



الواقع المؤسسي لإدارة سفارات الدولة الليبية بالخارج بين النظرية ومؤشرات الأداء: "تحليل
تقارير ديوان المحاسبة الليبي 2012-2022م"

1. د. أنس أبوبكر مصطفى بعيرة.

1. أستاذ مشارك بقسم الإدارة العامة، كلية الاقتصاد - جامعة بنغازي، anas.buera@uob.edu.ly.

الملخص:

تولدت فكرة هذه الدراسة في أساسها من خلال الجدول الدائر حالياً داخل الأوساط المهنية والأكاديمية في الإدارة العامة الليبية ومطالبة المجتمع بدراسة "المخرجات العامة السلبية" التي بدأت تظهر من أسلوب إدارة سفارات الدولة في الخارج، لذلك تسعى هذه الدراسة إلى استكشاف مؤشرات الأداء المؤسسي والتنظيمي والمالي لإدارة السفارات الليبية في الخارج. وتستخدم الدراسة المنهج القائم على التحليل الكيفي لوثائق الرقابة المالية المرتبطة بالسياق التنظيمي والهيكلية لإدارة السفارات الليبية وتقديم نتائج عن أدائها المؤسسي ضمن إطار النظام المالي الليبي.

كلمات مفتاحية: إدارة السفارات – المناعة التنظيمية – الرقابة الداخلية – مؤشرات الأداء المؤسسي والمالي.

DOI: <https://doi.org/10.37376/deb.v43i1.7050>

[Quick Response Code](#)





The institutional reality of governing the Libyan embassies abroad between theory and performance indicators: “Analysis of the reports of the Libyan Audit Bureau 2012-2022”

¹Dr. Anas Abubakr Mustafa Buera.

1. Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Economics, University of Benghazi.

Abstract

The idea of this study was generated through the controversy currently arising within the professional and academic circles of the Libyan public administration and the community demands to examine and control the ‘negative outcomes’ that began to appear from the Libyan embassies abroad. Therefore, this study seeks to explore the indicators of the regulatory and financial performance of the Libyan embassy systems. The study employs a qualitative method based on the analysis of the ‘financial supervisory documents’ to analyze the context of ‘Embassy Governance’ within the Libyan financial system.

Keywords: Embassy Governance – Regulatory Immune System- Internal Oversight- Institutional and financial performance indicators

تمهيد:

تحرص الأنظمة السياسية في زمننا الراهن على تقوية وتدعيم أجهزتها الدبلوماسية ضمن وزارات الخارجية من خلال التطوير التنظيمي والمؤسسي لأدواتها التنفيذية المؤسسية المستمد من التجارب الناجحة التي يفرزها إلتقاء وتشابك المصالح بين الدول ، فكوّن ذلك كله قواعداً وأصولاً للتمثيل والتفاوض الدبلوماسي كانت متلازمة مع أصول وقواعد وأسس إدارة العمل الدبلوماسي

والقنصلي وما تحمله من تمثيل وتفاوض ومواقف عبر الأجهزة والأفراد والتقنيات والوسائل. وكل ما سبق أيضاً يوفر ضمانات لحماية سيادة الدولة وترشيد سياستها الخارجية وثبات مواقف السياسة الخارجية أمام الدول الأخرى والمجتمع الدولي .

إن مجال الدبلوماسية تلتقي فيه عدة مجالات كالسياسة الخارجية والتنظيم الدولي والعلاقات الدولية والإدارة العامة ، وهو علم ذو قواعد و



العمل المؤسسي القنصلي في الأجهزة والمنظمات التابعة لقطاع الخارجية في ليبيا ، وكلاهما من المفترض أن تقوم الأداة المؤسسية المثلثة في مؤسسة السفارات بالعمل على جعلهما وسيلتين تسيران بالسياسة الخارجية نحو أعلى مؤشرات الكفاءة والفاعلية المؤسسية.

أخيراً من المتوقع أن تستفيد الدراسة كثيراً من تحليل عددٍ من مؤشرات النفقات العامة الحكومية والمخصصات والتحويلات التي وردت بتقارير ديوان المحاسبة الليبي خلال الفترة الزمنية الممتدة من عام 2012 وحتى عام 2022م (وهو تاريخ آخر التقارير المتوفرة بالدولة الليبية حتى كتابة هذا البحث) لتكوين صورة وافية عن إدارة السفارات الليبية في الخارج عبر تحليل بعض المؤشرات المالية الواردة من خلال مخصصات الباب الأول والثاني والمبالغ المعتمدة والمصروفات الفعلية بهذه السفارات نظراً لكون الميزانية والإنفاق تعد من أهم عناصر ومؤشرات التقييم وتحليل سياق التنفيذ في السياسات العامة خارجياً وداخلياً بالدولة .

أصول مؤسسية متعارف عليها. ولما كان السياق الوطني التاريخي والسياسي لكل دولة - ومعه تفاعله مع محيطه الإقليمي والدولي- مؤثرين في مدى جودة هذه القواعد ، فقد أصبح لزماً على الباحثين تقديم دراسات وبحوث معمقة في تلك الأصول والقواعد المؤسسية الدبلوماسية في حالات دراسية منفردة ومقارنة من أجل تقديم الأدلة التجريبية اللازمة حول تقييم وتطوير إدارة العمل الدبلوماسي والقنصلي .

إن قطاع الخارجية الليبية هو أحد القطاعات المكتملة لجهاز الإدارة العامة الحكومية الليبي في شق السياسات العامة خارج نطاق الدولة ، وهو القطاع الذي يتعهد بتطبيق السياسة الخارجية الليبية التي تحمل ضمن فروعها إدارة العمل الدبلوماسي والقنصلي في الخارج. وللعلم الدبلوماسي كوسيلة أساسية في السياسة الخارجية الليبية جانبان واضحان في تنظيمه وتطويره وتوطين الاستقرار به هما : "الجانب السياسي" المتجسد في توظيف العمل الدبلوماسي لإدارة المفاوضات وإدارة العلاقات الخارجية والدولية لليبيا عبر أجهزة وموظفين ، فيما ينصرف الجانب الثاني "للإدارة المؤسسية" التي تتعلق بتنظيم



حسن التمثيل المؤسسي والإداري الحكومي لمصالح الدولة الليبية في الخارج في قطاعات السياسات العامة المختلفة ، و أيضاً "الركيزة المؤسسية الثانية التي تتعلق بالوظائف السياسية غير الروتينية" ككتابة التقارير والبيانات السياسية للارتقاء بإدارة العمل الدبلوماسي والقنصلي جنبا إلى جنب مع تأدية المهام السياسية الأخرى كوظيفة التفاوض التي تعكس وجهات النظر السياسية بين الدولة المنخرطة في روابط سياسية ودبلوماسية وتبادل المصالح لغرض تحسين العلاقات السياسية بينها (خشم ، 1995). بالتالي ترى مشكلة الدراسة أن "عدم إدراك الدولة الليبية لأهمية إصلاح وتطوير السفارات الليبية واستمرار وجود إخفاقي مستمر في أداؤها المؤسسي الإداري والمالي قد أفضى إلى بروز مظاهر الفساد بها بشكل متفقم".

1.1- أسئلة المشكلة:

1-ما الذي تفيد به النظرية والممارسات الجيدة لما يجب أن يتوفر في الإطار التشريعي و العمل التنظيمي والتنفيذي لسياسة إدارة السفارات الليبية في الخارج بما يكفل تعزيز نظم الحصانة التنظيمية ومنع الفساد الإداري بها؟

القسم الأول – إشكالية الدراسة وتساؤلاتها وفرضياتها الرئيسية والمنهجية:

يوجد شبه اتفاق بين الباحثين أن سائر الأنظمة السياسية تتبنى جملة من الوسائل لتحقيق أهداف السياسة العامة الخارجية باعتبارها تجسد "سياسة قطاعية عامة استثنائية" في المجال الخارجي للدولة ، وهي تعد الأوسع بين قطاعات السياسة العامة في النظام السياسي وذلك لامتداد نطاقها نحو عدد كبير من الدول والمنظمات الدولية. إن هذه الوسائل لا تخرج عن الوسائل الثلاثة التالية:- (البرناوي ، 2000).

- 1- الوسيلة الدبلوماسية في السياسة الخارجية .
- 2- المساعدات الخارجية .
- 3- الحرب كوسيلة من وسائل السياسة الخارجية .

تتمثل المشكلة البحثية في هذه الدراسة في البحث عن ما إذا كانت السفارات -كوسيلة دبلوماسية- تسير بشكل سليم نحو الهدف المؤسسي المنشود لوجود مؤسسة السفارة والذي تمثله ركيزتان لهذا الهدف هما: "الركيزة الوظيفية والمؤسسية الروتينية" المتعلقة بالعمل الدبلوماسي القنصلي من أجل

تنظيم العمل السياسي والقنصلي في ليبيا
ولائحته التنفيذية والتشريعات ذات
الصلة) ، - كل ذلك- قد أفضى إلى مظاهر
عدم الإدارة الجيدة لهذه السفارات
وظهور مؤشرات مالية وإدارية سلبية
ومظاهر الفساد في العمل الدبلوماسي
والقنصلي".

3.1- منهجية البحث وأسلوب التحليل

الكيفية المتبع:

إن المنهج المستخدم في هو منهج
دراسة الحالة Case- Study- Method
الذي يركز على التعمق والتتبع المؤسسي
لحالة أو حالاتٍ كيفية معمقة والتقصي
التحليلي لخصائصها (Gerring, 2004)
وهي هنا "حالة الواقع المؤسسي لسياسة
إدارة السفارات الليبية" كحالةٍ محددة
داخل السياسة العامة الكلية لوزارة
الخارجية الليبية عبر قيامنا بتحليل
عينات وردت للسفارات الليبية ضمن
تقارير الجهة الرقابية المالية العليا)
ديوان المحاسبة الليبي) في الدولة الليبية
حيث ترتبط بتحليل وتقييم مؤشرات
الأداء المؤسسي لها والتي يوفرها الإطار
النظري، لذلك فقد تطلبت دواعي
التحليل الاستعانة بأسلوب تحليل
الوثائق الحكومية Document Analysis
للفترة 2012-2022م من عُمر الدولة

2- هل يقدم السياق التشريعي والهيكلية
في ليبيا وضوحاً في ضوابط الوظيفة
والاختيارات لإدارة السفارات الليبية في
الخارج ؟ وما هي مقترحات الحلول
التشريعية والتنظيمية؟

3- ما الذي تفيد به المؤشرات المالية حول
النفقات الحكومية والصرف والرقابة على
المال العام بسفارات الدولة الليبية في
ضوء تقارير ديوان المحاسبة الليبي؟ وما
هي مقترحات الحلول التي تكفل تعزيز
نظام الرقابة الداخلية ومنع الفساد بهذه
السفارات؟

4- ما هي حلول ومقترحات إصلاح وتطوير
نظم معلومات وبيانات السفارات الليبية
في ضوء الواقع التشريعي والتنفيذي
والمالي لسياسة إدارة سفارات الدولة
الليبية بالخارج؟

2.1-فرضية البحث :

ينطلق هذا البحث من فرضية
كيفية مفادها الآتي :

"إن عدم الإدراك لأهمية نظم
الحصانة التنظيمية وأهمية تعزيز نظام
الرقابة الداخلية بها مصحوباً بعدم
وضوح رؤية ضوابط الاختيار والتوظيف
في سياسة إدارة السفارات الليبية بالخارج
ضمن التشريع الحاكم لهذه السياسة
(القانون رقم 2 لسنة 2001م بشأن



سفارات الدولة الليبية إلقاء نظرة فاحصة على الأسس والاعتبارات النظرية العامة لإدارة مؤسسة السفارة من حيث المفاهيم والمهام .

1.2- السفارة : المفهوم والمهام الأساسية:

يعرف العمل المؤسسي الدبلوماسي بأنه "أنماط وأشكال التواصل المؤسسي Institutionalized Communication بين جهات معترف بها دولياً تتبادل مصالحها العامة الممثلة لبلدانها في المجال الخارجي والدولي" (Bjola & Kornprobst, 2018 : 6) ، وتندرج مؤسسة "السفارة" ضمن ما يعرف بالممثلين الدبلوماسيين في النظرية الدبلوماسية حيث تعمل كوكالة دبلوماسية Diplomatic Agency تنوب عن الدولة وتمارس وظيفة التواصل المؤسسي بمثابة "العيون والأذنين" لها خارج مجال وحدود الدولة (92 : Alder-Nissen, 2016)¹ ، وهي تجسّد المقر المؤسسي لتفويض المهمة الدبلوماسية برئاسة "سفير" (92 : Berridge & James, Alan 2003) ، حيث يعرف الممثل الدبلوماسي بأنه المبعوث

الليبية حيث يلائم هذا التحليل دراسة الحالة هذه من حيث تحليل مخرجات سياسة إدارة السفارات ضمن سياسات متعددة لقطاع الخارجية الليبية . وبحسب (Bowen, 2009) ، يستهدف تحليل الوثائق والتقارير الحكومية تقديم تحليل منظم ومعمق يورّد نمطاً أو أكثر من المطبوعات الرسمية الحكومية الورقية أو الإلكترونية ويتطلب وجود بيانات نوعية (كيفية) يمكن تقييمها وتقديم إضافة معرفية قائمة على المعرفة والبحث الميداني الأمبريقي النوعي Qualitative Empirical Knowledge. كما يعزز القسم الثالث تحليل الوثائق في هذا البحث جزء من تحليل المضمون القائم على دراسة بعض نصوص مواد التشريع الحاكم لإدارة السفارات الليبية بالخارج ، ألا وهو القانون رقم 2 لسنة 2001م بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي في ليبيا وما يرتبط به من تدابير تنظيمية ذات صلة .

القسم الثاني - مؤسسة السفارة ضمن النظرية الدبلوماسية:

يتوجب قبل الشروع في استكشاف الواقع المؤسسي لإدارة

¹ Rebecca Alder-Nissen, Diplomatic Agency, In: Constantinou et.al (2016), The SAGE Handbook of Diplomacy, Sage Publications, pp: 92-103.



Protection of State Interests
والتفاوض Negotiation واستطلاع
الأحوال والتطورات في الدولة المضيفة
Observation وتعزيز العلاقات الودية بين
دولة البعثة والدولة المضيفة (زهرة ،
1994).

2.2- مؤشرات تقييم الأداء المؤسسي
الأساسية لعمل ووظائف السفارات:
وتتجسد في نسق تلقي التعليمات من
الحكومة أو من رئاسة الدولة ، وفعالية
إجراء الاتصالات ، وكفاءة التبليغ بردود
الأفعال ، وجودة رفع التقارير في شتى
مجالات العمل السياسي والدبلوماسي
(1994: 26-37). وبموجب التراتبية
المؤسسية التنظيمية في العمل
الدبلوماسي ، يبرز لدينا ما يعرف بالعمل
القنصلي ووظائفه التي تحددها "اتفاقية
فيينا Vienna Convention " في عام
1963م بخمس وظائف أساسية تقدم
مؤشرات تقييم أساسية لعمل أية سفارة
وهي: 1- رعاية وحماية مصالح دولة
البعثة، 2- تنمية العلاقات التجارية
والاقتصادية والثقافية والتعليمية مع
الدولة المضيفة ، 3- رعاية مصالح الدولة
وحمايتها ، 4- القيام بالأعمال الإدارية
والمالية على الوجه الصحيح (1994: 108-
110).

الذي يكلف رسمياً بمهام دبلوماسية في
الخارج سواء لدى الدول الأجنبية أو لدى
الهيئات والمنظمات الدولية ، أو للمشاركة
في مؤتمرات وملتقيات دولية. في هذا
الصدد تبرز "فئة الموظفين الدبلوماسيين
وغيرهم الذين يقومون بتمثيل دولتهم
بشكل معتمد لفترة قد تمتد لسنوات
ووفق لاتصالات رسمية مع دولة مضيفة)
زهرة ، 1994 : 12-19). إن وظيفة التمثيل
الدبلوماسي والسياسي عبر مؤسسة
السفارة تعتبر وظيفة حساسة للغاية في
جهاز الدولة ، ذلك لأن مهمة الدبلوماسي
تفرض عليه العمل على تنمية العلاقات
مع الدول الأخرى بما يحقق مصالح دولته
بما يُرتب أن يتحلى الموظف الدبلوماسي
بالكفاءة وسرعة القرار وسعة المعرفة
بشتى فروعها إلى جانب الاطلاع الواسع
بتاريخ العلاقات الدولية والقانون الدولي
والدراية والخبرة الواسعة بالتاريخ
الدبلوماسي الذي يربط دولته بالبلد
المضيف لبعثته وما يحيط به من ظروف
إقليمية (العبري ، 1996) . أما المهام
الأساسية للعمل الدبلوماسي المتجسدة
في السفارة أو البعثة الدائمة ضمن
منظمة فهي تتجسد في كل من:- التمثيل
الدبلوماسي للدولة Diplomatic
Representation وحماية مصالح الدولة



الاقتصادية والتجارية الي يظهر فيها العمل على إعداد تقارير مستمرة وواضحة عن الأوضاع الاقتصادية البلد المضيف (الملحق الاقتصادي) إلى جانب متابعة تنفيذ الاتفاقيات التجارية (الملحق التجاري) . أما شؤون التعليم ، فتتطلب متابعة شؤون التعليم في البلد المضيف وإقامة الصلات مع الشخصيات العلمية والفكرية ومتابعة الحركة الثقافية والتعليمية في البلد المضيف مع إدراك أهمية الشأن الثقافي للقيام بتنظيم شؤون الطلبة والموفدين على الوجه الأكمل (الملحق الثقافي) . وفي مجال الإعلام ، تبرز مهمة الاطلاع على كل ما يتعلق بالصحافة وتحديد اتجاهات أجهزة إعلام البلد المضيف (الملحق الصحفي أو الإعلامي). هنالك أيضاً الشأن العسكري من حيث دراسة الأوضاع العسكرية في البلد المضيف (الملحق العسكري) وشؤون العمل والخدمة المدنية الكامنة في دراسة أوضاع وتشريعات العمل والخدمة المدنية وتقديم تقارير فنية متخصصة (الملحق العمالي) .

سوف تلتفت هذه الورقة إلى "رصد مؤشرات وظائف التسيير الإداري والمالي" بشكل عام مع التركيز بصورة أكبر على جانب "رؤية الإنفاق العام" ومدى

وتورد بعض الأدبيات المتعلقة بعمل السفارات أن من أهم ما يجب أن يظهر في مهام البعثات الدائمة وظائف ومسؤوليات أساسية تتجسد في أجهزة متخصصة تعتمد على "مبدأ التخصص وتقسيم العمل" بتأمين القيام بوظائف السياسات العامة وتحقيق مصالح دولة البعثة كما يذكر (الشامي ، 2007 : 238) ، ومع المتعارف عليه من أجهزة ومهام في العمل الدبلوماسي والقنصلي بين الدول مثلى:-تنظيم عمل البعثة بشكل واضح ومحدد وذو نسقٍ محدد المعالم (السفير أو رئيس البعثة)، وأن يكون هنالك تحديداً واضحاً في اختصاصات الموظفين داخلها (المستشار) ، كذلك توثيق المعاملات الإدارية والمالية (المسؤول الإداري أو المالي أو القنصل) ، وتقتضي الإدارة المؤسسية الجيدة وجود نسقٍ واضحٍ لإصدار الأوامر الإدارية والتنظيمية (المسؤول الإداري أو المالي أو القنصل) . كذلك وجود وضوح في إعداد التقارير ومذكرات العمل ورعاية مصالح البعثة (السكرتير) . ثم تبرز وظيفة " الملحق Attaché " والذي يتفاوت تكليفه بحسب سياق المهام الدبلوماسية لإدارة سفارات الدولة وملحقاتها (15) : (Berridge & James, Alan 2003) وفي عدة نواحي ومهام متخصصة مثل المهام



الأداء المؤسسي لسفارات الدولة الليبية
بالخارج والتي تعتبر من المصادر النادرة
جداً حول بيانات هذا الأداء.

"إن نظام المناعة التنظيمي
يعني تجميع العمليات داخل المؤسسة
ضمن إطار مؤسسي قادرٍ على تحديد
المخاطر والتهديدات ومن ثمّ قدرة
المؤسسة على إزالتها" (1136 : 2013
Simmons)، وعندما تتوفر آليات هذا
النظام ستكون الرقابة الداخلية هي
إحدى الركائز الأساسية لهذا النظام الهام
لفاعلية وكفاءة الأداء المؤسسي .

ولكي يتحقق نظام المناعة
التنظيمية لمؤسسة السفارة كغيرها من
المؤسسات ، فمن الواجب توفر عدة
عناصر متعاضدة يقف على رأسها
"عنصر اختيار القيادة الرشيدة" إلى
جانب "عناصر التكامل التنظيمي بين
مكونات المؤسسة" و"المرونة والمشاركة
والتعلم (التدريب المستمر) وثقافة حل
المشكلات" (حسن ، 2022 : 8) إلى جانب
أَنْ وجود نظام المناعة التنظيمية
للمؤسسة يساعد على قيام "آليات
الرقابة الداخلية" داخل المؤسسة وهي
الآليات التي تحقق هدف التخفيف من
المخاطر من خلال توفيرها لعمليات
تشغيلية فعّالة يسندها توفر نظام

حضور اعتبارات ترشيد الصرف
والتخصيص باعتبارها من أكثر المؤشرات
التي تقترب من تقديم تقييم مبدئي (بما
يتوفر من بيانات) حول مدى توافر أسس
"نظام المناعة والحصانة التنظيمية
والرقابة الداخلية الجيدة" داخل
السفارات الليبية التي برزت مؤشرات
مالية حولها على ساحات الإعلام والمجتمع
وفي التقارير الرقابية أكثر من أية مؤشرات
أخرى هذا إلى جانب إمكانية ربطها بعددٍ
من أسس وضوابط التنظيم في
التشريعات الليبية النافذة .

**3.2- نظم المناعة والحصانة التنظيمية
والرقابة الداخلية اللازمة لإدارة
السفارات:**

كان إلزاماً عند محاولة
استكشاف الواقع المؤسسي لإدارة
سفارات الدولة الليبية أن يتم طرح
مفاهيم تتعلق بتقييم مدى كفاءة
وفاعلية الإطار المؤسسي كمفهوم " نظام
المناعة التنظيمية " ومفهوم " نظام
الرقابة الداخلية للمؤسسات " سواء
ظهرت هذه المفاهيم ضمن الثقافة
التنظيمية لقطاع الخارجية الليبي ، أم
وردت كجزء من الثقافة التنظيمية
الناقدة للأداء المؤسسي من خلال التقارير
الواردة من ديوان المحاسبة الليبي حول



بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي" في الخارج من 16 صفحة (مؤتمر الشعب العام، قانون رقم 2 لسنة 2001 بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي، 2001 : 1-16) ولائحته التنفيذية على رأس الإطار التشريعي المنظم للسياسات الخارجية الليبية دبلوماسياً وقنصلياً عبر السفارات، كذلك قرار اللجنة الشعبية العامة للاتصال الخارجي والتعاون الدولي رقم 59 لسنة 2002م بشأن تنظيم الجهاز الإداري للوزارة الذي تلا هذا التشريع. كما صدرت لهذا التشريع "لائحة تنفيذية" تتكون من 20 صفحة بتاريخ 30-8-2001م والتي يستمر العمل بها حتى الوقت الراهن كلائحة سارية المفعول (قرار اللائحة رقم 144 لسنة 2001م). أما التشريع الحاكم نفسه فقد تعرض لتعديلين في عام 2012م يخصان مطالبات الجهات المختلفة بإيفاد ملحقين وفئات فنية، وذلك في مادة واحدة هي المادة رقم (14) من القانون الأساسي في 2001م، وذلك من قبل المجلس الوطني الانتقالي خلال شهري مارس من عام 2012م ويوليو من نفس العام، حيث خصّت هذه التعديلات إيفاد بعض الفئات المتخصصة للعمل الدبلوماسي الخارجي "كفئة المراقبين الماليين"

معلومات وتقنية موثوق به داخلياً وخارجياً بالمؤسسة وذلك لدعم اتخاذ القرارات الفعالة في الوقت المناسب، كما أن آلية الرقابة الإدارية يجب أن تكون تحت مظلة التشريعات الوطنية النافذة وتتوافق مع إطار القوانين والقرارات واللوائح السارية (OECD, 2019: 28).

القسم الثالث - مؤسسة السفارة ضمن السياق التشريعي والهيكلية والمعلوماتية في ليبيا:

1.3- الواقع التشريعي لإدارة سفارات الدولة الليبية بالخارج:

أسوة بالتشريعات الإدارية والمالية وسائر تشريعات السياسات العامة القطاعات عديدة في ليبيا، يعاني قطاع الخارجية من "ظاهرة الجمود التشريعي" من خلال استمرار العمل بتشريعات تبدو في حاجة إلى تقييم وتحليل موقوفها من خصائص التشريعات الجيدة حسب المعايير العالمية للممارسات الجيدة لصنع السياسات العامة وكذلك الممارسات والمعايير المعتمدة في الاتفاقيات والأعراف الدبلوماسية الجيدة.

ويقف التشريع الأساسي المنظم للعمل السياسي والقنصلي في ليبيا و المتمثل في "القانون رقم 2 لسنة 2001م



من "خلطٍ في مسألة التوظيف والتكليف والاختيار" في الواقع الفعلي رغم التفرقة في المسميات والتقسيمات بمواد صريحة (المواد 6 و 8) حيث برزت إشكالية عدم التفريق بين عضو السلك السياسي وموظف السلك حيث أن الأول مهمته "دبلوماسية سياسية"؛ أما الثاني فهمته "وظيفية إدارية"³، وبرزت أيضاً "علاقة التصادم وعدم الاتساق" بين المراقب المالي ورئيس البعثة الدبلوماسية التي أصبحت ماثلة للعيان في كل شأن يخص العمل الخارجي بسبب ولاء كل طرف إلى جهته الأصلية بنص القانون المالي والدبلوماسي كما ظهر "اختلاف المسميات الوظيفية للدبلوماسيين"، الأمر الذي يخالف الاتفاقيات الدولية وما تبعه من إلغاء للسلك الدبلوماسي وعدم التمييز بين الوظائف المذكور سلفاً، وغيرها من الأمور الفنية والدبلوماسية (شعيب، 2023: 1).

النواب الليبي والذي يقول: "يوجد فرق جوهري بين الاثنين في طبيعة العمل والاختصاصات والمهام وحتى في المزايا والحصانات وفق اتفاقية فيينا 1963م للعمل الدبلوماسي والقنصلي. وقد كان لذلك الخلط أثر سلبى للغاية على مستوى الأداء، وأفضى لتداخل الاختصاصات والفوضى الوظيفية العارمة في عمل السفارات الليبية في الخارج".

بتشريحات من وزارة المالية (المجلس الوطني الانتقالي، قانون رقم 21 لسنة 2012م بتعديل القانون رقم 2 لسنة 2001: 1) و "فئة الملحقين الفنيين" المرشحون من وزارتهم بناء على قرار من وزير الخارجية (المجلس الوطني الانتقالي، قانون رقم 57 لسنة 2012م بتعديل القانون رقم 2 لسنة 2001: 1)².

ومن خلال مراقبة سياق الإطار التشريعي والتنظيمي المتعلق بعمل السفارات الليبية في الخارج يمكن إدراج الملاحظات الأساسية التالية حول التنظيم التشريعي:-

1- وجود ظاهرة "الجمود التشريعي" في القانون واللائحة من جهة عدم خضوعهما لآلية تقييم الأثر التنظيمي والمشاورات العامة من أجل تقييم مدى الحاجة للتجديد والتطوير التنظيمي المستمر في التشريعات المتعلقة بعمل السفارات.

2- يعاني القانون رقم 2 لسنة 2001م بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي

² لوحظ أن التعديلات كانت تخضع لسعي ومطالبات الجهات المختلفة لإيفاد موظفين عنها للعمل بالسفارات والبعثات الليبية في الخارج، حيث تحددت الفئات ضمن المادة الأولى من القانونين أرقام (21) و(57) لسنة 2012م المعدلين للقانون رقم 1 لسنة 2001م بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي.

³ ملاحظات من السفير عبد السلام الرقيعي على هامش ندوة الواقع المؤسسي للسفارات الليبية، نوفمبر 2023م بمجلس



لسنة 2014م النصّ التالي (ديوان

المحاسبة الليبي ، 2014 : 222) :-

" لقد عزفت السلطات المتعاقبة بالدولة عن وضع شروط ومعايير لتولي منصب السفراء وممثلي البعثات الدبلوماسية بالخارج حيث لاحظ الديوان أن الاختيار يتم بالوساطة والمحسوبية بالتعيين وفق التبعية السياسية أو الجهوية أو العلاقات الشخصية ، وأحياناً يتم الفرض بالقوة ."

لقد وجدنا باباً مفتوحاً لهذا

النص من وثيقة ديوان المحاسبة - وفقاً لتحليل المضمون التشريعي للقانون رقم 2 لسنة 2001م بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي - ، حيث نصّت المادة 14 من القانون على أن يتم الإيفاد للعمل بالخارج وللعمل بالمكاتب (السفارات حالياً) - موظفي الجهات الأخرى ، كما نصت المادة 15 معها من نفس التشريع على إيفاد "المختارين شعبياً" حسب فلسفة النظام السياسي السابق (المنتخبون حالياً) لكي ينضموا إلى موظفي أمانة اللجنة الشعبية للقطاع وفقاً

وليس أدلّ على ضعف الأداء

التنظيمي للسفارات من الملاحظة الوارد من تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2016م والذي يشير إلى هذه الظاهرة بما نصه نقلاً عن التقرير (ديوان المحاسبة الليبي ، 2016 : 436) :

" إن عدم اهتمام وزارة الخارجية في السابق بإعداد واعتماد الهياكل التنظيمية والملاكات الوظيفية للسفارات والقنصليات أدى إلى المبالغة في إيفاد الموظفين للعمل في الخارج ، حيث بلغ عدد الموفدين 1457 لعدد 117 بعثة بالخارج وذلك بالمخالفة للقانون رقم 2 لسنة 2001م بشأن العمل السياسي والقنصلي ، فضلاً عن عدم وجود قاعدة بيانات للعقود المحلية بالخارج حيث لوحظ معها المبالغة في توظيف العاملين المحليين بالسفارات دون الحاجة لخدماتهم " .

3- عدم ضبط معايير الاختيار بشكل حاسم وفاضل في التشريعات الليبية ، وترك الباب مفتوحاً لتدخل السلطات السياسية والتشريعية في اختيار موظفي السلك السياسي والدبلوماسي ، وليس أبلغ من الدليل على ذلك ونقتبس من تقرير ديوان المحاسبة



والحاجة الفنية والوظيفية المطلوبة من القطاع المختص (المالية أو التعليم) والدليل على مسألة عدم الاحتكام هذه يجسدها نص تقرير ديوان المحاسبة نفسه كالآتي: (ديوان المحاسبة الليبي، 2014 :223)

" قيام بعض الوزارات بتكليف ملحقين بالسفارات دون تنسيق مع وزارة الخارجية لتحديد الدول والمساحات التي تحتاج لذلك ، ويتم فرضهم على وزارة الخارجية ، وقد لاحظ الديوان من خلال مراجعته لبعض السفارات وتقييمه لأداء العاملين بها وجود عدد من الملحقين والموظفين التابعين لهذه الملحقيات دون عمل طيلة السنة ومنهم الملحقون العماليون والملحقون العسكريون ."

2.3-و وقع نظم المعلومات والبيانات لإدارة سفارات الدولة الليبية بالخارج: يقع تطوير البيانات والمعلومات ونظم الميكنة في شق الإدارة المؤسسية الوظيفي ، فيتعامل مع الشؤون القنصلية المحكومة بالقانون الليبي رقم 2 لسنة 2001م ولانحته التنفيذية والاتفاقيات والمعاهدات القنصلية الدولية . كما يتفرع منه شق الشؤون الإدارية والمالية

للقواعد والضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون (مؤتمر الشعب العام ، قانون رقم 2 لسنة 2001 بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي ، 2001 : 9) ، حيث فتحت "العبارات العامة" في القانون الباب لمظاهر صريحة تجسد تجاوزات تنافي مبادئ الشفافية الحكومية والاختيارات المنضبطة القائمة على الحياد والنزاهة Impartiality ، وما تمنعه التشريعات الليبية النافذة التي تستهدف منع الوساطة والمحسوبية وتنفع الغير والمحابة والتفضيل ، فقد جرى -في حالات عديدة - تكليف شخصيات سياسية تشريعية وتنفيذية ببعثات سياسية ودبلوماسية بعد أن ساهموا عبر مبادرات وعمليات سياسية في مراحل مختلفة من عام 2015م وحتى عام 2021م في تسمية واختيار مسؤولين كبار ضمن الحكومات الليبية المتعاقبة وهو ما يطابق النص المقتبس عن ديوان المحاسبة الليبي الوارد أعلاه. كما فتحت المادة (14) الباب أيضاً لتعديلات جديدة لإيفاد فئات مختلفة للعمل بالسفارات والبعثات بالخارج بدون آليات.

4-عدم الاحتكام للجنة أو آلية فنية في اختيار الملحقين الماليين والثقافيين تقوم على الموازنة بين سلطة وزارة الخارجية

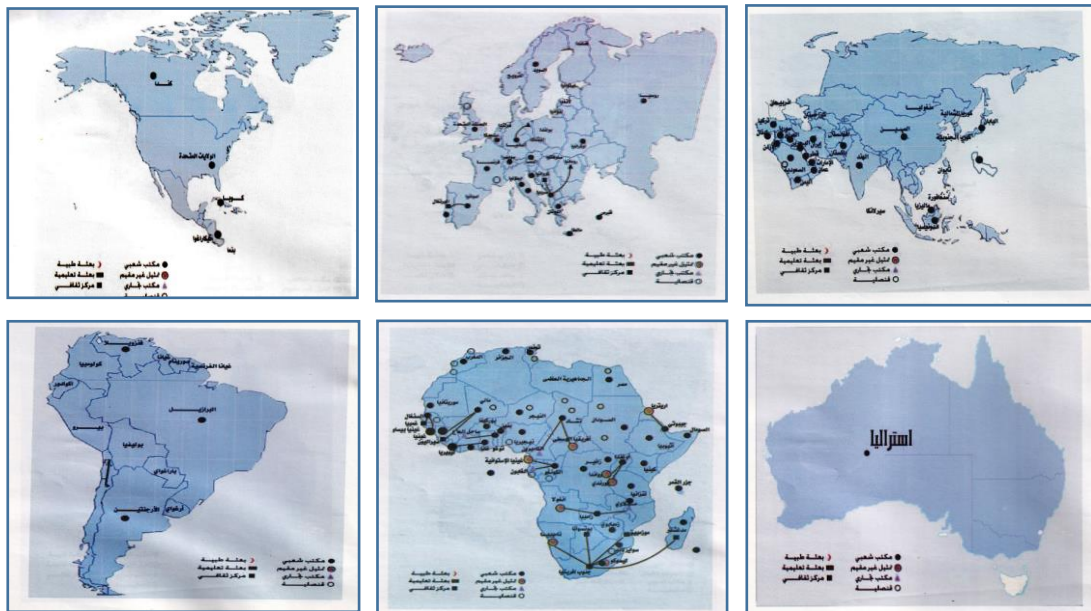


-المكاتب (السفارات) التي تدار بلجنة شعبية (وهو مسعى سابق مرادف لمجلس الإدارة) : 43 سفارة .
-المكاتب التي تدار بأمين مكتب ويبلغ عددها (14) مكتباً .
-المكاتب الشعبية التي تدار بقائم أعمال والتي يصل العدد فيها إلى (53) مكتباً .
-القنصليات (21) .
-البعثات الدولية (3) .
يمكن من خلال صورة الشكل رقم (1) ملاحظة توزيع السفارات والبعثات الخارجية الليبية على قارات العالم بحسب بيانات الخارجية التي توفرت بشكل رسمي إبان نهاية فترة نظام الجماهيرية السياسي بحسب الإطار الزمني المعتمد لهذا البحث.

الوظيفي الذي تتوزع فيه معاملات الشؤون الإدارية لعدد 1725 موظفاً دبلوماسياً بالقطاع يتوزع 625 منهم على البعثات الدبلوماسية فيما خصصت وظائف الباقيين منهم على قطاعات مصاحبة للعمل الدبلوماسي القنصلي كالأمن الخارجي (356) والدفاع (51) وقطاع التعليم (75) وجهات أخرى (247) بحسب ما كان يتوفر من بيانات عن قطاع الخارجية حتى نهاية نظام الجماهيرية السياسي والإداري في عام 2011م. (تقرير عن نشاط اللجنة الشعبية العامة للاتصال الخارجي والتعاون الدولي 2006 : 121) . وبحسب تقرير الخارجية ذاته ؛ فإن البعثات الدبلوماسية (شاملة للسفارات ضمن فترة الجماهيرية) قد بلغ عددها 134 سفارة وقنصلية وبعثة موزعة كالآتي :-

شكل رقم 1

توزيع السفارات الليبية (المكاتب الشعبية سابقاً) والبعثات حول قارات العالم



المصدر: تقرير عن نشاط اللجنة الشعبية العامة للاتصال الخارجي والتعاون الدولي لعام 2006م ، ملحق خرائط التوزيع الجغرافي للمكاتب الشعبية ومكاتب الأخوة والبعثات السياسية والقنصليات العامة للجماهيرية الليبية لدى الدول وقارات العالم ، الصفحات :- 129-135.

الأول ، مع الإشارة إلى عدد 117 منها فقط ممن تم رصد عدم اهتمامها بإعداد الهياكل التنظيمية والملاكات الوظيفية بها . هذا ويختلف مجدداً كل من تقرير ديوان المحاسبة 2019 و2020م من حيث أنهما يوردان عدد البعثات الدبلوماسية بالخارج بـ150 بعثة بلغ عدد السفارات منها عدد 113 في عام 2019م (تقرير ديوان المحاسبة الليبي، 2019 : 325) ، ثم زاد الرقم إلى 114 في عام 2020م (تقرير ديوان المحاسبة الليبي، 2020 : 391) ، وهو الأمر الذي يؤثر على "عدم الانضباط المعلوماتي" لنظام معلومات وبيانات والإدارة المؤسسية للسفارات الليبية بالخارج.

ورغم أن اللائحة التنفيذية للقانون رقم 144 لسنة 2001م تحدد في الجداول التالية لمادتها السابعة والسبعين (77) ⁴ عدد السفارات الليبية بعدد 132 سفارة وبعثة (مكتب شعبي في ذلك الوقت) ، إلا أن العدد يبدو غير منضبط في عدد من المصادر الرسمية الحكومية وكذلك بعض المصادر غير الرسمية ، فالتقرير العام لديوان المحاسبة لعام 2015م يذكر أن عدد السفارات 137 بعثة وسفارة ضمن حصر مرتبات شهري يناير وفبراير من عام 2015م (تقرير ديوان المحاسبة الليبي، 2015 : 440) ، ويختلف عنه تقرير عام 2016م الذي يذكر عدد 130 سفارة وبعثة قد استلمت مخصصات الباب الثاني للربع

جدول رقم 1- عدد السفارات والقنصليات والبعثات الدبلوماسية الليبية بالخارج وفق التقريرين 2019 و 2020م لديوان المحاسبة الليبي

العدد بحسب تقرير 2020م	العدد بحسب تقرير 2019م	البعثة
114	113	السفارات
14	16	القنصليات
1	4	المندوبيات

العامه (مجلس الوزراء حالياً) بناء على عرض من أمانة اللجنة الشعبية العامة للقطاع (أي وزارة الخارجية حالياً).

⁴ تنصُ اللائحة التنفيذية على أن يكون للمكاتب الشعبية (السفارات حالياً) ملاكات وظيفية يصدر بتنظيمها قرار من أمانة اللجنة الشعبية



11	8	البعثات
10	9	البعثات المعلقة
150	150	الإجمالي

المصادر :

-دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة الليبي ، التقرير العام لسنة 2019، ص. 325.
- دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة الليبي ، التقرير العام لسنة 2020، ص. 391.

إن الإنفاق الحكومي في إطار النظام المالي العام للدولة لا بد له أن يتّصف دائماً بالرشد والموازنة بين الإيرادات والمصروفات وفق أسس الكفاءة والفاعلية في الصرف. وباستعراض تقارير الجهة المختصة بتقييم الصرف المالي وحالة الإنفاق الحكومي للسفارات منذ عام 2012م وحتى عام 2022م ، نجد أن نسق تقييم الإنفاق والأداء المالي للسفارات الليبية في الخارج قد اتسم بالتذبذب والاعتماد على ما يرد فقط من معلومات متاحة بشكل متناثر وفق المشكلات التي تطرأ وتظهر في سفارة هنا وأخرى هناك ، فتقرير ديوان المحاسبة لعام 2012م لم يُشر لسفارة بعينها وإنما أشار لظواهر تنافي الرشد في التعامل مع المال العام بالسفارات "كعدم تسوية صرف العهد المالية" و"عدم الملاءمة بين التكاليف والمخصصات" و"الصرف بالتجاوز للباين الأول والثاني" من

و تماشياً مع ما تنادي به نظرية الإدارة الدبلوماسية حول المهام المتخصصة في البعثات الدائمة من ضرورة "وجود تخصص قائم على تقسيم العمل القطاعي"، فقد لاحظنا "عدم وجود رؤية مؤسسية واضحة" لعمل الملحقيات المتخصصة تكون قائمة على "التخصص والمهنية" في إطار النظرة لدور السياسات العامة في التنمية والخدمات والتبادل القطاعي بين بلد السفارة والبلد المضيف وهو الأمر الذي يتطلب تقييم الحاجة الفعلية لعمل الملحقيات في مستقبل العمل الخارجي الليبي بناء على تحليل السياسات العامة.

القسم الرابع -أداء السفارات
الليبية ضمن إطار النظام المالي
للدولة : "مؤشرات النفقات المالية
وفق تقارير ديوان المحاسبة للفترة
2012-2022م"



الليبية في الخارج والتي بلغت رقم 6.3 مليار دينار والتي بالرغم من وجودها ؛ فقد استمر حجم الديون والمطالبات ولجان العلاج والقضايا المرفوعة على الدولة الليبية وهي أمور جعلت ملف الفساد في السفارات يُعد من أكبر ملفات الفساد في الدولة الليبية (ديوان المحاسبة الليبي ، 2014 : 222) ويورد التقرير أمثلة عن "ضعف نظام الرقابة الداخلية" كشاهدٍ على استثناء ظاهرة الفساد بادئاً بمثال السفارة الماليزية ، فإلى جانب عدم وجود هيكل تنظيمي للسفارة وتعدد حساباتها المصرفية وغياب الربط في الإدارة بينها وبين ملحقاتها ، فإن التحليل المالي يوضح أن موقف تنفيذ الميزانية بالسفارة يبين وجود ارتفاع في مصروفات بعض بنود الميزانية بها مُحدثاً عجزاً بها بحسب البيانات التي يوضحها الجدول رقم 2 (2014 : 227) :-

موازنة السفارات الليبية وظلَّ عيب التقرير الأساسي في عدم تحديده لسفارات بعينها بالأرقام والأدلة رغم الإشارة للمخصصات السنوية للوزارة والسفارات وبعض الأرقام العامة (ديوان المحاسبة الليبي ، 2012 : 98) . كما استمر غياب بيانات السفارات أيضاً في تقارير ديوان المحاسبة لعام 2013م الذي اكتفى كذلك بسرد البيانات العامة ومنها وجود 11 حساباً تم الإفصاح عن 3 حسابات منها لوزارة الخارجية دون الإفصاح عن 8 حسابات أخرى وكذلك بيانات الصرف للوزارات (ديوان المحاسبة الليبي ، 2013 : 201) .

وللمرة الأولى في تاريخ تقييم النظام المحاسبي الحكومي ، فقد جاهر تقرير ديوان المحاسبة الليبي بما سماها "ظاهرة الفساد في السفارات الليبية" ، وأفرد لها الفصل الرابع من الباب السادس في التقرير حيث استهله بذكر كبر حجم الأموال المحالة للسفارات

جدول رقم 2- موقف تنفيذ الميزانية بالسفارة الليبية بماليزيا

النسبة المتجاوز	إجمالي المصروفات الفعلية	إجمالي المخصصات	البيان
7%	4.420.180	4143664	المرتبات الأساسية
507%	914440	150696	علاوة السكن
25%	34880	28000	مكافأة نهاية الخدمة
22%	35420	29000	الوقود والزيوت والقوى المحركة
11%	433140	390000	نفقات السفر والمبيت
23%	234130	190000	إيجار المباني

المصدر: دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة الليبي ، التقرير العام لسنة 2014 ، ص. 227

بالأرقام حول الملحقية الصحية الليبية لدى الأردن (2014 : 234) ، فقد قام المكتب الصحي باستئجار عدد (7) سيارات بقيمة 58.800 دينار أردني بما يعادل قيمة 108.780 ألف دينار ليبي سنوياً ، حيث تم تحميل القيمة على مخصصات علاج الجرحى والمرضى مع وجود ارتفاع في القيمة الإيجارية للسيارات المؤجرة وعدم أخذ الموافقة المسبقة من جهات الاختصاص. كما قام المكتب بسداد عدة قيم مالية مقابل استئجار سيارات بمبالغ كبيرة وفق لبيانات الجدول رقم 3.

نلاحظ من جدول ديوان المحاسبة السابق وجود نسبة غير مبررة الارتفاع في علاوة السكن قد تعود لأسباب غير منظورة تتعلق بوجود استفادة في غير أوجه صرفٍ صحيحة قد يكون من ضمنها وجود نسب الارتفاع في إيجار المباني وغيرها في موقف الميزانية .

أما السفارة الليبية في الأردن وملحقياتها فهي الأخرى مثال عن "ضعف نظم الرقابة الداخلية" الباعثة على استشراف ظاهرة الفساد كما يفيد تقرير ديوان المحاسبة

جدول رقم 3- صرف على استئجار سيارات من مخصصات علاج الجرحى بالسفارة الليبية في الأردن

المبلغ	إذن الصرف
4726.750 دينار أردني	م2013/8/35
5904.050 دينار أردني	م2013/8/36
6845.000 دينار أردني	م2013/8/34

المصدر : دولة ليبيا ،ديوان المحاسبة الليبي ، التقرير العام لسنة 2014م، ص. 234

تطابق التفويضات المالية المحددة حيث تذكر وثيقة ديوان المحاسبة أن المتحقيقين من الطلبة بالدراسة في دولة تركيا قد تجاوز عدد 1500 طالباً وطالباً في حين أنّ المصادر الرسمية في منظومة البعثات بطرابلس تذكر أن العدد هو 1234 طالباً وطالباً ، وقد كانت التفويضات المالية الصادرة عن الربعين الثالث والرابع من عام 2014م متعلقة بعدد 763 طالباً وطالباً مما تسبب في ارتباك وتداخل في بيانات الطلبة وقاد معه ظاهرة عجز في سداد المنح بالإضافة إلى صعوبة الرقابة الداخلية المالية على المصروفات حيال هذه السياسة (تقرير ديوان المحاسبة الليبي ، 2014 : 242) ، فيتضح جلياً وبصورة أكبر أن مشكلة "ضعف نظم

وقد استمرت ظاهرة الضعف التنظيمي والرقابي والتجاوزات بهذه السفارة حتى نهاية فترة الدراسة (2022م)، ومرة أخرى ظهر الفرق السلبي في المصروفات حيث يفيد التقرير الرسمي الصادر في عام 2022م بأن الفرق بين المبالغ المُحالة للسفارة الليبية بالأردن من وزارة المالية الليبية والمبالغ المصروفة بها قد بلغ 2.601.971 دينار ليبي⁵ تم صرفه بالمخالفة لقانون النظام المالي للدولة الليبية (تقرير ديوان المحاسبة الليبي ، 2022 : 321). وبحسب ديوان المحاسبة الليبي أيضاً، فقد خالفت السفارة الليبية في أنقرة بتركيا ضوابط التنظيم والإدارة المالية لشؤون الموظفين عبر تقديم أرقام لا

⁵ بلغ إجمالي الحوالة الواردة على أبواب الميزانية قيمة 34.711.078 مليون فيما وصلت قيمة المبالغ المصروفة إلى 37.313.049 مليون دينار ليبي.



على المصلحة العامة" من الناحية الوطنية وتقصير واضح في مساعدة الرعايا الليبيين ، وفوق كل ذلك هو "ضعف واضح في أنظمة المناعة التنظيمية و الرقابة الداخلية" حيث تشير تقارير ديوان المحاسبة الأخيرة إلى أن كلاً من المراقبين الماليين السابق والحالي في القنصلية العامة- ميلانو لم يلتزما بإحالة تقارير إيرادات ومصروفات القنصلية إلى الإدارة العامة للخزانة بوزارة المالية الليبية بحسب لائحة النظام المالي للدولة (تقرير ديوان المحاسبة الليبي ، 2021 : 256 ؛ وتقرير ديوان المحاسبة الليبي ، 2022 : 327).

الرقابة الداخلية" تبدو الأكثر بروزاً داخل السفارات رغم تفاوت الأرقام وحالات الصرف من سفارة لأخرى. وها هي حالة جديدة تقدمها السفارة الليبية في روما- إيطاليا حول ضعف الرقابة المالية الداخلية المفضي للفساد من خلال ظاهرة ارتفاع تكاليف علاج الموظفين وأسرههم بشكل ملحوظ. وبلغ إجمالي ما تم صرفه من بند العلاج قيمة 625.200 دينار ، في حين أن المخصص للبند هو 330000 دينار وبنسبة عالية تتجاوز المعدل الطبيعي في هذه الحالات حيث بلغت 52% (2014:247). إن ارتفاع تكاليف علاج الموظفين وأسرههم وهي إشارة واضحة " لغلبة المصالح الشخصية

جدول رقم 4- ارتفاع تكاليف علاج الموظفين وأسرههم بالسفارة الليبية في إيطاليا

إذن الصرف	القيمة بالدينار	بيان المصروف
2013-3/1	16.669	تكاليف إجراء عملية لأحد الموظفين
5/24	13.333	علاج أسنان لشخص واحد
7/26	14.833	علاج أحد الموظفين
11/65	15.162	مصروفات أدوية
12/6	41.500	إجراء عملية جراحية لأحد الموظفين
—	30.559	مصروفات علاج لموظفة وأبنائها

المصدر : دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة الليبي ، التقرير العام لسنة 2014م، ص. 247



بالسفارة بعملية الصرف بالتجاوز في
مصرفات الباب الثاني (النفقات
التشغيلية والتسييرية) دون وجود
تحويلات صادرة من وزارة المالية)
تقرير ديوان المحاسبة الليبي ، 2018:
(582).

وتقدم السفارة الليبية في
واشنطن بالولايات المتحدة الأمريكية
هي الأخرى نفس مشكلة ضعف الرقابة
الداخلية على المال العام الليبي في
العمل الخارجي ، فمقارنة المصروفات
الفعلية للأعوام 2017-2018م مع ما
تم تحويله يوضح قيام المسؤولين

**جدول رقم 5- التجاوز في مصروفات الباب الثاني بالسفارة الليبية في الولايات المتحدة
الأمريكية**

السنة	التحويلات	المصروفات	الفارق
2011	295.507	2.158.362	1.862.854 دولار
2013	2.924.350	4.126.004	2.016.653 دولار
2014	-	4.844.561	4.844.561 دولار
2015	7.365	2.599.720	2.592.355 دولار
2016	763.337	2.573.146	1.809.809 دولار
2017	56.826	2.294.255	1.725.629 دولار

المصدر : دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة الليبي ، التقرير العام لسنة 2018م، ص. 582

1-ارتفاع مؤشر الملاحقة القضائية
والأحكام الغيابية ضد الدولة الليبية في
الخارج .

2-تقاعس عدد من السفارات عن
موافاة إدارة الحسابات بوزارة المالية
بما يسمى "الخلاصة الشهرية لحساب
العملة الصعبة" .

3-المبالغة في إبرام قيم عقود العمالة
المحلية بالبلدان المضيقة .

4-ارتفاع تكاليف علاج الموظفين
وأسرهم .

ورغم الودائع الكبيرة بالملايين
(كما يوضح الجدول رقم 7) و التي بلغ
الإجمالي بها مبلغاً وقدره 113 مليون
و590 ألف دينار موزعاً على السفارات
الليبية ، نلاحظ أن هذه السفارات قد
عانت مجتمعة من المظاهر الآتية
"المجسدة لضعف الحصانة والمناعة
التنظيمية" بها :- (تقرير ديوان
المحاسبة الليبي ، 2016 : 438)

القومي الليبي ، كما تم إدخال عمالة محلية ضمن وظائف غير محددة بالمالك الوظيفي للعمالة المحلية (كما في الجدول رقم 8) (ديوان المحاسبة الليبي، 2020 : 403) . كما أظهرت آخر التقارير بأن سفارات الدولة الليبية تعاني "غياباً في التنظيم الداخلي" مثل خلو المندوبية الدائمة لليبيا في منظمة اليونسكو وكذلك السفارة الليبية في هولندا من أية تقسيمات أو توصيف للوظائف أو لوائح أو عوامل لوجود نظام رقابة داخلية فعال (تقرير ديوان المحاسبة الليبي، 2022 : 339) .

جدول رقم 6- مثال على استخدام وديعة الحقائق السياسية في غير الأغراض المخصصة لها
بالسفارة الليبية في الصين

المبلغ باليورو	البيان
76.507 يورو	شراء الحقائق الدبلوماسية
1.615 يورو	شراء عدد 2 مساحة ضوئية لوزارة الخارجية
5.680 يورو	صرف علاوة سفر ومبيت لرئيس وعضو لجنة الحقائق السياسية
2.254 يورو	الصرف على إقامة رئيس وعضو لجنة الحقائق السياسية
9.300 يورو	مصاريف شحن الحقائق

5-ضعف الإجراءات المالية بشكل عام (تسوية العهد – متابعة الصكوك- عدم التعزيز المستندي ..الخ).
6-استخدام "وديعة الحقائق السياسية" في غير الأغراض المخصصة لها كما في السفارة الليبية في بكين بالصين⁶ كما برزت ظواهر أخرى للتجاوزات في حفظ وصيانة المال العام الليبي وكذلك التجاوزات الإدارية الأخرى لدى العديد من السفارات الليبية في الخارج مثل "ظاهرة إدخال عمالة محلية" لدى البلدان المضيفة ضمن وظائف دبلوماسية قيادية مهمة تنطوي على معلومات مهمة للأمن

⁶ بلغ إجمالي قيمة الوديعة 235.105 ألف يورو –أي ما يعادل 400.00 ألف دينار ليبي



35000 يورو	تحويل مبلغ لتونس
130.357 يورو	إجمالي المبالغ المصروفة

المصدر : دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة الليبي ، التقرير العام لسنة 2020م ، ص. 403

جدول رقم 7- ودائع وزارة الخارجية لدى السفارات الليبية في بلدان مختلفة من العالم

اسم الدولة المضيفة للبعثة الليبية	قيمة الوديعة بالدينار الليبي	الغرض من الوديعة
كندا	7.000.000	شراء مقر للسفارة
تركيا - اسطنبول	6.000.000	شراء بيت القنصل
تركيا - أنقرة	4.000.000	شراء مقر للسفارة
تركيا - أنقرة	6.500.000	البناء والصيانة
مصر - القاهرة	3.500.000	بناء مقر للسفارة
مصر - القاهرة	3.900.000	بناء مقر للسفارة
ماليزيا	2.050.000	البناء والصيانة
الباكستان	4.000.000	بناء مقر السفارة وبيت السفير
السعودية	2.000.000	شراء مقر للسفارة
المجر	8.000.000	شراء مقر للسفارة
بلغاريا	8.000.000	شراء مقر للسفارة
المغرب - الدار البيضاء	2.840.000	شراء مقر للقنصلية
روسيا	28.000.000	شراء مقر للسفارة
مالطا	3.600.000	شراء بيت السفير
الصين	10.500.000	شراء مقر للسفارة
إيران	4.500.000	شراء مقر للسفارة
تشيكيا	8.000.000	شراء مقر للسفارة
اليابان	1.200.000	للصيانة
إجمالي الودائع	113.590 مليون دينار ليبي	

المصدر: دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة الليبي ، التقرير العام لسنة 2016 ، ص. 438

جدول رقم 8- أمثلة لبعض ممارسات تشغيل العمالة المحلية بالدول المضيفة بوظائف غير محددة بالملك

تسلسل	السفارة الليبية أو القنصلية في الدولة	الجنسية	نوع الوظيفة	الإجمالي السنوي وشهري
1. موظف	السفارة الليبية بالرباط - المغرب	مغربي	موظف بالقسم المالي	18.600 دولار
2. موظف	السفارة الليبية بكندا	كندي- عراقي	مستشار قانوني	64.750 دينار
3. موظف	السفارة الليبية بالقاهرة	مصري	موظف بالقسم المالي	2.904 دينار
4. موظف	السفارة الليبية بالأردن	أردني	محامي السفارة	18408 دينار

المصدر : دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة الليبي ، التقرير العام لسنة 2020 ، ص. 399

جدول رقم 9- أمثلة لبعض ممارسات تشغيل العمالة المحلية بالدول المضيفة بوظائف غير محددة بالملك-2

تسلسل	السفارة الليبية أو القنصلية في الدولة	الجنسية	نوع الوظيفة
1. موظف	السفارة الليبية في الجابون	مغربية	أمنية سر السفارة
2. موظف	السفارة الليبية في أنقرة بتركيا	تركية	أمنية سر مكتب السفير الليبي
3. موظف	السفارة الليبية في أنقرة بتركيا	تركية - عراقية	سكرتيرة وكاتبة القسم القنصلي
4. موظف	القنصلية الليبية بالإسكندرية	ليبية مقيمة - غير دبلوماسية بالملك	الأحوال المدنية

المصدر : دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة الليبي ، التقرير العام لسنة 2020 ، ص. 399

جدول رقم 10- آخر تحويلات مالية للميزانية التسييرية بالسفارة الليبية - الفاتيكان وفقاً لتقرير 2022م

البيان	المعتمد	المنصرف	الرصيد
الباب الأول	651.270	690.496	39.226 (عجز) 7
الباب الثاني	605.000	704.838	99.838 (عجز)
الإجمالي	1.256.270	1.395.334	139.064 (عجز)

المصدر : دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة الليبي ، التقرير العام لسنة 2022 ، ص. 324.

من خلال بعض المؤشرات المتعلقة
بالصرف المالي والإنفاق والعمل
الإداري في السفارات الليبية بالخارج
يمكن إدراج النتائج التالية :

1- "وجود ضعف شامل في نظام
الرقابة الداخلية للسفارات

الليبية" في الخارج يُجسّد أحد
الأسباب الرئيسية لضعف الأداء
المؤسسي الإداري والمالي بها.

2- "غياب أسس حضور نظم المناعة
والحصانة التنظيمية"، حيث تبين
المؤشرات "عدم وجود رؤى واضحة

⁷ يذكر تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2022م بأن سبب العجز يعود إلى "صرف مرتبات العاملين بعقود محلية".



6- غياب الضبط الواضح عبر "تعليمات الإصلاح والتطوير المؤسسي الحكومي" من الجهات العليا المسؤولة عن العمل الدبلوماسي الخارج والإشراف والرقابة على السفارات رغم صدور عدد 12 تقريراً رسمياً لديوان المحاسبة الليبي منذ عام 2011م .

القسم الخامس - إجابات
الأسئلة البحثية الأساسية وتقييم
الفرضية الأساسية :

1.5- إجابة الأسئلة الأساسية
والنتائج المنبثقة عنها:

سوف تمثل إجابات
الأسئلة الأساسية التي طرحتها
الورقة النتائج الأساسية للدراسة
والتي تفضي في نهاية البحث إلى
تقديم توصيات عامة تتعلق
بتقديم مقترحات وحلول التطوير
المؤسسي لإدارة سفارات الدولة
الليبية في الخارج لدى الجهات
التشريعية والسيادية والتنفيذية
بالدولة الليبية.

إجابة السؤال الأساسي الأول
للبحث:- ما الذي تفيد به النظرية
والممارسات الجيدة لما يجب أن

لتجميع العمليات" داخل المؤسسة
ضمن إطار مؤسسي قادرٍ على تحديد
المخاطر والتهديدات، حيث يدل
استمرار هذه المؤشرات السلبية في
إدارة السفارات على ضعف وتدني
القدرات المؤسسية وحتى غياب هذه
النظم عن الأداء الإداري والمؤسسي
لسفارات الدولة الليبية في الخارج .

3- عدم "الاهتمام بأسس الإدارة
الوظيفية المهمة والمنطقية" والتي تؤدي
لضبط الإنفاق العام وترشيده كإعداد
الهيكل التنظيمية وتصميم الملاكات
الوظيفية وتسكين الأفراد المناسبين في
وظائف تتناسب مع مؤهلاتهم .

4- تعترف تقارير ديوان المحاسبة الليبي
كوثائق حكومية رسمية "بوجود ظاهرة
الفساد في السفارات الليبية " في
الخارج كما ورد بشكل رسمي صريح في
تقرير الديوان لسنة 2014م.

5- تعاني السفارات الليبية في الخارج
من "غياب أدلة واضحة للإنفاق
الحكومي الرشيد" وبرامج تدريب
وتأهيل واضحة للقيادات في هذا
الشأن .



4- ضرورة توفر "نظرة قطاعية متخصصة فنية" قائمة على تخطيط و تنظيم السياسات العامة (عمل فني للملحقيات قائم على الكفاءة والفاعلية وإدراك لأهمية تحليل القطاعات الحكومية والقضايا العامة).

5- ضرورة وجود إنضباط مالي في النفقات المالية الحكومية للسفارات الليبية.

6- أهمية وجود تشريعات حديثة ومواكبة للاتفاقيات الدولية والممارسات الرشيدة لإدارة السفارات وتمتع بخصائص التشريعات والتدابير الأفضل Better Regulations.

7- تنمية الإحساس بالمسؤولية لدى الموظف القيادي الخارجي بتسهيل إجراءات المواطنين الليبيين أينما كانوا خصوصاً في ظل وجود نسبة مخصصة - بحسب النظم السارية) من أموال السفارات لمساعدة الليبيين في حالات الوفاة والمرض والكوارث وغيرها.

يتوفر في الإطار التشريعي والعمل التنظيمي والتنفيذي لسياسة إدارة السفارات الليبية في الخارج بما يكفل تعزيز نظم الحصانة التنظيمية ومنع الفساد الإداري بها ؟

من خلال مراقبة ما تفيد به النظرية الدبلوماسية ونتائج التحليل الكيفي السابقة ، يمكن إدراج النتائج التالية حول الممارسات الجيدة لإدارة السفارات وهي الآتي :-

1- ينبغي التفرقة بين ما هو "وظيفة سياسية" في السفارات وبين ما هو "وظيفة إدارية" تخصّ العمل المالي والإداري والمعاملات وعمل الملحقيات والقنصليات.

2- ضرورة تحديد "الاختصاصات والمهام" أمام "المؤهلات التي تقابلها" بدقة داخل السفارات والملحقيات والقنصليات الليبية.

3- ضرورة وجود أنظمة بيانات ومعلومات وتوثيق واضحة داخل أجهزة السفارات الليبية .



2- لم يكن هنالك وجود "للتقسيم الدبلوماسي الوظيفي السائد في العالم"، لذلك يجب تطوير تشريع جديد أو "تعديل القائم" بشكل متطور في وجود لائحة تنفيذية متسقة معه تضع التفصيلات والاختصاصات والمهام وتمهد لإقرار بيانات ونظم معلومات متكاملة بإدارة السفارات.

3- عدم انضباط "معايير الاختيار للسفراء وموظفي السلك الدبلوماسي والفنصلي ووظائف الملحقين" بشكل حاسم وفاصل في التشريعات الليبية (القوانين والقرارات واللوائح) وترك الباب مفتوحاً للتأثير الرسمي وغير الرسمي Formal & Informal Influence في اختيار موظفي السلك السياسي والدبلوماسي عبر التدخلات السياسية والمصلحية والمحابة ومحسوبية الأصدقاء من كافة مسؤولي السلطات في الدولة.

4- لم نلاحظ "إرفاق بيانات واضحة ومقنعة بترشيحات الملحقين الثقافيين والقطاعيين الآخرين"

إجابة السؤال الأساسي الثاني للبحث :- هل يقدم السياق التشريعي والهيكل في ليبيا وضوحاً في ضوابط الوظيفة والاختيارات لإدارة السفارات الليبية في الخارج ؟ وما هي مقترحات الحلول التشريعية والتنظيمية؟

من خلال مراقبة سياق الإطار التشريعي والتنظيمي المتعلق بعمل السفارات الليبية في الخارج يمكن إدراج النتائج التالية كإجابات واضحة للسؤال الأساسي الثاني:-

1- وجود "ظاهرة الجمود التشريعي" في القانون واللائحة ، والتي ينبغي وضع حد لها من خلال خضوعهما لآلية تقييم الأثر التنظيمي والمشاورات العامة Public Consultations من أجل تقييم مدى الحاجة لتجديد هذا التشريع وفي كافة القوانين والقرارات واللوائح المتعلقة بعمل سفارات الدولة الليبية في الخارج .



ملزمة ومتخصصة تعمل على نشر خطاب حكومي عاجل و فعال يستهدف " تقوية وتعزيز نظم الحصانة والمناعة التنظيمية و الرقابة الداخلية للسفارات الليبية في الخارج ، مع الحاجة لاستحداث "برامج تدريبية لأعلى القيادات في الدولة" لتقوية هذه النظم ، وقد يتأتى ذلك من مؤسسات تدريبية عليا مختصة بتطوير "الدبلومات المهنية وبرامج التأهيل المتخصصة" بين المعهد الوطني للإدارة والمعهد الدبلوماسي التابع لوزارة الخارجية الليبية وبعض المراكز الجامعية المؤهلة القادرة على توفير مناهج تدريبية مناسبة في التدريب والتطوير المؤسسي .

2- "عدم الانضباط والترشيد الإداري الوظيفي" والذي يتجسد في ضوابط مؤسسية مثل إعداد الهياكل التنظيمية وتصميم الملاكات الوظيفية وتسكين الأفراد المناسبين في وظائف تناسب مع مؤهلاتهم وهو ما يوجه إلى ضرورة الاهتمام بأسس "حوكمة الأداء

حتى يتم الابتعاد عن دواعي المحسوبية والمحاباة والمصالح ومنفعة الغير التي تهدف التشريعات الليبية النافذة لمنعها بتدابير واضحة منذ سنوات طويلة.

إجابة السؤال الأساسي الثالث

لليبحث:- ما الذي تفيد به المؤشرات المالية حول النفقات الحكومية والصرف والرقابة على المال العام بسفارات الدولة الليبية في ضوء تقارير ديوان المحاسبة الليبي؟ وما هي مقترحات الحلول التي تكفل تعزيز نظام الرقابة الداخلية ومنع الفساد بهذه السفارات ؟

تفيد أوجه القصور والضعف في الأداء المالي للسفارات الليبية بالنتائج التالية:-

1-وجود "ضعف واضح في أنظمة المناعة التنظيمية والرقابة الداخلية " من خلال المؤشرات الإدارية والمالية الواردة في محتوى تقارير ديوان المحاسبة الليبي ، بما يستوجب ضرورة إنشاء " لجنة عليا



السفارات الليبية في ضوء الواقع
التشريعي والتنفيذي والمالي
لسياسة إدارة سفارات الدولة
الليبية بالخارج؟

تتجسد الإجابة في النتائج التالية
من خلال البيانات الواردة سابقاً في
القسم الثالث من هذا البحث:

1- ضرورة "التحديد الدقيق للنظام
المعلوماتي للسفارات الليبية" من
حيث عدد موظفيها السياسيين
والإداريين ومعهم المتخصصون في
الملحقيات عبر نظام ميكنة
إلكتروني شفاف.

2- التدريب على الحاجة لتحديد
"التعاون الخارجي الدقيق في
مجالات السياسات العامة (صحة
-تعليم- إعلام- تعاون علمي-
تعاون رياضي- اقتصادي ..الخ)"
حيث يجب أن تبني الحاجة على
تخطيط مبني على "احتياج دولة
السفارة الفعلي" لكي يتسنى
التحديد الدقيق لعمل الملحقيات
المتخصصة تحت مظلة تشريع
متطور.

الوظيفي" المهمة لهذا الانضباط ،
وقد يلعب المعهد الوطني للإدارة
ووزارة الخدمة المدنية وبعض
المراكز البحثية الجامعية أدواراً
مهمة في هذا الصدد .

3- غياب أدلة وقواعد واضحة
"للإنفاق الحكومي الرشيد" وبرامج
تدريب وتأهيل واضحة للقيادات في
هذا الشأن.

4- توضيح مؤشرات البحث "عدم
التدقيق في اختيار وترشيح
المراقبين الماليين" وفق برامج
تدريبية مصممة بعناية ، ونقترح
الاستعانة بالبرنامج التدريبي
الموسع الذي عقدته جامعة بنغازي
مع وزارة المالية سابقاً بعنوان "
دبلوم المراقبين الماليين المهني" بواقع
ثلاثة أشهر من التدريب المتخصص
الدقيق على المسؤولية الكبيرة
للوظيفية و الانضباط المالي وفهم
إدارة النظام المالي للدولة ونظمه
السارية .

إجابة السؤال الأساسي الرابع:-
ما هي حلول ومقترحات إصلاح
وتطوير نظم معلومات وبيانات



مظاهر عدم الإدارة الجيدة لهذه السفارات وظهور مؤشرات مالية وإدارية سلبية ومظاهر الفساد في العمل الدبلوماسي والقنصلي".

بالتالي - ومن خلال البيانات والمعطيات الواردة في هذا البحث - ، فقد وجدنا نتيجتين أساسيتين في تقييم الفرضية أولهما

1-الرفض الجزئي لهذه الفرضية " حيث أن القانون رقم 2 لسنة 2001م ولائحته "يحتويان على عددٍ من الضوابط والإجراءات" تتعلق باختيارات القائمين على إدارة السفارات الليبية بالخارج ، لكن ورود نصوص تفتح الباب واسعاً أمام "الاختيارات الموجهة من مصادر سياسية رسمية ومصادر غير رسمية " هو ما جعل هذا التشريع يفتقد الفاعلية والتواصل بكفاءة مع الواقع التنفيذي لإدارة السفارات الليبية وجعل العمل غير متخصص وغير منظم ومنضبط. أما النتيجة الثانية من تقييم الفرضية فهي :

3-ضرورة وجود "منظومة إلكترونية تحدد احتياج السفارات للموظفين المتواجدين بالملحقيات بدقة".

2.5-تقييم الفرضية الأساسية للبحث والنتيجة المنبثقة عنها:

انطلق هذا البحث من فرضيةٍ كُفِيَّةٍ خضع اختبارها لتحليل وثائق تقارير ديوان المحاسبة الليبي للفترة 2012-2022م مضافاً إلى تشريعات وتدابير قطاع الخارجية الليبية ، ومفاد هذه الفرضية أن : "عدم الإدراك لأهمية نظم الحصانة التنظيمية وأهمية تعزيز نظام الرقابة الداخلية بها مصحوباً بعدم وضوح رؤية ضوابط الاختيار والتوظيف في سياسة إدارة السفارات الليبية بالخارج ضمن التشريع الحاكم لهذه السياسة (القانون رقم 2 لسنة 2001م بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي في ليبيا ولائحته التنفيذية والتشريعات ذات الصلة) ، - كل ذلك- قد أفضى إلى



"بضبط معايير اختيار السفراء"
وموظفي السلك الدبلوماسي
والقنصلي ووظائف الملحقيات بناء
على توفر تشريعات وتدابير جيدة
وعدم ترك الباب مفتوحاً للتأثير
الرسمي وغير الرسمي & Informal
Formal Influence مع ضرورة
إيقاف -أو الحدّ الشديد- من أية
اختيارات ناجمة عن التأثير
السياسي الرسمي وغير الرسمي
سواء من سلطات المجلس الرئاسي
أو السلطة التشريعية أو التنفيذية
أو مصادر التأثير غير الرسمي لأنها
تؤدي في أغلب الحالات لاختيار
عناصر غير كفؤة في المجال
الدبلوماسي لإدارة السفارات
الليبية ، وأن تكون عمليات
الاختيار شفافة وواضحة عبر
إفصاح واختبارات وسير ذاتية
متميزة ونمط عادل للمنافسة يفرز
الأقدر والأكثر كفاءة والأجدر
بالوظيفة ، لذلك يجب أن يتأسس
التقييم على "اختبارات القدرات
المتميزة" ، أو الخضوع لبرامج
تدريب خاصة بإدارة السفارات وإذا

2- القبول الجزئي للفرضية
الكيفية حيث أن " التدخلات
السياسية الرسمية وغير الرسمية
قد أفضت لوجود قيادات غير
مدركة لأهمية نظم الحصانة
والمناعة التنظيمية وأهمية تعزيز
نظام الرقابة الداخلية بالسفارات"
مما أدى لظهور وتفشي كافة
المظاهر السلبية الإدارية والمالية
التي أوضحتها مؤشرات التقييم في
البحث وعدم كبح جماح التجاوزات
المالية والإدارية ومظاهر الفساد
التي يُقر بوجودها تقرير ديوان
المحاسبة الليبي نفسه بنصوصٍ
صریحة.

3.5- التوصيات:

في ضوء النتائج الأولية
السابقة المتولدة عن الأقسام
وإجابات الأسئلة الأساسية الأربعة
وتقييم الفرضية يمكن تحديد أهم
التوصيات المنبثقة عن النتائج
الأساسية سابقة الذكر للبحث
كالاتي :-

1- وفقاً لنتائج تقييم الفرضية
سابقة الذكر، يوصي البحث



أن يكون البرنامج مشتركاً بين المعهد الوطني للإدارة والمعهد الدبلوماسي بوزارة الخارجية ومركز الإدارة العامة والتطوير المؤسسي بجامعة بنغازي ولجنة الشؤون الخارجية بمجلس النواب الليبي.

3- وفقاً لنتائج القسم الثالث من البحث ، يوصي البحث بضرورة "البناء الجيد المُحكم للنظام المعلوماتي للسفارات الليبية" من حيث عددها موظفيها السياسيين والإداريين ، وكذلك المتخصصون في الملحقيات وأن يكون هذا البناء معززاً بنظام ميكنة رقمي وإلكتروني شفاف ومنضبط وبتحديث مستمر.

4- وفقاً لنتائج القسم الرابع من البحث ، نوصي بأهمية اتباع آليات التدقيق في "اختيار وترشيح المراقبين الماليين وفق برامج تدريبية" مصممة لتطوير الانضباط المالي وفهم إدارة النظام المالي للدولة ونظمه السارية.

5- "العمل على بناء تشريع متطور ومعزز بلائحة تنفيذية تتسق معه

كانت هنالك اختيارات لشخصيات سياسية قادرة على رأس السفارات ، فيجب أن تكون واضحة الأسباب ومقنعة للدولة والمجتمع وملحقة بكادرٍ فني متخصص حسب الضوابط سابقة الذكر.

2- في ضوء نتائج أقسام البحث مجتمعة ، يقترح الباحث ضرورة تقديم "برنامج وطني للإصلاح المؤسسي لإدارة السفارات الليبية" في الخارج يقدم لوزارة الخارجية بالحكومة و للجنة الشؤون الخارجية بمجلس النواب الليبي والمجلس الرئاسي الليبي (أو الإطار المؤسسي الذي سيخلفه) يركز على ما يلي:- أ- تطوير التشريع القائم من خلال إخضاعه لتقييم الأثر التنظيمي Regulatory Impact Assessment ، ب- تكوين برنامج تدريبي شامل لتقوية ضعف أنظمة الرقابة الداخلية والمناعة التنظيمية بالسفارات الليبية ، ج- إصدار أدلة الإدارة وتصميم الهياكل التنظيمية والملاكات الوظيفية ، ونقترح في هذا الصدد



والمصالح ومنفعة الغير التي تنصُّ
التشريعات النافذة بوضوح على
الحدّ منها ومنعها.

8- "تصميم برنامج تدريبي توعوي
هادف يفضي لاكتساب فهم
المسؤولية لدى الموظف القيادي
الخارجي" للتعامل مع أزمات
وظروف رعايا الدولة الليبية على
الوجه الصحيح .

قائمة المراجع

أولاً- قائمة المصادر الأولية :

- أ- تقارير ووثائق رسمية حكومية
- الجماهيرية الليبية ، اللجنة
الشعبية العامة للاتصال الخارجي
والتعاون الدولي (2006) ، تقرير
عن نشاط اللجنة الشعبية
العامة للاتصال الخارجي
والتعاون الدولي (وزارة الخارجية
والتعاون الدولي حالياً) للعام
1374 و.ر. ، بدون بيانات أخرى .
- دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة
الليبي ، التقرير العام لسنة
2012م.

بحيث يتضمن وجود التقسيم
الوظيفي السائد في العالم "والذي
يرتكز على التفريق بين عضو
السلك السياسي وموظف السلك ؛
فالأول مهمته دبلوماسية سياسية ،
أما الثاني فمهمته وظيفية إدارية ،
كما يجب أن تتضمن اللائحة
التفصيلية التفاصيل المتعلقة
بتحديد الاختصاصات والمهام
والخطوط الفاصلة بين الوظائف
سابقة الذكر .

- 6- "تدريب الموظفين على فهم
وتخطيط مجالات السياسات
العامة المتبادلة بين دولة السفارة
والدولة المضيفة" خارجياً (صحة
-تعليم- إعلام - تعاون علمي-
تعاون رياضي- اقتصادي ، عمل
..الخ) بحيث تبنى السياسات
العامة المتبادلة على تخطيط سليم
مبني على احتياج دولة السفارة
والأجهزة المتخصصة الملحقة بها .
- 7- "إرفاق أسباب واضحة ومقنعة
بترشيحات الملحقين في القطاعات
المختلفة" حتى يتم الابتعاد عن
دواعي المحسوبية والمحابة



- دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة
الليبي ، التقرير العام لسنة
2022م.

ب- تشريعات العمل الدبلوماسي
والقنصلي لإدارة السفارات
الليبية بالخارج :

-الجمهورية الليبية (مسمى دولة
ليبيا السابق) ، مؤتمر الشعب
العام ، قانون رقم 2 لسنة 2001م
بشأن تنظيم العمل السياسي
والقنصلي .

-الجمهورية الليبية (مسمى دولة
ليبيا السابق) ، مؤتمر الشعب
العام ، قرار أمانة مؤتمر الشعب
العام رقم 144 لسنة 2001م
بشأن إصدار اللائحة التنفيذية
للقانون رقم 2 لسنة 2001م
بشأن تنظيم العمل السياسي
والقنصلي .

- المجلس الوطني الانتقالي لدولة
ليبيا ، قانون رقم 21 لسنة
2012م بشأن تنظيم العمل
الدبلوماسي والقنصلي .

- دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة
الليبي وهيئة الرقابة الإدارية،
التقرير العام لسنة 2013م.

- دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة
الليبي ، التقرير العام لسنة
2014م.

-- دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة
الليبي ، التقرير العام لسنة
2015م.

- دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة
الليبي ، التقرير العام لسنة
2016م.

- دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة
الليبي ، التقرير العام لسنة
2018م.

- دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة
الليبي ، التقرير العام لسنة
2019م.

- دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة
الليبي ، التقرير العام لسنة
2020م.

- دولة ليبيا ، ديوان المحاسبة
الليبي ، التقرير العام لسنة
2021م.



: دار النهضة العربية للطبع

والنشر والتوزيع والإعلان).

- خشيم ، مصطفى عبد الله

(1995)، "موسوعة علم السياسة

: مصطلحات مختارة"، (طرابلس

: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع

والإعلان).

-زهرة، عطا محمد صالح ، "أصول

العمل الدبلوماسي والقنصلي"،

(بنغازي ، مركز بحوث العلوم

الاقتصادية ، الهيئة القومية

للبحث العلمي ، 1994).

-منظمة التعاون الاقتصادي

والتنمية - OECD (2019) ،

"الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر

من أجل النزاهة العامة في منطقة

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

"، استعراض الحوكمة العامة

لمنظمة التعاون الاقتصادي

والتنمية.

2- المجالات :

- حسن ، فاطمة محمد مهدي

(2022) ، "نظم المناعة التنظيمية

وقدرتها التأثيرية على تحسين جودة

القرارات التنظيمية الاستثنائية

- المجلس الوطني الانتقالي لدولة

ليبيا ، قانون رقم 57 لسنة

2012م بتعديل القانون رقم 2

لسنة 2001م بشأن تنظيم العمل

السياسي والقنصلي.

ثانياً- قائمة المصادر الثانوية:

أ- المراجع باللغة العربية

1- الكتب

-البرناوي ، سالم حسين (2000) ،

"السياسة الخارجية الليبية :

دراسة نظرية تطبيقية في المفاهيم

والأهداف والعوامل والوسائل

1977- 1997م" ، (بنغازي :

منشورات مركز بحوث العلوم

الاقتصادية).

-الشامي ، علي حسين (2007) ،

الدبلوماسية : نشأتها وتطورها

وقواعدها ونظام الحصانات

والامتيازات الدبلوماسية ، (عمان

: دار الثقافة للنشر والتوزيع ،

الطبعة الثالثة).

- العبري ، سعيد بن سلمان

(1996) ، "العلاقات الدبلوماسية

بين النظرية والتطبيق" ، (القاهرة



الخارجية بمجلس النواب الليبي
ومركز الإدارة العامة والتطوير
المؤسسي بجامعة بنغازي، نوفمبر
2023م.

ب- المراجع باللغة الإنجليزية :

-Berridge, C.R & James, Alan

(2003), **a Dictionary of Diplomacy**,
Second Edition Palgrave Macmillan,
London.

-Bjola, Corneliu, and Kornprobst,
Markus (2018), **Understanding
International Diplomacy: Theory,
Practice and Ethics**, Second
Edition, Routledge, Taylor &
Francis Group, London & New
York.

-Bowen, Glenn A.,(2009),
'Document Analysis as a Qualitative
Research Method', **Qualitative
Research Journal**, Vol. 9, No.2, pp.
27-40.

-Constantinou, Costas M., Kerr,
Pauline, and Sharp Paul (2016), **the
SAGE Handbook of Diplomacy**,
Sage Publications, London.

-Gerring, John (2004), 'What Is a
Case Study and What Is It Good for?'
, **American Political Science
Review**, Vol. 98, No.2, May, pp.
341-354.

- Simmons, Omari Scott (2013),
'The Corporate Immune System:
Governance from the Inside Out',
**University of Illinois Law
Review**, Vol-2013 (3), pp. 1131-
1170

أنشاء جائزة كوفيد-19 وما بعد
الجائحة والرجوع إلى الوضع
الطبيعي الجديد" ، المجلة العلمية
للدراستات والبحوث المالية
والإدارية ، المجلد الرابع عشر ،
العدد الثاني.

3- ندوات ومؤتمرات وورش عمل :

-شعيب ، عبد العظيم عبد الحميد
(2023) ، ورقة حول مسار
التطوير المؤسسي والقانوني
بغرض تعديل وتطوير قانون ينظم
عمل وزارة الخارجية والتعاون
الدولي وإدارة السفارات والبعثات
الليبية في الخارج ، ورقة عمل
ضمن لقاء بين مكتب البحوث
والسياسات البرلمانية بمجلس
النواب الليبي لمتابعة توصيات ندوة
الواقع المؤسسي للسفارات الليبية
في الخارج في ضوء تقارير الأجهزة
الرقابية الليبية : نحو رؤى واضحة
للتحسين المؤسسي بتنظيم
مشترك بين لجنة الشؤون