

مشروعية الإنفاق العام للدولة الليبية في المراحل الانتقالية

د. رهاب محمد بن نوبه

عضو هيئة تدريس أستاذ مساعد بكلية القانون بجامعة طرابلس

تاريخ التقديم: 05 سبتمبر 2023م، تاريخ القبول: 17 سبتمبر 2023م، تاريخ النشر: 04 أكتوبر 2023م

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان مشروعية الصرف للأموال العامة للدولة الليبية في المراحل العادية والانتقالية، بمعنى هل إجراءات صرف الأموال العامة تمت وفق الأنظمة القانونية القائمة، حيث تطلب الأمر لإضفاء قرينة المشروعية على الإنفاق العام بيان القوانين الحاكمة على إجراءات الإنفاق العام في مبحث أول، ومن ثم تقييم إجراءات تنفيذ الإنفاق العام في المراحل العادية والانتقالية ومدى مطابقتها للقوانين الحاكمة لإضفاء المشروعية عليها من عدمه في مبحث ثانٍ.

كما اشتملت الدراسة على خاتمة وضح فيها أهم النتائج والتوصيات التي توصل إليها الباحث.

الكلمات المفتاحية:

الشرعية، الإنفاق، قوانين حماية المال العام، حماية الإنفاق العام، تنظيم الإنفاق العام.

Abstract:

This study aims to clarify the legitimacy of the disbursement of public funds of the Libyan state in the regular and transitional stages, in the sense that the procedures for disbursing public funds took place in accordance with the existing legal systems, where it was required to give the presumption of legitimacy to public spending the statement of the laws

governing the procedures of public spending in the first topic, and then Evaluating the procedures for implementing public spending in the regular included a conclusion in which the most important findings and recommendations reached by the researcher were explained.

and transitional stages and their conformity with the governing laws to give them legitimacy or not in a second topic. The study also the introduction.

Keywords:

Legality, The spending, budget adoption laws, protection of public money, organizing public spending.

المقدمة:

تلتزم الدولة بمتطلبات أفرادها واحتياجاتهم العامة وتحقيق مستلزمات النمو والتطور المستمرين للدولة، وهذا لا يمكن حصوله دون أن تتفق الدولة بإدارة نفقات متعددة الصور والأشكال وبقرعات دقيقة تمس الصالح العام، بحيث إذا امتنعت عن الإنفاق في مجال معين اعتبرت مقصرة عن أداء أعمالها وواجباتها بشكل سليم، وأدى ذلك إلى حدوث خلل في تقديم الخدمات العامة بمختلف أنواعه¹.

إن عمليات صرف الأموال العامة ليست بالأمر السهل ولا بالعمل الهين، فالتعامل مع الأموال العامة يجعل من هذا التعامل مجالاً مليئاً بالصعوبة وطريق مقيد بضوابط من بداية اقتراح وتقدير النفقة إلى أن يتم تحديدها ووضع القيم لها، أيضاً في تحديد الحاجات الجماعية ووضع الأولويات

1- عدلي ناشد سوزي، الوجيز في المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، دار الجامعة للنشر، الاسكندرية، 2000م، ص43.

في حسابان الحكومات، استناداً إلى متطلبات شعوبها إلى مرحلة تنفيذ النفقات العامة من قبل السلطات المختصة عبر إجراءات قانونية مفصلة وصارمة إلى اشباع الحاجات المحددة، وما يتطلب ذلك من توافر المشروعية القانونية لصرف الأموال العامة¹.

أولاً: اشكالية البحث

تتمثل اشكالية البحث حول (مدى مشروعية الصرف الحقيقية للأموال العامة للدولة الليبية في المراحل الانتقالية)، وماهي أهم القواعد الجوهرية (الدستور - القانون الأساسي) التي يجب أن تحترم من جانب المشرع قبل إصداره أي قانون يتعلق بصرف الأموال العامة (قوانين عادية مثل قوانين اعتماد الميزانية العامة)، وكذلك الأمر مدى تقيد السلطة التنفيذية بالضوابط القانونية والمجتمعية لصرف الأموال العامة.

ثانياً: أهداف البحث

تسليط الضوء على التشريعات التي تنظم عمليات صرف الأموال العامة ومدى تقيد السلطة التشريعية والتنفيذية بهذه التشريعات، أي تحديد مدى تطابق عمليات صرف الأموال العامة التي تعتمد من السلطة التشريعية وتنفذ من قبل السلطة التنفيذية مع التشريعات القانونية النافذة (الدستور والقوانين الأساسية).

ثالثاً: حدود البحث

لكل دراسة علمية أبعاد محددة؛ ويتمثل حدود بحثنا في بعد موضوعي: وذلك بتحديد التشريعات ذات العلاقة بالإنفاق العام، وأيضا بعد زمني: يتمثل في مشروعية صرف الأموال العامة للفترة الزمنية من 2011م إلى 2022م، حيث مر على الدولة الليبية خلال هذه الفترة الزمنية المذكورة العديد من الحكومات الانتقالية، حيث قامت كل منها بدور معين ترتب عليه صرف ميزانيات لذلك تعين توضيح مشروعية هذا الصرف.

رابعاً: خطة البحث

1 - حميدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998م، ص13.

استدعت الدراسة أن تكون المحاور وفق للآتي:

المبحث الأول: تحديد التشريعات القانونية لمشروعية الإنفاق العام.

المبحث الثاني: مشروعية الصرف في المراحل الانتقالية.

المبحث الأول: تحديد التشريعات القانونية لمشروعية الإنفاق العام

تفرد الأموال العامة بقواعد حماية خاصة تميزها عن غيرها من الأموال الأخرى، وذلك نظراً للأهمية التي تحتلها هذه الأموال باعتبارها ركيزة الدول في قيامها بوظائفها على النحو المنشود، وإذا كانت الدساتير قد جعلت تلك الحماية من الناحية الدستورية التزاماً واقعاً على عاتق كل من الدول والمواطنين كمبدأ عام¹، فإن هناك قوانين أخرى أدنى مرتبة من الدستور وأعلى مرتبة من القوانين العادية، يطلق عليها قوانين عضوية أو تنظيمية أو أساسية لتفصيل مبادئ الحماية المنصوص عليها في الدستور، إلى جانب وجود قوانين عادية تكلفت بتطبيق التفصيلي للقوانين الأعلى منها مرتبة ضماناً لاستمرار تخصيص هذه الأموال لما أعدت له من أوجه النفع، وتتحقق الحماية القانونية للمال العام باتباع الإجراءات القانونية المنصوص عليها في التشريعات لإنفاق الأموال العامة (مشروعية الإنفاق العام)، إذاً الإنفاق العام وهو أداة بيد الدولة لصرف الأموال العامة؛ وفقاً للإجراءات القانونية المنصوص عليها في التشريعات القانونية ذات العلاقة بتنظيم عمليات الإنفاق العام².

وعليه تطلب منا الأمر أن نوضح في هذا المبحث التشريعات القانونية ذات العلاقة بتنظيم إجراءات الإنفاق العام بحسب التدرج الإلزامي لهذه التشريعات على النحو الآتي:

المطلب الأول: التشريعات الأساسية ذات العلاقة بالإنفاق العام

- 1 - شحادة الخطيب خالد، زهير شامية أحمد، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2012م، ص143.
- 2 - جمال محمد ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، ط1، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003م، ص104.

من الصعب حصر المجالات التي تتناولها التشريعات الأساسية، فهي تختلف من دولة لأخرى، وقد يتسع نطاقها في دستور إحدى الدول، كما فعل الدستور الفرنسي الذي حدد نطاقها في أكثر من خمسين مسألة، ويضيق في أخرى كالـدستور المصري الذي حدد نطاقها في خمسة مسائل، عليه فإن واضح الدستور في كل دولة هو الذي يحدد القوانين التي لها حساسية خاصة، فيصنفها في فئة القوانين الأساسية، ومع ذلك لا يوجد أسلوب معين للتفريق بين هذين الصنفين من القوانين العادية والأساسية، وإنما تحدد الدساتير المسائل التي يجب أن يصدر بها قانون أساسي بطرق متعددة، فإما أن يخصص الدستور إحدى موادها لاستعراض المواضيع التي يجب تقنينها بقانون أساسي، كما فعل الدستور التونسي بالفصل 65 منه، والدستور المصري النافذ بالمادة 121 منه، وإما أن يسرد الدستور المواضيع التي يتناولها بالتسلسل، وكلما ارتأى أن هذا الموضوع يجب أن يصدر به قانون أساسي، ذكر ذلك صراحة في موضعه، وذلك كما نصت دساتير كل من فرنسا وإسبانيا وتونس والجزائر على اعتبار (قوانين الأمن والدفاع والقوانين المالية والموازنة)، على اعتبار هذه المواضيع التي يحتاج تنظيمها إلى قانون عضوي (أساسي).

وبناءً على ما تقدم يمكن تعريف "القوانين الأساسية" بأنها: (قوانين خاصة مكملة للدستور، تنظم مواضيع لها حساسية حددها الدستور، تقيدّ المشرع وتلزمه بإصدارها وفق ضوابط محددة في الدستور، خلافاً لإجراءات إصدار القوانين العادية)¹.

عليه وجب علينا بيان الموقف الدستوري للدولة الليبية في تنظيم إجراءات الإنفاق العام وذلك ببيان القوانين الأساسية وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الإعلان الدستوري في ليبيا وتعديلاته

بداية قاد الشعب الليبي في كامل ربوع ليبيا الحبيبة ثورة السابع عشر من فبراير 2011م الموافق 14 ربيع الأول 1432 هجري، والتي أنتجت لشرعيتها الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي ليكون أساساً للحكم في المرحلة الانتقالية إلى حين صدور دستور دائم في استفتاء

1 - حميد نورالدين، مقال بعنوان: الفرق بين القانون العضوي والقانون العادي، منشور على الموقع

الإلكتروني: [HTTPS://TAGSLEARN.COM](https://TAGSLEARN.COM)

شعبي يحقق مطالب التقدم والرخاء وتطبيق العدالة والمساواة، فقد صدر في مدينة بنغازي بتاريخ 10\6\2012م الإعلان الدستوري للدولة الليبية، وأكد في مادته الثامنة منه على الدولة وجوب الإنفاق على المواطنين وفي المادة السابعة والمادة 28 أهتم بالرقابة على الإنفاق العام¹. وبتتبع التعديل الدستوري رقم 4 لسنة 2012م في المادة الأولى منه، بعنوان نصاب إقرار الموازنة العامة، ففي التعديل الرابع نجد رغبة المشرع في التأكيد على أهمية الميزانية ونص صراحةً على النصاب؛ وبالرجوع للمادة الأولى الفقرة 10 والتي أخضعت كل التشريعات للأغلبية المطلقة للحاضرين نجد أن المشرع الدستوري أولى أهمية للميزانية تحديداً في ديباجتها بأن حدد ضرورة إقرار قانون الميزانية بمئة وعشرون صوت متساوياً بذلك نظراً للأهمية الإنفاق العام².

وتأكيداً مدى أهمية الميزانية العامة للدولة الليبية؛ رجع المشرع مرة أخرى في التعديل الدستوري السادس في مادته السادسة الفقرة الأولى، على اشتراط إقرار الميزانية بأغلبية مئة وعشرون عضو، كما أكد أيضاً في نفس المادة أن التشريعات التي ترتب على الخزنة العامة التزامات يشترط لإقرارها أيضاً أغلبية 120 صوت، وبذات الوقت ترك باقي التشريعات مكتفية بالأغلبية المطلقة³.

وفي التعديل الدستوري السابع الصادر عن المؤتمر الوطني العام في المادة الأولى منه فقرة 6 على أن إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة تصدر بأغلبية 120 عضو، وفي ذلك تأكيد على خصوصية قانون الميزانية في أكثر من مكان، أيضاً نص الإعلان الدستوري السابع في المادة الأولى الفقرة 11؛ على العمل بمقترح لجنة فبراير المشكلة من المؤتمر الوطني العام حيث صدر هذا المقترح عن لجنة فبراير بتاريخ: 11/3/2014م، والذي كان في مادته 24 على جواز الصرف بما يساوي 12\1 من مشروع الميزانية المقترحة، في حال تأخر إصدار قانون الميزانية. كما نص

1 - الاعلان الدستوري الليبي الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 10/6/2012م، المواد 7-8-28، منشور عبر

الموقع الإلكتروني: [HTTPS://SECURITY-LEGISLATION.LY.ORG](https://SECURITY-LEGISLATION.LY.ORG)

2 - التعديل الدستوري الرابع رقم 4 لسنة 2012م بشأن التعديل الدستوري 1 لسنة 2012، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 11، السنة الثانية، 2012م، ص 284.

3 - انظر للتعديل الدستوري رقم 6 الصادر عن المؤتمر الوطني العام بتاريخ: 5/2/2014م، المادة السادسة الفقرة الأولى،

منشور عبر الموقع الإلكتروني: [HTTPS://SECURITY-LEGISLATION.LY](https://SECURITY-LEGISLATION.LY)

في المادة 25 بأنه لا يحق للحكومة عقد قرض عمومي ولا تعهد قد يترتب عليه التزامات مالية إلا بموافقة مجلس النواب، كما نص في المادة 27 بأن تؤول إلى الخزنة العامة جميع إيرادات الدولة بما فيها حصيلة الضرائب والرسوم وغير ذلك من الأموال ووفقاً للإعلان الدستوري والقوانين النافذة. والجدير بالملاحظة أن المحكمة العليا بدوائرها المجتمعة قضت بتاريخ الخميس 6\11\2014م، بعدم دستوري الفقرة 11 التي سبق الإشارة إليها، طعن دستوري رقم 17 لسنة 61 قضائية¹، كما نص مقترح فبراير في المادة 45 الفقرة 4 على أن إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة يصدر عن المؤتمر الوطني العام، بالأغلبية المطلقة للعدد الفعلي لأعضاء المؤتمر وقت إجراء التصويت وذلك ما يعني تنازل المشرع الدستوري عن حصانة الأغلبية الموصوفة بمئة وعشرون صوت، فلم يكتفي بالأغلبية المطلقة لأعضاء المؤتمر الوطني (200) عضو، وإنما بأغلبية أعضاء المؤتمر الوطني العام وفق عددهم الفعلي أثناء التصويت وهو ما يخالف عن أغلبية 200 صوت بفقد أصوات إما لموتهم أو لتحتيهم أو غيرها من أسباب استبعاد صوتهم².

الفرع الثاني: الاتفاق السياسي

لقد ضم مسار الحوار السياسي أطرافاً فاعلة رئيسية في عملية التحول الديمقراطي الليبي؛ فأعضاء مجلس النواب، الذين تم اختيارهم من خلال انتخابات حرة ونزيهة نظمها وأقر بها المؤتمر الوطني العام، لديهم مسؤولية احترام الحقوق الديمقراطية للناخبين وتمثيل دوائريهم الانتخابية. والمؤتمر الوطني العام الذي قام بإدارة العملية الانتقالية لأكثر من عامين والمجلس الوطني الانتقالي الذي قاد البلاد خلال المراحل الأولى من المراحل الانتقالية، حيث قام أعضاء من هذه الهيئات التشريعية الثلاث بتقديم مساهمات مهمة للغاية لعملية الحوار وإبرام هذا الاتفاق كما شاركت فيه أطراف معنية مستقلة أخرى، فيما قدمت التشكيلات المسلحة والمجالس البلدية والأحزاب السياسية وقادة القبائل والمنظمات النسائية مساهمات إيجابية وبناءة خلال مسارات

1 - طعن دستوري رقم 17 لسنة 61 قضائية، منشور في الجريدة الرسمية، السنة الثالثة، العدد 7، بتاريخ 11/يونيو/2014م.

2 - مقترح مقدم من لجنة فبراير المشكلة بموجب قرار الصادر عن المؤتمر الوطني العام رقم 12 لسنة 2014م، منشور عبر

الأخرى بغية تعزيز مصالحة حقيقية ومستقرة، حيث تم التوقيع على هذا الاتفاق بتاريخ 17 ديسمبر 2015م، والذي يعتبر المسار الذي سارت عليه الحكومة منذ ذلك التاريخ إلى هذه اللحظة، وبالرجوع للمادة 7 من الاتفاق السياسي الليبي في باب حكومة الوفاق الوطني فقرة 3 ألزم مجلس رئاسة الوزراء - بالإجماع لإصدار أي قرار وفق اختصاصاته المبينة-إلا أنه في المادة 9 الفقرة 3 أشار إلى أن إعداد مشروع الميزانية العامة والحساب الختامي لا يتطلب إجماع أعضاء المجلس ويكفي صدورهم بقرار من مجلس الوزراء¹.

كما وضعت المادة 9 فقرة 6 إطار جديد للإنفاق العام على خلاف المعمول به في القانون المالي للدولة، وذلك بإعطائها لمجلس الوزراء صلاحية وضع وتنفيذ ترتيبات مالية طارئة مؤقتة عند الاقتضاء بعد إجراء المشورات اللازمة مع مصرف ليبيا المركزي وديوان المحاسبة والجهات الرقابية ذات العلاقة وفق أحكام القانون المالي النافذ، وهنا للباحث رأيه الشخصي حول هذا النص وذلك لوجود فلسفة متناقضة للاتفاق السياسي، فهو تارة يتحدث على خلاف القانون المالي للدولة في اعتماده للميزانية العامة بقرار من مجلس الوزراء وليس باعتمادها من السلطة التشريعية، وتارة أخرى أنه نص في ذات المادة على أن الترتيبات المالية الطارئة المؤقتة تصدر وفقا لأحكام القانون المالي للدولة النافذ والذي لم يتبنى ترتيبات مالية طارئة².

أيضا نجد أن الاتفاق السياسي خرج عن الاختصاصات المناطة بمؤسسات سيادية مثل ديوان المحاسبة والجهات الرقابية الأخرى، بأن ألزم مجلس الوزراء بالتشاور معها قبل إقرار الترتيبات المالية، وهو ما يخرج عن اختصاصها الأصيل، باعتبارها مؤسسات ذات طبيعة رقابية يأتي دورها بعد اعتماد الميزانية وليس قبلها، كما نصت المادة (13) على اختصاص مجلس النواب باعتماد الميزانية العامة وكأن الاتفاق السياسي أراد أن يحاكي الواقع الليبي بضمان استمرار الإنفاق العام دونما توقف، إما بوسيلته القانونية المثلى عبر قانون الميزانية يصدر عن السلطة التشريعية، أو

1 - الاتفاق السياسي الليبي، الموقع بتاريخ: 17/ديسمبر/2015م، منشور عبر الموقع الإلكتروني:

[HTTPS://UNSMIL.UNMISSIONS.ORG](https://UNSMIL.UNMISSIONS.ORG)

2 - انظر للاتفاق السياسي المادة التاسعة الفقرة السادسة التي نصت على وضع ترتيبات مالية طارئة مؤقتة.

بالترتيبات المالية الطارئة تصدر عن السلطة التنفيذية، حيث اشترطت المادة(14) بأن مشاريع القوانين المالية والتي يفترض أن قانون الميزانية من بينها يجب أن تقدم مجلس الوزراء إلى مجلس النواب.

ومن الأمور الغريبة التي نص عليها الاتفاق السياسي أن قانون الميزانية باعتباره تشريع يعرض على المجلس الأعلى للدولة، ليبيدي رأيه الملزمة بالخصوص للحكومة قبل إحالته إلى مجلس النواب وله أن يقبل أو يرفض المشروع.

ولما كان الباب الأول من الإنفاق العام المتمثل في المرتبات والذي يمثل نسبة عالية من الإنفاق العام تتجاوز أحيانا الأكثر من 50%، اشترط الاتفاق السياسي في المادة 32 من باب تدابير بناء الثقة على حكومة الوفاق الوطني دعم مشروع نظام الرقم الوطني لضمان العديد من الاستخدامات المالية، والتي من بينها سداد رواتب الليبيين بشكل منصف ودون أي تمييز، وذلك كمحاولة لتخفيض حجم الإنفاق في الباب المذكور أعلاه.

وقد نص الاتفاق السياسي في باب الأحكام الختامية في المادة 62 بقيام مجلس رئاسة الوزراء بتشكيل لجنة من المختصين للنظر في القوانين والقرارات التي صدرت عن الجهات ذات الصلة في الفترة ما بين 4 أغسطس 2014م، وحتى صدور الاتفاق السياسي التي رتبت التزامات مالية على الدولة بهدف إيجاد حلول مناسبة لها، ما يدل على اهتمام الاتفاق السياسي بالإنفاق العام خلال فترة استثنائية انتجت الانقسام السياسي للسلطة التشريعية والتنفيذية.

والجدير بالملاحظة أيضا اهتمام الاتفاق السياسي بالإنفاق العام حيث أنه عزز أهمية ترشيد الإنفاق العام بالنص في الملحق الثاني (أولويات الحكومة الوطنية)، على أن من أولويات الحكومة إدارة وتنظيم الموارد الرئيسية للاقتصاد والمؤسسات الاقتصادية واعتماد السياسات الاقتصادية والمالية بكفاءة، وقد أفرد الاتفاق السياسي في ملحقه الخامس مبادئ للسياسة المالية وإدارة الأصول الوطنية بأن نص على انتهاء حكومة الوفاق الوطني بتنفيذ سياسات تهدف للحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي والاستدامة المالية، وأن تسترشد بمبادئ السياسة المالية وأن تستفيد من الخبرات

الدولية مثل الصندوق الدولي ومنظمات الأمم المتحدة المختلفة¹.

هذا وقد ركز الاتفاق في هذا الملحق على الإنفاق العام تحت عنوان الموازنة الوطنية واستمرارية المدفوعات، بأن نص على استرشاد حكومة الوفاق الوطني عند إعداد موازنتها السنوية بمبادئ زيادة الشفافية والمسألة في إعداد الموازنة وفي عملية الإنفاق، وإعادة النظر في الدور والحاجة لسياسات الدعم المختلفة في الموازنة الوطنية، وأكدت على إتباع السياسات الازمة المتعلقة باستعمال الرقم الوطني كخطوة ضرورية نحو توحيد الأجور والرواتب (الباب الأول في الموازنة العامة)، ونصت كذلك على تقديم مصرف ليبيا المركزي المدفوعات على أساس موازنة معتمدة، كما وصى حكومة الوفاق الوطني على السعي للعودة للإطار الطبيعي والممارسة الطبيعية للموازنة، بحيث تقوم وزارة المالية بإعداد الموازنة العامة ثم تنفيذها بما يتفق مع القانون الليبي خاضعة لمراجعة وتدقيق ديوان المحاسبة.

وحفاظاً على مبادئ شفافية الإنفاق العام الناشئة عن العقود والمشتريات والمناقصات ومكافحة الفساد، نص الاتفاق السياسي في ذات الملحق على ضرورة اتباع حكومة الوفاق الوطني لأفضل طرق الممارسة الدولية بالخصوص والتي وضعها البنك الدولي والمنظمات الدولية الأخرى، والتي من بينها النص على عدم القيام بأي تعهدات في غياب اعتمادات الميزانية المناسبة.

وتكون العقود والعطاءات الحكومية خاضعة لآليات الشفافية والرقابة والتدقيق التي يتم وضعها بالتعاون مع المؤسسات السيادية الليبية والخبراء الدوليين المستقلين في هذه المجالات، وأخيراً نجد أن الاتفاق السياسي أولى أهمية بالغة لوضع برنامج للحكومة متضمناً ميزانية تلبية أولويات المواطنين وحرص على مبدأ المشاركة في إعداد هذه الميزانية، بأن نص على قيام حكومة الوفاق الوطني بمناسبة الميزانية في جلسات مفتوحة تتسم بالشفافية مع القيام بتمكين الأجهزة الرقابية مثل

يلاحظ بالرجوع 13 والمادة 14 متعارضة مع المادة 9 الفقرة 6 حيث اعطى الاختصاص الكامل بإقرار الميزانية العامة لمجلس النواب وسحب من الأخير إقرار الترتيبات المالية وهذا يعارض المنطق القانوني السليم ففكرة قانونية الصرف تنصرف عما وجودا للسلطة التشريعية دون غيرها كما تتعارض من جانب فقهي آخر وهي من يملك الكل يملك الجزء .

1 - انظر إلى الاتفاق السياسي الليبي، ملحق 2 (أولويات حكومة الوفاق الوطني): الأولويات الاقتصادية والخدمية، ص 22.

ديوان المحاسبة واللجان البرلمانية من متابعة وتقييم أداء الحكومة خلال تنفيذها لبرنامجها وانعكاسه على الميزانية المقررة، وتقديم التقارير الدورية ودعم آليات مكافحة الفساد؛ وإعلاء مبادئ سيادة القانون والحكم الرشيد¹.

الفرع الثالث: قانون النظام المالي للدولة الليبية

يعتبر قانون النظام المالي المرجعية الأساسية للمؤسسات الدولة، فهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم النشاط المالي للدولة من إيرادات عامة ونفقات عامة وضوابط وضع ميزانية عامة، وينظم الرقابة على الإيرادات والنفقات العامة وقد صدر هذا القانون في 24 أكتوبر/1967م وطُرات عليه عدة تعديلات لم تكن جوهرية في معظمها.

وبالرجوع إلى تنظيم الإنفاق العام نجده في المادة الأولى منه أناط لوزير الخزانة في الفقرة الأولى الإشراف على إيرادات الدولة ومصروفاتها، وعلى كافة شؤون الخزانة العامة ومراقبة دخلها والإنفاق منها بما يكفل صيانة أموال الدولة ومخزوناتا وحسن إدارتها.

أيضاً نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى على إدارة حسابات الحكومة ومراقبة الشؤون المالية للدولة وتوجيهها وفقاً لأحكام هذا القانون، وذلك باستثناء ما تسنده القوانين واللوائح إلى سلطة أو جهة أخرى كما أنا له في الفقرة الثالثة اتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحصيل الأموال المستحقة للحكومة، واسترداد ما أنفق منها أو تم التصرف فيه بدون وجه حق أو بالمخالفة للقوانين واللوائح.

كما أعطى لوزير الخزانة في الفقرة الرابعة من المادة الأولى دراسة مشروع الميزانية العامة، وما يرتبط بها من ميزانيات ملحقة أو استثنائية أو اعتمادات إضافية وعرضها على مجلس الوزراء، وحرصاً من المشرع على آليات إعداد الميزانية العامة؛ نص في المادة الثانية على أن تنشئ بوزارة الخزانة لجنة تسمى اللجنة المالية تتولى إعداد مشروع الميزانية العامة والميزانيات الملحقة والاستثنائية والإضافية ومراجعة الميزانيات المستقلة التي يصدر بيها قانون، وقد أفرد القانون باباً كاملاً ومفصلاً (الباب الثاني)، بعنوان الميزانية نص فيه على أن السنة المالية للدولة أثنى عشر

1 - للاطلاع أكثر انظر إلى الاتفاق السياسي الليبي، ملحق 5 (مبادئ السياسة المالية وإدارة الأصول الوطنية)، ص 27.

شهوراً تبدأ في أول يناير وتنتهي في الحادي والثلاثون من ديسمبر، كما نص في هذا الباب على أن تشمل الميزانية على برنامج سنوي، يعد مقدماً بإيرادات ومصروفات مختلف للوزارات والمصالح على أن يراعى في تقدير الإيرادات والمصروفات، الامكانيات المالية المعقولة استناداً للبيانات الفعلية وأن تقدير الإيرادات دون استئزال مصروفات تحصيلها، كما ألزم القانون وزير المالية بإصدار ضوابط سنوية بالقواعد والتوجيهات الضرورية لتحضير مشروع الميزانية وضمان مشاركة كافة مؤسسات الدولة لإعداد الميزانية، فألزم الوزراء والمصالح في موعد أقصاه الحادي والثلاثون من أغسطس من كل سنة بتقديم تقديراتها بشأن المصروفات والإجراءات إلى وزارة الخزانة بعد اعتمادها من الوزير المختص¹، ويجب أن تكون هذه التقديرات مفصلة وموضحة بها الأسس التي بنيت عليها مع بيان الخفض والزيادة فيها بالمقارنة مع اعتمادات السنة الجارية وإيضاح أسبابه، على أن تعد اللجنة المالية مشروع الميزانية بعد مناقشة تقديرات كل وزارة أو مصلحة بحضور المراقب المالي المختص وبحضور ممثل الجهة التي يجرى مناقشة ميزانيتها وسماع إيضاحات كل منها، على أن تعرض اللجنة مشروع الميزانية على وزير الخزانة في موعد لا يتجاوز 30 سبتمبر من كل سنة وأن يقدم مشروع الميزانية إلى مجلس قيادة الثورة قبل السنة المالية بشهرين على الأقل لفحصه واعتماده، وقد قسمت المادة السادسة الميزانية إلى جزئين رئيسيين يخصص الأول للإيرادات والثاني للمصروفات².

وبالرجوع إلى الباب الثالث (الأعمال الجديدة)، وإعمالاً لمبدأ استقلال السنة المالية واستجابة لكي تكون الميزانية تنفيذاً لبرنامج محدد بسنة، نص المشرع في المادة (7) على إلغاء الاعتمادات المدرجة في الميزانية أو الاعتمادات الإضافية، التي لم تصرف لآخر السنة المالية والاعتمادات الخاصة بالأعمال الجديدة التي لا يكتمل تنفيذها خلال السنة المالية ترحل بوقتها إلى ميزانية السنة التالية حتى يتم إنجاز العمل.

1 - الدولة الليبية، قانون النظام المالي للدولة، الصادر بموجب المرسوم الملكي، منشور في الجريدة الرسمية، العدد44، 24/أكتوبر/ 1967م، المواد: (الأولى والثانية).

2 - بوبكر فرج شريعة، "واقع النظام المالي في الدولة الليبية وسبل تطويره"، أوراق دستورية مقدمة للهيئة التأسيسية لمشروع صياغة الدستور الليبي، مركز البحوث والاستشارات، الجزء الأول، بنغازي- ليبيا، 2014، ص109.

ومراعاة من المشرع لاستمرار الإنفاق العام ألزام الدولة القيام بواجباتها في توفير متطلبات الحياة الكريمة للمواطنين واستمرارها في الإنفاق العام في حالة تأخر اعتماد الميزانية العامة كاستثناء على المبدأ العام، حيث نص في المادة الثامنة حالة عدم إقرار الميزانية الجديدة في موعدها المحدد، أجازت بقرار يصدر من مجلس قيادة الثورة (رقم القرار) فتح اعتمادات شهرية مؤقتة على أساس جزء من اثني عشر من اعتمادات السنة السابقة. ورتبت المادة التاسعة وما بعدها (9-12)، آليات تنفيذ الميزانية والتي تبدأ من إخطار وزير الخزانة والوزارات والمصالح والجهات الحكومية المختصة؛ فور صدور قانون الميزانية بالاعتمادات المقررة للإنفاق خلال السنة المالية، واعتبر القانون هذا الإخطار تفويضاً عاماً للجهات بالصرف لمواجهة النفقات التي تم اعتمادها قانون الميزانية، ويصدر الوزير إذناً بالإفراج عن المبالغ المتحصلة من قرض عام للإنفاق منها على الأغراض التي عقد القرض من أجلها مع ضرورة إخطار رئيس ديوان المحاسبة.

وتأكيداً من المشرع لفلسفة أساسية مفادها أن الميزانية تحاكي برنامج تنموي، ألزم المشرع الوزارات والمصالح عند تنفيذ الميزانية بكافة التقسيمات الواردة بها وأن تتقيد في الصرف بحدود الاعتمادات المدرجة بكل بند من بنود الميزانية، كما نظم المشرع ضوابط للخروج عن إلزام الوزارات والمصالح بالاعتمادات المدرجة بكل بند كاستثناء، بأن أذن بالتجاوز في اعتمادات أحد البنود مقابل وفراً مساوياً في بند أو أكثر داخل اعتمادات الباب ذاته، إلا أن المشرع أوكل الاختصاص بالإذن على النحو الآتي :

أ. الوزير المختص في حدود 50 ألف دينار، في المرة الواحدة بما لا يزيد عن 150 ألف دينار خلال السنة المالية.

ب. وزير الخزانة بما يزيد عن 50 ألف دينار ولا يتجاوز 150 ألف دينار على أن لا يزيد على 500 ألف دينار خلال السنة المالية بالنسبة للوزارة أو الجهة الواحدة.

ج. مجلس الوزراء فيما يجاوز الحدود السابقة ومراعاةً من المشرع بأن تكون الميزانية هي سند الإنفاق العام.

واشترط في المادة (11) من القانون المالي أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو الزائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به مجلس قيادة الثورة ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية، وراعي المشرع في الفترة الثانية من المادة (11) حالة الضرورة المستعجلة كما أسماها والمتمثلة في الحاجة إلى تعزيز مصروفات جديدة غير واردة بالميزانية من باب إلى آخر من أبواب الميزانية، وذلك خلال الفترة فيما بين دورات انعقاد المجلس أو أثناء فترة حل مجلس النواب، شريطة أن يكون التقرير بمراسيم تسمو على القرارات الإدارية، وحفاظاً على الإنفاق العام أو المال العام منح المشرع في المادة (12) لوزير الخزانة أن يطلب من مجلس الوزراء، وقف بعض المصروفات الواردة بالميزانية أو الحد منها إذا تبين أن المصلحة العامة أو الحالة المالية للبلاد تستلزم ذلك شريطة عدم الإخلال بأحكام الالتزامات النافذة المفعول¹.

وأجاز المشرع في حالات الضرورة وضع مشروع ميزانية استثنائية لأكثر من سنة تضمن موارد ونفقات استثنائية، وأن يتبع في إعدادها القواعد المتبعة في شأن الميزانية العامة؛ ونلاحظ أن المشرع لم يضع ضوابط أو حالات تجيب إصدار الميزانيات الاستثنائية وإنما وضع ضابط واحد وهو حالة الضرورة، وليس من المستساغ أن يأذن المشرع بميزانية استثنائية لأكثر من سنة بداعي

- حيث يفهم من نص المادة العاشرة من قانون النظام المالي للدولة على أن حدود الإذن بالتجاوز في الاعتمادات بأن لا يزيد عن خمسين ألف دينار للمرة الواحدة وألا يزيد عن خمسمائة ألف دينار خلال السنة المالية في حالات معينة وشريطة الموافقة من وزارة المالية ومجلس الوزراء، وذلك بنقل المبالغ المذكورة من باب إلى باب آخر به نقص، وهذا يدل على تواضع رقم الإذن بالتجاوز في فترة صدور القانون ونشأة الهيكل الوظيفي للدولة الليبية في تلك الفترة، أما الآن فأصبح الإذن بالتجاوز بأرقام ضخمة جدا حيث تصل للمليارات وبالتالي فإن القيمة المنصوص عليها في النص لا تتماشى مع الواقع المعاش ومتطلبات الدولة لتقديم الخدمات العامة.

1 - حيث جاء في نص المادة 12 من قانون المالي للدولة على أن: (مع عدم الإخلال بأحكام الالتزامات النافذة المفعول، "يجوز" لوزير الخزانة أن يطلب من مجلس الوزراء وقف بعض المصروفات أو الحد منها بحسب الأحوال إذا تبين أن المصلحة العامة أو الحالة المالية تستلزم هذا الإجراء)، ويفسر لفظ "يجوز" الذي في صياغة النص أن يجوز الرجوع من عدمه في حالة تدني الإيرادات العامة وبالتالي خفض بعض المصروفات وليس إلزام الوزير بالرجوع في حالة تدني الإيرادات لخفض النفقات العامة.

حالة الضرورة التي تتسم عادة بالتوقيت وأن تقدر بقدرها، ويبدو أن المشرع قصر في وصف المبرر الحقيقي للميزانية عندما تستمر لأكثر من سنة وهي الميزانيات التي تحاكي الخطط التنموية والتي عادة ما تكون خطة متوسطة وطويلة الأجل¹.

المطلب الثاني: القوانين العادية للإنفاق العام

بداية في السياق القانوني؛ يُستخدم مصطلح "القانون العادي" للإشارة إلى قانون ليس قانوناً دستورياً أو قانوناً أساسياً. عادةً ما يتم تمييز القوانين العادية عن هذه الأنواع الأخرى من القوانين بناءً على محتواها والغرض منها، ويتم سن القوانين العادية أو تبنيها بشكل عام من أجل معالجة قضايا أو مشاكل محددة، في حين أن القوانين الدستورية والأساسية أو العضوية عادة ما تحدد المبادئ الأساسية والإطار الذي تعمل من خلاله الحكومة في معظم الديمقراطيات، أيضاً يجب أن يحصل القانون العادي أولاً على موافقة الهيئة التشريعية قبل أن يصبح سارياً، ومع ذلك في بعض الحالات قد تصدر الحكومة قانوناً عادياً دون موافقة مسبقة من الهيئة التشريعية².

عليه يمكن تحديد القوانين العادية ذات العلاقة بالمالية العامة أو الإنفاق العام في الفرعين التاليين وهما:

الفرع الأول: قانون اعتماد الميزانية العامة

تأخذ الميزانية العامة الصفة القانونية فهي من ناحية الشكل تمر بجميع المراحل التي يمر بها القانون، من حيث صدورها من السلطة التشريعية في شكل قانون فهذا يكفي كل الكفاية لاعتبارها قانون، وبما أن الموازنة تكتسب الصفة القانونية من القانون الذي يجبرها ويجعلها ملزمة، فالموازنة

1 - حيث نص في المادة 1/13 من قانون المالي للدولة على أن: (يجوز في حالة الضرورة وضع مشروع ميزانية استثنائية لأكثر من سنة تتضمن موارد ونفقات استثنائية)، وهنا المشرع لم يوضح الحالات الموجبة للميزانية الاستثنائية وكذلك لم يحدد الإيرادات الاستثنائية التي يمكن اللجوء إليها في تلك الظروف.

2 - غالب علي الداودي، المدخل إلى علم القانون، بدون طبعة، دار وائل للنشر، الأردن، 2004م، ص103.

العامة في معظم الدول تقوم السلطة التنفيذية بتحضيرها، ثم تعرض على السلطة التشريعية لاعتمادها فإذا وافقت عليها صدر بها قانون يعرف بقانون اعتماد الميزانية العامة للدولة، أما الموازنة في حد ذاتها عملاً إدارياً رغم موافقة السلطة التشريعية عليها، كما أن السلطة التنفيذية تمارس اختصاصها في شكل قرارات إدارية¹.

وتجدر الملاحظة إلى أن إقرار أو اعتماد الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية بالرغم من انصرافه إلى كل من النفقات والإيرادات العامة، إلا أن معنى هذا الإقرار يختلف بالنسبة لكل منها فإقرار السلطة التشريعية لتقديرات النفقات العامة يعطي للحكومة الحق في القيام بها أو عدم القيام بها (حسب مضمون الاعتماد)²، أما بالنسبة للإيرادات العامة فإن الاعتماد المذكور أعلاه يختلف إذ أنه لا يتضمن أي خيار للحكومة في تحصيلها أو عدم تحصيلها، لأنها واجبة التحصيل طبقاً لنصوص قوانين اعتماد الميزانية العامة أو طبقاً لممارسة الحكومة لنشاطها الاقتصادي والمالي والتجاري كإيرادات الدومين العاميين³.

وينص قانون النظام المالي للدولة لسنة 1967 على مراحل إعداد الموازنة العامة في مادته الثانية، على أن تنشأ لجنة في وزارة المالية تسمى (اللجنة المالية) تتولى إعداد مشروع الموازنة والموازنات الملحقة والاستثنائية والاعتمادات الإضافية ومراجعة الميزانيات المستقلة التي يصدر بها قانون الميزانية، وتنص المادة الخامسة من قانون النظام المالي لسنة 1967 على الجهة المختصة باعتماد الميزانية العامة وهي السلطة التشريعية حالياً (مجلس قيادة الثورة سابقاً)⁴.

الفرع الثاني: قانون الدين العام المحلي

يقصد بالدين العام هو المقدار المالي الذي تكون الدولة مدينةً به لغيرها من أطراف سواء كانوا أفراد أو شركات أو حتى مديونة لحكومات أخرى، ويمكن أن يستخدم مصطلح آخر يوازي مصطلح

1 - طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2009م، ص 37.

2 - محمد عبدالله الفلاح، نظم المالية العامة في القانون الليبي، دار الكتب الوطنية، بنغازي - ليبيا، 2000م، ص 168.

3 - منجد عبداللطيف الخشالي، المدخل الحديث في المالية العامة، ط1، دار المناهج، الأردن، 2005م، ص 243.

4 - انظر للمادة 5 من قانون النظام المالي للدولة لسنة 1967م.

الدين العام ألا وهو الدين السيادي نسبة للدولة أي ما يمكن تسميته بالدين الوطني الذي تنتهج بعض الدول في تجزئته على مستوى ديون تخصص المحافظات والبلديات¹، لكن وبغض النظر عن التقسيم أو التسمية فإن الدين العام يبقى بمثابة المرآة التي تبرز مقدار العجز في الميزانية السنوية للدولة ومقدار ما أنفقته الدولة خلال العام، والذي يفوق مقدراتها وعائداتها من الدخل والرسوم والضرائب(فعلى سبيل المثال ليبيا تراكمات الدين العام ناجم عن سوء إدارة الموارد، لأنها لا تعاني الشح في الموارد، وكذلك عدم التزام مؤسسات الدولة بتسديد ما عليها أول بأول، فعلى سبيل المثال الرسوم المحصلة لصالح صندوق التضامن الاجتماعي لا يتم سدادها بانتظام من قبل وزارة المالية... الخ).

وقد نظم المشرع الدين العام في قانون رقم 15 لسنة 1986م بشأن الدين العام على الخزنة العامة، وقد نظم قانون الدين العام حالة عجز الدولة عن تمويل نفقاتها وأجاز للخزنة العامة الحصول على سلفة مؤقتة وحصر اقتراض هذه السلفة من مصرف ليبيا المركزي بأن يكون حصرًا هو المسؤول عن الاقتراض، مقابل سندات تصدر عن الحكومة (مجلس الوزراء)².

وأجاز مصرف ليبيا المركزي خصم ما نسبته 5% من إيرادات الخزنة العامة من النفط مباشرة لسداد الدين العام، وقيد القانون الخزنة العامة ابتداء من تاريخ دفعه بأن لا يكون الاقتراض من الداخل أو الخارج، أو إصدار الضمانات التي ترتب التزامات مالية إلا بقانون وقد فرض القانون رقم(1) لسنة 2005 بشأن المصارف قيودا على منح سلف مؤقتة من مصرف ليبيا المركزي لوزارة المالية بأن لا تزيد هذه السلف على خمس مجموع الإيرادات المقدرة في الميزانية العامة،

وأن تسدد السلفة في نهاية السنة المالية التي قدمت فيها ولا يجوز تقديم سلفة في سنة مالية إلا بعد

1 - حسام عبدالعال شعبان، "أزمة الدين العام في مصر والأثار المترتبة عليها"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الثاني، الجزء الأول، جامعة عين شمس، القاهرة، 2017م، ص261.

2 - دولة ليبيا، قانون رقم 15 لسنة 1986م، بشأن الدين العام على الخزنة العامة، انظر للمادة الأولى، منشور عبر الموقع

أداء السلف التي قدمت خلال السنة السابقة¹ .

المبحث الثاني: مشروعية الصرف في المراحل الانتقالية

يحكم الدولة المعاصرة مبدأ ذو أهمية خاصة، وهو مبدأ المشروعية، تفرعاً عن مبدأ أعم وأشمل وهو مبدأ سيادة القانون. ذلك أن الدولة التي نحيها الآن قد استقر تعريفها أنها شخص من أشخاص القانون، تلتزم به وتخضع له، فإنه يتعين ترتيباً على ذلك أن أعمال هيئاتها العامة وقراراتها النهائية لا تكون صحيحة ولا نافذة وملزمة في مواجهة المخاطبين بها، إلا إذا صدرت بناءً على قانون وطبقاً له، بل وأحياناً أخرى بالتطبيق الصحيح له، بحيث إذا هي صدرت على غير ذلك تكون غير مشروعة، ويكون لكل صاحب شأن حق طلب إلغاؤها ووقف تنفيذها، فضلاً عن حق طلب تعويض الأضرار التي تسببها².

المطلب الأول: مشروعية الإنفاق العام في الظروف العادية

والمنتبع للإنفاق العام في الدولة الليبية خلال الفترة 2012\2022م يجد أنماط مختلفة من الإنفاق العام يحاكي الحالة الليبية الاستثنائية بما فيها من انقسام سياسي ومؤسسي وتنازل للسلطات والصلاحيات ووثائق متعددة ذات طبيعة دستورية نظمت الإنفاق العام، وذلك باعتماد المشرع للميزانية العامة، في عام (2012م) بناء على القانون رقم 20 لسنة 2012م بشأن اعتماد الميزانية العامة الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي، يلاحظ هنا أن تاريخ صدور هذا القانون كان بالقرب من انتهاء الربع الأول من السنة المالية بتاريخ 6 مارس 2012م ما يثير التساؤل حول الأساس القانوني الذي تم بموجبه الإنفاق العام خلال الشهرين الأوليين من العام، لاسيما أن الدولة الليبية في السنة التي سبقتها شهدت ظروفًا استثنائية لم تصدر فيها ميزانية تتيح المجال لتطبيق

1 - قانون رقم 1 لسنة 2005م، بشأن المصارف، منشور بمدونة التشريعات، انظر للمادة 11، منشور عبر الموقع الإلكتروني:

[HTTPS://SECURITY-LEGISLATION.LY](https://SECURITY-LEGISLATION.LY).

2 - طعمية الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976م،

ص3.

نص المادة (8) من القانون المالي للدولة الذي يجيز الإنفاق 1\12 من ميزانية السنة الماضية¹. واستمرت الدولة الليبية في الإنفاق العام وفق اعتماد قانون ميزانية عامة إلى عام 2013م، وذلك بصدور القانون رقم (7) لسنة 2013م بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة في هذا العام، الصادر عن المؤتمر الوطني العام باعتباره السلطة التشريعية، ويلاحظ أن هذه الميزانية أيضا اعتمدت بعد انقضاء الربع الأول من السنة المالية 2013م، ما يرسخ استمرار السلطة التشريعية بعدك مراعاة القانون المالي للدولة فيما يتعلق بمواعيد إقرار الميزانية ويرسخ حقيقة أخرى أن الميزانية لم تكن تحاكي برنامجا وطنيا تنمويا حقيقيا مقدرة باثني عشر شهرا وفقا للاعتمادات التبق قدرها القانون المالي للدولة².

وفي عام 2014م أصدر المؤتمر الوطني العام القانون رقم 13 لسنة 2014م بشأن الميزانية العامة للدولة للعام 2014م والتي صدرت بعد انقضاء أكثر منتصف السنة المالية، مما يؤكد عدم التزام السلطة التشريعية بإصدار قانون الميزانية في التوقيت المحدد، ولعل الأمر الذي يدعوا إلى النظر والتقييم بشأن ميزانية 2014م، صدور هذه الميزانية بأسلوب غير تقليدي لم يتبناه القانون المالي للدولة ولا أي من الوثائق الدستورية التي نظمت الإنفاق العام في الدولة الليبية وأطره. حيث صدرت استنادا على نص المادة (134) من النظام الداخلي للمؤتمر الوطني العام التي جاءت بحكم غير معتاد مفاده أن انقضاء 90 يوما من تاريخ تقديم الموازنة للمؤتمر الوطني دون أن يعتمد عليها عدت الموازنة معتمده حكما، والجدير بالذكر أن النظام الداخلي للمؤتمر والذي يعد وثيقة لتنظيم العمل الداخلي للمؤتمر قد تجاوز نص المادة (134) احكاما وارتدا في وثائق أساسية أسمى مكانتا ووثق منه حجية متمثلاً في القانون المالي للدولة والإعلان الدستوري وتعديلاته وكلها ووثاق لم تخول السلطة التشريعية الحق في إصدار الميزانية العامة بانقضاء مدة زمنية معينة ما يطرح التساؤل حول شرعية هذا الإنفاق من عدمه.

1 - انظر إلى قانون رقم 20 لسنة 2012م، بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة لعام 2012م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد5، بتاريخ 2012/5/12م. هنا نجد أن فترة تنفيذ الميزانية العامة لمدة 7 أشهر فقط مما يقلل أهميتها كخطة مستقبلية لتنبؤ بالتقديرات لمستقبلية وكذلك عدم بيان المركز المالي للدولة خلال السنة المالية.

2 - انظر إلى القانون رقم 7 بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة لعام 2013م، الجريدة الرسمية، العدد7، بتاريخ: 2013/5/28م.

المطلب الثاني : مشروعية الإنفاق العام في الظروف الاستثنائية

انعكست آثار الانقسام السياسي والمؤسسي والحرب الأهلية التي شهدتها البلاد في سنة 2014م على الإنفاق العام من حيث أسسه وضوابطه، ومدى تقيده بالتشريعات المنظمة له؛ وقد كانت أولى مظاهر الخروج عن الضوابط التشريعية الآلية التي صدرت بها ميزانية سنة 2014م¹، على النحو السابق ذكره وفي سنة 2015م، أنفقت الدولة الليبية بدون صدور قانون للميزانية ينظم أوجه الإنفاق ولم يتعدى الأمر سوى مشاورات وطنية بحضور أطراف دولية بشأن تحديد سقف وضوابط الإنفاق العام، وهي مشاورات دون أدنى شك لا ترتقي لتحقيق غاية المشرع ومبتغاه حينما وضع ضوابط للإنفاق العام عبر ميزانية، بإطار يحقق فيها مسؤولية الدولة في إعداد الميزانية العامة إيراداً وإنفاقاً؛ ويحتاج هذا الإنفاق لمزيد من النظر والتقييم في مشروعية الصرف في تلك الآونة، ولعل ما يدعوا مزيداً من النظر هو الإنفاق العام الذي تم في سنة 2015م، حيث أنه كان إنفاقاً مزدوجاً بين حكومة في الشرق وحكومة في الغرب ما زادت معه تقاوم لأزمة مشروعية الإنفاق العام، وفي سنة 2016م والتي اتسمت بصدور الاتفاق السياسي الليبي والذي وضع إطاراً جديداً للإنفاق العام، يراعي حالة الانقسام وذلك في الترتيبات المالية المؤقتة على النحو الذي تم بيانه تفصيلاً في المبحث الأول، وفي سنة 2017م كانت الترتيبات المالية التي نضمها الاتفاق السياسي الليبي إطاراً للإنفاق العام؛ سنداً لحكومة الوفاق الوطني في القرار الصادر عن المجلس الرئاسي رقم (8) لسنة 2017م بشأن إقرار الترتيبات المالية للعام المالي 2017م²، وفي ذات السنة تم الإنفاق الموازي في المنطقة الشرقية؛ وذلك بإصدار قانون رقم (3) لسنة 2017م الصادر عن مجلس النواب في شأن اعتماد الميزانية العامة للدولة لسنة 2017م³، وحريراً بالنظر والدراسة تقييم أساسيين

1 - قانون رقم 13 لسنة 2014م، بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة لعام 2014م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 3، السنة الرابعة، بتاريخ 2014/6/24م.

2 - قرار المجلس الرئاسي رقم (8) بشأن اعتماد الترتيبات المالية للعام المالي 2017م، بتاريخ 2017/5/9م، منشور عبر الموقع

الإلكتروني: [HTTPS://ALWASAT.LY.ORG](https://alwasat.ly.org)

3- دولة ليبيا، قانون رقم 3 لسنة 2017م، بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة لسنة 2017م، بتاريخ 2017/7/26م، منشور عبر

الموقع الإلكتروني: [HTTPS://PARLIAMENT.LY.ORG](https://parliament.ly.org).

الإنفاق العام وأيهما يتسم بالمشروعية عن الآخر.

أيضاً في سنة 2018م صدر عن المجلس الرئاسي للحكومة الوفاق الوطني القرار رقم 575 لسنة 2018م، بشأن إقرار ترتيبات مالية للعام المالي 2018م، لتكون أساساً لإنفاق حكومة الوفاق الوطني¹.

وتكرر نفس الإجراء في سنة 2019م صدر عن المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني القرار رقم 375 لسنة 2019م بشأن إقرار ترتيبات مالية للعام المالي 2019م²، وبذات السياق في العام الذي سبقه صدر عن مجلس النواب القانون رقم (3) بشأن اعتماد الميزانية العامة³، وفي سنة 2020م صدر عن المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني قرار رقم (208) لسنة 2020م بشأن إقرار ترتيبات مالية للعام المالي 2020م⁴، وكذلك صدر مكرر عن مجلس النواب قانون لاعتماد الميزانية العامة لسنة 2020م⁵، وفي سنة 2021م تم الإنفاق العام استناداً على المادة 8 من القانون المالي للدولة وذلك بموجب القرار رقم 429 لسنة 2020-2021م، باعتماد مقترح الإنفاق الحكومي وتوزيع المخصصات المالية للوحدات الإدارية العامة للعام 2020-2021م⁶، الذي اعتمد فيه الإنفاق العام على أساس من اعتمادات الميزانية العامة السابقة (12\1 لسنة 2020م).

1- قرار المجلس الرئاسي رقم 575، بشأن اعتماد الترتيبات المالية للعام المالي 2018، بتاريخ: 2018/5/11م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: [HTTPS://ACA.GOV.LY.ORG](https://aca.gov.ly.org)

2- قرار المجلس الرئاسي رقم 375، بشأن اعتماد الترتيبات المالية للعام المالي 2019، بتاريخ: 2019/3/26م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: [HTTPS://ALMASHHADLIBYA.COM.ORG](https://almashhadlibya.com.org).

3- دولة ليبيا، قانون رقم 3 لسنة 2019، بشأن اعتماد قانون الميزانية العامة للدولة لسنة 2019م، بتاريخ: 2019/4/22م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: [HTTPS://PARLIAMENT.LY.ORG](https://parliament.ly.org).

4 - قرار المجلس الرئاسي رقم 208، بشأن اعتماد الترتيبات المالية للعام المالي 2020، بتاريخ: 2020/3/3م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: [HTTPS://AUDIT.GOV.LY.ORG](https://audit.gov.ly.org)

5 - دولة ليبيا، قانون رقم 3 لسنة 2020م، بشأن اعتماد قانون الميزانية العامة للدولة لسنة 2020م، بتاريخ: 2020/3/10م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: [HTTPS://PARLIAMENT.LY.ORG](https://parliament.ly.org).

6 - قرار مجلس وزراء حكومة الوحدة الوطنية رقم 699، بشأن الاذن بفتح اعتمادات مالية مؤقتة لسنة 2021، بتاريخ: 29/ديسمبر/2021م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: [HTTPS://LANA.GOV.LY.ORG](https://lana.gov.ly.org)

والجدير بالملاحظة أن هذا القرار قد أضاف أساسين آخرين للإنفاق يتمثلان في مراعاة توحيد الإنفاق بين الشرق والغرب ليكون الإنفاق 12\1 من إجمالي الإنفاق المزدوج الذي تم سنة 2020 وبمراعاة عامل آخر وهو أثر تعديل سعر صرف الدينار الليبي.

أما في سنة 2022م أصدر مجلس وزراء حكومة الوحدة الوطنية القرار رقم (143) لسنة 2022 بشأن الإذن بفتح اعتمادات مالية مؤقتة والذي أذن بموجب مادته الأولى لوزارة التخطيط بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على أساس 12\1 من اعتمادات السنة المالية 2020م وذلك إلى حين اعتماد الميزانية العامة لعام 2022م مع مراعاة ذات العوامل التي تم مراعاتها في أسس الإنفاق لسنة 2021م.

الخاتمة:

نهاية بعد توضيح جملة التشريعات القانونية التي تشكل في مجملها سياق المشروعية للإنفاق العامة، أو التي تعطي آلية الصرف القانونية نلاحظ أن هذه القوانين تباينت كثيراً من الجانب النظري، أيضاً هناك توسع كبير في تطبيق الاستثناء الوارد في المادة 8 من قانون المالي للدولة والذي يراعي فيه في حالات ضيقة جداً الصرف 12/1 على تطبيق المبدأ العام اعتماد الميزانية بقانون صادر عن السلطة التشريعية، ناهيك أيضاً عن ظهور اتفاق يصعب معه تحديد قيمته القانونية (التكليف القانوني للاتفاق هل هو معاهدة دولية أو قانون معبر عن إرادة الشعب) واستندت عليه الحكومات بعد سنة 2015م في الصرف، مما يجعلنا أمام معضلة كبيرة في تحديد مشروعية الصرف في لـ 5 السنوات التي تمت بموجب هذا الاتفاق السياسي المبثور التطبيق من جانب طرف سياسي وهو حكومة الشرق، عليه توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نبرزها في الآتي:-

أولاً: النتائج:

- 1- الخروج على مبدأ المشروعية الدستورية والإدارية في إعداد الميزانية العامة وفي اعتمادها.
- 2- اختلفت أسس الإنفاق العام خلال الفترة موضوع البحث اختلافاً جذرياً من سنة مالية إلى سنة.

مالية أخرى، من ميزانية صدرت بقانون إلى ميزانية صدرت ضمنا إلى اتفاق سياسي دون أساس قانوني، ومن إنفاق محدد 12\1، إلى ترتيبات مالية طارئة وفقا للاتفاق السياسي، إلى إنفاق 12\1 مع مراعاة عامين سابقين، إلى إنفاق 12/1 وفق الميزانية مقترحة غير معتمدة قانوناً.

3- تم تنظيم الإنفاق العام خلال الفترة موضوع البحث في أكثر من وثيقة تتمثل في الإعلان الدستوري وتعديلاته، وفي الاتفاق السياسي، وفي القانون المالي للدولة وهو الأصل، مما يؤكد أن مسألة الإنفاق العام ارتبطت بالتحويلات السياسية في ليبيا وليس من أركان الدولة واستمراريتها.

4- استمرار الإنفاق الموازي مما يخرج عن مبدأ وحدة الميزانية نتج عن النمط المطرب لهذا الإنفاق دين عام مزدوجا في الشرق الليبي وفي الغرب، عدا عن أنه دين ترتب خلافا للأطر القانونية التي نضمها قانون الدين العام، وقانون المصارف رقم (1) لسنة 2005م.

ثانياً: التوصيات:

1- أن تتضمن مسودة الدستور القادم ضمانات حقيقية لتأخير الإنفاق العام وفق ضوابط تكفل المبادئ الحاكمة للإنفاق العلم.

2- هجر النماذج المستحدثة للإنفاق العام والرجوع إلى النموذج الأمثل المتمثل في قانون الميزانية يصدر عن ممثلي أو نواب الشعب الليبي وليس عن السلطة التنفيذية.

3- التقيد بالضوابط القانونية بالمواعيد (إعداد الميزانية واعتمادها) وفق ما ينص عليها قانون النظام المالي للدولة وعدم تطبيق الاستثناء الوارد في المادة 8 من القانون المذكور إلا بعد الأذن من السلطة التشريعية وفي حالات ضيقة، كذلك التقيد بالضوابط القانونية للدين العام.

قائمة المراجع:

- 1- بوبكر فرج شريعة، "واقع النظام المالي في الدولة الليبية وسبل تطويره"، أوراق دستورية مقدمة للهيئة التأسيسية لمشروع صياغة الدستور الليبي، مركز البحوث والاستشارات، الجزء الأول، بنغازي- ليبيا، 2014، ص109.
- 2- جمال محمد ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، ط1، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003م، ص104.
- 3- حسام عبدالعال شعبان، "أزمة الدين العام في مصر والآثار المترتبة عليها"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الثاني، الجزء الأول، جامعة عين شمس، القاهرة، 2017م، ص261.
- 4- حميد نورالدين، مقال بعنوان: الفرق بين القانون العضوي والقانون العادي، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://tagslearn.com>
- 5- حميدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998م، ص13.
- 6- شحادة الخطيب خالد، زهير شامية أحمد، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2012م، ص143.
- 7- طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2009م، ص37.
- 8- طعمية الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976م، ص3
- 9- غالب علي الداودي، المدخل إلى علم القانون، بدون طبعة، دار وائل للنشر، الأردن، 2004م، ص103.
- 10- محمد عبدالله الفلاح، نظم المالية العامة في القانون الليبي، دار الكتب الوطنية، بنغازي- ليبيا، 2000م، ص168.

11- منجد عبداللطيف الخشالي، المدخل الحديث في المالية العامة، ط1، دار المناهج، الأردن، 2005م، ص243.

12- عدلي ناشد سوزي، الوجيز في المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، دار الجامعة للنشر، الاسكندرية، 2000م، ص43.

القوانين والقرارات:-

1- التعديل الدستوري الرابع رقم4 لسنة 2012م بشأن التعديل الدستوري 1 لسنة 2012، منشور في الجريدة الرسمية، العدد11، السنة الثانية، 2012م، ص284.

2- الاتفاق السياسي الليبي، الموقع بتاريخ: 17/ديسمبر/2015م، منشور عبر الموقع الالكتروني: <https://unsmil.unmissions.org>

3- الدولة الليبية، قانون النظام المالي للدولة، الصادر بموجب المرسوم الملكي، منشور في الجريدة الرسمية، العدد44، 24/أكتوبر/ 1967م.

4- انظر إلى القانون رقم7 بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة لعام 2013م، الجريدة الرسمية، العدد7، بتاريخ: 28/5/2013م.

5- دولة ليبيا، قانون رقم 15 لسنة 1986م، بشأن الدين العام على الخزنة العامة، انظر للمادة الأولى، منشور عبر الموقع الالكتروني: <https://lawsociety.ly.org>.

6- دولة ليبيا، قانون رقم3 لسنة 2020م، بشأن اعتماد قانون الميزانية العامة للدولة لسنة 2020م، بتاريخ 10/3/2020م، منشور عبر الموقع الالكتروني: <https://parliament.ly.org>.

7- طعن دستوري رقم 17 لسنة 61 قضائية، منشور في الجريدة الرسمية، السنة الثالثة، العدد 7، بتاريخ 11/ يونيو/ 2014م.

8- قانون رقم 1 لسنة 2005م، بشأن المصارف، منشور بمدونة التشريعات، انظر للمادة 11، منشور عبر الموقع الالكتروني: <https://security-legislation.ly>.

- 9- قرار المجلس الرئاسي رقم (8) بشأن اعتماد الترتيبات المالية للعام المالي 2017م، بتاريخ 2017/5/9م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: <https://alwasat.ly.org>
- 10- قرار المجلس الرئاسي رقم 208، بشأن اعتماد الترتيبات المالية للعام المالي 2020، بتاريخ 2020/3/3م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: <https://audit.gov.ly.org>
- 11- مقترح مقدم من لجنة فبراير المشكلة بموجب قرار الصادر عن المؤتمر الوطني العام رقم 12 لسنة 2014م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: <https://www.scribd.com.org>
- 12- دولة ليبيا، قانون رقم 3 لسنة 2017م، بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة لسنة 2017م، بتاريخ 2017/7/26م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: <https://parliament.ly.org>.
- 13- دولة ليبيا، قانون رقم 3 لسنة 2019، بشأن اعتماد قانون الميزانية العامة للدولة لسنة 2019م، بتاريخ 2019/4/22م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: <https://parliament.ly.org>.
- 14- قرار المجلس الرئاسي رقم 575، بشأن اعتماد الترتيبات المالية للعام المالي 2018، بتاريخ: 2018/5/11م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: <https://aca.gov.ly.org>
- 15- قرار المجلس الرئاسي رقم 375، بشأن اعتماد الترتيبات المالية للعام المالي 2019، بتاريخ: 2019/3/26م، منشور عبر الموقع الإلكتروني: <https://almashhadlibya.com.org>.
- 16- الاعلان الدستوري الليبي الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 2012/6/10م، المواد 7-8-28، منشور عبر الموقع الإلكتروني: <https://security-legislation.ly.org>
- 17- قانون رقم 13 لسنة 2014م، بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة لعام 2014م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 3، السنة الرابعة، بتاريخ 2014/6/24م.