



The Legal Framework for Public Loans in Libyan Legislation

Zaynab Salim Ali *

Department of Public Law, Faculty of Law, Bani Waleed University, Bani Walid, Libya

الإطار القانوني للقروض العامة في التشريع الليبي

زينب سالم علي *

قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة بني وليد، بني وليد، ليبيا

*Corresponding author: zainabali@bwu.edu.ly

Received: May 13, 2026

Accepted: June 19, 2026

Published: June 20, 2026

Abstract:

This research investigates the legal framework of public loans within the Libyan legislative system, exploring their nature, definitions, and the criteria governing their issuance. As public loans have evolved from exceptional financial resources into fundamental instruments of monetary policy, the study examines their role in managing economic challenges, mitigating budget deficits, and fostering development. Utilizing an analytical and deductive methodology, the research reviews the provisions of Law No. 15 of 1986 concerning public debt, analyzing the stages of loan issuance, legal guarantees, and the legal nature of public loan contracts. The study argues that public loans are administrative contracts rather than acts of sovereignty, emphasizing the necessity of binding legal regulations to ensure transparency and accountability. Findings reveal that while the Libyan legislator has established a framework for public debt, there is an urgent need for comprehensive, modern legislation to regulate all aspects of borrowing effectively. The study recommends directing loan proceeds toward productive investments and supporting small projects, which have proven essential for achieving sustainable economic development in developing nations. Furthermore, it highlights the importance of distinguishing between various types of loans—internal vs. external, and voluntary vs. forced—to optimize their impact on the national economy and maintain the state's financial stability and credibility.

Keywords: Public Loans, Public Debt, Libyan Legislation, Administrative Contracts, Economic Development, Financial Policy.

المخلص

يتناول هذا البحث الإطار القانوني للقروض العامة في التشريع الليبي، مستكشفاً طبيعتها، تعريفاتها، والمعايير التي تحكم إصدارها. ونظراً لتحول القروض العامة من موارد مالية استثنائية إلى أدوات جوهرية في السياسة النقدية، يبحث هذا العمل دورها في إدارة التحديات الاقتصادية، ومعالجة عجز الموازنة، وتحقيق التنمية. باستخدام المنهج التحليلي والاستنباطي، يستعرض البحث نصوص القانون رقم 15 لسنة 1986 بشأن الدين العام، محلاً مراحل إصدار القروض، والضمانات القانونية، والطبيعة القانونية لعقود القرض العام. يجادل البحث بأن القروض العامة هي عقود إدارية وليست أعمالاً من أعمال السيادة، مؤكداً

ضرورة وجود تنظيم قانوني ملزم لضمان الشفافية والمساءلة. وتكشف النتائج أنه على الرغم من أن المشرع الليبي قد أرسى إطاراً للدين العام، إلا أن هناك حاجة ملحة لتشريع عصري وشامل ينظم كافة جوانب الاقتراض بفعالية. يوصي البحث بتوجيه حصيللة القروض نحو الاستثمارات المنتجة ودعم المشروعات الصغيرة، التي أثبتت فاعليتها في تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة في الدول النامية. علاوة على ذلك، يسلط الضوء على أهمية التمييز بين أنواع القروض المختلفة الداخلية مقابل الخارجية، والاختيارية مقابل الإجبارية لتحسين أثرها على الاقتصاد الوطني والحفاظ على الاستقرار والمصدقية المالية للدولة.

الكلمات المفتاحية: القروض العامة، الدين العام، التشريع الليبي، العقود الإدارية، التنمية الاقتصادية، السياسة المالية.

المقدمة

تعد الموارد المالية التي يوفرها القرض العام في وقتنا الحاضر من أهم موارد الدولة، ولا سيما في ظل تزايد الأعباء المالية على الأفراد، وعدم تمكن الدولة من فرض ضرائب جديدة لتجنب إثقال كاهل المجتمع أو نتيجة تأثره بالأزمات المالية الناتجة عن انخفاض أسعار النفط، وهو ما ينطبق على البلدان المنتجة للنفط ومنها ليبيا، مما دفعها إلى اللجوء إلى إبرام عقود القروض العامة. وتضطر الدولة للاقتراض من دول أو مؤسسات نقدية، أو من الأفراد سواء داخل الدولة أو خارجها، خاصة وأن الإيرادات العادية المنتظمة أصبحت غير قادرة على تغطية النفقات المتزايدة، وبصفة أخص في الحالات التي تحتاج فيها الدولة إلى مبالغ ضخمة، لذا أصبحت القروض العامة تمثل أحد أهم الإيرادات العامة في مختلف النظم الاقتصادية الحديثة (ناشد، 2003، صفحة 239).

أهمية البحث

تتجلى أهمية البحث في تعاضد دور القروض العامة، إذ تعد الآلية القانونية التي تلجأ إليها الدولة للحصول على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقات الخزنة العامة، فلم تعد القروض العامة مجرد مورد استثنائي، بل أصبحت تؤثر على النظام الاقتصادي للدولة، خاصة فيما يتعلق بالادخار والاستهلاك (البطراوي، 2017، صفحة 23). كما تلعب القروض العامة دوراً بارزاً في دفع عجلة التنمية الاقتصادية عن طريق القروض الخارجية (عثمانية، 2016، صفحة 41).

منهجية البحث

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي والاستنباطي من خلال شرح وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالقانون رقم 15 لسنة 1986 بشأن الدين العام، حيث نظم المشرع الليبي طرق ومراحل إبرام عقود القروض العامة ضمن هذا القانون، كما تم الاعتماد على المنهج التاريخي في بعض فقرات البحث التي تتناول التطور التاريخي للقروض العامة في الدولة الليبية (الأعصر، 2015، صفحة 123).

إشكالية البحث

أثار القرض العام جدلاً واسعاً حول مدى ملائمة اللجوء إليه، وطبيعته القانونية، ودوره في توزيع العبء المالي؛ لذلك يثير موضوع البحث العديد من الإشكاليات، نذكر منها:

1. كيف نظم المشرع الليبي موضوع القروض العامة؟
2. ما هي الطبيعة القانونية لعقود القروض العامة؟
3. ما هي مراحل وطرق الإصدار التي تمر بها عقود القروض العامة؟
4. هل تعتبر القروض العامة من أعمال السيادة؟ وسنجيب على هذه التساؤلات من خلال الخطة البحثية التالية.

خطة البحث

المبحث الأول: ماهية القروض العامة

المطلب الأول: التعريف بالقروض العامة وبيان طبيعتها
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للقروض العامة في التشريع الليبي
المبحث الثاني: التنظيم الفني للقروض العامة
المطلب الأول: مراحل وطرق إصدار القروض العامة
المطلب الثاني: مزايا و ضمانات القروض العامة وطرق انقضائها

المبحث الأول: ماهية القروض العامة

نحاول في هذا المبحث تسليط الضوء على تعريف القروض العامة، وبيان أوجه الاختلاف بينها وبين بعض الإيرادات الأخرى التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها العامة، وأهم أنواع القروض العامة، ثم نتطرق بعد ذلك إلى دراسة الطبيعة القانونية للقروض العامة من خلال محاولتنا لعرض التطور التاريخي للقروض العامة في التشريع الليبي وأهداف القروض العامة، لنصل في نهاية المطاف إلى التركيز على التكيف القانوني لعقد القرض العام، وسنتناول كل هذه المواضيع من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: التعريف بالقروض العامة وبيان طبيعتها

أولاً: مفهوم القرض العام

عُرف القرض العام لغةً بأنه ما تعطيه من مال لتقضاه، ويقال استقرض منه أي بمعنى طلب منه قرضاً، أو أخذ منه قرضاً (الرازي، 1967، صفحة 530)، وهي كلمة لاتينية الأصل تعني في الأساس الائتمان، كما أنها تعتبر سلفة يمنحها البنك لشخص ما على أساس الائتمان. كما قيل عن القرض بأنه المجازاة، لأنه يُردّ مثل ما أُخذ، وهذا المعنى أكده جمهور المفسرين حيث قال القرطبي: "القرض اسم لكل ما يلتمس عليه الجزاء، وأقرض فلان فلاناً أي أعطاه ما يتجازاه"، أما الرازي فقال بأن: "القرض كل ما يفعله ليجازى به" (الطواي، 2008، صفحة 19).

أما المعنى الاصطلاحي للقرض العام، فقد اختلفت تعريفات الفقهاء بشأنه، ومن أهم هذه التعريفات عن القروض العامة بأنها: "المبالغ النقدية التي تستدينها الدولة أو أي شخص معنوي آخر من الغير، أي الأفراد أو البنوك أو الهيئات الخاصة أو العامة أو الدولية أو من الدول الأخرى مع التعاهد بردها وبدفع فوائد عنها وفقاً لشروط عقد القرض" (الله، 2006، صفحة 215)، وأيضاً عُرِفَت القروض العامة بأنها: "المبالغ التي تحصل عليها الدولة من الغير مع التعاهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها وبدفع فوائد عنها" (ناشد، 2003، صفحة 239). كما عُرِفَ القرض العام بأنه: "عقد بين طرفين (المقرض والمقرض) المقرض هو الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الداخلي، بينما المقرض قد يكون جهة خاصة أو عامة وطنية أو أجنبية، وبما أن القرض العام يعتبر عقداً فإنه يجب أن يكون بإيجاب وقبول بين الطرفين" (الخطيب وأحمد، 2005، صفحة 236).

من خلال هذه التعريفات نستنتج أن القروض العامة عبارة عن إعطاء مبلغ من المال يُسترد لاحقاً، حيث يعتبر ديناً في ذمة الدولة إلى حين الوفاء به بالشكل المطلوب، لذلك تعتبر القروض العامة من الإيرادات الاستثنائية التي تستخدم بحذر لخدمة الأغراض الاقتصادية والاجتماعية، أو لمعالجة وضع اقتصادي معين كحالة التضخم.

ثانياً: تمييز القروض العامة عن بعض الإيرادات الأخرى المشابهة لها

1. تمييز القروض العامة عن الضرائب: تعتبر الضرائب المورد الأساسي للموازنة، وتوصف بأنها مورد سيادي، بينما تعتبر القروض العامة مورداً ائتمانياً تلجأ إليه الدولة عند عدم قدرة الضرائب على تغطية حجم الإنفاق العام. وعلى الرغم من أوجه الشبه بين القروض العامة والضرائب من حيث أن الأفراد هم الذين يتحملون عبء كل منهما، وأن كليهما يتطلبان صدور قانون يجيز استخدامها كأداة لتمويل النفقات العامة، إلا أن القروض العامة تختلف عن الضرائب من عدة نواحي؛ أهمها نلاحظ بأن الضرائب تعتبر مساهمة إجبارية على المكلفين بدفعها دون مقابل، بينما نجد القروض العامة تقوم على المساهمة الاختيارية من جانب المكنتب، كما تلتزم الدولة برد المبالغ المكنتب بها ودفع فوائد عنها حتى يتم استيفاء القرض. نجد أن الضرائب لا تخصص حصيلتها لوجه محدد من أوجه الإنفاق، بل يتم جبايتها لتكون مبلغاً واحداً يخصص للإنفاق العام، أما القروض

العامة فالأصل فيها أنها مخصصة لغرض معين بنص القانون. لكن التطورات التي حصلت في علم المالية العامة أدت إلى التخفيف من هذه الاختلافات بين القروض العامة والضرائب، بمعنى أنه قد تلجأ الدولة في بعض الأحيان إلى إصدار قروض إجبارية يلتزم المواطنون بالاكتتاب فيها، وقد تجبر الشركات على شراء سندات كنسبة من الاحتياطي القانوني لها، وبالتالي تقترب القروض العامة من الضرائب، إلا أنه في حقيقة الأمر توجد فروق جوهرية تفصل بين القروض العامة والضرائب من أهمها أن الضريبة تعتبر إيراداً للميزانية بينما القروض العامة تعتبر ذات طبيعة مزدوجة لأنه يذكر كإيراد عند إبرامه، وكنفقة عند سداده، وكذلك الاختلاف يكون في الطبيعة القانونية للقروض العامة التي تعتبر عقداً إدارياً يتم بين طرفين الدولة والأشخاص المعنوية المخولة بإبرامه وبين الجمهور أو المصارف أو المؤسسات المالية، أما الضرائب فتفرض بقانون وتحصل بموجب قرارات إدارية صادرة من السلطات الضريبية المختصة (مطلق، دت، صفحة 29).

2. **تمييز القروض العامة عن الدين العام:** يُقصد بالدين العام التزام من قبل الدولة تجاه الغير نتيجة قيام هذا الغير بمهام محددة؛ فالمرتبات والأجور التي يستحقها الأفراد تُعد ديناً عاماً في ذمة الدولة إلى حين سدادها، ويتشابه الدين العام مع القروض العامة في نواح محددة من أهمها أن كلاهما يعتبر مبلغاً نقدياً يؤديان من قبل الدولة إلى مستحقيهما ويشكل كل منهما عبئاً على الخزينة العامة واجب السداد، ولكن من ناحية ثانية تختلف القروض العامة عن الدين العام في أن القروض العامة تمثل مورداً عاماً من موارد الدولة تستخدم حصيلته في تغطية نفقات الدولة، بينما الدين العام يشكل التزاماً يقع على الدولة مقابل الخدمات التي قُدمت إليها من الأشخاص سواء كانوا طبيعيين أو اعتباريين (البطراوي، 2017، صفحة 23).

3. **تمييز القروض العامة عن القروض الخاصة:** تختلف القروض العامة عن القروض الخاصة التي تحصل عليها الجهات الخاصة من حيث قدرة الحصول على القرض، بمعنى أن قدرة الدولة في الحصول على القروض العامة أكبر من قدرة الجهات الخاصة لارتباط ذلك بقدرة الدولة والثقة الأكبر فيها (عثمانية، 2016، صفحة 41)، لذلك تختلف القروض العامة عن القروض الخاصة من عدة أوجه أهمها:

- **من حيث طبيعة المنفعة:** إن حصيلة القروض العامة تكون للإنفاق العام الذي يلبي الحاجات العامة، وبما يحقق نفع المجتمع أي لتحقيق منفعة عامة، في حين أن استخدام حصيلة القروض الخاصة يكون لتحقيق منفعة خاصة.
- **من حيث سلطة المقترض:** الدولة يمكن أن تفرض على الجهات الخاصة إقراضها في حالة القروض العامة، في حين أن الجهات الخاصة لا تستطيع القيام بذلك في قروضها الخاصة، كما أن الدولة يمكن أن تقوم بالامتناع عن سداد القروض العامة، في حين الجهات الخاصة لا يمكن أن تقوم بذلك حيث تتعرض للمساءلة والعقوبات في حالة الامتناع عن سداد قروضها الخارجية.
- **من حيث قيمة الفائدة:** إن الدولة تدفع فائدة أقل مقابل قروضها العامة بسبب القدرة والثقة الأكبر فيها، في حين أن الجهات الخاصة تتحمل فائدة أعلى مقابل قروضها الخاصة بسبب القدرة والثقة الأقل فيها (الدين وبن شهرة رشيد، 2024، صفحة 23).
- **من حيث مدة القرض:** إن القروض الخاصة تتم في الغالب لفترات قصيرة وقد تتضمن في حالات معينة قروضاً متوسطة الأجل أو طويلة الأجل، بينما الدولة يمكن أن تحصل على قروض عامة لفترات طويلة ومستمرة، وقد تتجاوز العشرين أو الثلاثين سنة كما في حالة القروض المؤبدة (عثمانية، 2016، صفحة 42).
- **من حيث الغرض من القرض ودوره:** إن القروض العامة يمكن استخدامها لأغراض كثيرة منها التأثير إيجاباً على الإنتاج وعلى تحقيق الرفاهية في الدولة، وعلى توزيع الدخل، بينما القروض الخاصة هدفها إما تلبية الاستهلاك أو الحصول على أرباح نتيجة استخدام حصيلتها في القيام بالأنشطة الاقتصادية. ومن ناحية ثانية يختلف الدور الذي تلعبه القروض العامة عن دور القروض الخاصة، حيث يمكن استخدام القروض العامة كأداة من أدوات السياسة النقدية في إطار السياسة الاقتصادية ولأغراض غير مالية، في حالة عدم حاجتها للموارد المالية،

حيث أنها يمكن أن تقتض حتى تقلل بذلك العرض النقدي، في حين أن القروض الخاصة لا يتم اللجوء إليها عندما لا تكون هناك حاجة للأموال لدى الجهات الخاصة (الدين وبن شهره رشيد، 2024، صفحة 24).

4. **تمييز القروض العامة عن الهبة:** يتميز عقد القرض العام عن الهبة بأن المقرض ينقل إلى المقرض ملكية الشيء المقرض، على أن يسترد مثله عند انتهاء مدة القرض، في حين أن الواهب ينقل ملكية الشيء الموهوب إلى الموهوب له من دون أن يسترده أو يسترد مثله، ومع ذلك يتشابه القرض الذي بلا فائدة والهبة في أن كلا منهما يُعد عقداً من عقود التبرع (عثمانية، 2016، صفحة 44).

ثالثاً: شروط إبرام عقود القروض العامة وأنواعها

1. **شروط إبرام عقود القروض العامة:** بما أن القرض العام يحمل الطابع التعاقدية، فمن ثم لا بد من أن يتوافر فيه التراخي، أي لا بد أن يقبل المدخر أن يوظف أمواله في القرض العام، دون أن تضطر الدولة إلى استعمال سلطة الإكراه. هذا التوجه للموارد الخاصة نحو القرض العام لا يمكن أن يتم إلا إذا اجتمعت مجموعة من الشروط الموضوعية والإجرائية التي سنوضحها على النحو التالي:

■ **الشروط الموضوعية:** تتمثل في ضرورة استعمال الأموال المقرضة في قطاعات تؤدي إلى تكوين فائض في الإنتاج، ولتقدير أهمية المشروع تأخذ المنظمة المطلوب منها القرض خبراءها الفنيين لدراسة هذا المشروع، لمعرفة مدى إمكانية الدولة على الوفاء بالقرض العام وفوائده، وبناءً على الدراسة المنجزة يصدر قرار إعطاء القرض، ونلاحظ بأن الدولة الدائنة لا تدفع مبلغ القرض دفعة واحدة بل على مراحل، بعد التأكد في كل مرة من أن الأقساط المدفوعة قد صُرفت بالفعل على المشروع الذي من أجله أُبرم عقد القرض.

■ **الشروط الإجرائية:** يجب على المشرع قبل إصدار القرض العام أن يحدد بدقة مجموعة من المعطيات التي تتعلق بالموارد الطبيعية للدولة وسياسة الدولة الاقتصادية، ووضعها التجاري حتى تضمن فاعلية الدين وإمكانية الوفاء به (الأعصر، 2015، صفحة 20).

2. **أنواع القروض العامة:** تنقسم القروض العامة حسب الزاوية التي ننظر منها إليها وسنوضحها على النحو التالي:

■ **تنقسم القروض العامة من حيث مكان الاكتتاب إلى قروض خارجية وقروض داخلية:** يُقصد بالقروض الداخلية القروض التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين في إقليمها سواء كانوا مواطنين أو أجانب، وتتمتع الدولة في القروض الداخلية بحرية كبيرة في تحديد شروط القرض والامتيازات الممنوحة للأفراد لتشجيعهم على الاكتتاب في سندات، ويشترط في هذا النوع من القروض ضرورة توافر المدخرات الوطنية الكافية لتغطية مبلغ القرض، وغالباً ما يتم استخدام القروض الداخلية في تحقيق أغراض مثل الكوارث الطبيعية أو الحروب، وفي حالة كانت المدخرات الوطنية غير كافية لتغطية مبلغ القرض كما في حالة الأزمات الاقتصادية، فإن الدولة تلجأ إلى المدخرات الأجنبية أي القروض الخارجية (دراز، 1997، صفحة 336). أما القروض الخارجية فهي القروض التي تحصل عليها الدولة من الحكومات الأجنبية والمؤسسات والهيئات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، بمعنى القروض التي تستدينها الدولة من أشخاص دولية أو من أشخاص خاصة أجنبية، وعادة ما يتم الاكتتاب في هذه القروض بالعملة الأجنبية (المهاني وخالد، 2000، صفحة 270)، ونلاحظ بأن المقرضين في القروض الخارجية نوعان إما أن يكونوا أشخاصاً دولية مثل الدول والمنظمات الدولية والاقتصادية سواء كانت دولية أو إقليمية، أو أشخاصاً أجنبية خاصة مثل البنوك التجارية والأفراد الذين يكتبون في سندات الدولة عند طرحها في أسواق المال الدولية (الله، 2008، صفحة 45).

■ **تنقسم القروض العامة من حيث حرية الاكتتاب إلى قروض عامة اختيارية وقروض عامة إجبارية:** يُقصد بالقروض الاختيارية تلك القروض التي يكتب فيها الأفراد والهيئات الخاصة

والعامة الوطنية والأجنبية دون إجبار أو إلزام، وهذا يعني أن القرض العام يكون محل تفاوض واتفق بين الدولة ومقرضيه دون أي ضغوط، وعلى الرغم من حرية الاكتتاب فإن الدولة هي من تقوم بتحديد شروط عقد القرض وتفصيله، لذلك نلاحظ بأن عقد القرض العام من عقود الإذعان لأن المكتتب في عقد القرض لا يستطيع مناقشة الدولة في شروط العقد ولا يملك إلا القبول أو الرفض. وما يجب ملاحظته هنا أن المكتتب لا يخضع للإكراه هنا لأنه يكتب في القرض بدافع ذاتي من أجل الحصول على الامتيازات المالية (الخطيب وشامية، 2005، صفحة 241). أما القروض الإجبارية فيقصد بها تلك القروض التي يكتب فيها الأفراد والهيئات الخاصة والعامة الوطنية فقط جبراً، وهي بمثابة استثناء وعنصر الإلزام الموجود في هذا النوع من القروض قد يكون مباشراً أو غير مباشر. ويكون الإلزام مباشراً في القروض العامة عندما تلزم الدولة بعض الأفراد والهيئات ممن تتوافر فيهم شروط معينة بالاكتتاب في بعض قروضها، وتتعهد برد مبلغ القرض العام والفوائد المترتبة عليه عند الاستحقاق. أما الإلزام غير المباشر فيكون عندما تقرض الدولة رقابة شديدة على الائتمان الخاص بتوجيه المدخرات الفائضة إلى القروض العامة (الأعصر، 2015، صفحة 57). وتعتبر القروض العامة الإجبارية أسلوباً استثنائياً تلجأ إليه الدولة خاصة في الأوقات التي تلي الحروب أو لمقاومة التضخم، كما أن عقد القرض الإجباري يتم بدون تقرير أي فوائد عليه، ومن هنا نتبين مدى خطورة القروض الإجبارية وآثارها السيئة على المقترضين، لذلك فإن اللجوء إليها يتم في أضيق نطاق ممكن، وفي حالات الضرورة القصوى، لأن الدولة قد تفضل في كثير من الأحيان اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد بدلاً من القروض الإجبارية (ناشد، 2003، صفحة 324). وما يجب ملاحظته في هذا الشأن أن هذا التقسيم للقروض العامة الاختيارية والإجبارية لا يكون إلا في القروض الداخلية فقط دون الخارجية لأن القروض الخارجية لا يمكن أن تكون إجبارية، ذلك لأن الدولة لا يمكن أن يمتد سلطانها خارج حدود إقليمها.

■ **تنقسم القروض العامة من حيث مدة القرض إلى القروض المؤبدة والقروض المؤقتة:** يُقصد بالقروض العامة المؤبدة هي القروض التي لا تلتزم الدولة بسدادها خلال مدة معينة وتلتزم بدفع فوائدها، وتقوم الدولة بتحديد تاريخ سدادها بإرادتها المنفردة، فالدولة لها الحرية الكاملة في اختيار الوقت المناسب لتسديد أقساط القرض دون أن يعترض الدائنون على ذلك. أما القروض العامة المؤقتة فيقصد بها تلك القروض التي تلتزم الدولة بالوفاء بها في مدة معينة وتاريخ معين طبقاً للقواعد المتفق عليها في قانون الإصدار. وتنقسم هذه القروض من حيث مدتها إلى قروض قصيرة الأجل وقروض متوسطة الأجل وقروض طويلة الأجل، فالقروض قصيرة الأجل هي القروض التي لا تتجاوز مدتها سنة واحدة وغالباً ما تصدرها الدولة لمواجهة عجز مؤقت في الميزانية نتيجة تأخر في تحصيل بعض الإيرادات العامة وخاصة الضرائب المباشرة. أما القروض متوسطة الأجل فهي التي تتراوح مدتها بين سنة وخمس سنوات وهي التي تستخدم في الغالب لسداد ما يسمى بالعجز المالي الذي قد يظهر في الميزانية نتيجة لتزايد الإنفاق العام وعجز الإيرادات العامة عن مواجهته (يونس، 2004، صفحة 84). أما القروض طويلة الأجل فهي القروض التي تزيد مدتها عن خمس سنوات أي تتراوح مدتها بين عشرة وعشرين سنة ويستخدم هذا النوع من القروض لتمويل مشاريع التنمية الاقتصادية أو لتمويل نفقات الدفاع والحروب.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للقروض العامة في التشريع الليبي

نتطرق في هذا المطلب إلى دراسة التطور التاريخي للقروض العامة في التشريع الليبي ودراسة أهم أهدافها، ثم بعد ذلك نسلط الضوء على تكييف طبيعة عقود القروض العامة.

أولاً: التطور التاريخي للقروض العامة في التشريع الليبي

تعتبر القروض العامة من أكثر موارد الدولة الليبية تهميشاً سواء في الماضي أو في الحاضر، على الرغم من أهميتها في التنمية الاقتصادية لاعتمادها بالدرجة الأولى على قطاع النفط. والقروض العامة لم تكن معروفة إلا في بداية السبعينيات حيث ظهرت في 1972/1971 على شكل تسهيلات مصرفية ائتمانية، لم يكن الهدف منها تمويل الميزانية وإنما إيجاد أداة يمكن من خلالها تدوير ومراقبة السيولة النقدية للمصارف

التجارية. ولم تظهر القروض العامة في شكل سندات إلا في سنة 1973، ليزداد الاعتماد عليها في سنة 1976، وأصبح الاعتماد على القروض العامة في تزايد مستمر خاصة في سنة 1978؛ وذلك نتيجة لتوجه الدولة الاقتصادي والاتجاه إلى القطاع العام وحاجة الدولة إلى أموال طائلة لتسيير أعمال هذا القطاع، مما جعل الدولة تلجأ إلى المزيد من القروض العامة وتحريم الاستثمارات الخاصة بمختلف صورها في ذلك الوقت.

ولكن نتيجة الأوضاع غير المستقرة التي مرت بها أسواق النفط العالمية وتقليص حجم الصادرات انعكس هذا الأمر سلباً على عوائد الدولة من النقد الأجنبي، مما أثر بصورة غير مباشرة على حجم الإيرادات العامة المحلية اللازمة لتغطية أوجه الإنفاق العام المحلي، الأمر الذي أدى إلى استنزاف احتياطات الدولة المتراكمة خلال فترة السبعينيات. وبناءً على ذلك، أخذ القرض العام في ليبيا منحرجاً جديداً ليزداد حجمه بشكل ملحوظ في السنوات ما بين 1982/1985، حيث زاد استخدام القروض العامة بشكل مكثف؛ وذلك نتيجة قيام الخزنة العامة بالاقتراض مباشرة من المصرف المركزي وعدم قدرتها على التسديد في الوقت المناسب مما زاد من تراكم الدين بشكل واضح، الأمر الذي ترتب عليه خطورة الوضع المالي خاصة عندما استخدمت الخزنة العامة أداة جديدة من أدوات القرض العام تعرف باسم الحساب المعلق، وهو يمثل الاعتمادات المالية التي يقوم المصرف بتأديتها في الخارج دون تغطيتها بالعملة المحلية لحساب الخزنة العامة، بالإضافة إلى المساهمات الخارجية المدفوعة من المصرف المركزي نيابة عن الخزنة العامة (الأعصر، 2015، صفحة 123).

ثانياً: أهداف القروض العامة

تواجه الدول النامية تحديات كبيرة في مسيرتها نحو تحقيق التنمية وهذه المهمة صعبة بكل تأكيد؛ لأن تحقيق التنمية يتطلب توافر مجموعة من العوامل، ومن الصعب تحديد العامل الرئيسي الذي يمكن من خلاله القيام بعملية التنمية. ونلاحظ بأن هناك عدة دول تتوفر فيها الأموال اللازمة للقيام بعملية التنمية بالإضافة إلى وجود مشاريع تنموية جيدة، ومع ذلك تلجأ إلى القروض العامة لغرض تمويل ميزانيتها، ولذلك سوف نوضح أهم أهداف القروض العامة على النحو التالي:

1. **سد العجز في الميزانية العامة للدولة:** تقوم القروض العامة بدور هام في تمويل الميزانية خاصة في الدول المتقدمة، حيث تساهم بشكل واضح في زيادة الإنتاج ورفع مستوى الدخل، لذلك نجد أن القروض العامة لعبت دوراً فعالاً في اقتصاديات الدول المتقدمة، كذلك قامت القروض العامة بدور واضح في الرفع من أداء الأسواق المالية لدعم الادخار والاستثمار. وبما أن الميزانية العامة تنقسم إلى قسمين: ميزانية جارية وميزانية استثمارية، فعندما يحدث عجز في الميزانية الجارية يعني زيادة في الإنفاق الاستهلاكي عن الإنفاق الإنتاجي مما يؤدي إلى إضعاف القدرة الإنتاجية والدخل، وأن الاستمرار على هذا الوضع يقود الدولة إلى تراكم الديون. أما إذا حدث عجز في الميزانية الاستثمارية فهذا لا يمثل خطراً على الاقتصاد الوطني؛ ذلك لأن الإنفاق الاستثماري إذا ما تم توجيهه بطريقة صحيحة فإن ذلك يؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية وبالتالي زيادة الدخل في الدولة، مما يسهل سداد أعباء هذه الديون في المستقبل. ونلاحظ أن الدول غالباً ما تحقق عجزاً واضحاً في ميزانيتها، الأمر الذي يضطر هذه الدول إلى الاقتراض سواء من الداخل أو الخارج (عثمانية، 2016، صفحة 122).

2. **تمويل القروض العامة لمشاريع التنمية:** المقصود بالتمويل هو ضرورة توافر الموارد الحقيقية اللازمة للقيام بعملية التنمية، وبما أن بعض الدول قد لا تمتلك الموارد النقدية اللازمة للقيام بعملية التنمية، نجد أنها تلجأ إلى القروض العامة باعتبارها وسيلة للحصول على الأموال دفعة واحدة. وبما أن القروض العامة ليست نوعاً واحداً وتختلف باختلاف سبب اللجوء إليها، فهناك قروض قصيرة الأجل وهي التي يتم اللجوء إليها عند حدوث عجز موسمي مؤقت في الميزانية، أو عندما يكون هناك خطأ في التقدير أو في حالة الظروف الطارئة وهو ما يعرف بالاقتراض الداخلي. أما عندما تكون الدولة أمام خطط تنموية كبيرة ولا تمتلك الأموال اللازمة، فهنا تضطر إلى الاقتراض من الدول الأخرى أو من المنظمات الدولية للقيام بعملية التنمية وهو ما يعرف بالاقتراض الخارجي.

كما أن الاعتماد على القروض في تمويل المشروعات الصغيرة أثبت نجاحه في محاربة الفقر ومساعدة الفئات الصغيرة (عارف، 2009، صفحة 155).

ثالثاً: تكييف طبيعة عقود القروض العامة

تنوعت الاتجاهات الفقهية التي تناولت تحديد طبيعة عقد القرض العام واختلفت حول طبيعته القانونية، وسنوضح أهم هذه الاختلافات على النحو التالي:

1. **عقد القرض العام عمل من أعمال السيادة**: رأى بعض الفقهاء بأن عقد القرض العام عمل من أعمال السيادة يأخذ طبيعة إصدار العملة النقدية، وأساس ذلك أن الحكومة عندما تقوم بإبرام هذا العقد تقصد من ورائه تحقيق أغراض سياسية أو مواجهة ظروف استثنائية. وقد انتقد هذا الرأي على أساس أنه طالما كان عقد القرض العام عملاً من أعمال السيادة فليس هناك ما يجبر الدولة على الوفاء بالتزاماتها قانوناً، ومن الممكن أن تنكره وتحوله إلى قرض إجباري، وهذا ما يؤدي إلى ضعف ثقة الأفراد بالدولة، الأمر الذي يترتب عليه رفضهم لإقراض الدولة. كما أن هذا الرأي يحرم الأفراد من مقاضاة الدولة في أمور متعلقة بالقرض باعتبار أنه عمل من أعمال السيادة التي لا تخضع لأي رقابة قضائية (فيصل، د.ت، صفحة 450).

2. **عقد القرض العام تصرف تشريعي**: يرى أصحاب هذا الرأي بأن القرض العام بمثابة قانون؛ لأنه يصدر بقانون من السلطة التشريعية مهما كان نوع القرض. ونلاحظ بأن بعض المؤيدين لهذا الاتجاه لا ينفون الصفة الإلزامية لعقود القروض الدولية بصورة نهائية؛ لأنهم يحرصون على تحديد مفهوم السيادة التشريعي وينتهون في ذلك إلى إجراء تفرقة بين عقود القروض الداخلية وعقود القروض الخارجية، فيعترفون للفرد العادي الذي يقرض الدولة بحق تعاقدية نابع من العقد في مواجهة المقترض، إلا أن الدولة تستطيع تعديل بنود العقد استناداً لتشريع يصدر من السلطة التشريعية دون أن يكون له حق الاعتراض على ذلك التعديل. أما إذا كان المقرض شخصاً أجنبياً فإنه غير خاضع للسلطة التشريعية للدولة المقترضة باعتبار أنه ليس من رعاياها، وبالتالي لا تستطيع الدولة تعديل التزاماتها التعاقدية تجاهه كون القرض الأجنبي يتمتع بحماية القانون الدولي عكس أفراد الدولة المقترضة الذين يخضعون لسلطتها التشريعية. وقد انتقد هذا الرأي لأن الأخذ به يؤدي إلى عزوف المقرضين عن إقراض الدولة وانعدام الثقة في تنفيذ الدولة لالتزاماتها كما أنه يتجاهل العناصر العقدية في القرض العام (يونس، 2004، صفحة 134).

3. **عقد القرض العام عمل تعاقدية**: غالبية القوانين المالية تنظر إلى القرض العام على أنه عمل تعاقدية يخضع للشريعة العامة للعقود، وتطبق الدولة فيه ما لها من سلطة عامة، وهنا يجب أن نميز بين ثلاثة أنواع من القواعد تساهم كل قاعدة في تقرير الطبيعة القانونية لهذا العقد، وهذا ما سنوضحه في الفقرة التالية:

■ **القواعد الدستورية**: وهي القواعد التي تقرر الشروط التي تعطي الحكومة صلاحية إبرام القرض العام، وهذه القواعد لا علاقة لها بالعلاقة القانونية التي تنشأ بين المقرضين والجهات المقرضة؛ لأنها سابقة على عقد القرض العام ولا علاقة لها بعملية التعاقد (الحلو، د.ت، صفحة 354).

■ **القواعد المدنية**: وتعني قواعد القانون الخاص التي تحكم العلاقات بين الدول المقرضة وحاملي السندات.

■ **القواعد الإدارية**: وهي التي تتعلق بتنظيم إدارة الدين العام. ويعتبر هذا الرأي من أفضل الآراء التي كوّنت طبيعة عقد القرض العام الذي يعتبر عملاً تعاقدية بين الدولة من طرف، والأفراد المكتتبين في سندات القرض من طرف آخر. حيث يرى بعضهم بأن عقد القرض هو رابطة تعاقدية، ويرى جانب آخر منهم بأنه عقد من عقود الإذعان، في حين ذهب رأي ثالث إلى اعتبار عقد القرض عقداً إدارياً، وسنوضح ذلك على النحو التالي:

■ **القرض العام رابطة تعاقدية**: ذهب بعض الفقه إلى اعتبار أن القرض العام مهما كان نوعه فإنه مجرد عقد يتم بتقابل الإيجاب الصادر من الدولة مع القبول الصادر من جانب المقرض، لذلك لا يجوز للدولة المقرضة أو لسلطتها التشريعية تعديل شروط العقد بدون موافقة المقرضين؛ لأن في ذلك مساساً بحقوقهم التي على أساسها وافقوا على إقراض الدولة. يُؤخذ على هذا الرأي أنه لم يبين في طبيعة

العقد نوعه؛ لأن الإدارة تبرم نوعين من العقود: عقود تنزل فيها الإدارة منزلة الأفراد وتخضع فيها لأحكام القانون المدني، وعقود إدارية يسري عليها القانون الإداري.

▪ **القرض العام عقد إذعان**: يُعرف عقد الإذعان بأنه: "اختصاص أحد طرفي العقد بحق إتمام ما تقضي به مصالحه الخاصة من شروط مع حرمان الطرف الآخر من ذلك وليس له سوى حق الرفض أو القبول الكلي للعقد بشروطه" (علي، 1984، صفحة 149). وما دعا أصحاب هذا الرأي إلى القول بأن عقد القرض العام عقد إذعان، هو أن المكتتب في القرض ليس له سوى القبول أو الرفض، ولا يملك أن يناقش الدولة في أي شرط من شروط القرض. يُؤخذ على هذا الرأي أن النظرة إلى المتعاقد مع الدولة على أنه خصم لها لا تتلاقى مصالحها مع مصالحه لم تعد موجودة، بل أصبح المتعاقد مع الدولة معاوناً لها في أداء المهام المنوطة بها.

▪ **القرض العام عقد إداري**: منذ ظهور القانون الإداري واستقلال قواعده عن باقي فروع القانون الأخرى، ثارت العديد من المشاكل بخصوص تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري التي لم تحسم بشكل نهائي، حيث إنه لا زالت الكثير من المواضيع التي تثير جدلاً حول القواعد الواجبة التطبيق من أهمها العقود التي تبرمها الإدارة العامة. فمن المعروف أن الإدارة العامة تدخل طرفاً في الكثير من العقود، ولكن ليس كل العقود التي تبرمها الإدارة تعتبر عقوداً إدارية، حيث عرّف العقد الإداري بأنه: "العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بصدد تسيير مرفق عام ويتضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص". يُستفاد من ذلك أنه لكي يكون عقد القرض العام عقداً إدارياً يجب أن تتوافر فيه ثلاثة شروط:

1. أن تكون الإدارة طرفاً في العقد.
2. أن يتصل العقد بمرفق عام بقصد إدارته وتسييره.
3. أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص (البطراوي، 2017، صفحة 452).

المبحث الثاني: التنظيم الفني للقروض العامة

نتطرق في هذا المبحث إلى دراسة مراحل إصدار القروض العامة في المطلب الأول، ثم بعد ذلك نسلط الضوء على مزايا و ضمانات القروض العامة وانقضائها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مراحل وطرق إصدار القروض العامة

أولاً: مراحل إصدار القروض العامة باعتبار القرض العام عقداً، فمن الطبيعي أن يمر بمراحل معينة قبل إبرامه أو توقيعه، وهذه المراحل في حقيقتها هي خطوات أساسية يتم الاتفاق عليها للحصول على القرض، وإذا لم تتم هذه الخطوات بالشكل الصحيح قد تضر باقتصاد الدولة، وتتمثل أهم قواعد إصدار القروض العامة في تحديد مبلغ القرض، وسعر الفائدة، وشكل السندات وقيمتها، وسنوضح كل ذلك على النحو التالي:

1. **تحديد مبلغ القرض**: بمعنى تحديد مقدار القرض، وفي هذه الجزئية نميز بين نوعين من القروض العامة وهما (القروض العامة محددة المقدار والقروض العامة غير محددة المقدار):

أ. القروض العامة محددة المقدار: وهي التي يتم تحديد قيمتها منذ البداية، أي أن مبلغ القرض يكون محددًا مقدماً، ولذلك فإن الدولة تصدر سندات في حدود هذا المبلغ، ثم بعد ذلك يُقفل باب الاكتتاب بمجرد تغطية قيمته أو بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب. ولكن قد تحصل الدولة على مبالغ تفوق قيمة العرض، ففي مثل هذه الحالة لا بد أن تضع الدولة مجموعة من القواعد التي تؤدي إلى تخفيض قيمة القرض وذلك باتباع طرق حسابية معينة قد تسري على كافة المكتتبيين مهما كان مبلغ القرض المطروح للاكتتاب في سندات، كما أنه قد يتم الأخذ بطريقة يتم فيها مراعاة صغار المكتتبيين الذين لا تتجاوز اكتتاباتهم حداً معيناً لتشجيعهم على الاكتتاب (شهاب، 1999، صفحة 250).

ب. القروض العامة غير محددة المقدار: وفي هذا النوع من القروض لا يتم تحديد مبلغ القرض وإنما تكتفي الدولة بتحديد مدة الاكتتاب في القرض، وطوال هذه الفترة تلتزم الدولة بقبول كل ما يتقدم به الأفراد من طلبات الاكتتاب. ونلاحظ بأن تحديد مقدار القرض من عدمه يرجع إلى

الظروف التي تمر بها الدولة ووضعها الاقتصادي، لأنه في الأحوال العادية تقوم الدولة بتحديد مقدار القرض خاصة عندما تكون الدولة بحاجة إلى مبلغ معين. أما عندما تمر الدولة بظروف طارئة فهي تكون بحاجة إلى مبالغ كبيرة كحالات الحروب والأزمات، فإن الدولة هنا تفضل عدم تحديد مبلغ القرض. وبصفة عامة يمكننا القول بأن الدول التي تحتوي على أنظمة مالية جيدة وتعرف احتياجاتها بشكل دقيق غالباً ما تلجأ إلى إصدار قروض محددة القيمة، أما عندما يكون هناك ضعف في النظام المالي للدولة فإنها تلجأ إلى إصدار القروض غير محددة القيمة وذلك نظراً لعدم ثقة مواطني هذه الدول في مالية دولهم، ولكن هذا لا يقلل من قيمة الدور الذي تلعبه القروض العامة غير محددة القيمة باعتبارها من ضمن الوسائل التي تستخدمها الدول في امتصاص القوة الشرائية الزائدة، خاصة عندما يصعب تقديرها، كما تعتبر بمثابة وسيلة نجاة للدولة عندما تحتاج إلى مبالغ ضخمة في حالة مرورها بظروف استثنائية (ناشد، 2003، صفحة 252).

2. **سعر الفائدة:** من خلال تعريف القرض نلاحظ بأن الدولة ملزمة بأن ترد مبلغ القرض وتدفع بجانبه فوائد عنه، وهي عبارة عن نسبة معينة لحاملي سندات ذلك القرض مقابل تنازل المقرضين عن أموالهم وإقرارها للدولة. وعادة يجب أن تراعي الدولة عند تحديد سعر الفائدة العديد من العوامل مثل سعر الفائدة السائد في السوق وحجم القرض ومدته. ومراعاة الدولة لسعر الفائدة السائد في السوق يعتبر من الضروريات؛ لأن القرض العام يعتبر صورة من صور توظيف الأموال، ومن الطبيعي أن يبحث صاحب رأس المال عن أفضل الطرق لاستثماره، بمعنى أن انخفاض سعر الفائدة في القرض عن سعر الفائدة في السوق يجعل المقرضين يفضلون استثمار أموالهم في السوق وبالتالي ابتعادهم عن استثمار أموالهم في شراء سندات القرض لأن فائدته منخفضة، بمعنى أنه من الأفضل أن تجعل الدولة سعر الفائدة في القرض مناسباً لسعر الفائدة في السوق، هذا أفضل من منح المزايا. أما إذا زاد سعر الفائدة الذي تمنحه الدولة للمقرضين عن السعر الجاري في السوق بنسبة كبيرة، فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة الأعباء المالية على الخزنة العامة للدولة (الأعصر، 2015، صفحة 105). وما يجب ملاحظته في هذا الشأن أنه يوجد اختلاف بين سعر الفائدة الاسمي وسعر الفائدة الحقيقي:

■ **سعر الفائدة الاسمي:** هو السعر المبين في سندات القرض، أي أن الفائدة تُدفع بالنسبة لمبلغ القرض الذي تتعهد الدولة برده.

■ **سعر الفائدة الحقيقي:** يختلف هذا السعر باختلاف سعر إصدار السندات بين ما إذا كان الإصدار قد تم بسعر التكافؤ أو أقل من سعر التكافؤ؛ فإذا تم إصدار القرض بسعر التكافؤ "التعادل" فهنا لا مشكلة لأن سعر الفائدة الاسمي يكون مساوياً لسعر الفائدة الحقيقي، ولكن الفرق يحدث عندما تقوم الدولة بإصدار سندات بأقل من سعر التكافؤ مما يترتب عليه ارتفاع سعر الفائدة، وسعر التكافؤ هو السعر الأصلي الذي يُصدر به السند ويكون مبنياً عليه وتلتزم الدولة برده (ناصر، دت، صفحة 331).

3. **شكل السندات وقيمتها:** تصدر القروض العامة أنواعاً متعددة من السندات، فقد تقوم الدولة بإصدار سندات من فئة واحدة، كما أنها قد تقوم بإصدار سندات من فئات متعددة، ولكن من الأفضل أن تقوم الدولة بإصدار سندات متعددة الفئات لأن ذلك فيه مراعاة للقدرة المالية لكل المكتتبين. ونلاحظ أنه من الأحسن ألا تكون هذه السندات صغيرة جداً حتى لا تحل محل العملة النقدية في التداول، وألا تكون كبيرة إلى درجة يصعب تداولها في سوق الأوراق المالية حتى لا تكون محدودة التداول. وبصفة عامة فإن القروض العامة قد تأخذ شكل سندات حكومية تطرحها الدولة للاكتتاب، كما أنها قد تكون في شكل سلفيات أو تسهيلات ائتمانية تقدمها المصارف الوطنية أو الأجنبية أو الهيئات الدولية، وسندات القرض قد تكون سندات اسمية أو سندات لحاملها أو سندات مختلفة (اللوزي، 2000، صفحة 268).

ثانياً: طرق إصدار القروض العامة يمكن للدولة أن تلجأ إلى العديد من الطرق لإصدار القروض العامة، وتختلف هذه الطرق باختلاف ظروف وأحوال كل دولة، ومن أهم هذه الطرق لإصدار القروض العامة:

1. **الاكتتاب العام المباشر:** في هذه الطريقة تقوم الدولة بطرح سندات القرض العام مباشرة للجمهور للاكتتاب فيها بواسطة حملة دعائية، وهي تُعد من أكثر الطرق انتشاراً في الوقت الحاضر، وتكتفي الدولة في مثل هذه الحالة بتحديد تاريخ الاكتتاب ونهايته وكافة الشروط والمزايا التي تُمنح للمكتتبين، ثم بعد ذلك تترك الحرية للأفراد بما يحقق المصلحة العامة، وعلى من يريد الاكتتاب التوجه إلى الأماكن المخصصة لذلك، وأهم ما يميز هذه الطريقة هي قلة نفقات الإصدار لأنها توفر على الدولة ما يتقاضاه الوسطاء، كما أن الدولة في هذه الطريقة تقوم بتحديد سعر الإصدار إذا كان القرض محدد القيمة، وتقوم الحكومة بعد ذلك بعرض السندات بشكل تفصيلي محاولة منها إقناع المكتتبين من أجل ضمان تغطية مبلغ القرض (الزمراني، 2002، صفحة 176).

2. **الاكتتاب غير المباشر:** بموجب هذه الطريقة تطرح الدولة سندات القرض العام لمصرف واحد أو عدة مصارف، حيث تلعب المصارف دور الوسيط في تغطية القرض، وذلك عندما تقوم الدولة ببيع سندات إلى المصارف مقابل عمولة تحصل عليها، تتمثل في الفرق بين السعر الاسمي والمبلغ الذي تقوم الدولة بدفعه عند شراء السندات وهو دائماً أقل من مبلغ القرض الاسمي، ثم تقوم المصارف ببيع سندات القرض العام بمعرفتها ولحسابها، وتلجأ الدولة في العادة إلى هذه الطريقة في القروض الخارجية، أما فيما يتعلق بالقروض الداخلية فإن استخدام هذا النظام محدود للغاية.

3. **الاكتتاب العام بالمزاد:** من خلال هذه الطريقة تقوم الدولة بطرح سندات القرض للجمهور والمؤسسات المالية في المزاد العلني، وتقوم الدولة بتحديد سعر معين للسند لكنها لا تقوم ببيع السند فعلاً إلا لمن يدفع ثمناً أعلى.

4. **الاكتتاب في سوق الأوراق المالية:** وهنا تقوم الدولة ببيع سندات القرض العام على دفعات بسيطة في سوق الأوراق المالية مما يعني أن السعر الذي يُباع به السند لا يتحدد من قبل الدولة ذاتها وإنما يتحدد طبقاً للأسعار الموجودة في سوق الأوراق المالية، ونلاحظ بأن الدولة غالباً ما تلجأ إلى هذه الطريقة عندما يكون المبلغ المراد اقتراضه محدداً ومعروفاً بدقة، ولم تكن محتاجة إليه على وجه السرعة.

المطلب الثاني: مزايا و ضمانات القروض العامة وطرق انقضائها

أولاً: مزايا القروض العامة تمنح القروض العامة العديد من المزايا للمكتتبين من أجل تشجيعهم على الاكتتاب في سندات القرض، ومن أهم هذه المزايا ما يلي:

1. **مكافأة السداد وجوائز اليانصيب:** تعتبر المكافآت وجوائز اليانصيب من المزايا النقدية التي تمنحها الدولة لتشجيع الأفراد على الاكتتاب في سندات القرض، بالنسبة لمكافأة السداد تكون عندما تقوم الدولة بتقرير مكافأة عند سداد قيم السندات، أي أن الدولة تقوم بدفع مبلغ يزيد عن القيمة الاسمية للسند عند حلول أجله مما يعني أنها سترد لحامل السند مبلغاً يزيد عن القيمة الاسمية. أما فيما يتعلق بجوائز اليانصيب فإن الدولة في هذه الحالة تقوم بسحب بعض السندات عن طريق القرعة وتقرر جائزة تفوق قيمة السند، والدولة تقرر هذه الجوائز عادة لتشجيع صغار المكتتبين على الاكتتاب في سندات القرض لأنهم يتوقعون أن يفوزوا بأحد الجوائز الكبيرة. وتكمن الفوارق بين المكافآت وجوائز اليانصيب في أن الجائزة لا تسري على كافة السندات وتكون ذات قيمة مرتفعة، أما المكافآت فإنها لا تسري على كافة السندات وتكون ذات قيمة منخفضة.

2. **إعفاء السندات وفوائدها من الضرائب:** قد تقرر بعض الدول بعض المزايا الضريبية كإعفاء بعض السندات وفوائدها من الضرائب مثل إعفاء سندات القرض من ضريبة الدمغة أو الضريبة على رأس المال، وإن مثل هذا النوع من الإعفاءات يكون عاملاً مشجعاً لأصحاب رؤوس الأموال للاكتتاب في سندات القروض العامة خاصة عندما تكون الضرائب مرتفعة.

3. **سداد بعض أنواع الضرائب عن طريق السندات:** قد تقرر الدولة سداد بعض أنواع الضرائب أو بعض الديون العامة باستخدام السندات الحكومية على أساس قيمتها الاسمية، الأمر الذي يقوي مركز السندات العامة ويؤدي إلى زيادة الثقة فيها. ويترتب على اتباع هذه الطريقة العديد من الآثار الضارة، لذلك نجد أن أغلب الدول تضع قيوداً في حالة اللجوء إليها، لأنه قد يؤدي إلى إقبال فئة دافعي الضرائب على شراء عدد كبير من هذه السندات بأسعار منخفضة، ويترتب على ذلك دفع

عدد كبير من أقساط الضرائب عن طريق هذه السندات، ومن ثم ينتج عن ذلك تسديد القرض في وقت تحتاج فيه الدولة إلى أموال لتغطية نفقاتها مما قد يؤدي ذلك إلى استهلاك القرض قبل ميعاد استحقاقه وتناقص حصيلة الضرائب (شهاب، 1999، صفحة 249).

4. **شرط السند الأولى بالرعاية:** يكون هذا الشرط عندما توقع الدولة عدة قروض متتالية، في هذه الحالة قد يتردد المقرضون على الاكتتاب أولاً في الحصول على شروط أفضل، وحتى لا يحدث ذلك تقوم الدولة بإعطاء المكتتبين في القرض الحق في الانتفاع بأي شرط أفضل يكون قد تقرر في القرض الجديد.

5. **الحصول على بعض الامتيازات القانونية:** من هذه الامتيازات عدم قابلية سندات القرض العام للحجز استيفاءً للديون، ذلك لأنه لو سمحت الدولة بالحجز على سندات القرض العام لوجب عليها تنظيم قوائم بأسماء الحاجزين وتوقيعها لدى تسديد أي قسط من أقساط القرض العام مما يعني إرهاب الدولة بالإجراءات. كذلك من ضمن الامتيازات عدم قابلية القرض للسقوط بالتقادم، وهذا يعطي الحق للمقرضين في استخدام سندات القرض القديم للاكتتاب في القرض الجديد والتي قد تعطي مميزات أكبر، كذلك قد تسمح الدولة للمقرضين بدفع المبالغ المقرضة على دفعات وذلك لتشجيع صغار المدخرين.

6. **المحافظة على قيمة رأس المال المقرض:** تعتبر المحافظة على قيمة رأس المال من أحد المزايا النقدية التي تقرها الدولة للمقرضين؛ إذ أنه عندما تمر الدولة بفترات التضخم الاقتصادي ويمتنع الأفراد عن إقراضها خوفاً من أن يفقدوا القيمة الحقيقية لرؤوس أموالهم، فكما هو معروف أن الارتفاع المستمر في الأسعار يؤدي إلى انخفاض قيمة النقود، مما يترتب عليه انخفاض مستمر في القيمة الحقيقية لرؤوس الأموال النقدية، لذلك قد تلجأ الدولة إلى اتخاذ بعض الوسائل للمحافظة على القيمة الحقيقية لرؤوس الأموال، ومن هذه الوسائل ربط قيمة القرض الحقيقية بمال عيني ترتفع قيمته بارتفاع المستوى العام للأسعار مثل الذهب (القيسي، 2008، صفحة 76).

ثانياً: ضمانات القرض العام

يراعى عند منح القروض العامة إعطاء جملة من الضمانات التي تختلف باختلاف الدول وحسب الأنظمة السائدة فيها، الأصل ألا تمنح الدولة ضمانات سوى توقيعها على عقد القرض، ولكن قد تضطر الدولة إلى تقرير ضمانات أكبر خاصة عندما تكون في وضع مالي ضعيف، أو في حالة القروض الخارجية عندما يطلب المقرضون ضمانات كافية، فلا يكون أمام الدولة إلا إعطاء هذه الضمانات لتغطية القرض العام. وهذه الضمانات قد تكون عينية وقد تكون شخصية، يُقصد بالضمانات العينية وضع مجموعة من موارد الدولة وخاصة الضرائب تحت تصرف القرض العام، أما الضمانات الشخصية فهي تعني قيام دولة أخرى بكفالة الدولة المقرضة. وأثبت الواقع أن الضمانات الشخصية تكون في الغالب غير كافية مما يضطر الدولة إلى إعطاء ضمانات عينية قوية.

ثالثاً: انقضاء القروض العامة

تعتبر الأعباء المالية للقروض العامة مجموعة من الالتزامات التي ترتبها القروض العامة على الدولة تجاه المقرضين والتي تتمثل في رد أصل القرض ودفع الفوائد المترتبة عنه عند حلول أجله، وتحاول الدولة دائماً التخلص من الأعباء المالية التي تلقيها عليها القروض العامة أو تحاول التخفيف منها خاصة عندما تشعر بثقل هذه الأعباء المالية على الخزنة العامة. وتختلف طرق انقضاء القروض العامة بحسب ما إذا كانت تنوي التخلص نهائياً من القرض العام أو أنها تريد التخفيف من العبء المالي المترتب على القرض وسنوضح ذلك على النحو التالي:

1. **التخفيف من الأعباء المالية للقروض العامة:** عندما تشعر الدولة بثقل الأعباء المالية للقروض

العامة تلجأ للتخفيف من هذه الأعباء باتباع مجموعة من الأساليب من أهمها:

أ. **امتداد القروض العامة:** ويُقصد به تحويل القرض قصير الأجل عندما يحل أجله إلى قرض عام متوسط أو طويل الأجل، ويطلق عليه تثبيت القرض العام، ويتم ذلك عندما تقوم الدولة بإصدار سندات قرض جديد متوسط أو طويل الأجل تكون مساوية في مجموعها لمبلغ القرض قصير الأجل، أي بنفس قيمة القرض القديم قصير الأجل، حيث يستطيع حامل أدونات الخزنة

في القرض العام قصير الأجل الاكتتاب في سندات القرض العام الجديد الذي يكون متوسط الأجل أو طويل الأجل بنفس أدونات القرض القديم قصير الأجل التي يمتلكها. في مثل هذه الحالة فإنه يتم تثبيت القرض في الحدود التي يقبل فيها أصحاب القرض القديم الاكتتاب في سندات القرض الجديد. أما بقية مبلغ القرض فإنه يتم تعويضه بواسطة مكتبتين جدد يقبلون على الاكتتاب في سندات القرض العام المتوسط والطويل لأول مرة، أي لا يدخلون في عملية التثبيت (اللوذي، 2000، صفحة 282).

ب. تبديل "تحويل" القروض العامة: يعني بتبديل القرض العام إحلال قرض عام جديد منخفض الفائدة محل قرض عام قديم مرتفع الفائدة، وتهدف الدولة من خلال القيام بعملية تبديل القروض العامة إلى تخفيف الدين على الخزنة العامة، ولكن تقتصر هذه العملية على القروض المثبتة من القروض المتوسطة وطويلة الأجل، وتلجأ إليه الدولة في أوقات الأزمات الاقتصادية أو الحروب، وتبديل القرض قد يكون تبديلاً اختيارياً وقد يكون إجبارياً:

▪ **التبديل الاختياري:** ويكون عندما تقوم الدولة بإعلان رغبتها في تخفيض سعر الفائدة، وتترك لحاملي السندات حرية الاختيار بين قبول تخفيض الفائدة أو استعادة أصل القرض.

▪ **التبديل الإجباري:** يحدث عندما تقوم الدولة بإجبار حاملي القرض العام مرتفع الفائدة على قبول سندات قرض منخفض الفائدة سواء رغبوا في ذلك أم لم يرغبوا، أي يتم التبديل دون اعتبار لرأي المقرضين، ولا يمكن تصور هذا النوع من التبديل إلا في القروض الداخلية.

ج. سداد القرض: يعتبر سداد القرض العام من أكثر صور انقضاء القروض العامة انتشاراً خاصة في القروض المتوسطة وطويلة الأجل، حيث تستمر الدولة في سداد مبلغ القرض خلال مدة معينة، وبانتهاء هذه المدة تكون الدولة قد انتهت من سداد القرض العام، وتعرف أيضاً هذه الطريقة باستهلاك القرض التي تعني تسديد مبلغ القرض تدريجياً على دفعات متعاقبة خلال مدة معينة ينص عليها عقد القرض.

2. **انتهاء الأعباء المالية للقروض العامة:** قد تنتهي الأعباء المالية للقروض العامة بالطريقة الطبيعية أو العادية وهي الوفاء عند الاستحقاق بسداد مبلغ القرض إلى أصحاب السندات، وقد تلجأ الدولة إلى التخلص نهائياً من القرض العام ولكن بطريقة غير عادية تتمثل في إنكار القرض.

أ. الوفاء بالقرض العام: نقصد بالوفاء بالقرض العام تسديده دفعة واحدة وذلك برد القيمة الاسمية للسندات إلى أصحابها، ويعتبر الوفاء بالقروض العامة الوسيلة الطبيعية لانقضائها، وغالباً ما تأخذ الدول بهذه الطريقة في القروض قصيرة الأجل ومحددة المبلغ، لأن الدولة تستطيع السداد من مواردها العادية، ولكن لا يمكن تصور أن الدولة تقوم بالوفاء بقرض ذي قيمة مالية كبيرة دفعة واحدة، وإنما تلجأ في الغالب إلى استهلاكه على عدة سنوات حتى لا يرهق ميزانية الدولة. ويفرق الفقهاء هنا بين نوعين من القروض العامة:

1. القروض المؤبدة وهي التي لا تلتزم الدولة بالوفاء بها خلال مدة معينة ولها الحرية المطلقة في الوفاء بها متى شاءت.

2. القروض المؤقتة في هذا النوع من القروض القاعدة العامة هي الوفاء بها عند حلول أجل استحقاقها سواء كانت طويلة أو قصيرة أو متوسطة، ويكون الوفاء بها طبقاً لشروط عقد القرض العام، وقال بعض الفقهاء إنه يمكن للدولة الوفاء بها حتى قبل حلول أجلها؛ باعتبار أن عقد القرض العام يعتبر وسيلة لتحقيق الصالح العام وضمن حسن سير المرافق العامة، لذلك يحق للدولة أن تقوم بالوفاء به حتى قبل حلول أجله دون الحاجة إلى النص على ذلك صراحة في شروط العقد.

ب. إنكار القرض: يعتبر إنكار القرض العام الطريقة غير العادية للتخلص نهائياً من أعباء القرض، ويُقصد به إعلان الدولة عدم رغبتها في سداد القرض العام والفوائد المترتبة عليه، وإن مثل هذا الإجراء ينافي مبادئ العدالة ويؤدي إلى توزيع الدخل الوطني بطريقة عشوائية،

خاصة عندما يكون أغلب المكتتبين من صغار المدخرين، ويترتب على إنكار القرض عدة نتائج سيئة أهمها أنه يضعف من فرص الدولة في الحصول على قروض جديدة، ويهز الثقة في مالية الدولة، كما أنه يمكن أن يؤدي إلى المقاطعة والحصار الاقتصادي (الأعصر، 2015، صفحة 166). وقد تفعل الدولة ذلك نتيجة لغبن قد مورس عليها، لذلك تلجأ إلى إنكار القرض كأداة لمقاومة هذا الغبن الخارجي الذي وقع عليها أثناء توقيع العقد.

الخاتمة

أولاً: النتائج

1. أن القروض العامة لم تعد مورداً استثنائياً تستعين به الدولة في حالة عدم كفاية إيراداتها العادية، بل أصبحت القروض العامة أداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدم لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.
2. أن المشرع الليبي نظم موضوع القروض العامة بناءً على أحكام القانون رقم (15) لسنة 1986 المتعلق بالدين العام.
3. أن تحديد الطبيعة القانونية للقروض العامة مرهون بتوافر المعيار المميز لهذا النوع من العقود، وهو أن تكون الإدارة طرفاً فيها وأن يتصل عقد القرض العام بمرفق عام وأن يتضمن شروطاً استثنائية.
4. أن القروض العامة لا تعتبر عملاً من أعمال السيادة، بل هي عقد من العقود الإدارية التي تبرمها الجهات الإدارية العامة المتمتعة بالشخصية الاعتبارية العامة.

ثانياً: التوصيات

1. نأمل من المشرع الليبي أن يسن قانوناً خاصاً ينظم عملية الاقتراض العام بصورة عامة، ويتناول فيه كل الجوانب المتعلقة بعملية الاقتراض، نظراً لأهمية القروض العامة وتأثيرها على الوضع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للدولة.
2. نأمل أن يتم توظيف أموال القروض العامة نحو الاستثمارات المنتجة ودعم المشروعات الصغيرة، لأنها أثبتت فاعليتها في تحقيق التنمية.

Compliance with ethical standards

Disclosure of conflict of interest

The authors declare that they have no conflict of interest.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب

- [1] الأعصر، منال أبو عجيبة. (2015). *النظام القانوني للقرض العام في التشريع الليبي* (رسالة ماجستير، جامعة طرابلس).
- [2] الزمراني، أناس. (2002). *المالية العامة والسياسة المالية*. دار البديع للنشر والتوزيع.
- [3] الشهاب، مجدي محمود. (1999). *الاقتصاد المالي والسياسة المالية*. دار الجامعة الجديدة.
- [4] الطواي، محمد حلمي. (2008). *السياسات المالية الشرعية في تحقيق التوازن المالي في الدولة الحديثة*. دار الفكر الجامعي.
- [5] القميسي، إعاد حمود. (2008). *المالية العامة والتشريع الضريبي*. دار المعرفة الجامعية.
- [6] المهاني، محمد خالد، والخطيب، خالد. (2000). *المالية العامة والتشريع الضريبي*. منشورات جامعة دمشق.
- [7] الناشد، سوزي عدلي. (2005). *المالية العامة*. منشورات الحلبي الحقوقية.
- [8] الناصر، زين العابدين. (د.ت). *علم المالية العامة*. دار النهضة العربية.
- [9] الرازي، محمد بن أبوبكر. (1967). *مختار الصحاح*. دار الكتاب العربي.

- [10] عثمان، مريم لطفي. (2016). *النظام القانوني لعقد القرض*. مركز الدراسات العربية.
- [11] علي، عاطف سعدي محمد. (1984). *المعيار القضائي في تمييز العقود الإدارية*. دار الفكر العربي.
- [12] عون الله، زينب حسن. (2006). *أساسيات المالية العامة*. دار الجامعة الجديدة.
- [13] دراز، حامد عبدالمجيد. (1997). *المالية العامة*. مركز الإسكندرية للكتاب.
- [14] شحادة، خالد، وشامية، أحمد زهير. (2005). *أسس المالية العامة*. دار وائل للنشر.
- [15] مطلق، محمد حمال. (د.ت). *النظام القانوني للقروض العامة*.
- [16] يونس، منصور ميلاد. (2004). *مبادئ المالية العامة*. المؤسسة الفنية للطباعة والنشر.
- [17] اللوزي، علي خليل سليمان. (2000). *المالية العامة*. دار زهران للنشر والتوزيع.
- ثانياً: الرسائل العلمية والأبحاث**
- [18] البطاروي، ريهام خالد. (د.ت). *القواعد المنظمة للقروض العامة في فلسطين* (رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية).
- [19] عارف، عالية عبد الحميد. (د.ت). *إدارة القروض العامة متناهية الصغر: الآليات والأهداف والتحديات* (رسالة ماجستير، جامعة القاهرة).
- [20] عماد الدين، يمين محمد، ورشيد، بن شهرة. (2024). *النظام القانوني للقروض العامة* (رسالة ماجستير، المركز الجامعي صالحى أحمد).
- [21] نصير، أمال جمعة. (2022). *القروض العامة وعلاقتها بأعمال السيادة*. بحث منشور، جامعة الزاوية.

Disclaimer/Publisher's Note: The statements, opinions, and data contained in all publications are solely those of the individual author(s) and contributor(s) and not of CJHES and/or the editor(s). CJHES and/or the editor(s) disclaim responsibility for any injury to people or property resulting from any ideas, methods, instructions, or products referred to in the content.