دولة ليبيا

بحث بعنوان :

(دور الميزانية العامة في رسم السياسة العامة للدولة، وفقا للتشريع المالي)

إعداد :

" د. مرعي محمد عبدالله الفلاح "

استاذ مساعد بقسم القانون العام، بكلية القانون، جامعة بنغازي

المقدمة

تعد السلطة التنفيذية هي المسئولة عن رسم السياسات العامة للدولة، والتي تشمل كافة المجالات السياسية، والاجتماعية، والثقافية، فتعمل الدولة على إعداد مشروعات لقوانين الميزانية العامة، والحساب الختامي، وخطط التنمية.

ولما كانت السياسة المالية من أهم الآليات التي تمتلكها السلطة التنفيذية لإدارة الاقتصاد الوطني بكل اقتدار، وتعمل الحكومة على تطوير عدة معايير للاقتصاد، وذلك من خلال نقل علم المالية العامة، من مجرد تأمين إيرادات عامة، لتغطية النفقات، إلى علم يبحث في مجموعة الوسائل المالية، التي تستخدمها الدولة، لتحقيق أهدافها الاقتصادية، وتستطيع السلطة التنفيذية من رسم سياسة مالية متوازنة، من خلال تطوير، واستغلال الإيرادات الطبيعية، كالنفط، والمناجم، وإيرادات الخدمات العامة، كالاستثمارات المحلية، والأجنبية.

لذلك فإن الأمر يتطلب رسم سياسة مالية محكمة، من خلال الميزانية العامة، بواسطة إدارة رشيدة، قادرة على إنجاز التوازن بين الإيرادات والنفقات، طبقا لما ورد بالميزانية العامة للدولة.

وعليه فإن **أهمية البحث** في هذا الموضوع، تكمن في الوقوف على الأسس، والأساليب، التي تحكم الميزانية العامة، وكيفية الإجراءات المتبعة، في إعدادها بالشكل المطلوب قانونا، وكذلك التعرف على مضمون تلك السياسات العامة للموازنة المالية.

أما مشكلة الدراسة: فتتمثل في جملة من الصعوبات التي تواجه الحكومات بشكل عام، وليبيا على وجه الخصوص، وهو عدم إيجاد سياسات تنفيذية واضحة المعالم، تتوافق مع ما تحققه الدول من إيرادات وما ينتج عنها من إنفاق، الأمر الذي يؤدي لعدم التطابق بين الإيراد والإنفاق .

و سوف نعتمد **منهجية البحث** كدراسة تحليلية مقارنة.

خطة البحث وفقا للآتي:

المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة، والأسس التي تحكم تحضيرها.

المطلب الأول: التعريف بالميزانية العامة وأنواعها.

المطلب الثاني: الأسس العامة التي تحكم تحضيرها .

المبحث الثاني: مضمون رسم السياسة العامة للميزانية، والعوامل المؤثرة فيها.

المطلب الأول: ماهية رسم السياسة العامة للميزانية العامة، والرقابة عليها .

المطلب الثاني: العوامل المؤثرة في رسم السياسة العامة للميزانية .

المبحث الأول:

مفهوم الميزانية العامة والأسس التي تحكم تحضيرها

سوف نتطرق من خلال دراستنا لهذا المبحث إلي معرفة ماهية الميزانية العامة، وفقا لما عرفها الفقه، وكذلك تبيان أنواعها، وذلك في مطلب أول، ودراسة الأسس التي تحكم تحضير الميزانية العامة في مطلب ثاني، وفقا للاتي :

المطلب الأول: التعريف بالميزانية العامة وأنوعها:

يمكن تعريف الميزانية العامة بأنها: (عملية توقع، وإجازة، لنفقات، وإيرادات الدولة، عن فترة زمنية مقبلة، عادة ما تكون سنة، تعبر عن أهدافها الاقتصادية، والمالية)[1] ، ويعرف **د. فاضل شكري** الميزانية بأنها: (بيان تعدادي تقديري مقارن للنفقات، وموارد هيئة عامة، عن مدة قادمة، عادة سنة)[2]، وعرفها البعض الآخر بأنها: (وثيقة تضم تقديرات للنفقات، والإيرادات، العامة للدولة، عن سنة مقبلة، تعدها الإدارة، وتقررها السلطة التشريعية)[3]، وعرفها د. محمد عبدالله الفلاح بأنها

1 - د. خالد الشاوي، نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي ،منشورات جامعة بنغازي، ط الاولي،1975، ص8
2 - د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية سنة 2006 ، ص269
3 - د. فاضل شكري، مذكرات ملقاة على طلبة الدراسات العليا بكلية القانون جامعة قاريونس،1984 م ، ص128

(بيان تقديري مفصّل، ومعتمد، لنفقات الدولة، وإيراداتها، عن فترة مالية مستقبلية، غالبا ما تكون سنة)[4] ،وعلى هذا النحو فإن الميزانية العامة تقوم على مجموعة من العناصر الأساسية **وهي** :

أولا: الميزانية العامة توقع ((prevision)) :

تعد الميزانية العامة بمثابة بيان صادر عن السلطة التنفيذية، تتوقع من خلاله حصيلة الإيرادات المالية، عن سنة مستقبلية، حيث تقوم السلطة بإجراءات عملية لهذا التوقع.

وعلى هذا النحو، فإن الميزانية هي: عبارة عن خطة مالية قصيرة الأجل، تقوم بها السلطة التنفيذية، بهدف التوقع، أو التقدير، لمختلف بنود الميزانية العامة للدولة، قبل عرضها على السلطة التشريعية لاعتمادها[5]، وأسندت عملية إعداد الميزانية المتوقعة للسلطة التنفيذية، لأنها أكثر قدرة من السلطة التشريعية على القيام بهذه المهمة، نظراً لما لدى السلطة التنفيذية من عناصر بشرية متخصصة، في كافة المجالات، وكذلك توفر المعدات اللازمة للقيام بهذه العملية.

ثانيا :الميزانية العامة تتم إجازتها من السلطة التشريعية ((vacation)) :

بعد إعداد الميزانية من قبل السلطة التنفيذية فإن الأمر يتطلب قيام السلطة التشريعية بالتصديق على بنود تلك الميزانية ، لذلك فإن من حق السلطة التشريعية دراسة، ومراجعة الميزانية، ولها الحق في إجراء استفسارات حول البنود، من قبل السلطة التنفيذية، ولها الحق أيضا في تعديل، أو إلغاء، أو إضافة، بعض بنود الميزانية، بحيث تطمئن السلطة التشريعية من صحة وسلامة الأسس، التي بنيت عليها الميزانية العامة للدولة.

وعلى هذا الأساس لا تعتبر الميزانية نهائية، إلا بعد اعتمادها من قبل السلطة التشريعية، إلي أن يصدر قانون بها يسمى (قانون ربط الميزانية العامة للدولة)، ثم تحال للسلطة التنفيذية للبدء في تنفيذها.

4 ـ د. محمد عبدالله الفلاح ، نظم المالية العامة في القانون الليبي ، مطابع الثورة بنغازي ، 2000م، ص273
5ـ د.مصطفي رشدي ، الاقتصاد العام للرفاهية ، دار المعرفة الجامعية ،بيروت ،1993 ، ص410.

ثالثا: الميزانية عمل تقديري لفترة زمنية عادة سنة :

الميزانية العامة تتضمن الإيرادات المتوقعة، والنفقات المقدرة عن سنة مالية مقبلة، أي بمثابة خطة للأداء المالي، بما تتضمنه من تقديرات لحجم النفقات، والإيرادات العامة، خلال فترة زمنية مقبلة، في الغالب الأعم سنة.

وتتوقف قيمة الميزانية على دقة التقديرات، والتي تعتمد على مجموعة من المعايير، التي تهدف من ورائها الدولة إلي رسم السياسة العامة لها، عن طريق التقديرات الواردة بالميزانية العامة.

أنواع الميزانية العامة :

تعتبر وظيفة الميزانية العامة توليفة، تضم عدة أغراض، وبالتالي ظهرت عدة أنماط للميزانية ، الأمر الذي يستوجب الإلمام بها؛ لفهم الأبعاد السياسية لها، ومعرفة رسم السياسة العامة عن طريق ذلك، وأنواعها هي :

1. الميزانية التقليدية ، 2. ميزانية البرامج ، 3. ميزانية التخطيط ، 4. الميزانية الصفرية ، 5. الميزانية التعاقدية .

أولا : الميزانية التقليدية :

وهي الميزانية التي يتم فيها تقسيم النفقات على أساس الوحدات الإدارية للدولة، ويتم توزيع النفقات داخل الوحدات إلي بنود، وهذا التوزيع يعتمد على تخصيص الاعتمادات على الأغراض المرصودة من أجلها في الميزانية، أي أن النفقات تخصص وفقاً للأغراض صرفها.

ثانيا : ميزانية البرامج :[6]

دفعت الحاجة إلي أن تطلع الميزانية بدور أكبر من مجرد ضبط الحسابات المالية، فطرحت طريقة أخرى لتصنيف النفقات، وهي تتضمن الوحدات الإدارية، والوظائف، والبنود، وبعدها ظهرت الحاجة إلى ربط الميزانية بأداء الحكومة، وبأوجه الإنفاق، فظهرت الميزانية كأداة لتنسيق إدارة الحكومة، وبذلك غطت المخرجات، وفي الوقت نفسه غطت المدخلات.

6- د. فهمي شكري ، الموازنة العامة للدولة ماضيها وحاضرها و مستقبلها في النظرية والتطبيق ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع ، بيروت ،1999، ص155 .

ثالثا : ميزانية التخطيط :

تدخل ميزانية التخطيط في موضوعات التخصيص، بين الوزرات، والجهات، والبرامج الحكومية، عن طريق الترشيد في عملياتها، من خلال تحديد الأهداف، والغايات التخطيطية، ثم تنمية برامج لتحقيق هذه الأهداف، ومن ثم وضع ميزانية المشروعات في هيئة برنامج .

رابعا : الميزانية الصفرية:

حيث عرفها بيتر فيرر (peter phyrr) بأنها : "النظام الذي يعيد النظر عند تقييم البرامج، وتحديد مستويات الأداء، في جميع البرامج، والمشروعات، سواء الجديدة، أو القائمة، وهو نظام يمثل تخطيطاً من أعلى إلى أسفل"، حيث تتضمن هذه الميزانية عدة خطوات، أولها: تحديد النفقات الجارية للوحدة الحكومية الهامة، ثم تحديد الأنشطة ذات الأسبقية، وذات الأولوية في الأهمية، ثانيا ثم يتم إعداد الميزانية وفقا لترتيب تفصيلي .[7]

خامسا : الميزانية التعاقدية:

برز هذا النوع تبعاً لتغير دور الدولة الحديثة من دولة حارسة، إلي دولة متدخلة، وباعتبارها نظاماً لعقد المشروعات بين الحكومة المركزية، ومكونات القطاعين: العام، والخاص، حيث يمثل نظام الميزانية التعاقدية محاولة لإعادة تشكيل الميزانية العامة، باعتبارها نظام لعقد عقود المشروعات العامة، بين الجهة المنفذة، والحكومة المركزية، وفي هذا النظام تقوم الحكومة بطرح مشروعاتها المستقبلية أمام الجميع؛ للتعاقد بأقل تكلفة، وفي الوقت المناسب، بشرط تحقيق أهدافها.

المطلب الثاني: الأسس العامة التي تحكم تحضير الميزانية:

أولا: القواعد العامة لإعداد الميزانية :

1ـ قاعدة وحدة الميزانية: ويقصد بقاعدة وحدة الميزانية أن يتم إدراج كافة النفقات العامة، والإيرادات العامة، المتوقعة خلال العام المقبل، في وثيقة واحدة، ولذلك يجب عدم تعدد الميزانيات العامة

7ـ د.خالد العدوان ، الأبعاد السياسية للموازنة العامة للدولة ، بحث منشور بمجلة دراسات العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، الجامعة الاردنية ، المجلد 41 ، العدد ، 2014م ، ص 788.

للدولة، فكل ذلك من أجل التعرف على المركز المالي للدولة، مقارنة بالإيرادات، والمصروفات، مع نهاية السنة المالية، وتسهل مهمة السلطة التشريعية في الرقابة المالية، وبالتالي يجب أن لا تصدر ميزانية مجزأة، ومنفصلة عن الميزانية العامة .

2ـ قاعدة عمومية الميزانية :

والمقصود بذلك أن تكون كافة التقديرات، سواء للنفقات، أو الإيرادات، في وثيقة الميزانية، دون إجراء أي مقاصة، بحيث لا يسمح بخصم نفقات أي مرفق من إيراداته، وعدم تخصيص أي مورد من الإيرادات لوجه معين، من أوجه الانفاق وأن تكون الميزانية شاملة لكافة مرافق الدولة، ووحداتها المحلية.

3ـ قاعدة سنوية الميزانية :[8]

والمفهوم من ذلك، أن يتم إعداد الميزانية بالتوقع، لفترة زمنية تقدر بسنة، وتناقش سنويا أمام السلطة التشريعية قبل اعتمادها، ومن ثم فرض رقابة دورية عليها، وعلى ذلك فإن مدة سنة تعتبر انسب الفترات للتنبؤ والتقدير، فإذا ما زادت هذه المدة يصعب التنبؤ والتقدير المالي.

ثانيا : إجراءات تحضير الميزانية :

إن الجهة المختصة بإعداد، وتحضير الميزانية، هي السلطة التنفيذية كما سبق القول، وجاء هذا الاختصاص للاعتبارات التالية :

_ أن الجهاز الإداري هو المسؤول عن سير المرافق العامة، ومن ثم فهو الأقدر على الوقوف على احتياجات تلك المرافق.

_ تحتاج العملية الفنية لإعداد الميزانية إلى خبرات فنية، ومالية، وإدارية، واقتصادية، وهذه الخبرات لا تتوفر إلا في الجهاز التنفيذي للدولة.

8ـ د. السيد عبد المولي ، المالية العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1975م، ص475 .

ثالثا : صلاحية الجهاز الإداري في تنفيذ ورسم سياسة الميزانية :[9]

ويقصد بذلك كيفية انفاق المبالغ المالية المدرجة في الميزانية، وذلك من خلال الجهاز الإداري التنفيذي، وذلك بمراعاة ما يلي :

ـ بالنسبة للإيرادات العامة:

تمثل الإيرادات المدرجة، أو الواردة بالميزانية، قيمة مالية تقريبية، بما يتوقع تحصيله خلال السنة المالية المقبلة، ويستمد الجهاز الإداري صلاحياته في تحصيل الإيرادات من خلال القوانين المنظمة للضرائب، والجمارك، والرسوم .....الخ ، وكذلك قوانين الميزانية السابقة، ويحكم الإيرادات قاعدة تخصيص الإيرادات العامة، وطبقا لهذه القاعدة يلتزم الجهاز الإداري بتخصيص كافة الإيرادات العامة، لكافة أوجه الإنفاق الواردة في الميزانية، دون تخصيص إيرادات معينة.

ـ أما بالنسبة للنفقات العامة:

عندما يتم اعتماد الميزانية من قبل السلطة التشريعية، ويصدر قانون بذلك يسمى " قانون ربط الميزانية"، يبين الحد الأقصى للمبالغ المسموح بإنفاقها، وكذلك يتم تحديد أوجه الإنفاق على القطاعات، والمرافق العامة، وفقا للميزانية المعدة تقديرا لذلك، وعلى هذا النحو لا يجوز للسلطة التنفيذية أي الجهاز الإداري تجاوز الحد الأقصى المسموح به في الميزانية، طبقا لإجراءات قانونية مالية، وبموافقة السلطة التشريعية في هذا الشأن، حيث تنص القوانين المتعاقبة المنظمة للمالية العامة، على أنه لا يجوز للمرافق العامة، وما في حكمها، القيام بإجراءات المناقلة بين تلك المكونات إلا طبقا لما يلي: [10]

9- د. محمد عبدالله الفلاح ، نظم المالية العامة في القانون الليبي ، مرجع سابق ، ص301

10- أنظر نص المادة 10 من قانون النظام المالي للدولة الليبية الصادر سنة 1967م.و كذلك لائحة الميزانية والحسابات والمخازن وتعديلاتهما .

1ـ ألا يترتب على النقل حدوث أي عجز مالي .

2ـ ألا تلجأ الجهة المنقول منها إلى الخزانة للمطالبة بتغطية العجز.

3ـ ألا يتم النقل إلا بعد التشاور مع الجهة النوعية المختصة .

4ـ يجب إعداد بيان بعمليات النقل، ويحال إلى السلطة التشريعية .

المبحث الثاني: مضمون رسم السياسة العامة للميزانية والعوامل المؤثرة فيها

سوف نتناول من خلال هذا المبحث دراسة مطلبين، المطلب الأول يكون للحديث عن ماهية رسم السياسة العامة للميزانية العامة والرقابة عليها، والمطلب الثاني لدراسة العوامل المؤثرة في رسم السياسة العامة للميزانية وذلك وفقا للآتي:

المطلب الأول: ماهية رسم السياسة العامة للميزانية العامة والرقابة عليها:

يعرف رسم السياسة العامة بأنه: برنامج عمل حكومي، يحتوي على مجموعة من القواعد، التي تلتزم الحكومة بتطبيقها في المجتمع، والتي من بينها الموازنة العامة، ومن التعريفات الأخرى للسياسة العامة، هي: مجموعة الاتجاهات الفكرية، التي تسعي الحكومة إلي تنفيذ الأهداف الخاصة بها، من خلال الاعتماد على مجموعة من الوسائل، والأدوات. ويمر رسم السياسة العامة بعدة مراحل وهي [11]

ـ **تحديد السياسة العامة:** وهي المرحلة الأولى من مراحل رسم السياسة العامة، ويتم فيها تحديد طبيعة السياسة العامة، التي ستطبق في مجتمع ما، من خلال الاعتماد على الربط بين الخطط السياسية المكتوبة، والموارد المتاحة لتنفيذها، والواقع العام في المجتمع .

ـ **صناعة السياسة العامة** : وهي استخدام الخطة السياسية المناسبة لتنفيذها، من خلال الاستفادة من الموارد المتاحة، عن طريق صياغة مجموعة من التوقعات، والاحتمالات، التي تساعد على بناء سياسة عامة بأسلوب صحيح .

ـ **تنفيذ السياسة العامة** : هو التطبيق الفعلي للسياسة العامة في المجتمع والتي تشمل تنفيذ كافة الاحتمالات المطابقة للفكر السياسي العام .

11- د. محمد قاسم القريوتي ، السياسة العامة رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل ، دار وائل للطباعة و النشر والتوزيع ، الاردن، الطبعة الثانية ، 2015م، ص 120.

ـ **متابعة وتقييم السياسة العامة:** هي المرحلة الأخيرة من مراحل رسم السياسة العامة، والتي تعتمد على التأكد من تنفيذ السياسة العامة، والبحث عن حلول لأي أخطاء قد تحدث أثناء عملية التنفيذ .

وتعد الميزانية العامة من أهم الوثائق، التي توضح السياسات العامة للدولة، والتي تم رسمها وفقا لأسس علمية وواقعية، فهي تبين ما الذي تنوي الحكومة أن تفعله، وكيف ستقوم بتمويل ذلك، من خلال (الضرائب، أو الاقتراض، أو الدومين .....إلخ) كما تنعكس أولويات البلاد في تفاصيل موازنتها العامة، ونظرا لأهمية الميزانية العامة، فإنه بات من الممكن قياس مدى أهمية السلطة التشريعية (البرلمان) من خلال الدور الذي يقوم به، في عملية إقرار واعتماد الميزانية العامة، ويعتبر مشروع الميزانية العامة أهم مشروع قانون يدرسه، وينظر فيه البرلمان ويقره، وذلك لكونه من المسائل المهمة، التي تؤثر في شتي مناحي الحياة العامة [12].

ونظرا لما تشهده المجتمعات من تطور في مختلف جوانب الحياة، خاصة على الصعيد المالي، أسهم بتغيرات في ظروف الحياة، إلى الحد الذي يقتضي تطوير وإعادة رسم السياسة للعامة للميزانيات، وإعادة هيكلة التشريعات القانونية، والمالية بصفة عامة، خاصة في البلدان التي شهدت ثورات، وتغيير في أنظمة الحكم، والدول التي تخوض الحروب، وأصبحت جزءا من تحالفات دولية، أثرت بشكل كبير على رسم سياستها المالية، مما يدعو حكوماتها إلى إعادة النظر في الفلسفة، والبرامج، والخطط، التي ترسم بها سياستها العامة، سواء في الميزانية العامة، أو غيرها.

ـــ الرقابة علي الميزانية العامة :

تعتبر الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة مرحلة مهمة من مراحل متابعة الميزانية العامة، والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد، وفق السياسة التي رسمتها السلطة التنفيذية، وأجازتها من طرفها السلطة التشريعية، وبناء على ذلك، فإن الهدف الأساسي من الرقابة على الميزانية هو ضمان تحقيقها لأقصي قدر من المنافع للمجتمع، في حدود السياسات العامة التي تم رسمتها، وتأخذ الرقابة على الميزانية العامة صور متعددة، منها رقابة سابقة وأخري لاحقة، والرقابة الإدارية، والرقابة التشريعية، والرقابة المستقلة.

12- د.خالد العدوان ، مرجع سابق ، ص760.،

أولاً : الرقابة السابقة :

وهي رقابة وقائية، أو مانعة ،وهي تتم قبل عملية الصرف، ولا يجوز الارتباط بأي التزام قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة، منها رقابة المراقب المالي، وديوان المحاسبة، عل التعاقدات.

ثانياً: الرقابة اللاحقة :

وهي رقابة تأتي بعد إتمام عملية الإنفاق، وتتم على الأوراق، والملفات، وتشمل الإيرادات، والنفقات، والحسابات المستندية، والحساب الختامي، وتكون عن طريق الرقابة الإدارية، وديوان المحاسبة، والرقابة التشريعية، والتي تتم من خلال فحص الحساب الختامي، و المساءلة والاستجواب، وطرح الثقة من قبل البرلمان، قبل إقرار الميزانية الجديدة.[13]

المطلب الثاني: العوامل المؤثرة في رسم السياسية العامة للميزانية

إن السياسة العامة للدولة تؤثر فيها مجموعة من العوامل، سواء أكانت سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، أو إدارية، وهذه العوامل تؤثر بالتشجيع في عمل السياسة المالية، وتكون واضحة من خلال الميزانية العامة، ومنها ما يؤثر عكس ذلك، لذا سوف نتناول ذلك من خلال العوامل الأتية:

ـ العوامل السياسية ، ـ العوامل الإدارية ، ـ العوامل الاقتصادية.

الفرع الأول : العوامل السياسية :

إن العلاقة بين النظام السياسي، والإيرادات العامة، علاقة وثيقة، وعميقة، حيث نجد أن كل نظام مالي ناتج عن قرار سياسي، وتأثير السياسة في النظام المالي، وإعداد الميزانية العامة، أمر قديم في كل الدول، سواء المتقدمة، أو المتخلفة، بالإضافة إلى ذلك فإن الاعتبارات السياسية هي المحدد لنطاق، وأهداف السياسة العامة المالية للدولة [14]،

13- د. موسي خيري، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، رسالة ماجستير جامعة زيان عاشور ،غ.م،2014،ص50.

14- د. السيد عطية عبدالواحد ، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003، ص15.

وقد كانت السياسة المالية، وحتى لسنوات قليلة هي الخادمة للسياسية، والمسؤولة عن إمدادها بالأموال لنفقاتها، وفقا لموازنة تعد من أجل هذا الغرض، ولكنها ارتفعت في الوقت الحاضر، وذلك تحت تأثير المفاهيم السائدة، وضغط التطور الاقتصادي، وأصبحت السياسة المالية ورسمها في ميزانية عامة في الوقت الحاضر، هي المعاون للسياسة، بالإضافة إلى الوظائف الاجتماعية، والاقتصادية التي استندت إليها.

إن التأثير المتبادل بين السياسة المالية، والعوامل السياسية، يظهر بوضوح في الوقت الحاضر، لأن الاقتطاع العام من الدخل القومي له أهمية كبيرة، في بيان هذا التأثير، ولأن تحديد قيمة هذا الاقتطاع تكون واضحة من خلال بيناتها في الميزانية العامة، وتحديد توزيعه، وقرارات استعماله، تثير مشكلات سياسية، لتأثيرها المباشر على أفراد الشعب، كما أن علاقة القوى السياسية فيما بينها داخل الدولة يؤثر بقدر كبير في رسم السياسة العامة للميزانية في الدولة، كما حصل في ليبيا، فإن اختلاف القوى السياسية داخل البرلمان الليبي أدى إلي تأخير، وتعطيل، إقرار الميزانية العامة، منذ عام 2015م، وحتى آخر ميزانية لعام 2021م، والتي لم يعتمدها مجلس النواب إلي يومناً هذا،

كما أن المشكلة الواضحة للعيان، والتي تبين تأثير السياسة العامة للميزانية.

إن حجم الميزانيات السنوية في ليبيا منذ عام 2012م تسير بشكل تصاعدي، من عام لآخر، حيث كانت في عام 2021 م كمقترح عرض على مجلس النواب، وتم رفضة بقيمة (100,000مليار دينار ليبي)، وقد تم الصرف منها بدون اعتماد من البرلمان، بنظام 12/1، ويسير معها الفقر، والبطالة، ونقص الخدمات، بالوتيرة التصاعدية ذاتها، والسبب في ذلك يعود إلى الصراعات السياسية، واختلاف التيارات السياسية الكبيرة في البلاد، والتي ولدت الفساد التراكمي، حتى أصبح منظومة متكاملة [15].

15- بمقارنة الميزانيات التي كانت ترصد في ليبيا خلال فترات متقاربة وذلك للأعوام (2003، 2006،2014) نجد بأن للعوامل، والأحداث السياسية، والعسكرية، التي مرت بها البلاد لها أثر في رسم السياسة العامة للميزانية، حيث أدت إلي زيادة كبيرة في الميزانية العامة، حيث كانت الميزانية في عام 2003م 8 مليار د.ل، لتغطية الميزانية التسييرية والدفاع والتحول، وفي عام 2006م 22 مليار د.ل، لتغطية الميزانية التسييرية والدفاع والدعم والتحول (حيث اشتملت هذه الميزانية على قيمة مشروع الإسكان العام، والذي خصص له قيمة 15مليار)، وفي عام 2014 قفزت الميزانية إلي 52 مليار د.ل، لتغطية كافة الأبواب، وكانت الحصة الأكبر للإنفاق في ظل بداية الانقسام السياسي، والحرب على الإرهاب وعلى العمليات العسكرية، و الجانب السياسي، أنظر القانون رقم (16) لسنة 2003م بشان اعتماد الميزانية، مدونة التشريعات، السنة الثالثة العدد 3، بتاريخ 2003/8/2م ص118، والقانون رقم(1) لسنة 2006م بشأن اعتماد الميزانية ، مدونة التشريعات السنة السادسة العدد 1، بتاريخ 2006/2/9م ص1،

ولما كان لتأثير السياسة العامة للموازنة من خلال ما تفرضه الحكومة من ايرادات، وزيادة في بعضها، عندما تكون هناك ثورة في البلد، أو حدوث أزمة، بسبب الدخول في حرب داخلية، أو خارجية، وذلك لمواجهة النفقات الطارئة،

وإن للأحداث السياسية الهامة انعكاسات على رسم السياسة العامة للميزانية في الدولة، فهي تؤثر على الإيرادات والنفقات، لأن القيمة المخصصة بالميزانية العامة والتي تستقطع من الدخل القومي يتم رسمها بناء على المناخ السياسي، والاقتصادي، وبالتحديد الأحداث السياسية، هي التي تؤدي إلى تغيرات في قيمة، ومحل النفقات العامة، حيث إنه هناك نوعان من الأحداث السياسية التي لها تأثير على رسم السياسة المالية للميزانية العامة وهما:

1ـ **الأحداث العسكرية:** يعتبر للأحداث العسكرية آثار واضحة على رسم السياسة العامة للدولة، وتحديد مسارها في الميزانية العامة، حيث أن زيادة قيمة الإيرادات، أو فرض إيرادات جديدة، وزيادة النفقات العامة، تظهر بظهور الحملات العسكرية، فالحرب تحتاج إلى تكاليف تزيد من أعباء الدولة، وتخصيص أغلب ميزانية الدولة لهذا الغرض، كما حصل في ليبيا خلال السنوات العشر الأخيرة، كما تؤدي إلى هجرة رؤوس الأموال، وهجرة العقول، والتي تؤثر في رسم السياسة العامة للدولة، كما أن الحروب تترك آثار مالية، مثل: نفقات إعادة الإعمار، ومعالجة الآثار الاجتماعية التي تلحق بالمجتمع بعد الحرب، وما تخلفه من أرامل، وأيتام، وأضرار نفسية، مما تضطر بعض الدول إلى اللجوء للقروض، لمعالجة هذه النفقات الاستثنائية، كما أن للعمليات العسكرية آثارا على الاستثمار، والسياحة في الدول التي يوجد بها صراعات مسلحة، وهذا يؤثر في الموارد العامة للدولة، أي إن رسم السياسة العامة للميزانية تؤثر فيه الصراعات المسلحة، من حيث الإيرادات والنفقات [16].

2ـ **أثر الاضطرابات الاجتماعية على رسم السياسة العامة للميزانية:** حيث إن الاضطرابات الاجتماعية التي تحدث نتيجة الأحداث السياسية، والثورات الداخلية، تؤدي إلى عدم توافر الحاجات الأساسية للفرد والمجتمع، وتعد سبباً كافياً للأمراض النفسية والبدنية، وبالتالي كل ذلك يؤثر وبشدة على رسم السياسة العامة للميزانية؛ لأن هذه الاضطرابات

والقانون رقم (5) لسنة 2014م بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة ضمن الجريدة الرسمية ، السنة4 العدد1 ،بتاريخ 2015/1/19م ،ص104.

16ـ د. محمد رعد الدراجي ، دور السلطة التنفيذية في رسم السياسة المالية للدولة ، المكتب الجامعي الحديث ،الاسكندرية ،2021، ص59.

تؤدي إلى زيادة في النفقات العامة، والمطالبة بدعم هذه الفئات، التي تعرضت للاضطرابات الاجتماعية، وبالتالي تغير منحنى الميزانية العامة، من ميزانية تنمية، وتطوير، إلى ميزانية علاج، ودعم فئات اجتماعية ونفقات استثنائية.

الفرع الثاني : العوامل الإدارية :

تعد العوامل الإدارية من العوامل الهامة، التي تؤثر في رسم السياسة العامة للميزانية العامة، فهي تؤثر، وتتأثر بالسياسة المالية بصفة عامة، وهناك عدة جوانب للسياسة المالية تتأثر بالجهاز الإداري، ومنها أغلب الإيرادات العامة، لذلك فإن النظام الضريبي يجب أن يتكيف مع الهياكل الموجودة، سواء أكانت هياكل اقتصادية، أو إدارية، أو اجتماعية، كما أن نمط الإدارة فيما إذا كان يدويا، أو إلكترونياً، يؤثر بشكل كبير على رسم السياسة العامة للميزانية العامة للدولة، وذلك من كافة جوانبها [17]، ولذلك يجب على علم الإدارة العامة ألا يستبعد مشكلات الحكومة، والإدارة المالية، وأن يسعى إلى أحدث الطرق التي تزيد من فاعلية النظام الإداري، واستغلال التكنولوجيا الحديثة، باعتبار أن السلطة التنفيذية هي الجهة الإدارية التي تتولى مهام إعداد مقترح الميزانية، فميزانية الدولة من الناحية الإدارية، والتنظيمية، بمثابة رسم سياسة عامة للدولة، يتم بموجبها توزيع المسؤوليات المتعلقة بالقرارات، التي تتطلبها تنفيذ الميزانية على مختلف الأجهزة الإدارية، والتنفيذية، بما يكفل سلامة التنفيذ، وتخضع السلطة الإدارية، والتنفيذية في ذلك للسلطة التشريعية، وذلك يتحقق بالتزام السلطة التنفيذية بالحدود، التي وضعها المشرع في مجال تحصيل الإيرادات، كفرض الضرائب، والرسوم، والقروض، والتزامات، بتوجيه الإيرادات نحو أوجه إنفاق محددة، وأداة ذلك كله قانون الميزانية العامة، الذي يصدر عن السلطة التشريعية، فالميزانية بطبيعتها عمل من أعمال الإدارة .

الفرع الثالث : العوامل الاقتصادية :

إن العوامل الاقتصادية تؤثر في رسم السياسة المالية للدولة، وذلك من نظام اقتصادي لآخر، فهي تختلف من النظام الرأسمالي، إلى النظام الاشتراكي، إلى النظام المختلط، والأنظمة المعاصرة، لذلك يجب أن تنسجم السياسة المالية، ورسمها في الميزانية، وفي طبيعتها، وتكوينها، وطريقة عملها، وأهدافها، مع النظام الاقتصادي، الذي تعمل من خلاله، فإذا كانت طبيعة الاقتصاد رأسمالي فإنها تعطي الضرائب المجال الأكبر في الإيرادات المعتمدة في الميزانية

17- د.محمد رعد الدراجي ، المرجع السابق ، ص63.

العامة، أما في الاقتصاد الاشتراكي فإن دور الضرائب يكون ضعيفاً في الاعتماد عليه، كما أن رسم السياسة المالية مثلها مثل السياسات الأخرى، فهي انعكاس للنظم السائدة، ومستوي التنمية الاقتصادية للدولة، كما أن الفوارق بين مختلف الدول المتقدمة، والنامية منها، تنعكس هي الأخرى على رسم السياسة المالية بالميزانية العامة للدول [18]، وبالتالي تختلف طبيعة السياسة المالية بين الدول، تبعا للعوامل الاقتصادية في هذه الدول، ولقد ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية دول متقدمة، تمتاز بالتقدم، والتطور الاقتصادي، والرفاه الاجتماعي، وارتفاع مستوي المعيشة، ودول متخلفة، أو ما يطلق عليها بدول العالم الثالث، أو الدول النامية، حيث يعتبر التخلف من أهم سماتها، وبالتالي تؤثر في رسم السياسة العامة لميزانية هذه الدول ما يلي:

1. تدني متوسط دخل الفرد، ومن ثم تدني في الدخل الوطني، وعدم مساهمة القطاع الصناعي، إلا بنسبة ضئيلة جداً من الناتج الوطني، وعدم وجود نظام اقتصادي واضح المعالم.

2. اعتماد هذه الدول على المساعدات المالية والفنية الخارجية، مما يودي إلى التبعية للخارج.

3. من سماتها بأن اقتصادها ضعيف، ويتصف بعدم مرونة جهازها الإنتاجي، وعدم قدرته على تشغيل مواردها الإنتاجية العاطلة، أو المتوقفة.

4. تعاني اقتصاديات الدول النامية من معدلات كبيرة في عجز موازنتها العامة، ويعود هذا العجز إلى ضعف الموارد المالية الضريبية، نتيجة سيطرة حالة الركود، وكثرة الإعفاءات، والتهرب الضريبي من جهة، وإلى نمو الإنفاق العسكري، والانقسام السياسي، وعدم ترشيد الإنفاق العام من جهة أخرى، إلى جانب ضعف الإيرادات، وزيادة أعباء الديون مما حتم التمويل بالعجز.

إن جوهر عملية التنمية تعتمد أساسا على تراكم رأس المال المنتج في الاقتصاد، والذي يحتل المكانة الأولى في أهداف السياسة المالية منه، فإن السياسة المالية تركز جل اهتماماتها في تمويل الموازنة العامة، فضلا عن تمويل التنمية الاقتصادية، وهذا لا يعني إهمال هدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي، حيث إن جزءا من نجاح معركة بناء المجتمع اقتصاديا، إنما يعود بالدرجة الأولى إلى مدى مساهمتها بإيجابية في رسم السياسة العامة للميزانية العامة للدولة.

18- د.طارق الحاج ، المالية العامة ، دار الصفاء للنشر والتوزيع ، عمان ،2009م، ص35

الخاتمة

لقد سعيت خلال هذه الدراسة تبيان دور الميزانية العامة في رسم السياسة العامة للدولة، وذلك من خلال تعميق فهم كافة الأبعاد، التي تؤثر في رسم السياسة العامة، ودور الميزانية العامة في ذلك، وبالتوازي مع التسليم بالأهمية الفنية، والمالية، في رسم تلك السياسة، ولقد قمت بدارسة هذا الموضوع من خلال مبحثين تطرقت في الأول إلى مفهوم الميزانية العامة، والأسس التي تحكم تحضيرها، وفي المبحث الثاني إلى مضمون رسم السياسة العامة للميزانية، والعوامل المؤثرة فيها، وقد توصلت إلى مجموعة من النتائج، والتوصيات وهي على النحو التالي :

ـ النتائج :

1ـ إن الميزانية العامة تعتبر مرآة تعكس ميزان القوى السياسي بين الجهازين التشريعي والتنفيذي .

2ـ إن للميزانية العامة دور أساسي، ومهم في رسم السياسة العامة للدولة، من خلال معرفة حجم النفقات، والإيرادات العامة، والتي تبين اتجاه سياسة الدولة خلال السنة المالية.

3ـ إن الميزانية العامة للدولة كاشفة لأبعاد أداء النظام السياسي للدولة .

4ـ وجدت من خلال الدراسة بأن هناك علاقة ارتباط إيجابية بين الميزانية العامة والتنمية .

5ـتبين بأن هناك مجموعة من العوامل تؤثر في دور الميزانية العامة في رسم السياسة العامة للدولة.

ـــ التوصيات :

1ـ العمل على وجود بيئة تشريعية وقانونية، مستقرة ومتطورة، تتلاءم مع التطورات الحديثة في تنظيم الميزانيات العامة .

2ـ نهيب بالمشرع الليبي القيام بدوره المحوري، من فحص مقترح الميزانية، ووضع التعديلات عليها، ومن ثم اعتمادها، وليس التأجيل، حتى لا تكون ذريعة للصرف بناء على 12/1 .

3ـ على السلطة التشريعية تفعيل اختصاصها المتعلق في الرقابة على الميزانية العامة، عن طريق الاستجواب، وطرح الثقة .

4ـ إن الدور الذي تلعبه الميزانية العامة في رسم السياسة العامة يجب أن يبتعد عن رصد الأموال للحروب، والأحداث العسكرية، والصرعات السياسية، وإنما يجب أن يكون دور الميزانية في التنمية، والإعمار، بالنسبة للدول التي تعرضت للأزمات خلال السنوات الماضية .

قائمة المراجع

1ـ د. السيد عبد المولي ، المالية العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الاولي ، 1975م .
2ـ د. السيد عطية عبدالواحد ، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003م.

4ـ د. خالد العدوان ، الأبعاد السياسية للموازنة العامة للدولة ، بحث منشور بمجلة دراسات العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، الجامعة الاردنية ، المجلد 41 ، العدد ، 2014م.

5ـ د. خالد الشاوي ، نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي ، منشورات جامعة بنغازي ، الطبعة الاولي ، 1975م.
6ـ د. طارق الحاج ، المالية العامة ، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى ، 2009م

7ـ د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2006 م.

8ـ د. فاضل شكري ، مذكرات ملقاة على الدراسات العليا بكلية القانون جامعة قاريونس ، 1984 م.
9ـ د. فهمي شكري ، الموازنة العامة للدولة ماضيها وحاضرها و مستقبلها في النظرية والتطبيق ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع ، بيروت ،1999م.

10ـ د. مصطفي رشدي ، الاقتصاد العام للرفاهية ، دار المعرفة الجامعية ، بيروت ، 1993 م.

11ـ د. محمد رعد الدراجي ، دور السلطة التنفيذية في رسم السياسة المالية للدولة ، المكتب الجامعي الحديث ،الاسكندرية ،2021 م.

12ـ د. محمد قاسم القريوتي ، السياسة العامة رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل ، دار وائل للطباعة و النشر والتوزيع ، الأردن، الطبعة الثانية ، 2015م .

13ـ د. محمد عبدالله الفلاح ، نظم المالية العامة في القانون الليبي ، مطابع الثورة بنغازي ، 2000م.
14ـ د. موسي خيري ، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي ، رسالة ماجستير جامعة زيان عاشور ،غ. م ،2014م.

ـ قانون النظام المالي للدولة الليبية الصادر سنة 1967م ، و لائحة الميزانية والحسابات والمخازن وتعديلاتهما .

ـ القانون رقم (16) لسنة 2003م بشأن اعتماد الميزانية مدونة التشريعات السنة الثالثة العدد 3، بتاريخ 2003/8/2م .

ـ القانون رقم (1) لسنة 2006م بشأن اعتماد الميزانية ، مدونة التشريعات السنة السادسة العدد 1، بتاريخ 2006/2/9م .

ـ القانون رقم (5) لسنة 2014م بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة من الجريدة الرسمية ، السنة4 العدد1 ،بتاريخ 2015/1/19م .