحة.

2- استغلال العقود الخاصة بالمقاولات والمشاريع الكبرى التي يرتع فيها الفساد الأكبر بشكل غير مسبوق "لأن القائمين عليها لا تدخل عليهم تلك العقود إلا بجواز مرور"، وتصفه الدكتورة فايزة الباشا بـ "النفوذ المادي والسياسي" وتصف من يستغل ذلك النفوذ بأنهم "أشخاص يدمجون الهيمنة السياسية بالسيطرة الاقتصادية فيسيطرون على الأمور ربما لتخدم أهدافهم". (8)

2- الانتفاع الخاص بالمنشآت العامة أو الاستيلاء على ممتلكات عامة؛ ( استراحات القائد أو أبناء القائد أو مزارع الوزراء أو أبنائهم أو غيرهم من القيادات السياسية والإدارية)، أو إقامة مشروعات وهمية (سياحية أو استثمارية في الداخل أو الخارج)، أو التعاضي عن أنشطة غير قانونية (كتهريب الأموال والأرصدة بالعملة الأجنبية) يقوم بها المسؤول المعني أو الأقرباء أو المعارف أو من له علاقة معهم.

3 - خصخصة الأراضي العامة مثل التي تم الاستيلاء عليها من قبل الدولة في فترة سابقة (ممتلكات اليهود والإيطاليين ورجال العهد الملكي ) والتصرف بها على أساس ملكية خاصة بعد تزوير مستنداتها بالتعاون مع مسؤولين آخرين في الدولة أو تباع لـ "الأقارب والمعارف".

4 - الحصول على معاملة متميزة بعد استلام قروض مالية كبيرة من مصارف الدولة، وأحيانا دون استكمال شروطها (أصول، مؤهلات، تجربة تجارية، أو قدرة استثمارية)، وأحيانا يتم إلغاؤها أو تقليص أقساطها(!) أو الحصول على وضعية استثنائية عند دفع الضرائب أو الرسوم الجمركية على مداخل "مشاريع تجارية" يملكها أفراد مقربون من أصحاب السلطة.

5 - التلاعب بميزانيات (اللجان الشعبية للشعبيات) المخصصة لبناء مشاريع البنية التحتية (إنشاء المدارس والمستشفيات، وإصلاح الطرق وتشبيد مساكن، وغيرها من الخدمات)، بحيث يتم مضاعفة الأسعار المدفوعة مقابل الحصول على جزء منها كعمولة أو رشوة من الشركات المنفذة للمشاريع.

6- البدء في تنفيذ مشاريع كبيرة ومكلفة لخزينة الدولة ثم إلغاؤها أو إهمالها أو تنفيذها بمخالفات كبيرة للمواصفات المتفق عليها، أو تخصيص مبالغ مالية بالملايين لمشاريع على الورق وكذلك تخصيص مبالغ للسلع التموينية بما يفوق حاجة المواطن الليبي ويتم عندئذ خصخصة الممتلكات العامة.

وتضيف الباحثة الدكتورة فايزة الباشا في محاضرتها (8) صورة أخرى لهذا الفساد بقولها "ينتشر الفساد الإداري بين موظفي الدولة والإدارة الشعبية والخدمة المدنية حتى أن البعض للأسف لم يتوارى عن المتاجرة بالوطن ببيع الإقامات للأجانب "1200 دينار للفرد"، وكذلك (تزویر) نتائج الكشوف الطبية، فلا يهمه إن كان هذا العامل يعاني من الايدز أو التهاب الكبد الوبائي مقابل هذا المبلغ الضئيل التافه الذي هو زقوم ولا يغنيه. كما عرض الدكتور الحداد (1) الجدول رقم (3) الذي ميز فيه بين الرشاوي الطوعية والمبتزة كما ربط مجالات الفساد بدرجة التثوه التي أحدثته في بعض القطاعات.



## ثانياً: أسباب أساسية أدت إلى تفاقم الفساد الإداري؟

الأسباب الرئيسية والمؤثرة في تفاقم الفساد الإداري تتبع من داخل المنظومة الإدارية الليبية وهي ما نود التركيز عليه في هذا التقرير، وهي تتعلق وبشكل مباشر ببيئة العمل والتعامل داخل المؤسسة أو المنشأة بكل ما تحمله تلك البيئة من هيكلية إدارية وآليات تنظيمية وتشريعات وأنظمة ولوائح وعمليات محاسبية وسلطات وظيفية وأيضاً العلاقات بين العاملين... الخ. والتي نصنفها كالتالي:

### 1 – أسباب ودوافع تنظيمية وتشريعية:

وهي أسباب تتعلق بالبناء التنظيمي للمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي والقواعد والإجراءات القانونية التي تنظم سير المعاملات الرسمية والمالية والمحاسبية، فعندما يكون ذلك البناء فاسداً أو ناقصاً فإن ذلك سيؤدي إلي خلق مناخ ملائم لانتشار الفساد، ومن أمثلة ذلك:

أ – كثرة القيود والمعوقات الإدارية .. وخير مثال على ذلك الإصرار على طريقة تشكيل اللجان الشعبية (تعيننا أو تصعيديا) والتي أفرزت نماذج قمة في الفساد وسوء التقدير وغياب الأمانة وروح المسؤولية لإدارة اللجان الشعبية التي تسيطر على ميزانيات ضخمة وبالتالي وجدت القيادات الإدارية الوطنية المخلصة نفسها مكبله بتلك القيود التي تؤدي في النهاية إلى عجزها عن اتخاذ قرارات صحيحة في التوقيت المناسب، بل تقتل فيها روح المبادرة والابتكار والإبداع لحل المشكلات الإدارية المستعصية، مما أدى إلى كثرة المشكلات وتعقيدها مع الوقت، وبالتالي تردي الأوضاع الإدارية وضياع الفرص لنمو المؤسسة الإدارية وتطويرها وتحسين أدائها.

ب – كثرة السلطات الاستثنائية.. حيث أن إعطاء أولوية مطلقة للولاء السياسي، والرابطة القبلية والعشائرية، جعلت من مسألة السلطات الاستثنائية مجالا خصبا للفساد، وكثرة تلك الاستثناءات والتفريط فيها مكنت أفراد عائلته وأبناء عمومته وأقاربهم، وأيضا رفاق وأصحاب "القائد" وأبنائهم، ومواليد الفاتح ومن حولهم عائلاتهم وذويهم وأقربائهم، مكنتهم من تكييف القوانين والقرارات وفق أهوائهم الشخصية استنادا للسلطات الاستثنائية التي خولتهم بها القيادة السياسية، وبالتالي ظلت الإدارة الليبية عاجزة تماما عن التصدي للتجاوزات التي تصدر عن هؤلاء الأشخاص، ولم تستطع منعهم من تحقيق منافع ومكاسب خاصة بهم بطرق وأساليب غير قانونية، ومخالفة للقرارات والقوانين المعمول بها في الدولة. وربط الدكتور الحداد في ورقته عن ظاهرة الفساد في ليبيا بعدة أسباب منها الولاءات الشخصية، والأسرية، والعشائرية، والقبلية، وعلاقات الصداقة، وضرب عدة أمثلة منها إصدار قرارات إدارية (تعيين ، نقل ،

ترقية ، استغناء عن الخدمات) تتعارض مع القوانين الفعلية ودفع رواتب بعض الموظفين أثناء تغييبهم عن عملهم، أو منحهم إجازات مدفوعة" مما أدى إلى ضعف إدارة هذه الدولة" و"تعطيل العديد من المشاريع التنموية في كل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية التي رصدت لها ملايين الدينارات. (1)

ث – **الإزدواجية في التعامل مع الفساد ..** وهي من المفارقات التي عانت منها الإدارة الليبية، فمن جهة تجد أن المشرع الليبي تبنى سياسة تجريرية متشددة في مواجهة الفساد منذ سبعينيات القرن الماضي، عندما سن قانون الكسب الحرام الذي ألغي وحل محله قانون رقم (10) لسنة 1993 للتطهير، وقانون الجرائم الاقتصادية رقم (2) لسنة 1972، وقانون استغلال الوظيفة للتأثير على عملية التصعيد الشعبي، وقانون رقم (6) لسنة 1985، بخصوص تجريم الوساطة والمحسوبية. أما من الناحية الإعلامية فإن الخطاب الاعلامي الرسمي يدين الفساد بكل أنواعه، ويتوعد بالمساءلة والعقاب والردع ولكن فقط لغرض الاستهلاك المحلي. إن ما يحدث على أرض الواقع في معركة التصدي للفساد فهو العكس تماما. فمثلا نجد أن حركة اللجان الثورية تدعي في بياناتها ومطبوعاتها أنها لا تمارس السلطة التنفيذية بل هي تعمل لترسيخ سلطة الشعب، حسب ما تدعيه النظرية الثورية، ولكن في حقيقة الأمر أن غالبية قيادات اللجان الثورية الذين تم تعيينهم أو تصعيدهم في المراكز القيادية للمؤسسات الاقتصادية والمالية بغض النظر عن كفاءاتهم ومهاراتهم وتأهيلهم الإداري، تحولوا إلى "قطط سمان" وتورطوا في ممارسات مالية غير مشروعة وبشكل غير مسبوق، وتم ذلك أمام كل الأجهزة الرقابية ولجان الرقابة الثورية.

## 2 – أسباب ودوافع إدارية :

أ – **تعدد وهشاشة الأجهزة الرقابية..** برغم تكديس القوانين والقرارات التي ينبغي أن تردع الفاسدين، نجد أن كثرة القوانين وغموض نصوصها وتعقيد الإجراءات لربطها ببعضها البعض جعل من السهل على الفاسدين توظيف تلك الثغرات القانونية التي انتجتها الفوضى التشريعية للإفلات من العقاب القانوني، وخاصة عند تفشي ثقافة الفساد في المجتمع حيث يصبح أولئك الذين منحت لهم اختصاصات رقابية مستهدفين من قبل الفاسدين بالإغراءات المالية التي لا يستطيع الموظف مقاومتها في ظل تدهور الأجور وزيادة متطلبات المعيشة والشعور بإمكانية الإفلات من المساءلة والعقاب.

ب. **قصور نظم الرقابة المالية والمحاسبية..** التي تضمن الالتزام بسياسات الإدارة ولوائحها، ودقة الحسابات واكتمالها وإصدار المعلومات المالية والإدارية. وقد يعود ذلك إلى قصور أو عدم ملاءمة الهيكل التنظيمي. فالهيكل التنظيمي باعتراف العديد من المهتمين مصاب بالكثير من العيوب الإدارية كعدم

وضوح قنوات الاتصال ونطاق الإشراف الإداري بين إدارات وأقسام المنشأة الواحدة مما أنتج تداخلاً وازدواجيةً في المهام والوظائف، وصعوبةً في تحديد المسؤوليات.

ث - **نقص الكوادر المؤهلة** .. وهنا تكمن مشكلة معقدة ومركبة، فمن جهة هناك نقص شديد في عدد الموظفين المؤهلين والمخلصين وخاصة الذين يعملون في الإدارات المالية والمحاسبية إذا ما قورن عددهم بحجم الأعمال المطلوبة منهم والمهام الملقاة على عاتقهم لإتقان العمليات المحاسبية ومنع الأخطاء المقصودة وغير المقصودة، مما جعل من السهل على من يريد أن يستغل الثغرات لتمرير حالات من الفساد يصعب كشفها في حينها، ومن جهة أخرى هناك تضخم في عدد الموظفين في الإدارات الحكومية، أي أن هناك **بطالة مقنعة** بامتياز، وهؤلاء الموظفين يتزاحمون في الإدارات الحكومية بدون أية مهام أو مسؤوليات وظيفية محددة وبينهم يتغلغل المفسدون. وعند فحص مستويات البطالة في الوطن العربي يتبين عمق المأساة التي تعيشها البلاد بسبب "الإدارة الثورية" التي أنتجت الفساد إلى الحد الذي جعل بلداً نفطياً مثل ليبيا يعاني من بطالة تقدر بنسبة (30%)، والتي تضع ليبيا في أسوأ مرتبة مقارنة ببقية بلدان العالم العربي باستثناء اليمن وقطاع غزة الذي يعاني من الحصار والاحتلال الصهيوني. (انظر الجدول رقم 5 كما وردت في المرجع (9)). هذه البطالة المقنعة ترتبط أشد الارتباط بما آلت إليه أمور الإدارة الليبية منذ تنويرها، حيث يتكاثر عدد الموظفين (غير المنتجين) في اللجان الشعبية للشعبيات بسبب العلاقات القبلية والأسرية.

**جدول (4): مستويات البطالة في الوطن العربي**

الدولة	معدل البطالة (%)	الدولة	معدل البطالة (%)
قطاع غزة	41.3	الأردن	12.9
اليمن	35.0	الجزائر	12.9
<b>ليبيا</b>	<b>30.0</b>	المغرب	10.0
موريتانيا	30.0	لبنان	9.2
السودان	18.7	سوريا	9.0
العراق	18.2	السعودية	8.8
الضفة الغربية	16.3	مصر	8.7
عمان	15.0	الإمارات	2.4
البحرين	15.0	الكويت	2.2
تونس	14.0	قطر	0.6



الأمر الغالب حاليا هو توظيف الأفراد ليس بناء على الكفاءة والتأهيل والتلائم مع الوظيفة المكلف بها، ولكن بناء على الولاء السياسي والقبلي وعلى العلاقات الاجتماعية. والمضحك المبكي أن هناك كم هائل من الموظفين الذين تصرف لهم معاشات شهرية لا يحضرون لمكان العمل إطلاقا، ومنهم أطفال أو صبيان، ومنهم من يسكن المقابر. ولقد فوجئت "الإدارة الثورية" بهذه المسألة منذ سنوات ولكنها عاجزة عن التعامل معها بجديّة لأن أمناء وأعضاء اللجان الشعبية هم أيضا من المتورطين في هذه الظاهرة.

ج. **التهاون في معالجة الانحرافات الإدارية..** يعتبر عدم تنفيذ الجزاءات الرادعة من أكثر الأسباب المشجعة على ممارسة الفساد، فمثلا عندما أشرفت عناصر وطنية في الرقابة الإدارية على حملة ضد الفساد، وتمكنت من إيقاف بعض المتهمين وتقديمهم للمحاكمة، وبعد أن حكمت عليهم المحكمة بأحكام سجن متعددة، فوجئ الجميع بصدور أوامر عليا تأمر بإخلاء سبيلهم بعد أسابيع قليلة من حبسهم. ومما زاد الطين بلة أن يتم تكليف المسؤول المالي الكبير الذي حكم عليه بثلاثة سنوات بإدارة جهاز الرقابة المالية (6). كما تعرضت الباحثة فايذة الباشا في محاضرتها لنقطة مهمة وهي الإفلات من القصاص، حيث قالت "إن المفسدين لا ينالون جزاء على ما اقترفوا... ومن يتهم بقضية اختلاس في مصرف يعين رئيسا في هيئة استثمارية أكبر فكيف تريدون القضاء على الفساد؟! (8). وتلك أمثلة توضح بالدليل القاطع أن الفساد في ليبيا هو نتاج مباشر لفوضى القرارات، وفقدان الدولة صدقيتها في محاربة الفساد. ففي الواقع الكل يعلم وأولهم رموز الفساد الإداري بأن انعدام الإرادة لمعاقبتهم وردعهم يشجعهم على الاستمرار بل يشجع ظهور أشخاص جدد لممارسة الفساد.

د. **غياب ثقافة الشفافية والمساءلة العامة..** وذلك انعكاس لطبيعة النظام السياسي القائم في البلاد، حيث لا وجود لأي هامش من المساءلة الجادة المبنية على المعرفة الميدانية لطبيعة المشاكل التي تعاني منها الإدارة، هذا الجهل بقيم الشفافية والمساءلة العامة أدى إلى نقشي ظاهرة الفساد وذلك واضح عند النظر في ترتيب الجماهيرية على مقياس الشفافية الدولية كما في الجدول التالي:

**جدول (5) ترتيب الجماهيرية على مقياس الشفافية الدولية (2003-2009) (8)**

السنة	المرتبة	الدرجة	عدد الدول
2003	118	2.1	133
2004	107	2.5	145
2005	117	2.7	158
2006	107	2.5	163
2007	131	2.6	180
2008	126	2.5	180
2009	130	2.5	180

المصدر : موقع منظمة الشفافية الدولية <http://www.transparency.org> (10)

ويتبين من الجدول رقم (6) أن ليبيا دولة متخلفة حقوقيا حيث احتلت ليبيا موخرة قائمة الدول العربية فضلا عن الأوروبية والآسيوية.

### الجدول رقم (6)

<u>المساءلة العامة وحرية التعبير في مجموعة من الدول</u>			
الدولة	الربع الإحصائي	الدولة	الربع الإحصائي
السويد	97	نيجيريا	32
كندا	93	المغرب	29
استراليا	93	الأردن	27
فرنسا	91	عمان	19
جنوب افريقيا	69	تونس	13
الهند	59	مصر	12
الباكستان	19	ليبيا	2

المصدر: أبو بكر مصطفى بعيره و أنس ابوبكر بعيره (3)

هـ.. تجاهل معايير الإنتاج الإداري.. من الأساليب الإدارية السيئة المتفشية في الإدارة الليبية هي عدم تشجيع الأفراد المخلصين الذين ينفذون أعمالهم بنجاح، وبأسلوب جيد، ودون ممارسة أي نوع من أنواع الفساد، فأولئك وخاصة الذين لا يعرفون بحماسهم تجاه السلطة السياسية، يحاربون في داخل المؤسسة العامة، ولا يكافؤون عن الأعمال الجيدة التي يقومون بها، ولا يدعمون، وفي المقابل لا تقوم الإدارة وأحيانا لا تقدر على معاقبة المهمل والمسيئ للعمل، وبالتالي انتشرت ظاهرة عدم العدالة في توزيع الأعمال فيستوي بذلك المحسن والمسيء، مما خلق جواً من التذمر والفوضى الإدارية التي زادت من توسع دائرة مرتكبي الفساد.

نموذج للفوضى الإدارية .. عقود عمل قابلة للإلغاء في أي وقت تبرم مع موظفين دون توضيح ما يترتب عليها من أضرار لهم في المستقبل (!)

بينما نحن بصدد نشر التقرير على موقعنا استلمنا مقال للكاتب فتح الله سرقويه بعنوان (عندما يتحدث خبراء الإدارة في درنه) وهو من المعروفين بخبرته الطويلة في شؤون الإدارة الليبية وخاصة في المنطقة الشرقية من البلاد، هذا نص المقال :

"التقيت بأحد خبراء الإدارة الذين لهم باع طويل في فهم التشريعات النافذة والقوانين واللوائح المعمول بها في ليبيا حيث حدثني بشأن موضوع هام وقال لي وهو يبتسم ابتسامة عريضة، الموظف في ليبيا لا يفهم مصلحته جيداً وغير مُلم بالقوانين التي صدرت في حقه وحق أسرته من بعده ، فقلت له في دهشه لقد شوقتني ماذا لديك؟ فقال **هناك عقود يتم إبرامها هذه الأيام مع فئة من الموظفين والفنيين والعاملين بمبالغ كبيرة ومغرية في بعض الجهات وهي تستقطب أي موظف يسعى إليها ولكن في النهاية ستظل عقوداً قابلة للإلغاء في أي وقت** ، فقلت له هذا الموضوع يحتاج إلى شرح كامل لكي يطرح ويناقش من قبل الجميع أصحاب الشأن مع توضيح الأمر وخطورته من ناحية المستقبل الوظيفي للموظف ومدى فائدة أسرته سواء اليوم أو بعد وفاته. وما هي إلا بضعة أيام حتى طلبني بالهاتف وقال لي الموضوع جاهز ومفصل مع استعدادي لكل من لديه الرغبة في مناقشتي وزملائي المختصين حول الموضوع .

حقيقة أن الخبير الليبي لديه حرص وانتماء وطني يدفعه للمشاركة عندما يستشعر انحرفاً قد يستهدف فئة معينة وبشكل خطيرة على المواطن وحياته ، ونظراً لتهاون الدولة الليبية في عدم استقطاب أولئك الخبراء وخصوصاً المتقاعدين منهم لأن الحكومة ربما تنظر إلى الخبرة الإدارية والمالية والاقتصادية والاجتماعية قد تتقاعد من الموظف وهذا فهم خاطئ ... ولا شك أن قرار تشكيل روابط الخبراء في فترة ماضية كان احتراماً لتلك الخبرات ولكن تم الالتفاف على هذه الروابط وأجهضوها وأقولها رافعاً صوتي إلى السماء لقد قتلوها بدم بارد حينما ألغيت من تحت مظلة القيادات الشعبية بالشعبيات ووضعت تحت مجالس الخبراء (مجالس المراجعة) ونسوا أن الخبراء لهم أخلاقهم وسلوكهم وقيمهم وليسوا على استعداد ليدخلوا طرفاً في مثل هذه المهاترات والنتيجة الحالية هي أن أصبحت مجالس التخطيط بالشعبيات مثلها مثل أي قطاع يوزع (بالقرعة)!! فهل سيأتي الخبراء إلى هذه المجالس وهي بهذا الشكل؟! !!

ولكن ما دام في الوطن خبراء يشكلون الغطاء الإداري والقانوني للمواطن فقد بادر خبيران في مجال الإدارة والوظيفة ممن أثق فيهم وأحترمهم لنظافة أيديهم وكفاءتهم وخبرتهم الوظيفية وأخلاقهم التي يشهد بها الجميع بطرح سلبيات هذا الموضوع وما سيجلبه من تبعات إدارية ومالية واجتماعية على الموظف حاضراً ومستقبلاً ... رأيت ضرورة وضع الطرح القانوني الذي يحذر فئة الموظفين ، وهذا هو دور الخبراء من خلال روابطهم التي أصبحت في دور المنتهية ، ألهمهم إلا الضمانات الحية التي لا زالت تنبض بالانتماء الوطني بعد أن أصبحت مجالس التخطيط مجرد إدارات كلاسيكية تخضع لتصعيد المراجعة وتتدخل في المهاترات الإدارية من تعويضات وتخصيص عقارات وقضايا جانبية وهامشية بعيداً عن الدور المطلوب منها ... وهنا يمكن القول بأن روابط الخبراء ضاعت ما بين القيادات الشعبية بالشعبيات وبين مجالس المراجعة للتخطيط التي تحولت إلى عبارة عن مكاتب إدارية أما مجلس التخطيط الوطني العام على مستوى الدولة تحول إلى (ختم موافقون) وكأنه مختار محلة يعتمد الميزانية العامة بدون ملاحظات أو مؤتمرات وندوات لا تخرج عن إطار العاصمة طرابلس وهي تشكل ما يصرف عليها من ميزانية ما يسمى مجلس التخطيط الوطني العام .

ومن هنا كان الأجدر على الدولة الليبية المتمثلة في مؤتمر الشعب العام أن يتم استبعاد (مجالس التخطيط بالشعبيات) من ما يسمى التصعيد الشعبي وأن يتم تشكيلها من خبراء كل شعبية على هيئة إدارات تخطيطية في كل مجال وأن يتولى الخبراء هذا المجلس بأنفسهم مع تعديل القانون رقم (13) الخاص بالمجلس ، فمن المعيب جداً أن تتحول هذه المجالس إلى مكاتب إدارية كلاسيكية وان يترك المجلس دوره الأصلي ويتقزم في مشاكل إدارية ومالية لا تمت له بأي صلة في القانون المشار إليه ... مع أنني متأكداً أن لا وجود لمن يسمع ولكن نحن لن نصمت وسنظل نرفع أصواتنا احتراماً للوطن والمواطن .

يقول الخبيران ... الأستاذ الخبير/ على لياس و الأستاذ الخبير/ عبدالعزيز الفريخ

" بدأت أخيراً بعض الجهات العامة فى إلزام موظفيها بتوقيع عقود عمل وبمكافآت مغرية وذلك بناءً على تعليمات من رئاسة هذه الجهات بطرابلس وحتى لا توقف مرتبات هؤلاء الموظفين وهى مصدر رزقهم الوحيد ، وأمام ظروف هؤلاء الموظفين وخاصة من كانوا فى بداية حياتهم الوظيفية ومدى حاجتهم لبناء مستقبلهم الذى يتطلب السكن والزواج والمركوب .. إلخ ، هذه المتطلبات . حيث تم توقيع هذه العقود بدون أن يعلموا أو يعرفوا أضرارها مستقبلاً . ولكننا من باب الأمانة والخبرة الوظيفية فى مجال الإدارة والنصيحة نود أن نوضح لجميع الزملاء الموظفين مخاطر هذه العقود مستقبلاً والتي ستكون ملزمة لهم حتى أمام القضاء لأن العقد شريعة المتعاقدين ويمكن تلخيص ملاحظتنا على هذه العقود فيما يلى ::

1- يفترض عدم إلزام الموظفين بتوقيع هذه العقود بل منحهم حرية الاختيار لأنها وبهذه الصورة تعتبر من ضمن عقود الإذعان والتي حرمتها الشريعة الإسلامية والقانون .  
2- ينبغى أن تصدر مثل هذه التعليمات بموجب قانون من مؤتمر الشعب العام وبعد عرض ذلك على جميع المؤتمرات الشعبية الأساسية باعتبارها صاحبة مثل هذا القرار .  
3- لقد صدرت تعليمات من اللجنة الشعبية العامة منذ (5) سنوات وهى ملزمة لجميع الجهات وقد تضمنت هذه التعليمات حذر تعيين الموظف الليبي بعقد ، ، بل يجب تعيينه على درجة مصنفة من أجل تحقيق الاستقرار الوظيفي للموظف لكي يخلص وينتج فى مجال عمله . فلماذا لم تؤخذ هذه التعليمات فى الاعتبار أم أن هذه التعليمات تعتبر حبر على ورق .  
4- من المعروف أن الموظف بعقد وفقاً لقانون العمل رقم 58 لسنة 1970م من السهل جداً إنهاء عقده حتى لأبسط الأسباب وهذا ما نصت عليه هذه المواد (46/ 51/52/53/56) من القانون المشار إليه وعلى سبيل المثال يجوز إنهاء العقد فى مثل هذه الحالات وهى :

- 1- إذا لم يجدد العقد .
  - 2- إذا كان التعيين تحت الاختبار .
  - 3- إذا أخطأ العامل فى مجال عمله .
  - 4- إذا خالف تعليمات العمل .
  - 5- إذا تغيب عن العمل 10 أيام متصلة .
  - 6- إذا تغيب عن العمل 20 يوماً متصلة .
  - 7- إذا لم يؤدي عمله بكل دقة .
  - 8- إذا أفشى الأسرار الخاصة بالعمل .
  - 9- إذا وجد أثناء العمل فى حالة سُكر .
  - 10- إذا اعتدى على أحد زملائه .
  - 11- إذا مرض أو أصيب بعجز صحي وأنقطع عن العمل 120 يوماً متصلة أو 200 يوماً فى السنة متقطعة .
- فى حين أن الموظف المصنف الذى يسرى بشأنه قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 76 والقانون رقم 15 لسنة 1981 م لا يجوز إنهاء خدمته إلا وفقاً لشروط وضوابط مقتنه ودقيقه جداً حددتها المواد 83 و 84 من القانون 55 لسنة 76

المشار إليه وهي تفصيلاً ::

- 1- بلوغ السن القانونية .
- 2- عدم اللياقة الصحية .
- 3- العزل بقرار تاديبى .
- 4- فقد الجنسية الليبية .
- 5- الزواج من أجنبية بدون إذن رسمي من مجلس الوزراء ولا يشمل المرأة العربية .
- 6- الحكم عليه بحكم قضائي نهائي .
- 7- الانقطاع عن العمل بدون إذن لمدة (15) يوماً متتالية .
- 8- الالتحاق بخدمة جهة أجنبية بدون إذن .

ولضمان تنفيذ هذه البنود وفقاً لصحيح القانون وبما يضمن للموظف كرامة وظيفته فقد حدد هذا القانون الجهات المختصة لتنفيذ هذه العقوبات وهي ::

- 1- الوزير المختص، 2- وكيل الوزارة، 3- رئيس المصلحة، 4- مجلس التأديب، 5- مجلس التأديب الأعلى، 6- المجلس التأديبي للمخالفات المالية .
- بالإضافة لمنح الموظف الضمانات والمزايا وهي ::

- 1- حق الموظف فى الدفاع عن نفسه بكل الوسائل .
- 2- سقوط الدعوى التأديبية .
- 3- محو العقوبات التأديبية .
- 4- التظلم إلى لجنة التظلمات المختصة .

بالإضافة أيضاً لتوقيع بعض العقوبات على الموظف قبل فصله لمنحه فرصة لتطبيق مثل هذه العقوبات وهي ::

- 1- الإنذار ولفت النظر، 2- خصم مدة الغياب من رصيد الإجازة السنوية أو من المرتب الشهرى، 3- الحرمان من العلاوة السنوية، 4- الإيقاف عن العمل، 5- الحرمان من الترقية، 6- تخفيض الدرجة الوظيفية .
- بعد انتهاء عقد الموظف،

\* سيجد نفسه عاطلاً وبدون أي عمل وعليه أن يبحث عن أي عمل كمصدر لرزقه ولتسديد التزاماته المالية والتي تورط فيها مثل أقساط القرض العقاري وأقساط السلف الاجتماعية .

\* سيحرم من المعاش الضماني لكي يضمن دخل لأسرته ألهم إلا إذا تحصل على معاش أساسي من صندوق الضمان والذي يصرف للمحتاجين وليس لديهم أي عائل والذي لا يكفي حتى لمصروفاته الشخصية بالإضافة إلى ضرورة تقديمه لقائمة من الشهادات والمستندات المطلوبة والتي من المحتمل أن يفاجئه الموت قبل استكمال استخراج هذه الشهادات .

\* ستضيع منه جميع الاشتراكات التقاعدية والتأمينية والضمانية التي سبق خصمها من مرتبه الشهرى منذ بداية تعيينه .

\* ستضيع منه جميع الرسوم التي خصمت من مرتبه من 1/ 4/ 1986 م وحتى تاريخ إيقافها بموجب حكم المحكمة العليا اعتباراً من 1/ 3/ 2009 م والتي سبق خصمها من مرتبات جميع الموظفين وفقاً للقانون رقم 1 لسنة 1986م بشأن تنظيم مساهمة الليبيين فى الشركات العامة والساري المفعول فى 1/4/1986م بعد أن صدرت تعليمات من الخزانة العامة بأحقية الموظف بأن يتحصل على أسهم من المصرف الأهلى مقابل ما خصم منه لمدة 23 سنة وسيمنحه المصرف

- الأهلي سنوياً بعد اعتماد ميزانيته الفوائد المستحقة له .
- \* سيتضرر عند إحالته على التقاعد حيث سيحال على التقاعد بعد بلوغه سن 65 سنة بعد أن كان سنة 62 سنة وذلك وفقاً لأحكام القانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980م .
- \* سيتضرر من منحه إجازة سنوية مدتها 16 يوماً في السنة وفقاً لقانون العمل المشار إليه بدلاً من منحه 45 يوماً في السنة وفقاً لأحكام المادة 67 من القانون 55 لسنة 1976م المشار إليه .
- \* سيتضرر بعد انتهاء خدمته من حيث استحقاق لبدل الإجازة السنوية حيث سيصرف له حسب ما نص عليه العقد المبرم معه بدلاً من أحقيته في مقابل إجازته السنوية لمدة (6) أشهر وهذا ما نصت عليه المادة 68 من القانون رقم 55 لسنة 76 المشار إليها .
- \* سيتم تخفيض مقابل عمله الإضافي الذي يكلف به لأنه سيحسب له وفقاً لأحكام المواد 88،87،86 من قانون العمل رقم 58 لسنة 1970 م بدلاً من احتسابه له وفقاً لأحكام لائحة العمل الإضافي للعاملين بالوحدات الإدارية لسنة 1977م وتعديلاتها .
- \* سيُحرم من كافة الميزات التي نص عليها قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 76م ولوائحه التنفيذية والقانون رقم 15 لسنة 81 م وقانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980م .
- \* سيُحرم من ضم أية خدمات سابقة له للاستفادة منها في تعديل درجته الوظيفية ومرتبته الشهري .
- \* سيُحرم من ضم أي خدمات سابقة له للاستفادة منها في تعديل مدة خدمته الضمانية .
- \* سيُحرم من معادلة مؤهله العلمي بالدرجة التي يستحقها قانوناً بالقرار 1324 لسنة 81 م وتعديلاته.
- \* سيُحرم من ترقيته للدرجة الأعلى وزيادة مرتبه الشهري .
- \* سيُحرم من الإجازات بجميع أنواعها مثل ، السنوية العارضة ، المرضية ، الدراسية الخاصة .
- \* سيُحرم من الترقية التشجيعية .
- \* سيُحرم من الاستفادة من قانون التقاعد الاختياري رقم 8 لسنة 1985م .
- \* سيُحرم من أحقيته بعد تقاعده من العمل كمتعاون بعقد وفقاً للقرار 451 لسنة 1994 م .
- \* سيُحرم من أي علاوة ولو يستحقها من هذه العلاوات وهي ::
- 1- السنوية،
  - 2- الترقية،
  - 3- التشجيعية،
  - 4- السكن،
  - 5- العائلة،
  - 6- التدريس،
  - 7- التمييز،
  - 8- الخطر،
  - 9- بدل المبيت،
  - 10- العمل الإضافي،
  - 11- الندب والإعارة،
  - 12- الاحتفاظ بفرق المرتب .
- \* عدم استحقاق ورثته بعد وفاته بسبب إصابة العمل من منحه إصابة العمل وهي 10 آلاف دينار وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لسنة 1978 م .
- \* عدم استحقاق ورثته للمزايا التي نص عليها قانون شهداء الواجب إذا كانت وفاته يسرى عليها هذا القانون .
- \* لا تسرى عليه تشريعات الإيفاد للخارج للدراسة أو الدورات التدريبية أو المؤتمرات الدولية .
- \* لا تسرى عليه تشريعات الملاك الوظيفية وتنسيبه على درجة وظيفية .
- \* لا يحق له معادلة وضعه الوظيفي بأي رتبة عسكرية في حالة نقله إلى أي جهة عسكرية .
- \* لا يسرى عليه نظام التقارير السنوية ، الأمر الذي سيفقده كافة الميزات المتوقعة على نتيجة هذه التقارير .
- \* لا يستفيد الموظف بعقد ببعض الميزات مثل الاشتراك في صندوق العاملين أو تخصيص سيارات حكومية لموظفي

## القطاع .

\* تعذر حصول الموظف بعقد على أي سلفة من المصارف التجارية أو أي قرض من المصرف العقاري أو الزراعي أو التمنية .

\* عدم قبول الموظف بعقد كضامن لأي موظف آخر بالمصارف .

\* سيفقد الموظف بعقد صفة الموظف العام أمام القضاء لأنها لا تمنح إلا للموظف المصنف الخاضع لقانون الخدمة المدنية .

ملاحظة هامة: إن سبب حرمان الموظف بعقد من هذه المزايا لكونه لا يسرى بشأنه قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م بل يسرى عليه قانون العمل رقم 58 لسنة 1970م وكل قانون يسرى فقط على فئة معينة .

ويؤكد الخبراء على الآتي :—

أنه قد جاء دور الأجهزة الرقابية والنقابة العامة للموظفين وكذلك النقابات الأخرى الخاصة بكل قطاع للدفاع على حقوق منتسبيها وهذا من أهم اختصاصاتها وفقاً لقانون إنشائها ونرى سرعة المبادرة لمناقشة هذه القضية من جهات الاختصاص وهي لا زالت في بدايتها قبل أن تتطور وتتفاقم وتستفحل ويبدأ هؤلاء الموظفين في اللجوء للجهات الرقابية والجهات القضائية، الأمر الذي سيجري عليه زيادة أعباء هذه الجهات وإرهاقها في قضايا نحن في غنى عنها . ونحن في انتظار الدور الإيجابي للنقابة العامة للمتقاعدين و للحديث بقية والله الموفق.

تم نشر المقال في موقع الشفافية بتاريخ 22 مارس 2010

## ثالثاً: أسباب ثانوية ساهمت في تفاقم الفساد الإداري

وبالنظر إلى مدى انتشار الفساد الإداري نجد أن هناك أسباب ودوافع أخرى (ثانوية) ساهمت أيضاً في انتشار الفساد الإداري في الإدارة الليبية، منها:

أسباب سياسية تشمل الاحتقان السياسي، والمغامرات والحروب الإقليمية التي خاضها القذافي، وأعمال الإرهاب التي أدت بالبلاد إلى مواجهات مع دول العالم كان من نتيجتها عزلة البلاد وحصارها، واضطرارها لدفع التعويضات بالبلايين، وعدم استقرار السياسة العامة للدولة، وتهميش مؤسسات المجتمع المدني في البلاد .. الخ)

وأسباب اقتصادية وتشمل تدهور الأوضاع الاقتصادية، وتحجيم الطبقة الوسطى على اعتبار أنها طبقة برجوازية تتناقض مع "دولة الجماهير" (!)، ودعم الفئات الطفيلية المقربة من السلطة السياسية التي سيطرت على الأراضي المملوكة للدولة، واتساع طبقة "القطط السمان" وأثرى الانفتاح الاقتصادي، وإلغاء الأوقاف العامة، وتسريح عشرات الآلاف من الموظفين دون وجود خطة لاستيعابهم في القطاع الخاص،

كما أن لانتشار البطالة، وارتفاع تكاليف المعيشة، وحدة التضخم الملازم للانفتاح الاقتصادي غير المدروس، والفقر، وسوء توزيع الثروة، وانخفاض الأجور، آثارا معتبرة على مدى انتشار الفساد عموما.

وهناك أيضا أسباب اجتماعية وثقافية تتعلق بالموروث الثقافي السليبي، ونمط السلوك الفاسد المتخلف الذي أوجده النظام الثوري الاستبدادي والذي عمل منذ الأشهر الأولى إلى تهشيم مجتمع المدينة (طرابلس تحديدا)، من خلال تعميم أسوأ سلوكيات البداوة (رفاقة عمر)، والقبلية (القذافة)، وفرضها على مكونات المجتمع المدني عبر أساليب الاستيلاء على الأراضي والعقارات والأماك بما يشبه (الاستيطان الاستعماري)، مما أعطى صورة مزيفة عن طبيعة المجتمع الليبي بمكوناته الديمغرافية (المدينة والقرية والحي والمنطقة) والجغرافية (الواحة والسهل والصحراء والجبل والساحل).

سياسة التغيير الديمغرافي التي تبنها النظام لعقود من الزمن أدت إلى تدني مستوى الوعي الاجتماعي بطبيعة التدافع البشري في التجمعات السكانية الكثيفة وتداعياتها الأخلاقية والاجتماعية، فالتزام السكاني المفروض في القرى والمدن والأحياء جلب معه سلوكيات فاسدة ومدمرة للنسيج الاجتماعي.. الخ. فتفشيت في المجتمع سلوكيات الاستهلاك الفوضوي، والعادات الاجتماعية السيئة، وانقلبت معايير التنافس الاجتماعي، واتسعت الهوة بين الفقراء والأغنياء، وتحولت ثقافة التكافل الاجتماعي إلى ثقافة الغضب والعنف والحقد الاجتماعي.

#### رابعا: الآثار السلبية للفساد الإداري

بعض الآثار السلبية للفساد الإداري تظهر للعيان مباشرة، وخاصة منها الفساد المرتبط بسلوكيات الموظف العام، ولحظة تعامله مع المواطنين كالرشوة والابتزاز وإساءة استعمال المركز الوظيفي العام، أما الفساد الأكبر الذي يتم في أجواء الجريمة المنظمة فيصعب كشفه وتقدير آثاره للشخص العادي، ويحتاج إلى معلومات محددة لا تظهر إلا عند الإطلاع على البيانات المالية والدفاتر الحسابية ونصوص العقود ومواصفات الإنشاءات المعنية، ومع ذلك فإن هناك عدة مؤشرات يمكن أن تقاس بها درجة تفشي الفساد في المؤسسة الحكومية، ولهذا السبب فإن قياس الأضرار التي تنتج عن الفساد يصبح من العمليات المعقدة جدا وتحتاج إلى هيئات متخصصة ومتابعة بشكل مباشر ولا تتم إلا ببذل جهود كبيرة من جهات رقابية وعدلية وقانونية مؤهلة وفعالة.



من الصعب حصر كل آثار الفساد الإداري السلبية، حيث أنواع الفساد الإداري والمالي والسياسي تتداخل بشكل معقد، وبالتالي يصعب فصلها عن بعضها البعض عند دراستها، ولكن يمكننا عرض بعض الآثار السلبية التي ترتبط بالفساد الإداري أكثر من غيره، ومنها:

أ. الفساد الإداري في الجماهيرية أدى إلى إهدار المال العام وكلف خزينة الدولة الليبية مئات الملايين بل مليارات من الدولارات، وبالتالي أثر بشكل سلبي على النمو الاقتصادي في البلاد، وأبطل برامج التنمية المستدامة. وكما ذكر الدكتور الحداد في ورقته: "تبدو الآثار السلبية لهذه الظاهرة (الفساد الإداري) واضحة وجلية من خلال مؤشرات هامة منها الابتزاز، والاختلاس، وتهريب الأموال والبضائع، والرشوة، والمحسوبية، واستغلال المناصب، فقد سجل الجهاز الشعبي للمتابعة في هذا البلد في العديد من تقاريره انتهاكات في مختلف المؤسسات العامة المتمثلة في هذه المؤشرات التي تقدر بالملايين.

ب. على المستوى المالي أدى الفساد الإداري إلى فقدان الأصول الثابتة أو تدني قيمتها وضياع نسبة كبيرة من قيمة الموازنات الإجمالية للاقتصاد الوطني، وإن لم يظهر ذلك للعيان كون الاقتصاد الوطني ريعي ويعتمد بالدرجة الأساسية على الضخ المتواصل للنفط .

ج - الفساد الإداري أدى أيضا إلى هدم البنية الأساسية، أو عطل عملية تطويرها لعقود من الزمن، (والمقارنة بين الجماهيرية وبين دول عربية أخرى غير نفطية ناهيك عن دول الخليج شاهد على ذلك)، كما أن أداء مؤسسات الدولة وإنتاجيتها قد تراجعت بشكل كبير، مما أدى إلى تدني الخدمات العامة التي يستحقها المواطن بدون رشوة، وبالتالي اضطر المواطن القادر ماديا إلى اللجوء إلى مستوى آخر للسلطة موازيا للمستوى الرسمي، وكان من نتيجته انعدام تكافؤ الفرص بين المواطنين في الحصول على الخدمات العامة وتطبيق القوانين. كل ذلك أدى إلى عدم ثقة المواطن في برامج الحكومة وصدقيتها وشرعيتها.

د. الفساد الإداري في الجماهيرية أوجد بيئة غير مشجعة للاستثمار، حيث لا يمكن أن يقيم أي مشروع استثماري من رؤوس الأموال الوطنية أو الأجنبية إلا بدفع العمولات والرشاوي قبل البدء فيه، مما أدى إلى هجرة بعض رجال الأعمال الليبيين إلى خارج ليبيا لاستثمار أموالهم، وأبعد رؤوس الأموال الأجنبية عن خوض تجربة الاستثمار في السوق الليبي.

هـ - أما على مستوى المواطن الليبي فقد أدى الفساد الإداري إلى اتساع الهوة بين أثرياء السلطة وبين عامة الناس، وتضاعفت معدلات الفقر في ليبيا النفطية، وقد اعترفت السلطة السياسية بأن ما يزيد عن مليون مواطن ليبي يعانون من الفقر وهو يمثل ما يزيد عن 16% من الشعب الليبي، ولذلك فإن

الجماهيرية تستحق وصف "دولة غنية وشعب فقير" بجدارة، وبالتالي زادت نسبة الراغبين في مغادرة البلاد طلبا للرزق، وبرزت ظاهرة هجرة العقول الليبية إلى دول الخليج وأوروبا والولايات المتحدة.

الفائدة الوحيدة من الفساد الإداري التي يمكن أن يتصورها المرء هي إطالة عمر الدكتاتورية في ليبيا حيث أن الفساد عموما قد أوجد فئة أو طبقة من المستفيدين الذي أثروا بشكل خيالي في سنوات قليلة، وبحماية من السلطة السياسية، وهذه الفئة هي على استعداد تام لحماية النظام الفاسد بالمقابل، وهي التي تملك "الثروة والسلطة والسلاح". صحيح أن الفساد قد يجلب وهم الاستقرار للنظام السياسي لبعض الوقت إلا أن ذلك الاستقرار يحمل في طياته خطر الانهيار المفاجئ.

## المحور الثالث : إجراءات ضرورية لإصلاح الفساد الإداري

قد يكون من غير المفيد الخوض في المقترحات التي ينبغي على القيادة السياسية أن تعمل بها، حيث تبث من التجربة أنها لا تهتم بمثل هذه المقترحات، ولا تملك الإرادة لعلاج هذا المرض المستعصي، أو الوقاية من نداعياته التي تعصف بالمجتمع الليبي. وبرغم ذلك فإن من الواجب الإشارة في عجلة إلى بعض الإجراءات الضرورية التي ينبغي لأي قيادة سياسية قادمة من التعامل معها بكل جدية وجرأة وتوكل:

### أولاً: إجراءات ضرورية على مستوى القيادة السياسية والإدارية:

1. توفر الإرادة السياسية القوية النابعة من المستويات الإدارية العليا في السلطة وتحديدًا في شخص العقيد القذافي حيث أن النظام السياسي في ليبيا أضحى يعتمد في قراراته الاستراتيجية على العقيد القذافي أو من يخوله، فإذا ما شعر المفسدون بأن هناك رغبة حقيقية من العقيد القذافي وبقية القيادات السياسية في التصدي للفساد ومحاربه مما يعني متابعة ومعاينة المسؤول الفاسد والتشهير به فإن ذلك سيكون له بالغ الأثر على الكثيرين منهم ومنعهم من مواصلة ممارسة الفساد، وبالتالي وإن لم يتم استئصال ظاهرة الفساد الإداري كلياً، فإن توفر الإرادة السياسية سيساعد على الحد من الظاهرة، ووضعها في مستوى يمكن التعامل معه والتحكم فيه مثل ما يحدث في بقية دول العالم.

2. الإفصاح عن ممتلكات جميع المسؤولين بدون استثناء (كالأمراء والمدراء والموظفين الكبار في مؤسسات الدولة وفي أجهزة النظام وعلى رأسهم العقيد القذافي وأفراد عائلته) مما يشجع بقية الموظفين العموميين على التقيد بقواعد السلوك الإداري الخالي من الفساد. وهذه القرارات للذمة المالية إذا ما نفذت بكل شفافية فإنها ستكشف حالات الإثراء السريع، وتفضح المتورطين من الموظفين في ممارسة الفساد، كما تبين إمكانية وجود تضارب المصالح، على أن تتم تلك القرارات بشكل دوري.

في الحالية الليبية، نجد أن المشرع الليبي قد انتبه لهذه المسألة في القانون رقم (10) حيث أشار القانون إلى أن الانسان الذي يتبوأ منصباً إدارياً عليه أن يعلن عن الذمة المالية له ولأفراد أسرته لمعرفة مصادر أمواله وكيفية تنميتها. وفي الخطاب الذي ألقاه العقيد القذافي بمناسبة الذكرى السابعة والثلاثين لانقلابه على النظام الملكي أعلن أنه على المسؤولين في الدولة تقديم "إقرارات الشفافية"، وتوعد بالعقاب كل من يتأخر أو يتلاعب في تلك الإقرارات. وصدر عن اللجان المختصة قوائم تحدد الأشخاص والجهات المطلوب منهم ملء إقرارات الذمة المالية في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وبعد انتهاء مدة تقديم الإقرارات

الأولى، أجل الموعد إلى نهاية مارس 2007، وجاء الموعد المحدد ولم يحدث شئ على الإطلاق، ودخل ملف إقرارات الشفافية المالية طي النسيان، ولا يعلم الا الله ماذا حدث لتلك الإقرارات حتى اليوم. كان لهذه التجربة آثارا سلبية كثيرة حيث أعطت رسالة واضحة للفسادين بأن القيادة السياسية لم تكن جادة في طلب إقرارات الشفافية المالية، وأن الجانب المهم فيما قاله القذافي في ذلك الخطاب هو إقراره "بحقهم" في السرقة والنهب من المال العام في ما مضى بحجة ان السرقة تجوز عند الحاجة، ولكن طلبه منهم بملء إقرارات الشفافية لم يكن إلا لغرض الاستهلاك المحلي.

**3. الإدعان لمبدأ سيادة القانون** من القيادة السياسية وعلى رأسها العقيد القذافي وعائلته والمقربين منه، وإن لم يقبل بهذا المبدأ فلن تتم مقاومة الفساد، مع التأكيد على أن سيادة القانون تعني أشياء كثيرة منها: الالتزام الكامل بأحكام القضاء ووضعها موضع التنفيذ من قبل الجميع دون استثناء، ودونما ممانعة أو تسويق من أي جهة. واستقلالية القضاء عن السلطات الأخرى (القيادة السياسية) في الدولة، بحيث لا يكون هناك سلطان علي القاضي إلا ضميره ونزاهته وقناعاته الشخصية واحترام كافة التشريعات القانونية وتطبيقها على الجميع بدون استثناء.

**4 – المصادقة على الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة والالتزام بها..** والمصادقة لا تعني مجرد التوقيع على ورقة الوثيقة، بل تعني أن النظام السياسي يلتزم دوليا بثقافة الشفافية ومحاربة الفساد وضبطه. ويؤكد الدكتور الحداد في ورقته "أن مشكلة الفساد في ليبيا قد وصلت حداً ينبغي معه التصدي لها قبل أن تخرج عن السيطرة وتدخل مرحلة الجموح." ويضيف أنه كما يتبين من الجدول رقم (7) فإن ليبيا تقع في أسفل القائمة فيما يتعلق بضبط الفساد باستثناء باكستان ونيجيريا.

#### الجدول رقم (7)

ضبط الفساد: نظرة مقارنة			
الدولة	الربيع الإحصائي	الدولة	الربيع الإحصائي
السويد	99	عمان	73
كندا	96	الأردن	67
استراليا	95	تونس	60
ألمانيا	93	المغرب	52
جنوب أفريقيا	67	مصر	36
الهند	47	ليبيا	22
باكستان	21	نيجيريا	12

المصدر: ابوبكر بعيرة (12)

## ثانياً: إجراءات ضرورية على مستوى الجهاز الإداري:

من خلال تحليل مظاهر الفساد في الوظائف العامة يمكن التعرف علي البيئة المواتية للفساد ومؤشراته المختلفة، وانطلاقاً من ذلك يمكن وضع مجموعة من التوصيات والإجراءات الوقائية التي تحد من وجود الفساد في الأجهزة الحكومية ونجملها فيما يلي:

**1. تبني خيار الحكومة الإلكترونية..** حيث "أصبحت الحكومة الإلكترونية ضرورة حتمية يجب السعي لتطبيقها في كل دولة عصرية، تريد أن تواكب تطورات عصر الثورة الرقمية، ولا تتخلف عن نهضة المعلومات العالمية، وذلك لأن لهذا النظام من الإيجابيات خاصة في مجال المرافق العامة، وما تقدمه من خدمات، ما يجعل التحول إليه من الضرورات، إذ من شأنه سرعة الانجاز، وتخفيض التكاليف وتبسيط الإجراءات، فضلاً عن تحقيق الشفافية في الإدارة ومكافحة الجرائم الوظيفية، والفساد الإداري". (11)

لا شك أن خيار الحكومة الإلكترونية سيرفع من مستوى فاعلية الجهاز الإداري، ولكنه سيمثل تحدياً في حد ذاته لأنه يتطلب قدراً عالياً من التأهيل التقني، وقد يكون الخيار الوحيد أمام الإدارة الليبية لوضع حد للفساد الذي استشرى في مفاصلها وأيضاً للخروج من الأزمة الخانقة التي تعانيها بسبب تجربة الإدارة الثورية. فليبيا في الواقع هي في وضع أسوأ مما يتصور كما يبين الجدول رقم (8) أدناه. حيث تحتل ليبيا موقعا في ذيل قائمة الدول حسب مؤشر فاعلية الجهاز الإداري.

### الجدول رقم (8)

#### فاعلية الجهاز الإداري في مجموعة من الدول

الدولة	الربيع الإحصائي	الدولة	الربيع الإحصائي
استراليا	96	عمان	70
السويد	95	الأردن	62
كندا	94	تونس	57
فرنسا	86	المغرب	51
جنوب إفريقيا	66	مصر	43
الهند	46	نيجيريا	19
باكستان	29	ليبيا	17

المصدر: ابوبكر بعيرة (12)

ومن توصيات الدكتور بغيره في ورقته "أن تولّي الدولة الليبية عنصر الإدارة الأولوية القصوى في سلم اهتماماتها، لأنه بدون وجود إدارة فعّالة فإنه لا يمكن لأية جهود تنموية أن تتجح فيما ترمي إليه، مهما توفرت من إمكانات مادية لدعم تلك الجهود." (12)

**2. الرفع من مستوى دخل الموظف العام..** إذ لا يمكن أن تتم محاربة الفساد في ظل قانون رقم (15) سيئ السمعة، وبالتالي هناك ضرورة قصوى، ولأسباب عديدة، لإعادة النظر في مستوى الدخل فيما يتعلق بموظفي القطاع العام، فلا مفر من السعي للارتقاء بالمستوى المعيشي للعاملين بالإدارة العامة حتى يمكن تقادي أحد العوامل الذي أدت بالعديد من الموظفين إلى ارتكاب درجات من الفساد سعياً لتحسين أوضاعهم الاقتصادية المتردية، فالدولة ملزمة بأن تقارب بين دخل الموظف العام وبين مستويات المعيشة وخاصة في ظل الانفتاح الذي تمر به البلاد، حتى لا تضطرهم الحاجة لممارسة السرقة والغش والاحتيال والرشوة. وعند مقارنة ليبيا كدولة نفطية تحكم شعباً صغيراً عددياً (6.3 مليون) مع بعض الدول الأخرى، نفاجاً بأن وضع ليبيا من حيث مستوى المعيشة بها أسوأ من تونس والأردن وسوريا ومصر (!) كما ورد في الجدول رقم (9) وبناء على دراسة أجريت في سنة 2008 (12)

#### الجدول رقم (4)

ترتيب مجموعة من دول العالم حسب مستويات المعيشة بها

الدولة	%
فرنسا	85
سويسرا	84
الولايات المتحدة	83
بريطانيا	68
تونس	59
الأردن	55
سوريا	50
مصر	50
ليبيا	47
تنزانيا	46

المصدر: ابوبكر بغيره (12) نقلاً عن المصدر الأصلي

<http://www.internationalliving.com/Internal-Components/Further-Resources/quality-of-life08>

**3- تفعيل معايير موضوعية في التوظيف..** مما يعني ضرورة وضع معايير دقيقة وموضوعية لتعيين وترقية الموظفين في القطاع العام، تعتمد علي الكفاءة والنزاهة والاستقامة والخبرة ومعدلات الإنجاز، والتميز في أداء العمل، بدلا من الولاء السياسي والانتماء القبلي، والعلاقات الجهوية والأسرية، والمصالح المتبادلة. كما ينبغي على الإدارة العامة أن تعمل على استمرار تأهيلهم وتدريبهم وتحفيزهم، واعتماد سياسة التحريك أو التدوير الوظيفي كلما كان ذلك ممكنا خاصة في المجالات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفساد، ومن جهة لابد من تبسيط الإجراءات والتخلص من الروتين البيروقراطي القاتل، على أن يتم تحديد معايير لتقييم أداء الواجبات والمسؤوليات الإدارية.

**4. وضع إجراءات تأديبية وعقوبات رادعة وتنفيذها..** حيث لابد من إعادة تقييم الإجراءات التأديبية المعمول بها في الأجهزة الحكومية إن كان هناك إجراءات تأديبية. فكيف يمكن معاقبة المخالفين بدون وضوح تلك الإجراءات التأديبية التي ينبغي أن يعلمها الموظف قبل ارتكابه للخطأ، فلا بد من تعميم الجزاء القانوني وتنفيذه على كل من يساهم في حالات فساد موثقة وتابثة دون النظر إلى ماهية ذلك الموظف وعلاقاته القبلية أو الجهوية أو الأسرية. والأمر الذي عليه الحال في ليبيا الآن هو أن تطبيق القانون والعقوبات الإدارية يتم على فئة دون أخرى، أو يستثنى منه أشخاص لسبب من الأسباب المذكورة، وهذا التمييز بين الموظفين يشجع أولئك الذين يحملون الاستثناءات على ارتكاب المزيد من الفساد.

**5. الرفع من مستوى الوعي السلوكي لدى الموظفين..** حيث أنه من المتعارف عليه أن الجعل أو قلة الوعي الوظيفي قد تدفع إلى ارتكاب أعمال متنافية مع الأخلاق المهنية. وبالتالي إذا ما تم الرفع من مستوى الوعي لدي الموظف العام من خلال فهمه وإدراكه لمعايير الأداء المهني والأدبي، فإن ذلك سيعمق لديه الإدراك بأن جهوده وقدراته ونزاهته وفاعليته وإخلاصه في العمل هي الوسيلة المضمونة لتحقيق ذاته والإرتقاء بمستواه إلى حيث يريد ويستطيع. هذا الوعي السلوكي إذا ما ارتفع بين الموظفين فإن ذلك سيدعم جهود التصدي للفساد بشكل قوي جدا.

### **ثالثا: إجراءات ضرورية خاصة بالأجهزة الرقابية العليا:**

**1. إيجاد وقبول آليات فعالة للرقابة والمحاسبة الداخلية..** حيث تقتضي المعايير الرقابية الفعالة أن مسؤولية إعداد وتطبيق أنظمة مناسبة للرقابة الداخلية وكافية لكشف ومقاومة الفساد تقع على كل إدارة في حد ذاتها بغض النظر عما يتم في المستويات الإدارية الأخرى، وبالتالي ينبغي على المؤسسة أو الهيئة أو الجهاز الإداري المعني أن يعمل على تحديد الإجراءات، وكيفية الإنجاز، ومدة انجاز المعاملات، وتحديد

المسؤوليات عند مخالفة تلك الإجراءات، وإلا فإن غياب هذه الإجراءات بشكل واضح سيفسح المجال لتداخل المسؤولين وتغلغل الفساد. إن الحالات المتكررة للفساد الإداري عادة ما تحدث في وجود ثغرات في أنظمة الرقابة الداخلية، وإن ضعف أنظمة الرقابة الداخلية يخلق بيئة ملائمة للفساد.

**2. تحقيق حياد واستقلالية جهازي الرقابة والمحاسبة العليا..** حتى يساهم بشكل فعال في مكافحة انتشار ظاهرة الفساد، مما يعني أن تكون الأجهزة العليا للرقابة مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية، وذلك حتى يمكنها التمتع بالحياد الكامل وتأدية الدور المأمول منها في الرقابة ومكافحة الفساد بكفاءة وفعالية، وأيضا يعني أن توفر الحصانة للجهاز الرقابي، مع توفير الموظفين والوسائل المادية بالقدر الكافي، وأن تكفل التشريعات لهذه الأجهزة أكبر قدر من الحرية في اختيار الموظفين المؤهلين علمياً وعملياً، وأن تكون لديهم المقدرة لتنفيذ المهام الرقابية بكفاءة وفعالية، بالإضافة إلي ذلك فإن استقطاب مثل هؤلاء الموظفين يتطلب منحهم الحوافز والمكافآت الكافية والملائمة للمهام الموكولة إليهم مما يتوجب معه منح الأجهزة العليا للرقابة صلاحية تحديد المخصصات المالية الكافية لها بما يتناسب مع حاجاتها ومهامها؛ وعلى الأجهزة أن تقوم بوضع الخطط الرقابية التي تكفل تنفيذ المهام الرقابية بالصورة المثلى دون تدخل أو تأثير أي جهة كانت.

**3. تفويض الجهاز الأعلى للرقابة بصلاحيات حقيقية..** أهمها مراقبة كيفية إنفاق الميزانيات العامة لتحديد جوانب النقص والقصور فيها وتبيانها ومن ثم كشف المسؤولين عن ارتكاب المخالفات المالية وأسبابها. والمهم ألا يقتصر دورها على اكتشاف المخالفات وكشف المسؤولين عنها، وإنما يجب أن يمتد للمساهمة في محاسبتهم عن هذه المخالفات وإنزال العقوبات التي يستحقونها بهم. وحيث أن مهمة التحقيق والمقاضاة تقع ضمن صلاحيات هيئات عامة أخرى مختصة، فإنه من الضروري على جهاز الرقابة إقامة علاقات تعاون وتنسيق واسعة النطاق مع هذه الهيئات: الشرطة، النيابة العامة، وزارة المالية، والقضاء، وهيئات التفتيش الداخلية... الخ، فمثل هذا التعاون سيؤدي حتماً إلي الوصول إلي نتائج إيجابية وإلى الحد من ممارسات الفساد.

**4. ضرورة نشر تقارير الأجهزة العليا للرقابة بشكل دوري..** حيث سيوضح نشرها لعامة الناس أن هناك أجهزة تعمل بفاعلية في محاربة الفساد ومقاضاة المفسدين، وبالتالي يرتدع الآخرون الذين يمارسون الفساد. هذه المسألة تتطلب تعاوناً أيضاً مع وسائل الإعلام ومع مؤسسات المجتمع المدني المستقلة.



## رابعاً: إجراءات ضرورية خاصة بالمجتمع

لكي يتم تحقيق انتصارات حقيقية في المعركة ضد الفساد والمفسدين، ينبغي أن يساهم المجتمع فيها، وذلك من خلال إعطاء المجتمع المدني دوراً أساسياً فيها، وهذا الدور لا يتأتى إلا بالأخذ بعين الاعتبار للعوامل التالية:

**1- ضرورة التعامل مع المجتمع المدني كشريك أساسي في محاربة الفساد..** وهذا يتطلب أولاً اعترافاً ودعمًا من النظام السياسي بمؤسسات المجتمع المدني واستقلاليتها. ولذلك ينبغي أن يشرك المجتمع المدني ليس في عملية المراقبة والتبليغ فحسب ولكن أيضاً في إعداد وتصوير التشريعات القانونية المتعلقة بمحاربة الفساد ونشر مبادئ الشفافية والمساءلة على نطاق واسع، وتكمن أهمية هذه المنظمات في كونها تجسد مختلف شرائح المجتمع، وفي كون التواصل فيما بينها وبين المجتمع سهل ويؤتي ثماره بسرعة. وفي هذا الباب ينبغي أن تعطي كل الفرص الممكنة للمواطنين للتعبير عن معاناتهم من الفساد الإداري، وإبداء آرائهم حول الطرق التي يمكن أن تساهم في الحد منه، على شرط أن يشعر المواطن أن شكاويهم وتظلمه يتم التعامل معها بجدية وكفاءة وفعالية، وعندما يتأكد للمواطن بأنه لن يتعرض للملاحقة والأذى من قبل المسؤولين الذين يبلغ عنهم فإن مشاركته ستساهم بشكل كبير في محاربة الفساد ومقاومته.

**2. ضرورة وضع إستراتيجية تعليمية تهدف إلى إيجاد ثقافة الشفافية والنزاهة ومحاربة الفساد..** حيث أن زرع وترسيخ المفاهيم والقيم التي تنبذ الفساد لتكريسها داخل المجتمع، لن يتأتى إلا إذا تم إدراجها في البرامج التربوية للنظام التعليمي حتى تتم تربية الطفل عليها منذ الصغر، لتصبح مع مرور الزمن جزءاً من سلوكه الشخصي، كما أن القيام بهذا الدور يتطلب دعم ونشر مبادئ تقوم على ثقافة تنبذ الهدر وتقدر الأمانة والمسؤولية، والاستخدام الرشيد للثروة الاقتصادية، وهذه المهمة لن تتجح إلا إذا كان هناك نظام تعليمي يربي الطفل على هذه القيم منذ بداية تشكل شخصيته وانفتاحه على العالم؛

**3. ضرورة وضع استراتيجية توعوية حول خطورة الفساد في وسائل الإعلام والنشر..** وهذه مسألة غاية في الأهمية، حيث الوعي في المجتمع بخطورة انتشار ظاهرة الفساد وأهمية بذل كافة الجهود لاكتشافه والحد منه أمراً هاماً لاستئصال هذه الآفة والقضاء عليها، ويمكن أن يتم ذلك من خلال استخدام كافة وسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمقروءة من أجل الرفع من مستوى وعي المواطنين، كما أنه من الضروري الإفصاح عن محتوى تقارير الأجهزة الرقابية سواء في النشرات الإخبارية أو من خلال التقارير الصحفية الاستقصائية أو من خلال البرامج الوثائقية في التلفزيون حتى تصل إلى فئات واسعة من

المجتمع ، ومن جهة أخرى ينبغي الإعلان والتتديد بالأفعال والسلوكيات الاحتياالية واللا أخلاقية التي يتم اكتشافها ونشرها لتكون بمثابة رادع قوي يخفض من تكرارها وانتشارها.

## كلمة أخيرة:

نختم هذا التقرير بمقتطفات من مقال كتبه أحد المواطنين اختار لنفسه اسما مستعارا له هو "الحفيان" (12) خشية التعرض للملاحقة والأذي من قبل أجهزة النظام الأمنية كما حدث في حالات أخرى، رغم أنه في الأنظمة الديمقراطية لا يعتبر مقالا تشهيريا ولا يتعرض كاتبه لأي ملاحقة. والمقال كان بمثابة الخطاب المفتوح إلى أمين اللجنة الشعبية العامة أو رئيس الوزراء آنذاك، وهذه مقتطفات منه:

يقول الكاتب مخاطبة رئيس الوزراء .. :

" لماذا يا دكتور ينفضى الفساد المالي والإداري في المجتمع "الحر السعيد" رغم جهاز الرقابة الشعبية واللجان الثورية في كل مكان والقوافل الثورية ولجان التطهير والصحافة الخضراء وحتى لجان مؤتمر الشعب العام التي شكّلت مؤخراً لتتبع الفساد الإداري والمالي في جهاز الدولة، وقبل هذا وبعده مع وجود القيادة التاريخية؟؟؟

يا دكتور، لعلك تعرف جيداً أن الفساد المالي والإداري سينتهي إذا اجتمعت شروط وانتفت موانع:

\* ينتهي الفساد مع وجود إطار قانوني للدولة من منظومة قوانين صاغها عقلاء هدفهم مصلحة البلاد والعباد وليس صياغة الدرر مما نظمه "القايد" في خطبه و"توجيهاته".

\* ينتفي الفساد إذا أدرك المواطنون أن أرواحهم وأعراضهم وأموالهم وكرامتهم وكل حقوقهم المادية والمعنوية مُصانة في دولة القانون.

\* ينتفي الفساد في جهاز الدولة إذا أدرك المواطنون إمكانية الدفاع عن حقوقهم المادية والمعنوية أمام قضاء نزيه، لا قضاء تُباع فيه القضايا— ولكل قضية ولكل قاضٍ ثمن!

\* ينتفي الفساد حين يُولى المسؤول طبقاً لمقياس الكفاءة لا غير، وليس لسجل إنجازاته في مكتب الاتصال باللجان الثورية وما أدراك ما مكتب الاتصال...

\* ينتفي الفساد حين ينتهي هذا السفه في جهاز القرار في الدولة الليبية وهذا التخبط والشلل، حين لا يتحرك شيء في جهاز الدولة إلا إذا أذن "القايد" وحين يكون الأصل في الأشياء المنع إلا أن يأذن "القايد!"

\* ينتهي الفساد المالي والإداري، والتضخم المفرط في جهاز الدولة، والهدر في المال العام، والهبوط في مستوى الخدمات الصحية، وفي مستوى التعليم بكل مستوياته، ... حين يتوقف "الرفس" و "التردي".

انتهى التقرير في 22 مارس 2010

## المراجع:

- 1 — عوض الحداد " الفساد والتنمية المستدامة.. رؤية تحليلية لواقع الظاهرة في ليبيا"، موقع ليبيا اليوم ، فبراير 2009
- 2- United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "What Is Good Governance?" <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
- 3 — أبو بكر مصطفى بعيره، وأنس أبوبكر بعيره، "البيئة العامة للتنمية الإدارية في ليبيا من منظور الإدارة الرشيدة"، المؤتمر الوطني الأول للتنمية الإدارية، المعهد الوطني للإدارة — طرابلس 28-29/10/2007
- 4 — مركز بحوث العلوم الاقتصادية (بنغازي)، مشروع دراسة التقسيمات الإدارية في الجماهيرية، 2005، ص14
- 5 — أبوبكر مصطفى بعيره، السياسات العامة للتنمية الإدارية — منظور كلي- ، بحث مقدم إلى المؤتمر الوطني الأول للسياسات العامة في ليبيا، ( بنغازي: مركز البحوث والاستشارات، جامعة قاريونس، 2007 ) .
- 6 — إبراهيم قويدر، "الفساد .. الحجاب المكشوف" مقال نشر بموقع الشفافية- ليبيا في 6 مارس 2010.
- 7 — الشفافية-ليبيا "الفساد السياسي في الجماهيرية.. أبو الفساد المالي والإداري " ، موقع الشفافية-ليبيا، 7 أبريل 2009
- 8 — فايزة الباشا "الفساد الإداري وآليات مكافحته"، موقع القانون الليبي.
- 9 — الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى، اللجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام طرابلس، التقارير السنوية عن الجريمة للسنوات 1999-2004 .
- 9 — <http://www.photius.com/rankings>
- 10 — موقع منظمة الشفافية الدولية [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- 11 — هشام عبد المنعم عكاشة ، الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، ( القاهرة: دار النهضة، 2004 ) .
- 12 — أبوبكر بعيره "ماذا فشلت الإدارة في تحقيق التنمية في ليبيا؟" مؤتمر الإدارة الأول: الواقع والطموح، مجلس التخطيط - بنغازي
- 13 — أبوبكر مصطفى بعيره وأنس أبوبكر بعيره "لاتنمية مستدامة بدون إدارة قوامة" ، مؤتمر التنمية المستدامة، مركز البحوث، جامعة قاريونس، الصيف/يونيه 2008.