



مجلة العلوم القانونية - كلية القانون - جامعة المرقب (الخمس-ليبيا)

المجلد الحادي عشر - العدد الثاني - (ديسمبر 2023م)



واقع السياسة المالية ودورها في الحد من الفساد المالي في ليبيا

THE REALITY OF FISCAL POLICY AND ITS ROLE IN REDUCING FINANCIAL CORRUPTION IN LIBYA

أ. عبد القادر علي سالم أبوغفة

Abdelkader Ali Abugoffa

محاضر بقسم القانون العام

كلية القانون - جامعة المرقب - الخمس (ليبيا)

E-mail: aaabugoffa @ elmergib.edu.ly

تاريخ التقديم 13 نوفمبر 2023م	تاريخ القبول 29 نوفمبر 2023م	تاريخ النشر 29 نوفمبر 2023م
-------------------------------	------------------------------	-----------------------------

الملخص

يسعى البحث إلى توضيح دور وأهمية ادوات السياسة المالية في الحد من الفساد المالي المستشري في ليبيا، فبواسطة السياسة المالية تدير الدولة نفقاتها وإيراداتها عن طريق الموازنة العامة، وذلك لإحداث آثار مرغوبة، ولتجنب الآثار غير المرغوبة على الدخل، والإنتاج، والتوظيف، وأي خلل في عملها سيؤدي إلى زيادة انتشار الفساد المالي، والمتمثل في الانحرافات المالية، ومخالفة ضوابط الرقابة المالية.

نتيجة للخلل الهيكلي في الاقتصاد الليبي واعتماده شبه المطلق على مصدر وحيد للدخل، وضعف الحصيلة الضريبية لعدم فاعلية النظام الضريبي، وغياب الدور الحقيقي الذي تلعبه الموازنة العامة في ضبط الإنفاق العام والإيراد العام، لذلك لم تساهم السياسة المالية المتبعة حالياً إلى إيجاد حلول لمكافحة الفساد المالي.

لزيادة فاعلية السياسة المالية يجب ترشيد الإنفاق العام، وإعادة النظر في سياسة الدعم المتبعة حالياً، وكذلك إعادة تصميم السياسة الضريبية لمراعاة أهداف الضريبة الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، التي تسهم في إعادة توزيع الدخل بين المواطنين.

الكلمات المفتاحية: السياسة المالية - الفساد المالي في ليبيا - الفساد في الإنفاق العام - الفساد في الجباية الضريبية.

Abstract:

The research seeks to clarify the role and importance of fiscal policy tools in reducing the rampant financial corruption in Libya. Through fiscal policy, the state manages its expenditures and revenues through the general budget, in order to create desirable effects and to avoid undesirable effects on income, production, employment, and any defect in its work. It will lead to an increase in the spread of financial corruption, which is represented in financial deviations and violation of financial control controls and instructions.

As a result of the structural imbalance in the Libyan economy and its almost absolute dependence on a single source of income, the weak tax revenues due to the ineffectiveness of the tax system, and the absence of a real role played by the general budget in controlling public spending and public revenue, therefore the financial policy currently followed has not contributed to finding solutions to combat financial corruption.

To increase the effectiveness of fiscal policy, public spending must be rationalized, the currently followed support policy must be reconsidered, and tax policy must be redesigned to take into account the economic, social, and political objectives of taxation, which contribute to the redistribution of incomes among citizens.

Keywords: Financial corruption in libya - fiscal policy - Corruption in public spending - Corruption in tax collection.

مقدمة:

تعد السياسة المالية من أهم العوامل المؤثرة على الأداء الاقتصادي للمجتمع باعتبارها تنطوي على رصيد من الإجراءات والأساليب التي تتبعها الحكومات تجاه بعض القضايا ذات الطابع المالي، وذلك من خلال انعكاس نتائج تنفيذ هذه السياسة على كل من: نمط تخصيص الموارد، وتوزيع الدخل، ومستوى التشغيل، والمستوى العام للأسعار إلى غير ذلك من المتغيرات التي تؤثر بالتبعية على النمو الاقتصادي وتراجع معدلات التنمية الاقتصادية لهذا المجتمع في الحاضر والمستقبل.

ولا جدل أن ظاهرة الفساد ممتدة لا تحدها حدود ولا تمنعها فواصل، فقد ارتبطت هذه الظاهرة في وجودها بالتواجد الإنساني أينما كان، وهي ظاهرة قديمة قدم الوجود البشري على ظهر الأرض،

ولكنها استفحلت في الآونة الأخيرة، وقد ازداد انتشار هذه الظاهرة حتى أصبحت من أخطر المشاكل التي يعاني منها المجتمع الليبي منذ سنوات طويلة، مما كان له أثر سلبي على كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومما يزيد الأمر سوءاً نمو فرص ممارسة الفساد في ليبيا أثناء المراحل الانتقالية لوجود بيئة خصبة لأصحاب السلطة في الكسب المالي غير المشروع، مستغلين تردي أوضاع الأجهزة الأمنية والرقابية، والأنظمة التي تكافح الفساد، فنتج عنه فساد الذمم وانتشار الرشوة، وكثرة حالات الاحتيال على القانون. كل ذلك أدى إلى تأخر ترتيب ليبيا في منظمة الشفافية الدولية، فقد احتل مؤشر إدراك الفساد لليبيا في سنة 2022م المركز 171 من أصل 180 دولة، وتحصلت على 17 نقطة من أصل 100 نقطة⁽¹⁾.

أهمية البحث:

لقد اكتسبت السياسة المالية دوراً مهماً، وأصبحت أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية في توجيه المسار الاقتصادي، ومعالجة ما يتعرض له من أزمات اقتصادية، ولكن السياسة المالية المتبعة حالياً تعاني العديد من المشاكل، منها: عدم ترشيد الانفاق العام، وضعف في جباية الإيرادات العامة وخاصة الضرائب، وقلة كفاءة تنفيذ الميزانية العامة، ولهذا تظهر أهمية البحث في محاولة تحديد عوامل ومسببات ضعف السياسة المالية، والمساهمة في صياغة تصور ناجح يساهم في الحد من الفساد المالي وتوفير أكبر قدر من الشفافية.

إشكالية البحث:

تتمحور الإشكالية حول مدى كفاءة السياسة المالية التي تتبعها الدولة الليبية في مكافحة الفساد المالي؟ وهل تلك السياسة كفيلة بالحد من ظاهرة انتشار الفساد المالي؟ وهل أدوات السياسة المالية تعمل بشكل جيد يؤهلها للمساهمة في مكافحة الفساد المالي؟

تساؤلات البحث:

- ما واقع السياسة المالية المتبعة في ليبيا؟
- ما مظاهر الفساد المالي في الدولة الليبية؟
- ما الوسائل التي من شأنها الحد من الفساد المالي؟

(1) انظر: موقع منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد لعام 2022م، تاريخ الزيارة 2023/10/15م

<https://www.transparency.org/en/countries/libya>

أهداف البحث:

- يهدف الباحث من وراء خوض غمار هذا الموضوع إلى تحقيق بعض الغايات تتجسد في الآتي:
- التعرف على أوجه الفساد المالي في الدولة الليبية نتيجة ضعف السياسة المالية المتبعة.
 - معرفة أهم الأسباب التي أدت إلى وجود الفساد المالي نتيجة ضعف السياسة المالية للدولة.
 - اقتراح جملة من التوصيات التي من شأنها مكافحة أو التقليل من الفساد المالي في ليبيا.

منهج البحث:

من أجل الوصول إلى الهدف المنشود اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي بغية الإلمام بجوانب الموضوع من خلال شرح طبيعة العلاقة بين انتشار الفساد المالي والاختلالات في تنفيذ السياسة المالية.

خطة البحث:

تقتضي معالجة هذا الموضوع تقسيمه إلى مبحثين وكل مبحث إلى أربعة مطالب، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: مدخل حول السياسة المالية والفساد المالي.

المطلب الأول: مفهوم السياسة المالية.

المطلب الثاني: التحديات أمام السياسة المالية.

المطلب الثالث: مفهوم الفساد المالي.

المطلب الرابع: أسباب الفساد المالي وآثره على السياسة المالية.

المبحث الثاني: الفساد المالي في أدوات السياسة المالية وآليات مكافحته.

المطلب الأول: مظاهر الفساد في الإنفاق العام.

المطلب الثاني: مظاهر الفساد في النظام الضريبي.

المطلب الثالث: مظاهر الفساد المصاحبة لاعداد وتنفيذ الموازنة العامة.

المطلب الرابع: المتطلبات اللازمة للسياسة المالية لمكافحة الفساد المالي.

النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

مدخل حول السياسة المالية والفساد المالي

تعد العلاقة بين السياسة المالية والفساد المالي من المواضيع الهامة والحيوية من خلال تحليل الأثر المترتب عن تلك العلاقة، ولذا سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم السياسة المالية والتحديات التي تواجهها، وكذلك مفهوم الفساد المالي وأسبابه وآثاره، وذلك في أربعة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول

مفهوم السياسة المالية

تعتبر السياسة المالية من أهم السياسات الاقتصادية التي تنتهجها الدولة لتحقيق مختلف الأهداف السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، وذلك من أجل تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي، وهو ما سيتم بيانه من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول

ماهية السياسة المالية وأهدافها

تزايد الاهتمام بالسياسة المالية في الوقت الحاضر، نظراً لتزايد العجز في الموازنة العامة لمعظم دول العالم، حتى أصبحت من أقوى السياسات الاقتصادية وأشدها تأثيراً على التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال مساهمتها في تقليص الفوارق في الدخل، وتوفير فرص العمل، وزيادة القوة الشرائية لأفراد المجتمع، ونمو الناتج القومي، كما تساعد السياسة المالية على إرساء مبادئ العدالة الاجتماعية، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي⁽¹⁾، وهو ما سنوضحه من خلال التالي:

أولاً – التعريف بالسياسة المالية:

السياسة المالية مرآة عاكسة لدور الدولة في الأنشطة الاقتصادية عبر التاريخ، ويمكن القول بأن السياسة المالية هي التي بفضلها تستعمل الحكومة برامج نفقاتها وإيراداتها العامة، والتي تنتظم في الموازنة العامة لإحداث آثار مرغوبة، وتتجنب الآثار غير المرغوبة على الدخل والإنتاج والتوظيف،

1 – محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2010، ص 34.

بحيث تعمل على تنمية واستقرار الاقتصاد ومعالجة مشاكله ومواجهة كافة الظروف المتغيرة على اقتصاديات الدولة⁽¹⁾.

كما تُعرّف السياسة المالية على أنها برنامج لما تُخطّطه وتنفّذه الدولة عن عمد، مستخدمة فيه مصادرها الإيرادية وبرامجها الإنفاقية لإحداث آثار مرغوبة، وتجنب آثار غير مرغوبة على كافة النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، سعياً لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والسياسية⁽²⁾.

ومن خلال التعاريف السابقة، نصل إلى أن السياسة المالية هي تلك الإجراءات والقرارات التي تتخذها الدولة، بغرض احداث اثر على متغيرات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، مستعملة في ذلك كل من الضرائب ومجالات الانفاق الحكومي للوصول إلى اهداف معينة.

ثانياً – أهداف السياسة المالية:

تهدف السياسة المالية في الفكر المعاصر إلى تحقيق أمور من أبرزها⁽³⁾:

1 – تحقيق الاستقرار الاقتصادي: يقصد بالاستقرار الاقتصادي هو تحقيق التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة، وتفاذي التغيرات الكبيرة في المستوى العام للأسعار مع الاحتفاظ بمعدل نمو حقيقي مناسب في الناتج القومي .

2 – تخصيص الموارد: هو الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية والوصول إلى مستوى التوظيف التام، فتوزيع الموارد – رأس المال، والموارد الطبيعية والموارد البشرية، العمل والتنظيم – بين الأغراض أو الحاجات المختلفة، بغرض تحقيق أعلى مستوى ممكن من الرفاهية لأفراد المجتمع.

3 – العمل على إعادة توزيع الدخل بشكل عادل وتحقيق رفاهية المجتمع: يتحدد توزيع الدخل في كل مجتمع بالشكل السائد لملكية وسائل الإنتاج، وتدخل الحكومة ينصب في اتجاه التوزيع العادل للثروة بين مختلف أفرادها.

الفرع الثاني

أدوات السياسة المالية وآلية عملها

تحضى السياسة المالية بمكانة مهمة بين السياسات الاقتصادية الكلية، إذ تمثل أداة رئيسة يمكن للحكومة استغلالها في توجيه مسار النشاط الاقتصادي، ومعالجة ما يتعرض له من هزات وأزمات، وذلك

1 – السيد عطية عبدالواحد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص20.

2 – فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث، الطبعة الأولى، عمان، 2008م، ص 335.

3 – باسم عبدالله حسن، الآثار النقدية للسياسة المالية في العراق، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 2018م، ص19.

بفضل أدواتها وبما يؤهلها من تحقيق معدلات توظيف مرغوبة واستقرار نسبي في الأسعار في إطار سعيها لاستحداث النمو، وإعادة توزيع الدخل بشكل عادل، وهو ما سيتم بيانه من خلال التالي:

أولاً- أدوات السياسة المالية:

تستطيع الحكومة التأثير على الاقتصاد وإدارته باستخدام أدوات السياسة المالية من ضمن السياسات الاقتصادية العامة، وأدوات السياسة المالية مثل: توزيع الإنفاق العام، وتوزيع الضرائب، وطريقة التعامل مع الدين العام، وفيما يلي نستعرض أهم هذه الأدوات:

1- الإنفاق العام: تقوم الدولة بالإنفاق لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، ويشمل الإنفاق العام الرواتب والأجور في القطاع العام، وكذلك الإنفاق على المشاريع التنموية والإنفاق على البنى الأساسية مثل الطرق والجسور والمياه والكهرباء، ... إلخ.

الإنفاق العام هو مبلغ نقدي يقوم بتنفيذه شخص عام بهدف تحقيق مصلحة عامة⁽¹⁾، ويعتبر حجم الإنفاق العام وكيفية توزيعه على النشاطات المختلفة داخل الدولة له تأثيره على تلك النشاطات، والتأثير على نشاط معين سوف يؤثر بالتبعية على الأنشطة الأخرى المرتبطة به. كما أن الإنفاق العام يستمر حتى في حال حدوث عجز في الموازنة العامة، حيث تقوم الحكومة بتغطية العجز من خلال اقتراضها من المؤسسات المالية الداخلية كالمصارف التجارية والمصرف المركزي.

2 - الضرائب: تشمل الضرائب بجميع أنواعها، ضرائب مباشرة مثل: ضريبة الدخل، وضريبة رأس المال، والضرائب غير المباشرة مثل: ضريبة الاستهلاك، بحيث إن الدولة عندما تفرض ضريبة أو رسم معين يكون ذلك لتحقيق هدف معين يخدم السياسة الاقتصادية للدولة، وكذلك تؤثر الضرائب على حجم النشاط الاقتصادي بالزيادة أو النقصان حسب الحالة القائمة في الاقتصاد الوطني للدولة.

3 - الدين العام: يعتبر تحديد حجم الدين العام ومقدار نموه، وكيفية الحصول عليه، وكيفية استغلاله ذا أهمية بالغة من ناحية السياسة المالية للحكومة، فهو يؤثر على الأنشطة الاقتصادية في الدولة.

ثانياً- آلية عمل السياسة المالية:

تتجلى آليات عمل السياسة المالية في حالة الكساد أو التضخم⁽²⁾:

1 - باسم عبدالله حسن، الأثار النقدية للسياسة المالية في العراق، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 2018م، ص19.

2 - أحمد حسين الرفاعي و خالد واصف الوزني، مبادئ الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2002م، ص 327.

في حالة الكساد: حيث يكون العرض الكلي أكبر من الطلب الكلي، وبالتالي هناك عجز في بيع السلع، وعدم وجود فرص عمل كافية، ووجود معدل مرتفع للبطالة، وفي هذه الحالة فإن الاقتصاد يمر بمرحلة تباطؤ في معدلات النمو، ولانتشار الاقتصاد من هذا الوضع تطبق الحكومة السياسة المالية التوسعية وذلك من خلال زيادة مستوى الإنفاق العام، والمشتريات الحكومية من السلع والخدمات، والذي يؤدي إلى زيادة الدخل وزيادة طلبهم على الاستهلاك، مما يحفز الشركات على زيادة إنتاجها، وتوفير فرص عمل للأيدي العاملة، مما يؤدي إلى علاج مشكلة البطالة والكساد ودفع عملية التنمية إلى الأمام. كما قد تلجأ الحكومة إلى تخفيض الضرائب بدلاً من زيادة الإنفاق العام، أو منح إعفاءات ضريبية مما يؤدي إلى زيادة الدخل المتاح وزيادة الدخل المخصص للإنفاق الاستهلاكي والادخار، مما يحفز الطلب الفعال. وقد تستخدم الحكومة الحالتين لدفع عجلة الاقتصاد للخروج به من حالة الكساد بقوة أكبر⁽¹⁾.

أما في حالة التضخم، والمتمثل في ارتفاع متواصل في المستوى العام للأسعار، تعمل السياسة المالية على محاولة تخفيض مستوى الطلب وخفض القدرة الشرائية، وذلك عن طريق اتباع سياسة مالية انكماشية والتي تعتمد على تخفيض مستوى الإنفاق العام، والذي يؤدي إلى نقص الطلب الكلي، وكبح الارتفاع في مستوى الأسعار، أو رفع نسبة الضرائب مما يؤدي إلى تخفيض الدخل المتاح، وبالتالي تخفيض الطلب الكلي، أو المزج بين الحالتين أي تخفيض مستوى الإنفاق العام، وزيادة الضرائب.

المطلب الثاني

المعوقات التي تواجه عمل السياسة المالية

في ظل تدهور الإيرادات العامة فإن أخطاراً حقيقية تهدد استقرار الأوضاع المالية العامة، ويتمثل ذلك في تزايد أرقام العجز نتيجة ارتفاع حجم الدعم والحاجة الملحة لاستمرار الإنفاق العام، والتردد والضبابية في إصلاح سياسة الدعم، الأمر الذي يعكس غياب أي استراتيجية واضحة ومحددة لإصلاح المالية العامة، وفيما يلي نستعرض أهم هذه المعوقات:

الفرع الأول

معوقات خاصة بطبيعة الوضع السياسي والاقتصادي للدولة

لا يمكن التغاضي عن التداعيات السلبية للوضع السياسي والوضع الأمني المتدهور الذي عاشته الدولة مؤخراً، فقد أصبح الاقتصاد غير مستقر تقلص فيه دور الدولة في النشاط الاقتصادي نتيجة الوضع

1 — أحمد الأشقر، الاقتصاد الكلي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2002م، ص 189.

الأمني، وتقيدت فيه سلطة واضعي السياسات الاقتصادية الوطنية في اتخاذ القرارات الاقتصادية، كما عجزت فيه السلطات التنفيذية الموجودة عن تنفيذ معظم تلك القرارات الاقتصادية المتخذة. وهذا الذي هو الذي ألقى بضلاله السلبية على كل مناحي الحياة الاقتصادية، مثل:

أولاً – عدم تنوع مصادر الدخل:

يتسم الاقتصاد الليبي باعتماده الكبير والمستمر على مصدر رئيسي للحصول على الجزء الأكبر من الإيرادات وهو قطاع النفط⁽¹⁾، الأمر الذي كان يعرضه للصدمات المتأتية من تذبذب الأسعار العالمية، فضلاً عن تراجع هذه الإيرادات مع تراجع إنتاج النفط، فسيادة النمط الريعي في توليد الناتج المحلي الإجمالي على حساب انحسار مساهمة القطاعات الاقتصادية الأخرى يزيد من عمق الاختلالات الهيكلية، ويضاعف من مصاعب السياسة المالية.

ثانياً – ضعف التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية:

تعدُّ كل من السياسة النقدية والسياسة المالية من أبرز وأهم السبل التي يتم اللجوء إليها من أجل تحفيز النشاط الاقتصادي في بلد ما، لكن كل واحدة منهما لها دور واستخدام بطريقة تختلف عن الأخرى، فالسياسة المالية تنفذها الحكومات بواسطة أدواتها المختلفة، وخاصة الموازنة العامة، أما السياسة النقدية فهي معنية بالأساس بإدارة المعروض النقدي المتداول بوجه عام في الاقتصاد، وينفذها المصرف المركزي، فالتنسيق بين السياستين — المالية والنقدية — ضعيف للغاية بسبب ضعف كل منهما، فالسياسة النقدية ضعيفة بسبب عدم فاعلية أدواتها، خاصة بعد صدور القانون رقم (1) لسنة 2013م الخاص بمنع التعامل بالفوائد الربوية، وعدم وجود بدائل حقيقية لمحاربة التضخم.

الفرع الثاني

معوقات خاصة لبيئة عمل أدوات السياسة المالية

ضعف السياسة المالية على تحقيق الاستدامة المالية، وذلك نتيجة لتنامي حجم الإنفاق الاستهلاكي على حساب الإنفاق التنموي، وتنامي حجم الدين العام المحلي، مما أدى لضعف السياسة المالية، بالإضافة إلى عدة أسباب نستعرضها على النحو التالي:

1 – انظر: تقرير الإفصاح والشفافية للعام 2022، الصادر عن وزارة المالية الليبية، ص 4، تاريخ الزيارة

2023/10/15م، متوفر في الموقع:

<https://mof.gov.ly/reports>

أولاً- تقادم القوانين المنظمة:

تقادم القوانين والتشريعات المالية، وعدم مقاربتها لشفافية الموازنة العامة، فمثلاً تعد الموازنة العامة على أساس القانون المالي للدولة ولائحة الموازنة والحسابات والمخازن، وهذان التشريعان مضى على صدورهما أكثر من نصف قرن من الزمان، فهناك الكثير من الأشياء قد تغيرت بشكل جذري مما يتوجب على الجهات المسؤولة ضرورة تحديث هاذين التشريعين بما يتماشى مع الواقع المالي، وخاصة في مجال التطور الكبير الحاصل في التعامل الإلكتروني في المعاملات المالية.

ثانياً- عدم الاهتمام بالموازنة العامة:

عدم وضوح الرؤية الاقتصادية والمنهج الاقتصادي في ليبيا أدى إلى عدم الاهتمام بالموازنة العامة، بحيث أصبحت الموازنة العامة عمل روتيني بدون رؤية اقتصادية متكاملة للميزانيات المتعاقبة في ليبيا. حيث تعاني الموازنة العامة في ليبيا من خلل هيكلي، حيث يظهر تفاوت كبير بين بنود النفقات العامة، وكذلك بين مصادر الإيرادات العامة.

كما ان نظام الموازنة العامة في ليبيا يعاني من كثرة التعديلات والتغيرات في الهيكلية الإدارية للدولة، وتغيير عدد الوزارات والمؤسسات من فترة لأخرى، وتغيير مسميات البنود وعدم وجود تجانس بين الفترات أو السنوات، بالإضافة إلى تأخر إعداد واعتماد الموازنة العامة مما يؤدي إلى تأخر إعداد وإقفال الحساب الختامي للدولة وغيرها من المشاكل.

ثالثاً- غياب الشفافية:

رغم أن شفافية المالية العامة ترفع من كفاءتها وفعاليتها، وهي اليوم محل إجماع دولي على أنها أكبر ضمانة للدول للاستفادة من مواردها المحدودة، ولكن ما تزال ليبيا بعيدة عن الالتزام بقواعد الشفافية في المالية العامة وشفافية الموازنة العامة على حد سواء⁽¹⁾.

المطلب الثالث

مفهوم الفساد المالي

تعد ظاهرة الفساد المالي ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ذات جذور عميقة تأخذ أبعاد واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، ولهذا سوف نبين مفهوم الفساد المالي على النحو التالي:

1- أحمد أبوبكر علي بدوي، برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية الجهود والتحديات، صندوق النقد العربي، أبوظبي، 2011، ص 19.

الفرع الأول

التعريف بالفساد المالي

تعددت تعريفات الفساد مع تعدد جهات تناوله وبحثه، كما أن التطور في مقاربات تناول الفساد جعلت تعريفه يختلف نسبياً، فمثلاً يعرفه البنك الدولي على " أنه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص"⁽¹⁾، بينما منظمة الشفافية الدولية تعريفه بأنه سوء استغلال السلطة لتحقيق مكاسب شخصية⁽²⁾، وهو تعريف لا يختلف مضمونا على تعريف البنك الدولي.

كما يمكن تعريفه بأنه مخالفة القانون بانتهاج طرق ملتوية غير قانونية لتحقيق مكاسب مالية، وفي نفس الوقت هو جلب الأموال من طرق غير مشروعة، أو إنفاقها في طرق غير مشروعة بما لا يحقق العدالة والمساواة. ويتمثل أيضاً في الانحرافات المالية، ومخالفة القواعد والأحكام المالية المنظمة لسير العمل الإداري والمالي بالدولة، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية⁽³⁾.

الفرع الثاني

أشكال ومظاهر الفساد المالي

الفساد المالي كمصطلح يغطي مجموعة واسعة من الممارسات المالية المشبوهة والمريبة، أي الانحرافات المالية المخالفة لضوابط وتعليمات الرقابة المالية، ويشمل مساحة واسعة من الاعمال والتصرفات غير المشروعة، فهو ظاهرة معقدة تتشعب اشكالها ومظاهرها، وتشمل انواعا مختلفة من انماط السلوك الشاذة، وفيما يلي نستعرض أهم هذه الاشكال⁽⁴⁾ :

1 – World Bank, World development report 1997, Oxford university press, Washington D.C.,p. 102.

2 – منظمة الشفافية الدولية، دليل استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتعزيز جهود مكافحته، برلين، ص9، تاريخ الزيارة 2023/05/15م، متوفر في موقع:

<https://uncaccoalition.org/files/UNCAC-Guide-Anti-corruption-Efforts-Arabic.pdf>

3 – محمد خالد همامي، آليات حماية المال العام والحد من ظاهرة الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009م، ص 35.

4 – طارق الحاج، مظاهر الفساد المالي والإداري، مجلة رماح للبحوث والدراسات، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، الأردن، العدد 4، 2008م، ص 81.

- 1 — الرشوة: تعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير وتنفيذ أعمال لخلاف التشريع وأصول المهنة. أي الإخلال بواجب النزاهة الذي يتوجب على كل موظف عام التحلي بها.
- 2 — المحسوبية: أي إمرار ما تريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلاً .
- 3 — المحاباة: أي تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق كما في منح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار .
- 4 — الوساطة: مثل: تدخل شخص ذو مركز وظيفي أو تنظيم سياسي لصالح من لا يستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب أو ... الخ⁽¹⁾.
- 5 — الابتزاز والتزوير: وهو الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الوظيفي بتبديدات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين، كما يحدث في مصلحة الضرائب.
- 6 — نهب المال العام أو الاختلاس: وهو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الولة بشكل سري من غير وجه حق كتضخيم فواتير الإنفاق العام لصالح أفراد أو جماعات معينة.
- 7 — غسل الأموال: هو مجموعة العمليات المالية المتداخلة لإخفاء المصدر غير المشروع للأموال القذرة وإظهارها في صورة أموال متحصلة من مصدر مشروع .
- 8 — المتاجرة بالنفوذ: من خلال الوظيفة كأن يقوم الموظف العام بأخذ رسوم مقابل خدمة تقدمها الدولة مجاناً للمواطنين أو يزيد على الرسم المقرر للحصول على الأرباح.
- 9 — التهرب الضريبي: ويتمثل في سعي المكلف للتخلص الكلي أو الجزئي من التزامه القانوني بدفع الضريبة المستحقة عليه⁽²⁾.
- 10 — التهرب الجمركي: هو إدخال البضائع إلى البلاد أو إخراجها منها بصورة مخالفة للتشريعات المعمول بها دون أداء الرسوم الجمركية كلياً أو جزئياً أو خلافاً لأحكام المنع والتقييد الواردة في القانون .
- 11 — تهريب الأموال والسلع: تهريب السلع المدعومة كتتهريب الوقود لدول الجوار .
- 12 — الفساد في ترسية العقود، والمشتريات الخارجية والمحلية على حد سواء، كونها تتسم بتبديد المال العام.

1 — إيثار الفتلي، وهاشم الشمري، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، دار اليازوري العلمية، الطبعة الأولى، عمان، 2011، ص 53.

2 — منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، دار الكتب الوطنية، بنغازي، الطبعة الرابعة، 2018، ص 200.

المطلب الرابع

أسباب الفساد المالي وآثره على السياسة المالية

للفساد المالي أسباب متعددة، وآثار متنوعة على السياسة المالية، فالفساد المالي من أكبر المعوقات أمام السياسة المالية، فهو المسؤول عن تردي الأوضاع الاقتصادية، والاجتماعية، حيث أنه يؤثر بشكل مباشر على العدالة التوزيعية للدخول، فهناك جملة من الأسباب والآثار تقف وراء ظهوره، وهذا ما سيتم عرضه خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول

أسباب الفساد المالي

تتعدد الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمعات بالرغم من وجود شبه إجماع على كون هذه الظاهرة سلوكاً إنسانياً سلبياً تحركه المصلحة الذاتية، ويمكن إجمال مجموعة من الأسباب العامة لهذه الظاهرة التي تشكل في مجملها ما يسمى بمنظومة الفساد، إلا أنه ينبغي الملاحظة بأن هذه الأسباب، وإن كانت متواجدة بشكل أو بآخر في كل المجتمعات إلا أنها تتدرج وتختلف في الأهمية بين مجتمع وآخر، فقد يكون لأحد الأسباب الأهمية الأولى في انتشار الفساد المالي بينما يكون في مجتمع آخر سبباً ثانوياً، ومن هنا نرى ان أسباب الفساد المالي متعددة ومتنوعة، وفيما يلي نلقي الضوء على أهم هذه الأسباب:

- 1 — ضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وذلك بعدم اتخاذ أية إجراءات وقائية أو عقابية جادة بحق عناصر الفساد بسبب انغماسها نفسها أو بعض أطرافها في الفساد، بالإضافة إلى ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني، والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي.
- 2 — تزايد الفرص لممارسة الفساد المالي في المراحل الانتقالية التي تمر بها الدولة الليبية، مما يساعد على ذلك حداثة أو عدم اكتمال البناء المؤسسي والإطار القانوني التي توفر بيئة مناسبة للفاستين. فمظاهر الفساد ترتبط بأسبابه ارتباطاً طردياً، فمتى وجدت الأسباب وجدت المظاهر، وتكون المظاهر في ازدياد أو قلة، وفي قوة أو ضعف بحسب ازدياد الأسباب وقلتها وضعفها وقوتها.
- 3 — الافتقار إلى نظام الحوكمة وغياب معايير الشفافية في إدارة المال العام في جميع مراحل الإنفاق العام، ومرحلة تحصيل الإيرادات العامة، وأيضاً على مستوى الموازنة العامة التي تعاني من عدد من العيوب التي تسهل الفساد المالي ونهب المال العام.

4 – الفشل في تخصيص الموارد الطبيعية خاصة عائدات النفط الخام في تحقيق التنمية وبناء نظام إداري واقتصادي محكم مكافح للفساد ويحقق الرفاه لجميع الموظفين، وعدم تنويع مصادر الدخل القومي حيث ظل النفط هو المصدر الوحيد للدخل.

5 – عشوائية السياسات والإجراءات المتعلقة بالتعيين والتوظيف، والتي قادت إلى تكديس الموظفين في الجهاز الإداري وانعكاس ذلك على رواتب الموظفين، وما ترتب عليه من أوضاع معيشية صعبة دفعت بقطاع واسع من الموظفين لاستغلال وظائفهم لسد النقص في دخولهم.

الفرع الثاني

أثر الفساد المالي على السياسة المالية

للفساد المالي نتائج مكلفة على مختلف نواحي الحياة الاقتصادية بصفة عامة، وعلى السياسة المالية بصفة خاصة، حيث يؤدي الفساد المالي إلى العديد من النتائج السلبية على أداء السياسة المالية، والتي يمكننا إجمالها وتوضيحها في:
أولاً – أثر الفساد على الحصيلة الضريبية:

الفساد في النظام الضريبي يدفع البعض إلى تقديم إقرارات ضريبية تظهر وعاء ضريبيا غير حقيقي لهؤلاء الأفراد، وبهذه الطريقة الزائفة يتمكّنون من إظهار مقدرة مالية منخفضة مقارنة بمقدرتهم الحقيقية، ممّا يعني الإخلال بمبدأ العدالة الضريبية الأفقية. ممّا ينجم عن هذه الممارسات وانتشارها على نطاق واسع انخفاض زائف في الطاقة الضريبية للمجتمع ككل، وبالتالي سوف يضلل واضعوا السياسة المالية حيث سيضع حجم الإيرادات ويخطط لحجم الإنفاق على أساس الطاقة الضريبية، الزائفة وبالتالي يضعف قدرة الحكومة على توفير الخدمات أو الاستثمار نتيجة لانخفاض الإيرادات⁽¹⁾.

ثانياً – أثر الفساد في توزيع الثروة والدخل:

سوء توزيع الثروة وزيادة في معدلات الفقر والبطال، فختلال موازين توزيع الثروة على افراد المجتمع، وغلبة الشعور بالغبين لدى غالبية افراد المجتمع مما يدفع ببعضهم الى ابتداع وسائل التهرب واختلاس الاموال العامة كمحاولة فردية أو منظمة غير مشروعة لاعادة التوازن المفقود.

ثالثاً – أثر الفساد على الأداء الاقتصادي للقطاعات المختلفة:

يؤثر الفساد على أداء القطاعات الاقتصادية فهو يضعف النمو الاقتصادي ويؤثر على استقرار المناخ الاستثماري، ويزيد من تكلفة المشاريع ويشارك الفاسدون في الأرباح دون المشاركة في النشاط

1 – محمد خالد المهاني، الفساد الإداري والمالي: مظاهره، وأسبابه، ومدخل الرقابة الحكومية لمكافحته، مجلة رماح

للبحوث والدراسات، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، الأردن، العدد الرابع، 2008م، ص28.

الإنتاجي. فعندما يطلب الموظفون الرشاوى من المستثمرين لقبول مشاريعهم أو يطلبون نصيباً من الأرباح يعد ذلك ضريبة ذات طبيعة ضارة ومعوقة للاستثمار حيث ترفع من تكلفة الاستثمار مع تخفيض العائد عليه⁽¹⁾.

رابعاً – أثر الفساد على جودة الخدمات المقدمة:

يضعف الفساد من جودة الخدمات والأنشطة المقدمة، وكذلك تركيبة عناصر الإنفاق العام سوف تتغير بحيث يتجه الإنفاق العام إلى المشاريع الاستثمارية المقدمة للرشوة وينخفض على الخدمات الأساسية، مثل: الصحة، والتعليم، وستحظى الأنشطة المظهرية بإنفاق سخي⁽²⁾.

خامساً – أثر الفساد على مناخ الاستثمار:

يساعد الفساد المالي على ظهور اقتصاد الظل غير الرسمي، وهروب المستثمرون الوطنيون للاستثمار في الخارج وعزوف الاستثمار الاجنبي عن الاستثمار داخل البلاد، لارتفاع تكلفت الاستثمارات نتيجة دفع الرشى.

المبحث الثاني

الفساد المالي في السياسة المالية وآليات مكافحته

تعد السياسة المالية أسلوب أو برنامج عمل مالي تتبعه الدولة عن طريق استخدام أدواتها المالية المعروفة – الإنفاق العام، والضرائب، والموازنة العامة – وأي خلل في عمل تلك الأدوات سوف يؤدي بالضرورة إلى انتشار الفساد المالي في الدولة، وهذا ما سنوضحه في هذا المبحث، من خلال أربعة مطالب، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

مظاهر الفساد في الإنفاق العام

يُعرف الإنفاق العام على أنه المبالغ النقدية التي ينفقها شخص عام، وذلك بقصد تحقيق منفعة عامة⁽³⁾. ويعد الإنفاق العام أداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة والهيئات المتفرعة عنها لبلوغ أهدافها، والوسيلة التي تتيح للحكومة تنفيذ برامجها الاقتصادية والاجتماعية، وممارسة دورها

1 - ربيعة عاشور أحمد المبسوط، وسعاد عبدالسلام عريقيب، البيئة الحاضنة للفساد المالي في ليبيا وأثاره، مجلة كلية

الدراسات العليا بالجامعة الأسمرية الإسلامية، العدد الأول، ابريل 2018، ص 87.

2 – محمد خالد المهاني، المرجع السابق، ص 30.

3 – منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 23.

التدخل في مختلف مجالات الحياة، ولقد ازدادت أهمية النفقة العامة بازدياد الحاجات العامة التي تلبيها، بحيث أصبحت لها آثار واضحة على مجريات الحياة داخل الدولة وانعكاسات على الأسعار، والإنتاج، والاستهلاك، والتشغيل، وإعادة توزيع الدخل القومي. فالفساد في توزيع الإنفاق العام بصورة صحيحة وعادلة على جميع أفراد المجتمع له نتائج وخيمة وخطيرة على الحياة الاقتصادية بصفة خاصة، وعلى جميع مناحي الحياة بصفة عامة، وسوف نوضح بعض من هذه الاختلالات على النحو التالي:

الفرع الأول

الفساد المالي في مجال التوظيف ومخصصات الدعم

حجم الإنفاق العام الذي تتفقه الدولة الليبية كبير جداً مقارنة بحجم السكان إلا أن هذا الإنفاق لا تتعكس نتائجه أو ترى على أرض الواقع مقارنة بالدول الأخرى. وذلك بسبب تفشي الفساد، فالإنفاق العام الذي تستحوذ منه المرتبات والأجور على نسبة كبيرة ويقتصر الإنفاق التنموي فيه على نسبة ضئيلة يشكل تحدياً في إمكانية وقدرة الدولة على القيام بأي أعمال تطويرية وتنموية في الاقتصاد الليبي.

أولاً – الفساد في مجال التوظيف:

ما زال ملف التوظيف والمرتبات من أكبر المشاكل والتحديات التي تواجه الحكومات الليبية المتعاقبة، وفي نفس الوقت لازالت هذه الحكومات غافلة عن معالجة هذه المعضلة التي تقف عائقاً أمام التنمية وتعرقل الإصلاحات الاقتصادية والخطط التطويرية.

أن ارتفاع عدد موظفي القطاع العام إلى مليوني موظف، أي الغالبية العظمى من القوى العاملة في المجتمع، ويتقاضون 51 مليار دينار⁽¹⁾ من بند المرتبات والأجور، أي ثلث الموازنة العامة مخصصة للمرتبات، وبهذا القدر يتجاوز حجم الإنفاق على المرتبات على الحد الذي يمكن أن يستوعبه الاقتصاد، خاصة في ظل معدلات أداء متدنية في تقديم الخدمات، وهذا أدى للحد من قدرة الدولة على توفير فرص عمل جديدة للخريجين الجدد، مما يجعل الحاجة ملحة لمعالجة مشكلة التوظيف في القطاع العام، والذي يتطلب آليات مبتكرة وتفعيل ودعم القطاع الخاص لاحتواء الأعداد التي يمكن الاستغناء عنها.

ومن مظاهر القصور والفساد المسجلة في بند التوظيف والمرتبات، ما يلي⁽²⁾:

1 – عدم وجود خطط وسياسات واضحة تتم على أساسها عملية التوظيف من قبل المؤسسات بالدولة.

1 – انظر: تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2022، ص 34.

2 – انظر: تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2022، ص 34.

- 2 – إصدار قرارات التعيين العشوائية، وبشكل مستمر دون التقييد بشروط شغل الوظيفة العامة، والتي يترتب عليه التزامات مالية متراكمة على الدولة.
 - 3 – عدم إعداد الملاكات الوظيفية للوحدات الإدارية وتسكينها الصحيح وفقاً لما تنص عليه التشريعات النافذة والمتعلقة بقواعد تنظيم وإعداد وتنفيذ الملاكات الوظيفية والوصف الوظيفي.
 - 4 – تضخيم عدد الوظائف بالوحدات الإدارية والتي تفوق معدلات الأداء، بالإضافة إلى ارتفاع نسبة الوظائف الإدارية والخدمية على النسبة المقررة.
 - 5 – انعدام الشفافية في نظام التعيينات، وعدم وجود ضوابط وسياسات واضحة تحكم عمليات التعيينات الجديدة، وانعدام الرقابة الداخلية على تلك العملية.
- ثانياً – الفساد في مخصصات الدعم:**

ما يميز الإنفاق العام الليبي هو التوسع في اعطاء المنح والإعانات، وهذا النوع من الإنفاق العام يسمى بالإنفاق العام غير المنتج، وهو ذلك الإنفاق الذي تدفعه الدولة نقداً دون أن تحصل في نظيرها على مقابل مادي من المستفيد بالنفقة⁽¹⁾، ومثال ذلك المبالغ التي تنفق على الشركات العامة المتعثرة على الرغم من تحقيقها لخسائر.

إن دعم السلع والوقود والمحروقات في المفهوم العام هو لدعم المواطن الليبي ومساعدته على تحمل الأعباء المعيشية، إلا أن هذه العملية أصبحت تشكل مشكلة حقيقية، وفي أغلب الأحيان فإن هذا الدعم، خاصة في الوقود والمحروقات، قد ساهم بشكل كبير في تنامي العمليات الإجرامية والتهريب وإهدار المال العام، خاصة في ظل الفوارق الكبيرة في الأسعار المدعومة والأسعار في دول الجوار، مما شكل استنزاف كبير لمقدرات الشعب الليبي حيث تصل المبالغ المخصصة للدعم إلى أرقام فلكية بلغت أكثر من 62 مليار دينار في عام 2022م⁽²⁾، كان بالإمكان الاستفادة منها أكثر لو تغيرت سياسة الدعم المتبعة حالياً بشكل جذري.

الفرع الثاني

الفساد في إجراءات التعاقد على مشروعات التنمية والتوسع في الإنفاق المظهري

تنفيذ المشروعات التنموية بكفاءة عالية، وفاعلية يتطلب توفير متطلبات النجاح من تهيئة البيئة المناسبة، وأختيار أدوات التنفيذ الكفؤة، وتخصيص الموارد الكافية، كما يتطلب تحقيق النتائج المرجوة وضع نظام للمتابعة والمراقبة

1 - عادل فلاح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، إثناء للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، عمان،

2011م، ص 74.

2 – تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2022م، ص 21.

المستمرة لمراحل التنفيذ، وأي قصور في الرقابة على هذه النوعية من المشاريع ستكون نتائجه وخيمة على الدولة، وذلك لأن قيمة التعاقدات في الغالب تكون بمبالغ كبيرة، وهو ما سوف نبينه من خلال التالي:

أولاً – الفساد في إجراءات التعاقد على مشروعات التنمية:

من مظاهر الفساد المالي في التعاقد على مشروعات التنمية هو عدم كفاية الدراسات الواجبة لبعض المشروعات قبل طرحها للمناقصات العامة، وعدم الدقة في المواصفات، وكذا عدم تحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ بعض المشاريع مما يؤدي إلى تعديل بعضها بعد إسنادها في تنفيذها، أو إضافة أعمال أخرى لم تتضمنها العقود الأساسية للمشروع الأمر الذي يترتب عليه أعباء مالية إضافية دون مبرر فضلا عن التأخير في التنفيذ، هذا بالإضافة إلى تفشي ظاهرة التعاقد بطريقة التكلفة المباشر بدلا من المناقصة العامة⁽¹⁾، وهذا انحراف عن مبادئ النزاهة والشفافية وبالمخالفة للمادة رقم (10) من لائحة العقود الإدارية.

كم أن غياب التنسيق بين أجهزة الدولة الإدارية، مع وجود تداخل وتضارب في الاختصاصات والمهام، ويتضح ذلك جلياً في مشاريع تتعاقد عليها كل من (مصلحة المرافق التعليمية، جهاز تنمية وتطوير المراكز الإدارية، جهاز تنمية واستثمار أملاك الدولة العقارية، جهاز تنفيذ مشروعات الإسكان والمرافق، وزارة العدل، وزارة الإسكان والتعمير)، وهذا ناتج عن غياب الرؤية وعدم وجود سياسة واضحة في إدارة ملف مشروعات التنمية والتعطيل شبه الكامل لقانون التخطيط⁽²⁾.

ثانياً – المبالغة في الانفاق المظهري للسلطة التنفيذية:

وهو ما يتمثل في هدر المال العام والصراف غير الرشيد على إقامة المباني الفاخرة، ورتل السيارات الفارهة لكل وزير وبطانته، والأثاث الفاخر. هذا بالإضافة إلى الإسراف بسخاء للبدلات والقيافة عموماً، والأكل وأجهزة الحواسيب والهواتف الذكية والروائح وكوبونات الوقود، وبدل السكن والرحلات بإيجار الطائرات الخاصة لهم ولأسرهم وأصدقائهم، هذا فضلا عن السياحة السياسية⁽³⁾.

المطلب الثاني

مظاهر الفساد المالي في النظام الضريبي

يعرف النظام الضريبي بأنه عبارة عن مجموعة الضرائب التي تفرضها الدولة على المكلفين في زمن معين، وهي تمثل أداة فعالة في يد الدولة لتحقيق الأهداف التي تصبوا إليها، ويتأثر ويؤثر النظام الضريبي

1 – تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2021م، ص 525.

2 – تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2022م، ص 47.

3 – تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2021م، ص 927.

في الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية⁽¹⁾. ولفهم المخالفات في النظام الضريبي، يتطلب منا تبين مفهوم الفساد في النظام الضريبي، ثم معرفة حالته الحالية أي واقعه، وهذا ما سنبينه على النحو التالي.

الفرع الأول

مفهوم الفساد الضريبي وواقعه

تعاني السياسة الضريبية العديد من مظاهر الفساد المالي، فهي لا تتناسب مع المتغيرات التي طرأت على البيئة الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، ولهذا سوف نوضح ما المقصود بالفساد المالي في النظام الضريبي أولاً، ثم نحاول فهم واقعه الحالي ثانياً، وذلك على النحو التالي.

أولاً – مفهوم الفساد الضريبي:

يعرف الفساد الضريبي على أنه أحد أشكال الفساد المالي الذي يهدف إلى تحقيق مكاسب شخصية على حساب الإيرادات الضريبية الموجهة لتمويل الإنفاق العام⁽²⁾. ليس المكلف بدفع الضريبة وحده من يسعى للتهرب الضريبي، وإنما هناك بالمقابل باحثين عن الاستغلال المالي للوظيفة العامة، وفي سبيل ذلك يستخدمون أساليب لمساعدة المتهربين على التهرب الضريبي، وبتفسيرها وتطبيقها وتمتعهم بالصلاحيات المناسبة التي تجعلهم يضعون تقديراتهم لحجم الوعاء، وتقدير الضريبة، والاستفادة من الامتيازات الضريبية، مثلاً: التخفيضات والإعفاءات مما يجعلهم يمتلكون سلطة تقديرية في حقل السياسة العامة للدولة، ويستغلونها في زيادة مداخيلهم عن طريق التواطؤ مع المكلفين بمقابل، وهذا ما يشكل بيئة خصبة لتنامي الفساد واستفحاله.

ثانياً – واقع النظام الضريبي:

رغم أهمية النظام الضريبي باعتباره أحد أدوات السياسة المالية في خلق التوازن الاقتصادي إلى جانب دوره في تمويل الموازنة العامة للدولة إلا أنه لم يلقَ اهتماماً كافياً من الدولة في هذا الجانب، ناهيك عن الجوانب الأخرى الاقتصادية والاجتماعية، وذلك لاعتماد الدولة على إيرادات النفط كمصدر أساسي لتمويل الخزنة العامة، وعدم وجود ضرورة ملحة لخلق أو تفعيل أي موارد أخرى، ويتضح ذلك جلياً في

1 – محمد خالد المهاني، دور الضريبة في عملية التنمية الاقتصادية مع حالات تطبيقها في القانون المقارن، مجلة جامعة

دمشق للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 19، العدد الثاني، 2003م، ص 261.

2 – ولذي بوعلام، أثر الفساد الضريبي على تعبئة الإيرادات العامة في الجزائر، المؤتمر الدولي: تقييم أثار برامج

الإستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والإستثمار، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة سطيف، الجزائر،

2013، ص 9.

تدني التقديرات الخاصة بمحصلة الضريبة مقارنة بإجمالي الإيرادات المقدرّة والظاهرة في الميزانيات العامة للدولة في السنوات السابقة.

هذا بالإضافة إلى تقادم القوانين والتشريعات المنظمة للضرائب وعدم وجود أي مقترحات للتعديل بما يضمن أهداف المصلحة، وقلة العناصر المالية المؤهلة والقادرة على تسير العمل بالمصلحة، حيث لوحظ وجود تضارب في جباية الضريبة بين فروع ومكاتب المصلحة عند تقديم نفس نوع المعاملة، في حين البعض الآخر يقوم بإعفائها من الرسوم الضريبية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

المظاهر السلبية في النظام الضريبي

تعتبر فعالية النظام الضريبي إحدى المؤشرات الهامة التي من خلالها الحكم على مدى نجاح أو فشل السياسة الضريبية المتبعة، ويبرز هذا الفشل في تدني الحصيلة الضريبية والإيرادات السيادية الأخرى⁽²⁾. يواجه النظام الضريبي عدّة سلبيات تحد من فاعليته، ولعل أهمها هو معضلة التهرب الضريبي سواء كان تهرب ضريبي مشروع أم غيرتهرب ضريبي غير المشروع، وهو ما سيتم عرضه من خلال التالي.

أولاً – التهرب الضريبي المشروع:

وهو تملص المكلف القانوني من دفع الضريبة دون مخالفة التشريع الضريبي القائم، ويحدث هذا النوع من التهرب نتيجة لقصور في التشريعات الضريبية أي استغلال الثغرات الموجودة في القانون لكي يقوم الممول بدفع قيمة أقل من المطلوب⁽³⁾، ومثال ذلك:

1 – ما نصت عليه المادة (39) من قانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن ضرائب الدخل في الفقرة الأولى "تحدد الضريبة سنوياً على أساس مقدار الدخل الصافي وفقاً للمبدأ النقدي، أو لمبدأ الاستحقاق خلال السنة الضريبية وفقاً لاختيار الممول، ويتم تحديد الدخل الخاضع للضريبة على أساس نتيجة العمليات على اختلاف أنواعها التي باشرها الممول" ويلاحظ هنا وجود تعارض بين حكم العبارة الأولى، وحكم العبارة الثانية حيث تقضي الأولى بأن للممول حق الاختيار بين المبدأ النقدي أو الاستحقاق، بينما تقضي الثانية

1 – انظر: تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2022م، ص 85.

2 – انظر: تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2022م، ص 11.

3 – سوزي عدلي ناشد، ظاهرة التهرب الضريبي الدولي وأثارها على اقتصاديات الدول النامية، الدار الجامعية للنشر،

الإسكندرية، 2012م، ص 25.

بأن دخل الممول يتم تحديده على أساس مبدأ الاستحقاق وهذا التعارض سيفتح باب الاجتهاد ويؤدي إلى الاختلاف حول التفسير، وكذلك هو الحال بالنسبة لنص المادة (66) من نفس القانون، ويعتبر النص هنا معيب حيث إن الشركات الأجنبية العاملة في ليبيا ستقوم باستخدام المبدأ النقدي، والذي بموجبه سيتم إظهار الإيرادات النقدية فقط، وعدم إظهار الإيرادات المستحقة، وستقوم الشركات بتقديم ميزانياتها وحساباتها إلى المصلحة على هذا الأساس، ويصبح قانوناً من حقها إتمام الربط وطلب الشهادة الضريبية، ومن ثم مغادرة البلاد دون سداد الضريبة المستحقة على دخولها على الإيرادات المستحقة، والتي لم تظهر بحساباتها بتاريخ التقديم والربط.

2 – التوسع في منح الإعفاءات الضريبية في أكثر من جهة في الدولة مما أثر على الحصيلة الضريبية مثل: انطواء معظم الممولين تحت مظلة القانون رقم (9) لتشجيع الاستثمار وشؤون الخصخصة الصادر في 2010م، نتيجة التوسع في الإعفاءات الضريبية الممنوحة للمشروعات الاستثمارية بموجب ذلك القانون.

ثانياً – التهرب الضريبي غير المشروع:

وهو تهرب من طرف المكلف بدفع الضريبة المستحقة عليه نتيجة مخالفته الصريحة لأحكام القانون الضريبي، قصداً منه بعدم دفع الضرائب المستحقة عليه، أو تقديم إقرارات ناقصة أو كاذبة أو إعداد قيود وتسجيلات مزيفة⁽¹⁾.

ومن أمثلة التهرب الضريبي غير المشروع الذي تعاني منه الدولة الليبية:

1 – ضعف التنسيق والتواصل بين إدارة مكافحة التهرب الضريبي، ومصلحة الجمارك في متابعة المنافذ الجمركية فيما يتعلق بالضرائب الواجبة التحصيل بما يكفل حسن تنفيذ التشريعات الضريبية، والحد من التهرب الضريبي، ومثال ذلك عدم إحالة نسخة من الإقرارات الجمركية بكافة المنافذ إلى مكاتب مصلحة الضرائب حسب الاختصاص المكاني أولاً بأول لإمكانية تحصيل الضرائب المقررة عليها باعتبارها إيرادات ضائعة⁽²⁾.

1- حلمي مجيد محمد الحمدي، في المالية العامة، الجامعة المفتوحة، الطبعة الأولى، 1992م، ص 199.

2 – انظر: تقرير ديوان المحاسبة، لسنة 2021، ص 57.

2 – قيام بعض الشركات بتقديم نتائج نشاط التجاري: لا يوجد دخل، أو أرباح لا تتناسب مع حجم التوريدات عند مقارنتها بالإقرارات الجمركية، وقيمة الاعتمادات المستندية الممنوحة والتي تدل على ممارسة النشاط في غياب المتابعة والقصور في الربط من قبل مصلحة الضرائب⁽¹⁾.

3 – نقشي ظاهرة التزوير في رسوم ضريبة الدمغة على بعض العقود والفواتير النهائية ومعاملات الصرف لعدد من الشركات المتعاقدة مع الجهات العامة⁽²⁾.

4 – عزوف بعض الوحدات الإدارية العامة والمؤسسات عن إحالة الاستقطاعات الضريبية المترتبة على المعاملات التي تمت من خلالها في ظل قصور مصلحة الضرائب عن المتابعة وتطبيق المادة (76) من قانون ضرائب الدخل والتي تنص على فرض غرامة لا تقل عن ثلاثة أمثال الضريبة المقررة.

5 – التزوير في المعاملات الضريبية والتدليس في بيانات الأنشطة الاقتصادية. وعزوف صغار الممولين عن دفع الضريبة.

وخلاصة القول أن الفساد المالي في المجال الضريبي – باعتباره أحد الإيرادات العامة المهمة – يؤثر سلباً على نقص الأموال في الخزانة العامة للدولة، وبالتالي عجز الدولة عن تنفيذ المشاريع وعن تشجيع المستثمرين ومنحهم الإعفاءات الضريبية.

المطلب الثالث

مظاهر الفساد المصاحبة لاعتماد وتنفيذ الموازنة العامة

عرف المشرع الليبي الموازنة العامة بأنها برنامج سنوي يعد مقدماً بإيرادات ومصروفات مختلف الوزارات والمصالح، وتشمل جميع الإيرادات المتوقع تحصيلها والمصروفات الجائز إنفاقها خلال السنة المالية⁽³⁾، وكل التشريعات المالية الحديثة قد أسندت مهمة اعتماد الموازنة العامة للسلطة التشريعية بعد إعدادها من السلطة التنفيذية. فالموازنة العامة علاوة على أنها بيان لأوجه الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة، فهي تتضمن مؤشرات هامة ومتعددة لجوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والدولة الليبية

1- رضاء امحمد قرقاب، تطور النظام الضريبي الليبي، مجلة الرقابة المالية الصادرة من ديوان المحاسبة الليبي، العدد الثاني، 2017، ص 11.

2- انظر: تقرير ديوان المحاسبة، لسنة 2019، ص 106.

3 - المادة (4) من قانون النظام المالي للدولة وتعديلاته.

سارت على هذا النهج منذ استقلالها حيث خضع نظامها المالي للقوانين المالية، وعلى ضوء هذه القوانين تراقب الحكومة في تنفيذها للموازنة العامة، ولكن أحياناً تشوب مراحل الموازنة العامة بعضاً من مظاهر الفساد كتأخر اعتماد الموازنة في غير الآجال المقررة قانوناً، وكذلك المشاكل المصاحبة لتنفيذ الموازنة، وهو ما سيتم بيانه على النحو الآتي:

الفرع الأول

المخالفات في المصاحبة لاعتماد الموازنة العامة وطرق تمويلها

يقصد باعتماد الموازنة العامة إقرارها من قبل السلطة التشريعية، إلا أنه قد يصاحب مرحلة الاعتمادها تأخر عن الوقت القانوني، وهذا التأخير يؤدي إلى تأثيرات سلبية على كل أفراد المجتمع، ومجالات الدولة.

أولاً – تأخر اعتماد الموازنة العامة:

حدد قانون النظام المالي للدولة السنة المالية بمدة اثني عشر شهراً تبدأ من أول يناير، وتنتهي في الحادي والثلاثين من ديسمبر من كل سنة⁽¹⁾، وأخذاً في الاعتبار حالات التجاذبات السياسية داخل السلطة التشريعية، وما قد يترتب عليها من التأخير في اعتماد الموازنة عند الآجال المقرره قانوناً فقد تضمن القانون نصاً تحوطياً يجيز للسلطة التنفيذية الصرف شهرياً بما لا يجاوز جزءاً واحداً من اثني عشر جزءاً من إجمالي ميزانية السنة السابقة التي اعتمدها البرلمان، وهو ما صار يعرف بـ (12/1) وأن يكون الصرف على البنود التي لا تحتمل التأخير كالمرتبات أو مستلزمات تشغيل المرافق العامة كالمستشفيات وغيرها.

غير أن الحكومات السابقة أوجدت صيغاً جديدة بديلة عن الموازنة العامة تتمثل فيما أطلق عليه بالترتيبات المالية، وأخيراً قرار اعتماد الإنفاق الحكومي رقم (429) لسنة 2021م، وطوال مدة عمل هذه الحكومات ظلت البلاد دون ميزانية معتمدة من البرلمان، وهذا الأمر يعد من أكبر الانتهاكات القانونية ويعصف بالأسس الدستورية التي أقيمت عليها النظم النيابية الحديثة، ويمنح صلاحيات أكبر أمام تفرد الحكومة في إقرار وتنفيذ الموازنة، وفي الغالب يزيد من السلطة الممنوحة لوزارة المالية وحدها وليس للحكومة مجتمعة، ولا شك أن هذا الأمر من أخطر المسائل المتعلقة بهدر المال العام، ويفتح الباب على مصرعيه أمام الفساد المالي.

1 – المادة (3) من قانون النظام المالي للدولة وتعديلاته.

ثانياً – تمويل الموازنة العامة:

حدد قانون النظام المالي للدولة أوجه تمويل الموازنة العامة للدولة حصراً حيث تضمن في جزئه الأول الإيرادات، وفي جزئه الثاني النفقات، وبالنظر للخلل الذي حصل في تتفق الإيرادات، فإن الحكومات السابقة لجأت إلى تمويل الموازنة العامة بالعجز باعتباره الحل السهل، وخاصة من المصرف المركزي الذي وفر سلفاً للحكومات السابقة بالمخالفة للمادة (11) من القانون رقم (1) لسنة 2005م بشأن النقد والمصارف حيث نصت على أنه (لايجوز للمصرف المركزي منح تسهيلات أو ضمانات لأي جهة كانت سواءً بصفة مباشرة أو غير مباشرة، باستثناء المصارف التجارية، على أنه للمصرف أن يقدم سلف مؤقتة لوزارة المالية لتغطية عجز وقتي في إيرادات الموازنة العامة بالشروط المتفق عليها بين الطرفين، على ألا تزيد هذه السلفيات عن خمس مجموع الإيرادات المقدرة في الموازنة العامة، وأن تسدد هذه السلفة في نهاية السنة المالية التي قدمت فيها، ولا يجوز تقديم أي سلفة إلا بعد أداء السلفيات التي قدمت لها خلال السنة المالية السابقة). ونتيجة لذلك ازداد الدين العام الداخلي حيث بلغت القروض والتسهيلات الممنوحة من المصرف المركزي للخزانة العامة حتى نهاية السنة المالية 2022م ما قيمته (84) مليار دينار⁽¹⁾، وهو رقم كبير عجزت الدولة عن سداه، وذلك نتيجة عدم استحداث مصادر جديدة لزيادة الإيرادات، ولمعالجة هذا المأزق تم تعديل سعر الصرف بتخفيض قيمة الدينار الليبي مقابل العملات الأخرى مع بداية عام 2020م.

أما أدوات الدين العام المعروفة فهي غير مفعلة، حيث سوق الأوراق المالية الليبي مغلق، وسوق السندات الحكومية معقدة للغاية في الوقت الحالي، والمصرف المركزي كغيره من المصارف المركزية يتعامل بأدوات الدين –السندات وأذونات الخزانة – لتغطية العجز في الموازنة العامة، وذلك قبل صدور القانون رقم (1) لسنة 2013م الخاص بمنع التعامل بالفوائد الربوية، ولم يتم استحداث طرق بديلة لحل جميع هذه الإشكاليات، مما زاد من التخبط وعدم التوافق بين السياستين المالية والنقدية مما جعل الباب مفتوحاً أمام الفساد المالي.

الفرع الثاني

المخالفات المصاحبة عند تنفيذ الموازنة العامة

من المعلوم أن مهمة تنفيذ الموازنة العامة هو من صميم عمل السلطة التنفيذية، ويصاحب خلال مرحلة التنفيذ العديد من المخالفات المالية متمثلة في نقل المبالغ المالية بين أبواب الموازنة المختلفة، وكذلك بين بنود الباب الواحد، وسوف يتم عرض بعض من هذه المخالفات على النحو التالي:

1- تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2022، ص162.

أولاً – المخالفات المتعلقة بحساب الطوارئ:

أجاز القانون المالي للدولة بموجب المادة رقم (17) تخصيص أموال بالموازنة لأغراض الطوارئ إلا أنه اشترط ألا يتم استعمالها إلا في مواجهة حالة طارئة مفاجئة لا تحتل التأخير تكون غير واردة بينود الموازنة، ومن خلال تتبع المصرفيات في باب الطوارئ – بند المتفرقات – نجد ان الحكومة انفقت على أمور لا تتصف بالطابع الاستعجالي أو الطارئ، حيث هناك اسهاب في قرارات تخصيص مبالغ لبعض الجهات العامة خصما من بند المتفرقات، مثل استخدام وزارة التخطيط لمخصصات حساب الطوارئ في الإنفاق على مصروفات تخص أبواب الموازنة الأخرى، منها توريد عشرة سيارات لديوان الوزارة (1)، وكذلك إنفاق مبالغ لصالح شركة الكهرباء، وشركة الخدمات العامة طرابلس، وهي من الجهات غير الممولة من الخزنة العامة، حيث يتم تحميل المبلغ كسلف شكلية على الباب الثاني دون انتظار تسويتها، في حين أن تلك الجهات لديها مخصصات على الباب الرابع باعتبارها إحدى الجهات المستهدفة في عملية الدعم (2).

ثانياً – المخالفات المتعلقة بالمناقلة المالية بين بنود الباب الواحد:

تعتبر المناقلات من وسائل تصحيح الموازنة العامة، فالمناقلة المالية هي تحويل مخصصات مالية عند الإقتضاء من بند أو بنود إلى بند أو بنود أخرى ضمن بنود الباب الواحد فقط مقابل وفر في بند أو أكثر (3)، وقد حدد قانون النظام المالي للدولة (4) ضوابط عملية النقل داخل الباب الواحد، وفي حدود مبلغ خمسين ألف دينار في المرة الواحدة، وبما لا يزيد عن مئة وخمسين ألف دينار خلال السنة المالية. ويقوم وزير المالية بين فترة وأخرى بتفويض الجهات العامة التي تصدر لها تفويضات مالية بإجراء مناقلات بين بنود الباب الواحد، وتقوم الجهة التي قامت بإجراء المناقلة بإخطار وزارة المالية وطلب اعتمادها بذلك. ويتم تعديل بنود الباب التي تم عليها الإجراء بسجل الاعتماد بالتخفيض للبنود التي تم التحويل منها وبالزيادة للبنود التي تم التحويل إليها.

ولكن ما يجرى عليه العمل الآن هو عدم وضوح الأسباب المؤدية لإجراء بعض المناقلات، ومثال ذلك نقل مبلغ أكثر من مليار دينار من بند الإفراجات الجديدة وتسوية مرتبات العاملين ضمن الباب الأول، وإعادة توزيع المبلغ

1 – تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2022، ص 94.

2 – انظر: تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2022، ص 18.

3 – المادة (10)، الفقرة (أ) من قانون النظام المالي للدولة وتعديلاته.

4 – محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة الكبرى، عمان، الاردن، 2011، 127.

على بنود لعدد من الجهات والوحدات الإدارية العامة بنسب متفاوتة دون وجود ما يبررها، مما أدى إلى حرمان شريحة كبيرة من الموظفين من الإفراج على مرتباتهم أو إجراء التسويات المالية لشرائح أخرى⁽¹⁾.

المطلب الرابع

المتطلبات اللازمة للسياسة المالية لمكافحة الفساد المالي

لتفعيل دور السياسة المالية للحد من الفساد المالي نحتاج العديد من المتطلبات منها ما هو متعلق بحوكمة السياسة المالية، ومنها ما هو متعلق بأدوات السياسة المالية، كترشيد الإنفاق العام، وتطوير النظام الضريبي، وإصلاح الموازنة العامة، وهذا ما سوف نتناوله في هذا المطلب.

الفرع الأول

حوكمة السياسة المالية للحد من الفساد المالي

تتجلى أهمية الحوكمة في تفعيل السياسة المالية من خلال الدور الهام الذي تلعبه في مكافحة الفساد، لكونها أداة فعالة للقضاء على هذه الظاهرة وأسبابها فهي تعمل على تحقيق المصلحة العامة، وتلعب دوراً فعالاً في اتخاذ القرارات الرشيدة التي تعود بالنفع على الدولة، وفيما يلي نتناول أهم أدوات الحوكمة:

أولاً – الشفافية:

أصبح مبدأ الشفافية وسيلة ناجحة للقضاء على الفساد المالي بمختلف مجالاته وأشكاله. والشفافية باختصار شديد تعني الوضوح وعكسها الضبابية، والشفافية المالية تسعى لتحقيق كفاءة الإنفاق العام، والحد من إهدار المال العام. وهذا يتطلب تحديث التشريعات المالية بما يتطابق مع المعايير الدولية للشفافية المالية، لتصبح هذه التشريعات ملزمة بشكل أكثر صراحة على توفير واطاحة المعلومات عن الموازنة العامة بحيث تكون مفصلة ومبسطة يسهل فهمها من قبل المواطنين⁽²⁾.

ثانياً – المساءلة:

يعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم.

1 -انظر: تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2022، ص25.

2 – صالح عبد عايد العجيلي وناظر احمد المنديل، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر: " الاصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمؤمل"، 2018م، ص 211.

تعاني الدولة الليبية خلال الفترة الحالية من غياب المساءلة على كافة الأطر، فالسلطة التشريعية ليست لها القدرة على مساءلة الحكومة، ولا المؤسسات التنفيذية السيادية، وكذلك الحكومة ليست لها القدرة على مساءلة المؤسسات التي تتبعها، كما تعاني أغلب المؤسسات من ضعف وعدم قدرة المستويات الإدارية العليا فيها بمساءلة المستويات الأدنى⁽¹⁾.

ثالثاً – المحاسبة:

تعرف المحاسبة أنها خضوع الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية عن نتائج أعمالهم، أي أن يكون الموظفين الحكوميين مسؤولين أمام رؤسائهم الذين يكونون مسؤولين بدورهم أمام السلطة التشريعية التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية⁽²⁾.
أن تطبيق مبادئ وآليات الحوكمة في مختلف مراحل صنع السياسة المالية يحقق العديد من المزايا، ويجعل هذه السياسات تتسم بالفعالية، كما يقضي على العديد من بؤر الفساد، فانعدام آليات الرقابة والشفافية والمساءلة وغيرها من مبادئ الحوكمة يؤدي إلى استغلال السلطة وانتشار الفساد واتساع نطاقه.

الفرع الثاني

تعزيز وتفعيل دور السياسة المالية

لزيادة فاعلية آليات مكافحة الفساد المالي يجب أن تتكاتف جميع الجهود على مختلف المستويات لاتخاذ مجموعة من الإجراءات الصارمة لترشيد السياسة المالية، والتي من بينها.

أولاً – ترشيد الإنفاق العام:

المقصود بترشيد الإنفاق العام هو أن تحقق النفقات العامة الأهداف المحددة للدولة، وذلك باستخدامها على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إسائة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة⁽³⁾، ولقد تزايد الإنفاق العام بشكل مفرط، وبالرغم من ذلك إلا أنه لا يوجد أثر ملحوظ لتلك الزيادة في الإنفاق، بل أدى إلى زيادة وتفشي الفساد المالي، وللتقليل من آثاره السلبية، يجب مراعاة الآتي:

1 – إصلاح نظم وإجراءات التوظيف ووضع حد للتعينات العشوائية.

1 – علاء الدين المسلاتي، واقع المساءلة في الدولة الليبية ودور الديوان في تعزيزها، مجلة الرقابة المالية الصادرة عن

ديوان المحاسبة الليبي، العدد الخامس، 2020م، ص 6.

2 – يامة إبراهيم وآخرون، أثر معوقات تطبيق الإصلاح الإداري في القضاء على الفساد، مجلة الاجتهاد للدراسات

القانونية والاقتصادية، أدرار، الجزائر، العدد 06، 2018، ص 37.

3 – منصور ميلاد يونس، المرجع السابق، ص 53.

- 2 – إصلاح نظام المرتبات والأجور بما يحقق العدالة، ويرفع من معدل الأداء.
- 3 – ضرورة العمل على إيجاد حلول لاستبدال أو إلغاء الدعم السلعي ووضع ضوابط وآليات توريد وتوزيع على المستفيدين إلى حين إلغاء الدعم السلعي.
- 4 – تحقيق العدل في توزيع الدخل واقتلاع الحرمان من جذوره باعتباره المورد الأساسي للفساد.

ثانياً- تطوير النظام الضريبي:

يجب إعادة النظر في السياسة الضريبية المعمول بها حالياً، وتصميم سياسة ضريبية تراعي أهداف الضريبة الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، لكي تساهم في إعادة توزيع الدخل بين المواطنين بشكل أكثر عدالة. وكذلك يجب إعادة دراسة النظام الضريبي الحالي الذي يعاني من اختلالات بنيوية. لذا يتوجب على الدولة أن تقوم بعملية إصلاح ضريبي شامل من أجل النهوض بواقع النظام الضريبي، وتحديثه ليصبح مثل الأنظمة الضريبية في الدول المتقدمة التي تمتاز بنظام ضريبي مرن، حيث يجب أن يتبنى إجراءات لتفعيل أنواع مختارة من الضرائب للنهوض بواقع الإيرادات الضريبية وجعلها تشكل نسبة معقولة من الإيرادات العامة.

ثالثاً- إصلاح إجراءات مراحل الموازنة العامة:

إن الموازنات العامة الحديثة تركز على كفاءة الأداء، إضافة إلى الرقابة المالية، ولهذا نقلت الموازنة من أداة تحدد وسائل إنفاق المال العام إلى أداة للتخطيط ورسم السياسات المراد تنفيذها والنتائج المراد تحقيقها في ظل التخصيص الأمثل للموارد المتاحة، وعليه يجب تحديث الموازنة العامة في ليبيا من خلال الانتقال من موازنة البنود إلى أحد الأنواع الحديثة كموازنة الأداء⁽¹⁾، ويكون هذا الانتقال تدريجي، وفي هذا الإطار ينبغي العمل على تأهيل وتدريب كوادر بشرية على هذه الأنواع من الموازنات الحديثة لكونها تتطلب خبرة جيدة هي غير متوفرة حالياً بمن توكّل إليهم مهمة إعداد الموازنة.

الخاتمة

أولاً- النتائج:

- يعاني الاقتصاد الليبي من خلل هيكلي، وهو الاعتماد بشكل مطلق على النفط، الذي يهيمن على تمويل الإنفاق العام، وما تنتجه عمليات توزيع الريع من فساد مالي وانعدام العدالة والمساواة في توزيع الدخل وغياب المساءلة والمحاسبة للحكومة باعتبارها المحتكرة للإنفاق العام بأشكاله المختلفة.

1 – محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص 197.

- ضعف الحصيلة الضريبية نتيجة لعدم فاعلية النظام الضريبي المعمول به حالياً والذي تسبب في الكثير من الاختلالات سواء في التأثير في المتغيرات الاقتصادية، أو في زيادة العجز الموازني.
- غياب الدور الحقيقي الذي تلعبه الموازنة العامة في ضبط الإنفاق العام والإيراد العام، وحلت محلها آليات استثنائية جديدة غير تلك المتضمنة في نظام القانون المالي للدولة (الترتيبات المالية) مما ساهم في فتح أبواب الخزانة العامة على مصرعيه للإهدار والتبذير في أحسن الأحوال، وفي أغلبها للفساد والنهب.
- لم تتجه السياسة المالية المتبعة إلى إيجاد الحلول المناسبة لمشكلة نقص مصادر التمويل، وعدم الاستفادة من تجارب الدول الأخرى في إيجاد السياسات الملائمة التي تجسد تكيف دور الدولة في النشاط الاقتصادي بناء على مواردها وإمكانياتها الاقتصادية.

ثانياً- التوصيات:

- ترشيد الإنفاق العام، وفرض رقابة مالية مشددة عليه حتى يتم الإنفاق للوجهة التي خطط لها وبالطريقة الصحيحة ويتجنب الإسراف والتبذير ومحاولة سد جميع الثغرات التي تؤدي إلى النهب والفساد.
- إعادة النظر في سياسة الدعم، وخاصة سياسة دعم الوقود التي فتحت أبواباً للفساد والتهريب.
- إعادة تصميم السياسة الضريبية المعمول بها حالياً مع مراعاة أهداف الضريبة الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، التي تسهم في إعادة توزيع الدخل بين مواطني الدولة.
- إن إعداد الموازنة العامة للدولة يجب أن يكون بشكل علمي ومدروس ولا يقتصر على تقديرات السنوات السابقة، بل يجب مراجعة الإنفاق السابق والأنشطة التي ارتبطت به، أو دراسة احتمال إلغائها أو تقليصها، لغرض ترشيد الإنفاق مستقبلاً.
- يجب إعادة النظر في تمويل عجز الموازنة العامة، فهناك عدة بدائل غير تقليدية ومتوافقة مع أحكام الشريعة الإسلامية، وأثبتت التجارب العالمية على نجاعتها. وكذلك طرح مشروعات بعقود البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T).

قائمة بأهم المراجع

أولاً – الكتب:

- أحمد أبوبكر علي بدوي، برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية الجهود والتحديات، صندوق النقد العربي، أبوظبي، 2011م.

- أحمد الأشقر، الاقتصاد الكلي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2002م.
- أحمد حسين الرفاعي و خالد واصف الوزني، مبادئ الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2002م.
- السيد عطية عبدالواحد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1993م.
- باسم عبدالله حسن، الأثار النقدية للسياسة المالية في العراق، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 2018م.
- حلمي مجيد محمد الحمدي، في المالية العامة، الجامعة المفتوحة، الطبعة الأولى، 1992م.
- سوزي عدلي ناشد، ظاهرة التهرب الضريبي الدولي وأثارها على اقتصاديات الدول النامية، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2012م.
- الطاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1990م.
- عادل فلاح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، إثراء للنشر والتوزيع، ط2، عمان، 2011م.
- محمد خالد همامي، آليات حماية المال العام والحد من ظاهرة الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009م.
- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر، عمان، الأردن، 2011م.
- محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2010م.
- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، دار الكتب الوطنية، بنغازي، الطبعة الرابعة، 2018م.

ثانياً – المجالات العلمية والمؤتمرات:

- ربيعة عاشور أحمد المبسوط وسعاد عبدالسلام عريقيب، البيئة الحاضنة للفساد المالي في ليبيا وأثاره، مجلة كلية الدراسات العليا بالجامعة الأسمرية الإسلامية، العدد الأول، ابريل 2018م.

- صالح عبد عايد العجيلي وناظر احمد المنديل، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر: "الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمؤمل"، 2018م.
- طارق الحاج، مظاهر الفساد المالي والإداري، مجلة رماح للبحوث والدراسات، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، الأردن، العدد 4، 2008م.
- محمد خالد المهائني، الفساد الإداري والمالي: مظهره، وأسبابه، ومدخل الرقابة الحكومية لمكافحته، مجلة رماح للبحوث والدراسات، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، الأردن، العدد الرابع، 2008م.
- ولذي بوعلام، أثر الفساد الضريبي على تعبئة الإيرادات العامة في الجزائر، المؤتمر الدولي: تقييم آثار برامج الإستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والإستثمار، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة سطيف، الجزائر، 2013م.
- يامة إبراهيم وآخرون، أثر معوقات تطبيق الإصلاح الإداري في القضاء على الفساد: دراسة حالة عينة من المؤسسات العمومية بولاية أدرار — الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، أدرار، الجزائر، العدد 06، 2018م.

ثالثاً — التقارير:

- تقارير ديوان المحاسبة الليبي، للسنوات (2016 - 2022م).
- World Bank, World development report 1997, Oxford university press, Washington D.C.
- رابعاً — شبكة المعلومات الدولية (الانترنت):
- موقع منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد لعام 2022م.

<https://www.transparency.org/en/countries/libya>

- منظمة الشفافية الدولية، دليل استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص9، متوفر في: <https://uncaccoalition.org/files/UNCAC-Guide-Anti-corruption-Efforts-Arabic.pdf>

- تقرير الافصاح والشفافية للعام 2022، الصادر عن وزارة المالية الليبية، متوفر في الموقع: [/https://mof.gov.ly/reports](https://mof.gov.ly/reports)