تحديات مكافحة الفساد في ليبيا

"غياب العدالة للعاملين بالجهات الممولة من الميزانية العامة أنموذجا"

أ. عبدالمنعم مُحَمَّد إبراهيم عمران[1]

الملخص:

يعتبر الفساد آفة من آفات العصر، خاصة بالنسبة للدول التي تمر بمراحل انتقالية، حيث تواجه هذه الدول العديد من التحديات لمكافحته، وباعتبار أن الفساد لا يقع إلا بفعل فاعل (الإنسان)، فإن التحدي الكبير الذي يوجه الدولة الليبية لمحاربة الفساد في ظل الظروف الراهنة هو تحقيق العدالة لأغلب شريحة في المجتمع الليبي، وهي شريحة العاملين بالجهات الممولة كليا أو جزئيا من الميزانية العامة للدولة، وهو بداية الطريق للقضاء على الفساد، وتحقيق التنمية والعدالة والسلم الاجتماعي.

Abstract:

Corruption is considered a scourge of the times, especially for countries that are going through transitional stages, as these countries face many challenges to combat it, and given that corruption only occurs by the act of an actor (the human being), the great challenge facing the Libyan state to fight corruption under the current circumstances is Achieving justice for most segments of Libyan society, which is the segment of workers in the entities funded in whole or in part from the state's general budget, and it is the beginning of the road to eliminating corruption, achieving development, justice and social peace.

Key words:

Anti-corruption, inequality, justice, social.

[1] – عضو هيئة تدريس بقسم القانون – كلية الشريعة والقانون "زليتن"/ الجامعة الأسمرية الإسلامية.

مقدمة

الحمد لله المنفرد بالحمد، والصلاة والسلام على سيدنا مُحَمَّد، وعلى آل بيته الطيبين الأطهار وصحبه إلى يوم الدين.

يعتبر الفساد ظاهرة عابرة للحدود، حتمت على المجتمع الدولي التكاثف والتآزر لمكافحته، لما له من أثار سيئة على كل المستويات، وعلى أمور منها: التنمية وحقوق الإنسان وتحقيق العدالة باختلاف صورها.

وتعتبر الاتفاقيات الدولية من أهم وسائل مكافحة الفساد، وتشكل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "2003" الأساس القانوني الذي يفرض على الدول الأطراف عدة التزامات لتحقيق أهداف هذه الاتفاقية[1]، وبالرغم من أن دولة ليبيا صادقت عليها[2]، إلا أن هناك العديد من التحديات التي تواجهها لتنفيذ التزاماتها الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.

فليبيا (ودولا أخرى) تشهد هذه السنوات العديد من المظاهرات والاعتصامات لمختلف شرائح المجتمع (وظيفيا وعماليا) للمطالبة بتحقيق العدالة بمختلف صورها، خاصة الاجتماعية والضريبية منها، وبالرغم من أنه ليس هناك إجماع فقهي أو مؤسسي لإعطاء تعريف جامع مانع لمفهوم العدالة الاجتماعية، إلا أن هناك شبه اتفاق على الأركان الأربعة لهذه العدالة، وهي: المساواة والإنصاف وحقوق الإنسان والمشاركة[3]، ويمكن القول بأن العدالة الاجتماعية المبتغاة تشمل عدة أمور منها: أن يتم توزيع المنافع أو

[1] – راجع احكام هذه الاتفاقية في: قرار الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة رقم 4/58، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الوثيقة رقم A /RES/58/4، المؤرخة بتاريخ 21 نوفمبر 2003م.

[2] – تم التصديق عليها بموجب القانون رقم (10) لسنة 1373و.ر بشأن التصديق على المعاهدات والاتفاقيات والبرتوكولات الدولية المبرمة بين الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى "دولية ليبيا" والدول الأخرى وفي نطاق المنظمات الإقليمية والدولية، راجع أحكام هذا القانون في: مدونة التشريعات، السنة الخامسة، العدد الثالث، بتاريخ 1373/3/28و.ر (2005) إفرنجي)، ص102-107.

[3] – ينظر: ماذا تبقى من الربيع؟، مسار طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، "دراسة حالة: مصر وتونس والمغرب"، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، الأمم المتحدة، بيروت، 2015م، الوثيقة رقم E/ESCWA/SDD/2015/3، ص7.

الحقوق والأعباء العامة وفقا لمبدأ محدد مسبقا، وهو المساواة، سواء في التمتع بالحقوق أو تحمل الالتزامات،[1] ولتحقيق العدالة الاجتماعية يقتضي أن تكون هذه المساواة حقيقية (فعلية) بين الأفراد داخل المجتمع، والواقع الليبي أثبت أن هذه المساواة تنعدم، ولا تتحقق العدالة داخل المجتمع الليبي في عدة صور، منها غياب العدالة للعاملين في الجهات الممولة من الميزانية العامة،[2] سواء أكان التمويل كلي "الأشخاص الاعتبارية العامة"، أو تمويل جزئي " بعض الشركات العامة"[3].

وبذلك يعتبر غياب العدالة بالنسبة لهؤلاء العاملين من أهم التحديات الواقعية التي تواجه ليبيا في مكافحة الفساد، بحيث قد يتبادر إلى الذهن إشكالية: إلى أي مدى يصل تأثير هذا التحدي؟ الذي يتضح من خلال التطرق إلى غياب العدالة لهؤلاء العاملين بالنسبة للحقوق في المطلب الأول، وعدم المساواة في تحمل الأعباء الضريبية في المطلب الثاني، لنصل من خلال عدة مناهج علمية _ التحليلي والنقدي _ إلى جملة من النتائج، وعدد من التوصيات، تساهم في معالجة الإشكالية المذكورة آنفا.

المطلب الأول: غياب العدالة بالنسبة للحقوق

يعتبر انتهاك الحقوق بأي شكل حالة من حالات غياب العدالة بالمفهوم العام، ولعل من أهم الحقوق التي دخلت في غيابة هذا الغياب بالنسبة للعاملين هي: الحق في تكافؤ الفرص "الفرع الأول"، وإلى المساواة في المرتب "الفرع الثاني".

الفرع الأول: تكافؤ الفرص

يتميز الحق بتكافؤ الفرص بطبيعة متميزة "أولا"، وللإخلال بهذا التكافؤ عدة تطبيقات في الواقع العملي "ثانيا".

---

[1] – ينظر: مركز هردو لدعم التعبير الرقمي، العدالة الاجتماعية في مصر 2015، القاهرة، 2016م، ص3.

[2] – يقصد بالعاملين في هذا البحث الموظفين والعمال.

[3] – يخصص في الميزانيات العامة في ليبيا مبالغ مالية (الباب الرابع) بشكل شبة دائم لدعم الخدمات التي تقدمها بعض الشركات العامة (مثل الشركة العامة للكهرباء)، راجع مثلا: القانون رقم (7) لسنة 2013م في شأن اعتماد الميزانية العامة للدولة للعام 2013م في: الجريدة الرسمية، السنة الثانية، العدد السابع، بتاريخ 18 رجب 1434هـ الموافق 28 – 5 –2013م، ص419-420.

أولا: طبيعة المبدأ

يعتبر مبدأ تكافؤ الفرص من المبادئ الدستورية المعروفة في كل الأنظمة القانونية، حيث تنص المادة السادسة من الإعلان الدستوري الليبي المؤقت الصادر في 2011/8/3م على أن: " الليبيون سواء أمام القانون، ومتساوون .... في تكافؤ الفرص..."[1]، وتنص المادة الثامنة من نفس الإعلان على أن: " تضمن الدولة تكافؤ الفرص، وتعمل على توفير المستوى المعيشي اللائق... وتضمن الدولة عدالة توزيع الثروة الوطنية بين المواطنين وبين مختلف مدن ومناطق الدولة.".

ولقد نصت على هذا المبدأ بشكل عام العديد من الإعلانات والاتفاقيات الدولية، عند النص على مبدأ المساواة، والحق كل شخص في تقلد الوظائف العامة في دولته بالتساوي مع الآخرين[2].

ويشتمل مبدأ تكافؤ الفرص بالإضافة إلى التكافؤ في تولي الوظائف العامة، التكافؤ في التمتع بالحقوق والمزايا بدون تمييز بين الأفراد، وانتهاك هذا التكافؤ يعد انتهاكا صارخا للعديد من حقوق الإنسان[3].

وبالرغم من أن الدولة الليبية تضمن تكافؤ الفرص بموجب الإعلان الدستوري، وتوجد العديد من التشريعات التي تنص على الشروط والإجراءات لوضع هذا المبدأ موضع التطبيق العملي[4]، إلا أن الواقع يثبت خلاف ذلك، وهذا ما تأكده أغلب تقارير ديوان المحاسبة الليبي، حيث تشير صراحة إلى انتهاك هذا الحق، ففيما يتعلق بالتعيينات لاحظ ديوان المحاسبة الليبي زيادة غير منطقية في أعداد العاملين

[1] – راجع نصوص هذا الإعلان في: الإعلان الدستوري، الجريدة الرسمية، السنة الأولى، العدد الأول، بتاريخ 17 ربيع الأول 1433هـ/ 9-2-2012م، ص1-11.

[2] – نظر: المادة 2/21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

[3] – هذا بالإضافة إلى أن عدم احترام حق تولي الوظائف العامة – وحق المساواة أمام القانون والقضاء– يعد انتهاكا صارخا للعديد من حقوق الإنسان الأساسية، واللصيقة بوجوده العقلي والنفسي والمادي، للمزيد راجع: ميلود المهذبي، محاضرات في حقوق الإنسان "الحقوق الأساسية"، موسوعة حقوق الإنسان 2، المجلد الأول، دار الرواد، طرابلس– ليبيا، الطبعة الأولى، 1377و.ر-2009م، ص 111.

[4] – راجع مثلا المادتين 170 و171 من قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقا) رقم 501 لسنة 1378و.ر (2010) بشأن إصدار لائحة تنظيم التعليم العالي، اللتان تنصان على آلية تعيين أعضاء هيئة التدريس في الجامعات وما في حكمها، والتي (الآلية) تمت مخالفتها في كثير من الأحيان من قبل بعض الجامعات الليبية.

بالوحدات الإدارية، وتضخم كبير في الكادر الوظيفي، وذلك بسبب قرارات التعيين العشوائية، حيث لم يتم التقيد بالشروط القانونية لشغل الوظيفة العامة،[1] وبذلك لم تتوفر الفرص للعديد من المواطنين، وهذا ما تأكده الفقرة القادمة.

ثانيا: تطبيقات لعدم تكافؤ الفرص

هناك العديد من صور أو تطبيقات عدم تكافؤ الفرص في ليبيا، فمثلا في برنامج الإيفاد للدراسة بالخارج، حيث توقف هذ البرنامج بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس القارين بالجامعات الليبية منذ سنة 2014م إلى يومنا هذا عن طريق وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ولم يتوقف بالنسبة لوزارة الدفاع التي تلاعبت بهذا البرنامج وفقا لتقارير ديوان المحاسبة الليبي[2]، وفي حالة صحة ما ورد في هذه التقارير فإن هذا قد يشكل انتهاكا لحق دستوري أصيل لأعضاء هيئة التدريس، ألا وهو الحق في تكافؤ الفرص.

ويمكن الإشارة في هذا السياق إلى أن عدم العدالة في توزيع الموارد الاقتصادية بين المناطق في ليبيا، الذي يعتبر من أهم الأسباب الاقتصادية للفساد[3]، وهذا ما يصدق على مناطق الجنوب الليبي، التي شهدت عدة أزمات منذ 2011، أدت إلى نقص السيولة والوقود وغياب الأمن، بعكس الحالة في كثيرا من الأحيان مقارنة بشرق البلاد وغربها.

والتطبيق الصارخ لعدم تكافؤ الفرص في ليبيا هي المحاصصة المتبعة لشغل المقاعد الوزارية (الوزراء ووكلائهم) في الحكومات الليبية المتعاقبة، والأمر يزداد سوءا إذا كانت المحاصصة هي المتبعة لشغل الوظائف السيادية (محافظ مصرف ليبيا المركزي، ورئيس ديوان المحاسبة، ورئيس هيئة الرقابة الإدارية، ورئيس هيئة مكافحة الفساد) الذي سيساهم بشكل رئيس في انتشار الفساد بدلا من محاربته من قبل هذه الأجهزة.

وبالرغم من انتهاك الحق في تكافؤ الفرص وعدم تمتع أغلب العاملين بهذا الحق فإن الأمر لم

[1] – ينظر: التقرير العام لديوان المحاسبة الليبي، لسنة 2019م، ص37-40.

[2] – ينظر: التقرير العام لديوان المحاسبة الليبي، المذكور سابقا، ص61.

[3] – انظر: عادل امحمد الشويرف وعادل رمضان بن حيدر، أسباب الفساد المالي والإداري في المؤسسات الحكومية الليبية من وجهة نظر المراقبين الماليين ومساعديهم، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الدولي الأول حول: السياسات الاقتصادية ومستقبل التنمية المستدامة في ليبيا، منشورات جامعة المرقب، الجزء الأول، 11-13 ديسمبر 2017م، ص275.

يتوقف عند هذا الحد، بل وصل الأمر إلى أهم الحقوق المالية لهؤلاء العاملين كما هو موضح في الفرع القادم.

الفرع الثاني: المساواة في المرتب

يعتبر المرتب من أهم الحقوق المالية للموظفين و(الأجر) العاملين عموما، ويقتضي الأمر أن يكون هناك مساواة حقيقية بينهم في هذا الحق المالي، إلا أن الواقع التشريعي الليبي أثبت عكس ذلك، فهناك عدة صور للامساواة في المرتب "أولا"، رتبت بعض الأثار "ثانيا".

أولا: صور اللامساواة في المرتب

إن الموظفين الذين يشتغلون في الجهاز الإداري للدولة أو في القطاع العام عموما لا يتمتعون بالعدالة في عدة صور من أهمها: الاختلاف في الرواتب، حيث يصل بعضها إلى الألاف من الدنانير، ويتقاضى العديد منهم مئات الدنانير "لا تتجاوز الألف دينار"، في ظل ارتفاع الأسعار والتضخم الذي تشهده الدولة الليبية مند سنوات، من ما سبب في انخفاض قيمة الدينار الليبي، وبالتالي انخفاض الدخول الحقيقية لأغلب العاملين بالجهاز الإداري للدولة، دون أن تشهد هذه الدخول زيادة حقيقية، وهذا راجع لعدة أمور منها: عدم تفعيل أحكام القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية، بخصوص إصدار لائحة لجداول المرتبات والمزايا والعلاوات الخاصة لعاملي الوحدات الإدارية العامة، وفقا لضوابط ومعايير معينة، من أهمها مراعاة المستوى المعيشي للمواطنين.[1]

وفي الحقيقة لا يختلف عاملي القطاع الخاص كثيرا عن موظفي القطاع العام في العديد من الأمور، الذي انعكس بشكل أدى إلى ضعف أجور القطاع الخاص، بسبب تفضيل توظيف العمالة الأجنبية،[2] خاصة المهاجرين غير النظامين.

[1] – تنص المادة 152 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل على أن: "تصدر بقرار من اللجنة الشعبية العامة – سابقا – جداول مرتبات العاملين بالوحدات الإدارية العامة. وتحدد ضوابط إعداد جداول المرتبات والمزايا والعلاوات الخاصة بالوحدات الإدارية العامة على النحو التالي:- 1. أن تعد جداول المرتبات وفقا لواجبات ومسئوليات الوظيفة العامة ومستوى المعيشي المستهدف للمواطنين...".

[2] – راجع: دراسة تمهيدية عن الاقتصاد في ليبيا: الواقع والتحديات والآفاق، "الجزء الأول من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، الأمم المتحدة، بيروت،

ثانيا: أثار اللامساواة في المرتب

إن مرتبات بعض المرافق العامة متدنية إلى درجة لا تساعد موظفيها على القيام بعملهم بالكفاءة والفاعلية المطلوبة، مثل المرتبات التي تمتح لموظفي مصلحة الضرائب، فزيادة مرتباتهم تمنع التهرب الضريبي، وتزيد من حصيلة الضرائب،[1] التي قد تنفق لتحقيق العدالة الاجتماعية.

وحتى في ظل هذا التردي لا يصل هؤلاء الموظفين والعامليين عموما إلى مرتباتهم، بسبب انعدام أو نقص السيولة في العديد من الأوقات، الذي قد يفتح الباب للتحايل والرشوة مع بعض العاملين بالقطاع المصرفي، وانتشار الفساد بين معظم المواطنين، من ما يؤثر سلبا على أغلب معاملاتهم سواء على مستوى القطاع الخاص أو العام.

وفي هذا السياق يمكن الإشارة إلى أن ليبيا شهدت موجات نزوح داخلي بسبب النزاعات المسلحة في السنوات الماضية، ولم توجد تشريعات تعالج أوضاع النازحين في العديد من الأمور، منها حصولهم على مرتباتهم في أوقاتها.

إن تدني مرتبات أغلب العاملين بالقطاع العام يؤدي إلى وجود فوارق اجتماعية داخل المجتمع الليبي[2]، وغياب العدالة الاجتماعية بين فئات هذا المجتمع، فلا يوجد توازن بين المرتبات وبين تكلفة المعيشة للمشتغلين بالقطاع العام، الذي يمهد الطريق إلى تعرض بعض هؤلاء المشتغلين إلى إحدى صور الفساد[3]، مثل قبول الرشوة، أو المحاباة (محابة موظفي المصارف مثلا).

2020م، الوثيقة رقم E/ESCWA/CL6.GCP/2020/TP.3، ص27.

[1] – انظر: حسني رمضان الشتيوي أبوالقاسم وآخرون، التحديات التي تواجه الإدارة الضريبية الليبية في تحصيل الضرائب، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الدولي الأول حول: السياسات الاقتصادية ومستقبل التنمية المستدامة في ليبيا، منشورات جامعة المرقب، الجزء الأول، 11–13 ديسمبر 2017م، ص184–185.

[2] – وذلك من خلال زيادة الفجوة بين الأغنياء والفقراء، راجع: عادل الكاسح إنبية، مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا: الواقع والتحديات مع الإشارة إلى تجارب بعض الدول، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الدولي الأول حول: السياسات الاقتصادية ومستقبل التنمية المستدامة في ليبيا، منشورات جامعة المرقب، الجزء الأول، 11–13 ديسمبر 2017م، ص393.

[3] – يعتبر انخفاض معدلات مرتبات القطاع العام من أهم الأسباب الاقتصادية لانتشار الفساد، حول هذا راجع: عادل

ويمكن القول بأن الموظف الذي يرتشي قد يكون ضحية للحاجة الملحة للنقود، لتلبية احتياجاته، التي لا يستطيع توفيرها بسبب غلاء الأسعار وارتفاع تكاليف المعيشة وضعف القوة الشرائية للدخول، وكل هذه عوامل تغذي الميول نحو الفساد.[1]

ولمكافحة الفساد في ليبيا يمكن الاستفادة من التجارب الناجحة لبعض الدول في هذا المجال[2]، وذلك من خلال قيامها بتحسين مستوى معيشة المواطنين، بزيادة دخول العاملين بالقطاع العام[3]، من خلال إقرار السلطة التشريعية لقانون يتضمن جدولا موحدا للمرتبات[4]، يهدف لتحقيق العدالة الاجتماعية[5] الحقيقية؛ والعمل على تظيم مسألة تشغيل الأجانب في القطاع الخاص بشكل عام.

إن تحقيق المساواة في التمتع بالحقوق تقتضي المساواة في تحمل التكاليف العامة، التي من أهمها المساواة في تحمل الأعباء الضريبية، كما هو موضح في المطلب القادم.

المطلب الثاني: عدم المساواة في تحمل الأعباء الضريبية

تتحقق عدم المساواة في تحمل الأعباء الضريبية بين العاملين بالجهات العامة الممولة بالكامل من

محمد الشويرف وعادل رمضان بن حيدر، المرجع السابق، ص267-268.

[1] – ينظر: عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري "ماهيته، أسبابه، مظاهره، الوثائق العالمية والوطنية المعنية بمكافحته، دور الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد"، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011م، ص308-309.

[2] – ومن هذه الدول: الصين وسنغافورة، راجع بشأن تجارب هذه الدول: عادل الكاسح إنبية، المرجع السابق، ص403-404.

[3] – إن الدعوة والمطالبة برفع مستويات المعيشة والأجور لضمان حد أدنى من مستوى المعيشة هو مطلب رئيس لمنظمة العمل الدولية في العديد من الإعلانات الصادرة عنها، راجع مثلا: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة السابعة والسبعين، جنيف، الطبعة الأولى، 10 حزيران/ يونيه 2008، المبدأ الثاني ص6.

[4] – وهذا أفضل من التنظيم الحالي، حيث تنظم المرتبات (بجداول) بموجب عدة تشريعات، وفي هذا السياق على الدولة الليبية موائمة تشريعاتها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003م، من ذلك نص المادة 3/5 منها، التي تلزم الدول بضرورة إجراء تقييم دوري لتشريعاتها، وإجراءاتها الإدارية بهدف منع الفساد، ومكافحته.

[5] – ينظر: التقرير العام لديوان المحاسبة الليبي، المذكور سابقا، ص47.

الميزانية العامة "الأشخاص الاعتبارية العامة" مقارنة ببعض الجهات الممولة جزئيا من الميزانية العامة "الشركات العامة" مثل الشركة العامة للكهرباء والشركة العامة للمياه والصرف الصحي، الأمر الذي يحتم تحديد المقصود بمبدأ المساواة في تحمل الأعباء الضريبية "الفرع الأول"، والإشارة إلى بعض تطبيقات الإخلال بالمبدأ المساواة في التشريع الضريبي الليبي "الفرع الثاني".

الفرع الأول: المقصود بمبدأ المساواة في تحمل الأعباء الضريبية

لإعطاء صورة واضحة عن مبدأ المساواة في تحمل الأعباء الضريبية يجب التطرق إلى تحديد طبيعة المبدأ "ثانيا"، وقبل ذلك التعريف بالمبدأ "أولا".

أولا: مفهوم المبدأ

يعتبر مبدأ المساواة في تحمل الأعباء الضريبية من أبرز عناصر تحقيق العدالة الضريبية، التي يسعى إلى تحقيقها أي نظام ضريبي سليم، ومن المفاهيم الأساسية للعدالة الاجتماعية عموما، بل إن بعض الكتابات العلمية في الأنظمة الضريبية تُعبر عن مبدأ المساواة في تحمل الأعباء الضريبية بقاعدة العدالة الضريبية، التي تقتضي بأن يتحمل كل شخص الأعباء الضريبية بحسب قدرته على الدفع[1]، استنادا إلى فكرة الضريبية التصاعدية، بحيث يزداد سعر الضريبة وحصيلتها بزيادة الدخل، الذي يعبر عن المقدرة الحقيقية على الدفع، بحيث تتحقق المساواة في تحمل الأعباء الضريبية عند تحمل أعباء ضريبية متساوية وفقا لنظرية المقدرة التكليفية، التي ترى أن الوصول إلى المساواة يتم عندما يتم توزيع العبء الضريبي وفقا للمقدرة الاقتصادية للأفراد على دفع الضريبة، وتقاس هذه المقدرة بالاستناد إلى محددات ملموسة، هي الدخل والثروة.[2]

إن مبدأ المساواة في تحمل الأعباء الضريبية يتحقق إذا خضع جميع من هم في مركز اقتصادي واحد إلى عبء ضريبي متساوي،[3] ليساهم هذا المبدأ من وجهة نظر الاقتصاديين في إعادة توزيع الدخل

[1] – ينظر: صفوت عبدالسلام عوض الله، علم المالية العامة "النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص148-150.

[2] – هناك عدة نظريات قيلت للوصول إلى المساواة الضريبية، بالإضافة إلى نظرية المقدرة على الدفع، منها: نظرية المساواة في التضحية، ونظرية الحد الأدنى للتضحية، للمزيد انظر: عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحامد، عمان-الأردن، الطبعة الأولى، 2007م، ص124-126.

[3] ينظر: المرجع السابق، ص124.

والثروة بين الأفراد،[1] وتقليص الفوارق بينهم، تحقيقا للعدالة الاجتماعية، التي تعتبر من أهم وسائل مكافحة الفساد.

ثانيا: طبيعة المبدأ

يعتبر مبدأ المساواة من أهم ركائز العالة الاجتماعية، وأحد ركائز الدولة القانونية، ولذلك يعتبر من المبادئ والأسس التي يقوم عليها أي نظام قانوني (وطني أو دولي)، وهذا ما تأكد عليه دساتير الدول، حيث تنص المادة السادسة من الإعلان الدستوري الليبي المؤقت (2011) على أن: "الليبيون سواء أمام القانون، ومتساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية... وفيما عليهم من الواجبات والمسؤوليات العامة، لا تمييز بينهم..."، ولهذا فإن لتحقيق المساواة لابد من مساواة الجميع أمام القانون، وهذا لا يعني المساواة في التمتع بالحقوق والحريات فقط، بل المساواة كذلك في تحمل التكاليف العامة والأعباء العامة، انطلاقا من قاعدة أن من يتمتع بالحقوق لابد أن يلتزم بالواجبات،[2] ويعتبر الالتزام الضريبي من أهم الوجبات والتكاليف العامة، يتوجب أن يتساوى جميع الأشخاص في تحمل أعبائها، ولا يعني هذا التساوي في مقدار الضريبية، وإنما التساوي في تحمل العبء الضريبي[3]، تحقيقا للعدالة الضريبية، التي قد تقتضي الإعفاء من الضريبة لأسباب مختلفة.

يتضح من ما سبق أن مبدأ المساواة في تحمل الأعباء الضريبية مبدأ دستوري، لأنه يشكل أحد أهم تطبيقات مبدأ المساواة أمام القانون بشكل عام، وإن الالتزام بالواجبات أو التكاليف العامة يجب أن يبنى على مبدأ المساواة، غير أن التشريع الضريبي يتضمن تطبيقات تخل بهذا المبدأ، وهي موضوع الفرع القادم.

الفرع الثاني: تطبيقات عدم المساواة في التشريع الضريبي الليبي

---

[1] – ينظر: صفوت عبدالسلام عوض الله، المرجع السابق، ص151..

[2] – للاطلاع على صور المساواة ينظر: صالح أحمد الفرجاني، مبدأ المساواة أمام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي، مجلة العلوم القانونية والشرعية، جامعة الزاوية، العدد السادس، السنة الثالثة، شوال 1435هـ/ يونيو 2015م، ص234-238.

[3] – ينظر: جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي "بين النظرية والتطبيق العملي"، دار وائل، عمان-الأردن، الطبعة الأولى، 2010م، ص 88-90.

لعل من أهم تطبيقات عدم المساواة في التشريع الضريبي الليبي عدم المساواة في التمتع بالإعفاء الضريبي "أولا"، وعدم توفر الحد الأدنى المعقول واللازم للمعيشة "ثانيا".

أولا: عدم المساواة في التمتع بالإعفاء الضريبي

لا تحقق العديد من التشريعات الليبية مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة، ولعل من أبرز الأمثلة في هذا السياق قانون ضرائب الدخل الليبي رقم 7 لسنة 2010 بشأن ضرائب الدخل، الذي تنص مادته الثالثة والثلاثون على أن: "يعفى من الضريبة: ...11. الدخل الناتج عن العمل وما في حكمه العائد للعاملين بالوحدات الإدارية العامة والممولة من الميزانية العامة..."[1]، فعلى الرغم من أن هذا النص قرر منح إعفاء من ضريبة الدخل لموظفي للجهات الممولة بالكامل من الميزانية العامة، بمعنى موظفي الأشخاص الاعتبارية العامة فقط، أما غيرهم فلا يتمتع بهذا الإعفاء تحديدا، مثل العاملين في الشركات العامة، وهذا يقود إلى نتيجة عدم المساواة بين الموطنين في تحمل الأعباء العامة، لأن المقدرة المالية على الدفع لا تختلف في أغلب الأحيان كثيرا بين الموظفين والعاملين المذكورين آنفا،[2] وبالتالي يمكن القول أن النظام الضريبي الليبي (قانون ضرائب الدخل) غير مراعي لمفاهيم العدالة الضريبية[3]، ولتأكيد على ذلك أن الأجانب الذين يشتغلون بالجهات الممولة بالكامل من الميزانية العامة يستفيدون من الإعفاء المذكور أعلاه، أما المواطنين المشتغلين بالشركات العامة فلا، ومع هذا يمكن القول بأنه كان لهذا النص مبررات عند وضعه، حيث كانت مرتبات الموظفين متدنية كثيرا مقارنة بأجور عمال الشركات العامة، إلا أن الأمر

[1] – انظر نصوص هذا القانون في: مدونة التشريعات، السنة العاشرة، العدد الرابع، بتاريخ 28 – 4 – 1378 و.ر (2010 م)، ص132 –155.

[2] – وهذا طبعا لا يعني مطلقا أن العدالة الضريبية لا تتحقق إلا بفرض الضريبة على الكل، بل يقتضي لتحقيق المساواة في تحمل العبء الضريبي بين الجميع قيام المشرع بمنح إعفاءات ضريبية بحسب المقدرة الحقيقية على الدفع، للمزيد انظر: عبدالمنعم محمد إبراهيم عمران، الإعفاءات الضريبية وأثرها على التنمية الاقتصادية في ليبيا "الإعفاءات الضريبية من ضرائب الدخل أنموذجا"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الدولي الأول حول: السياسات الاقتصادية ومستقبل التنمية المستدامة في ليبيا، منشورات جامعة المرقب، الجزء الثاني، 11-13 ديسمبر 2017م، ص1170.

[3] – للتفرقة بين النظام الضريبي المراعي لمفاهيم العدالة الاجتماعية وغير المراعية راجع: دليل إدماج مبادئ العدالة الاجتماعية في السياسة الإنمائية، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، الأمم المتحدة، بيروت، 2020م، الوثيقة رقم E/ESCWA/CL2.GPID/2020/MANUAL.2، ص139.

تغير في الوقت الحالي، فمرتبات بعض القطاعات العامة مرتفعة، مثل مرتبات موظفي ديوان المحاسبة، وهيئة الرقابة الإدارية، والهيئات القضائية.

إن المساواة الضريبية تقتضي المساواة في الخضوع للضريبة، والمساواة في الإعفاء منها[1]، لمن هم في مركز اقتصادي متساوي، وهذا قد يكون متحقق لموظفي القطاع العام وعمال الشركات العامة، الأمر الذي قد يؤدي إلى إخلال المادة 11/33 المذكورة أعلاه لمبدأ المساواة أمام القانون، ويشوبها عيب عدم الدستورية.

ثانيا: عدم توفر الحد الأدنى المعقول للمعيشة

من التطبيقات الصارخة لعدم تحقيق العدالة الضريبية في التشريع الضريبي الليبي أو لانعدام العدالة (إن صح التعبير) هو عدم ضمان حد أدنى لائق ومعقول لمستوى المعيشة للمكلفين بدفع ضريبة الدخل ولمن يعولونهم (الزوجة والأطفال القصر)، حيث إن من أهم مقتضيات العدالة الضريبية قيام المشرع بإعفاء جزء أو كل الدخل من الخضوع للضريبة لتوفير الحد الأدنى اللازم لمعيشة الإنسان، وللتخفيف عنه بسبب تزايد الأعباء الأسرية[2]، وفي هذا السياق تنص المادة السادسة والثلاثون من قانون ضرائب الدخل المذكور أعلاه على أنه : " يعفى من الضرائب المفروضة على الدخول ... كل شخص طبيعي لا يجاوز دخله السنوي الخاضع للضريبة (1800) ألفا وثمانمائة دينار إذا كان أعزب أو (2400) ألفين أربعمائة دينار إذا كان متزوجا وليس له أطفال يعولهم فضلا على تمتعه بإعفاء قدره (300) ثلاثمائة دينار على كل طفل أو طفلة من أطفاله القصر...". يفهم من هذا النص أنه يعفى من الخضوع للضريبة جزء من الدخل أو كله إذا لم يتجاوز حد الإعفاء للأعزاب 150 دينار شهريا، والمتزوج 200 دينار شهريا، وعن كل طفل 25 دينار شهريا؛ إن أقل ما يقال عن هذا النص أنه مجافي للعدالة، وظلم صارخ، بل وإهانة لكرامة الإنسان، وحقه في الحصول على حياة كريمة.

ويمكن القول بأن هذه المادة أصبحت متعارضة مع الإعلان الدستوري الليبي المؤقت (2011م)

[1] – ينظر: جهاد سعيد خصاونة، المرجع السابق، ص91.

[2] – للاطلاع أكثر انظر: عبدالمنعم محمد إبراهيم عمران، عبدالمنعم محمد إبراهيم عمران، حصيلة ضرائب الدخل في ليبيا "في ظل القانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن ضرائب الدخل"، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون – ترهونة، جامعة الزيتونة، السنة الرابعة، العدد العاشر، 2016م، ص207-209.

الذي تنص مادته الثامنة على أن الدولة الليبية تضمن لمواطنيها العمل على: " ...توفير المستوى المعيشي اللائق...".

الخاتمة

توصلنا من خلال التحليل والنقد إلى بعض النتائج "أولا"، وعدد من التوصيات "ثانيا".

أولا/ النتائج.

1. إن العلاقة بين غياب العدالة والفساد علاقة طردية.

2. يشكل غياب العدالة تحديا حقيقيا وواقعيا لمكافحة الفساد في ليبيا.

3. غياب القواعد الدستورية لمكافحة الفساد، وتعارض بعض القوانين مع قواعد الإعلان الدستوري الليبي المؤقت لسنة 2011م.

4. عدم وجود إرادة حقيقية لدى الحكومات الليبية المتعاقبة في المساهمة الحقيقية في تحقيق العدالة، ومكافحة الفساد، وعدم الاعتراف بالفساد أصلا، بل كانت المغذي لهذا الفساد في العديد من الحالات.

5. تدني المرتبات والأجور ساهم في تفشي ظاهرة الفساد.

ثانيا/ التوصيات.

1. على جميع السلطات الليبية أن تعي أن تحقيق العدالة من أهم مبادئ تحقيق التنمية، والتعايش السلمي داخل المجتمع الليبي.

2. النص في الدستور الليبي المرتقب على ضرورة التزام الدولة بتحقيق العدالة في كل صورها، وبمكافحة الفساد بشكل صريح وواضح.

3. على السلطة التشريعية إجراء مراجعة دورية للتشريعات، (التشريعات الضريبية مثلا)، وتعديلاها، كلما كان ذلك ضروريا لترسيخ العدالة، كالنص على إعفاء العاملين بالشركات العامة من الخضوع لضريبة الدخل، وزيادة ما يعرف بالحد الأدنى اللازم لمعيشة الإنسان.

4. نأمل من الحكومة الليبية زيادة مرتبات الموظفين زيادة حقيقية مدروسة وفقا لقانون موحد للمرتبات، باعتبار أن ذلك مدخل لمكافحة الفساد.

قائمة بأهم المصادر والمراجع

أولا/ الاتفاقيات والقوانين

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

2. القانون رقم (10) لسنة 1373و.ر (2005م) بشأن التصديق على المعاهدات والاتفاقيات والبرتوكولات الدولية المبرمة بين الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى "دولية ليبيا" والدول الأخرى وفي نطاق المنظمات الإقليمية والدولية.

3. قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقا) رقم 501 لسنة 1378و.ر (2010) بشأن إصدار لائحة تنظيم التعليم العالي.

4. القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن ضرائب الدخل.

5. القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية.

6. الإعلان الدستوري الليبي لسنة 2011م.

7. القانون رقم (7) لسنة 2013م في شأن اعتماد الميزانية العامة للدولة للعام 2013م.

ثانيا/ وثائق منظمة الأمم المتحدة

1. قرار الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة رقم 4/58، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الوثيقة رقم A /RES/58/4، المؤرخة بتاريخ 21 نوفمبر 2003م.

2. إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، لسنة 2008.

3. ماذا تبقى من الربيع؟، مسار طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، "دراسة حالة: مصر وتونس والمغرب"، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، الأمم المتحدة، بيروت، 2015م، الوثيقة رقم E/ESCWA/SDD/2015/3.

4. دليل إدماج مبادئ العدالة الاجتماعية في السياسة الإنمائية، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، الأمم المتحدة، بيروت، 2020م، الوثيقة رقم E/ESCWA/CL2.GPID/2020/MANUAL.2.

5. دراسة تمهيدية عن الاقتصاد في ليبيا: الواقع والتحديات والآفاق، "الجزء الأول من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، الأمم المتحدة، بيروت، 2020م، الوثيقة رقم E/ESCWA/CL6.GCP/2020/TP.3.

ثانيا/ الكتب.

1. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي "بين النظرية والتطبيق العملي"، دار وائل، عمان–الأردن، الطبعة الأولى، 2010م.

2. صفوت عبدالسلام عوض الله، علم المالية العامة "النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ نشر.

3. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحامد، عمان–الأردن، الطبعة الأولى، 2007م.

4. عصام عبدالفتاح مطر، الفساد الإداري "ماهيته، أسبابه، مظاهره، الوثائق العالمية والوطنية المعنية بمكافحته، دور الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد"، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011م.

5. ميلود المهذبي، محاضرات في حقوق الإنسان "الحقوق الأساسية"، موسوعة حقوق الإنسان 2، المجلد الأول، دار الرواد، طرابلس– ليبيا، الطبعة الأولى، 1377و.ر–2009م.

رابعا/ المؤتمرات العلمية.

1. حسني رمضان الشتيوي أبوالقاسم وآخرون، التحديات التي تواجه الإدارة الضريبية الليبية في تحصيل الضرائب، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الدولي الأول حول: السياسات الاقتصادية ومستقبل التنمية المستدامة في ليبيا، منشورات جامعة المرقب، الجزء الأول، 11–13 ديسمبر 2017م.

2. عادل امحمد الشويرف وعادل رمضان بن حيدر، أسباب الفساد المالي والإداري في المؤسسات الحكومية الليبية من وجهة نظر المراقبين الماليين ومساعديهم، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الدولي الأول حول: السياسات الاقتصادية ومستقبل التنمية المستدامة في ليبيا، منشورات جامعة المرقب، الجزء الأول، 11–13 ديسمبر 2017م.

3. عبدالمنعم محمد إبراهيم عمران، الإعفاءات الضريبية وأثرها على التنمية الاقتصادية في ليبيا "الإعفاءات الضريبية من ضرائب الدخل أنموذجا"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الدولي الأول حول: السياسات الاقتصادية ومستقبل التنمية المستدامة في ليبيا، منشورات جامعة المرقب، الجزء الثاني، 11–13 ديسمبر 2017م.

خامسا/ البحوث والمقالات العلمية.

1. صالح أحمد الفرجاني، مبدأ المساواة أمام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي، مجلة العلوم القانونية والشرعية، جامعة الزاوية، العدد السادس، السنة الثالثة، شوال 1435هـ/ يونيو 2015م.

2. عبدالمنعم مُحَمَّد إبراهيم عمران، حصيلة ضرائب الدخل في ليبيا "في ظل القانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن ضرائب الدخل"، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون – ترهونة، جامعة الزيتونة، السنة الرابعة، العدد العاشر، 2016م.

3. مركز هردو لدعم التعبير الرقمي، العدالة الاجتماعية في مصر 2015، القاهرة، 2016م.

سادسا/ تقارير ديوان المحاسبة الليبية.

1. التقرير العام لديوان المحاسبة الليبي، لسنة 2019م.

سابعا/ المواقع الالكترونية.

1. ديوان المحاسبة الليبية: http://audit.gov.ly/home