Rimak International Journal of Humanities and Social Sciences
ISSN: 2717- 8293

Research Article JULY 2022 Volume: 4 Issue: 4

THE ROLE OF THE LIBYAN AUDIT BUREAU IN LEGISLATIVE REFORMS IN LIGHT OF ITS ANNUAL REPORTS

Zohor Ateeg ALGMATY[1]

Istanbul / Türkiye
p. 329-341

Received: 28/04/2022
Accepted: 20/05/2022
Published: 01/07/2022

This article has been scanned by **iThenticat** No **plagiarism** detected

Abstract:

The research aims at an analytical and comparative study of the annual reports issued by the Libyan Audit Bureau from 2014 to 2020, to show its role in introducing legislative reforms to the laws in force in the Libyan state. We note the existence of a legislative vacuum in some laws, and the ineffectiveness and efficiency of some legislation that, when issued and implemented, was supposed to achieve the desired goals.

As the Libyan Audit Bureau is an independent body attached to the legislative authority, and prepares a statement of deficiencies in the applicable laws, regulations and systems, and verification of their adequacy for the purposes for which they were legislated, and their suitability for developments in the public administration of the state, as well as proposing amendments that lead to avoiding aspects Its deficiency is one of the main objectives, and the basic competencies entrusted to the Libyan Audit Bureau in accordance with Articles (2,22) of Law No. 19 of 2013 regarding its reorganization, and Articles (3,26) of its executive regulations, Whereas, laws, regulations and decisions are the standards in the compliance-legitimacy control, on which cases of compliance or non-compliance are evaluated, but these standards (laws, regulations and decisions) may suffer from deficiencies, so it is necessary to review them constantly, and put the deficiencies in the standards into consideration Consideration when evaluating the extent of compliance of the entities subject to the control of the Bureau.

Key words: Annual Reports, Legislative Reforms, Legislative Vacuum, Libyan Audit Bureau.

http://dx.doi.org/10.47832/2717-8293.18.20

[1] Researcher, Libyan Audit Bureau, Libya, Zohor8644@gmail.com, https://orcid.org/0000-0001-9998-6663

Copyright © Published by Rimak Journal, www.rimakjournal.com
Rimar Academy, Fatih, Istanbul, 34093 Turkey
All rights reserved

Volume: 4 Issue: 4

دور ديوان المحاسبة الليبي في الإصلاحات التشريعية على ضوء تقاريره السنوية

زهور عتيق صالح القماطي [2]

الملخص:

يهدف البحث إلى دراسة تحليلية ومقارنة للتقارير السنوية الصادرة من ديوان المحاسبة الليبي من سنة 2014م إلى سنة 2020م؛ لبيان دورها في تقديم إصلاحات تشريعية على القوانين المعمول بها في الدولة الليبية، فقد شهدت ليبيا خلال السنوات الماضية صدور العديد من القوانين واللوائح والقرارات بمختلف المجالات، إلا أنه قد لوحظ وجود فراغ تشريعي في بعض القوانين، وعدم فاعلية وكفاءة بعض التشريعات التي كان من المفترض أن تحقق أغلب الأهداف المطلوبة.

حيث إن ديوان المحاسبة الليبي يعد هيئة مستقلة تُلحق بالسلطة التشريعية، ويعد بيان أوجه القصور في القوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها، والتحقق من مدى كفايتها للأغراض التي شرعت من أجلها، وملاءمتها للتطورات التي تستجد على الإدارة العامة بالدولة، وكذلك اقتراح التعديلات التي تؤدي إلى تلافي أوجه النقص فيها- أحد الأهداف الرئيسية، والاختصاصات الأساسية الموكلة لديوان المحاسبة الليبي وفقا للمواد (22،2) من القانون رقم 19 لسنة 2013م في شأن إعادة تنظيمه، وكذا المواد رقم (26،3) من لائحته التنفيذية.

حيث تعد هذه القوانين واللوائح والقرارات من أسس المعايير الأصيلة في رقابة الالتزام، غير أنها قد يعتريها بعض القصور الذي يتطلب مراجعتها باستمرار، وأخذها بالاعتبار عند تقييم مدى التزام الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بهذه القوانين واللوائح والقرارات.

الكلمات المفتاحية: الإصلاحات التشريعية، التقارير السنوية، الفراغ التشريعي، ديوان المحاسبة الليبي.

المقدمة:

تم إنشاء ديوان المحاسبة الليبي منذ عدة سنوات، وذلك وفقا لأحكام القانون رقم (21) لسنة 1955م، المعدل بالقانون رقم (22) لسنة 1962م، وقد تم إعادة تنظيمه عدة مرات، والتي كان أخرها في سنة 2013م، وذلك بموجب القانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة الليبي، ولوائحه التنفيذية.

حيث إن ديوان المحاسبة الليبي يعد هيئة مستقلة تلحق بالسلطة التشريعية، يهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على المال العام، وبيان أوجه النقص والقصور في القوانين واللوائح المعمول بها في الدولة الليبية، والتحقق من مدى كفايتها للأغراض التي شرعت من أجلها، وملاءمتها للتطورات التي تستجد على الإدارة العامة بالدولة، وكذلك اقتراح التعديلات التي تؤدي إلى تلافي أوجه النقص فيها، وفقا للمواد (2،22) من القانون رقم (19) لسنة 2013م في شأن إعادة تنظيمه، والمواد رقم (26،3) من لائحته التنفيذية.

[3] الباحثة، ديوان المحاسبة الليبي، ليبيا، Zohor8644@gmail.com

فقد شهدت ليبيا خلال السنوات الماضية صدور العديد من القوانين واللوائح والقرارات في مختلف المجالات، إلا أنه لوحظ وجود فراغ تشريعي في بعض القوانين، وعدم فاعلية وكفاءة بعض التشريعات التي كان من المفترض أنها تحقق الأهداف المطلوبة عند صدورها وتنفيذها، فالقوانين واللوائح والقرارات تعد من المعايير الأساسية في رقابة الالتزام، وهي المشروعية التي يتم البناء عليها في تقييم حالات التزام الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الليبي بالقوانين المعمول بها في ليبيا أو عدم التزامها بها، إلا أن هذه المعايير– القوانين واللوائح والقرارات– قد تعاني من نقص وقصور عند تطبيقها؛ لذلك يتطلب الأمر مراجعتها وتقويمها باستمرار، ووضع ذلك في الاعتبار عند تقييم مدى التزام الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بها، حيث تتمثل رؤية ديوان المحاسبة الليبي هي العمل بكفاءة وفاعلية وفق أفضل الممارسات الرقابية والمعايير المهنية، لكي يتمكن الديوان من تحقيق رقابة فعّالة على المال العام، وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة، فديوان المحاسبة يعد جهة رقابية، هدفه حفظ وصيانة المال العام، وقد أجاز له قانون تنظيمه رقم (19) لسنة 2013م نشر نتائج الفحص والمراجعة من خلال التقارير السنوية الصادرة عنه، في المادة (53) من القانون، والمواد (108) و(109) من اللائحة التنفيذية لذات القانون حيث تعد التقارير الصادرة عن الديوان من الوسائل الفعّالة في المؤسسات العامة للدولة الليبية، والتي يعرض فيها الحقائق الخاصة بالمواضيع التي تمت مراجعتها، وتتضمن توصيات تتماشى مع نتائج المراجعة، والتي من بينها التوصيات بالإصلاحات التشريعية، فيقوم الديوان بإعداد وتقديم تقارير دورية يطلق عليها: (التقرير السنوي العام للديوان)، يقدم للسلطة التشريعية في حدود الثلاثة الأشهر التالية لانقضاء السنة المالية، ويتضمن ملاحظات وتوصيات الديوان عن ممارسته لرقابة الأداء، والرقابة المالية، ورقابة الالتزام، وتقرير عن نتائج مراجعة الحساب الختامي للدولة، ويقدم للسلطة التشريعية في موعد لا يتجاوز الأربعة الأشهر التالية لتسلمه للحساب الختامي.

كما تصدر عن الديوان تقارير غير دورية تنقل معلومات عن أحداث أو مواقف معينة، مثل: المخالفات المالية، والدراسات والأبحاث التي يقوم بها الديوان عن البيئة الخارجية، ويلتزم الديوان في إعداد تقاريره بالمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة الصادرة عن منظمة (الانتوساي).

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا الموضوع من خلال الدور الذي يقوم به ديوان المحاسبة الليبي في تقديم إصلاحات التشريعية، من خلال نتائج الفحص والمراجعة التي يقوم بها على الجهات الخاضعة لرقابته، وخاصة أن هذه القوانين تحتاج إلى تعديلات بشكل مستمر؛ لتواكب التطورات والمستجدات التي تقوم بها الإدارة العامة للدولة.

إشكالية البحث:

يقوم موضوع البحث على إشكالية أساسية تتمثل في التساؤل الآتي:

– ما مدى مساهمة ديوان المحاسبة الليبي في تقديم إصلاحات تشريعية من خلال تقاريره السنوية؟ حيث يطرح لنا هذا التساؤل عدد من الإشكاليات الفرعية، والتي تتمثل في الإجابة عن التساؤلات الآتية:

1– ما هو دور ديوان المحاسبة الليبي في الإصلاحات التشريعية؟

2– ماهي نتائج التقارير السنوية للديوان عند تفعيل دوره في تقديم إصلاحات تشريعية؟

3– ما هي الآثار المترتبة للتقارير السنوية للديوان على الإصلاحات التشريعية؟

Volume: 4 Issue: 4

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى دراسة التقارير السنوية الصادرة من ديوان المحاسبة الليبي منذ سنة 2014م حتى سنة 2020م ومقارنتها ببعضها وتحليلها؛ لبيان دورها في تقديم إصلاحات تشريعية على القوانين المعمول بها في الدولة الليبية.

حدود البحث:

يقتصر هذا البحث على دراسة قانون ديوان المحاسبة الليبي رقم (19) لسنة 2013م، وتعديلاته ولائحته التنفيذية، والتقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة الليبي من سنة 2014م إلى سنة 2020م.

منهج البحث:

يقوم هذا البحث على المنهج التحليلي والمنهج المقارن، وذلك من خلال تحليل نصوص المواد ذات العلاقة بالموضوع من قانون ديوان المحاسبة الليبي رقم (19) لسنة 2013م، والتقارير السنوية للديوان التي تم الاستعانة بها في هذا البحث، والمقارنة بين التقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة الليبي من سنة 2014م إلى سنة 2020م، وبيان دورها في تقديم الإصلاحات التشريعية.

خطة البحث:

يقوم البحث على خطة ثنائية المطالب، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول– اكتشاف الفراغ التشريعي.

المطلب الثاني– اقتراح التعديلات التشريعية.

المطلب الأول

اكتشاف الفراغ التشريعي

نصت المادة (2/2) من قانون ديوان المحاسبة الليبي رقم (19) لسنة 2013م، والمادة (4/3) من لائحته التنفيذية على أن الديوان يهدف إلى "بيان أوجه النقص أو القصور في القوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها"، وبذلك يتبين لنا أن من أهداف الديوان الأساسية هي بيان واكتشاف أوجه النقص والقصور في القوانين والقرارات المعمول بها في ليبيا، لذلك سنتناول دور ديوان المحاسبة في تفعيل هذا الهدف، من خلال دراسة نتائج تقاريره السنوية وما قدمته من نتائج في هذا المجال، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2014م:

من خلال ممارسة الديوان لاختصاصه لاكتشاف الفراغ التشريعي في القوانين واللوائح المعمول بها في الدولة؛ تبين من تقريره لسنة 2014م، بأنه هناك قصور في التنظيم الإداري لقرار اللجنة الشعبية العامة سابقا رقم (121) لسنة 2009م بشأن إنشاء جهاز الإمداد الطبي المختص بتطبيق السياسة الدوائية في ليبيا، إذ إنه لا يملك هيكل تنظيمي فعال ولا ملاك وظيفي (تقرير سنة 2014، ص111)، ويؤخذ على هذا التقرير أنه لم يتم تفعيل هدف بيان القصور التشريعي بشكل جيد فهناك مجموعة من القوانين التي بها قصور وتعديل تشريعي لم يشر إليها التقرير، وسنبين ذلك من خلال دراستنا لبقية التقارير السنوية للديوان في العرض القادم.

ثانياً- تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2015م:

الملاحظ على هذا التقرير أنه تضمن اكتشافه لقصور في نص المادة (182) من القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل، والتي تضمنت على مبدأ استحقاق المرتب وتوابعه على أساس جدول يعد من مجلس الوزراء، حيث أنها تسببت في حالة فوضى وإرباك للدولة نتيجة القرارات العشوائية التي تصدر من الحكومة دون معايير واضحة، وقد نتج عن هذه القرارات احتجاجات واعتصامات قامت بها عدد من الجهات؛ للمطالبة باعتماد جداول جديدة تحتوي زيادات تتناسب مع الوظائف المختلفة (تقرير سنة 2015، ص69).

وأيضا قد تم في هذا التقرير دراسة قانون الضرائب رقم (7) لسنة 2010م، ومن خلالها تبين عدم تفرقة القانون بين الأشكال القانونية للأنشطة الاقتصادية للشركات من خلال شكلها القانوني وجنسيتها، حيث تم فرض ضريبة ثابتة غير تصاعدية بنسبة 2% من دخول الشركات، بدلا من النسب التصاعدية في القانون السابق التي قد تصل إلى 40% على دخول الشركات التي تزيد على 500,000 دينار، أما الشركات الأجنبية النفطية فقد كانت تدفع ببطاقة الدفع المباشر دون الحاجة للتقسيط.

وحيث إن ليبيا تعتبر بلد ريعي يجب أن لا يتم تسوية هذه الأنشطة بالنشاط الأكبر أهمية من حيث رأس المال اللازم لتشغيله، باعتبار أن الضريبة أداة من أدوات توجيه الاقتصاد، ومن اهم أهدافها الاجتماعية إعادة توزيع الدخل، فقد وضع القانون الخيار للممولين باستخدام أي من الأساسين النقدي أو الاستحقاق، وبذلك يعتبر النص القانوني معيب، فالشركات الأجنبية العاملة في ليبيا ستقوم باستخدام المبدأ النقدي، والذي بموجبه سيتم إظهار الإيرادات النقدية فقط، وعدم إظهار الإيرادات المستحقة وستقوم الشركات بتقديم ميزانياتهم وحساباتها إلى المصلحة على هذا الأساس، ويصبح قانونا من حقها إتمام الربط وطلب الشهادة الضريبية المستحقة على دخولها على الإيرادات المستحقة والتي لم تظهر بحساباتها بتاريخ التقديم والربط، وأيضا لم يفرق النظام الضريبي بين دخول الأنشطة التي تقام في مناطق نائية، وتلك التي تقام في مناطق حضارية مما افقد السياسة الضريبية خاصية التوجيه للتنمية المكانية (تقرير سنة 2015، ص141).

Volume: 4 Issue: 4

ويتضح لنا من هذا التقرير أنه قد تم تفعيل الهدف الخاص باكتشاف الفراغ التشريعي وقد اقتصر على قانون العمل والضرائب فقط، أي أن تفعيله كان بشكل جزئي، والأجدر أن يكون تفعيله بشكل كلي.

ثالثاً– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2016م:

من خلال دراسة التقرير لقانون إعادة تنظيم صندوق الجهاد رقم (59) لسنة 1972 وتعديلاته، تبين أن هناك بعض العيوب على هذا التشريع، فقد عمد المشرع في المادة (3) من القانون إلى إلحاق تبعية الصندوق إلى جمعية الدعوة الإسلامية، مع الحفاظ على شخصيته الاعتبارية المستقلة، كما تم إسناد إدارة الصندوق إلى مجلس إدارة جمعية الدعوة الإسلامية، وذلك بموجب القانون رقم 46 لسنة 1974م، الأمر الذي يحد من استقلالية الصندوق، علما بأن جمعية الدعوة الإسلامية تقع ضمن المستفيدين من دعم صندوق الجهاد، كما أن المشرع في المادة (3) قد تعرض إلى أهداف الصندوق بصفة عامة.

وعلى الرغم من مشروعية ونبل تلك الأهداف في المرحلة الأولى من تأسيسه إلا أنه قد تبث استغلالها في سنوات لاحقة؛ لتحقيق أغراض سياسية تتعارض مع هذه الأهداف (تقرير سنة 2016، ص193).

وأيضا من خلال دراستنا للتقرير تبين عدم فاعلية القانون رقم (10) لسنة 2000م بشأن إنشاء الهيئة العامة لصندوق التضامن الاجتماعي، وذلك لعدم إصدار تشريعات موازية له تضمن تحصيل موارد الهيئة من الاستقطاعات على الدخول، وكذلك عدم وجود تشريعات تنظم الاستثمار وتحديد الإيرادات بصورة دقيقة مع منح الصلاحيات وفرض الجزاءات اللازمة لضمان تحصيل تلك الإيرادات (تقرير سنة 2016، ص568).

حيث يتضح لنا من هذا التقرير أن تفعيل الهدف الخاص باكتشاف الفراغ التشريعي كان قاصرا على قوانين خاصة بتنظيم عمل جهات تابعة للدولة، وكان من الأفضل دراسة قوانين أولى وأكثر أهمية، مثل قانون النظام المالي للدولة.

رابعاً– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2017م:

في هذا التقرير أُجْرِيت دراسة تفصيلية لقانون الضرائب رقم (7) لسنة 2010م، تبين من خلالها عدم ملائمة نصوص قانون الضرائب للأوضاع الاقتصادية الراهنة؛ لأن الدولة– في سنة صدوره– قد عزمت التحول من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي بشكل تدريجي، وهذا الأمر لا يتناسب مع الأوضاع الراهنة، إضافة إلى احتوائه على العديد من الأخطاء اللغوية، والعيوب الفنية، وبعض أوجه القصور التي قد تفسر لصالح الممول بخلاف القصد.

ومثال ذلك فقد نصت المادة (2) على أنه: "تربط الضريبة بناء على إقرار يقدمه الممول..." ونصت المادة (4) على أنه: "إذا امتنع الممول عن تقديم الإقرار المشار إليه بالمادة الثانية جاز لمصلحة الضرائب أن تقدر دخله وفق ما تراه مناسبا، وأن تربط الضريبة بناء على هذا التقدير"، وعند الأخذ بمفهوم المخالفة فإن الحكم يدعو الممول إلى تقديم إقراره وفق المادة الثانية، ولن يكون من حق مصلحة الضرائب فحصه أو تعديله حتى وإن لم يكن صحيحا (تقرير سنة 2017، ص132).

وأيضا نصت المادة (57) بأنه: "يستحق أداء الضريبة بمجرد حصول الدخل مهما كانت الطريقة .." كما تنص المادة (58) بأنه: "..تربط الضريبة نهائيا على كل جزء من السنة يثبت فيه الحق..".

من خلال قراءة صياغة المادتين يتبين أن المشرع قد أخذ بموجب المادة (57) بمبدأ صرف الأجر أو المرتب كواقعة منشئة للضريبة، بينما أخذ بموجب المادة (58) بمبدأ ثبوت الحق في الأجر أو المرتب كواقعة منشئة للضريبة، وحيث إن استحقاق الضريبة واحتساب غرامة التأخير يختلف باختلاف المبدأ؛ فإن استمرار هذا التعارض بين الأحكام سينشأ خلاف حول تفسيره، كما أنه لم يرد بالقانون الأحكام التي تنظم احتساب الضريبة على الشركات القابضة والشركات التابعة لها، وإجراء منع الازدواج الضريبي بينهما، ولم يرد بالقانون أيضا الأحكام التي تنظم احتساب الضريبة على شركات المحاصة (تقرير سنة 2017، ص134)، كما

تضمن التقرير على قصور في التشريعات الجمركية المنظمة للعمل الجمركي(تقرير سنة، ص147)، كما تحدث التقرير بشيء من التفصيل عن وجود قصور وبعض العيوب في قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (107) لسنة 2000م بشأن إنشاء الصندوق الليبي للاستثمار الداخلي والتنمية (تقرير سنة 2017، ص351)، وأيضا قرار مجلس الوزراء رقم (425) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي (تقرير سنة 2017، ص362)، وأيضا القانون رقم (3) لسنة 2005م، بشأن الإشراف على التأمين الذي تبين فيما بعد وجود العديد من أوجه القصور التي ترتبت عليها ثغرات قانونية (تقرير سنة 2017، ص399).

ومن خلال ما سبق يتضح لنا بروز دور الديوان في تقديم بعض أوجه النقص والقصور في القوانين المعمول بها، حيث قام بدراسة تفصيلية لبعض القوانين المنظمة لعمل الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

خامساً– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2018م:

ركز هذا التقرير على الجانب التشريعي الذي يهتم بقواعد الحوكمة الخاص بالقوانين المنظمة لعمل الشركات الخاضعة لرقابة الديوان، حيث تبين من خلاله عدم وجود قانون أو لائحة في ليبيا خاصة بحوكمة الشركات سواء كانت في الإطار العام، أو حتى على مستوى الشركات المملوكة للدولة، إنما توجد بعض النصوص المحدودة، والأحكام المتناثرة في عدد من القوانين تحدد اختصاصات بعض مستويات السلطة وأدواتها الرقابية عموما دون ربطها بأهداف محددة، مما جعلها صعبة التطبيق، ولا يمكن من خلالها فرض الإفصاح والشفافية، ومنع تضارب المصالح وضمان المساءلة (تقرير سنة 2018، ص68).

سادساً– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2019م:

تناول هذا التقرير الفجوات التشريعية في القوانين المعمول بها في ليبيا بصورة عامة وحيث تم التركيز على مكافحة الفساد، ومن خلال دراسته تبين لنا عدم وجود تشريع ينظم ويفصِّل حالات تعارض المصالح، والتي تعتبر سببا رئيسيا في استشراء بعض أشكال الفساد في البلاد، إضافة إلى غياب التشريعات المنظمة للتحكيم التجاري الدولي الذي يؤدي إلى جعل المنازعات الدولية للدولة أكثر عرضة للفساد والإتجار بها.

كما أكد هذا التقرير على وجود قصور قانوني وذلك بعدم التجريم الصريح بنص قطعي لأشكال الفساد، وعدم نصه على العقوبات الرادعة لحالات التلاعب في الدعم الحكومي الذي يحصل عليه البعض لتقديم سلع أو خدمات لدعم المواطن بسعر خاص، ومن أمثلة ذلك: الاعتمادات المستندية المحولة بالسعر الرسمي، واستغلالها في توريدات وهمية، أو الإنقاص من قيمتها أو جودتها؛ للاستحواذ على النقد الأجنبي والمتاجرة به في السوق الموازي بأضعاف سعره الأصلي، وكذلك عدم وجود نصوص صريحة تجرم وتعاقب أدوات المساءلة والحوكمة عند ثبوت تقصيرهم في تحمل مسؤولياتهم تجاه مساءلة مستويات السلطة الخاضعة لإشرافهم في السياسات الحكومية على صعيد القطاع العام، أو على مستوى العلاقة بين القطاع العام والخاص.

وكذلك غياب التشريعات الملزمة بالتقيد بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة على كافة مستويات الإدارة، وغياب النصوص اللازمة لإيقاع العقوبة العادلة على مخالفيها (تقرير سنة 2019، ص57)، حيث أغفلت التشريعات هذا الأمر، وتركت تحديد المخالفة ومستوى العقوبة لتقدير الإدارة في ظل تفشي الفساد فيها، مع عدم وجود تشريعات ولوائح ملزمة بمستويات الشفافية المطلوبة من الجهات والمؤسسات، وكذلك ضعف النصوص القانونية التي تحث على الإلزام بالحوكمة في إدارة المؤسسات والشركات المملوكة للدولة.

وأيضا عدم وجود تشريعات للرقابة الإلكترونية وذلك بعدم وضع آليات وضوابط تنظمها، كما أن عدم تبني المشرع هذه التشريعات بشكل رسمي ومعلن جعل من الجهات العامة تعمل في اتجاه الإدارة الالكترونية باجتهادات فردية دون مرجعية قانونية، كما أن التفسير الخاطئ لبعض النصوص المنظمة لعمل الأجهزة الرقابية أدى إلى تداخل الاختصاصات فيما بينها، مما تسبب في

Volume: 4 Issue: 4

إغفال دورها الأساسي، والعمل على ممارسة أدوار لجهات أخرى بدلا من التنسيق والتعاون معها في إحكام الرقابة والإشراف والمتابعة (تقرير سنة 2019، ص58).

كما أن هناك ثغرات في قانون الحجز الإداري رقم (152) لسنة 1970م، وذلك في عدم وجود روادع قانونية صارمة في جدولة الديون، والحجز على المتخلفين عن السداد (تقرير سنة 2019، ص112).

ولعل عدم تحديث القانون رقم (24) لسنة 1970م بشأن إنشاء المؤسسة الوطنية للنفط، والذي تم آخر تعديل عليه منذ سنة 1979م أدى إلى عدم صلاحية بعض مواده للتطبيق على أرض الواقع؛ نتيجة للتغيرات التشريعية التي طرأت على البلاد في السنوات الأخيرة (تقرير سنة 2019، ص206)، مع الإشارة مرة أخرى للقصور في قرار مجلس الوزراء رقم (425) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي حيث إنه تم الاكتفاء بإنشائه عن طريق السلطة التنفيذية وليس من السلطة التشريعية (تقرير سنة 2019، ص520).

من خلال العرض السابق يمكن القول: إنه هناك ظهور لدور الديوان في تفعيل الهدف الخاص بالكشف عن الفراغ التشريعي، من خلال دراسته لعدة تشريعات واكشاف الفراغ التشريعي بها.

سابعاً– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2020م:

وجود تخبط تشريعي بخصوص القوانين المنظمة لعمل التخطيط العمراني، فقد أسند القانون رقم (3) لسنة 2001م بشأن التخطيط العمراني، اختصاصات تنظيم التخطيط العمراني إلى الجهات المختصة دون الإفصاح عنها، ثم جاءت اللائحة التنفيذية للقانون المذكور ونصت على أن الجهة المختصة بذلك مصلحة التخطيط العمراني، وعندما صدر قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م اعتبر أن البلديات هي الجهات المختصة بالإشراف على إعداد المخططات العمرانية بل وتنفيذها أيضا، الأمر الذي ترتب عليه تداخل وتعارض في الاختصاصات (تقرير سنة 2020، ص539).

ومن خلال ما سبق يتضح لنا جليا بروز دور الديوان في تفعيل الهدف الخاص بالكشف عن الفراغ التشريعي، إلا أن هذا التفعيل ما يزال لا يتناسب مع كونه هدف يسعى الديوان لتحقيقه، فهناك فراغ تشريعي في عدد من القوانين التي من بينها: القانون التجاري، والقانون المالي، والقانون المصرفي، وقانون العمل، وغيرها من القوانين المهمة التي لم تقم التقارير السنوية بدراستها، ولم تشير إلى بوجود فراغ تشريعي بها، حيث إنها لم تواكب تطور القوانين، ولم يحصل لها تعديل منذ صدورها.

وبعد أن أكملنا الحديث عن الفراغ التشريعي في القوانين الليبية التي أشار إليها ديوان المحاسبة الليبي، وذلك من خلال عرض نتائج تقاريره السنوية في هذا المجال، سننتقل إلى المطلب الثاني الذي يتناول التعديلات المقترحة من ديوان المحاسبة في معالجة هذا الفراغ التشريعي، وهل أخذت الجهات المعنية بهذه التعديلات على محمل الجد، أم هي مجرد ملاحظات روتينية ليس لها أي أثر في أرض الواقع؟ وذلك من خلال عرض نتائج تقاريره السنوية.

المطلب الثاني

اقتراح التعديلات التشريعية

نصت المادة (22) من قانون ديوان المحاسبة الليبي رقم (19) لسنة 2013م، والمادة (26) من لائحته التنفيذية، على أنه " يختص الديوان بالتأكد من تطبيق القوانين والقرارات واللوائح المالية ذات العلاقة بالوحدة محل الرقابة، أو المراجعة للتحقق من تطبيقها وكفايتها للأغراض التي شرعت من أجلها وملاءمتها للتطورات التي تستجد على الإدارة العامة بالدولة، واقتراح التعديلات المؤدية إلى تلافي أوجه النقص فيها، والتحري عن أسباب القصور والتراخي، أو الانحراف في تطبيقها، واقتراح الوسائل الكفيلة لتداركها وتلافيها"، وبذلك يتبين لنا أن من اختصاصات الديوان الأساسية هي التأكد من تطبيق القوانين والقرارات المعمول بها في ليبيا، واقتراح التعديلات التشريعية لمواجهة أوجه النقص والقصور حيال هذه القوانين، لذلك سنتناول دور ديوان المحاسبة في تفعيل هذا الاختصاص، من خلال دراسة نتائج تقاريره السنوية، وما قدمته من نتائج في هذا المجال، وذلك على النحو الآتي:

أولاً– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2014م:

من خلال ممارسة الديوان لاختصاصه في اقتراح التعديلات التشريعية عند وجود أي نقص أو قصور في القوانين واللوائح المعمول بها في الدولة، قدم في تقريره لسنة 2014م اقتراح بإعادة تنظيم جهاز الإمداد الطبي من قبل السلطة التشريعية، وإعداد الهيكلية التي تتلاءم مع عمله، وكذلك لوائحه التنظيمية، وملاكه الوظيفي (تقرير سنة 2014، ص123)، وقدم التقرير توصية بتشكيل لجنة متخصصة من عدد من الخبراء المحليين والدوليين لدراسة بعض القوانين واللوائح، وإعادة النظر فيها بما يتماشى مع الظروف الحالية للدولة، والتي من أهمها: (قانون للمرتبات، وقانون التخطيط، وقانون الجمارك، وقانون الضرائب، وقانون المصارف، ولائحة الدراسات بالخارج، ولائحة العلاج، وقانون تنظيم عمل السفارات والبعثات الدبلوماسية بالخارج).

حيث قدم الديوان اقتراحا بتعديل أغلب القوانين المعمول بها في ليبيا بعد دراستها دراسة مستفيضة؛ لأنها لا تواكب التطورات الحديثة في صياغة القوانين، وقد حاول الديوان القيام بدوره في تفعيل الاقتراحات التشريعية، غير أنها جاءت عامة، لم يقدم فيها تشريعات خاصة، أو مواد تفصيلية.

ثانياً– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2015م:

بسبب الفساد الذي يعاني منه ملف المرتبات والتوظيف في ليبيا، مع عدم تفعيل القوانين المنظمة للمرتبات والتوظيف بشكل صحيح، أوصى الديوان السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية بالعمل على إقرار قانون ينظم الجوانب المرتبطة بالمرتبات بما يحقق الأهداف التنموية التي تسعى إليها الدولة، ومعالجة المشاكل المرتبطة بها وفق مبدأ شغل الوظائف العامة الذي يقوم على أساس الأهلية والاستحقاق والجدارة، وتقدر قيمة المرتبات أو العلاوات أو المكافآت أو المزايا المالية المقررة على حسب نوع الوظيفة التي يشغلها الموظف، ويتم تنسيب الموظفين بالملاكات الوظيفية المعتمدة وفق وصف وتوصيف الوظائف، ومعدلات الأداء بالوحدة الإدارية، وأن يكون التفاوت في المرتبات على أساس ما يقدمه كل موظف من جهد اتجاه عمله، مع إلغاء جميع الجداول والنظم والأحكام الخاصة بالمرتبات أو الأجور المعمول بها الآن، وتعديل جميع النصوص بالقوانين السارية التي تمنح بعض الجهات الصلاحية في إعداد جداول مرتبات خاصة، وأن يسري القانون الجديد على جميع الجهات الممولة من الخزانة العامة، أو بموارد سيادية، وأن تسري الضوابط المحددة لمستوى الأجور على جميع الجهات العامة التي تملكها الدولة بنسبة لا تقل عن 50% (تقرير سنة 2015، ص76،77).

Volume: 4 Issue: 4

وقد اقترح الديوان أيضا على السلطة التشريعية العمل على إعداد قانون ينظم التحكيم وقواعد الإجراءات الواجب تطبيقها داخل الأراضي الليبية، وذلك بالتنسيق مع إدارة قضايا الحكومة وإدارة القانون بوزارة العدل (تقرير سنة 2015، ص109).

وعندما تناول التقرير القانون رقم (7) لسنة 2020م بشأن الضرائب على الدخل، أوضح بأن قانون الضرائب المعمول به حاليا قد شابه بعض القصور، غير أنه لم يكن مؤثرا بشكل جوهري.

فمن خلال متابعة وتقييم أداء مصلحة الضرائب، تبين أن هذا القانون ليس بحاجة إلى التعديل إلا في بعض المواد، بقدر ما هو بحاجة إلى التفعيل والعمل بما جاء به؛ لتحسين معدلات الأداء لدى المصلحة، حيث إن الخلل يكمن في القدرة على تنفيذ القانون (تقرير سنة 2015، ص159).

ونستخلص مما سبق أن هذا التقرير قد عمل دراسة على قانون المرتبات والضرائب، وأوصى بضرورة تعديلها وفق آليات معينة، كما اقترح على السلطة التشريعية بإعداد قانون ينظم عمل التحكيم في ليبيا، وهنا نلاحظ أن هذا التقرير قد فعل اختصاص الديوان باقتراح تعديلات تشريعية بصورة جيدة.

ثالثاً– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2016م:

الملاحظ على هذا التقرير قيامه بتوصية السلطات التشريعية والتنفيذية تتضمن إعادة دراسة التشريعات النافذة حول (العقود)، وتقديم المقترحات الازمة لمعالجة أوجه القصور التي تشوب هذه التشريعات، وهذا الأمر يتطلب وضع استراتيجية عامة وشاملة لحل كل المشاكل التي تخص إجراءات التعاقد (تقرير سنة 2016، ص76).

وقدم أيضا توصية أخرى تقوم على تعديل القانون رقم (59) لسنة 1972م بشأن إعادة تنظيم صندوق الجهاد وتعديلاته، والقوانين ذات العلاقة بنشاطه، وتعديل أهدافه بما يتماشى مع المرحلة الحالية (تقرير سنة 2016، ص199).

ومن خلال متابعة الديوان للمواضيع المتعلقة بالمسائل الطبية اقترح الديوان العمل على إعادة دراسة القانون رقم (17) لسنة 1986م بشأن المسؤولية الطبية، والقرارات واللوائح الخاصة بتنفيذه، وخاصة فيما يتعلق بقيمة القسط التي يجب تتناسب مع قيمة التعويضات المتوقعة، وتحديد إطار قانوني واضح لكيفية التعامل مع الفائض السنوي (تقرير سنة 2016، ص244).

ويلاحظ على هذا التقرير أنه قد عمل على تقديم اقتراح بتعديل القوانين المنظمة للعقود، والمتعلقة بالمسؤولية الطبية، بالإضافة إلى إعادة تنظيم صندوق الجهاد، وذلك إلى عدم ملائمته للوضع الحالي للدولة؛ لاسيما أنه قد وقع استغله من قبل بعض أطراف الصراع الداخلي الدائر في ليبيا.

رابعاً– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2017م:

قدم الديوان في تقريره لسنة 2017م، مجموعة من التوصيات لتعديل بعض التشريعات المعمول بها في ليبيا، فبعد الدراسة التفصيلية للقانون رقم (7) لسنة 2020م بشأن الضرائب على الدخل، وعدم توافق النظام الضريبي الليبي المطبق مع الوضع الاقتصادي الراهن، لذلك دعي الديوان الجهات المختصة بتعديل القانون بما يتماشى مع الوضع الاقتصادي الراهن (تقرير ستة 2017، ص131).

كما تحدث التقرير بشيء من التفصيل عن وجود بعض القصور والعيوب ترتب عليه وجود ثغرات قانونية، في قرارات وقوانين سابقة؛ الأمر الذي جعل الديوان يوصي بتعديلها، ومن هذه القوانين والقرارات: قانون رقم (3) لسنة 2005م، بشأن الإشراف على التأمين (تقرير سنة 2017، ص399)، وقرار اللجنة الشعبية العامة رقم (107) لسنة 2009م بشأن إنشاء الصندوق الليبي للاستثمار الداخلي والتنمية (تقرير سنة 2017، ص351)، وقرار مجلس الوزراء رقم (425) لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي (تقرير سنة 2017، ص362).

خامساً– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2018م:

تناول هذا التقرير توصيات عامة حول التشريعات المنظمة لإجراءات التعاقد، ومكافحة الفساد، والتي تتمثل في التوصية بإعادة دراسة التشريعات المنظمة لإجراءات التعاقد، لتقديم مقترحات خاصة بمعالجة أوجه القصور التي تشوب هذه التشريعات، مما يضمن وضع استراتيجية شاملة لحل جميع المشاكل التي تخص إجراءات التعاقد، ومتابعة مشروعات التنمية، مع تحديث تشريعات مكافحة الفساد، وعلى الأخص ما يتعلق بضوابط منع تعارض المصالح، والإفصاح عن الممتلكات (تقرير سنة 2018، ص84).

وعلى ذلك يمكن القول: إن الديوان عمل على تفعيل اختصاصه باقتراح التعديلات التشريعية عن طريق تقاريره السنوية بشكل مقبول نسبيا، إلا أن الجهات المختصة لم تأخذ بتوصيات الديوان، وذلك نتيجة غياب السلطة التشريعية مع تعاقب الحكومات التنفيذية بشكل مطرد.

سادساً– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2019م:

قدم تقرير سنة 2019م مجموعة من التوصيات المتكررة، والتي يؤكد فيها عدم أخذ الجهات المختصة بتوصيات الديوان، بالرغم من ضرورية تحديث هذه التشريعات؛ لكي تواكب التطورات التشريعية المستجدة.

ومن التوصيات المتكررة التوصية بمراجعة أغلب التشريعات، وتقديم المقترحات اللازمة لمعالجة أوجه القصور التي تشوبها (تقرير سنة 2019، ص81)، وكذلك التوصية المتعلقة بالقانون رقم (7) لسنة 2020م بشأن الضرائب على الدخل، والتي تتمثل باقتراح فرض إجراءات قانونية رادعة، كالحجز على أموال الشركات عند التخلف عن تقديم إقرارهم الضريبي (تقرير سنة 2019، ص115)، وعلى إدارة مصلحة الضرائب دراسة قانون الضرائب وتقديم المقترحات التعديلية التي تساهم في الرفع من الكفاءة، وسد الفجوات في تحديد وتحصيل الضرائب (تقرير سنة 2019، ص116)، أما بخصوص صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي أوصى الديوان السلطة التشريعية بالعمل على تكوين إطار تشريعي مناسب لأداء اقتصادي أمثل (تقرير سنة 2019، ص525).

كما يؤخذ على هذا التقرير إعادة عرض الاقتراحات من التقارير السابقة، الأمر الذي يؤكد أن الجهات المختصة لم تأخذ بتوصيات الديوان في الحسبان، ومع ذلك عند النظر لوضع الدولة عند كتابة هذه التقارير، نجد أن عدم الأخذ بتوصيات الديوان سببه عدم وجود سلطة تشريعية فعالة، وحكومة تنفيذية موحدة، نتيجة للصراع السياسي التي تمر به البلاد.

سابعاً– تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2020م:

لم يقدم هذا التقرير أي توصيات تشريعية، وذلك للوضع الأمني والصحي الذي تعيشه البلاد في هذه السنة، مما جعل الديوان يركز على تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابته أكثر من التركيز على التعديلات التشريعية؛ وبالأخص أن الديوان قدم في التقارير السابقة اقتراحاته على تعديل أغلب التشريعات المعمول بها في ليبيا، ولم تقم الجهات المختصة بأخذ ملاحظاته واقتراحاته بالحسبان.

ومن خلال العرض السابق يتضح لنا جليا بروز دور الديوان في تفعيل أهم أهدافه، وهو الكشف عن الفراغ التشريعي الذي تمر به البلاد، واقتراح التعديلات التشريعية المناسبة، إلا أن تفعيل دوره بالكشف عن الفراغ التشريعي لا يتناسب مع أسمى هدف أهداف الديوان الذي يسعى لتحقيقه.

فهناك فجوة تشريعية في عدد من القوانين والتي من بينها: القانون التجاري، والقانون المالي للدولة، والقانون المصرفي، وقانون العمل، وغيرها من القوانين المهمة التي لم تتم دراستها، ولم تشر التقارير السنوية بوجود فراغ تشريعي فيها.

Volume: 4 Issue: 4

أما بخصوص دور الديوان في اقتراح التعديلات التشريعية، فإن عمله في ذلك كان جيدا، حيث لا تخلو تقاريره من اقتراحات بتعديل تشريعات معينه، غير أنه يؤخذ عليه بأن أغلب الاقتراحات والتوصيات بتعديل التشريعات كانت على وجه العموم، حيث إنه لم يقدم مشروع قانون معين، أو مواد تفصيلية معينة إلا في بعض القوانين، التي وردت متكررة في أكثر من تقرير، ومثال ذلك: القانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن الضرائب على الدخل.

الخاتمة

من خلال العرض السابق يمكن أن نستخلص بعض النتائج والتوصيات، وذلك على النحو الآتي:

أولاً – النّتائج:

1– قيام الديوان بدوره بالكشف عن الفراغ التشريعي، إلا أنه لا يزال تفعيله لهذا الدور فيه قصور، ولا يتناسب مع كونه هدفا يسعى الديوان لتحقيقه، حيث إن هناك فجوة تشريعية في عدد من قوانين التي من بينها: القانون التجاري، والقانون المالي للدولة، والقانون المصرفي، وقانون العمل، وغيرها من القوانين المهمة التي لم تقم التقارير السنوية بدراستها ولم تشر إلى وجود فراغ تشريعي بها.

2– قيام الديوان بدوره حول اقتراح التعديلات التشريعية بشكل جيد، فلا تكاد تخلو تقاريره من الاقتراح بتعديلات تشريعات معينه، إلا أنه يؤخذ عليه أن أغلب الاقتراحات والتوصيات بتعديل التشريعات كانت على وجه العموم، فلم يقدم مشروع قانون معين، أو مواد تفصيلية معينة، إلا في بعض القوانين، والتي وردت متكررة في أكثر من تقرير.

3– تؤكد التقارير السنوية للديوان بأن الجهات المختصة لم تأخذ بتوصياته في الحسبان، حيث إنه لا توجد سلطة تشريعية فعالة، مع عدم وجود حكومة موحدة.

ثانياً – التوصيات:

1– نأمل من السلطة التشريعية أن تعمل على تقديم إصلاحات تشريعية واضحة، والأخذ بملاحظات الديوان بخصوصها.

2– نوصي الجهات العامة بإعداد مشاريع قوانين أو تعديلات تشريعية على القوانين المعمول بها؛ لتفادي أوجه النقص والقصور فيها، وعرض هذه الاقتراحات على السلطة التشريعية.

3– نأمل من ديوان المحاسبة الليبي دراسة القوانين التي اقترح بتعديلها، أو إعداد مشاريع قوانين بشأنها، وذلك عن طريق إنشاء مكتب أو قسم تابع للمكتب القانوني المختص بالإصلاحات التشريعية، أو تكليف لجنة خاصة بدراسة الإصلاحات التشريعية لكي يقوم بدوره في تحقيق هدفه على أكمل وجه.

قائمة المراجع

الموقع الالكتروني الرسمي لديوان المحاسبة الليبي: http://audit.gov.ly/home/.

تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2014م.

تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2015م.

تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2016م.

تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2017م.

تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2018م.

تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2019م.

تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2020م.