



حالة الطوارئ الاقتصادية طبقاً للقانون الليبي

The Economic State of Emergency under Libyan law.

خلود خالد الصادق بيوض

أستاذ مساعد بقسم القانون العام - كلية القانون
جامعة طرابلس

المخلص

يتناول البحث بالدراسة أحكام حالة الطوارئ في القانون الليبي وتم إبراز فكرة الظروف الاستثنائية التي يتم فيها مجاوزة المبادئ الدستورية العادية بتدابير للسلطة التنفيذية تمكنها من مواجهة الحالة الاستثنائية التي نظمها القانون الليبي بشكل مسبق، بمقتضى المرسوم الملكي الصادر عام 1955 والذي لا يزال نافذاً، ومرسوم الأحكام العرفية الذي ألغي وحل محله قانون التعبئة العامة لسنة 1991، وتم الوقوف على التحديد القانوني لمصطلح الضرورة والأحكام العرفية، كما تم تناول أسباب حالة الطوارئ وشروطها الشكلية والموضوعية، والتي تتركز في الاضطرابات الداخلية الأمنية، والحرب، واتضح في هذا السياق أن التشريعات الطوارئ وكذلك العادية لم تنظم أسباب الطوارئ الاقتصادية، وإنما اكتفت بالنص على التدابير ذات الطبيعة الاقتصادية لمواجهة الطوارئ، وتم تناول أوجه تلك التدابير وتنحصر في الاستيلاء على المواد التموينية وغيرها من المواد، (مرسوم الطوارئ لعام 1955) وتسخير كافة الموارد البشرية والمادية لخدمة المجهود الحربي وفقاً لقانون التعبئة (م4) وكذلك تحديد أساليب وأنماط الإنتاج، واستخدام المواد الأولية والوقود والتموين وتخزينها وكميات استهلاكها، والإشراف على المنشآت الخدمية والإنتاجية وفقاً لقانون التعبئة، وهو أول تشريع يعنى بتنظيم التدابير الاقتصادية بشكل أكثر وعي بأهمية تلك الاعتبارات في الطوارئ، وتم تناول التدابير الاقتصادية أيضاً وفقاً لقانوني النظام المالي للدولة، وقانون المصارف رقم 1 لسنة 2005، وأيضاً فرض الضرائب الاستثنائية وتطبيقات فرضها في ليبيا ممثلة في ضريبة الجهاد، ورسم النقد الأجنبي وآثارهما على الاقتصاد الليبي من الوجهتين الإيجابية والسلبية، وانتهى البحث لتقديم مجموعة من النتائج والتوصيات.

Abstract:

This research examines the provisions of the state of emergency in Libyan law, highlighting the concept of exceptional circumstances in which ordinary constitutional principles are superseded by measures taken by the executive authority to address the exceptional situation. These measures were previously regulated by Libyan law, specifically by virtue of the Royal Decree of 1955, which remains in effect, and the Martial Law Decree, which was repealed and replaced by the General Mobilization Law of 1991. The legal definition of the terms "necessity" and



"martial law" was examined, along with the causes of a state of emergency and its formal and substantive conditions, which are centered on internal security disturbances and war. In this context, it became clear that neither emergency nor ordinary legislation addressed the causes of economic emergencies, but rather limited itself to stipulating measures of an economic nature to address emergencies. The aspects of these measures were discussed, which are limited to the seizure of food supplies and other materials (Emergency Decree of 1955), the mobilization of all human and material resources to serve the war effort according to the Mobilization Law (Article 4), the determination of methods and patterns of production, the use of raw materials, fuel, and supplies, their storage and consumption quantities, and the supervision of service facilities. Productivity according to the Mobilization Law, which is the first legislation concerned with regulating economic measures in a more conscious manner regarding the importance of these considerations in emergencies. Economic measures were also addressed according to the State Financial System Law and Banking Law No. 1 of 2005, as well as the imposition of exceptional taxes and their applications in Libya, represented by the Jihad Tax and the Foreign Exchange Fee, and their effects on the Libyan economy from both positive and negative perspectives. The research concluded by presenting a set of results and recommendations.

استلام الورقة: 2026-02-16 - قبول الورقة: 2026-02-24 - نشر الورقة: 2026-03-02

الكلمات المفتاحية: حالة الطوارئ، الظروف الاستثنائية، حالة الضرورة، التدابير الاقتصادية، الضرائب الاستثنائية.

المقدمة

تعد حالة الطوارئ الاقتصادية الأدق في منظومة قانون الطوارئ، إذ تمثل نقطة التوازن الحرجة بين ضرورة الحفاظ على كيان الدولة واستقرارها المالي، وبين الالتزام بحدود المشروعية وسيادة القانون، فالأزمات الاقتصادية الخانقة سواء الناجمة عن الاضطرابات السياسية أو تراجع عوائد الموارد السيادية أو الكوارث الطبيعية تفرض على السلطة التنفيذية اتخاذ تدابير استثنائية وسريعة قد تتجاوز في الظروف العادية القواعد الدستورية والقانونية المستقرة وهي ما يدعى في الفقه القانوني بنظرية الظروف الاستثنائية⁽ⁱ⁾ (الحسيني، 2023_ص 23)

ومن شروط الظروف الاستثنائية قيام حالة استثنائية وطارئة، يكون تطبيق القانون العادي فيها غير مستقيم مع قصد المشرع بحكم ما ينطوي عليه ذلك من تهديد خطير للأمن وتعطيل سير المرافق الأساسية⁽ⁱⁱ⁾ (أبو العلا، 2025-ص 149).

وأغلب التشريعات نظمت حالة الطوارئ بموجب تشريعات⁽ⁱⁱⁱ⁾، (اللهبي، 2023_ص 54-55) وبعضها منح السلطة التشريعية سلطة تنظيم الطوارئ بتشريعات معاصرة لحالة الطوارئ، إذا قصرت التشريعات السارية عن معالجة ما يستجد من

ظروف قائمة^(iv)، (الليبي، 2023-50، 51) ينص فيها القانون على حالات محددة وإجراءات معينة، على خلاف تشريعات أخرى نجدها توسعت في مبررات إعلان حالة الطوارئ^(v)، (الليبي، 2023-50، 51).

في ليبيا يكتسب هذا الموضوع أهمية بالغة، إذ أنه تجاوز البعد النظري للتطبيق، إذ لجأت الحكومة إثر التحولات السياسية والأمنية، وما ترتب عنها من انقسام المؤسسات المالية، والتي انعكست على البنية الاقتصادية مجموعة من القرارات المتعاقبة لمواجهة حالة الضرورة^(vi) (أبو العلا، 2025، ص 151).

فالاقتصاد الليبي ريعي يقوم على إنتاج النفط وتصديره فقط، وقد تأثر بتدهور الأوضاع الأمنية، والانقسام السياسي والمالي^(vii) (الأمر التنفيذي لجوزيف بايدن 13566) وانخفاض أسعار النفط وارتفاع معدلات التضخم، وهي كلها - مبررات استدعت تدخل السلطات المختصة، لمواجهة الأحوال الطارئة وفقاً للمتاح من التنظيم القانوني.

يطرح البحث إشكالية رئيسية تتمثل في مدى تقيد السلطات بقوانين الطوارئ الليبي، الذي يمثل الإطار القانوني لمواجهة حالة الطوارئ ومدى نجاح السلطة التنفيذية بتحقيق أهداف قوانين الطوارئ، وكيفية مواجهة الحالات التي تقصر فيها الأسباب المحددة حصراً في القانون عن مواجهة حالة الطوارئ سيما وأن التشريعات الليبية ذات العلاقة قديمة نسبياً، وأن الإطار القانوني لمواجهة الطوارئ ذو طبيعة دستورية، و أي خروج عنه هو مساس بالمشروعية.

ولمعالجة هذه الإشكالية سيتم تقسيم البحث إلى اثنتين، يتناول المبحث الأول منهما الأحكام العامة لحالة الطوارئ في القانون الليبي متضمناً المعالجة الدستورية لحالة الطوارئ في ليبيا (مطلب أول) وأسباب حالة الطوارئ وشروطها (مطلب ثان).

في حين يتناول المبحث الثاني تدابير الطوارئ الاقتصادية في مطلبين يتعلق الأول بأوجه التدابير الاقتصادية في التشريعات الليبية، في حين تم إفراد الثاني للضرائب الاستثنائية، باعتبارها تدبير اقتصادي لا ينص عليه في قوانين الطوارئ. وبذلك فإن نطاق الموضوع ينحصر في حالة الطوارئ الاقتصادية في قوانين الطوارئ الليبية، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة بالنظام المالي والضرائب وكيف عالجها المشرع الليبي. وفقاً لما تقدم سيتم استخدام المنهج الوصفي والمنهج التحليلي للدراسة بشكل أساسي.

المبحث الأول: الأحكام العامة لحالة الطوارئ في القانون الليبي.

اتفق الفقه أن الحالة الاستثنائية هي مبرر حالة الطوارئ، و برغم تعدد تعريفات الفقهاء لحالة الطوارئ إلا أنها تلخص في "الحالة التي يمكن من خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتبارية لمواجهة ظروف استثنائية^(viii) (شواني، 2019-ص 14).

ولا ينال من خصائص حالة الطوارئ أن يكون نظام الطوارئ معد مسبقاً أو ينقل السلطات لجهات عسكرية^(ix) (شواني، 2019-ص 14).

وقد نظم القانون الليبي حالة الطوارئ بشكل مسبق بمقتضى عدة قوانين سيأتي تفصيلها في حينه.

وما يجب تناوله في البداية التحديد القانوني للمصطلحات الواردة في التشريعات الليبية، وكيف تتزامن لتنظيم الظروف

الاستثنائية، ومجال تطبيق كل منها، وذلك في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: المعالجة الدستورية لحالة الطوارئ في ليبيا.

استخدم المشرع الليبي في التشريعات المنظمة لحالة الطوارئ معنى الطوارئ والأحكام العرفية، والتعبئة العامة، وقوام هذه التشريعات وجود ظروف استثنائية لا يمكن مواجهتها بالقوانين العادية، تتسع فيها سلطات الجهات التنفيذية تماشيًا مع حالة الضرورة.

وسيتم التعرض لمفهوم كل منها، ومجال تطبيقه في القانون الليبي.

الفرع الأول: التحديد القانوني لحالة الطوارئ.

حالة الطوارئ كما ذهب لذلك الفقهاء^(x) (الحسيني، 2023-ص26، 25) بأنها "حالة تنظم شروطها وأوضاعها الدساتير أو القوانين أو اللوائح معاً ويصار إليها مؤقتاً وفي الظروف الاستثنائية التي تلم بالدولة وتعجز التشريعات عن مواجهتها وهذه الحالة تفوض خلالها الهيئة التنفيذية باختصاصات استثنائية عاجلة ولكنها ليست طليقة من كل قيد بل تخضع فيما تمارسه من اختصاصات لمراجعة البرلمان والقضاء بحسب ماورد من قيود في الدساتير والتشريعات في الدولة وينتهي العمل بها حال انتهاء الظروف التي استدعت إعلانها".

موجب إعلان حالة الطوارئ هو تعرض الدولة لظروف استثنائية محددة، وبذلك فهي تنظيم استثنائي يهدف للحفاظ على النظام العام، ويخضع نظام حالة الطوارئ للرقابة^(xi) (الحسيني، 2023-ص27).

نظم المرسوم بقانون الصادر عام 1955 حالة الطوارئ^(xii) (الجريدة الرسمية لسنة 1956) دون أن يحدد مفهومها، إذ عرض في مادته الأولى أسباب إعلان حالة الطوارئ، والتي تتركز في وجود ظروف غير اعتيادية تهدد الأمن العام، والسياسة العامة. وهذه الأسباب تتماشى مع تعريف أحد الفقهاء^(xiii) (أبو العلا، 2023-ص141) لحالة الطوارئ بأنها "وضع ينشأ فيه خطر عام مهدد للأمن أو النظام العام أو الصحة العامة ويتطلب اتخاذ إجراءات استثنائية للتعامل معه وتمنح حالة الطوارئ للسلطات المختصة صلاحيات واسعة لاتخاذ هذه الإجراءات بما في ذلك إمكانية فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية".

حالة الطوارئ تستند لنظرية الظروف الاستثنائية التي تبرر الخروج على الشرعية الدستورية لدعم السلطة التنفيذية باختصاصات تستطيع بها مواجهة الظروف الطارئة التي تهدد الدولة.

والتطبيقات التشريعية لنظرية الظروف الاستثنائية تتمثل في قوانين استثنائية مثل قانون الطوارئ^(xiv) (أبو العلا، 2025-ص142) والتعبئة العامة أو نصوص دستورية كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية^(xv) (الحسيني، 2023-ص59).

الفصل الأول: الفرق بين حالة الضرورة وحالة الطوارئ.

نظم المشرع الليبي لوائح الضرورة في الدستور الملغي العام 1951، إذ نصت المادة 64 من الدستور على أنه "إذا طرأت أحوال استثنائية تتطلب تدابير مستعجلة فللملك الحق أن يصدر بشأنها مراسيم يكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة لأحكام الدستور وتعرض هذه المراسيم على مجلس الأمة في أول اجتماع له فإذا لم يعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون". (مشروع الدستور لسنة 2017)^(xvi)



لوائح الضرورة هي تطبيق تشريعي لنظرية الظروف الاستثنائية ولكنها تختلف عن حالة الطوارئ من حيث: (xvii) (العادي، 2025-ص15 وما بعدها).

1- المشرع الدستوري يتولى تنظيم لوائح الضرورة بشكل حصري، أما حالة الطوارئ تنظم بمقتضى تشريعات عادية تفصل

أحكامها وفقاً لقيود دستورية، يتم إقرارها مسبقاً، كما في المرسوم بقانون بشأن حالة الطوارئ.

2- الأسباب الداعية لتطبيق لوائح الضرورة وجود ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير في حالة غيبة مجلس

النواب، أما أسباب حالة الطوارئ محددة على سبيل الحصر في التشريعات التي تنظمها، تركز إجمالاً في تعرض الأمن أو

النظام العام للخطر سواء في حالة الحرب أو الاضطرابات الداخلية، أو الكوارث الصحية. (م1 من المرسوم بقانون بشأن

الطوارئ)، ويتم إعلان حالة الطوارئ سواء كان مجلس النواب منعقد أم في غيبته.

3- من ناحية التدابير التي يمكن للسلطة التنفيذية ممارستها إذ تتحدد اختصاصات السلطة التنفيذية تطبيقاً للوائح الضرورة

غير محددة مسبقاً لمواجهة الظروف الاستثنائية، أما في حالة الطوارئ تتمثل في اختصاصات محددة بحكم القانون بشكل

مسبق على النحو الذي سيأتي في حينه عند التعرض لتدابير الطوارئ.

ولذلك فإن لوائح الضرورة وقانون الطوارئ كليهما يطبق في الظروف الاستثنائية، والفارق الجوهرى أن لوائح الضرورة

تتم في غيبة البرلمان، سواء في عطلة السنوية، أو عند حله، لمواجهة الظروف المستعجلة دون تأخير.

ويشدد الفقهاء (xviii) (الحسيني، 2023-ص72) أن لوائح الضرورة تستدعي وجود استحالة مادية لجمع أعضاء البرلمان، أو

لا يمكن انتظاره للاجتماع.

أما إعلان حالة الطوارئ وفقاً لبعض الأنظمة القانونية، وتتم بموافقة البرلمان وهو منعقد (xix) (أبو العلا، 2025-

ص153 وما بعدها).

ويلاحظ أن المشرع الليبي قيد لوائح الضرورة بضرورة إجازتها من البرلمان وإلا زال ما لها من قوة القانون، وهو أمر استقر

عليه الفقه الدستوري (xx) (الحسيني، 2023-ص72).

الفصل الثاني: الفرق بين الأحكام العرفية وحالة الطوارئ.

نص الدستور الليبي الملغي في المادة 70 منه على أن "الملك يعلن الأحكام العرفية وحالة الطوارئ على أن يعرض الأحكام

العرفية على مجلس الأمة ليقرر استمرارها أو إلغائها وإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجب دعوة مجلس الأمة للاجتماع

على وجه السرعة"، كما نص المرسوم الملكي الملغي الصادر في 5 أكتوبر بشأن الأحكام العرفية (xxi) (الجريدة الرسمية، 1956) في مادته

الأولى على أنه "يجوز إعلان الأحكام العرفية إذا تعرض الأمن أو النظام العام في الأراضي الليبية أو في جهة منها للخطر سواء كان ذلك

بسبب إغارة قوات العدو من الخارج، أو وقوع اضطرابات في الداخل أو حدوث ظواهر طبيعية شديدة أو أوبئة -2- كما يجوز إعلانها

لتأمين سلامة وضمان تموينها وحماية طرق المواصلات وغير ذلك مما يتعلق بحركتها وأعمالها العسكرية خارج المملكة الليبية"

(الحسيني، 2023-ص124) (xxii).



ويلاحظ أن الأسباب التي ساقها النص لإحكام الأحكام العرفية، هي ذات ما نص عليه قانون الطوارئ. ويظهر الاختلاف في نطاق تطبيق القانونين في نص الفقرة 3 من المادة الأولى والتي تنص على أنه "ولا تعلن الأحكام العرفية إلا إذا كانت حالة الطوارئ لا تكفي إذا أعلنت لتمكين السلطات من مواجهة الظروف التي من أجلها تعلن الأحكام العرفية". بموجب الأحكام العرفية تنتقل السلطات جميعها للحاكم العسكري (المواد 2-3-4 من المرسوم)، بخلاف حالة الطوارئ التي لا تنتقل فيها السلطات للجهات العسكرية.

وبذلك فإن حالة الجسامة للظروف الاستثنائية التي تتسع في نطاقها في ظل الأحكام العرفية هي التي تؤدي لانتقال السلطات بيد الحاكم العسكري^(xxiii) (أبو العلا، 2025، ص 148، 147).

ومع هذا نص الدستور الملغي على ضرورة عرض إعلان الأحكام العرفية على مجلس الأمة. وقد نظمت قوانين التعبئة حالات الخطر الخارجي والداخلي التي تبرر إعلان حالة التعبئة وانتهاءها^(xxiv) (الجريدة الرسمية، 1991)، المعدل بمقتضى القرار رقم 86 لسنة 2005^(xxv) (مدونة التشريعات، 2005) بشأن الضوابط والأحكام الخاصة بتنفيذ القانون رقم 2 لسنة 1991 م بشأن التعبئة، الذي نص في مادته الخامسة على اختصاصات اللجنة العامة المؤقتة للدفاع في إدارة الأزمة بعد إعلان التعبئة، وهو اتجاه صريح في نقل السلطات للجهات العسكرية، بعد أن سكت قانون التعبئة لعام 1991 عن تنظيم هذه الاختصاصات بيد الجهات العسكرية.

وقد تم إعلان حالة التعبئة في الواقع القانوني الليبي إثر الأزمة التي عاشتها البلاد في العام 2014^(xxvi) (القرار 4 لسنة 2014) والعام 2019^(xxvii) (القرار 16 لسنة 2019).

تبين من العرض السابق لحالة الطوارئ أنها حالة استثنائية تمنح السلطات التنفيذية صلاحيات واسعة كانت وفق الظروف العادية من اختصاص السلطة التشريعية وحدها، وذلك بهدف مواجهة هذه الظروف التي تشكل تهديداً للأمن أو النظام العام أو السلامة العامة.

وبذلك فإن نوع الظرف إذا كان سياسي أو أممي أو اقتصادي هو سبب لإعلان حالة الطوارئ. وسبق العام بأن المشرع الليبي أخذ بنظام التشريع المسبق من خلال النص على شروط وإجراءات حالة الطوارئ والصلاحيات المخولة للجهات التنفيذية.

وسنتبين في المطلب اللاحق مدى معالجة المشرع الليبي للطوارئ الاقتصادية في تشريعاته المختلفة. المطلب الثاني: أسباب حالة الطوارئ وشروطها في القانون الليبي.

تعرض القانون الليبي لتحديد أسباب الإعلان عن حالة الطوارئ في قوانين الطوارئ، كما هو الحال في التشريعات التي تناولت بالتنظيم المسبق حالة الطوارئ، وهو ما سيتم تناوله تباعاً وفق الآتي:

الفرع الأول: أسباب حالة الطوارئ.



حدد القانون حصراً أسباب الإعلان عن حالة الطوارئ التي تبرر للسلطة التنفيذية ممارسة اختصاصاتها الواسعة لمواجهة حالة الطوارئ، والتي تنحصر إما في أسباب خارجية كالحرب، أم داخلية تمس الأمن والنظام العام داخل الدولة، وتتعدد الأسباب الأخيرة فقد تكون لدواعي أمنية أو صحية.

الفصل الأول: أسباب الطوارئ في تشريعات الطوارئ.

نظمت القوانين الليبية المعنية بتنظيم حالة الطوارئ أسبابها سواء في المرسوم بقانون بشأن حالة الطوارئ، أو الأحكام العرفية، وقانون التعبئة العامة.

أولاً: المرسوم بقانون بشأن حالة الطوارئ لعام 1955

ينص مرسوم قانون الطوارئ المذكور في مادته الأولى بأنه "يجوز إعلان الطوارئ في الحالات الآتية: إذا وقع اضطراب في الأمن العام يهدد مجرى الحياة الطبيعي أو يهدد النشاط العادي للسكان. ب- إذا حدثت ظواهر طبيعية شديدة أو أوبئة أو غيرها مما يهدد حياة السكان أو أمنهم أو سلامتهم. ج- إذا وقعت حوادث خطيرة تهدد بصورة جدية بحصول اضطراب في الأمن العام".

وهي لا تكاد تختلف عن الأسباب الواردة في المرسوم الملكي بشأن الأحكام العرفية^(xxviii) (المرسوم الملكي بشأن الأحكام العرفية لسنة 1955) إلا فيما يتعلق باتساع الأسباب في المرسوم الأخير، وبيان سبب الحرب الخارجية كسبب لإعلان الأحكام العرفية وأيضاً في الإشارة الواضحة للطوارئ الاقتصادية باعتبارها حالة تبرر إعلان حالة الطوارئ وذلك في الفقرة الثانية من المادة الأولى التي تقضى بأنه "... كما يجوز إعلانها لتأمين سلامة الجيوش الليبية وضمان تموينها وحماية طرق المواصلات وغير ذلك مما يتعلق بحركاتها وأعمالها العسكرية خارج المملكة الليبية".

يلاحظ أن تطبيق النص ضيق للغاية، إذ يفترض قيام حالة الحرب وهو أمر بديهي في حالة إعلان الأحكام العرفية التي تسند فيها السلطات للحاكم العسكري.

كما أنه تطلب أن تكون الطوارئ متمثلة في ضمان تموين الجيش للأعمال العسكرية خارج المملكة، أي أن السبب محدد بهدف معين معنى ذلك أنه لا تسري حالة الطوارئ لأسباب اقتصادية أخرى، إلا فيما يتعلق بحماية الجيش وتأمين احتياجاته للأعمال العسكرية خارج المملكة الليبية، كما هو واضح من النص، إذ فيه تقييد في حالة الطوارئ الاقتصادية التي يتم الاستناد لها لإعلان حالة الطوارئ وهو ما ينعكس على التدابير الاقتصادية التي يمكن للحاكم العسكري اتخاذها.

وبذلك فإن قانون الطوارئ لعام 1955، لم يحدد أي سبب اقتصادي يمكن من خلاله الاستناد له لإعلان حالة الطوارئ.

ثانياً: القانون رقم 21 لسنة 1991 بشأن التعبئة.

تقتضى المادة الثالثة من القانون بأنه "تعلن بقرار حالة التعبئة ونوعها في إحدى الحالات الآتية:- أولاً: حالة الخطر الخارجي وتشمل: 1- توتر العلاقات الدولية 2- قيام خطر الحرب 3- نشوب الحرب 4- ظهور ما يهدد أمن البلاد أو يمس بسيادتها أو استقلالها - ثانياً: حالات الخطر الداخلي وتشمل: 1- ظهور ما يهدد سلطة الشعب - حدوث كوارث أو أوبئة أو غيرها مما يهدد حياة السكان أو أمنهم أو سلامتهم، ثالثاً: حالات إجراءات التمارين التعبوية أو المناورات السرية...." وهي ذات الأسباب التي نص عليها القرار



رقم 86 لسنة 2005 بشأن الضوابط والأحكام الخاصة بتنفيذ القانون رقم 21 لسنة 1991 بشأن التعبئة إلا فيما يتعلق بحذف الفقرة 1 من المادة 3 والمتعلقة بتوتر العلاقات الدولية، فأصبح من غير الممكن إعلان حالة التعبئة بسبب توتر العلاقات الدولية، وهو يوافق العبرة من انتقال السلطات بيد الجهات العسكرية التي تقتضي نوع من الخطورة في الأسباب الداعية لهذا التحول الكبير في إدارة شئون البلاد أثناء الظروف الاستثنائية من يد السلطات المدنية إلى العسكرية.

ويتضح من العرض السابق أن الأسباب وفقاً للقوانين المعمول بها إما تكون داخلية تمس كيان الدولة وأمنها كالاضطرابات الداخلية أو الكوارث أو طوارئ صحية كالأوبئة، أو تكون خارجية تمس سيادة الدولة أو استقلالها تتمثل في قيام حرب أو مجرد احتمال قيامها.

وبذلك خلت التشريعات المنظمة لحالة الطوارئ من تنظيم الطوارئ الاقتصادية في القانون الليبي.

وكذلك فعل مشروع الدستور لسنة 2017 حيث قصر حالة الطوارئ لدواعي أمنية فقط، حيث تنص المادة 187 على أن "لرئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي النواب والشيوخ إعلان حالة الطوارئ في حال تعرض البلاد لنازلة أو حصار أو خطر يهدد سلامتها...." وبذلك فإن المشرع الدستوري يتجه لتضييق نطاق تطبيقها قدر الإمكان. وسننتقل لدراسة مدى تنظيم التشريعات العادية لحالة الطوارئ الاقتصادية.

الفصل الثاني: تنظيم حالة الطوارئ الاقتصادية في التشريعات العادية.

خلا قانون النظام المالي للدولة من تنظيم الطوارئ الاقتصادية وباستقرار القوانين ذات العلاقة، يتبين أن الأسباب الاقتصادية في التشريعات طفيفة بحسب المصلحة التي يحميها كل قانون.

أولاً: القانون رقم 1 لسنة 2005 بشأن المصارف المعدل بالقانون رقم 46 لسنة 2012^(xxix) (مدونة التشريعات، 2005).

يقضى القانون في مادته الثامنة بأن "للمصرف في حالة نشوء اضطراب مالي أو اضطراب اقتصادي آخر يؤثر في ثبات حالة الائتمان أو يدعو إلى مواجهة احتياجات ضرورية في السوق المالية أن يقدم للمصارف قروضاً استثنائية بضمان أي أصل من أصولها يعينه مجلس إدارة المصرف بالشروط التي يقررها".

يلاحظ أن النص يتعلق بحالة واحدة وهي التقلبات المالية التي تؤثر على حالة الائتمان^(xxx) (صندوق النقد العربي)؛ مما يؤدي لزيادة المخاطر وبالتالي يضعف قدرة البنوك على منح الائتمان، ويجعل المقترضين أكثر عرضة للعجز عن الوفاء بالتزاماتهم.

فالمصرف في هذه الحالة له أن يقدم قروضاً استثنائية للمصارف بضمان أي أصل من أصولها.

فالسطة التقديرية الوحيدة للمصرف هي في منح هذه القروض بشروط يحددها من تلقاء نفسه وفق الوضع الراهن.

ما يجب ملاحظته في هذا الشأن أن الاضطراب المالي في هذا النص الموجب لاتخاذ تدابير لمواجهة لم يشترط فيه أن يكون

استثنائياً أو يستند لأسباب معينة، بل يكفي حدوثه.



ثانياً: قانون مكافحة الإرهاب رقم 3 لسنة 2014.

سبق التنويه إلى أن قانون مكافحة الإرهاب، عند تعريفه للعمل الإرهابي الذي ينطبق عليه القانون قد توسع فيه، فذكر كل ما من شأنه أن يحدث مساساً بالنظام العام أو الأمن العام. ومن ذلك الأمن الاقتصادي حيث نصت المادة الثانية على أن "العمل الإرهابي هو وكذلك كل سلوك من شأنه الإضرار.... بالنظم المالية أو المصرفية أو بالاقتصاد الوطني أو مخزون الطاقة أو بالمخزون الأمن من السلع والمواد الغذائية والمياه أو بسلامتها...." وبذلك يكون النص استند للأمن الاقتصادي الواجب حمايته في تجريم الأفعال التي من شأنها الإضرار به وقد ذكر بالأخص حماية موارد الطاقة والمياه والسلع الغذائية، بالإضافة إلى حماية النظم المالية والمصرفية. وأيضاً جاء النص بلفظ عام المتمثل في عبارة "أو بالاقتصاد الوطني"، مما يجعله يتسع لمزيد من الأفعال التي تمثل مساساً به، والتي يمكن أن يكون النص غفل عن ذكرها.

حالة الطوارئ أيًا كانت أسبابها، لا بد لها من وجود شروط لتطبيقها سيتم تناولها في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: شروط حالة الطوارئ.

تتنوع هذه الشروط بين موضوعية وأخرى شكلية تناولها المشرع بالتنظيم، وسيتم تناولها وفق الآتي:

الفصل الأول: الشروط الموضوعية.

توجد شروط تتعلق بالخطر الذي يمثل حالة الطوارئ وتنقسم إلى ثلاثة:

أولاً: وجود خطر جسيم يهدد الدولة:

الخطر الجسيم هو خطر غير مألوف من حيث النوع وكبير من حيث المدى^(xxxi) (الحسيني، 2023، ص 121).

وقد عبر قانون الطوارئ لسنة 1955، عند النص على أسباب إعلان حالة الطوارئ في المادة الأولى بأنها تهدد مجرى الحياة الطبيعي أو النشاط العادي للسكان (فقرة أ)، أو حدوث ظواهر طبيعية شديدة (فقرة ب)، أو حوادث خطيرة (فقرة ج) وما يستشف من النص ضرورة أن يكون الخطر الموجب لإعلان حالة الطوارئ على قدر من الجسامه، وما يؤكد هذا النظر ما نصت عليه المادة الثانية في عجزها "ولا تكون الإجراءات أو التدابير المتخذة وفقاً لهذا القانون صحيحة إلا إذا كانت لازمة لمواجهة السبب المحددة في مرسوم الإعلان".

فالنص وإن أراد التحقق من اتفاق سبب الإعلان عن حالة الطوارئ للواقع حتى يقيد السلطة التنفيذية في اللجوء للإعلان عن هذه الحالة بما فيها من سلطات واسعة، نجده أراد تحقيق الرقابة الممكنة على الجهات المختصة، في أن يكون سبب الإعلان عن الطوارئ مما يستدعي أصلاً اللجوء لهذه الحالة وفق القانون، وهي حالات كما تضمن بيانها على قدر من الخطورة.

كما تضمن القانون رقم 21 لسنة 1991 بشأن التعبئة النص على الخطر دون أن يتطلب جسامته، ولكن الحالات التي أوردها القانون سواء ضمن حالات الخطر الخارجي أم الداخلي، تشمل حالات بطبيعتها الخطر فيها جسيم، ويؤكد ذلك آثار إعلان التعبئة العامة التي ترفع درجات الاستعداد القصوى وتسخر كافة الموارد البشرية كاستدعاء المسرحين من الجيش وإيقاف إجراءات إنهاء الخدمة والاستقالات، واستدعاء الاحتياطي وفرض الرقابة العسكرية.



ولم ينص مشروع الدستور لسنة 2017 على جساماة الخطر لحالة الطوارئ عكس حالة الأحكام العرفية التي تطلب فيها الجساماة.

ثانياً أن يكون الخطر حالاً.

يجب أن يكون الخطر قد بدأ فعلاً أو وشيك الوقوع، أي لا يقع في المستقبل^(xxxii) (م4 القانون 11 لسنة 1991 وم3 القانون 86 لسنة 2005).

وقد تضمنت المادة الأولى من المرسوم بقانون بشأن حالة الطوارئ، أن يهدد الاضطراب الحاصل حياة السكان أو الأمن العام أو السلامة العامة، وتطلبت الفقرة ج من نفس المادة أن تكون التهديدات بصورة جديدة.

فاستخدام المشرع مصطلح "إذا وقعت حوادث خطيرة تهدد بصورة جديدة بحصول اضطراب في الأمن العام" بصيغة الماضي، يعني أن الأحداث يستبعد أن تحدث مستقبلاً، بل وقعت فعلاً كما تطلب النص أن تكون جديدة.

وكذلك فعل قانون التعبئة رقم 21 لسنة 1991 عندما حدد حالات الخطر الخارجي، حيث تضمنت الفقرتان الثانية والثالثة من المادة الثالثة قيام خطر الحرب ونشوب حرب ويدل ذلك على التهديد الجسيم الناجم عن وقوع الحرب وقيامها فعلاً، فضلاً أن القانون قد حذف توتر العلاقات الدولية من الأسباب الداعية لإعلان الطوارئ كما سبق التنويه إذ أنها لا تعبر بالضرورة عن تطور الأحداث في اتجاه الحرب التي تستدعي إعلان الطوارئ.

ثالثاً: تحديد محل الخطر أو موضوع التهديد.

يجب أن تكون المصلحة العامة التي ضحي من أجلها بمبدأ المشروعية مصلحة هامة وحيوية كالدفاع القومي، والمحافظة على النظام العام واستمرار المرافق العامة^(xxxiii) (الحسيني، 2023-ص121).

وقد حددت تشريعات الطوارئ في القانون الليبي الأسباب التي يتم بموجبها الإعلان عن حالة الطوارئ، وهي في مجملها تتعلق بحماية النظام العام والسلامة العامة، ودفع العدوان الخارجي المتمثل في الحروب.

الفصل الثاني: الشروط الشكلية

حددت المادة الثانية من المرسوم بقانون لعام 1955 بشأن الطوارئ الشروط الشكلية والمتمثلة في:

أولاً: استشارة مجلس الوزراء.

قررت المادة الثانية إعلان حالة الطوارئ بمرسوم يصدر بناء على عرض مجلس الوزراء، ولم يحدد النص فيما إذا كان رأي مجلس الوزراء ملزماً أم لا؛ مما يؤكد الطابع الاستشاري لرأي المجلس. ولم يتطلب أغلبية معينة للموافقة على المرسوم من عدمه بخلاف بعض التشريعات التي تطلبت ذلك.^(xxxiv) (راجع تفصيلاً الحسيني، 2023-ص95)

وبذلك فإن العرض على مجلس الوزراء الغرض منه إتمام إجراءات شكلية تطلبها القانون، في دور استشاري لمجلس الوزراء، خاصة إذا علمنا أن المراسيم من صلاحيات السلطة التنفيذية (الملك آنذاك) و بذلك يكون القانون الليبي قد خالف الأصل



القانوني في أن الإعلان عن حالة الطوارئ حق تستقل به السلطة التنفيذية والاستثناء أن يتم ذلك عن طريق السلطة التنفيذية بعد الرجوع للسلطة التشريعية للتصديق عليه واعتماده^(xxxv) (راجع تفصيلاً الحسيني، 2023-ص85).

و يرر الفقه ذلك لتفادي الخطر بسبب الظروف الاستثنائية كما أن المجالس النيابية لا تنعقد طوال الوقت^(xxxvi) (الحسيني، 2023-ص87).

كذلك فإن النص بتحديد كيفية الإعلان بمرسوم يكون قد حدد السلطة المختصة بالإعلان وهي الملك، ويتمشى هذا التفسير مع المادة 70 من الدستور الملغى التي أقرت بأن الملك هو من يعلن حالة الطوارئ والأحكام العرفية. ويبقى هذا التفسير قائماً حتى مع انتهاء الحكم الملكي، إذ أن قانون الطوارئ لا يزال ساري المفعول، ولا تزال السلطة التنفيذية، هي من يملك إعلان حالة الطوارئ.

أما المرسوم الملكي بشأن الأحكام العرفية، فهو لا يتطابق مع السابق، إلا فيما يتعلق بإعلان الأحكام العرفية بمرسوم، ولكنه تطلب عرض الإعلان على مجلس الأمة ورتب أثراً على هذا العرض يتمثل في سلطة مجلس الأمة تقرير استمرار أو إلغاء حالة الأحكام العرفية بل وتطلب ضرورة دعوة مجلس الأمة للاجتماع على وجه السرعة إذا وقع الإعلان في غير دور الانعقاد.

وما يؤخذ على النص أنه لم يحدد المدة الواجب فيها عرض الإعلان على مجلس الأمة خلال فترة محددة. وربما اختلاف الإجراءات مرده إلى خطورة الأحكام العرفية التي تسند السلطات للحاكم العسكري، بالإضافة إلى خطورة الأسباب التي تدعو لإعلانها وهي قيام حالة الحرب^(xxxvii) (المرسوم الملكي بشأن الأحكام العرفية لسنة 1955).

والجدير بالذكر أن طبيعة قرار السلطة التشريعية بالموافقة على إعلان السلطة التنفيذية لحالة الطوارئ، وهل يعتبر ممارسة للوظيفة الرقابية أم التشريعية، اختلفت الآراء الفقهية بشأنه^(xxxviii) (الحسيني، 2023-ص90).

كما يوجد اختلاف جوهري بين المرسومين، ففي حين تطلب الأول العرض على مجلس الوزراء (سلطة تنفيذية)، تطلب مرسوم الأحكام العرفية ضرورة العرض على السلطة التشريعية (مجلس الأمة).

أما قانون التعبئة رقم 21 لسنة 1991 فقد اختصر السبيل بتحديد السلطة التشريعية (المؤتمرات الشعبية الأساسية)، هي من تملك الإعلان عن حالة التعبئة ونوعها والغرض من إعلانها (م 3)، والتي تقابل المادة 1 من القرار 86 لسنة 2005 بشأن الضوابط والقواعد والأحكام الخاصة بتنفيذ القانون رقم 21 لسنة 1991 بشأن التعبئة.

وبالتالي لا موجب لعرض الإعلان على أي جهة طالما يصدر من السلطة التشريعية.

منح السلطة التشريعية هذا الحق (المؤتمرات الشعبية) إنما مرده فكرة سيادة الشعب التي استند لها النظام السابق، فلا نائب عن الشعب، وبرغم توافق هذا الأمر مع النظرية المؤسسة للنظام السياسي آنذاك إلا أنها تصطدم بالتطبيق العملي، إذ يتعذر جمع أعضاء السلطة التشريعية (المؤتمرات الشعبية) للانعقاد، وتبقى السلطة التنفيذية هي الأقدر على ممارسة هذا الاختصاص.



وهذا ما نادى به رأي في الفقه الليبي في معرض تعليقه على نص المادة الثالثة سابقة الذكر بالقول "مسلك المشرع الليبي يتفق مع المبدأ الديمقراطي المباشر إذ أسند إعلان حالة التعبئة لصاحب الحق الأصيل في التشريع" ويستطرد بالقول "هذا المسلك لا يتفق مع الضرورات العملية التي أملت خلق هذه المؤسسة ، إذ المعلوم أن حالة التعبئة تنسم بالاستعجال وتتطلب سرعة البث وحسم الأمور في الوقت المناسب لدرء الأخطار التي أعلنت التعبئة من أجلها ولا تتوافر هذه المتطلبات بإسناد حالة التعبئة للمؤتمرات خصوصاً عندما لا تكون المؤتمرات منعقدة، فإذا حدث ما يستدعي إعلان حالة التعبئة وقت انعقاد المؤتمرات فليس ثمة مشكلة أما إذا لم تكن في حالة انعقاد فإن الفترة الزمنية التي تستغرق فيها دعوة المؤتمرات للانعقاد وانعقادها بالفعل قد تكون طويلة، وقد تفوت الحكمة التي من أجلها يراد إعلان التعبئة، وكان من الأولى أن يسند المشرع لجهة تنفيذية حق اتخاذ التدابير الاستثنائية مع إلزامها بعرض قرار الإعلان على المؤتمرات في أول انعقاد لها لتقرر رفعها أو استمرارها" (xxxix) (القوي، 1997 - ص342)

ومشروع الدستور الليبي لسنة 2017 أوجب استشارة رئيس الدولة المخول بإعلان حالة الطوارئ رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي النواب والشيوخ لإعلان حالة الطوارئ.

وبذلك يكون مشروع الدستور منح السلطة التنفيذية الإعلان عن حالة الطوارئ بالتشاور مع السلطة التشريعية. ويلاحظ أن التشريعات الليبية المنظمة للطوارئ خلت من النص على توجيه بيان للشعب، أو عرض الإعلان على الاستفتاء الشعبي كما فعلت قوانين أخرى^(xl) (م74 من الدستور المصري لسنة 1971، ولم ينص عليها الدستور المصري النافذ).
ثانيًا: تحديد سبب الإعلان عن حالة الطوارئ ونطاق سريانه:

يوجب المرسوم بقانون بشأن حالة الطوارئ في مادته الثانية ضرورة تحديد سبب الإعلان عن حالة الطوارئ ونطاق سريانه.

ويرتب النص أثرًا يتعلق بصحة التدابير المقررة لمواجهة حالة الطوارئ، بحيث لا تكون تلك التدابير صحيحة إلا إذا كانت لازمة لمواجهة السبب المحدد في الإعلان^(xli) (المرسوم الملكي بشأن حالة الطوارئ لسنة 1955).
وبرغم المبررات الفقهية في ضرورة تحديد محل الخطر، أو موضوع التهديد بحيث تكون المصلحة العامة التي ضحي من أجلها بمبدأ المشروعية مصلحة هامة جدا وحيوية كالدفاع القومي والحفاظ على النظام العام ودوام سير المرافق العامة^(xlii) (الحسيني، 2023-ص121).

وتظهر فائدة لهذا النص ذات بعد تطبيقي عملي، يتمثل في إمكان الرقابة على قرار الإعلان أمام القضاء، بالتأكد من أن موضوع الخطر الذي أعلنت بسببه حالة الطوارئ يطابق إدعاء الحكومة به؛ مما يعزز الشفافية والمشروعية الدستورية. وما يؤخذ على النص السابق، أنه لم يحدد تاريخ بدء سريان الإعلان وكذلك لم يحدد مدة الطوارئ كما فعلت بعض التشريعات المقارنة^(xliii) (الدستور المصري لسنة 1971) برغم أن مرسوم الأحكام العرفية الملغي لعام 1955، نص في المادة الثانية منه على أن "تعلن الأحكام العرفية بمرسوم يتضمن الحالة التي أعلنت بسببها وتحديد الجهة التي تسرى بها و تاريخ بدء نفاذها".



كما أن قانون التعبئة رقم 21 لسنة 1991 في المادة الثالثة التي نصت على تحديد الغرض من الإعلان، لم تحدد مدة معينة، ولم تحدد بدء تاريخ سريان الإعلان، واكتفت بالنص في عجزها على أنه "وتنتهى حالة التعبئة عند زوال أسبابها بقرار من الجهة التي أعلنتها".

وبذلك فإن النص أطلق يد المشرع في بدء سريان الإعلان عن حالة الطوارئ دون أي قيود. وبرغم اتحاد المفردات المستخدمة في قانون التعبئة، والقرار رقم 86 لسنة 2005 بشأن الضوابط والقوانين والأحكام الخاصة بتنفيذ القانون رقم 21 لسنة 1991 بشأن التعبئة، إلا أنه يمكن استشعار اختلاف طفيف في الأحكام حيث تنص المادة الأولى من القرار الأخير "تعلق بقرار من المؤتمرات الشعبية الأساسية حالة التعبئة ونوعها والغرض من إعلانها وانتهاءها ووضع الخطط اللازمة لرسم السياسة العامة للتعبئة....".

يلاحظ أن الصيغة التي جاء بها القرار تدل على شمول قرار إعلان حالة التعبئة لمدة محددة تنتهى فيها تلك الحالة، فلم يستخدم المشرع عند انتهائها كما فعل القانون رقم 21 لسنة 1991، بل تضمن عناصر قرار إعلان حالة التعبئة من بين عدة مشتملات تضمنه انتهاء حالة التعبئة، بناء على السلطة الممنوحة للسلطة التشريعية، فالنص يحوي مرونة، بحيث يمكن تحديد مدة معينة في صلب القرار ثم تمدد لمدة مماثلة أو تفوقها حسب الظروف المحيطة بالأخطار التي تواجهها حالة التعبئة.

ومشروع الدستور لسنة 2017 شدد على أن تكون مدة الطوارئ محددة بمدة معينة حيث تنص المادة 187 على أن "ويجب ألا تزيد مدة الطوارئ على ستين يوماً بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشورى المنتخبين ويمكن تجديدها مدة أو مدتين لاتزيد كل منهما على ستين يوماً بموافقة ثلثي أعضاء مجلس الشورى المنتخبين، وفي جميع الأحوال يجب أن يحدد إعلان حالة الطوارئ الهدف والمنطقة والفترة الزمنية التي تشملها وفق القانون"، فأقصى مدة للطوارئ مائة وثمانون يوماً في ظل مشروع الدستور.

أما عن نطاق سريان حالة الطوارئ فلم تتفق تشريعات الطوارئ الليبية على بيانها كأحد العناصر الواجب توافرها في قرار الإعلان ففي حين نص عليها المرسوم بقانون بشأن حالة الطوارئ لسنة 1955 في المادة الثانية منه، وكذلك المرسوم بقانون بشأن الأحكام العرفية الملغي في المادة الثانية منه، نجد أن قوانين التعبئة جاءت خالية من تحديد النطاق الجغرافي الذي تمارس فيها السلطات الاستثنائية برغم خطورة التدابير التي يمكن اتخاذها من قبل السلطات الاستثنائية وهو أمر معيب، بخلاف مشروع الدستور الذي حدد في المادة 187 منه المنطقة التي يشملها إعلان حالة الطوارئ، كما نصت المادة 189 على قيود حالة الطوارئ وجاء منها نطاق الطوارئ (فقرة 1)، كما حددت المادة 188 عدم جواز فرض الأحكام العرفية على كامل الإقليم.

إذا حدث وأن تم الإعلان عن حالة الطوارئ أو التعبئة فإن ذلك يمنح السلطة التنفيذية القدرة على مواجهة هذه الحالة بتدابير منبعا القانون ذاته، وهو موضوع المبحث الثاني من الدراسة.

المبحث الثاني: تدابير الطوارئ الاقتصادية وآثارها.

يعدد الفقه^(xlv) (الحسيني، 2023، ص122) من ضمن أسباب حالة الطوارئ تهديد الحياة الاقتصادية أو العجز عن توفير

الأقوات وضرورات الحياة .



والتشريع الإنجليزي لعام 1688، أرسى أول قواعد منظمة لحالة الطوارئ^(xlv) (المهيني، 2023-ص52).

وسبق القول أن تشريعات الطوارئ الليبية جاءت خالية من تحديد أسباب اقتصادية لحالة الطوارئ، إلا فيما يتعلق بتأمين احتياجات الجيش وقت الحرب، وهو أمر معيب، إذ لا يخفى أثر الاضطرابات الاقتصادية العالمية على الاقتصاد الوطني، ويمكن إيعاز سبب ذلك لعدم تشريعات الطوارئ، وعدم مواكبتها لمستجدات الواقع وما تفرضه العولمة.

والنص العام في قانون الطوارئ الليبي، الذي يمكن الرجوع إليه في كل طارئ، هو الذي يقضي بوقوع اضطراب في الأمن العام يهدد مجرى الحياة الطبيعي، أو يهدد النشاط العادي للسكان.

ولا شك أن النشاط الاقتصادي للدولة والسكان أحد أوجه تلك النشاطات التي يمكن أن تتأثر، بالإضافة إلى أن الأمن الاقتصادي من دعائم الاستقرار، وأهداف القانون، وأي خرق لهذا الأمن قد يعد حالة طارئة تستوجب تدابير محددة لمواجهتها. وعليه سيتم تناول تدابير الطوارئ الاقتصادية فقط، باعتبار باقي التدابير تخرج عن موضوع البحث، وذلك في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: أوجه التدابير الاقتصادية في التشريعات الليبية.

يعد فرض الضرائب سواء كانت جديدة (على الدخل أو الأرباح)، أو بزيادة معدلات الضرائب القائمة، والرسوم سواء كانت جمركية أم على السلع والخدمات، أحد الإجراءات التي يمكن أن تتخذها السلطات الحكومية في حالة الطوارئ، وذلك بهدف مواجهة التهديدات الأمنية والاقتصادية التي تواجهها الدولة^(xlvii) (أبو العلا، 2025-ص138).

وهي شكل من أشكال التدابير المتعددة التي تتسع في مداها لمواجهة حالة الطوارئ، وقد تمس بالحقوق والحريات، حيث تتسع لسلطات الاستثنائية للسلطة التنفيذية^(xlviii) (العادلي، 2023-ص353).

وسيتم تناول التدابير الاقتصادية في القانون الليبي كما يلي:

الفرع الأول: التدابير الاقتصادية في تشريعات الطوارئ.

سيتم في هذا الفرع دراسة التدابير الاقتصادية في قانوني الطوارئ المعمول بهما وفق الآتي:

الغصن الأول: التدابير الاقتصادية في المرسوم بقانون لسنة 1955.

تعدد تدابير الطوارئ التي نص عليها المرسوم بقانون لسنة 1955، وهي في جلها تدابير تتعلق بالجانب الأمني^(xlviii) (المرسوم الملكي بشأن حالة الطوارئ لعام 1955).

وقد نصت الفقرة (و) على تدبير يساعد على تحقيق الأمن الاقتصادي للدولة في الظروف الطارئة، وهي الاستيلاء على مواد التموين حيث تنص على أنه "...والاستيلاء على أي مادة من مواد التموين أو غيرها من المواد وتكليف الأفراد بتأدية الخدمات الضرورية وذلك إذا استدعت الضرورة الاستيلاء وبشروط أداء التعويض".

يلاحظ أن تدبير الاستيلاء على المواد سواء كانت تموينية أو غيرها ليس ذو طبيعة اقتصادية في حد ذاته وإنما يؤدي لاستتباب الأمن الاقتصادي للدولة في الظروف الحرجة.



ومواد التموين في النص جاءت على سبيل المثال وهذا ما يُفهم من عبارة "أو غيرها من المواد".

ولم يحدد المشرع ماهية مواد التموين في النص ولكن إجمالاً هي المواد الأساسية، من السلع الغذائية.

ولم تقيد سلطة الطوارئ في النص إلا بوجود تعويض عادل.

وهذا التدبير نُص عليه أيضاً في مرسوم الأحكام العرفية، بمقتضى المادة الرابعة (الفقرة 12) والتي توسعت عن سابقتها بعض الشيء إذ تقضى بـ "الاستيلاء على أية واسطة من وسائل النقل أو أية مصلحة عامة أو خاصة أو معمل أو مصنع أو محل صناعي أو أي عقار أو منقول أو أي شيء من المواد الغذائية وذلك بشرط أداء تعويض عادل" وبذلك فإن أي منشأة مخصصة لممارسة نشاط إنتاجي كالمعامل والمصانع والمحال الصناعية يمكن الاستيلاء عليها للوفاء بمتطلبات تسيير الحياة في حالة الطوارئ بالإضافة للمواد الغذائية، ووسائل النقل التي سبق النص عليها في قانون الطوارئ، مع تقييد عملية الاستيلاء بأداء تعويض عادل. ولا شك أن الأحكام العرفية التي نظمت مواجهة حالة الحرب أو التهديد بها تبرر هذا التوسع في الاستيلاء، سواء على الممتلكات العامة أو الخاصة.

وهذه التدابير يمكن أن تتسع أو تضيق وفقاً لسلطة الحاكم العسكري التقديرية المنصوص عليها في المادة 5 من المرسوم^(xlix) (المرسوم الملكي بشأن الأحكام العرفية لسنة 1955)، وفقاً لمجريات الوضع وما تتطلبه من مواجهة للسبب الذي أعلنت من أجله الأحكام العرفية.

الفصل الثاني: التدابير الاقتصادية في قانون التعبئة العامة.

تضمن قانون التعبئة رقم 21 لسنة 1991، نوعين من التدابير الأولى عامة، تتمثل في تسخير كافة الموارد البشرية والمادية لخدمة المجهود الحربي وفق المادة 4، علماً بأن المادة الأولى تضمنت بعض التعريفات من بينها الموارد البشرية وهم المواطنون ذكوراً وإناثاً ممن بلغوا سن السابعة عشرة ما داموا قادرين صحياً على القتال والعمل والإنتاج فقرة 4^(l) (قانون التعبئة لسنة 1991)، والموارد المادية تتمثل في الموارد الاقتصادية العامة والخاصة (فقرة 5).

وفي مزيد من الإسهاب نصت المادة الثانية على أنه "تتكون الموارد المادية من مجموعة الموارد الاقتصادية المملوكة للشعب عامة والموارد المملوكة جماعياً والأنشطة التشاركية والفردية المختلفة وكذلك الوسائل المساعدة في الإنتاج والأنشطة الخدمية عامة كانت أو خاصة".

وعليه فإن النص العام يمنح سلطة الطوارئ المقدرة على مواجهة أي حالة طوارئ اقتصادية بما يتضمنه من شمول بذكره كل الأنشطة والموارد الاقتصادية العامة والخاصة على حد سواء.

وعند تعريف الموارد البشرية تطلب القدرة الصحية والقدرة على القتال والعمل والإنتاج.

أما التدابير الاقتصادية المحددة في القانون فقد نصت عليها الفقرة 3 من المادة الرابعة التي تنص على أنه "يترتب على إعلان حالة التعبئة العامة.... تحديد أساليب وأنماط وأنواع الإنتاج واستخدام المواد الأولية والوقود والتموين وتخزينها وتوزيعها وكميات استهلاكها".

يلاحظ أن النص فصل في التدابير الاقتصادية التي يمكن لسلطة الطوارئ أن تستخدمها بين تحديد أساليب الإنتاج، وأنماطه وأنواعه، ولكل منها نظام محدد في علم الاقتصاد⁽ⁱⁱ⁾. (www.savenyeyams.com)

فسلطة الطوارئ تحدد نمط النظام الاقتصادي، والتحكم في المواد الخام، وحجم الإنتاج، وكيفية تخزينها وتوزيعها واستهلاكها، ويلاحظ أيضاً أن سلطة الطوارئ تملك توجيه عمليتي التوزيع والاستهلاك، وهما ركيزتان أساسيتان في الدورة الاقتصادية⁽ⁱⁱⁱ⁾ (الموسوعة العربية).

وقانون التعبئة، هو أول قانون يعنى بتنظيم التدابير الاقتصادية التي يمكن لسلطات الطوارئ اتخاذها أوقات الظروف الاستثنائية بشكل أكثر وعي بأهمية الاعتبارات الاقتصادية في أوقات الأزمات حيث أوجد إطار قانوني واضح يمكن الاستناد إليه عند الطوارئ دون اجتهاد من السلطة لحجة الضرورة.

وأضاف القرار 86 لسنة 2005 بشأن الضوابط والقواعد والأحكام الخاصة بتنفيذ القانون رقم 21 لسنة 1991 بشأن التعبئة، فقرة جديدة بموجب المادة الثالثة من القرار التي تنص على أنه "يترتب على إعلان التعبئة العامة ما يلي... ثالثاً: إخضاع المصانع أو المعامل أو أي مرافق إنتاجية أو خدمية تحددها اللجنة العامة المؤقتة للدفاع وذلك للإشراف عليها من حيث الإدارة والإنتاج والتشغيل"⁽ⁱⁱⁱ⁾. (www.hrdiscussion.com)

هذه الاضافة شملت الإشراف على المنشآت الإنتاجية أو الخدمية عند إعلان التعبئة من قبل سلطات الطوارئ وذلك من حيث الإدارة والإنتاج والتشغيل، بعد أن سمح القانون رقم 21 لسنة 1991 بالاستيلاء عليها.

ويلاحظ أن هذه الإضافة تمثل مزيد من التوسع لسلطة الطوارئ عند إعلان التعبئة، بإخضاع هذه المنشآت منذ البداية لإشراف السلطات المختصة من حيث الإدارة والتشغيل والإنتاج، وهي ركائز أساسية لأي منشأة، وذلك حتى تصل لتحقيق النتيجة التي سبق النص عليها في القانون والمتمثلة في التحكم في المواد الأولية واستهلاكها وتوزيعها، فلا يمكن تحقيق ذلك إلا بإخضاع المنشأة التي تمارس نشاطاً اقتصادياً للإدارة المباشرة من سلطة الطوارئ.

هذا تفصيل التدابير الاقتصادية في تشريعات الطوارئ، أما التشريعات العادية، وما نظمته من تدابير، فهي موضوع الفرع الثاني.

الفرع الثاني: التدابير الاقتصادية في التشريعات العادية.

كما تبين عند البحث في أسباب الطوارئ وفقاً للتشريعات الليبية نجد أن القانون الليبي لم ينص على أسباب اقتصادية لحالة الطوارئ، وإنما اعتد بالطوارئ الناتجة عن أسباب أمنية سياسية حربية، وأقر لها تدابير اقتصادية لمواجهة الظروف الاستثنائية القائمة عند إعلان حالة الطوارئ، إلا فيما يتعلق بالحالة التي نص عليها قانون المصارف رقم 1 لسنة 2005، والتي تم ذكرها سابقاً.

وسيتم تناول هذه التدابير فيما يلي:-

الفصل الأول: قانون النظام المالي للدولة.



أولى التدابير التي نص عليها القانون هي تنظيمه لحساب الطوارئ إذ تنص المادة 15 من القانون على أنه "تكون للخزانة العامة الحسابات المنفصلة الآتية.... 6- حساب الطوارئ وتودع به الأموال التي تخصص لمواجهة الحالات الطارئة"^(iv) (الجريدة الرسمية).

وتضمنت المادة 16 من ذات القانون أحكام تنفيذ المادة السابقة بالنص على أنه "لا يجوز سحب أية مبالغ من الحسابات المشار إليها في المادة السابقة إلا في الأغراض المعينة لها".

وبرغم النص الأمر الذي جاءت به المادة 17 نجد أن المشرع أكد في المادة 18 بوضع قيد على حساب الطوارئ يتعلق بحدود المبالغ المقررة في الميزانية لهذا الغرض، فلا يمكن التصرف في حساب الطوارئ دون قيود أو بناء على سلطة تقديرية، وإنما الصرف يكون بقدر ما حددته الميزانية مسبقاً، ودون أي سلطة تقديرية للجهات التنفيذية في هذا الشأن، وقيد آخر يتعلق بنشوء الظرف الطارئ بعد إقرار الميزانية، أي لم يكن متوقعاً، فلم تفرد له أي بند من بنودها.

تقضى المادة 18 بأنه "لا يجوز الصرف من حساب الطوارئ إلا في حدود المبالغ المقررة في الميزانية لهذا الغرض وبقصد مواجهة حالة مفاجئة لا تحتل التأخير طرأت بعد إقرار الميزانية ويتم الصرف بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض من وزير الخزانة". ويلاحظ أن المشرع أضاف فقرة تتعلق بموافقة مجلس الوزراء على الصرف من حساب الطوارئ بناء على عرض من وزير الخزانة.

التدبير الأول لمواجهة حالة الطوارئ إيداع أموال تخصص لمواجهةها في حساب خاص، لا يجوز السحب منه إلا في الأغراض المخصصة لذلك، كما تضمن قانون النظام المالي للدولة تدبير آخر نظمته المادة 14 حيث تنص على أنه "يجوز في حالة الضرورة وضع مشروع ميزانية استثنائية لأكثر من سنة تتضمن موارد و نفقات استثنائية"^(iv) (قانون النظام المالي للدولة لسنة 2008).

فالنص السابق به مرونة يمكن معها تصور تطبيقه في حالة الطوارئ لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد.

الفصل الثاني: قانون المصارف رقم 1 لسنة 2005.

تقضي المادة الثانية من القانون المذكور على أنه "للمصرف في حالة نشوء اضطراب مالي أو اضطراب اقتصادي آخر يؤثر في ثبات حالة الائتمان أو يدعو إلى مواجهة احتياجات ضرورية في السوق المالية أن يقدم للمصارف قروضاً استثنائية بضمان أي أصل من أصولها يعينه مجلس إدارة المصرف بالشروط التي يقرها".

التدبير الاقتصادي في هذا النص قيام المصرف بتقديم قروض استثنائية للمصارف^(vi) (wteacher.net) بضمان أي أصل من أصولها، وذلك لضمان سداد القرض، حيث يضع المصرف أصولاً خاصة به سواء كانت عينية كالمباني، أو مالية كالأوراق المالية. وقد تلجأ السلطات إلى فرض ضرائب استثنائية لمواجهة حالة الطوارئ وهو موضوع المطلب الثاني.

المطلب الثاني:- فرض الضرائب الاستثنائية.



يعتبر فرض الضرائب والرسوم أحد الإجراءات التي يمكن أن تتخذها السلطات في حالة الطوارئ، بهدف مواجهة التهديدات الأمنية والاقتصادية التي تواجهها الدولة^(vii) (أبو العلا، 2025، ص138).

وتتسم الضرائب التي تفرض في حالة الطوارئ بأنها استثنائية^(viii) (www.lameg.net) وهذا يجعلها مؤقتة، ذلك أنها فرضت كتدبير مالي لمواجهة ظروف طارئة باعتبارها أحد أدوات السياسة المالية.

وبداية يجب القول أن المشرع الدستوري أخضع فرض الضرائب لقاعدة عامة مفادها عدم جواز فرض الضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون^(ix) (الدستور الليبي الملغى لعام 1951).

والضرائب الاستثنائية تتماشى مع مبدأ الشرعية، حيث تفرض بقانون. وتفرض بشكل مؤقت عند حدوث الطوارئ، وتخصص إيراداتها لتمويل النفقات المتعلقة بالظروف التي استدعت فرضها. وبذلك فهي أداة للسياسة المالية تستخدمها الدولة كداعم للإيرادات العامة.

الفرع الأول: تطبيقات الضرائب الاستثنائية في القانون الليبي.

سيتم في هذا الفرع بحث مسألة تطبيقات الضرائب الاستثنائية في القانون الليبي، حيث أنه طالما أن الضريبة تفرض بقانون، فلا حاجة لتنظيم هذا النوع في صلب القوانين الضريبية، بل تفرض الضريبة عند الحاجة لها، وسنتناول التطبيقات العملية تباعاً فيما يلي:

الفصل الأول: ضريبة الجهاد.

تعد ضريبة الجهاد أولى الضرائب الاستثنائية التي فرضها المشرع الليبي، كنوع من المساهمة التضامنية المخصصة لأهداف معينة ضمن قوانين التكافل الاجتماعي، حيث نصت المادة الأولى من القانون "تفرض لصالح صندوق الجهاد ضريبة إضافية على الأرباح والدخل تسمى ضريبة الجهاد"^(x) (الجريدة الرسمية لسنة 1970).

وجاء القانون مقتضياً يتكون من خمس مواد فقط، ولم يحدد الإيرادات التي تذهب للصندوق فيما يتم إنفاقها، ولم يحدد سبب فرضها صراحة، إلا أنه بالرجوع للقرار رقم 59 لسنة 1972، نجد أن القرار نص صراحة على دعم الصندوق للعالم الإسلامي في جهاده ضد القوى الاستعمارية^(xi) (الجريدة الرسمية لسنة 1972).

وصدرت قرارات تؤيد هذا الطرح الذي جاء به القانون^(xii) (قرار مجلس الوزراء، الجريدة الرسمية لسنة 1973).

وتضمن القانون رقم 25 لسنة 2016 بشأن آلية توزيع ضريبة الجهاد حيث منحت وزارة المالية نسبة 30% من إيرادات الضريبة، وذلك لدعم الموازنة العامة^(xiii) (الجريدة الرسمية لسنة 2016).

ضريبة الجهاد هي ضريبة تضامنية في سبب فرضها، لدعم الجهاد في العالم الإسلامي، ولكنها خالفت خصيصة الضرائب التضامنية التي تفرض على أصحاب الثروات العالية، أو الدخول المرتفعة لمساعدة الفئات الأكثر تضرراً من أزمة اقتصادية معينة^(xiv) (www.laneg.net) وهو ما حدا بالفقه الليبي إلى القول بأن ضريبة الجهاد يجب أن تكون محددة المدة وليست دائمة،



باعتبارها ضريبة إضافية واستثنائية فرضت لتحقيق هدف معين^(lxv) (قررة، 2025-ص355، 354)، كون الضريبة التضامنية هي استثنائية، وتفرض مؤقتاً؛ وذلك لإعادة التوازن للاقتصاد الكلي^(lxvi) (<https://taxgov.ye>)
الغصن الثاني: رسم النقد الأجنبي.

أقر مجلس النواب في عام 2024 فرض رسم بنسبة 27% على سعر الصرف الرسمي^(lxvii) (القرار رقم 5 لسنة 2024) حيث تنص المادة الأولى من القرار على أنه "يفرض رسم على سعر الصرف الرسمي للعملة الأجنبية بقيمة 27% لكل الأغراض على أن يكون سعر الصرف مضافاً إليه هذه النسبة مع إمكان تخفيضه حسب ظروف الإيرادات للدولة الليبية، وذلك خلال مدة سريان هذا القرار".
أول ما يلاحظ على النص أنه خلط بين مفهومي الضريبة والرسم، ففي الوقت الذي استخدمت فيه المادة الأولى مصطلح الرسم، نجد أن القرار صدر تحت مسمى فرض ضريبة.

ومن المعلوم أنه يوجد فرق بينهما^(lxviii) (<https://bayansoft.com>) وقد استند القرار المذكور من بين ما استند إليه على المذكرة المقدمة من محافظ مصرف ليبيا المركزي المؤرخة في 3 مارس 2024، التي عبر فيها المحافظ عن صعوبة توفير احتياجات السوق من النقد الأجنبي منذ سبتمبر 2023، مشيراً إلى أن الضريبة الجديدة من شأنها أن تجمع لخزينة الدولة 12 مليار دينار يمكن استخدامها في سداد الدين العام ومشروعات التنمية^(lxix) (alarabiy.net)
وجاء في ديباجة القرار "وبناء على دواعي المصلحة العامة في الدولة. وموافقة لجنة المالية والتخطيط وسعيًا منا إلى العمل من أجل الاستقرار المالي في الدولة".

فالديباجة توحى بوجود اضطرابات مالية داخل البلاد استدعت التدخل لتصحيح الوضع عن طريق تعديل سعر الصرف الرسمي^(lxx) (الأمم المتحدة، 2006).

ونصت المادة الثالثة على أوجه الانفاق لهذه الضريبة في نفقات التنمية، أو لسداد الدين العام "يستخدم الإيراد المتحقق من الرسم الضريبي في تغطية نفقات مشروعات تنموية إذا دعت الحاجة لذلك أو يضاف إلى الموارد المخصصة لدى مصرف ليبيا المركزي لسداد الدين العام بموجب قانون مجلس النواب رقم 30 لسنة 2023"، والذي تنص مادته الثانية على "يتم تمويل الحساب المشار إليه في المادة السابقة من فائض الإيرادات التي تم تقديرها بالميزانية العامة للدولة والمحددة حصراً في فائض الإيرادات التالية..... 4- الفائض في عوائد رسوم سعر الصرف على مبيعات النقد الأجنبي"^(lxxi) (الجريدة الرسمية لسنة 2023).

يلاحظ التخطط الذي يعانيه النص في توجيه إيراد الضريبة في تغطية نفقات المشروعات التنموية، والذي علقها على الحاجة إليها أو على سبيل الاحتياط لسداد الدين العام.

معنى هذا أنه لا توجد حاجة ماسة لفرضها، ذلك أن مشاريع التنمية تحتاج لمناخ مناسب فيه دعائم الاستقرار، ثم ما الحاجة إلى فرض ضريبة استثنائية لتغطية مشاريع التنمية؟.



فقد درجت العادة في الضرائب الاستثنائية أن توجد حالة طارئة لفرضها؛ مما يستدعي فرضها مؤقتاً، لتغطية نفقات الطوارئ وليس التنمية، خاصة أن القرار في مادته الرابعة حدد سريانه منذ تاريخ صدوره وحتى 2024/12/31، وحتماً مدة التسعة أشهر المحددة لسريانه لا تكفي لتغطية نفقات التنمية، ويعزى السبب ربما لعدم تأني اللجنة المالية لدراسة مذكرة المحافظ المؤرخة في 3 مارس 2024، حيث صدر القرار من مجلس النواب في 2024/3/14 بفارق عشرة أيام فقط.

التصور الذي وضعه المشرع في فرض الضريبة أنها مؤقتة، ذلك أنه المادة الأولى من القرار تنص على أنه "... مع إمكان تخفيضه حسب ظروف الإيرادات للدولة الليبية".

فكان الأفضل النص على صرف إيراد الضريبة لسداد الدين العام باعتباره أمر ملح، واستبعاد نفقات التنمية، اتساقاً مع ديباجة القرار التي استندت للمصلحة العامة.

حدث أن خفضت النسبة المحددة لما يسمى برسم النقد الأجنبي من 27% إلى 20% بموجب القرار 86 لسنة 2025 ثم إلى 15%، وذلك اتساقاً مع ما نص عليه أول إقرار الذي ينص بتخفيض النسبة حسب ظروف الإيرادات^(lxxii) (موقع الساعة 24).

الفصل الثالث: ضريبة الإنتاج والاستهلاك والرسوم على السلع والأصول الرأسمالية.

اقترحت لجنة الاقتصاد والتجارة بمجلس النواب تطبيق فريضة تتراوح بين 2% و 25% على السلع، مع فرض ضرائب على توريد السلع الأساسية بنسبة 17% و 12%^(lxxiii) (aajsy.com).

وقسمت السلع إلى فئتين أساسيتين، والتي تمنح أولوية في توفير النقد الأجنبي والسلع التي تدرج ضمن الموازنة الاستيرادية، ويتم السماح باستيرادها دون تخصيص لضريبة استهلاك أعلى، لتحقيق أهداف تنظيم الطلب^(lxxiv) (Libyaalahrar.tv) وشملت التوجيهات إيقاف العمل بكافة الإعفاءات.

الفرع الثاني: آثار الضرائب الاستثنائية على الاقتصاد الليبي.

تُفرض الضرائب لتحقيق هدف معين، وهو عادة هدف إيجابي ومع هذا قد تحدث آثاراً مضادة تكون لها نتائج سلبية على الاقتصاد، وهذا ما يتم بحثه في الفقرتين التاليتين:

الفصل الأول: الآثار الإيجابية.

تهدف الضرائب الاستثنائية لإعادة التوازن للاقتصاد وأهم آثارها الإيجابية تتمثل في:

أولاً: الآثار المالية لحصيلة الضرائب على الإنفاق العام:

تعتبر حصيلة الضرائب من أهم مصادر الإيرادات العامة التي يعتمد عليها النظام الضريبي لمواجهة الإنفاق العام، وبالتالي فإن انخفاض حصيلة الضرائب تؤثر سلباً على حجم النفقات العامة، وبالتالي تدني الخدمات، وهذا يؤثر في قدرة الدولة في تحقيق أهداف الضريبة الاقتصادية والاجتماعية^(lxxv) (قرزة، 2019-ص544، 543).



ويشير المتخصصون إلى زيادة الإنفاق المالي الحكومي التسييري على حساب الإنفاق الاستثماري^(lxxvi) (هيئة التحرير، مجلة الرقابة المالية، 2018-ص8).

وقد أظهر تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2014 زيادة قيمة الإيرادات المحققة خلال عام 2024 لضريبة الدخل على الأفراد بمعدل 31%، في حين أن ضرائب الدخل على الأعمال بلغ معدل التغيير ما نسبته 1% فقط^(lxxvii) (تقرير ديوان المحاسبة، 2024-ص275)، وهي نسبة جدياً ضئيلة لن تؤثر على زيادة الإنفاق بشكل إيجابي.

وتظهر تقارير الديوان إجمالاً ضعف حصيلة الضرائب خلال المراحل الانتقالية للدولة مقارنة بسنة 2011، ومن ثم ضعف المساهمة في تمويل الموازنة العامة^(lxxviii) (قرقاب، 2017-ص11).

ثانيًا: الآثار المالية للضرائب على الدين العام.

زيادة حصيلة الضرائب تؤدي لزيادة الإيرادات العامة؛ مما يقلص الفجوة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، ويتم تلافي عجز الموازنة العامة إذا زادت الإيرادات عن النفقات وهو ما تسعى الدول النامية خصوصاً لتحقيقه حتى تتلافى الآثار السلبية للقروض العامة، التي تؤدي لإغراق الدولة في الديون^(lxxix) (قرزة، 2019-ص544.545) وينشأ العجز بسبب تراجع حصيلة الإيرادات أو زيادة المصروفات أو كليهما معًا.

والدين العام إذا جرى توظيفه في أغراض إنتاجية واستثمارية، فإن من شأن ذلك الإسهام في تحقيق وفرة مالية مستقبلاً ورفع معدلات الإنتاج بما يؤدي في النهاية لتعزيز معدلات النمو كالإنفاق على مشروعات بنية التنمية^(lxxx) (حبارات، 2026-ص9).

والدين العام له آثار سلبية على الاقتصاد في حالة توجيهه لأغراض استهلاكية كإنفاقه على المرتبات وتمويل الجهاز الإداري، وهو ما ينطبق على الواقع الليبي، حيث يستحوذ هذا النوع من الإنفاق على ما نسبته 85-80% من إجمالي الإنفاق الحكومي لعام 2025^(lxxxi) (حبارات، 2026-ص9)، وهذا الأمر أسهم في تفاقم الدين العام على مدار السنوات المالية وزيادة العبء على الخزنة العامة؛ مما دفع المركزي إلى اقتراح فرض رسوم على مبيعات النقد الأجنبي، وتخفيض قيمة الدينار الليبي.

وأظهر تقرير ديوان المحاسبة الليبي لعام 2024 عدم وجود أي تغيير على رصيد الدين العام حتى عام 2020، حيث استمر كما هو ظاهر في حسابات مصرف ليبيا المركزي، حتى في السنوات التي زادت فيها الإيرادات^(lxxxii) (تقرير ديوان المحاسبة الليبي، 2024-ص10).

وقد تجاوزت قيمة الديون 300 مليار دينار حتى عام 2025 وفق بيانات المركزي^(lxxxiii) (حبارات، 2026-ص7).

وتجاوز الدين العام لمستوى الناتج المحلي الإجمالي مؤشر بالغ الخطورة على الاستقرار المالي والاقتصادي فسداده يستلزم اقتطاع جزء كبير من الإيرادات النفطية وللسنوات طويلة، والتي تم تعدد كافيّة لتغطية الإنفاق العام المعتاد، من شأن ذلك أن يفاقم الضغوط على قيمة الدينار والسيولة ويؤدي لارتفاع معدلات التضخم وزيادة معاناة المواطنين نتيجة تردي الخدمات الأساسية وتعطيل العملية التنموية^(lxxxiv) (حبارات، 2026-ص7)، والجدير بالإشارة إلى أنه لا يندرج ضمن الدين العام قيمة الديون أو



الالتزامات المالية التي ترتبها الحكومة بالمخالفة لأحكام القانون أثناء السنة المالية، ما لم يصدر بشأنها إجازة أو موافقة برلمانية^(bxxxv) (حبارات، 2026، ص6).

وما حدث أن وزارة المالية لجأت لتغطية عجز إيراداتها العامة منذ عام 2013 إلى الاقتراض من مصرف ليبيا المركزي والمتمثلة في سلف ممنوحة من سنة 2014 تجاوزت 72 مليار دينار وحتى نهاية 2017، دون إطار تشريعي، بل وتمت بالمخالفة لأحكام المادة الحادية عشر من القانون رقم 1 لسنة 2005 بشأن المصارف المعدل بالقانون 46 لسنة 2012 التي تجيز للمركزي منح سلف مؤقتة لتغطية أي عجز وقتي بشرط ألا تزيد على خمس الإيرادات المقدرة في الميزانية ويتم تسديدها نهاية السنة المالية التي منحت فيها^(bxxxvi) (هيئة التحرير، مجلة الرقابة المالية، 2018، ص8).

ثالثاً: أثر الضرائب على الاستثمار والتنمية.

الطمأنينة لدى المستثمرين والثقة بكفاءة النظام الضريبي لها تأثير في جذب الاستثمار، وتشجيعه بسبب الطمأنينة التي يوفرها المناخ الاستثماري^(bxxxvii). (قرزة، 2019، ص546)

والعكس من ذلك فإن زيادة تكلفة التشغيل تقلل من هوامش الأرباح المتاحة للشركات، وهذا يؤدي بدوره لتثبيط الاستثمار.

والضرائب الإضافية تساهم في خلق بيئة أقل جاذبية للاستثمار، حيث أن رأس المال للاستثمار يبحث دائماً عن الاستقرار والتشريعات الواضحة الدائمة، ولا شك أن فرض ضرائب إضافية يرفع من مخاطر عدم اليقين؛ مما يدفع المستثمرين إلى العزوف عن المشاريع طويلة الأجل، كما تؤدي لإضعاف المصانع والشركات المحلية التي ستتحمل تكاليف إضافية عند استيراد المواد الخام والآلات والمعدات الأمر الذي يضعف قدرتها التنافسية أمام السلع المستوردة.

كما تؤدي هذه الضرائب لزيادة التهرب الضريبي^(bxxxviii). (تقرير السياسة الضريبية في ليبيا)

وأشار تقرير ديوان المحاسبة الليبي لعام 2024 إلى أنه بالرغم من ارتفاع إيرادات المؤسسة الليبية للاستثمار والفوائد ودخل المحافظ والتغيير في القيمة العادلة للاستثمارات المالية من خلال بيان الدخل خلال سنة 2024، فإن صافي أرباح لعام 2024 سجل انخفاض مقارنة بالسنة السابقة، ويعزى ذلك لعدة أسباب تتمثل في خسائر فروقات أسعار الصرف، وخسائر اضمحلال القيمة (خسائر انخفاض قيمة قرض المؤسسة الممنوح لصندوق الإنماء)^(bxxxix) (تقرير ديوان المحاسبة الليبي، 2024، ص126).

كما أظهر التقرير استمرار الصندوق الليبي للاستثمار الداخلي في تكبد الخسائر مع ضعف أداء أغلب الشركات التابعة، الأمر الذي يشير لسياسة استثمارية غير فعالة وعدم وضع حلول جذرية كوقف الاستنزاف المستمر لرأس المال^(xc) (تقرير ديوان المحاسبة الليبي، 2024، ص127).

عن التنمية أظهر تقرير ديوان المحاسبة^(xci) (تقرير ديوان المحاسبة الليبي، 2024، ص380) وجود عدد من المشاريع المتعاقد عليها لم يشرع في تنفيذها بعد ولا توجد مخصصات مالية لتغطيتها، ولم تتخذ بشأنها الوزارات الإجراءات اللازمة، ومشاريع أخرى متوقفة بنسب إنجاز متفاوتة رغم وجود مخصصات مالية، ولم تتخذ بشأنها الوزارة أي إجراءات، ومشاريع تجاوزت تاريخ



انتهاءها المحدد في العقد دون معالجة ومشاريع أخرى لم تسدد الوزارة التزاماتها القائمة، وفي تعاقدات أخرى يتم فيها التعاقد بدون مخصصات مالية في مخالفة صريحة للقانون (المادة 26 من لائحة الميزانية والحسابات و المخازن).

ومن هذا العرض يتضح أنه ما يجب أن يكون آثاراً إيجابية للضرائب على الاقتصاد الليبي، سواء على الإنفاق العام أو الدين العام أو الاستثمار والتنمية، فإن التقارير تظهر ضعف حصيلة الضرائب في إحداث الأثر المرجو منها، فلا يزال الإنفاق العام في تزايد مستمر مع عجز مصادر الإيرادات عن تغطيته، فضلاً عن تفاقم الدين العام حتى في الأعوام التي تحققت فيها وفورات مالية، ولم يكن الاستثمار أو التنمية بأحسن حالاً في ظل تردّي الوضع الاقتصادي.

فلم تؤتِ الضرائب العادية أو الاستثنائية ثمارها، فماذا عن الآثار السلبية للضرائب الاستثنائية من الوجهة الاقتصادية، هذا ما سيتم تناوله في الغصن الثاني.

الغصن الثاني: الآثار السلبية.

تفرض الضرائب الاستثنائية عادة على الشركات التي تحقق أرباح تتجاوز نسبة محددة من رأس مالها أو تتخطى مستوى أرباحها في السنوات العادية، وما حدث في ليبيا أن الدولة تدخلت لفرض ضرائب استثنائية لمعالجة الاختلال المالي. أولاً: الآثار السلبية على الأفراد:

والضرائب الاستثنائية تزيد من أعباء التضخم على القوة الشرائية للمواطنين. ففى ضريبة الجهاد مثلاً، نص قانونها على سريانها على جميع الدخول النوعية التي تسري عليها ضريبة الدخل، وبذلك تكون فرضت على دخول الأشخاص الاعتباريين والطبيين، دون مراعاة الحد الأدنى اللازم لتكاليف المعيشة^(xcii) (قررة، 2025 - ص350 وص353).

وبذلك أدى الاقتصاع الضريبي لضريبة الجهاد على الرواتب والمعاشات التقاعدية لتقليل الدخل المتاح للإنفاق والاستهلاك خاصة في ظل التحديات المعيشية وارتفاع معدلات التضخم.

وقد أشار تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2024 لجنوح الضريبة عن تحقيق أهدافها في عدة نقاط^(xciii) (تقرير ديوان المحاسبة، 2024-ص31).

ثانياً: الآثار السلبية على الاقتصاد:

أي رسوم أو ضرائب تفرضها الحكومة على شراء النقد الأجنبي تؤثر على التضخم، حيث يؤدي ذلك لارتفاع التكلفة الفعلية للحصول على العملة الأجنبية (تضخم دفع التكلفة)^(xciv) (صندوق النقد العربي).

وزيادة تكلفة الاستيراد للمواد الخام أو الآلات أو السلع التموينية حيث يقوم الموردون بنقل هذه الزيادة في التكلفة للمستهلك النهائي؛ مما يؤدي لرفع أسعار الخدمات.

ويؤدي ذلك إلى خلق سعر صرف موازي مستتر، ففرض رسوم إضافية يعني أن السعر الفعلي والحقيقي الذي يتعامل به السوق أعلى من السعر المعلن.



واتجاه المتعاملين للسوق الموازية للحصول على العملة بسبب ما سبق يؤدي إلى تقلبات شديدة وانخفاض في قيمة العملة المحلية، وهو العنصر الأساسي في التضخم^(xcv) (الأمم المتحدة، 2006-ص15).

كما أن إحجام الشركات عن الاستيراد بسبب ارتفاع رسوم التحصيل على النقد الأجنبي يؤدي لنقص المعروض من السلع؛ مما يؤدي لارتفاع الأسعار^(xcvi) (مرسي، 2021-ص1).

وقد أدى فرض ضريبة رسم النقد الأجنبي لارتفاع سعر الدولار الرسمي بسبب فتح الاعتمادات المستندية، وهذا الارتفاع انعكس فوراً كزيادة في تكلفة الشراء والشحن، وقيام التجار بتمرير هذه الزيادة للمستهلك، الأمر الذي أدى لارتفاع أسعار السلع كما أن التجار قاموا بمجرد فرض الضريبة برفع أسعار بضائعهم في المخازن التي تم استيرادها بالسعر القديم، مما أحدث صدمة سعرية في الأسواق^(xcvii) (النشرات الاقتصادية لمصرف ليبيا المركزي والتقرير الخاص ببرنامج التغذية العالمي لسنة 2024).

فضلاً عن عدم المرونة في انخفاض الأسعار، بعد تخفيض قيمة الضريبة.

وإجمالاً ورغم ارتفاع حصيلة رسم النقد الأجنبي ومساعدتها في ضبط ميزان المدفوعات، إلا أن المواطن الليبي تضرر بشكل مباشر، حيث ضعفت قوته الشرائية، وتحول الرسم إلى زيادة ثابتة في مستويات الأسعار قوضت من قيمة الدخل الحقيقي للطبقتين الوسطى ومحدودة الدخل^(xcviii) (تقرير صندوق النقد الدولي لبعثة مشاورات المادة الرابعة لعام 2026).

وأي نجاح لنظام نقدي يستند إلى عناصر أساسية لتحديد أهداف التضخم ومنها انضباط المالية العامة والاستقلالية التشغيلية للسلطات النقدية لتحقيق معدلات تضخم منخفضة واتخاذ إجراءات تتسم بالمصداقية لاحتواء التضخم والشفافية والمساءلة^(xcix) (الأمم المتحدة، 2006-ص16).

وهذا ما انتهى إليه خبراء الصندوق في ختام بعثة مشاورات المادة الرابعة لسنة 2026 المشار إليها سابقاً^(c) (تقرير صندوق النقد الدولي لبعثة مشاورات المادة الرابعة لسنة 2026).

الخاتمة

بعد بحث الموضوع تم الوصول لعدد من النتائج، بُنيت عليها مقترحات كالآتي:

أولاً: النتائج:

- 1- لم ينظم القانون الليبي الحالي لوائح الضرورة بعد إلغائها مع إلغاء دستور 1951م.
- 2- نظمت حالة الأحكام العرفية بمقتضى قانون التعبئة رقم 21 لسنة 1991 وتعديلاته، تحت مسمى حالة التعبئة، بعد إلغاء مرسوم الأحكام العرفية لعام 1955.
- 3- لم يمنح المشرع الليبي الشروط الشكلية لإعلان الطوارئ أهمية تذكر، وكان الأولى تنظيمها بشكل يشعر المواطنون بحماية حقوقهم وحرياتهم، كالنص على تاريخ بدء سريان الطوارئ، ونطاقها، خاصة عندما يتولى الحاكم العسكري إدارة شئون البلاد وقت الحرب.



- 4- لا يوجد تفصيل دقيق لأسباب الطوارئ الاقتصادية في قوانين الطوارئ الليبية، وهذا يؤثر بدوره على التدابير الاقتصادية التي يمكن اللجوء إليها، حيث اقتصر القانون على إشارة لحالة واحدة تتعلق بحماية الجيش وتأمين احتياجاته للأعمال العسكرية.
- 5- الأسباب الاقتصادية لمنح السلطات المختصة تدابير لمواجهةها في التشريعات العادية قد لا تمثل وفقاً لمعطياتها المادية حاله طوارئ استثنائية؛ لذا يقصر استخدامها كأداة للسياسة المالية أو النقدية، أو لحماية الأمن الاقتصادي داخل الدولة عند تحقق شروط تطبيقها ولا تملك إزاءها سلطات الطوارئ أي اختصاص حسب قوانين الطوارئ.
- 6- اختلفت قوانين الطوارئ في الجهة التي تملك الإعلان عن حالة الطوارئ، ففي الوقت الذي منحت فيه بعض التشريعات هذا الحق للسلطة التنفيذية (المرسوم بقانون بشأن حالة الطوارئ، نجد أن قانون التعبئة لعام 1991 منح السلطة التشريعية هذه الاختصاص.
- 7- التدابير الاقتصادية في تشريعات الطوارئ على نوعين: تدابير لها أثر وهدف اقتصاديين، وهو تحقيق الأمن الاقتصادي كالاستيلاء على الموارد الاقتصادية سواء العامة أو الخاصة، وتدابير اقتصادية بالمعنى الدقيق تتمثل في تحديد أساليب وأنماط وأنواع الإنتاج واستخدام المواد الأولية، حيث منحت السلطات تدابير واسعة تتناسب وحالة الطوارئ الاقتصادية.
- 8- قانون التعبئة لسنة 1991 تناول بشكل واعي أهمية الاعتبارات الاقتصادية أوقات الطوارئ، وأوجد إطار قانوني واضح يمكن الاستناد له عند الطوارئ في شكل التدابير ومداها، ودون الحاجة لاجتهاد السلطات المختصة بحجة الضرورة.
- 9- شملت الإضافة التي نص عليها القرار 86 لسنة 2005 بشأن الضوابط والأحكام الخاصة بتنفيذ القانون رقم 21 لسنة 1991 حكماً جديداً، تشمل الإشراف على المنشآت الإنتاجية والخدمية عند إعلان التعبئة، بعد أن سمح القانون رقم 21 لسنة 1991 بالاستيلاء عليها فقط.

في ضوء النتائج السابقة يمكن الخلوص لمجموعة من المقترحات تتمثل في:

ثانياً: التوصيات:

تتنوع التوصيات بحسب الاعتبارات المنظور إليها وذلك على النحو التالي:

- التوصيات المتعلقة بقوانين الطوارئ:

- 1- تنظيم حالة الطوارئ الاقتصادية بشكل دقيق وشمولي، بحيث يتم حصر الأسباب الاقتصادية التي يرجع لها إعلان حالة الطوارئ.
- 2- تحديد التدابير ذات الأهداف الاقتصادية في أحوال الطوارئ بشكل أكثر وضوحاً.
- 3- توسيع دائرة التدابير الاقتصادية في أحوال الطوارئ.



4- مراعاة التدابير الاقتصادية لوضع الشركات الأجنبية العاملة في مجال الاستثمار والتنمية حتى لا تكون طاردة للاستثمار بوضع نصوص تكاملية تشمل قوانين الاستثمار عند حدوث الطوارئ.

- المقترحات المتعلقة بإدارة الطوارئ:

- 1- وضع خطط ونماذج لصورة التدابير الاقتصادية الممكنة للاستفادة في أحوال الطوارئ من متخصصين في علوم الاقتصاد والمالية والإدارة قبل وقوع الطوارئ ذلك أن العمليات الاقتصادية المتمثلة في أساليب الإنتاج وأنماطه وأنواعه والإشراف عليه تحتاج كوادرات متخصصة قد لا تفي الظروف الاستثنائية بإمكان توفيرهم عند قيامها.
- 2- عملية الاستيلاء على المنشآت الاقتصادية هي واقعة مادية لا يمكن أن تؤثر بذاتها في توجيه ودعم القرارات الاقتصادية الفاعلة، وينحصر أثرها في توفير موارد تلك المنشأة التي تم الاستيلاء عليها.
- التوصيات المتعلقة بالسياسة المالية لتجنب اضطرابات مالية:

1- ضبط الإنفاق العام وترشيده.

2- معالجة الانقسام المالي وإقرار ميزانية موحدة.

3- تنمية الإيرادات غير النفطية.

قائمة المراجع

أولاً: الرسائل العلمية:

رسائل الدكتوراه:

- 1- (القويري) الصديق الشيباني، 1997، تطور الفكر الدستوري والسياسي في ليبيا، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، غير منشورة.
- 2- (قرزة) سلوى محمد أحمد، 2019، طرق تسوية المنازعات الضريبية في قانون ضرائب الدخل الليبي، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، غير منشورة.
- 2- (العادي) عباس، 2025، الطوارئ ما بين الضرورة والرقابة القضائية، الطبعة الثانية: مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية.

ثانياً: رسائل الماجستير:

- 1- (الهيبي) إدريس حاضر هيشان، 2023، حالة الطوارئ - دراسة مقارنة بين مصر والعراق: المكتب الجامعي الحديث- الإسكندرية.
- 3- (الحسيني) تحسين سعيد، 2025، التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ دراسة مقارنة: دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية.
- 4- (شواني) خالد، 2019، تأثير حالة الطوارئ على العلاقة بين سلطات الدولة- الطبعة الثانية: منشورات زين الحقوقية - بيروت، لبنان.

ثانياً: الكتب:

- 1- التحرك نحو مرونة سعر الصرف كيف ومتى وبأي سرعة، 2006 - صندوق النقد الدولي، الأمم المتحدة.

ثالثاً: الأبحاث والمقالات:

أ: الأبحاث:



1- (قرزة) سلوى محمد أحمد، 2025 سبتمبر، التأصيل الفقهي والقانوني لضريبة الجهاد، مجلة القرطاس، المجلد السابع عشر: العدد السابع والعشرين.

2- (علي) هند مرسي محمد، يناير 2021. سياسات تحرير سعر الصرف وأثرها على الفقر وتوزيع الدخل في مصر، مجلة كلية السياسية والاقتصاد: العدد التاسع.

ب- المقالات:

1- (حبارات) نور الدين، ربيع 2026، الدين العام المحلي في ليبيا الإطار القانوني والتاريخي والتداعيات الاقتصادية والاجتماعية - مجلة الرقابة المالية تصدر عن ديوان المحاسبة الليبي: العدد السادس.

2- (قضية العدد بقلم هيئة التحرير) يونيو 2018، مصادر تمويل عجز الميزانية العامة في ظل تدني الإيرادات العامة، تصدر عن ديوان المحاسبة الليبي: العدد الثاني.

3- (قضية العدد بقلم هيئة التحرير)، ديسمبر 2017، مجلة الرقابة المالية تصدر عن ديوان المحاسبة الليبي: العدد الثاني.

3- (الفيتوري) عطية- مقال منشور في 30 ديسمبر 2025 على:

alsa9924.com

4- الأزمة المالية العالمية وتداعياتها على الاقتصادات العربية، صندوق النقد العربي، AMF من amf.org.ae

رابعاً: التقارير:

1- السياسة الضريبية في ليبيا، منشورات المجلس الوطن للتطوير الاقتصادي والاجتماعي منشور على: <http://nesab.ly>

2- تقرير ديوان المحاسبة الليبي لعام 2023.

3- تقرير ديوان المحاسبة الليبي لعام 2024.

4- تقرير مصرف ليبيا المركزي للإيرادات غير السيادية لسنة 2024 منشور على cbl.gov.ly

5- التقرير الخاص ببرنامج الأغذية العالمي wfp عن أغسطس 2024 موجود على منصة Reliefweb.

6- التقرير الخاص ببرنامج الأغذية العالمي wfp عن سبتمبر 2024 موجود على منصة Reliefweb.

7- بيان خبراء صندوق النقد الدولي في ختام بعثة مشاورات المادة الرابعة لسنة 2026.

رابعاً: الهوامش:

(i) حالة الطوارئ "هي نظام للضرورة بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمراجعة الظروف التي تقصر عنها الإدارة الحكومية الشرعية وتنتهى بانتهاء مسوغاته" وبذلك فهي كما يذهب رأي في الفقه "تنظيم تشريعي معد سلفاً يُصار إليه بإعلان رسمي لمواجهة ما قد يحيق بالنظام العام أو سير المرافق العامة الأساسية من ظروف استثنائية محددة ويقوم على دعم السلطة التنفيذية باختصاصات استثنائية ترتبط في وجودها ومدادها لمواجهة الظروف التي استدعت الالتجاء إليها" هذه التعريفات التي ساقها الفقه تظهر بوضوح خصائص حالة الطوارئ، إذ أنها تنظيم قانوني يتم الإعلان الرسمي عنه من قبل السلطة المختصة، وتهدف للحفاظ على النظام العام وضمان سير مرافق الدولة بانتظام واضطرار موجب الإعلان عنه تعرض الدولة لظروف استثنائية، فضلاً عن خضوعه للرقابة -انظر في ذلك تفصيلاً:- تحسين سعيد الحسيني، التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ، دراسة مقارنة _ الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2023 - ص 23 وما بعدها.

(ii) يقصد بالظروف الاستثنائية مجموعة من الحالات الواقعية التي تؤدي لوقف سريان القواعد القانونية العادية في مواجهة الإدارة، وبدء خضوع قراراتها لمعايير مشروعية خاصة يحددها القضاء الإداري، د. أحمد عثمان أبو العلا، ارتباط حالة الطوارئ



بالاقتصاد المصري ، مجلة جامعة دمياط للدراسات القانونية والاقتصادية: العدد الحادي عشر ، الجزء الأول ، يناير 2025 ،
مشار إليه في ص 149 .

(iii) مثال ذلك ما ينص عليه قانون الطوارئ في فرنسا حيث نظم القانون الصادر في 1849 حالة الحصار الناجمة عن الخطر الداهم بسبب الحرب الخارجية والعصيان المسلح فقط ، في حين نص قانون الاستعجال الصادر 1955 والمعدل بموجب المادة 12 من المرسوم بقانون الصادر في 2009/5/14 على الخطر الناجم عن اعتداءات جسيمة على النظام العام ، وفي حالة الأحداث التي تشكل كارثة عامة وفقاً لطبيعتها وجسامتها ، مشار إليه في رسالة أ. إدريس حاضر هيشان اللهيبي ، حالة الطوارئ دراسة مقارنة بين مصر والعراق - الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث ، 2023 ص 54-55 .

(iv) تضمن القانون الأمريكي تشريعات دائمة لمواجهة الظروف الاستثنائية تعد مقديماً ، تطبق في حالة الطوارئ بصفة آلية عند إعلانها وتشريعات أخرى تستمد وفقاً للظروف من البرلمان بشكل مباشر ، حيث تقرر التشريعات الاستثنائية المعاصرة للطوارئ أثناء انعقاد البرلمان تكملة لما تظهره الأحداث من أوجه نقص الاختصاصات ، وفي إنجلترا - صدر نحو 60 قانون وقته خلال أسبوع من الحرب العالمية الثانية أوقفت أو عدلت قوانين سارية سواء في مجال مواجهة الحرب أو تمنح الحكومة سلطات في المجال الاقتصادي ، مشار إليه في نفس المرجع السابق ص 50-51 .

(v) مثال ذلك النموذج الأمريكي حيث توسع في مبررات إعلان حالة الطوارئ حيث وصلت إلى إعلانها عند حدوث أزمات اقتصادية أو حوادث صناعية ناجمة عن تسرب الغازات المشعة من المفاعلات النووية أو الأخطار والاضطرابات المسلحة أو القلاقل الجسيمة أو الحوادث الخطرة التي لا يمكن مواجهتها بالتدابير والإجراءات العادية ، أ. إدريس حاضر ، مرجع سبق ذكره - ص 49 .

(vi) الفقه كثيراً ما يستعمل تعبير الضرورة وتعريف الظروف الاستثنائية باعتبارهما مترادفين يؤديان معنى واحد ، فهناك من يذهب إلى أن تعبير الظروف الاستثنائية هو تعبير واقعي يقصد به وصف و توضيح الظروف والأوضاع غير العادية التي تؤدي إلى خلق المناخ الذي تقوم فيه حالة الضرورة باعتبارها وصفاً قانونياً ، أحمد عثمان أبو العلا ، ارتباط حالة الطوارئ بالاقتصاد المصري ، مرجع سبق ذكره - ص 151 .

(vii) أصدر الرئيس الأمريكي الأمر التنفيذي 13566 في 25 فبراير 2011 أعلن فيه حالة طوارئ وطنية بموجب قانون سلطات الطوارئ الاقتصادية الدولية بسبب الوضع في ليبيا ، وفي 19 أبريل 2016 وقع الرئيس الأمريكي الأمر التنفيذي 13726 الذي وسع حالة الطوارئ المعلنة في الأمر التنفيذي 13566 بسبب استمرار العنف في ليبيا وجاء في الأمر "لا يزال الوضع في ليبيا يشكل تهديداً استثنائياً وغير عادي للأمن القومي والسياسة الخارجية للولايات المتحدة ، هكذا فإن حالة الطوارئ المعلنة في 2011 والموسعة في 2016 يجب أن تبقى سارية بعد 25 فبراير 2023 وفقاً للمادة 202 من قانون الطوارئ الوطنية" انظر النص الأصلي أمر الرئيس الأمريكي جوزيف بايدن منشور على:

- <https://www.whitehouse.gov/briefingroom/presidentil.aCtions/2023/2/17/notice-on-Continnation of the Lation emergency with respect toliya-3>.

وأيضاً إشعار استمرار حالة الطوارئ الوطنية فيما يتعلق بليبيا موجود على الرابط التالي باللغة العربية:-

www.state.gov.translations/arabic

(viii) الفقهاء ويد وفيلبس من الفقه الانجليزي ، مشار إليه في رسالة: تحسين الحسييني ، التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ ، مرجع سبق ذكره - ص 19 ، في نفس المعنى انظر تعريف الفقيه كورين من الفقه الأمريكي لحالة الطوارئ بأنها "حالة أعدت لمواجهة ظروف غير مستقرة وغير متكررة لا يمكن مواجهتها بالتشريعات العادية" مشار إليه في نفس المرجع - ص 19 ، كما عرف الفقيه دي لو بادير حالة الطوارئ بأنها "نظام استثنائي للضبط الإداري تبرره فكرة الخطر الوطني" ، وكذلك بارتملي عرفها



بأنها إجراء استثنائي يهدف إلى حماية البلاد أو جزء منها بمقتضى ضبط إداري خاص ضد أي اعتداء مسلح، مشار إليه في نفس المرجع - ص 20، وكذلك في رسالة خالد شواني، تأثير حالة الطوارئ على العلاقة بين سلطات الدولة: منشورات زين الحقوقية - بيروت، لبنان - الطبعة الأولى 2019 - ص 14.

(ix) عرف الفقيه موريس هوريو الطوارئ بأنها "نظام قانوني معد سلفاً لتأمين نظام البلاد ويركز على تقوية السلطة التنفيذية عن طريق نقل السلطة المدنية إلى أيدي السلطات العسكرية، مشار إليه في نفس المرجع السابق - ص 14.

(x) د. حقي إسماعيل بربوتي، مشار إليه في رسالة: تحسين سعيد الحسي، التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ، مرجع سبق ذكره - ص 24، انظر تعريفات أخرى للفقهاء في ذات المعنى، ص 25_26 من نفس المرجع.

(xi) نفس المرجع السابق - ص 27.

(xii) الجريدة الرسمية 1956، السنة السادسة، العدد 3.

(xiii) أحمد صلاح عثمان أبو العلا، ارتباط حالة الطوارئ بالاقتصاد المصري مرجع سبق ذكره - ص 141.

(xiv) قانون الطوارئ هو القانون الذي ينظم حالة الطوارئ ويحدد الصلاحيات التي تمنح للسلطات المختصة في حالة الطوارئ، وينظم أحكام عامة تتعلق بتعريف حالة الطوارئ وأسباب إعلانها وصلاحيات السلطة المختصة في حالة الطوارئ والفرق بين قانون الطوارئ وحالة الطوارئ أن الأول ينظم كيفية إدارة شئون البلاد في حالة إعلان حالة الطوارئ، تواجه بإجراءات استثنائية، في حين أن حالة الطوارئ مؤقتة بفترة محددة، نفس المرجع السابق ص 142.

(xv) د. تحسين سعيد الحسي، التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ، مرجع سبق ذكره - ص 59.

(xvi) نص مشروع الدستور عليها في المادة 108 منه حيث تقضي بأنه "لرئيس الجمهورية في حال عدم انعقاد المجلسين أو حل مجلس النواب إصدار قرارات بقوة القانون في حالة الضرورة والاستعجال وفق ما ينظمه القانون على أن يتم عرضها مسببة خلال سبعة أيام من تاريخ انعقاد الدورة الثالثة لمجلس النواب لإقرارها أو إلغائها ولا يجوز إصدار أي قرارات تتعلق بمسائل من اختصاصات مجلس الشيوخ" و، في مقام التعليق على نص هذه المادة يرى الدكتور الصديق الشيباني القويحي أن الشروط التي أوردتها المادة هي شروط صحة لا بد من توافرها جميعاً حتى يتسنى إعمال الصلاحيات الواردة فيها" انظر أطروحته للدكتوراه تطور الفكر الدستوري والسياسي في ليبيا، كلية الحقوق جامعة عين شمس، غير منشورة، 1997-ص 446، هامش رقم 2.

(xvii) انظر في ذلك تفصيلاً د. تحسين الحسي، التنظيم الدستوري والتشريعي لحالة الطوارئ، مرجع سبق ذكره - ص 35 وما بعدها، د. عباس العادلي، الطوارئ ما بين الضرورة والرقابة القضائية - الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية - الطبعة الثانية 2025-ص 15 وما بعدها.

(xviii) د. يحيى الجمل، مشار إليه في رسالة: تحسين الحسي - مرجع سبق ذكره - ص 72.

(xix) للتفاصيل حول هذا الموضوع انظر: أحمد صلاح عثمان أبو العلا، ارتباط حالة الطوارئ بالاقتصاد المصري، مرجع سبق ذكره - ص 153 وما بعدها. وأيضاً

د. تحسين سعيد الحسي، التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ، مرجع سبق ذكره ص 67 وما بعدها.

(xx) مشار إليه في د. تحسين سعيد الحسي، مرجع سبق ذكره - ص 72.

(xxi) الجريدة الرسمية لسنة 1956، السنة السادسة: العدد الثالث.

(xxii) يلاحظ أن هذا النص منقول حرفياً من التشريع المصري رقم 73 لسنة 1948 حيث قضى بتأمين سلامة الجيوش المصرية وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك مما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية خارج المملكة المصرية"، مشار إليه في رسالة تحسين سعيد الحسي، التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ، مرجع سبق ذكره، ص 124.



(xxiii) استقر الفقه أن درجة الضرورة معيار يعتمد عليه للترقية بين حالة الطوارئ والأحكام العرفية، وأن شدة الضرورة التي تقتضي إعلان حالة الطوارئ هي أقل من شدة الضرورة التي تستلزم إعلان الأحكام العرفية. وهو ما أخذ به القانون الليبي، انظر في آراء الفقهاء، السيد محمد مدني، ود. ثروت بدوي، مشار إليه في بحث أحمد صلاح عثمان أبو العلا، ارتباط حالة الطوارئ بالاقتصاد المصري، مرجع سبق ذكره - ص 147-148. وربما هذا الداعي وراء قيام المشرع الدستوري في مشروع الدستور لسنة 2017 على حصر الأحكام العرفية في حالتين فقط، حسب نص المادة 188 التي تنص على "يجوز لرئيس الجمهورية في حالتي الحرب والتهديد الجسيم لأمن البلاد أن يطلب من مجلس الشورى إعلان حالة الأحكام العرفية" كما أن نفس المادة أغلبية مطلقة في قرار المجلس بالث في الطلب، وأيضاً تطلب النص تحديد المناطق التي تخضع للأحكام العرفية فلا يجوز أن تفرض على كامل البلاد.

(xxiv) القانون رقم 21 لسنة 1991 بشأن التعبئة، الجريدة الرسمية لسنة 1991: العدد 22 - السنة التاسعة والعشرون تنص المادة الثالثة من القانون "تعلن بقرار حالة التعبئة ونوعها.

والغرض من إعلانها في إحدى الحالات الآتية:

أولاً: حالة الخطر الخارجى وتشمل 1- توتر العلاقات الدولية 2- قيام خطر الحرب، 3- نشوب الحرب 4- ظهور ما يهدد أمن البلاد ويمس سيادتها واستقلالها.

ثانياً: حالات الخطر الداخلى وتشمل: ١- ظهور ما يهدد سلطة الشعب، حدوث كوارث أو أوبئة أو غيرها مما يهدد حياة السكان وأمنهم وسلامتهم....."

(xxv) مدونة التشريعات لسنة 2005 العدد 8 السنة الخامسة.

(xxvi) تم الإعلان عن حالة التعبئة في عام 2014 م 3 مرات متتالية وفقاً للقرار رقم 4 لسنة 2014، بشأن إعلان حالة النفير والتعبئة في كافة مرافق ومؤسسات الدولة المدنية والعسكرية واقع درجة الاستعداد القصوى، وأيضاً القرار رقم 44 لسنة 2014 في شأن إعلان حالة النفير والتعبئة العامة وتكليف رئيس حكومة إنقاذ وطني حيث تم فيه رفع درجة الاستعداد القصوى تحسباً لأي خطر مفاجئ (م1) كسابقه. وتضمن أيضاً إقالة رئيس الحكومة من منصبه (م2).

(xxvii) انظر القرار رقم 16 لسنة 2019 في شأن إعلان حالة النفير والتعبئة العامة، الجريدة الرسمية لسنة 2020، العدد 1، السنة التاسعة.

(xxviii) تنص المادة 1 من المرسوم المذكور بأنه "يجوز إعلان الأحكام العرفية إذا تعرض الأمن أو النظام العام في الأراضي الليبية أو في جهة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب إغارة قوات العدو من الخارج أو وقوع اضطرابات في الداخل أو حدوث ظواهر طبيعية شديدة أو أوبئة 2- كما يجوز إعلانها لتأمين سلامة الجيوش الليبية وضمان تموينها....." وسبق التنويه إلى مطابقة هذا النص للقانون المصري رقم 73 لسنة 1948، الذي أضاف ماله جديدة للقانون السابق (القانون رقم 15 لسنة 1923) وكذلك القانون رقم 533 لسنة 1954 إذ يقضي بأن "يجوز إعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الأمن والنظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب إغارة قوات العدو من الخارج أو وقوع اضطرابات في الداخل كما يجوز إعلان الأحكام العرفية لتأمين سلامة الجيوش المصرية وضمان تموينها وضمان طرق المواصلات وغير ذلك مما يتعلق بحركاتها وأعمالها العسكرية خارج جمهورية مصر العربية" وقانون الطوارئ المصري الحالي رقم 162 لسنة 1958 قد قام بحذف النص المتعلق بسلامة الجيوش المصرية إذ يقضي بأنه "لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقته منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تعدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء" والجدير بالذكر أن قانون مكافحة الإرهاب رقم 3 لسنة 2014 في ليبيا، تناول تعريف العمل الإرهابي، الذي من شأنه المساس بالنظام العام وإحداث اضطرابات داخلية، إذ تقتضى المادة الثانية منه "كل استخدام



للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع بهدف الإخلال الجسيم بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو أمنه للخطر متى كان من شأن هذا الاستخدام إيذاء الأشخاص أو إلقاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم العامة أو أمنهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بالمواد الطبيعية أو الآثار أو الأموال أو المباني أو الأملاك العامة أو الخاصة أو استغلالها أو الاستيلاء عليها أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو مصالح الحكومة أو الوحدات المحلية أو البعثات الدبلوماسية والقنصلية أو المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية في ليبيا من ممارسة كل أو بعض أوجه نشاطها أو منع أو عرقلة قيام مؤسسات أو دور العبادة أو مؤسسات ومعاهد العلم لأعمالها أو تعطيل تطبيق أي من أحكام الدستور أو القوانين واللوائح وكذلك كل سلوك من شأنه الإضرار بالاتصالات أو النظم المعلوماتية أو بالنظم المالية أو المصرفية أو بالاقتصاد الوطني أو بمخزون الطاقة أو المخزون الآمن من السلع والمواد الغذائية والمياه أو بسلامتها إذا ارتكب أحد الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون" منشور على صفحة المجمع القانوني الليبي.

Low society.ly

(xxxix) مدونة التشريعات لسنة 2005، العدد 4، السنة الخامسة.

(xxx) تؤدي الاضطرابات المالية إلى أزمات اقتصادية كتقلبات الأسعار أو انهيار أسواق المال أو انكماش رأس مال البنوك الذي يخفض قيمة رأس مال البنوك مما يقلل من قدرتهم على منح الائتمان، ويؤدي إلى فرض ضغوط سيولة كبيرة تعيق قدرة المقترضين على الوفاء بالتزاماتهم مما يرفع من احتمالية التخلف عن السداد، وكذلك ارتفاع تكلفة التمويل تؤدي لتقلبات في أسعار الفائدة والتضخم؛ مما يزيد من تكلفة الاقتراض ويجعل استمرار الائتمان غير مستقر. الأزمة المالية العالمية وتداعياتها على الاقتصادات العربية، صندوق النقد العربي AMF منشور على amf.org.ae

(xxxi) تحسين سعيد الحسني، التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ، مرجع سبق ذكره - ص 121.

(xxxii) المادة 4 من القانون رقم 11 لسنة 1991، والمادة 3 من القانون رقم 86 لسنة 2005.

(xxxiii) تحسين سعيد الحسني، التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ - مرجع سبق ذكره - ص 121.

(xxxiv) حول هذا الموضوع راجع تفصيلاً نفس المرجع السابق - ص 95.

(xxxv) حول هذا الموضوع انظر تحسين الحسني، مرجع سبق ذكره - ص 85.

(xxxvi) وضع القانون الصيني لعام 1944 حلاً لهذه الإشكالية في المواد 31-32 التي تقضى بإعلان حالة الطوارئ عن طريق المجلس الوطني لنواب الشعب (البرلمان أو لجنته الدائمة) في غياب المجلس، مشار إليه في نفس المرجع السابق - ص 87.

(xxxvii) ينص عجز المادة الثانية من المرسوم المذكور على أنه "ويعرض إعلان الأحكام العرفية على مجلس الأمة ليقرر استمرارها أو إلغائها وإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة مجلس الأمة للاجتماع على وجه السرعة".

(xxxviii) تحسين سعيد الحسني، مرجع سبق ذكره - ص 90.

(xxxix) د. الصديق الشيباني القوي، تطور الفكر الدستوري والسياسي في ليبيا، مرجع سبق ذكره - ص 342.

(xl) من ذلك مثلاً الدستور المصري لسنة 1971 في المادة 74 التي نصت على توجيه بيان للشعب يوضح فيه الأسباب التي دعت لإعلان الطوارئ.

(xli) يقضى عجز المادة الثانية من المرسوم "ولا تكون الإجراءات أو التدابير المتخذة وفقاً لهذا القانون صحيحة إلا إذا كانت لازمة لمواجهة السبب المحدد في مرسوم الإعلان".

(xlii) تحسين سعيد الحسني، التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ، مرجع سبق ذكره - ص 121.



(xliii) ينص الدستور المصري في المادة 148 من دستور 1971 على أن "...وفي جميع الأحوال يكون إعلان الطوارئ لمدة محددة ولا يجوز مدّها إلا بموافقة مجلس الشعب"، وفي دستور 2014 تنص المادة 154 "وفي جميع الأحوال يجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ وتحديد إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز الثلاثة أشهر، ولا تمتد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلث عدد أعضاء المجلس".

(xliv) تحسین سعید الحسینی، مرجع سبق ذكره – ص 122.

(xlv) تضمن تشريع 1688 في إنجلترا أول قواعد منظمة لحالة الطوارئ والحفاظ على السلام والدفاع عن الدولة والمحافظة على النظام، وضمان موارد التمويل وتوفير الحاجات الضرورية، وكذلك نص قانون 1920 على حالة الطوارئ الاقتصادية في مادته الأولى "للملك إعلان حالة الطوارئ إذا ظهر في أي وقت أو كان للظهور أن هناك ظروف من طبيعتها تحديد تأمين وتوزيع الطعام والماء والوقود أو الاضياء أو وسائل القوى المحركة التي من شأنها حرمان المجتمع أو تجرده من مواد الحياة الضرورية..." مشار إليه في رسالة إدريس حاضر هيشان الليبي، حالة الطوارئ، مرجع سبق ذكره ص 52 هامش رقم 1.

(xlvii) أحمد عثمان أبو العلا، ارتباط حالة الطوارئ بالاقتصاد المصري، مرجع سبق ذكره – ص 138.

(xlviii) للتفاصيل حول هذا الموضوع راجع د. عباس العادلي، الطوارئ ما بين الضرورة والرقابة القضائية، مرجع سبق ذكره – ص 353 وما بعدها.

(xlviii) نص القانون على اختصاص المجلس التنفيذي بحماية الأمن العام، وما يمكن أن يساعد في ذلك كإيقاف أو منع تراخيص الأسلحة (فقرة 1 من المادة 4) وتقييد الاجتماعات العامة، والرقابة على الصحف والنشرات وضبط أعدادها إذا لزم الأمر، وفرض رقابة على البريد والبرقيات وتحديد مواعيد فتح المحال العمومية وتقييد التجوال والاستيلاء على وسائل النقل وتحديد محال إقامة الأشخاص الذين تبين خطرهم على الأمن العام، (الفقرات ب – ج – د – هـ – و – ز من المادة 4، وهي ذات ما نص عليه مرسوم الأحكام العرفية لعام 1955 الملغى، الذي فصل أحكام التدابير، وتوسع فيها بما يناسب حالة الحرب حيث زادت عدد فقرات المادة الرابعة إلى اثنتي عشرة فقرة.

(xlix) تنص المادة الخامسة بأنه "يجوز لمجلس الوزراء أن يضيق دائرة السلطات المخولة للحاكم العسكري العام بمقتضى المادة السابعة، كما يجوز له أن يرخص في اتخاذ أي تدبير آخر مما يقتضيه تحقيق الأغراض التي من أجلها أعلنت الأحكام العرفية".⁽ⁱ⁾ يلاحظ أن الفقرة الرابعة نصت على سن السابعة عشره عندما عرفت الموارد البشرية لإدخال أكبر قدر من الأفراد في الخدمة أثناء الظروف الطارئة، واشترطت القدرة الصحية فقط، وهي دون سن الرشد وفق القانون الليبي.

(ii) أساليب الإنتاج هي الكيفية أو الطريقة الفنية والعملية المستخدمة لترتيب وتنسيق تدفق المواد الخام وتحويلها إلى منتج نهائي، وتنقسم إلى أساليب إنتاج رئيسيين هما الإنتاج المستمر والإنتاج المتقطع، أما أنماط الإنتاج هو مصطلح يستخدم في علم الاقتصاد لوصف النظام الشامل الذي تدار به الموارد وتوزيع فائض الإنتاج والعلاقة بين طبقات المجتمع كالنمط الرأسمالي والاشتراكي، في حين أن أنواع الإنتاج يتعلق بحجم الكمية المنتجة وكيفية تلبية احتياجات السوق وأبرزها الإنتاج الضخم والإنتاج الدفعي والإنتاج حسب الطلب.

انظر في ذلك Kassioun.org و www.savenyeyams.com.

(iii) التوزيع هو عملية إيصال المنتجات أو الخدمات من المصنع أو مقدم الخدمة إلى المستخدم النهائي أو تحقيق العوائد عن طريق قنوات التوزيع، أما الاستهلاك هو الغاية والهدف النهائي من النشاط الاقتصادي، ويعرف بعملية شراء واستخدام السلع والخدمات لإشباع حاجة معينة وترتبط العمليتان بشكل تكاملي – حول هذا الموضوع انظر – arabic.com. انظر أيضًا الموسوعة العربية متاحة على الرابط:

Arab-ency.com.sy

(lii) الإدارة هي الوظيفة الشاملة المسؤولة عن التخطيط، التنظيم، والتوجيه والرقابة على جميع موارد المؤسسة سواء كانت مالية أم بشرية أم مادية، وذلك بهدف رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات الاستراتيجية وتحديد أهداف طويلة وقصيرة المدى، أما الإنتاج هو نشاط فني ومحدد يركز حصراً على عملية صنع السلع المادية الملموسة من خلال تحويل المواد الخام إلى منتج نهائي في حين أن التشغيل هو مفهوم أوسع وأشمل من الإنتاج حيث يشمل كل الأنشطة والإجراءات الفنية والإدارية التي تحول المدخلات إلى مخرجات انظر في ذلك www.hrdiscussion.com

(liv) الجريدة الرسمية لسنة 1986 العدد 44 لسنة 1967 وعُدل بموجب القانون 11 لسنة 1973 والقانون 12.

(lv) يطابق هذا النص ما تضمنه دستور 1951 الملغي في المادة 165 التي تنص على أنه "يجوز في حالة الضرورة وضع مشروع ميزانية استثنائية لأكثر من سنة تتضمن موارد ونفقات استثنائية ولا تنفذ إلا إذا أقرها مجلس الأمة مع فارق أن الدستور تضمن ضرورة إقرارها من مجلس الأمة كشرط لنفاذها.

(lvi) القروض الاستثنائية هي تمويلات تقدمها المصارف والمؤسسات المالية سواء للأفراد أو الشركات لتجاوز ظروف طارئة أو أزمات اقتصادية وتتميز بفترات سداد أطول ومعدلات فائدة مخفضة وإجراءات موافقة، ويقصد بالقروض الاستثنائية بضمان أصل من أصول البنك هو حصول العميل على تمويل مالي مقابل رهن أصل مادي أو مالي، ويهدف هذا النوع إلى توفير سيولة وفق آليتين هما قروض يمنحها المصرف للعملاء (القروض المضمونة)، وقروض استثنائية يحصل عليها البنك نفسه (إعادة التمويل)، والتدبير الذي جاء به النص هو الآلية الأولى أي قروض مضمونة وذلك بهدف توفير سيولة نقدية فورية دون الحاجة إلى بيع أصول المصرف، بل يقوم برهنها سواء كانت أصول مالية أو عينية. wteacher.net.

(lvii) أحمد عثمان أبو العلا، ارتباط الاقتصاد المصري بحالة الطوارئ، مرجع سبق ذكره ص 138.

(lviii) الضرائب الاستثنائية هي اقتطاعات مالية تفرضها الدولة بشكل مؤقت وخارج إطار نظامها الضريبي المعتاد لمواجهة ظروف طارئة، أو أزمات حادة مثل الحروب والكوارث الطبيعية أو الأوبئة، وتهدف بشكل أساسي إلى توفير تمويل سريع لسد العجز المالي أو دعم الاقتصاد، ومن خصائصها أنها مؤقتة ومحددة ترتبط بزوال السبب الذي فرضت من أجله مثل فرض ضريبة حرب ولا تصبح جزءاً دائماً من القوانين المالية للدولة، وتتميز بطابعها العيني أو تفرض على الثروة، غالباً على الأرباح غير العادية؛ ولهذا تعرف بضريبة الأرباح الاستثنائية، أو الثروات المفاجئة أو أصحاب الدخل المرتفعة جداً بهدف إعادة التوزيع، كما أنها غير دورية لا تتكرر سنوياً كضرائب الدخل الاستثنائية، بل يتم إقرارها بمرسوم أو قانون استثنائي، وغالباً ما تكون ذات طابع تضامني تستهدف الفئات الأكثر قدرة على الدفع أو القطاعات التي استفادت من الأزمة، كما أنها مستقلة عن الضرائب العادية، بل تضاف للنظام الضريبي المالي ولا تحل محل الضرائب الأساسية. انظر الرابط التالي www.lameg.net

(lix) تنص المادة 167 من دستور 1951 على أنه لا يجوز فرض ضريبة أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون"، والجدير بالإشارة رأي في الفقه الليبي، ينتقد عدم وجود نص صريح في ليبيا يكرس مبدأ لاضريبة إلا بنص، في القوانين النافذة، برغم أنه يمكن أن يستفاد ضمناً من حق السلطة التشريعية (المؤتمرات آنذاك) في إقرار القوانين، ويضيف بأنه وإن كانت المادة 11 من قانون تعزيز الحرية قد كرست مبدأ شرعية الضرائب والرسوم، إلا أنه يجب أن يتضمن الدستور الدائم ما يفيد صراحة حق السلطة التشريعية مباشرة هذا الاختصاص نظراً لطبيعته الدستورية، د. الصديق الشيباني القويري، تطور الفكر السياسي والدستوري في ليبيا، مرجع سبق ذكره ص 344. وقد نص مشروع الدستور لسنة 2017 على هذا المبدأ في المادة 249 حيث تنص على أن "فرض الضريبة والإعفاء منها وتعديلها لا يكون إلا بقانون ويراعى في فرضها مصلحة المجتمع وتحقيق العدالة الاجتماعية"

(lx) الجريدة الرسمية لسنة 1970 العدد 16 السنة الثامنة.



(lxi) الجريدة الرسمية لسنة 1972 العدد 28 السنة العاشرة، وتنص المادة الثالثة على أن "يهدف الصندوق إلى دعم استعداد العالم الاسلامي في جهاده ضد القوى الاستعمارية وتمكينه من الحفاظ على كيانه واستقلاله، كما يهدف إلى تقديم المساعدات النقدية والعينية إلى أسر الشهداء والجرحى وضحايا العدوان الاستعماري من أبناء الأمة الاسلامية وكذلك المساهمة في بناء ودعم المنشآت التي تخدم الدعوة الإسلامية وشئون المسلمين".

(lxii) انظر قرار مجلس الوزراء بشأن تحويل مبالغ لصندوق الجهاد في عام 1972 يتضمن دعماً لحركة فتح، منشور في الجريدة الرسمية لسنة 1973، العدد 1 السنة الحادية عشر، وتنص المادة الأولى من القرار على أن "تحال المبالغ المودعة في حساب اللجنة الشعبية المشار إليها والتي تم التبرع بها لصالح لجنة مساندة حركة فتح من قبل شركه توفيق غرغور وأولاده قبل تأميمها لصالح ضريبة الجهاد".

(lxiii) الجريدة الرسمية لسنة 2016 العدد 5 السنة الخامسة، ينص القانون على أن "يوزع إجمالي حصيلة ضريبة الجهاد المحددة بالقانون 44 لسنة 1970 على النحو التالي: 1-جمعية الدعوة الاسلامية 20%، صندوق الجهاد 25%، صندوق التضامن الاجتماعي 15%، هيئة أسر الشهداء والمفقودين 5%، وزارة المالية لدعم الموازنة العامة 30%. ويشير الفقه إلى أسباب صدور القانون بسبب تفاقم العجز بسبب تهايي إيرادات النفط وانخفاض أسعاره، د. سلوى محمد أحمد قرزة، التأصيل الفقهي والقانوني لضريبة الجهاد، مجلة القرطاس: العدد السابع والعشرون، المجلد السابع عشر، سبتمبر 2025 ص 353.

(lxiv) حول الضرائب التضامنية انظر: www.laneg.net

(lxv) يذهب هذا الرأي أنه لا توجد حاجة ظاهرة أو ضرورية لفرض ضريبة الجهاد، بل تعبير عن التوجه السياسي للنظام الداعم لحركات التحرر المختلفة، د. سلوى محمد أحمد قرزة، التأصيل الفقهي والقانوني لضريبة الجهاد، مرجع سبق ذكره ص 354، 355.

(lxvi) يحدث ذلك عبر امتصاص فائض السيولة والحد من التضخم الناتج عن الأزمات وإعادة توزيع المكتسبات المحققة في قطاعات معينة لدعم الفئات الضعيفة، كما تساعد في تمويل عجز الموازنة وتمكين الحكومة من الاستثمار في برامج الحماية الاجتماعية <https://taxgov.ye>.

(lxvii) القرار رقم 5 لسنة 2024 بشأن فرض ضريبة على سعر الصرف الرسمي الصادر في 2014/3/14 والمعدل بالقرار رقم 44 لسنة 2024 حيث انصب التعديل على استثناء الطلبة الدارسين في الخارج، ومرضى الأورام من أحكامه.

(lxviii) الفرق الأساسي بين الضريبة والرسم يكمن في وجود مقابل مباشر، فالضريبة مبلغ مالي إلزامي يدفع للدولة دون مقابل مباشر غرضها تمويل النفقات العامة، أما الرسم فهو مبلغ مالي إلزامي يدفع مقابل الحصول على خدمة خاصة من الدولة مثل رسوم تجديد جواز السفر والذي تملك الإدارة فرضه وتحديد قيمته على خلاف الضريبة التي تستقل بها السلطة التشريعية. <https://bayansoft.com>

(lxix) اقترح محافظ ليبيا المركزي فرض ضريبة على سعر الصرف الرسمي بنسبة 27% وذلك باستثناء القطاعات الممولة من الخزنة العامة ذات الطابع السيادي، وأن سعر الصرف الجديد سيكون ما بين 5.95 دينار و 6.25 دينار للدولار على أن تتغير الضريبة حسب ظروف الإيرادات والنفقات، متاح على العربية على الرابط: alarabiy.net

(lxx) جاء في دراسة للأمم المتحدة تحت عنوان دراسة عن الاقتصاد في ليبيا أنه "يوجد انفصال بين انتظام المصرف والسوق الموازية للعملة فيما يخص سعر الصرف، حيث تصرفت السوق الموازية بشكل منفصل عن المصرف المركزي حتى أواخر عام 2018، وخسرت العملة الوطنية بسبب الانخفاض في قيمة العملة المحلية مقابل الدولار إلى نسبة 75% في حين ظل سعر الصرف الرسمي ثابت عند 1.4 دينار للدولة ووصل سعر الصرف في السوق الموازية إلى أرقام قياسية في عام 2017، حيث قدر بـ 12.39 مقابل الصك المصرفي _ ص 16 من ذات المرجع.



(bxi) الجريدة الرسمية لسنة 2023، العدد 16، السنة الأولى. ويذهب رأي في هذا المقام إلى أهمية الفصل بين السلطات المالية والتنسيق بين مجلس النواب والحكومة لضمان شفافية القرارات المالية معتبراً أن الحكومة والمصرف المركزي يستمدان شرعيتهما من المجلس نفسه، وبالتالي لا يمكن لأي طرف تجاوز اختصاصه أو فرض رسوم من تلقاء نفسه، عطية الفيتوري مقال مؤرخ في 30 ديسمبر 2025 على الرابط:

alsaaa24.Com

(bxii) مشار إليه في مقال ، عطية الفيتوري، مؤرخ في 30 ديسمبر 2025 على الرابط التالي: Alsaa24.Com ، والحقيقة أن هذا التخفيض جاء متسقاً مع أهداف الضريبة نفسها التي تقضي بتخفيضها حسب ظروف الإيرادات للدولة.

(bxiii) موجود على الرابط: aajsy.com

(bxiv) Libyaalahrar.tv

(bxv) د. سلوى محمد أحمد قرزة، طرق تسوية المنازعات الضريبية في قانون ضرائب الدخل الليبي ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق – جامعة عين شمس – 2019 ص 543-544.

(bxvi) مصادر تمويل عجز الميزانية العامة في ظل تدني الإيرادات العامة قضية العدد ، بقلم هيئة التحرير ، مجلة الرقابة المالية ، تصدر عن ديوان المحاسبة: العدد الثالث – يونيو 2018 – ص 8.

(bxvii) بلغت قيمة الإيرادات المحققة خلال عام 2024 لضرائب الدخل على الأفراد 719.58.790 والمحصل 941.130.120 والتغيير 221.54.9330 بمعدل 51% أما ضرائب الدخل على الأعمال بلغت حصيلتها 805.928.80 والتغيير يبلغ 10.545.250 بمعدل 1% تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2024، انظر ص 275.

(bxviii) أ. رضا امحمد قرقاب، تطور النظام الضريبي الليبي، لمحة تاريخية ونظرة نقدية من واقع تقارير ديوان المحاسبة الليبي، مجلة الرقابة المالية تصدر عن ديوان المحاسبة الليبي، العدد الثاني، ديسمبر 2017 – ص 11.

(bxix) د. سلوى محمد أحمد قرزة، طرق تسوية المنازعات الضريبية في قانون ضرائب الدخل الليبي، مرجع سبق ذكره – ص 544-545.

(bxx) الدين العام هو قيمة الأموال والقروض التي تقتريها الحكومات من المصارف المركزية أو التجارية أو من الأفراد بصورة مباشرة، أو من خلال طرح سنداتهما للاكتتاب العام في السوق المحلي وذلك بهدف تمويل العجز المتوقع في الميزانية العامة، ويعرف أيضاً بأنه الأموال التي تقتريها الدولة ممثلة في سلطتها التنفيذية لمواجهة أحوال طارئة ولتحقيق أهداف مختلفة عندما لا تكفى الإيرادات العامة لتغطية النفقات العامة بموجب اتفاق يستند في أساس مشروعيتها إلى قاعدة عامة صدره من السلطة التشريعية تضمن مقابل الوفاء والتعهد برده ودفع فائدة عنه وفق شروط الاتفاق، انظر في ذلك المستشار نور الدين حبارت، الدين العام المحلي في ليبيا، الإطار القانوني والتاريخي والتداعيات الاقتصادية والاجتماعية ، مقال بمجلة الرقابة المالية تصدر عن ديوان المحاسبة الليبي: العدد السادس، ربيع 2026 – ص 6-7، وأيضاً مصادر تمويل عجز الميزانية العامة في ظل تدني الإيرادات العامة، مرجع سبق ذكره – ص 9.

(bxxi) نور الدين حبارت، مرجع سبق ذكره – ص 9.

(bxxii) تقرير ديوان المحاسبة الليبي لعام 2024 – ص 10.

(bxxiii) مشار إليه في مقال نور الدين حبارت، مرجع سبق ذكره – ص 7.

(bxxiv) نفس المرجع السابق، ص 7.

(bxxv) نفس المرجع السابق، ص 6.

(bxxvi) قضية العدد بقلم هيئة التحرير ، مصادر تمويل عجز الميزانية العامة في ظل تدني الإيرادات العامة، مرجع سبق ذكره – ص 8.



(lxxxvii) د. سلوى محمد أحمد قرزة، طرق تسوية منازعات الضرائب في قانون ضرائب الدخل الليبي، مرجع سبق ذكره - ص 546.

(lxxxviii) انظر تقرير السياسية الضريبية في ليبيا - منشورات المجلس الوطني للتطوير الاقتصادي والاجتماعي على الرابط <http://nesdb.ly> وأيضاً تقرير مصرف ليبيا المركزي الصادر عن إدارة البحوث والإحصاء التي ترصد حجم الإيرادات السيادية غير النفطية على الموقع Cbl.gov.ly.

(lxxxix) تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2024 - ص 126.

(xc) تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2024 ص 127.

(xci) تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2024 ص 380.

(xcii) د. سلوى محمد أحمد قرزة، التأصيل الفقهي والقانوني لضريبة الجهاد، مرجع سبق ذكره - ص 350 وأيضاً ص 355.

(xciii) في تقرير ديوان المحاسبة أشير إلى عدم توريد قيمة ضريبة الجهاد المحصلة من مكاتب الجوازات والتراخيص. وظهور حساب قروض طويلة الأجل للسنتين الماليتين 2023 - 2024 بقيمة 3.300 تمثل قروض ممنوحة لجهات مختلفة من سنوات سابقة ولم يتم استرجاعها.

- التصرف في بعض أموال الصندوق من قبل وزارة المالية دون الرجوع لإدارة الصندوق.
- عدم قيام وزارة المالية بإحالة المبالغ المستحقة من ضريبة الجهاد للصندوق، حيث تبين أن آخر تحويلين كانا في سنة 2011.
- قيام وزارة المالية ومصلحة الضرائب بإحالة الاستقطاعات من ضريبة الجهاد وفقاً للقانون من سنوات سابقة - تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2024 - ص 31.

(xciv) التضخم أسبابه آثاره - وسبل معالجته - صندوق النقد العربي منشور على www.amf.org.ae.

(xcv) تشير دراسة لصندوق النقد عن الاقتصاد في ليبيا قبل فرض الضريبة. إلى تزايد التضخم في الاقتصاد الليبي الذي قفز من 9.8% عام 2015 إلى 25.9 عام 2016، وبلغ في عام 2017 نحو 28%، ويعزى ذلك لعدة أسباب منها الاضطرابات في التوريد وضعف العملة المحلية، والدعم المالي للوقود والأغذية التي تتأثر بفعل إنتاج النفط وتصديره، كما أن الانقسام المؤسسي ووجود وزارتين للمالية أنيطت بحكومتين متنافستين قد يكون مساهماً في التضخم الحاصل في الاقتصاد الليبي خاصة وأن الحكومتين قامتتا بتمويل ميزانيتها وترتيباتهما المالية من خلال الاقتراض من أحد المصارف المركزية المتنافسة وبدرجة أقل من البنوك التجارية، التحرك نحو مرونة سعر الصرف كيف ومتى وبأي سرعة، صندوق النقد الدولي، قضايا اقتصادية، 2006_ص 15.

(xcvi) د. هند مرسي محمد علي، تحرير سعر الصرف وأثرها على الفقر وتوزيع الدخل في مصر، مجلة كلية السياسة والاقتصاد: العدد التاسع - يناير 20 21 - ص 1.

(xcvii) وفق البيانات الواردة عن مصرف ليبيا المركزي بلغ معدل التضخم الرسمي 2.5% في الربع الثاني، أما الربع الثالث من عام 2024 ارتفع التضخم لنسبة 2.7% بسبب ارتفاع السلع الغذائية وغيرها من السلع الاستهلاكية لزيادة تكاليف الاعتمادات المستندية بعد فرض الضريبة في حين اعتبرت هذه النسب غير دقيقة من قبل صندوق النقد الدولي ولا تعكس القفزة الكبيرة في الأسعار، ويعزى ذلك حسب ما أشار صندوق النقد الدولي أن مؤشر أسعار المستهلكين الرسمي يستند إلى سلة سلع قديمة ويغطي فقط العاصمة وتجاهل تأثير الدعم للسلع والخدمات من الدولة كالوقود والكهرباء والتي لم تتأثر بالضريبة؛ مما تسبب في امتصاص حسابي للرقم الإجمالي وجعله يبدو منخفضاً على الورق رغم أن السلع ارتفعت بنسب أضخم. النشرات الاقتصادية لمصرف



ليبيا المركزي لعام 2024 منشور على cbl.gov.ly، وأيضاً التقرير الخاص ببرنامج الأغذية العالمي wfp عن أغسطس 2024
وسبتمبر 2024 على منصة Relif web.

(xcviii) بيان خبراء صندوق النقد الدولي في ختام بعثة مشاورات المادة الرابعة لعام 2026، منشور على imf.org

(xcix) التحرك نحو مرونة سعر الصرف، كيف وبأي سرعة - صندوق النقد الدولي، مرجع سبق ذكره - ص 16.

(c) بيان خبراء صندوق النقد الدولي في ختام بعثة مشاورات المادة الرابعة، مرجع سبق ذكره.