

## تحليل ونقد قانون تنظيم الأحزاب السياسية في ليبيا ولائحته التنفيذية من منظور مالي ورقابي

محمد قيس عادل القنبري  
الأكاديمية الليبية للدراسات العليا - طرابلس  
[moh.ali\\_std@academy.edu.ly](mailto:moh.ali_std@academy.edu.ly)

فيروز عبدالرحيم النعاس  
كلية العلوم الإدارية والمالية التطبيقية - طرابلس  
[fairouznaas@gmail.com](mailto:fairouznaas@gmail.com)

<https://doi.org/10.36602/jeps.2021.v09.01.03>

تاريخ النشر: 2022.04.10

تاريخ القبول: 2022.02.14

تاريخ الاستلام: 2022.01.01

### الملخص

استهدف البحث تحليل ونقد الجوانب المالية والرقابية الواردة في القانون رقم (29) لعام 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية، ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب القرار رقم (31) لعام 2019م؛ لتحديد أوجه القوة والضعف فيهما، باستخدام المنهج النقدي؛ ليكون البحث بمثابة الأرضية التي تقف عليها الجهات التشريعية والتنفيذية من أجل تعديل القانون وإصلاحه بما يوافق القوانين الدولية، وخلص البحث إلى مجموعة من النتائج، أبرزها؛ إن كلاً من القانون واللائحة لا يحتويان على نصوص تفصيلية توضح ملامح النظام المالي والمحاسبي للأحزاب السياسية في ليبيا، وعدم وضوح آلية المراجعة القانونية للتقارير المالية للأحزاب السياسية، ولا مواعيد صدور هذه التقارير، كما لم يتم توضيح آلية تحديد قيمة الدعم المقدم من الدولة سواءً من حيث الجهة المسؤولة عن تحديد القيمة أو أسس تحديد هذه القيمة، علاوةً على عدم الإشارة بشكل مفصل وواضح إلى أوجه إنفاق أموال الأحزاب السياسية، هذا بالإضافة إلى وجود تداخل في مسألة الرقابة المالية على الأحزاب السياسية في ليبيا.

الكلمات المفتاحية: تمويل الأحزاب السياسية، الرقابة المالية على الأحزاب السياسية، موارد ونفقات الأحزاب السياسية، النظام المالي والمحاسبي للأحزاب السياسية.

### Analysing and Criticizing the Law Regulating Political Parties in Libya and its Executive Regulation from a Financial and Supervisory Perspective

Fairouz Abdel Rahim Naas  
College of applied administrative  
and financial sciences

Mohamed Kais Adel Al Gnbri  
Libyan Academy for  
Postgraduate Studies

#### Abstract

The research aimed to analyse and criticize law No. (29) of 2012 “regarding the organisation of political parties” and its executive regulations No. (31) of 2019 AD; To identify their strengths and weaknesses of financial and supervisory, using the critical approach; So that the research will be the base to the authorities if they like to make any amendments to the law or its regulations. The research concluded with a set of results, the

most prominent of which are; the law does not contain details explaining the features of the financial and accounting system for political parties in Libya, and there is a lack of clarity in the mechanism of legal review of the financial reports of political parties. Ignore setting the financial report release date. There is no determination to the authority responsible for the value nor the basis to determine the funds provided by the state. Additionally, there is no indication in detail of the acceptable expenditures of political parties. Moreover, there is an overlap in the financial oversight of political parties in Libya.

**Keywords:** Financial and accounting system of political parties, financial control of political parties, Financing of political parties, Political parties resources and expenditures.

## 1. المقدمة

عاشت ليبيا عقوداً طويلة بتشوّهات في النظام السياسي والمنهجية السياسية والقنوات الرئيسية لممارسة السياسة، ولم تعيش حياةً سياسية صحية، وإذا ما حُصر النقاش في مسألة الأحزاب السياسية، فلم تشهد ليبيا أي نضوج في الممارسة الحزبية في الحقبة الملكية وحقبة الجماهيرية، حيث اتفق النظامين في رفض الأحزاب السياسية، إلا أنهما اختلفا في سبل مواجهتها وطريقة التعامل معها، ففي حين استخدم النظام الملكي (1951-1969) القوة الناعمة في التعامل مع الأحزاب السياسية السرية المناوئة له، استخدم ما يُسمى نظام القذافي (1969-2011) كافة الوسائل المتاحة حتى وصل في ذلك إلى فرض عقوبة الإعدام على كل من ينتمي إلى الأحزاب السياسية المحظورة، وتم تخوين وتجريم الأحزاب السياسية خلال هذه الفترة تحت شعار "من تحزب خان" وفق ما ورد في الكتاب الأخضر، وسادت اللجان الثورية، كحركة يُشبهها البعض بالحزب الواحد، ومارست أعمالها وقمعها تحت شعار "الشرعية الثورية". لقد أحدثت الطريقة التي تعامل بها كلا النظامين مع الظاهرة الحزبية والحزبيين ثقافة سياسية مشوهة تجاه الأحزاب السياسية، إذ لم يعرف الليبيون ثقافة سياسية تعكس أهمية الأحزاب في العملية السياسية، ولم يسمح لهم أصلاً بأن ينضموا إلى أحزاب سياسية، بل استخدمت جميع وسائل التنشئة وقنواتها لرفض الظاهرة الحزبية (العبيدي، 2018؛ الرجباني، 2018؛ الرشيد وآخرون، 2019). ويعود هذا الرفض إلى عدة أسباب اجتماعية وسياسية ودينية، فالنظام القبلي أو الجهوي الذي يعتمد على القبيلة والعشيرة (نظام ما قبل الدولة) يتناقض مع النظام الحزبي العابر للأعراق والمدن والقبائل، كما أن النظام العسكري لا يتحمل المنافسة والمشاركة السياسية أو النقد (بغني، 2021)، أما بعد عام 2011م، فقد تغير الحال السياسي الليبي، ودخلت الدولة الليبية مرحلة جديدة جسدت بداية التعددية الحزبية، وتشكلت مجموعة كبيرة من الأحزاب السياسية، حيث

نصت المادة رقم (4) من الإعلان الدستوري المؤقت الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي المؤقت عام 2011م على أن تكون الحياة السياسية في ليبيا مبنية على التعددية السياسية والحزبية، وكفل حرية تكوين الأحزاب السياسية، ونصت المادة رقم (40) من مشروع الدستور المعلن عنه في 2017م من قبل هيئة صياغة مشروع الدستور على أن "لكل مواطن حق اختيار توجهاته السياسية، وتضمن الدولة حرية تكوين الأحزاب السياسية القائمة على الوحدة الوطنية، وشفافية التمويل، ونبذ العنف، وخطاب الكراهية، ولكل مواطن حق الانضمام إليها، أو الانسحاب منها دون أي تمييز". مع ذلك، لازالت الأحزاب في ليبيا تتلمس الطريق وسط ساحة سياسية غير مناسبة لنضوج حياة سياسية حقيقية.

إن إلغاء تجريم الحزبية والسماح بتكوين الأحزاب السياسية له انعكاسات إيجابية على صحة الحياة السياسية في ليبيا التي تمر بمرحلة انتقالية صعبة وتخطو بسرعة لإرساء الديمقراطية التي تتطلب وجود أحزاب سياسية ناضجة تعمل كالجسر بين الناس والحكومة في المشهد السياسي، وتساعد على دمج المواطنين في النظام السياسي، وتحمي أسس المجتمع وتدعم حرية التعبير، وتكافح أيضاً من أجل مصالح عامة الناس. لهذا هي بحاجة إلى المحافظة الدعم والمحافظة والمساعدة في تطويرها وتنظيمها وتقنينها، فأى محاولة للقضاء عليها أو تقييدها تعتبر عرقلة للمسار الديمقراطي. في هذا الصدد، تحديداً أشار تقرير صادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (Democracy Reporting International) إلى أن أي محاولة للقضاء على الأحزاب السياسية في ليبيا بعد عام 2012م ستؤدي إلى انتكاسة للديمقراطية وستسبب في ظهور سياسات تحركها الشخصية، وبالتالي ستمهد الطريق إلى نظام استبدادي جديد في ليبيا. (Badi et al., 2018).

ولم تكف السلطة التشريعية في ليبيا بالسماح بتكوين الأحزاب السياسية دون ضوابط وشروط وأحكام، فقد صدر تشريع ينظمها وهو القانون رقم (29) لعام 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي، وتتالت الجهود بعدها حيث قدمت لجنة شؤون الأحزاب مشروعاً للائحة التنفيذية للقانون في عام 2014م، ولم تصدر اللائحة إلا بعد مضي أكثر من سبع أعوام من صدور القانون، حيث صدرت بتاريخ 23 ديسمبر 2019م بموجب قرار مجلس الوزراء لحكومة الوفاق الوطني رقم (31) لعام 2019م. وعلى الرغم من مرور أكثر من ثمانية أعوام على صدور القانون إلا أنه لم يلق الاهتمام الواسع، ولم يكن محل بحث مكثف، خاصةً فيما يتعلق بتمويل

الأحزاب السياسية والرقابة على مواردها ونفقاتها والجوانب المالية ذات الصلة، فالبحوث التي تناولت القانون ولائحته التنفيذية اتسمت بالندرة، وقد أخفق الباحثان في الحصول على أي بحث علمي سابق في مجال المحاسبة والمراجعة تناول القانون محل البحث ولائحته التنفيذية بالتحليل والنقد أو بالدراسة بصفة عامة.

إن الجوانب المالية والرقابية للأحزاب السياسية تأخذ عادةً حيز كبير من الاهتمام؛ لأن الطابع الرئيسي للحزب السياسي هو الحصول على السلطة نيابة عن الشعب، ويتم ذلك من خلال الانتخابات، وبالتالي فإن أي قرار يتخذه الحزب الفائز يعتبر قرار باسم الشعب، وتمتد تداعياته لتشمل حياة الناس. لحساسية الموقف وانعكاساته، فيجب أن تكون الأحزاب السياسية بعيدة عن تأثير الأموال السياسية وأموال جماعات المصالح (Interest Groups) أو جماعات الضغط (Pressure Groups) أو جماعات اللوبي (Lobby Groups)، حتى تؤدي عملها وفق أفكارها وبرامجها التي اختارها الشعب على أساسها، وما يزيد الأمر صعوبة هو أن الأحزاب تعتمد على التبرعات كمصدر من مصادر الأموال، وبالتالي فمن السهل نسبياً أن تؤثر جماعات المصالح على الأحزاب السياسية من خلال ما تقدمه لها من تبرعات. لذا يجب الاهتمام بكيفية قيام الأحزاب السياسية بالحصول على أموالها وإدارتها بشفافية، كما يجب محاسبتها ومساءلتها على جميع أفعالها من خلال إلزامها بالتقرير عن مصادر تمويلها واستخدامات الأموال (Simanjuntak, 2016).

ولأهمية الجوانب المالية والرقابية فعادة ما يتم تناولها في التشريعات المنظمة لعمل الأحزاب السياسية، وفي ليبيا، نصت بعض مواد القانون رقم (29) لعام 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب القرار رقم (31) لعام 2019م على بعض الجوانب المالية والرقابية، وهي الجوانب المستهدفة بالتحليل والنقد في هذا البحث.

## 1. مشكلة البحث:

إن تجاهل الأدبيات المحاسبية والمالية المحلية للقانون رقم (29) لعام 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية على الرغم من مرور أكثر من ثمانية أعوام على صدوره يجعل مسألة النظر فيه ومحاولة تحديد أوجه القوة والضعف مطلباً ضرورياً؛ لأن إهمال الجوانب المالية والرقابية المتعلقة بالأحزاب السياسية سترتب عليه سوء فهم لعمل ومقاصد وأهداف الأحزاب السياسية الليبية، خاصةً في ظل الصورة القديمة والمفاهيم غير الصحيحة التي زرعتها السلطات في العقود الماضية، فعادةً

ما يتم اللعب على وتر مصادر أموال الأحزاب وفيما صرفت هذه الأموال، رغبةً في توجيه الرأي العام في ليبيا نحو الاعتقاد بأن الأحزاب السياسية تمول باستخدام المال الفاسد أو بتمويل خارجي قد يتسبب في تدخلات خارجية بشؤون الدولة، لذا يأتي هذا البحث لاستعراض هذه الجوانب المالية والرقابية كما وردت في قانون تنظيم شؤون الأحزاب السياسية ولائحته التنفيذية، وتحليلها ونقدها.

## 2. أهداف البحث

يسعى البحث إلى تحليل ونقد الجوانب المالية والرقابية في قانون تنظيم الأحزاب السياسية في ليبيا ولائحته التنفيذية، بقصد إبراز نقاط القوة والضعف بهذه الجوانب.

## 3. أهمية البحث

تتبع أهمية البحث من كونه يعتبر بمثابة الأرضية التي تقف عليها الجهات التشريعية والتنفيذية إذا ما أرادت إجراء أي تعديلات على القانون أو لائحته، علاوةً على أنه من البحوث الأولية التي تتناول هذه الجوانب في القانون واللائحة بالتحليل والنقد. فضلاً عن كونه إضافة علمية متواضعة للمكتبة المحاسبية الليبية، ويساهم في زيادة الأدبيات ذات الصلة. كما يمكن الرجوع إلى هذا البحث لأخذ فكرة عن الجوانب المالية والرقابية المتعلقة بالأحزاب السياسية من قبل دارسي وباحثي وممارسي المحاسبة والمراجعة.

## 4. منهجية البحث

يستخدم البحث المنهج النقدي (Critical approach)؛ لأنه لا يقتصر على الوصف التفصيلي للجوانب المالية والرقابية الواردة في القانون ولائحته، بل يتعداه إلى تحليل هذه الجوانب ونقدها؛ لإبراز نقاط القوة والضعف فيها. يجمع البحث بياناته من القانون محل البحث ولائحته التنفيذية، فهما المصادر الرئيسية للبيانات، أما تحليل البيانات فقد تم من خلال سرد نصوص مواد القانون واللائحة وتوضيحها وتفسيرها وتحديد جوانب القوة والضعف فيها بالاستناد إلى الخبرة في العمل الحزبي التي يكتسبها أحد الباحثان، مع المعرفة التي يكتسبها الباحثان فيما يتعلق بالأسس والقواعد والمفاهيم المالية والمحاسبية والرقابية السليمة التي تمت مقارنة ما جاء في القانون واللائحة بها.

## 5. موجز نظري عن الأحزاب السياسية:

في البداية يمكن القول إن الأحزاب السياسية تمثل تجمع اختياري منظم لمجموعة من الأشخاص تربطهم قواسم مشتركة إيديولوجية وفكرية وثقافية، ويسعون إلى تحقيق أهداف ورؤى محددة تتبع من تلك القواسم، ولكي يتم التمييز بين الأحزاب السياسية وبقية الكيانات السياسية الأخرى التي تتداخل معها وضع بعض علماء السياسة أربعة معايير في هذا الشأن، وهي (دغمان، 2014):

1. القدرة على البقاء والاستمرار حتى بعد اختفاء المؤسسين (التنظيم الدائم).
2. الرغبة الصريحة للوصول إلى السلطة السياسية التي غالباً ما تُترجم بالتقدم إلى الانتخابات.
3. أن يكون منتشر على المستوى الوطني بتأسيس وحدات أو مكاتب أو فروع في جميع أنحاء الدولة.
4. الحصول على الدعم الشعبي المتعمد من أنصار ونشطاء مناضلين وناخبين.

ويوجد هدف رئيس للأحزاب السياسية وهو بلوغ السلطة السياسية في الدول التي تعمل فيها من أجل تحقيق أهدافها ومبادئها وتنفيذ برامجها، من خلال التنافس الديمقراطي وعبر صناديق الاقتراع، وعن طريق المشاركة في الانتخابات الرئاسية والتشريعية، كما لا يقتصر دورها على مجرد الوصول إلى السلطة وممارستها، بالإضافة إلى أهداف ثانوية تسعى إلى تحقيقها. هذا وتعتبر الأحزاب عنصراً فاعلاً في العملية السياسية، ومقوماً من مقومات الحياة السياسية، ومؤشراً دالاً على الديمقراطية والتعددية السياسية وإمكانية التداول السلمي للسلطة ومنع الاستبداد، ومساهماً بارزاً في التنشئة السياسية والتحديث السياسي، ومدرسة تكوين النخب السياسية، وموجهاً دائماً ومستمرّاً مع السلطة السياسية في القضايا المطروحة للمناقشة على الساحة السياسية (مقدم وبهرام، 2016؛ بن لامة وآخرون، 2019)، وفي إشارة لأهمية الأحزاب السياسية أشار البعض إلى أنه إذا كانت الديمقراطية آلة (Machine)، فإن الأحزاب السياسية هي التي تقوم بتشغيلها وهندستها وصيانتها وبذل الجهود لجعلها منتجة (Richard, 2015).

يحتاج الحزب السياسي كأى منظمة إلى إدارة رشيدة، ولا تختلف إدارة الحزب السياسي عن إدارة أي شركة تجارية فكل منهما يضع الخطط ويصمم البرامج والمشروعات ويتابعها وصولاً لتحقيق الأهداف المنشودة، كما أن إدارة الحزب السياسي تستخدم الوظائف الإدارية المعروفة من تخطيط وتنظيم وتنسيق الموارد المتاحة والرقابة عليها لضمان الاستخدام الأمثل لتلك الموارد. وتستخدم

مجموعة من المفاهيم الإدارية التقليدية والمعاصرة داخل الأحزاب السياسية، مثل: التخطيط الاستراتيجي والإدارة الاستراتيجية، ومفاهيم صنع واتخاذ القرار، والمفاهيم المتعلقة بالموارد البشرية، وإدارة الجودة وإدارة الوقت، ومفاهيم الاتصالات الإدارية واللامركزية، ومفاهيم السلطة والمسئولية، والعمل الجماعي وإدارة الاجتماعات، وتنمية المهارات الفكرية والإبداعية وغيرها. كما يجب أن يكون للحزب السياسي هيكل تنظيمي يحدد ويوضح المهام والمسؤوليات والحقوق والصلاحيات، ويبين الإجراءات التي تؤدي إلى صنع قرارات الحزب، وينشئ نظاماً واضحاً للاتصالات داخل الحزب، ويوجه الأنشطة ويوزع المهام، علاوة على ضرورة أن يتمتع بحسن التنظيم من خلال الهيكل الداخلية التي يتم بواسطتها إدارة موارد الحزب وتساعد في تعزيز عوامل التنسيق والإشراف والمساءلة (أبو شرار، 2014).

وتعتبر الأنشطة التي تمارسها الأحزاب السياسية بمثابة وسائل لتحقيق الأهداف التي تأسست من أجلها، ومن المعروف أن الهدف الرئيسي للحزب هو المشاركة في العملية الانتخابية سواء كانت انتخابات رئاسية أو تشريعية أو بلدية، وهذا يترتب عليه القيام بدعاية انتخابية والتي تعتبر من أهم وأكبر ما يقوم الحزب السياسي بالتخطيط له والإنفاق عليه، بالإضافة إلى نشاطات أخرى في جدول أعمال الحزب السياسي، على سبيل المثال لا الحصر: أنشطة الترويج والدعاية لبرامج الحزب أو مشروع خاص بالحزب، وأنشطة دورية خاصة بأعضاء الحزب، وتنظيم مخيمات للشباب، وبرامج ومشروعات وإصدارات وتوعوية وتنقيفية عامة، وانتخابات الحزب الدورية، والمشاركة في الحوار الوطني بين كافة الأطراف السياسية والقوى الاجتماعية، والعمل من خلال مواقع التواصل الاجتماعي ووسائل الإعلام المحلية مثل: الصحافة والتلفزيون والإذاعة.

وبلا شك ستحتاج الأحزاب السياسية إلى مجموعة من الموارد لكي تستطيع مقابلة نفقاتها وممارسة أنشطتها المذكورة أعلاه، وتأخذ هذه الموارد أشكالاً متعددة، ويبقى المال هو عصب الأحزاب السياسية للقيام بنشاطاتها العادية على أكمل وجه، ونظراً لطبيعة هذا المورد فإنه يحتاج إلى إدارة جيدة، والإدارة المالية المثلى تمثل دعامة أساسية لأي استراتيجية وعاملاً رئيسياً لاستمرار عمل الحزب في الحياة السياسية، وعلى الرغم من أن الحزب السياسي ليس منظمة هادفة للربح أو جالبة للمال؛ إلا أنها منظمة خدمية تحتاج إلى مال لتمويل أنشطتها المختلفة لتحقيق مقاصد مشروعة.

وعلاوةً على ما تقدم، تحتاج أموال الأحزاب السياسية إلى رقابة تستند على فكرة الديمقراطية بمبدأيها الأساسيين، وهما: الحرية والمساواة، ومن وجهة أخرى تقوم على مبدأ كفاءة حسن استعمال المال العام (في حالة التمويل عن طريق الدولة)، وتعتبر الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية إحدى الإشكالات عند الحديث عن تمويل الأحزاب من منطلق تداخل الحرية مع الضابط القانوني والأخلاقي للرقابة، والتي تسمح بممارسة سياسية متساوية ووفق أخلاقيات العمل السياسي الذي يفرض المساواة والمنافسة النزيهة خاصةً في الوقت الراهن وما بات يطرحه تمويل الأحزاب السياسية من غموض (ضريفي، 2014).

## 6. تحليل ونقد القانون رقم (29) لعام 2012م ولائحته التنفيذية من منظور مالي ورقابي

في البداية، وخدمةً لهدف البحث، من المفيد توضيح الجهات ذات العلاقة بالأحزاب السياسية من الناحية المالية، وأول هذه الجهات، هي: لجنة شؤون الأحزاب التي نص القانون رقم (29) لعام 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية بإنشائها في المادة رقم (10)، وهي لجنة تتبع إدارة القانون، وجاءت المادة رقم (2) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون الصادرة بموجب القرار رقم (31) لعام 2019م بتوضيح المهام التي تتولاها هذه اللجنة بشكل أكثر تفصيل من القانون، على النحو التالي:

1. النظر في طلبات تسجيل الأحزاب وفحص وثائقها؛ للتأكد من خلوها مما قد يخالف المقررة قانوناً.
2. إعادة النظر في طلبات التسجيل المرفوضة بعد تدارك أسباب الرفض.
3. إصدار القرارات الخاصة بالموافقة على التأسيس والتصريح القانوني بممارسة العمل السياسي.
4. منح الشهادات الرسمية بالتسجيل أو بعدم البت في طلب التسجيل بعد انتهاء الآجال المحددة قانوناً.
5. اعتماد التعديلات التي تجريها الأحزاب على أنظمتها الأساسية.

وأضافت المادة رقم (2) من اللائحة، أنه يتولى رئيس اللجنة مطالبة المحكمة بحل الحزب وتصفية أمواله في حال فقدان الحزب أيًا من شروط التأسيس أو عند إخلاله بأي حكم من أحكام قانون تنظيم الأحزاب السياسية، وفي حال الحكم بحل الحزب، تؤول أمواله وممتلكاته إلى الدولة، وتقرر المحكمة مصير ما تبقى من الأموال بعد التصفية.



ويتفرع من لجنة شؤون الأحزاب السياسية مجموعة من الوحدات متعددة الاختصاصات، وفي الجانب المالي نصت المادة رقم (3) من اللائحة التنفيذية للقانون، أنه يجب أن تكون للجنة شؤون الأحزاب السياسية وحدة للمراقبة والمراجعة المالية، تتكون من عدد كافٍ من المراجعين والمحاسبين القانونيين، وتختص بمراجعة حسابات الأحزاب والتأكد من التزامها بالشروط المقررة قانوناً.

كما ترتبط المفوضية الوطنية العليا للانتخابات ارتباطاً مباشراً بالأحزاب السياسية، كونها الجهة التي تشرف وتراقب على العملية الانتخابية التي تتنافس فيها الأحزاب السياسية، وهذه الجهة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة حسب ما نصه عنه المادة رقم (2) من القانون رقم (3) لعام 2012م بشأن إنشاء المفوضية العليا للانتخابات الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي المؤقت.

وقبل البدء في تحليل نصوص المواد القانونية في قانون تنظيم الأحزاب ولائحته، يجب التنويه إلى أن المُشَرِّع الليبي لم يربط لجنة شؤون الأحزاب السياسية بالمفوضية الوطنية العليا للانتخابات في نصوص القانون، وبالتالي فإن عملية الرقابة تمارس من قبل أكثر من جهة وإحدى هذه الجهات تتمتع بالاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية، ويكون ارتباطها المباشر بالسلطة التشريعية، وهذا ينتج عنه نوع من الرقابة المزدوجة (Double Control)، وسيتم الإشارة إلى ذلك في تحليل بعض نصوص القانون محل التحليل والنقد.

وبعد تسليط الضوء على بعض الجهات ذات العلاقة بالأحزاب السياسية مالياً، سيتم في الجزئيات التالية تحليل ونقد المواد ذات الطابع المالي والرقابي في قانون تنظيم الأحزاب السياسية ولائحته التنفيذية، على النحو التالي:

تحتاج الأحزاب السياسية لتحقيق أهدافها وتنفيذ برامجها -كما أسلفنا- إلى موارد وأموال، ونظراً لطبيعة وحساسية موقع الأحزاب السياسية في المشهد السياسي عمل المُشَرِّع الليبي على ضبط مصادر الحصول على موارد الأحزاب السياسية، وتحديدًا في نص المادة رقم (18)، حيث نصت على أنه يجب أن يُدار نشاط الحزب بأموال وطنية مشروعة المصدر ويحظر عليه قبول أموال من المصادر الآتية:

1. أية جهة غير ليبية سواءً كانت حكومة أو كيانات سياسية أو جمعيات أهلية أو أفراد أو شركات.
2. أية جهة ليبية حكومية ما عدا التي يسمح بها القانون.
3. أية شركات أو مشروعات تؤول ملكيتها كلياً أو جزئياً للحكومة.

وهذا يعني أن المُشرِّع قام بوضع ضوابط وقيود على الموارد التي يحصل عليها الحزب السياسي في ليبيا، وتعتبر هذه المادة نقطة قوة في قانون تنظيم شؤون الأحزاب، حيث أقتل المُشرِّع الباب على الحزب فيما يتعلق بقبول أموال أجنبية حتى لا يتم استغلال الحزب السياسي من قبل بعض الدول لتحقيق مصالحهم داخل ليبيا، كما منع المُشرِّع قبول أنماط معينة من الأموال، مثل: الشركات التي تملكها الدولة أو شركات تستفيد من عقود وتراخيص الدولة، ولكن في نفس الوقت يؤخذ على المُشرِّع أنه لم يقم بتحديد سقف أعلى للأموال التي يمكن قبولها من الأشخاص أو الجهات المسموح بها، وترك الأمر مفتوح، حيث يمكن للأحزاب السياسية في ليبيا قبول أية مبالغ مهما كان حجمها، وهذا يعتبر غير عدلاً.

وتنص المادة رقم (17) من القانون على أن موارد الحزب تتكون مما يلي:

1. اشتراكات أعضائه.
2. الدعم المخصص من الدولة.
3. حصيداء عائد استثمار أمواله في المجالات غير التجارية التي يحددها نظامه الأساسي (ولا يعد من الأوجه التجارية في حكم هذه الفقرة استثمار أموال الحزب في مجالات الإعلام والتثقيف).
4. الهبات والتبرعات غير المشروطة.

ومن خلال تحليل هذا النص، يلاحظ أن المُشرِّع أوضح الهيكل التمويلي للحزب السياسي بطريقة غير مباشرة، ويمكن من خلال نص هذه المادة استنتاج أن الأحزاب السياسية في ليبيا يمكنها أن تحصل على الموارد إما من خارج الحزب (التمويل الخارجي) أو تمويل من داخل الحزب (التمويل الداخلي)، حيث يتمثل التمويل الخارجي في الدعم النقدي أو العيني الذي يكون مصدره من خارج الحزب السياسي بشرط أن يكون في ظل الضوابط المشار إليها في نص المادة رقم (18) من القانون. ويتمثل التمويل الخارجي وفق ما جاء في نص المادة رقم (17) من القانون في الدعم المخصص من الدولة، والهبات والتبرعات غير المشروطة، أما التمويل الداخلي فيتمثل في استخدام الفائض المالي العام للحزب، والمقصود بذلك الأموال الفائضة والناجئة من مقابلة نفقات الحزب بموارده، ويقاس هذا النوع من التمويل قدرة الحزب السياسي على تمويل استثماراته وأنشطته وبرامجه دون اللجوء إلى مصادر تمويل خارجية، ويكون ناتج عن خصم كل النفقات المسموح بها وفق قانون تنظيم الأحزاب السياسية في ليبيا من الموارد المشار إليها في نص المادة رقم (17) من القانون.

ويمكن أيضاً تقسيم التمويل الخارجي الذي يتحصل عليها الحزب السياسي إلى: تمويل عام وتمويل خاص، حيث يقصد بالتمويل العام جميع الموارد التي يتحصل عليها الحزب من الدولة، وهو ما نصت عليه المادة رقم (17) من القانون بأن موارد الحزب تتكون من الدعم المقدم من الدولة، ويبدو أن المُشرِّع الليبي سعى هنا إلى تقوية الأحزاب السياسية وزيادة التنافس الحزبي داخل الدولة وفق مبدأ تكافؤ الفرص، وهذا يحقق بلا شك نجاحات تتعكس إيجاباً على صحة الأحزاب السياسية، كما من شأن هذا النوع من التمويل أن يحد من الفساد من خلال تقليص نفوذ مصادر التمويل الخارجية الخاصة، مثل التبرعات والهبات، هذا ويمكن أن يكون دعم الدولة للحزب من خلال منحه حق الاستعمال المجاني لأماكن الاجتماعات ومساحات العمل، أو فتح الاككتاب لمناسبات اجتماعية وثقافية معينة، أو الحق في الحصول على حصة متساوية مع باقي الأحزاب العاملة في استخدام وسائل الإعلام المملوكة للدولة، كما حدث في انتخابات المؤتمر الوطني العام عام 2012م حيث ساهمت الدولة في توفير مساحات إعلانية ودعائية بالتساوي لجميع الأحزاب.

وفي السياق ذاته، نصت المادة رقم (20) من قانون تنظيم الأحزاب على أن الدولة تدعم الأحزاب المرخص لها بمزاولة النشاط السياسي طبقاً لأحكام قانون تنظيم الأحزاب السياسية وفقاً للآتي:

1. 50% من الدعم يوزع على كافة الأحزاب السياسية المسجلة وفقاً لأحكام القانون بالتساوي (أي أن المُشرِّع لم يربط كل الدعم بعدد المنتخبين أو المقاعد المتحصل عليها، وبالتالي لم يقصي المُشرِّع الأحزاب الصغيرة التي تعتبر الأكثر حاجة للتمويل).
2. 50% الباقية توزع على الأحزاب السياسية المسجلة بحسب النسبة التي يحصل عليها الحزب من أصوات الناخبين بشرط ألا تقل عن 3% (ومن الممكن أن يُفسر قيام المُشرِّع بخفض النسبة إلى 3% على أنه تشجيع للأحزاب السياسية الصغيرة على النمو).

على أن يرصد في الموازنة العامة للدولة المبلغ الإجمالي المخصص لدعم الأحزاب السياسية، وترتك المُشرِّع ضوابط وإجراءات صرف هذا الدعم إلى اللائحة التنفيذية للقانون، وجاءت اللائحة التنفيذية في المادة رقم (3) ونصت على إن فحص طلبات الحصول على الدعم المالي المقدم من الدولة يكون من اختصاص وحدة المراقبة والمراجعة المالية التابعة للجنة شؤون الأحزاب السياسية، وهي من تتأكد من استيفاء شروط استحقاق الدعم وإبداء الرأي حيالها، وهنا يرى الباحثان أن المُشرِّع أصاب في إلزام الدولة بتقديم الدعم للأحزاب السياسية (الإجبار القانوني)، ولم يجعل تمويل الدولة

مجرد خيار أو احتمال، ولكن المُشرِّع لم يوضح آلية تحديد قيمة الدعم سواءً من حيث الجهة المسؤولة عن تحديد القيمة أو الأسس التي ستحدد عليها قيمة الدعم.

وفي هذا الصدد، قد يجادل البعض بأن الأحزاب السياسية لا يجب أن تحصل على أموال من الدولة؛ لأنها منظمات تطوعية تنتمي إلى القطاع الثالث من ناحية، وينبغي أن تحافظ على استقلاليتها من ناحية أخرى، وهنا يذكّر الباحثان بحقيقة أن الأحزاب السياسية تلعب دوراً حاسماً في المجال العام، كما أن قيام الدولة بتمويل الأحزاب يعطي حافزاً لدخول الفاعلين إلى الساحة السياسية، كما يرى الباحثان أن القضية ليست في حصول الأحزاب السياسية على تمويل عام من الدولة، وإنما في الضوابط القانونية التي يجب أن توضع لهذا الدعم، ففي حين يرى البعض أنه من الضروري تحديد حد أعلى وحد أدنى للدعم في شكل قيمة، حتى لا تكون الأحزاب السياسية عبء على الدولة في تمويلها بمبالغ كبيرة، أو تبخل عليها الدولة في تمويلها بمبالغ صغيرة لا تمكنها من ممارسة أنشطتها، يرى الباحثان أنه من الأفضل تحديد الدعم في شكل نسبة مئوية تمويلية من خزانة الدولة، وليس في شكل قيمة مطلقة؛ لأن القيمة المطلقة تصبح غير عادلة في بعض الظروف الاقتصادية، كالتضخم الذي سيضعف القيمة، وخير مثال على هذا تحديد الحد الأدنى للمعاشات الضمانية في ليبيا، كما أن الباحثان لا يعتقدان أنه من الصواب وضع حد أعلى وحد أدنى؛ لأن هذا سيجعل الدولة تتجه نحو استخدام الحد الأدنى بصورة مستمرة، مما قد يؤدي إلى الإضرار بتمويل الأحزاب. وفي كل الأحوال، توجد نقطة مهمة جداً في هذا الخصوص، وهي يجب أن يضمن قانون تنظيم الأحزاب السياسية عدم حدوث تدخل غير مبرر من قبل الدولة في شؤون الأحزاب السياسية، بحجة أنها من تقدم له الموارد، ومن الضروري أن يُشدد المُشرِّع على المحافظة على استقلالية الأحزاب السياسية.

وبالنسبة للتمويل الخاص، فيتمثل في جميع الموارد التي تحصل عليها الأحزاب السياسية من أطراف وطنية أخرى بخلاف الدولة، ويمكن تسميته بالتمويل التقليدي للأحزاب السياسية، ويشمل وفق نص المادة رقم (17) من القانون: اشتراكات الأعضاء، والتبرعات والهبات غير المشروطة من الأفراد والشركات، وعائد استثمار أموال الحزب في المجالات غير التجارية التي يحددها النظام الأساسي للحزب، وهنا يلاحظ أن المُشرِّع:

1. لم يُقيد أو يُبين الأنشطة أو المجالات غير التجارية، واكتفى باستبعاد مجالات الإعلام والتنقيف من الأوجه التجارية، حيث يمكن للحزب استثمار أمواله في هذا الجانب، فقد أجاز المُشرِّع للحزب

- الحق في امتلاك وسائل إعلام خاصة به للتعبير عن آرائه ومواقفه وفق نص المادة رقم (28) من القانون، وتحقيق أهدافه وفقاً للمبادئ الدستورية والتشريعات النافذة.
2. ترك حرية تقدير قيمة اشتراكات أعضاء الحزب للنظام الأساسي للحزب، وهذا شيء إيجابي؛ لأن قيمة الاشتراك هي أمور داخلية للحزب.
3. لم يذكر في نص المادة أنه من الضروري توضيح مصدر وأصحاب وطبيعة وقيمة الهبات والتبرعات غير المشروطة، فكان يجب النص بأن تكون من مصدر وطني، وأن ترد من أشخاص طبيعيين معروفين أو من أشخاص اعتبارية معروفة تنتمي للقطاع الخاص؛ لضمان عدم تحويل الحزب لمكان لغسل الأموال.
4. لم يضع قيود وضوابط صريحة وواضحة على هذا النوع من التمويل؛ لإحباط شراء التأثير السياسي من قبل رجال الأعمال المتبرعين أو الشركات.
- كما توجد أشكال ومصادر تمويل خاص أخرى، لم يشر إليها قانون تنظيم الأحزاب، على سبيل المثال لا الحصر: منح الحزب خصم على السلع والخدمات المقدمة من قبل بعض الشركات أو الحصول على قروض حسنة (Good loans). وبالإضافة إلى ما سبق، لم يفرق المشرع الليبي بين التمويل المباشر المتمثل في الموارد النقدية، والتمويل غير المباشر المتمثل في الموارد غير النقدية (العينية)، ومن الأهمية بمكان تفصيل أنواع الدعم غير النقدي الذي من الممكن أن يقدم للأحزاب السياسية الليبية، مثل: الإعفاءات من دفع بعض الرسوم، وتوفير خدمات البريد والمساحات لعرض المواد الدعائية بشكل مجاني، ودعم الدولة وصول الأحزاب إلى وسائل الإعلام المرئية والمسموعة (الخاصة والمملوكة للدولة) من خلال شراء الوقت وتقديمه للمتنافسين من الأحزاب في الانتخابات بشكل مجاني أو بأسعار منخفضة.
- والجدير بالذكر هنا، أن التمويل المباشر (النقدي) قد يتم ربطه بعدد المقترعين أو بعدد المقاعد التي يحصل عليها الحزب، أو بالأنشطة ذات النفع العام التي يمارسها الحزب، كما ورد في نص المادة رقم (20) من قانون تنظيم الأحزاب والسابق الإشارة إليها. ويلاحظ أن المشرع لم يربط التمويل بالدور التثقيفي للحزب، وقد أصاب في هذا، حيث لا يمكن قياس هذا الدور بشكلٍ دقيق وواضح.
- وعلى الرغم من أن قانون تنظيم الأحزاب السياسية لم يشر إلى أوجه الإنفاق بشكلٍ مفصل وواضح؛ إلا أنه من المفيد الإشارة في هذا البحث إلى بعض الأنشطة والبرامج التي توجه إليها موارد الحزب

وتمثل أوجه الإنفاق، ويأتي في مقدمتها تنظيم الحملات الانتخابية، والتي تعتبر النشاط الرئيسي للحزب، وتمثل فرصة للأحزاب السياسية للظهور في الساحة السياسية من خلال توليها شرح برنامجها والتعبير عن رأيها في جل القضايا المطروحة، وبالتالي تعتبر هذه الحملات المحور الرئيسي التي يتم فيه استخدام الموارد المتاحة النقدية والعينية، وفق الطرق والضوابط القانونية المشروعة التي تنظم الإنفاق والترويج للحملات، ويُفرض عادةً سقف معين على نفقات الحملات الانتخابية التي تتكبدتها الأحزاب، أي تحديد حد أقصى للإنفاق بمبلغ مطلق أو نسبي بناءً على مجموعة عوامل كعدد الناخبين في دائرة معينة أو أسعار المواد والخدمات المستخدمة اللازمة لأغراض الدعاية، وتكون هذه الحدود القصوى للإنفاق والجهات صاحبة سلطة إعداد ومراجعة هذه الحدود معزّفين وبشكل دقيق في التشريعات ذات الصلة، وفي ليبيا تتحكم المفوضية الوطنية العليا للانتخابات بهذا الشق من النفقات، حيث نصت قوانين الانتخابات السابقة في ليبيا على منح هذا الحق للمفوضية لتقدير السقف الأعلى للدعاية الانتخابية والرقابة عليها، وتحديدًا نصت المادة رقم (22) من القانون رقم (4) لعام 2012م بشأن انتخاب المؤتمر الوطني العام الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي على أن المفوضية هي من تحدد سقف قيمة الإنفاق على أنشطة الدعاية الانتخابية لكل مرشح أو كيان سياسي على أن يحدد مصادر تمويل دعاياته الانتخابية.

وقد ينفق الحزب السياسي بعض الموارد على عقد الاجتماعات داخل وخارج الحزب، سواءً كانت الاجتماعات السنوية أو الدورية للمؤتمر العام للحزب أو الطارئة، وتنظيم المناسبات أو المشاركة فيها، مثل: الحوارات الوطنية وحلقات النقاش والندوات والمؤتمرات وبرامج التدريب والمحاضرات التوعوية والتثقيفية، وكذلك المبالغ المدفوعة في سبيل المشاركة في المهرجانات العامة، بالإضافة إلى نفقات تسيير العمل اليومي الروتيني داخل الحزب. وقد يكون للحزب نشاط ثقافي وإعلامي يخصص له نصيب من الموارد، مثل: نشر الكتب والمجلات والصحف والبحوث وإصدار المطبوعات وإنتاج الأفلام الوثائقية، وإقامة مراكز للأبحاث، وإنتاج الأفلام الوثائقية، وغيرها من أوجه الإنفاق.

وفي كل الأحوال، نصت المادة رقم (12) من القانون في فقرتها التاسعة أنه يجب توضيح مصادر التمويل وطرق الصرف المالي في النظام الأساسي للحزب السياسي، ونصت المادة رقم (10) من اللائحة التنفيذية للقانون، على ضرورة أن يتضمن النظام الأساسي على الأحكام المتعلقة بكيفية مسك دفاتر الحسابات متضمناً البيانات التفصيلية المتعلقة بالإيرادات وإجراءات الصرف، بما لا يخل

بأحكام اللائحة وغيرها من التشريعات النافذة ذات الصلة، على الرغم من أن اللائحة لم تدخل في أي تفاصيل تتعلق بالدفاتر والسجلات المحاسبية.

ولأن الحفاظ على الموارد والنفقات يتطلب تطبيق نظام محاسبي داخل الحزب السياسي، فإن المُشرِّع لم يهمل هذه المسألة، حيث أشار في المادة رقم (23) من القانون أنه على الحزب أن يمسك دفاتر منتظمة للحسابات تتضمن إيرادات الحزب ومصروفاته طبقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية ونظامه الأساسي، وعلى الحزب أن يرفع تقريراً سنوياً عن حسابه الختامي إلى لجنة شؤون الأحزاب، وينشر هذا التقرير في وسائل الإعلام المختلفة، وأضافت المادة رقم (25) من القانون أنه على الحزب أن يتقدم بكشف سنوي يتضمن كافة ممتلكاته، ويتم قيد هذه الممتلكات في سجل تمسكه وحدة المراقبة والمراجعة المالية، ولم يكتفي المُشرِّع بهذا القدر، بل ذهب لأبعد من هذا وربط إيقاف الدعم المقدم من الدولة لأي حزب بعدم تقديم الحزب تقريره السنوي عن حسابه الختامي المتضمن موارده ونفقاته إلى وحدة المراقبة والمراجعة المالية، وذلك وفق الفقرة الثانية من المادة رقم (22) من القانون.

وبتحليل نصوص هذه المواد يتبين أن المُشرِّع أهتم بالقياس والاعتراف المحاسبي للإيرادات والمصروفات، وشدد على وظيفة الإفصاح المحاسبي، كما أهتم بأصول الحزب، خاصةً الأصول الثابتة، ولكنه لم يوضِّح طريقة معالجة الأصول الثابتة في الدفاتر المحاسبية للحزب (على غرار القانون رقم 7 لعام 2010م بشأن ضرائب الدخل)، واكتفى بضرورة مسك سجل للأصول، وهو في حقيقة الأمر مجرد سجل جرد للممتلكات، وفي الأساس يجب أن يكون ضمن التقارير المالية. بالإضافة إلى أن القانون اكتفى بالنص على ضرورة أن يرفع الحزب تقريراً سنوياً، ولكنه لم يحدد زمن تقديم التقارير المالية (متى؟)، هل بعد انتهاء السنة المالية للحزب بشهر أو شهرين أو ثلاثة أشهر؟، كما تمت الإشارة إلى ضرورة أن تنشر الأحزاب السياسية تقاريرها المالية في وسائل الإعلام المختلفة، وبتتبع الأحداث يتضح أن هذا المطلب لم يتحقق، نتيجة لتعطل لجنة شؤون الأحزاب (كونها الجهة التي تصادق على التقارير المالية) وتأخر صدور اللائحة التنفيذية للقانون.

ومما يؤخذ على قانون تنظيم الأحزاب السياسية ولائحته التنفيذية أيضاً أنهما لم يحددا ملامح النظام المالي والمحاسبي المطبق في الأحزاب السياسية الليبية، وتركوا المجال مفتوحاً للاجتهادات الشخصية، وأكتفى كلاً منهما بالإشارة إلى أن يتضمن النظام الأساسي للحزب النظام المالي، بدون

تحديد واضح للمجموعتين المستندية والدفترية (المدخلات) ولا للتقارير المالية (المخرجات) ولا للمعالجات المحاسبية، خاصةً معالجة بعض البنود الرئيسية مثل الأصول الثابتة والاستثمارات، وهنا يرى الباحثان أنه من الضروري أن يتضمن كل من القانون ولائحته التنفيذية نصوص توضح الملامح الرئيسية للنظام المحاسبي في الأحزاب السياسية، ومن الأفضل أن يتم تنميط بعض الإجراءات ونماذج الدفاتر والسجلات والتقارير المالية، وفي هذا الجانب قد يتم الاستفادة من تجارب الدول الأخرى، على سبيل المثال دولة إيرلندا، التي قامت بتنميط بعض الإجراءات وصممت بعض النماذج للدفاتر والسجلات والتقارير المالية للأحزاب السياسية.

ومن الضروري الإشارة هنا إلى بعض النصوص الواردة في القانون، والتي قد تفسر بطريقة خاطئة لدى بعض المتخصصين في المجال المالي والمحاسبي، على سبيل المثال، المادة رقم (26) من القانون، التي نصت على أن تعد أموال الحزب في حكم الأموال العامة، فقد يفهم منها إن الحزب السياسي يعتبر بمثابة الوحدات الحكومية الإدارية، وبالتالي يعتبر النظام المحاسبي للأحزاب السياسية هو نفس النظام المطبق في الوحدات الحكومية الإدارية، ولكن باستكمال باقي نص المادة، يتضح أنها اعتبرت أموال الحزب في حكم الأموال العامة في معرض تطبيق أحكام قانون العقوبات والقوانين المكملة له، ولم تقف على النص بأن أموال الحزب هي في حكم الأموال العامة. وبالإضافة إلى ما سبق، نصت المادة رقم (9) من اللائحة، على أن صرف الدعم المالي للأحزاب يتم وفقاً للنظام المالي للدولة ولائحة الميزانية والحسابات والمخازن، وهذا النص قد يعزز من التفسير الخاطئ للمادة رقم (26) من القانون، فيعتقد المالي والمحاسب أن الأحزاب السياسية تُطبق التشريعات واللوائح والنظام المحاسبي المطبق في الوحدات الحكومية الإدارية، ولكن بالتمتع في نص المادة، يتضح أن المُشرع يقصد الدعم المالي المقدم للأحزاب من قبل الدولة، فهذا الدعم يجب أن يعالج وفق القانون المالي ولائحة الميزانية والحسابات والمخازن للدولة.

ومع ذلك، يرى الباحثان أنه إذا ما وضعنا النظام المحاسبي للأحزاب السياسية في منتصف خط نهايته من اليمين النظام المحاسبي المطبق في الوحدات الحكومية الإدارية، ومن اليسار النظام المحاسبي المطبق في الوحدات الحكومية الاقتصادية، فسيتجه النظام المحاسبي للأحزاب بشكل كبير نحو اليمين؛ لحجم التشابه الكبير بين الوحدات الحكومية الإدارية والأحزاب السياسية، فكلاهما لا يهدف لتحقيق أرباح، ولا يمتلك رأس مال من الأساس حتى يسعى لتنميته بالربح، بالإضافة إلى



خضوع كليهما إلى الرقابة المجتمعية، ويتبعان بشكل أو بآخر نظرية الأموال المخصصة. ونتيجة لدرجة التشابه بين الوحدات الحكومية الإدارية والأحزاب السياسية توصف الأخيرة في بعض الأحيان بالحكومة الموازية (Parallel government) أو حكومة الظل (Shadow government)، على عكس الوحدات الحكومية الاقتصادية التي لا تتشابه في خصائصها معهما.

أما إذا ما تم الخروج من إطار الوحدات الحكومية، فإن النظام المحاسبي المطبق في منظمات المجتمع المدني هو أقرب ما يكون إلى طبيعة الأحزاب السياسية، علاوةً على التشابه الكبير بينهما في المهام، حيث يسعيان إلى المساهمة في خدمة المجتمع، وممارسة دور الرقابة على الحكومة وتوعية المواطنين بحقوقهم وواجباتهم وتوعيتهم سياسياً، بالإضافة إلى انتمائهما لنفس القطاع (القطاع الثالث)، وتصنيفهما في نفس المجموعة (الجهات الضاغطة).

وبالرغم من ذلك، فإن الأحزاب السياسية تتبع بعض الإجراءات المتبعة في محاسبة الوحدات الحكومية الإدارية، حيث تقوم بإعداد موازنة للعام المقبل، وتعد حساب ختامي يبين الموارد والنفقات والفائض أو العجز في نهاية العام المالي. أما بالنسبة للأساس المحاسبي المطبق، فيمتد الجدول الدائر في مجال المحاسبة الحكومية حول تطبيق الأساس النقدي المعدل أو أساس الاستحقاق في إعداد الحسابات الختامية والتقارير المالية للوحدات الحكومية الإدارية إلى مجال المحاسبة في الأحزاب السياسية أيضاً، ولم يحسم الأمر بعد، فمثلاً في دولة إيرلندا كان لهم حرية الاختيار بين الأساس النقدي المعدل وأساس الاستحقاق حسب التقارير والمنشورات الصادرة عن مفوضية الانتخابات في هذه الدولة، بينما تُطبق دولة تونس أساس أقرب إلى أساس الاستحقاق وفق محتوى معيار المحاسبة المتعلق بالجمعيات والأحزاب السياسية والوحدات ذات الأهداف غير الربحية الأخرى (م م 45) الصادر عن الجمعية التونسية للمحاسبين العموميين.

هذا ونصت المادة (19) من القانون على ضرورة أن تنشئ لجنة شؤون الأحزاب وحدة للمراقبة والمراجعة المالية تختص بمراجعة حسابات الأحزاب كما تمت الإشارة سابقاً، والتأكد من التزامها بالشروط المنصوص عليها في القانون، وعلى الحزب إتاحة سجلاته المالية للمندوبين الذين تكلفهم الوحدة بأعمال المراجعة المالية، كما أشارت المادة رقم (24) من القانون أنه للجنة شؤون الأحزاب -بعد اطلاعها على التقرير السنوي عن الحساب الختامي للحزب- القيام بالمراجعة والتفتيش على دفاتر الحزب ومستنداته وإيراداته ومصروفاته؛ للتحقق من مشروعيتها الإيرادات وأوجه الصرف، ويتم

هذا من خلال قيام لجنة شؤون الأحزاب بتعيين محاسباً قانونياً للقيام بأعمال المراجعة والتفتيش، على أن تقدم صورة من تقرير المحاسب القانوني إلى الحزب، وعلى اللجنة والمحاسب القانوني المحافظة على سرية النتائج التي يتم التوصل إليها، إلا في حالة اكتشاف مخالفة تستدعي العرض على المحكمة وفقاً لقانون تنظيم الأحزاب السياسية، ويتبين من هذه النصوص القانونية إن المشرع اهتم بمسألة مراجعة حسابات الأحزاب السياسية من خلال إصراره على تشكيل وحدة للمراقبة والمراجعة المالية تتبع لجنة شؤون الأحزاب، ولكنه لم يحدد الآليات الخاصة بالمراجعة ومواعيد عملية المراجعة، بالإضافة إلى أن نص المادة رقم (24) يفهم منه إن المراجعة القانونية هي من حق اللجنة، وغير مطلوب من الحزب السياسي القيام بهذا الإجراء، حيث لم تتم الإشارة إلى ضرورة أن تعتمد حسابات الحزب من قبل مراجع قانوني قبل تقديمها للجنة أو الوحدة، وإذا ما تم تشبيه اللجنة أو الوحدة بالجمعية العمومية، والحزب بمجلس الإدارة، فكأن المادة منحت الجمعية العمومية الحق في تعيين المراجع القانوني، وأسقطت حق التعيين من مجلس الإدارة، والصورة الصحيحة هي أن يقوم الحزب بتقديم تقاريره المالية لمراجع قانوني للفحص وإبداء الرأي حولها، وتحويلها إلى اللجنة أو الوحدة للمصادقة عليها واعتمادها.

وإذا تم النظر إلى الرقابة باعتبارها أشمل من المراجعة، وصمام الأمان، وأولى حلقات الإصلاح، وتنصب مهمتها إلى حد كبير على مكافحة الفساد والعمل على الحيلولة دون وقوعه، لذا تشترط كل التشريعات وجود سجلات وتقارير توضح موارد الحزب وتفصح عن مصادر هذه الموارد، وتعرض نفقات الحزب التي تمثل استخداماً لتلك الموارد على أساس سنوي على الأقل، ومن خلال الفقرة السابقة يلاحظ أن قانون تنظيم الأحزاب السياسية في ليبيا اهتم بالجوانب الرقابية، كما أشار في نص المادة رقم (12) في فقرتها العاشرة أنه يجب أن يتضمن النظام الأساسي للحزب آليات الرقابة الداخلية في الحزب، ونصت الفقرة الأولى من المادة رقم (23) أنه يجب أن يودع الحزب أمواله في أحد المصارف الليبية، ولا يجوز صرف أموال الحزب إلا على الأنشطة التي تحقق أهدافه طبقاً للقواعد والإجراءات التي يتضمنها نظامه الأساسي، وفي الفقرة السابعة من المادة رقم (7) من اللائحة التنفيذية، نصت على ضرورة أن ترفق مع طلب التصريح شهادة من أحد المصارف العاملة في ليبيا (استبعاد المصارف الأجنبية وفروعها) بفتح حساب مصرفي باسم الحزب، وهذا يعني إيمان المشرع الليبي بأهمية الرقابة على موارد ونفقات الحزب السياسي منذ مرحلة تأسيس الحزب.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الأحزاب السياسية تخضع فيما يتعلق بالحسابات العامة لرقابة وحدة المراقبة والمراجعة المالية التابعة للجنة شؤون الأحزاب السياسية، أما بالنسبة لنفقات الدعاية الانتخابية، فهي تخضع لإشراف ورقابة المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، وهذا يعني أن الأحزاب السياسية تخضع في بعض الجوانب إلى رقابة مزدوجة، حيث أن الجهة المسؤولة عن الانتخابات يقع على عاتقها مسئولية الرقابة على موارد ونفقات الدعاية الانتخابية للأحزاب وفقاً لما تضعه من لوائح تتعلق بالعملية الانتخابية (رقابة مؤقتة)، ثم تخضع هذه النفقات بعد تسجيلها في النظام المحاسبي للحزب والإفصاح عنها في التقارير المالية إلى رقابة ومراجعة وحدة المراقبة والمراجعة المالية (رقابة دائمة)، وفي هذا الصدد، يرى الباحثان أن يكون حق الرقابة للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات بشكل دائم، وهذا يتماشى مع السائد في العديد من الدول، حيث تبين من خلال الاطلاع على تقارير مفوضية الانتخابات في بريطانيا وكندا والهند أن حق الرقابة المالية على الأحزاب السياسية مُنح بشكل دائم للمفوضية حتى بدون انتخابات، بدلاً من أن تقتصر رقابة المفوضية على العملية الانتخابية فقط، أي بشكل مؤقت، وهذا أسوأً بمنظمات المجتمع المدني في ليبيا التي تخضع إلى رقابة مفوضية المجتمع المدني. وفي هذا الصدد يشير الباحثان أنهما ليسا مع إسناد مهمة الرقابة المالية على الأحزاب السياسية إلى ديوان المحاسبة الليبي؛ لأن هذا من شأنه تعقيد المشهد الرقابي أكثر وأكثر، فديوان المحاسبة مختص بمراقبة جهات الدولة فقط (القطاع العام)، ولا علاقة له بالقطاع الخاص والقطاع الثالث، سواءً كان اقتصادي أو خدمي أو مجتمعي.

وتجدر الإشارة هنا إلى نقطة أخرى مهمة ومهملة، وهي إن الأحزاب السياسية لم تشارك في انتخابات المجالس البلدية، وبالتالي كانت مسألة حق الرقابة غير مثارة، ولكن ماذا لو شاركت الأحزاب السياسية؟ هل سيتم منح حق الرقابة للجنة المركزية للإعداد والإشراف على انتخابات المجالس البلدية أو للمفوضية الوطنية العليا للانتخابات أو للجنة شؤون الأحزاب؟ إلى من يؤول حق الرقابة في مثل هذه الحالة؟، لذا يجب أن يعيد المُشرِّع الليبي النظر في مسألة الرقابة على الأحزاب السياسية، وحسم الموضوع بإسناد المهمة لجهة واحدة؛ لتفادي أي تعقيد للمشهد الرقابي والسياسي في المستقبل.

## 7. الخلاصة والتوصيات

من خلال التحليل السابق للجوانب المالية والرقابية للقانون رقم (29) لعام 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية، ولانحته التنفيذية الصادرة بموجب القرار رقم (31) لعام 2019م، ونقدها،

يستخلص البحث إن كُلاً من القانون واللائحة لا يحتويان على نصوص تفصيلية توضح ملامح النظام المالي والمحاسبي للأحزاب السياسية في ليبيا، هذا بالإضافة إلى وجود تداخل في مسألة الرقابة المالية على الأحزاب السياسية، كما إن المُشرّع لم يوضح آلية المراجعة القانونية للتقارير المالية للأحزاب السياسية، ولم يحدد مواعيد صدور هذه التقارير، وجاءت نصوص القانون واللائحة عامة فيما يتعلق بالجوانب المالية والمحاسبية، وترك المجال لكل حزب أن يصمم نظامه المالي والمحاسبي، على أن يتم إدراجه في نظامه الأساسي فقط. أما موارد ونفقات الأحزاب فقد وضع المُشرّع مجموعة من الضوابط التي تحكمها، كما أن المُشرّع لم يوضح آلية تحديد قيمة الدعم المقدم من الدولة سواءً من حيث الجهة المسؤولة عن تحديد القيمة أو أسس تحديد القيمة، ولم يُقيد أو يُبين المُشرّع الأنشطة أو المجالات غير التجارية التي توجّه إليها موارد الأحزاب، واكتفى باستبعاد مجالات الإعلام والتنقيف من الأوجه التجارية، ولم تتم التفرقة بين التمويل المباشر المتمثل في الموارد النقدية، والتمويل غير المباشر المتمثل في الموارد غير النقدية (العينية)، ومن الأهمية بمكان تفصيل بعض أنواع الدعم غير النقدي الذي من الممكن أن يقدم للأحزاب السياسية الليبية، أما بخصوص الإنفاق فلم تتم الإشارة بشكلٍ مفصل وواضح إلى أوجه الإنفاق، ومع ذلك، توجد مجموعة من نقاط القوة في القانون من الناحية المالية، حيث قام المُشرّع بوضع ضوابط على الموارد التي يحصل عليها الحزب، وألزم الدولة بتقديم الدعم للأحزاب، وقسم دعم الدولة إلى نصفين: نصف يوزع بالتساوي، وبالتالي لن يتم تجاهل أو استبعاد الأحزاب الصغيرة أو الجديدة، والنصف الثاني يوزع حسب المقاعد المتحصل عليها في مجلس النواب، كما ترك المُشرّع حرية تقدير قيمة اشتراكات أعضاء الأحزاب للنظام الأساسي للحزب. أما من الناحية المحاسبية فكان أكثر التشديد على وظيفة الإفصاح المحاسبي، والاهتمام بضرورة الإثبات والتسجيل المحاسبي لموارد ونفقات الحزب. ومن الناحية الرقابية نص المُشرّع على ضرورة أن تقوم الأحزاب السياسية بفتح حساب مصرفي بالمصارف العاملة داخل الدولة الليبية، وإرفاق ما يفيد بذلك مع طلب التصريح، وهذا يعتبر أحد جوانب الرقابة المالية التي تصاحب عملية التأسيس، وبالتالي فهو اهتم ببعض الجوانب الرقابية منذ مرحلة تأسيس الحزب.

وبناءً على ما توصل إليه البحث من استنتاجات في متن البحث وما استعرضته الخلاصة أعلاه، فإنه يمكن تقديم التوصيات التالية:

1. العمل على إجراء تعديلات على اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الأحزاب السياسية الصادرة بموجب القرار رقم (31) لعام 2019م، بحيث توضح الجوانب المالية والرقابية بدون نقص أو خلط أو تداخل، لما لهذه المسائل من تأثير سلبي في محاسبة ورقابة الأحزاب السياسية في ليبيا حالياً وفي المستقبل.
2. العمل على توضيح مصدر وأصحاب وطبيعة وقيمة الهبات والتبرعات غير المشروطة، ووضع ضوابط واضحة على حصول الأحزاب على التمويل الخاص.
3. العمل على توضيح الجهة المسؤولة عن تحديد قيمة الدعم المقدم من الدولة للأحزاب السياسية، والأسس التي يتم على ضوئها تحديد قيمة هذا الدعم، وضمان استقلالية هذه الأحزاب وعدم حدوث أي تدخل من قبل الدولة في شؤونها بحجة أنها من تقدم لها الدعم.
4. العمل على حسم مسألة الرقابة على الأحزاب السياسية في القانون واللائحة وأن تؤول هذه المهمة إلى جهة واحدة وبشكل دائم.
5. العمل على تعديل المواد التي تتناول المحاسبة والمراجعة القانونية، بحيث تلزم الحزب السياسي بتعيين مراجع قانوني يقوم بمراجعة تقاريره المالية قبل تقديمها لوحدة المراقبة والمراجعة المالية.
6. العمل على ترميط الإجراءات المالية وبعض نماذج المستندات والدفاتر والسجلات والتقارير المالية للأحزاب السياسية، بتصميم دليل يوضح الشكل النموذجي أو تدرج في ملحق باللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الأحزاب السياسية.
7. على الباحثين في المجال المالي والمحاسبي اقتراح نظام محاسبي ملائم للأحزاب السياسية في ليبيا واختباره، وتوجيه جهودهم البحثية في هذا الاتجاه، وتناول القضايا المالية والمحاسبية والرقابية ذات الصلة بالأحزاب السياسية؛ ليكون لدى الأحزاب نموذج قابل للاستخدام ومعياري يتم قياس ممارستهم بما يحتويه.

## المراجع:

أبو شرار، غاندي. (2014) الإدارة الحديثة للأحزاب السياسية.. أهمية الاتصال والتواصل، جريدة السبيل، تم الوصول إليه يوم الثلاثاء 2021/05/11، الساعة 10:23 صباحاً، متاح على: <https://assabeel.net>.

الإعلان الدستوري (2011)، المجلس الوطني الانتقالي المؤقت، طرابلس، ليبيا.

بغني، عيسى (2021)، الطريق إلى أحزاب فاعلة، موقع عين ليبيا الاخباري، تم الوصول إليه يوم الأربعاء 2021/06/16، الساعة 2:19 مساءً، متاح على: <https://www.eanlibya.com>.

بن لامة، فرج محمد. والكوت، عبد المجيد خليفة. والعجيل، سالم أحمد. (2019) علم السياسة - مفاهيم أساسية وإرشادات منهجية، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، ط 2، طرابلس، ليبيا.

دغمان، المهدي الشيباني. (2014) الأحزاب السياسية إلتفاتة سوسولوجية، المجلة الجامعة، جامعة الزاوية، المجلد 1، العدد (6): 5-32.

الرجباني، امراجع مادي بركه. (2018) مستقبل النظام الحزبي الليبي وإشكالية الوحدة في إطار المرحلة الانتقالية، دكتوراه منشورة، جامعة قناة السويس، مصر.

الرشيد، أحمد الزروق أحمد. ودخيل، عماد مفتاح فرج. وصبرة، حكمت أحمد رجب. (2019) أثر حظر العمل والتنظيم الحزبي في ليبيا على تشوّه الثقافة السياسية تجاه الظاهرة الحزبية خلال الفترة 1951-2010م، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، المجلد 3، العدد (13): 156-180.

ضريفي، نادية. (2014) تمويل الأحزاب السياسية في الجزائر، مجلة معارف، جامعة البويرة، المجلد 9، العدد (16): 76-98.

العبيدي، جبريل. (2018) ليبيا وفوبيا الأحزاب، جريدة الشرق الأوسط، تم الوصول إليه يوم الاثنين 2021/07/19، الساعة 5:17 مساءً، متاح على: <https://aawsat.com>.

قانون المجلس الوطني الانتقالي المؤقت رقم (29) لعام 2012م في شأن تنظيم الأحزاب السياسية، الصادر بتاريخ 2012/05/02 طرابلس، ليبيا.

قانون المجلس الوطني الانتقالي المؤقت رقم (3) لعام 2012م في شأن إنشاء المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، الصادر بتاريخ 2012/01/18 طرابلس، ليبيا.

قانون المجلس الوطني الانتقالي المؤقت رقم (4) لعام 2012م في شأن انتخاب المؤتمر الوطني العام، الصادر بتاريخ 2012/01/28 طرابلس، ليبيا.

قرار المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني رقم (31) لعام 2019م في شأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الأحزاب السياسية، الصادر بتاريخ 2019/12/23 طرابلس، ليبيا.

مسودة الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور لعام (2017) في شأن إعداد الدستور الليبي، الصادرة بتاريخ 2017/07/23 البيضاء، ليبيا.

مقدم، الجليلي. وبهرام، مصطفى. (2016). دور الأحزاب السياسية في عملية التنشئة السياسية في المغرب: حزب العدالة والتنمية نموذجاً، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الدكتور الطاهر مولاي، الجزائر.

Badi, E., El-Jarh, M., and Farid, M. (2018). At a Glance: Libya's Transformation 2011-2018 Power, Legitimacy and the Economy. Democracy Reporting International.

Richard, L.Y.T., (2015). Why are Political Parties Important for a Democratic Society? What are the Different Political Consequences of One-Party System, Two-Party System and Multiparty System? Hong Kong: University of Hong Kong Department of Politics and Public Administration, 2015, Available at: [https://www.academia.edu/62262926/Political\\_parties\\_and\\_party\\_systems](https://www.academia.edu/62262926/Political_parties_and_party_systems) [Accessed 2nd of August 2021].

Simanjuntak, D.A. (2016). A Phenomenology of Financial Report of Political Parties in Banten Province. *Jurnal Akuntansi & Auditing*, 13(1): 19-36.

#### المعلومات البيوغرافية للباحث الثاني:

الاسم: محمد قيس عادل القنبري  
الدرجة العلمية: طالب دراسات عليا  
التخصص: محاسبة  
الاهتمامات: المحاسبة والمراجعة وتقنيات الثورة الصناعية الرابعة، المراجعة الداخلية، المحاسبة في الجهات غير الهادفة للربح.  
البريد الإلكتروني: [moh.ali\\_std@academy.edu.ly](mailto:moh.ali_std@academy.edu.ly)

#### المعلومات البيوغرافية للباحث الأول:

الاسم: فيروز عبدالرحيم النعاس  
الدرجة العلمية: محاضر  
التخصص: محاسبة  
الاهتمامات: التعليم المحاسبي، الحوكمة المالية، تطوير البيئة المحاسبية في ليبيا  
البريد الإلكتروني: [fairouznaas@gmail.com](mailto:fairouznaas@gmail.com)