

بحث بعنوان

المضامين الدستورية للنظام المالي في الدولة الليبية وسبل تطويره

دراسة حالة القانون المالي للدولة واللوائح المكملة له

الدكتور بو بكر فرج شريعة(*)

جامعة بنغازي – كلية الاقتصاد

المُلخَص

تهدف هذه الورقة إلى إبراز أهم المضامين التي قد تكون هناك ضرورة لإبرازها بالدستور الليبي الجديد، وذلك فيما يتعلق بالنظام المالي للدولة الليبية الحديثة، و استطلاع الدور الذي تلعبه التشريعات المالية في تسيير القطاعات المختلفة في ليبيا سواء في الوقت الحاضر أو المستقبل، مع التركيز على تقييم ومراجعة القانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية، ومن ثم الوقوف على أوجه العجز والقصور في هذه التشريعات والقوانين واللوائح المالية كخطوة أولى في طريق وضع المقترحات اللازمة لتطويرها أو تعديلها أو استبدالها إذا لزم الأمر بتشريعات جديدة تواكب التغيرات السياسية التي حدثت في البلاد ؛ وذلك لكي تصبح مواكبة لاستحقاقات المرحلة القادمة للتحويلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في ليبيا الحديثة، وأخيراً وضع التوصيات اللازمة في هذا الخصوص لمتخذي القرارات للوصول الى المستوى الذي تهدف اليه المرحلة القادمة.

أوضحت دراسة هذه التشريعات أن الفترة الطويلة التي مرت على إصدارها يجعل من الضرورة بمكان إعادة النظر فيها وتطويرها وتعديلها أو استبدالها لكي تكون في مستوى الاستحقاقات القانونية للتحويلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك لأن الاستحقاقات القانونية يتم تحديدها وفقاً للتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تمت في تركيب وعدد الهياكل الإدارية للدولة الليبية الحديثة، وذلك حتى لا ينتفي الدور الأساسي للتشريعات المالية أو تصبح تمثل قيلاً على الجهات التنفيذية كالوزارات والهيئات الحك

لغرض تحقيق هدف الدراسة فإنه تم الاعتماد على استعراض القوانين والتشريعات السالف الإشارة إليها وانتقادها انتقاداً علمياً من النواحي المالية، وكذلك الاسترشاد ببعض الدساتير لبعض الدول ذات الصفات المشابهة للحالة الليبية وذلك لإثراء النقاش والحوار حول هذا الموضوع الهام ، وفي هذا الإطار تكون هذه الدراسة قد اعتمدت على انتقاد ما هو قائم من هذه التشريعات، وبالتالي فإن مهمة وضع تشريعات جديدة أو انتقاد طرق الصياغة أو معالجة النصوص القانونية لا يدخل ضمن حدود هذه الدراسة وأهدافها المشار إليها آنفاً.

لقد ومية في ليبيا.

إن هذه الدراسة تعتبر نقطة إنذار للمهتمين بهذا المجال لبدء العمل لتطوير هذه الحزمة من التشريعات استجابة لهذه الاستحقاقات الهامة للنهوض بالدولة الليبية الحديثة.

(*) أستاذ المحاسبة المشارك بقسم المحاسبة بكلية الاقتصاد بجامعة بنغازي.

مقدمة

إن وجود القوانين والتشريعات هو أمر ضروري لحياة الإنسان، حيث إنها تمثل الأساس الذي بناءً عليه يتم تقييم الأمور الحياتية المختلفة، وبدون شك من بين هذه التشريعات والقوانين تلك التي تنظم الأمور المالية في أي تجمع إنساني في المجتمعات المختلفة سواء كانت متقدمة أو نامية، إن ظاهرة الفراغ التشريعي أو القصور به أو معارضته لما ورد بالدستور في أي جانب من جوانب الحياة الإنسانية هي ظاهرة غير مقبولة ويترتب عليها الكثير من المشاكل والنزاعات التي تتنافى مع قيم العدالة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

علاوة على ذلك فإن وجود التشريع من أجل سد أي فراغ ليس غاية في حد ذاته، فقد يعرقل هذا التشريع الأمور الحياتية إذا ما كان منافيا للناموس الطبيعي الذي بني عليه أي مجتمع من المجتمعات، وبالتالي قد ينجح في ملء الفراغ التشريعي، ولكنه في الوقت نفسه يصبح عائقاً أمام الكثير من الإجراءات العملية في المجتمع، وهذا بالتأكيد يقودنا إلى الجزم بأن تبني أي تشريع ناجح في مجتمع ما ونقله بالكامل إلى مجتمع آخر يختلف اختلافاً جذرياً في قيمه الاجتماعية والثقافية والسياسية سوف يكون أمراً منافياً لقيم العدالة، و سيجانبه الصواب ولن يكون ناجحاً كما كان في بيئته الأصلية.

إن الاستفادة من تجارب الدول الأخرى سوف يكون مفيداً في حالة الأخذ في الاعتبار جميع الظروف والقيود الاجتماعية والثقافية والسياسية والاقتصادية والتي يتم بناء عليها تعديل هذا النظام بحيث يعكس هذه الظروف البيئية وبالتالي ينجح في تحقيق الأهداف المرجوة من ورائه.

تهدف هذه الورقة إلى استطلاع الدور الذي تلعبه التشريعات المالية في تسيير القطاعات المختلفة في ليبيا سواء في الوقت الحاضر أو المستقبل، مع التركيز على تقييم ومراجعة القانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية، ومن ثم الوقوف على أوجه العجز والقصور في هذه التشريعات والقوانين واللوائح المالية كخطوة أولى في طريق وضع المقترحات اللازمة لتطويرها أو تعديلها أو استبدالها إذا لزم الأمر بتشريعات جديدة تواكب التغيرات السياسية التي حدثت في البلاد وذلك لكي تصبح مواكبة لاستحقاقات المرحلة القادمة للتحويلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في ليبيا الحديثة، وأخيراً وضع التوصيات اللازمة في هذا الخصوص لمتخذي القرارات للوصول إلى المستوى الذي تهدف إليه المرحلة القادمة.

لغرض الوصول إلى تحقيق هدف هذه الدراسة فإنه سوف يتم الاعتماد على استعراض القوانين والتشريعات السالف الإشارة إليها وانتقادها انتقاداً علمياً من النواحي المالية؛ وذلك لإثراء النقاش والحوار حول هذا الموضوع الهام.

القانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية

صدر القانون المالي للدولة الليبية سنة 1967 بموجب مرسوم ملكي بتاريخ 21/ رجب 1387 هجرية الموافق 24 أكتوبر سنة 1967 ونشر بالجريدة الرسمية بالعدد رقم 44 لسنة 1967 (القانون المالي للدولة، 1967)، كما صدرت لائحته التنفيذية سنة 1968 (لائحة الميزانية والحسابات والمخازن، 1968)، ويعتبر هذان التشريعان من أهم التشريعات التي تنظم وتحكم الأنظمة المالية والمحاسبية للوحدات الإدارية العامة في الدولة الليبية منذ ذلك الحين إلى وقتنا الحاضر، كما أنهما يمثلان المعيار الذي يمثل العملية الرقابية التي تمارسها كافة الأجهزة الرقابية في ليبيا، وبالتالي فقد بينت هذه القوانين واللوائح اختصاصات وزارة

الخزانة والتي تمثلت في الإشراف على أموال الدولة والحسابات العامة، وكذلك دراسة مشروع الموازنة العامة والرقابة على عملية الصرف بالوحدات الإدارية العامة، وكذلك الهيئات والمؤسسات المختلفة ومكونات حسابات الحكومة المختلفة ومكونات الحساب الختامي للدولة وغيرها من الأمور الواردة في المواد المكونة لهذا القانون وعددها 37 مادة.

و بشكل عام نلاحظ أن القانون وفي جميع مواده يكرس المركزية فيما يتعلق بالأمور المالية وحيث قام بتركيز معظمها لدى وزير الخزانة، الأمر الذي أصبح الآن غير مقبولاً في ظل التغييرات السياسية الحالية ولم يعد يفي بالاستحقاقات المستقبلية للدولة الليبية الحديثة.

أوجه القصور في التشريعات والقوانين المالية:

تعتبر الفترة التي مرت منذ تاريخ إصدار القانون المالي للدولة في النصف الثاني من القرن الماضي ليست بالقليلة وخاصة إذا ما أخذ بعين الاعتبار الثورة التي حدثت في عالم الاتصالات ، وما مر به العالم من عدة ظواهر كظاهرة العولمة بحيث أصبح العالم كله قرية صغيرة من قرى العالم القديم، إن هذا التغيير الكبير أثر تأثيراً بالغاً على جميع مناحي الحياة البشرية بما فيها الجوانب التشريعية في هذه المجتمعات وبالتأكيد من ضمن هذه التشريعات التي تأثرت بهذا التغيير هي التشريعات المالية.

إن وزارة المالية تمارس المركزية فيما يتعلق بالجباية والصرف والتعاقد وغيرها من المعاملات المالية الأخرى، وقد كانت الوحدات الإدارية العامة محدودة العدد، ولكن مع مرور الزمن تعددت هذه الوحدات وزاد عددها وبالتالي كان لزاماً على الدولة إدخال العديد من التعديلات الجوهرية على الهياكل الإدارية ومسمياتها، وبالتالي توسعت أنشطة الدولة بشكل أدى إلى عدم قدرة التشريعات المالية القائمة على مجاراة التطورات المتلاحقة للهياكل الإدارية القائمة على الرغم من صدور العديد من التعديلات على هذه التشريعات إلا أنها ظلت في مستوى لا يواكب التغييرات التي حدثت ، وبالتالي برزت مجموعة من أوجه القصور مثل: عدم تمشي القانون المالي للدولة مع الهياكل الإدارية القائمة حالياً وخاصة فيما يتعلق بالمسميات والصلاحيات والاختصاصات، وأيضاً برز وبشكل واضح جداً حدود الإذن بالتجاوز بحيث أصبح الرقم الوارد بالقانون المالي للدولة رقماً متواضعاً جداً مقارنة بحجم الميزانية المعتمدة في الوقت الحالي، بالإضافة إلى ذلك لم يرد في القانون أي نص يتعلق بالمراجعة الداخلية أو الرقابة الداخلية كوسيلة من وسائل التقييم، وعلاوة على كل ما ذكر فقد وجدت العديد من التناقضات ما بين نصوص القانون المالي للدولة ولائحته التنفيذية ، ونذكر هنا على سبيل المثال لا الحصر ما ورد من تناقض ما بين المادة رقم (7) بالقانون المالي والمادة (161) من لائحته التنفيذية ، وذلك فيما يتعلق بالاعتمادات الملغاة والاعتمادات المرحلة في نهاية السنة المالية، حيث ورد بالقانون المالي للدولة بمادته السابعة بأنه يجب إلغاء الاعتمادات المدرجة في الميزانية أو الاعتمادات الإضافية التي لم تصرف إلى آخر السنة المالية أما الاعتمادات الخاصة بالأعمال الجديدة التي لا يكتمل تنفيذها خلال السنة المالية فترحل بواقيها إلى ميزانية السنة التالية حتى يتم إنجاز العمل في حدود التكاليف الكلية المعتمدة لها، في حين أن المادة 161 من اللائحة التنفيذية (لائحة الحسابات) نصت على إلغاء اذونات الصرف التي لم تصرف قيمتها حتى نهاية السنة المالية.

وقد أثبتت إحدى الدراسات (السحيري، 1993) بعض القصور المصاحب للنظام المالي بالوحدات الإدارية العامة، حيث وصفت الجمود في هذا النظام من خلال بقاء القوانين واللوائح المالية لفترات طويلة دون إحداث أية تغييرات لمواكبة التطورات المتلاحقة، كما بينت دراسة الكيلاني (1998) أن عدم وجود معلومات وبيانات في التقارير المقدمة من وزارة المالية،

تساعد على تقييم أداء الوحدات العامة بصورة مناسبة، قد يؤدي إلى الاستمرار في الإسراف في استخدام الموارد المتاحة وعدم تحقيق الأهداف الاستراتيجية العامة للمجتمع.

إضافة إلى ذلك لم يراع القانون المالي للدولة ما ورد في مادته الرابعة فيما يتعلق بتكاليف تحصيل الإيرادات، وبالتالي لم يأخذ بالاعتبار قاعدة التكلفة والمنفعة لاتخاذ القرار الرشيد بشأن الجباية، حيث نصت المادة الرابعة منه بأن تقدر الإيرادات كاملة دون أن تستنزل منها مصروفات تحصيلها.

من الملاحظ أيضاً أن المدد التي حددتها المادة الخامسة من القانون لغرض إعداد مشروع الميزانية واعتمادها تعتبر غير كافية في الوقت الحالي ؛ بسبب التغيرات الكبيرة التي حدثت في الهياكل الإدارية للدولة، مما جعل التقييد بهذه المدد من الناحية العملية أمراً صعباً إن لم يكن مستحيلاً في بعض الأحيان ويكرس المفهوم المركزي الذي أصبح غير مقبولاً في المرحلة القادمة.

إن عدم إمكانية تقديم مشروع الميزانية حسب الجدول المحدد في المادة الخامسة دفع بالمشروع في المادة الثامنة بان يضع مخرجا لهذا الأمر وهو بان نصت المادة الثامنة على أنه في حالة تأخر اعتماد الميزانية فان الصرف يتم على أساس جزء من 12 من اعتمادات السنة السابقة الأمر الذي أصبح سيقا عاما وليس استثناءً مما أدى إلى تقليص عدد الأشهر التي سوف تنفذ فيها هذه الميزانية والتي بنيت على أساس اثني عشر شهراً، بحيث أصبح الزمن المتاح لتنفيذ الميزانية أقل من سنة الأمر الذي يقلل من أهمية هذه الخطة في الرقابة واتخاذ القرارات ويكرس المركزية المطلقة في هذا الاتجاه.

المادة السادسة أكدت على أن تعد الميزانية وفقاً لنظام الأبواب والبنود وهو نظام قديم اعتمده صندوق النقد الدولي وفرضه على الدول التي تتلقى دعماً من هذا الصندوق، وليبيا كانت من ضمن هذه الدول منذ تاريخ الاستقلال في سنة 1951 حيث صنفت ضمن أفقر دول العالم ، وبذلك كانت تحظى بدعم صندوق النقد الدولي وفرض عليها هذا النظام كغيرها من الدول الفقيرة الأخرى المدعومة من هذا الصندوق، وهذا النظام وضع بحيث يعطي مهمة التخطيط والرقابة لصندوق النقد الدولي على اعتبار أنه صاحب التمويل، وكذلك لوجود نسب الفساد الإداري والمالي العالية في مثل هذه الدول، ولكن بعد اكتشاف النفط في منتصف الستينيات من القرن الماضي أصبحت ليبيا من الدول الغنية ؛ بسبب هذه الثروة، وأصبح ليس بالضرورة الاستمرار في التقييد بهذا النمط لإعداد الميزانية على اعتبار أن هناك أنواعاً أخرى من الأنماط والأشكال الحديثة للميزانيات العامة والتي تعتبر أكثر جدوى وفائدة نتطرق إليها فيما يلي.

أنواع أخرى لأشكال الميزانيات العامة (الحجاوي، 2004)

1- موازنة البرامج والأداء:

لمعالجة المشاكل الناتجة عن تطبيق الموازنة التقليدية وتوفير موازنة عامة للدولة مصنفة بشكل يمكن الإدارة المالية للدولة من تحقيق أهدافها يتطلب الأمر تطوير الموازنة العامة للدولة لإعدادها وفقاً للبرامج والأداء.

و بموجب موازنة البرامج والأداء يتم إعداد الموازنة العامة للدولة على أساس تحليل برامج الوحدات الإدارية الحكومية من حيث كفاءتها وفعاليتها وآثارها الاجتماعية والسياسية على المجتمع، لذلك فإن موازنة البرامج والأداء تهدف إلى التأكد من الكفاءة والفعالية في إنجاز الأنشطة والبرامج الحكومية، وكذلك تمكن الإدارة العامة من الإجابة عن مجموعة من التساؤلات منها:

- ما هي برامج الوحدة الإدارية؟
- ما مقدار ما تم أدائه من هذه البرامج؟
- ما هي خطة الوحدة الإدارية لأداء البرامج؟
- ما هي خطة الوحدة الإدارية لاستكمال أداء البرامج؟
- ما هي أقل تكلفة ممكنة للبرامج؟
- ما هي التكلفة التي تم أداء البرامج بها؟

المقومات الأساسية لموازنة البرامج والأداء:

- تقدير النفقات على أساس البرامج والأنشطة لكل وحدة من الوحدات العامة.
- تقدير الإيرادات العامة على أساس مصدر الإيراد.
- تصنيف وعرض البيانات بشكل يمكن السلطة التشريعية من فهمها وإقرارها ومراقبتها.

وتتميز موازنة البرامج والأداء بما يلي:

- تمكن موازنة البرامج والأداء من التأكد من تحقيق الكفاءة والفعالية في إنجاز البرامج والأنشطة العامة.
- تمكن موازنة البرامج والأداء من إجراء مقارنة بين مشروعات الموازنات الفرعية الخاصة بالوحدات العامة ومقارنة التكاليف الفعلية لأداء البرامج مع التكاليف المعيارية لها.
- توفر موازنة البرامج والأداء البيانات والمعلومات اللازمة لقياس الأداء للوحدات الحكومية حيث تحتوي على المشروعات والأنشطة والأموال اللازمة لإنجاز هذه المشروعات والأنشطة.
- توفر موازنة البرامج والأداء البيانات، حيث تظهر البرامج والمشاريع الحكومية التي يتوجب على الوحدات الحكومية إنجازها.
- تمكن موازنة البرامج والأداء من استخدام الموارد المالية للدولة بصورة عادلة تنسجم مع البرامج والمشاريع للوحدات العامة، وتقضي على أسلوب المساومة التقليدي في حصول الوحدات العامة على الموارد المالية.
- توفر موازنة البرامج والأداء البيانات والمعلومات اللازمة للسلطة التشريعية لسهولة التصديق عليها ومراقبتها.

أما المآخذ على موازنة البرامج والأداء فهي:

- إن تطبيق موازنة البرامج والأداء يحتاج إلى موظفين مؤهلين علميا وعمليا، وغالبا لا يتوفر في الوحدات العامة الموظفون المؤهلون لذلك.
- إن تطبيق موازنة البرامج والأداء يتطلب التعاون والتنسيق بين الوحدات العامة من جهة و وزارة المالية من جهة أخرى، وغالبا ما يكون التعاون والتنسيق ضعيفا في بعض الدول.
- صعوبة القياس الكمي لنتائج بعض المشاريع والبرامج ، وما يترتب على ذلك من صعوبة في التحليل وكذلك تقييم الأداء الفعلي.

تصنيف موازنة البرامج والأداء:

حدد الكتاب الصادر عن هيئة الأمم المتحدة الخاص بموازنة البرامج والأداء تصنيف هذه الموازنة إلى المكونات التالية:

- **الوظائف:** وهي مجموعة عريضة للعمليات التي توجه نحو إنجاز الغرض الرئيسي للدولة، ومن المفروض أن يوضح التوبوب الوظيفي عمليات إنفاق الخدمات العامة التي تقدمها الدولة كل على حده.
- **البرامج:** وهي القطاعات الرئيسية داخل الوظيفة التي تحدد المنتجات النهائية للوحدة الرئيسية، أي أن البرنامج هو جزء من وظيفة.
- **الأنشطة:** يمثل النشاط جزءاً من عمل البرنامج ويستخدم في إدارة العمليات لتحقيق هدف البرنامج.

2- موازنة التخطيط والبرمجة:

تعرف موازنة التخطيط والبرمجة على أنها الموازنة التي تركز أساساً على التخطيط الشامل المتكامل، وتكاليف المهام أو الأنشطة، ومدخل موازنة البرامج يستوجب التحديد المسبق للتكلفة الكلية للمهمة المعنية بغض النظر عن الوحدات التي قد تستخدم لتنفيذ هذه البرامج، ولقد بدأ تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة في وزارة الدفاع الأمريكية سنة 1961 بهدف معالجة المشاكل التي كانت تواجه هذه الوزارة في إعداد الموازنة، وبذلك صممت موازنة التخطيط والبرمجة بهدف توفير معيار رئيسي لتحديد وتقييم التكلفة وتوفير البيانات والمعلومات اللازمة لتحليل السياسة المالية العامة، وربطها بالسياسة الاقتصادية للدولة من خلال التخطيط لتحقيق الأهداف الاستراتيجية وترجمتها أو برمجتها إلى مراحل العمل اللازمة لذلك.

وتمتاز موازنة التخطيط والبرمجة بما يلي:

- تمكن من تحديد معيار مناسب لتقييم التكلفة.
- تمكن من تعريف الأهداف بصورة أكثر دقة وبالتالي تفهم المشاكل والبدائل المتاحة.
- تمكن من توفير البيانات والمعلومات اللازمة لإجراء التحليل في عملية اتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق الأهداف.
- تمكن من توفير البيانات والمعلومات المتعلقة بالمدخلات والمخرجات للبرامج ومدى ارتباطها بالأهداف.
- تمكن موازنة التخطيط والبرمجة من قياس إنجازات البرامج وتقييم الأداء.
- أدت إلى زيادة الاهتمام بالتحليل وضرورة الرجوع إلى التحليلات قبل اتخاذ القرارات.
- أدت إلى زيادة اهتمام المستويات الإدارية العليا في الوحدات العامة بالموازنة والمشاركة في إعدادها لترجمة القرارات المتعلقة بوحداتهم في الموازنة.

أما المآخذ على موازنة التخطيط والبرمجة فهي:

- تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة يحتاج إلى موظفين مؤهلين علمياً وعملياً، وغالباً لا يتوفر في الوحدات العامة الموظفون المؤهلون لذلك.
- صعوبة قياس إنجاز بعض الأهداف.
- تركز موازنة التخطيط والبرمجة على تحديد التكلفة وفقاً للقرارات التي اتخذت في حين أن هناك مجموعة من البدائل في الواقع العملي.
- تركز موازنة التخطيط والبرمجة على البرامج الجديدة وزيادتها ولا تمكن من التقييم المستمر للبرامج المستمرة.
- لا تمكن موازنة التخطيط والبرمجة من تقييم اثر تمويل البرامج المختلفة.

3- الموازنة الصفيرية:

تعرف الموازنة الصفرية بأنها (أسلوب يعد بموجبه مشروع الموازنة العامة في صيغته النهائية على أساس التقييم لجميع البرامج والمشروعات والأنشطة الواردة فيها، سواء أكانت هذه الموازنة تشتمل على برامج مشروعات ونشاطات جديدة أم مشروعات ونشاطات قائمة فعلا)، ولقد بدأ تطبيق الموازنة الصفرية في عام 1969 في الولايات المتحدة الأمريكية في القطاع الخاص، بينما بدأ تطبيقها في القطاع العام في عام 1973.

إعداد الموازنة الصفرية يتم من خلال الخطوات الرئيسية التالية:

- تحديد البدائل المتعلقة بالمشروعات والأنشطة.
- استبعاد البدائل التي ليس لها مستوى أداء معين، أي التي لا تتوفر فيها الحد الأدنى للأداء.
- المفاضلة بين البدائل واختيار الأفضل وفقا للتكلفة والمنفعة.

وتمتاز الموازنة الصفرية بما يلي:

- تساهم في تطوير الخطط والموازنات الخاصة بالوحدات العامة.
- تمكن من قياس الكفاءة في إنجاز الأنشطة والمشاريع وتقييم الأداء.
- تساهم في زيادة المعرفة العلمية لدى المستويات الإدارية المختلفة من خلال تطوير فريق الإدارة.

أما المآخذ على الموازنة الصفرية فهي:

- تطبيق الموازنة الصفرية يحتاج إلى موظفين مؤهلين علميا وعمليا، وغالبا لا تتوفر في الوحدات العامة الموظفون المؤهلون لذلك.
- صعوبة إدارة وتفهم الموازنة الصفرية من قبل الجهاز المكلف بتنفيذها.
- تعتمد على افتراضات يصعب تفهمها من المستويات الإدارية الدنيا.
- تحتاج إلى فترة طويلة لإعدادها، حيث يستغرق إعدادها وقتا أطول من الوقت الذي يستغرقه إعداد الموازنات الأخرى.

أوجه القصور في لائحة الميزانية والحسابات والمخازن:

كما كان للقانون المالي للدولة أوجه قصور فإنه بدون شك فإن ما للائحته التنفيذية أوجه قصور لا تقل أهمية عن مثيلتها التي وردت في القانون، ومن هذه العيوب أو القصور في اللائحة على سبيل المثال لا الحصر عدم وجود نصوص صريحة تلزم الوحدات الإدارية العامة بإمسك سجلات أو بطاقات لإثبات ومتابعة حركة الأصول مما سبب في سوء استخدام وضياع الكثير منها، بالإضافة إلى الخلل الموجود في الدورة المستندية والدفاتر والسجلات والتقارير وعدم وجود نظام محاسبي متكامل يتضمن المكونات المتعارف عليها من دليل للحسابات ووصف شامل ودقيق للدورات المستندية والسجلات ونماذج القيود والتقارير والحساب الختامي وأسس الرقابة الداخلية.

كذلك من الملاحظ أن اللائحة لم تتناول صراحة الأساس المحاسبي الواجب إتباعه لمعالجة النفقات والموارد، مع عدم وجود معايير وضوابط محددة تحكم استقلالية المراقب المالي، بحيث لم يرد في اللائحة أي إمكانية لمنح المراقب المالي علاوة طبيعة

عمل، حماية له من التأثيرات الجانبية كما هو معمول به في الجهات الرقابية، علاوة على ذلك لم تتطرق اللائحة إلى المحظورات التي يتعين على المراقبين الماليين عدم القيام بها، ولم تحدد هذا اللائحة صراحة من له الحق في اعتماد إذن الصرف.

وفيما يتعلق بالفصل بين الاختصاصات نجد أن المواد (65، 96) من اللائحة أكدت على ضرورة الفصل بين الاختصاصات لإحكام الرقابة، ولكن استثنت الجمع بين الاختصاصات في حال عدم وجود عدد كاف من الموظفين، مما ساهم في استغلال هذه الفقرة في إضعاف عملية الرقابة على اعتبار أن عملية الفصل في الاختصاصات وعدم الجمع بين الوظائف المتعارضة يعتبر من مقومات أي نظام فعال للرقابة الداخلية، بالإضافة إلى ذلك لم تُشير اللائحة في موادها 92، 93، 94 إلى التناوب بين الموظفين حيث أن ذلك أيضا يعتبر من مقومات نظم الرقابة الداخلية.

كما ورد بالمادة 13 أن الاعتمادات المدرجة بالميزانية تخص سنة الميزانية ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن تجاوز الارتباطات التي تجري خلال السنة المالية الاعتمادات المقررة، وهذا يجعل كل ما يتم تبويبه يلائم فقط التخطيط قصير الأجل، أما المشروعات طويلة الأجل فسوف يتم تجزئتها إلى مدد قصيرة لغرض تبويب الميزانية مما يؤثر سلبا على عملية التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات.

علاوة على كل ما سبق فإن جميع نصوص القانون تحتاج إلى تعديل من الناحية المصطلحية بحيث تراعي التطورات التقنية التي طرأت على الأمور المالية والمحاسبية مثل استخدام تقنيات الحاسوب بشكل كبير في هذا المجال.

المضامين الدستورية:

تطرق الدستور الليبي الصادر في 7 أكتوبر من سنة 1951 والمعدل في سنة 1963 إلى النظام المالي للدولة الليبية (دستور المملكة الليبية، 1963، ص. 19) في مواد (159) إلى (172) أي 14 مادة تناولت الميزانية العامة للدولة وشكلها وإقرارها ومدتها والجهات التي تقوم بتنفيذها ومراقبتها وكيفية فرض الضرائب والرسوم وغيرها من الأمور ذات العلاقة.

أشار الدستور الليبي في مادته رقم (159) بأن الميزانية تقر باباً، باباً، في إشارة واضحة لتبني الشكل التقليدي لها حسب الأبواب والبنود وهو ما لم يعد هناك مبرراً للاستمرار فيه؛ نظرا للتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الراهنة مما يحتم التغيير إلى احد الأشكال الحديثة للتصنيف والسابق الإشارة إليها لمواكبة الاستحقاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعد ثورة 17 فبراير المجيدة.

إن أغلب دساتير دول العالم (مصر، تونس، الأردن، تايلاند، اسبانيا) تطرقت في الدستور الخاص بها إلى ضرورة اعتماد الميزانية بوقت كافٍ قبل بداية السنة المالية للدولة، وكذلك تطرقت إلى طرق الرقابة عليها ولكنها تركت الأمور الشكلية الأخرى لما يصاغ من تشريعات تنظم هذه الموضوعات، وبالتالي أعطت مجالا أكبر للقائمين بالعمل في هذا المجال لمواكبة التطورات التي تحدث على صعيد الجوانب الفنية، والأخذ بها دونما الحاجة إلى التعديل في الدستور لكي لا توصف بعدم الدستورية، إن اكتفاء الدستور بالعموميات فيما يتعلق بالنظام المالي للدولة سوف يتيح المجال لتنقيح هذا النظام وتطويره وفقا لما يحدث في البيئة المحيطة، وبالتالي الاستفادة من التطورات التقنية والفنية حسب ما تفتضيه الحالة الراهنة في أي وقت من الأوقات.

اقتصرت اغلب الدساتير على ذكر الجهة التي تقوم بمراقبة تنفيذ الميزانية كديوان المحاسبة مثلا دونما التطرق إلى التفاصيل الفنية في هذا الخصوص ، بحيث تترك هذه الأمور إلى المختصين لمعالجتها والاستفادة من البدائل المتاحة واختيار الأنسب منها.

الخلاصة:

خلصنا في هذه الورقة إلى أن التشريعات المالية المطبقة الآن في الدولة الليبية لن تكون مواكبة للتحويلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية مما يجعلها تمثل قيوداً على أداء السلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة ، إن هذه التشريعات بعد أن مر على إصدارها فترة طويلة يجعل من الضرورة بمكان إعادة النظر فيها وتطويرها وتعديلها أو استبدالها لكي تكون في مستوى الاستحقاقات القانونية للتحويلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك لأن الاستحقاقات القانونية يتم تحديدها وفقاً للتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمت في تركيب وعقد الهياكل الإدارية للدولة الليبية الحديثة، وذلك حتى لا ينتفي الدور الأساسي للتشريعات المالية أو تصبح تمثل قيوداً على الجهات التنفيذية كالوزارات والهيئات الحكومية في ليبيا.

إن هذه الدراسة تعتبر كنقطة إنذار للمهتمين بهذا المجال لبدء العمل لتطوير هذه الحزمة من التشريعات استجابة لهذه الاستحقاقات، بداية من النظام المالي حسب ما سوف يتطرق إليه دستور البلاد الجديد، الأمر الذي يتطلب بذل المزيد من الجهد لتحسين هذه التشريعات في البلاد، وذلك من خلال القيام بمراجعة وتقييم هذه القوانين واللوائح ومعرفة نقاط القوة والضعف فيها ومحاولة تبني نموذج حديث لإعداد الموازنة بدلا من الشكل التقليدي المتمثل في موازنة الأبواب والبنود، وهذا الأمر يقودنا إلى ضرورة تطوير البرنامج التعليمي والمهني للمحاسبة في الجامعات والمعاهد ومراكز التدريب المختلفة حتى يواكب هذا التغير ويسد العجز الذي قد يظهر في الكوادر الفنية المطلوبة لتبني النظام الجديد، وبذلك يجب تشجيع الشركات والوحدات الاقتصادية على تطوير نظمها المحاسبية القائمة وإضافة أي جديد تتطلبه المرحلة القادمة.

المراجع

- [1]. احمد العبيدي، إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء في الوحدات الإدارية العامة في ليبيا، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بنغازي، كلية الاقتصاد، قسم المحاسبة، 2002.
- [2]. احمد بيت المال، خالد كاجيجي، الرقابة على العائد و الأفاق العام في الوحدات الإدارية العامة، بحث مقدم لمؤتمر الإدارة العامة في ليبيا " الواقع والطموحات " ، 2003 .
- [3]. احمد فرج بالخير ، أنواع الميزانيات في ليبيا وكيفية إعدادها، المعهد الوطني للإدارة ، 2002.
- [4]. الدولة الليبية، دستور المملكة الليبية لسنة 1951 المعدل في سنة 1963.
- [5]. الدولة الليبية، القانون المالي للدولة، الجريدة الرسمية، العدد رقم 44 لسنة 1967.
- [6]. الفت علي مندور، الجهاز الإداري الحكومي والنظام المحاسبي الذي يحكمه وإمكانية تطويره بجمهورية مصر العربية، المجلة المصرية للدراسات التجارية، جامعة المنصورة، المجلد الثامن عشر، العدد الرابع 1994.
- [7]. الكيلاني عبد الكريم الكيلاني، حاضر ومستقبل تقارير الأداء المالية في ليبيا، مجلة البحوث الاقتصادية، مركز بحوث العلوم الاقتصادية، 1998.

- [8]. الهادي مُجد السحيري، تقييم نظام الميزانية العامة للدولة في ليبيا، دراسات في المال والأعمال، العدد الثالث، 1993، ص 47.
- [9]. حسام أبو علي الحجاوي، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، دار الحامد، الأردن، 2004.
- [10]. عادل احمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، الإسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1983.
- [11]. عادل المشاط، إمكانية تطبيق مفهوم الرقابة الشاملة في وحدات الخدمات العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد، جامعة بنغازي، 1998.
- [12]. سالم بن غريبة، احمد بالخير، محاسبة الأموال العامة والمحاسبة القومية، منشورات مركز بحوث العلوم الاقتصادية، الطبعة الثالثة، 2001.
- [13]. سعد بن مُجد الهويمل، عبد الله بن علي الحسين، المحاسبة في الأجهزة الحكومية في المملكة العربية السعودية، منشورات مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، ص 466.
- [14]. سلطان بن مُجد سلطان، المقومات الأساسية لفاعلية تطبيق معايير المراجعة الحكومية الشاملة، مجلة المحاسبة والإدارة والتأمين، كلية التجارة، جامعة القاهرة، العدد 47، 1997، ص 43.
- [15]. كريمة جاسم عبد الله، موازنة البرامج والأداء كأداة للتخطيط والرقابة في القطاع الحكومي، مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة البصرة، العدد 8، 1997، ص 166.
- [16]. مركز بحوث العلوم الاقتصادية بنغازي، دراسة النظام المالي، المرحلة الأولى، 2000.
- [17]. مُجد أبو العلا الطحان، آمال مُجد كمال، المراقبة الداخلية والمراجعة في الأجهزة الحكومية، جامعة القاهرة المفتوحة، 1998.
- [18]. مُجد أبو العلا الطحان، ضرورة تطوير التقارير المالية لترشيد القرارات الادارية في القطاع الحكومي، المجلة المصرية للدراسات التجارية، جامعة المنصورة، المجلد التاسع عشر، العدد الثاني 1995.
- [19]. www.Comparativeconstitutionsproject.org (25/09/2014).