

# تقييم إدارة العائدات

---



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة

## جدول المحتويات

٣	١. مقدمة.....	١
٥	٢. نبذة عن القطاع النفطي.....	٢
٥	أ. خلفية عن القطاع النفطي.....	٣
٦	ب. الاتجاهات الأخيرة: الإنتاج والصادرات والاستهلاك المحلي...	٤
١٠	٣. عمليات المالية العامة.....	٥
١٠	• الإيرادات النفطية وتوزيعها.....	٦
١٠	• مسار الميزانية.....	٧
١٢	٤. دلائل وجود تحديات تواجه الاقتصاد الكلي.....	٨
١٢	الإفراط في الاعتماد على النفط الداء الهولندي.....	٩
١٣	قرارات الإنفاق سيئة / الإفراط في الإستهلاك.....	١٠
٢١	٥. تقييم الاستدامة المالية.....	١١
٢٧	٦. مناقشة.....	١٢
٢٩	٧. الخلاصة والتوصيات.....	١٣
٣٣	٨. مراجع.....	١٤



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة

## ١. مقدمة

تعد ليبيا نموذجاً للبلدان التي تعتمد على الموارد، فمنذ عام ٢٠٠٥ حتى عام ٢٠١٢ كان قطاع النفط والغاز يساهم بحوالي ٦٥% من الناتج المحلي الاجمالي وحوالي ٩٧% من الصادرات من السلع والخدمات، ونحو ٨٩% من عائدات الحكومة، وذلك حسب الأرقام الرسمية. وقد بلغت العائدات الحكومية من قطاع النفط والغاز وحده ما يعادل ٤٦ مليار دينار ليبي (بالقيمة الاسمية لسنة ٢٠١٣) في السنة الواحدة منذ عام ٢٠٠٥ حتى عام ٢٠١٢، أو ما يقارب ٧٠٠٠ دينار لكل مواطن ليبي.

علاوة على ذلك، تتمتع البلاد بكميات وفيرة من النفط والغاز من الاحتياطيات المثبتة وغير المثبتة، ووفقاً لشركة بريتش بتروليوم، فإن ليبيا لديها نحو ٤٧ مليار برميل من الاحتياطيات المثبتة، في المرتبة التاسعة عالمياً من حيث أكبر حجم احتياطي، ولديها ١٣ مليار برميل مكافئ من الغاز الطبيعي. ووفقاً لمعدلات الانتاج الحالية، يمكنها أن تنتج بشكل جيد خلال القرن الثاني والعشرين، لكن هذا بالكاد يصف الامكانيات التي تتركز بها ليبيا، فخلال الأربعين عاماً الماضية بالكاد استطاعت الشركات استكشاف حقول النفط غير المستكتشفة وغير التقليدية مما قد يعني بأن الاحتياطيات تفوق مستواها الحالي ( انظر مربع النص ٣).

وهكذا، فإن ليبيا في وضع مالي تحسد عليه مقارنة بالعديد من الدول الاخرى ذات الدخل المتوسط، حيث أن عائدات النفط والغاز يمكنها تمويل البنية التحتية والخدمات العامة اللازمة لحشد وجذب الاستثمارات الخاصة وتحفيز النمو الشامل، ومع ذلك هناك خمس تحديات رئيسية يمكنها عرقلة هذه الجهود (وذلك حسب الترتيب من المدى القصير إلى الطويل) هي:

١. ضعف جودة الاستثمار العام: أصبحت توقعات التحسن الفوري والملموس في مستوى المعيشة أعلى منذ اندلاع الثورة، لكنها قد لا تتحقق ما لم تقدم الحكومة على وجه السرعة استثمارات عامة ذات جودة عالية، حيث أن غياب خطة تنموية قوية وضعف القدرات المؤسسية على تحقيق هذا الأمر قد يستمر في عرقلة الجهود.

٢. زيادة عدم المساواة والاقتصاد الريعي: ما لم تستثمر الحكومة في القطاعات الأخرى خلاف قطاع الموارد، مثل الصحة والتعليم والبنية التحتية والزراعة من أجل إيجاد بيئة مناسبة للقطاع الخاص، فإن رجال الأعمال سيكون لديهم الدافع لاحتجاز حصة من الإيرادات النفطية بدلاً من استثمارها

في مشروعات الأعمال التي تخلق فرص التوظيف والتنمية المستدامة، حيث أدى غياب البيئة المناسبة لاستثمار القطاع الخاص في البلدان مثل أنجولا وبوليفيا والغابون إلى زيادة عدم المساواة والصراعات الاجتماعية.

٣. الداء الخليجي (Gulf disease) : في دول الخليج مثل قطر والسعودية والامارات العربية المتحدة، سمحت عائدات النفط المرتفعة وقلة عدد السكان للحكام بفرض الإدارة السياسية وشراء الولاء العام من خلال المنافع السخية والوظائف العامة للمواطنين، وفي حين أن هذه المنافع السخية وفرت الرفاهية والراحة للمواطنين ومنحتهم شعوراً بالأمان من الناحية المالية، إلا أنها خنقت روح المبادرة في مجال الأعمال وخلقت نظرة سلبية اتجاه العمل في القطاع الخاص.

٤. المرض الهولندي (Dutch disease): بالإضافة إلى القيود الناجمة عن ضعف البنية التحتية والقدرات البشرية، فإن ارتفاع المرتبات والتكاليف المعيشية قياساً بالدول المجاورة التي لا تعتمد على الموارد، مثل الجزائر ومصر وتونس، يحد من القدرة التنافسية للدولة، وإذا ما أبقى مصرف ليبيا المركزي على سعر الصرف المدار المرتفع، فإن زيادة انتاج وإيرادات النفط يرجح أن تفاقم التباين في الأجور والأسعار بين ليبيا والبلدان المجاورة لها، وإذا لم تتم معالجة هذه المشكلة فمن الممكن أن تؤدي إلى اقتصاد ذي مستويين على غرار ما عليه الحال في أذربيجان وروسيا وترينيداد وتوباغو، حيث تزدهر الأعمال المرتبطة بقطاع النفط والغاز ومورديه، بينما يعاني العاملون في القطاعات الأخرى.

٥. عدم اليقين حيال سعر النفط: إن أي انهيار في أسعار النفط يمكن أن يهدد الانتاج المستقبلي، ويرغم الحكومة على تقليص الانفاق العام، مما يؤدي إلى عدم اكتمال البنية التحتية أو عدم صيانتها، وخفض المرتبات أو الاضطرابات المدنية.

وفي ضوء التحديات المذكورة، فإن هذا التقرير يطرح العديد من التساؤلات حول الكيفية التي ينبغي أن تدار وتستخدم بها الثروة النفطية، وبالتحديد مايلي:

أ. كم يجب انفاقه في ليبيا وكم يجب إدخاره في أصول أجنبية؟

ب. متى يتم الانفاق؟

ج. ما هي الأصول التي ينبغي الادخار فيها وكيف يتم التأكد من أن الأموال محفوظة؟

د. ما هي أوجه الأنفاق وكيف نضمن إنفاق الأموال في الوجه الصحيح؟



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة

هـ. ما هو نظام سعر الصرف المناسب لليبيا؟

إن التحليل الوارد في هذا التقرير يقسم فترة الدراسة (٢٠٠٢-٢٠١٢)، إلى ثلاثة أقسام:

أ. الفترة (٢٠٠٢-٢٠٠٤): وهي فترة انتقالية بدأت ليبيا حينها في الاندماج مع العالم بعد رفع العقوبات التي كانت مفروضة عليها من الأمم المتحدة.

ب. الفترة (٢٠٠٥-٢٠١٠): وتميزت هذه الفترة أساساً بازدهار العائدات النفطية كما شهدت الأزمة المالية في عام ٢٠٠٨ ونتائجها.

ج. الفترة (٢٠١١-٢٠١٢): هذه الفترة تركز على التطورات المالية خلال الثورة وبعدها.

إن الغرض من هذه المذكرة هو تعريف صانعي السياسات غير المتخصصين ونشطاء المجتمع المدني على الإجراءات المتبعة حالياً من قبل الحكومة الليبية في إدارة الثروة النفطية للبلاد، حيث أن مثل هذا التقييم مفيد عند تقييم ما إذا كان ينبغي إعادة صياغة أطر المالية العامة والسياسة النقدية وسياسة سعر الصرف، ومتى وكيف ينبغي أن يتم ذلك. ما تبقى من التقرير مقسم كالآتي: القسم الثاني يحتوي على وصف عام للقطاع النفطي في ليبيا وآفاقه المستقبلية، والقسم الثالث يحتوي على وصف لعمليات المالية العامة في ليبيا. القسم الرابع يقدم دليلاً على التحديات التي تواجه الاقتصاد الكلي خاصة ما يعرف بالمرض الهولندي (Dutch disease)، والسياسة المالية المسيرة للاتجاهات الدورية، والتركيز على استهلاك القطاع العام بدلاً من الاستثمار، بينما القسم الخامس يناقش ما إذا كانت السياسات المالية الحالية مستدامة أم لا وما إذا كانت مواتية للتنمية الاقتصادية، أما القسم السادس فيقدم توصيات حول السياسات المالية والنقدية.

## ٢. نبذة عن القطاع النفطي

### أ. خلفية عن القطاع

لدى ليبيا واحدة من أكبر الحصص للفرد الواحد من هبات الموارد النفطية المثبتة في العالم، ولديها كذلك إمكانية عالية لرفع انتاج وصادرات النفط والغاز في المستقبل، والاقتصاد الليبي يعتمد أساساً على القطاع النفطي. ففي الفترة (٢٠٠٥ - ٢٠١٢)، ووفقاً للأرقام الرسمية، قدرت مساهمة هذا الأخير بحوالي ٦٤.٩% من الناتج المحلي الاجمالي، و٩٧% من صادرات السلع والخدمات، و٨٩% من الإيرادات الحكومية، وكان أيضاً المصدر الرئيسي للاحتياطيات الرسمية<sup>١</sup>، وقد ظلت القطاعات غير نفطية معتمدة بشكل كبير على الاستيراد، حيث بلغت نسبة الواردات غير النفطية إلى الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي حوالي ٧٧% وكان معدل تغطية الواردات غير النفطية من خلال الصادرات غير النفطية ضئيل (٨.٥%). وعلى صعيد المالية العامة، كان متوسط تغطية الانفاق الحكومي من العائدات غير النفطية حوالي ١٦%، مما أدى إلى عجز غير نفطي بلغ متوسط ٣٢% من الناتج المحلي الاجمالي، و٩٧% من الناتج المحلي الاجمالي غير النفطي.

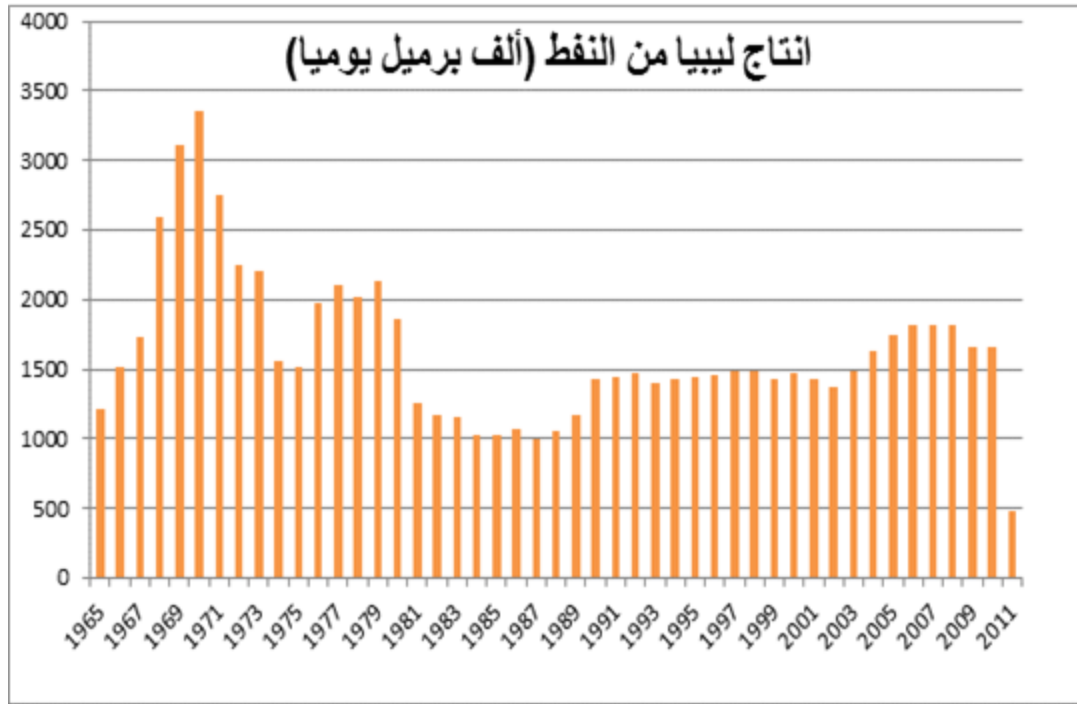
ووفقاً لمؤسسة الوطنية للنفط (NOC) فإن المستويات الحالية للاحتياطيات الليبية القابلة للاستخراج تقدر بحوالي ٤٨.١ مليار برميل من النفط الخام و١.٥ تريليون متر مكعب من الغاز<sup>٢</sup> (٩.٥ مليار برميل مكافئ نفطي)، وهذه التقديرات تمثل الاحتياطيات المثبتة فقط، ولا يتضمن تقديرات الاحتياطيات المحتملة<sup>٣</sup>، وقد كان معدل الاحتياطيات وفقاً لمستويات الانتاج في ٢٠١٢ يقدر بحوالي ٩٠.٥ عاماً بالنسبة للنفط الخام و٦٢ عاماً بالنسبة للغاز الطبيعي، ومعظم الانتاج النفطي في ليبيا يتم تصديره، بينما يمثل الاستهلاك المحلي ١٦% من انتاج النفط الخام و٣٠% من الغاز خلال فترة الدراسة.

<sup>١</sup> ارتفعت الاحتياطيات الرسمية من معادل واردات السلع والخدمات ٣٨ شهراً من السنة التالية في ٢٠٠٥ إلى معادل واردات ٤٧ شهراً في عام ٢٠١١.

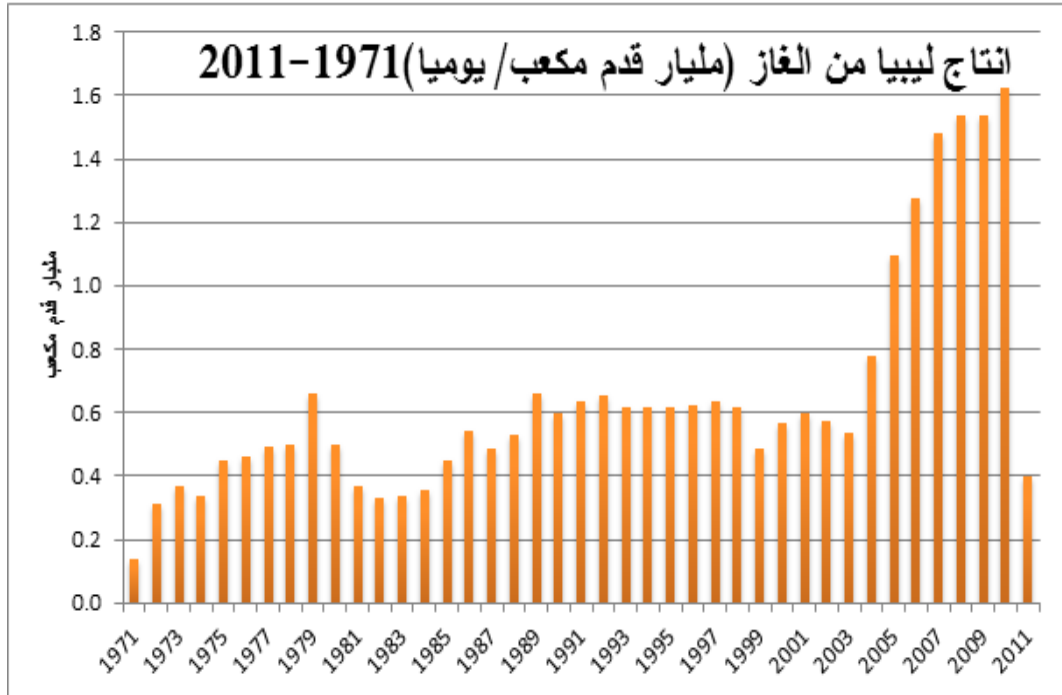
<sup>٢</sup> التقرير السنوي لمصرف ليبيا المركزي في عام ٢٠١٢.

<sup>٣</sup> تستخدم مقاييس مختلفة لاحتياطيات النفط والغاز بحسب معيار التأكد المستخدم في قياس قابلية الاستخراج، حيث تصنف الاحتياطيات بحسب الترتيب التنافسي لدرجة التأكد من قابلية استخراجها إلى مثبة ومحتملة وممكنة.

ب. الاتجاهات الأخيرة: الانتاج والصادرات والاستهلاك المحلي



المصدر: قسم مراجعة احصاءات الطاقة العالمية في شركة بريتش بتروليوم عام ٢٠١٢ (١٠٠٠ برميل/يوم kbpd =)



المصدر: قسم مراجعة احصاءات الطاقة العالمية في شركة بريتش بتروليوم عام ٢٠١٢ (مليار قدم مكعب/يوم bcf/d =)



لقد تم استئناف انتاج وتصدير النفط والغاز في ليبيا في عام ٢٠٠٢، مباشرة بعد رفع عقوبات الأمم المتحدة، ومنذ ذلك الحين بدأ انتاج النفط الخام والغاز الطبيعي ينمو تدريجياً، وفي نهاية عام ٢٠١٠ زاد انتاج النفط بحوالي ٣٠% بينما زاد انتاج الغاز الطبيعي بالضعف. ومع ذلك انهار انتاج النفط الخام من ١.٦٩ مليون برميل يومياً في عام ٢٠١٠ إلى ٢٢ ألف برميل في يوليو ٢٠١١، بمعدل ٠.٤٨ مليون برميل يومياً في ٢٠١١. بينما انخفض انتاج الغاز الطبيعي بمعدل ٣١.٥% في نفس الفترة. في حين كانت عودة الانتاج النفطي في عام ٢٠١٢ إلى مستوياته في مرحلة ما قبل الصراع سريعة، حيث بلغ انتاج النفط الخام متوسطه اليومي السابق في نوفمبر ٢٠١٢، وبلغ انتاج الغاز الطبيعي ٧٥% من مستوياته قبل الصراع في نفس الفترة، إلا أنه يبين حقائق مهمة سيتم مناقشتها لاحقاً في التقرير. وخلال هذه الفترة ظلت حصة الشريك الأجنبي في الانتاج مستقرة نسبياً عند ٢٢.٥% من كلا المنتجين (النفط الخام والغاز الطبيعي) (انظر الجدول ١).

الجدول ١: انتاج النفط والغاز خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠٠٢  
مليون برميل/١

2002-2012	2011-2012	2005-2010	2002-04	
703.5	497.4	808.7	630.3	انتاج النفط والغاز (المتوسط السنوي)
				منه: حصة الشركاء كنسبة مئوية من
22.8%	17.1%	22.9%	25.5%	الاجمالي
555.5	354.6	629.4	541.6	النفط الخام
				منه: حصة الشركاء كنسبة مئوية من
23.0%	18.1%	22.6%	26.3%	الاجمالي
148.0	142.7	179.4	88.7	الغاز (مليون برميل من المكافئ النفطي)
				منه: حصة الشركاء كنسبة مئوية من
21.8%	14.9%	24.0%	20.3%	الاجمالي
527.6	385.6	602.5	472.6	الصادرات النفطية (متوسط سنوي)
				منه: حصة الشركاء كنسبة مئوية من
30.4%	22.1%	30.7%	34.0%	الاجمالي
447.4	323.6	506.4	411.9	النفط الخام (مليون برميل)
				منه: حصة الشركاء كنسبة مئوية من
28.6%	19.8%	28.0%	34.6%	الاجمالي
80.2	62.0	96.1	60.6	الغاز (مليون برميل من المكافئ النفطي)
				منه: حصة الشركاء كنسبة مئوية من
40.2%	34.2%	44.8%	29.7%	الاجمالي

١ بالنسبة للغاز فإن الوحدات بملايين المكافئات من النفط

لقد ازداد حجم الصادرات النفطية بطريقة مستدامة في الفترة ٢٠٠٢-٢٠١٢، مما سمح للدولة بمراكمة فوائض مالية وخارجية ضخمة وكذلك احتياطات رسمية كبيرة. وبالإضافة إلى ذلك، كانت الضرائب المدفوعة من قبل الشركاء الأجانب في هذا الاتجاه الصاعد، وذلك بسبب ارتفاع الضريبة على الأرباح المفروضة من قبل الحكومة الليبية.

إضافة إلى ذلك، ومع تطور الأوضاع الاقتصادية، توسع السوق المحلي للمنتجات النفطية بشكل ملحوظ. وبالتحديد، فقد ارتفع الاستهلاك المحلي للمنتجات البترولية بمتوسط ٣% في السنة الواحدة خلال ٢٠٠٢-٢٠١٢، وكذلك ارتفع استخدام الغاز الطبيعي بشكل واضح وبالأخص في القطاع الصناعي. وفي ذات الوقت تحررت أسعار الغازولين المحلي، مما نتج عنه ارتفاع كبير في الأسعار خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠، لكنها انخفضت مرة أخرى في مارس ٢٠١١ كمنافسة من النظام للحد من الغلاء المعيشي في عام ٢٠١١، ومع ذلك تبقى الأسعار المحلية أدنى بنسبة تزيد عن ٧٠% من الأسعار العالمية مما يجعل هذا القطاع أحد أكثر القطاعات المدعومة في الاقتصاد.

الجدول ٢: الإيرادات النفطية- ٢٠٠٢-٢٠١٢

مليون دينار				
2002-2012	2011-2012	2005-2010	2002-04	
40,614	47,691	53,662	18,867	الصادرات النفطية (المتوسط السنوي)
62.4%	62.1%	64.4%	53.7%	كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
30.2%	23.5%	29.7%	32.2%	منها: حصة الشريك كنسبة من الإجمالي
36,504	43,022	47,909	17,497	النفط الخام والمنتجات المكررة (صافي) ١/
27.9%	20.4%	26.9%	32.4%	منها: حصة الشريك كنسبة من الإجمالي
4,110	4,669	5,753	1,370	الغاز
50.7%	52.8%	53.7%	29.8%	منها: حصة الشريك كنسبة من الإجمالي
38,921	48,601	51,337	19,243	الإيرادات النفطية (المتوسط السنوي)
61.0%	63.2%	62.2%	54.8%	كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
29,325	38,652	38,782	13,562	النفط الخام والمنتجات المكررة ١/
28,078	37,262	37,377	12,578	الصادرات (الصافي)
1,247	1,390	1,405	984	السوق المحلية
1,006	2,415	1,297	1,537	الغاز
4,110	4,669	5,753	1,370	السوق المحلية
484	961	675	167	الصادرات
8,590	7,534	11,258	4,144	الضرائب والأتاوات المدفوعة من الشركاء
				بنود تذكيرية (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي)
15.4%	-2.6%	22.9%	12.3%	الميزان الكلي للمالية العامة
24.9%	22.7%	32.8%	10.7%	رصيد الحساب الجاري الخارجي
129.9%	246.5%	118.2%	75.5%	إجمالي الاحتياطات الرسمية



الجدول ٣: سوق النفط المحلية: ٢٠١٢-٢٠٠٢

2002-2012	2011-2012	2005-2010	2002-04	
			١/ مليون برميل	
118.2	150.8	135.6	89.2	الاستهلاك النفطي (متوسط سنوي)
77.6	85.5	80.8	72.4	المنتجات النفطية
62.9	64.1	64.5	60.1	مصنعة محليا
14.7	21.5	16.2	12.2	مستوردة
40.6	65.3	54.8	16.8	الغاز الطبيعي ٢/
				مؤشرات الأسعار (تغير سنوي- المتوسط %)
21.7%	34.8%	34.1%	1.0%	المنتجات النفطية
20.0%	60.0%	28.0%	6.7%	الغاز الطبيعي
				الأسعار المحلية/الأسعار الدولية %
26.3%	15.8%	21.9%	33.7%	المنتجات النفطية
29.6	19.9%	20.9	44.2	الغاز الطبيعي
4,888	9,512	6,764	1,763	الدعم (بملايين الدولارات)
11.4%	15.5%	11.1%	6.5%	كنسية من الناتج المحلي الإجمالي
2,986	5,616	3,852	1,544	المنتجات النفطية
1,902	3,895	2,912	219	الغاز الطبيعي

١/ بالنسبة للغاز الوحدات بملايين البراميل المكافئة من النفط

٢/ نحتاج إلى تفسير الاستهلاك المرتفع في الفترة ٢٠٠٩-٢٠٠٨

إن العمليات الحكومية خلال ٢٠١٢-٢٠٠٢ تشير إلى أن المالية العامة في ليبيا اكتسبت قوة ملحوظة، ويرجع الفضل في ذلك أساسا إلى أسعار الصادرات النفطية، ففي حين شكلت العائدات النفطية ما يقارب ٩٠% من اجمالي العائدات الحكومية، بزيادة بلغت متوسط ٢٠% سنويا، ارتفعت مجموعة العائدات غير النفطية بطريقة ملحوظة بمعدل يقدر بنحو ٣% سنويا. وباستثناء عام ٢٠١٢، فإن موقف المالية العامة كان توسعيا، وبالأخص خلال السنوات التي أعقبت رفع العقوبات الدولية وخلال الخمس سنوات الأخيرة باستثناء عام ٢٠١١.

### ٣. عمليات المالية العامة

#### • الإيرادات النفطية وتوزيعها:

إن القطاع النفطي سيظل المورد الأساسي لإيرادات الميزانية في المستقبل المنظور. لذلك، فإن الإدارة السليمة والفعالة لهذه الإيرادات ضرورية لتحسين كفاءة السياسة المالية وضمان الاستدامة المالية طويلة الأجل للدولة. وقبل التطرق لهذه المواضيع، فإنه من المهم بيان الآلية الحالية التي يتم من خلالها توزيع العائدات النفطية فيما بين مستلميها:

يتم إيداع إجمالي المتحصلات من الصادرات النفطية من قبل المؤسسة الوطنية للنفط عن طريق المصرف الليبي العربي الخارجي في حساب "الخزانة العامة" المملوك للحكومة لدى مصرف ليبيا المركزي. وتوزع هذه الإيرادات إلى أربع أقسام:

#### • حصة الدين العام: حيث يخصص مبلغ يعادل ٥% من العائدات النفطية المقدرة كل عام وفقاً

للقانون ١٥ لعام ١٩٨٦ من أجل سداد الدين العام. وعلى الرغم من أن ليبيا لم تجمع مبالغ كبيرة من الدين، إلا أن القانون ١٥ لعام ١٩٨٦ لا يزال سارياً. وفي حال كان الدين العام الكلي أقل من ٥% من الإيرادات النفطية المقدرة، فإنه يجوز للإدارة التنفيذية توزيع المبلغ بشكل حكومي. ومؤخراً كان أهم مستلمي هذه الإيرادات هما النهر الصناعي (GMR) وصندوق الضمان الاجتماعي.

#### • حصة الميزانية العامة للدولة: حيث تحصل الميزانية العامة على ما يعادل عجز الميزانية غير النفطي المتوقع.

#### • حصة المؤسسة الليبية للاستثمار: تدير المؤسسة الليبية للاستثمار حافطة الاستثمار الطويل المدى للبلاد.

#### • حصة صندوق الادخار (المجنب): يدار صندوق الادخار من قبل مصرف ليبيا المركزي نيابة عن الحكومة الليبية، حيث يتم تحويل رصيد الإيرادات الحكومية بعد استقطاع حصة الدين العام وحصة الميزانية العامة وحصة المؤسسة الليبية للاستثمار إلى صندوق الادخار. كما جاء في بعض قوانين الميزانية في بعض السنوات إن أي فائض في الإيرادات النفطية يتم تحويله تلقائياً إلى صندوق الادخار.

• مسار الميزانية:

إن عملية وضع الميزانية العامة في ليبيا مجزأة، ومعظمها موضوع بأسلوب تصاعدي لا يستند على قاعدة واضحة للسياسة ولا على استراتيجية تنموية متوسطة المدى، وتحتاج ليبيا لتقوية إطار سياسات الميزانية، وتبنى عرضا شفافا وشاملا لها. ولزيادة الشفافية والمساءلة وتحسين مدخلات عملية اتخاذ القرار الاقتصادي، يجب أن تركز الإصلاحات على وضع وتطبيق تصنيف متعارف عليه دوليا للميزانية ودليل حساباتها، مما سيحسن من شمولية وموثوقية وتوقيت المعلومات المتعلقة بالميزانية<sup>٤</sup> (انظر مربع النص ١).

<sup>٤</sup> إن خطة عرض الميزانية في ليبيا تقتقر إلى المواءمة مع معايير الإبلاغ الدولي مثل دليل نظام المعلومات الحكومية.

## مربع النص ١. الميزانية العامة للدولة وتوزيعها:

### ١- عملية وضع الميزانية:

- الخطوة الأولى- توقعات الإيرادات النفطية: تضع وزارة المالية تقديرات للإيرادات النفطية استناداً إلى القدرة على الاستغلال بحسب المؤسسة الوطنية للنفط، وتطورات سوق النفط الدولي، وأيضاً الحالة العامة الانتاج. وحسب المعتاد، تقوم لجنة يترأسها رئيس الوزراء وعضوية وزير المالية ووزير التخطيط ووزير الاقتصاد ومحافظ مصرف ليبيا المركزي بوضع المعالم الرئيسية لتوقعات الإيرادات النفطية، وعادة ما توضع توقعات أسعار النفط عند معدلات منخفضة بما يعكس التحفظ في تقدير الإيرادات النفطية.
  - الخطوة الثانية- يتم خصم نسبة من عائدات النفط لسداد الدين العام، ونسبة لايجاد التوازن في الميزانية العامة. علماً بأنه لم يسبق لليبيا أن تحملت ديناً عاماً مرتفعاً، حيث كانت الحكومة دائماً حريصة على تسوية أي دين.
  - الخطوة الثالثة- تقدير العائدات غير نفطية: تقدر عائدات الضرائب استناداً إلى توقعات المرتبات العامة وكذلك توقعات ضريبة الشركات. بالإضافة إلى ذلك، يتم تقدير العائدات الجمركية استناداً إلى الواردات المتوقعة، و تتضمن الإيرادات الأخرى أرباحاً ومبالغ من الشركات التي تمتلكها الدولة. وفي هذه المرحلة، يتم حساب إجمالي الإيرادات في الميزانية الموحدة وتبدأ بعد ذلك عملية التوزيع.
  - الخطوة الرابعة- تقدير نفقات الميزانية الإدارية. وتصنف عادة تحت عنوانين رئيسيين: حيث تقدر الأجور باستخدام تكلفة الأجور الفعلية للعام الماضي والزيادة السنوية في مرتبات الموظفين والتوظيف المخطط، أما النفقات الإدارية فتقدر استناداً إلى المشتريات المخططة، والتعديلات المدخلة عليها مقارنة بالعام الماضي.
  - الخطوة الخامسة- يقدر الإنفاق في ميزانية التنمية على أساس خطة البنية التحتية.
- ٢- تصنيف فئات الميزانية: تصنف ميزانية الدولة في ليبيا وفق التصنيفات التالية:
- الفصل الأول: يحتوي هذا الفصل على نفقات الأجور لكل موظفي الحكومة. وهذا صحيح فقط من الناحية النظرية، حيث تظهر البيانات بأن الفصول الأخرى تتضمن تعويضات لموظفي الحكومة.
  - الفصل الثاني: يحتوي هذا الفصل على كل المدفوعات الإدارية للوزارات والوحدات الحكومية.
  - الفصل الثالث: كان هذا الفصل ولا زال تحت إدارة وزارة التخطيط (في ما عدا الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠ حيث اندمجت مع وزارة المالية). ويوجه الإنفاق المخصص تحت هذا الفصل إلى مشروعات التنمية، ولكن مع ذلك هناك العديد من النفقات غير التنموية التي تدرج تحته، مثل أجور موظفي نظام السكة الحديدية الموضوع في نهاية السبعينيات والنفقات الإدارية لهيئات حكومية أخرى.

- الفصل الرابع: يتم تخصيص الدعم الحكومي من خلال هذا الفصل، وأهم التبويبات الأساسية في هذا الفصل هي: دعم المحروقات، ودعم المواد الغذائية، ودعم المستلزمات الطبية...إلخ
- الفصل الخامس ( قديم): يسمى هذا الفصل أيضاً بالميزانية الخاصة. والمستفيدون من المال المخصص في هذا الفصل هم: وزارة الدفاع والمؤسسة الوطنية للنفط وجهاز النهر الصناعي، حيث خصص لكل من تلك الجهات الحكومية مبلغ معين من المال مصنف إلى ثلاثة فصول مشابهة للفصول الثلاثة المبينة أعلاه. وقد تم الغاء هذا الفصل بعد سقوط النظام السابق، وتم دمج الجهات الحكومية السابقة في فصول الميزانية الأخرى.
- الفصل الخامس (جديد): ويسمى هذا الفصل بميزانية الطوارئ أو فصل الميزانية الاحتياطية. وقد أدخل هذا الفصل حديثاً من قبل النظام الجديد لمواجهة أي عجز محتمل في الميزانية أو أي ارتباطات جديدة، إلا أن الغموض في هذا الفصل يجعل من الصعب مراقبة الانفاق منه حتى وفقاً للمعايير الليبية.

#### ٤ - دلائل وجود تحديات تواجه الاقتصاد الليبي

بشكل عام، فإن حجم العجز في المالية العامة غير النفطي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي قد تضاعف في الفترة مابين ٢٠٠٢-٢٠٠٤ وعام ٢٠١٢ مما يعكس دلائل على زيادة الاعتماد على النفط وظهور أعراض المرض الهولندي، ويشير تحليل الإنفاق العام إلى الإفراط المزمن في الاستهلاك وضعف الاستثمار (انظر الشكلين ١ و ٢).

##### ١. الإفراط في الاعتماد على النفط الداء الهولندي

كما سبقت الإشارة يظل الاقتصاد الليبي من أكثر الاقتصادات اعتمادا على الموارد، فخلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٢ ساهم القطاع النفطي بحوالي ٦٥% من الناتج المحلي الإجمالي و ٩٧% من صادرات السلع والخدمات و ٨٩% من الإيرادات الحكومية، وهناك عدة عوامل ساهمت في الاعتماد المفرط على قطاع واحد، وعدم قدرة الحكومة على إيجاد مصادر بديلة للدخل من خارج القطاع النفطي:

أولا وهو الأهم، إن البيئة في ليبيا غير مشجعة لاستثمار القطاع الخاص، ويرجع ذلك إلى خصائص الاقتصاد الليبي مثل تكلفة بدء وتشغيل المشروعات. ووفقا للمنتدى الاقتصادي العالمي، فإن ليبيا تصنف في المرتبة رقم ١١٣ عالميا من حيث التنافسية العالمية، يرجع السبب في ذلك في الأساس إلى ضعف تطور القطاع المالي وضعف كفاءة السوق والتدني النسبي في تنمية الموارد البشرية (WEF 2013).

ومع ذلك فإن بيئة الاقتصاد الليبي أيضا تعيق وبقوة التطور الاقتصادي، فسر الصرف الفعلي المرتفع أو الأسعار والأجور المرتفعة (وبالتحديد في القطاع النفطي) مقارنة بالشركاء التجاريين المحتملين تضر بالقدرة التنافسية للمنتجين المحليين للعديد من الأسباب: أولا، إذا كان سعر الصرف مرتفع فعندئذ يكون سعر الصادرات الضمني عال وسعر الواردات منخفض. ونتيجة لذلك سيجد المصدرون صعوبة في التنافس دوليا مع السلع الأقل سعرا. ثانيا، إذا كانت تكلفة الانتاج المحلي عالية مقارنة بالانتاج في الخارج فإن الشركات يرجح أن تتجه للاقامة في الخارج. ثالثا، إذا كانت الأجور في القطاع النفطي أعلى من القطاعات الأخرى، فإن العمالة الماهرة ستتوجه إلى هذا القطاع، ويصبح من الصعب جذبها إلى القطاعات الأخرى مما يزيد من الأضرار التي يتعرض لها قطاع السلع القابلة للتداول (قطاع الصناعة). رابعا، عندما يكون العائد المالي للقطاع النفطي أعلى من القطاعات الأخرى (الزراعة والصناعة)، فإن رؤوس الأموال ستذهب إلى هذا القطاع. وإذا ما كانت الأسواق المالية غير كفؤة أو غير كاملة، فإن ذلك

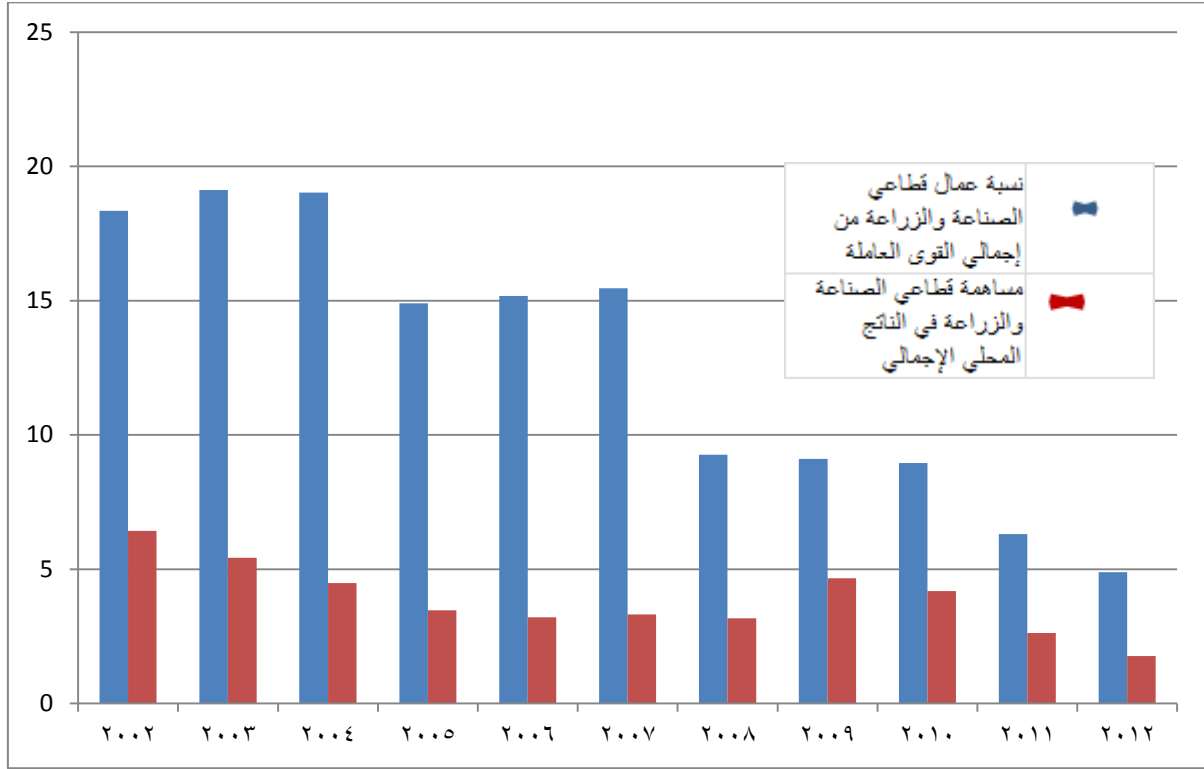


قد يؤدي إلى معاناة القطاعات الاستثمارية الأخرى خاصة قطاعات السلع القابلة للتداول مثل قطاع الصناعة، وهكذا يمكن لجميع هذه الآثار أن تقود إلى التحول عن التصنيع أو الفشل في تنويع الاقتصاد مما يقود إلى التحدي المعروف باسم المرض الهولندي.

وعلى الرغم من التعقيم المالي الذي أدى إلى تراكم ما يقارب ٨٠ مليار دينار في المؤسسة الليبية للاستثمار والتعقيم النقدي الذي أدى إلى تراكم أكثر من ٨٥ مليار دينار من الاحتياطيات الأجنبية لدى مصرف ليبيا المركزي، فإن البيانات توضح بأن سعر الصرف الحقيقي الفعال ارتفع بنحو ١٠% سنوياً في المتوسط (IMF Database). كما أن الأجور في ليبيا أعلى من نظيراتها في الدول المجاورة مثل الجزائر ومصر وتونس خاصة بالنسبة للعمالة المهارة. لكن هذا الارتفاع في سعر الصرف الحقيقي الفعال قلل أكثر من قدرة الصادرات الليبية على المنافسة وأدى إلى خنق القطاع غير النفطي، في إشارة واضحة إلى وجود المرض الهولندي. وفي سياق العامل الأخير، وعلى الرغم من قيود قانون العمل الليبي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠، فإن أعراض المرض الهولندي في الاقتصاد الليبي قد تكون نتيجة لتأثير الانفاق وليست نتيجة لتأثير التوزيع.

يبين الشكل (١)، وفقاً للبيانات الصادرة عن مكتب الإحصاءات، بأن مشاركة قطاعي العمل الزراعي والصناعي في القوة العاملة خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٢ تذبذبت من ١٧% إلى ٥%. وتجدر الإشارة إلى أنه عند اكتشاف النفط في عام ١٩٦٢ كان معدل مشاركة القطاعين ٤٧.٦%.

الشكل ١: مساهمة القطاعين الزراعي والصناعي في سوق العمل والناتج المحلي الإجمالي



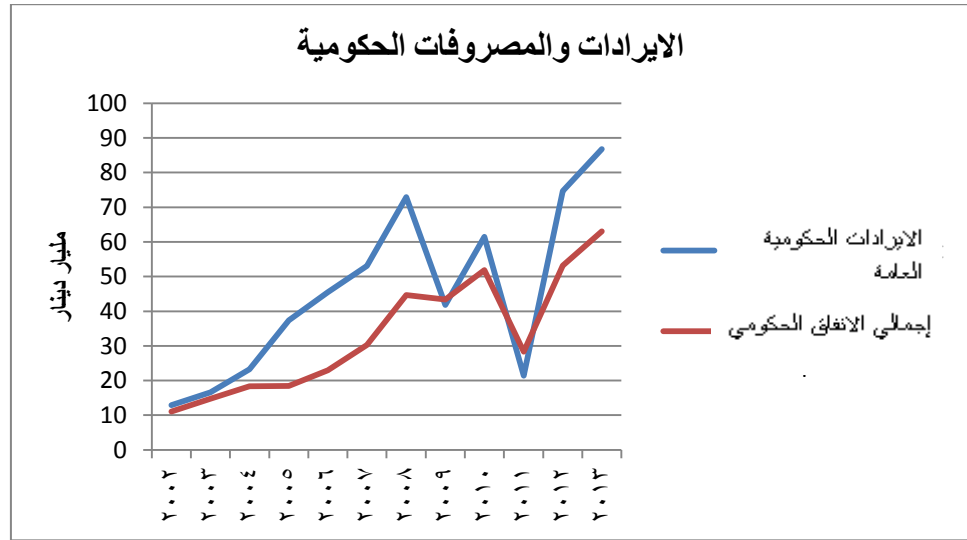
#### • قرارات إنفاق سيئة / الإفراط في الاستهلاك

خلال العقد الماضي كان الوضع المالي للحكومة الليبية مسائرا للاتجاهات الدورية حيث كان انكماشيا في فترة الركود وتوسعا في فترة الذروة خلال الدورة الاقتصادية (انظر الشكل ٢). إن مسايرة الاتجاهات الدورية يعد تحديا مهما، حيث أن العائدات الاستثنائية والمؤقتة المحصلة من الهبات تخلق دوافع جوهريّة للانفاق الآني عندما تكون العائدات مرتفعة، مما يقود إلى قرارات انفاق عام سيئة - على سبيل المثال، بناء مطارات جديدة ومشاريع تراثية أخرى أو الاستثمار في مشاريع مشتركة في الخارج ذات مخاطر عالية وكذلك البنية التحتية الرديئة، نظرا لأن الأمر يتطلب وقتا طويلا لتخطيط وتنفيذ المشاريع على النحو المطلوب. وعندما تنخفض الإيرادات، عادة ما تواجه الحكومات أزمات مالية أو تصبح غير قادرة على دفع المرتبات الحكومية أو الانفاق على الأنشطة والحفاظ على البنية التحتية الجديدة. ويمكن أن يكون تأثير هذا الأمر على القطاع الخاص مدمرا كذلك، حيث تتجه المشروعات إلى الاستثمار عند

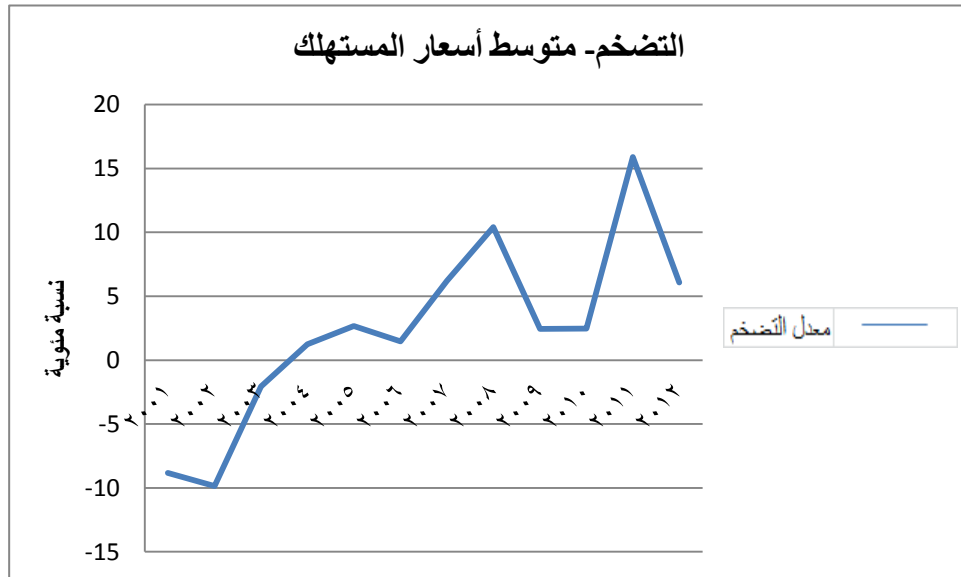
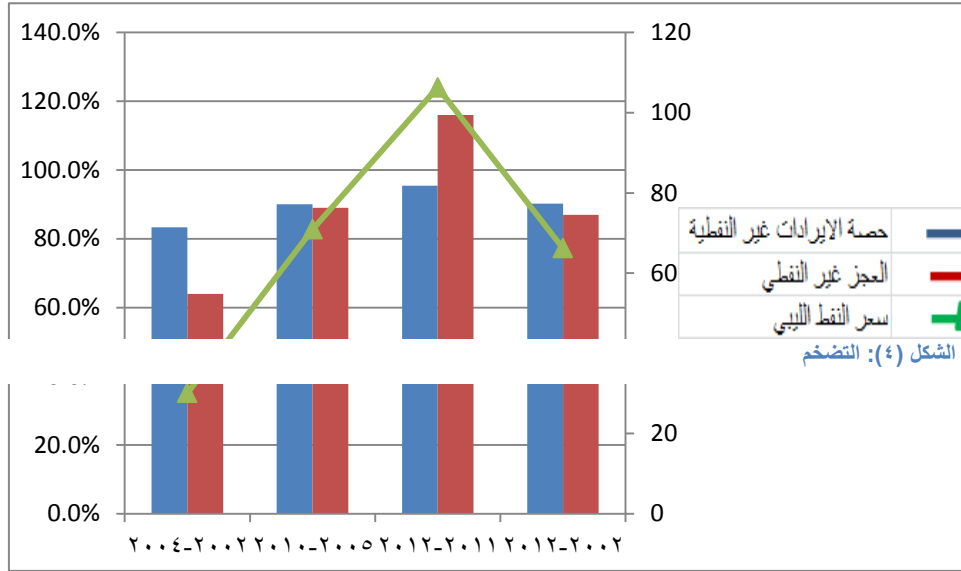
حصولها على عقود حكومية بينما تتراجع، وقد تقلس، عندما تتوقف عنها العقود الحكومية، كما أن السياسات المسائرة للاتجاهات الدورية تفاقم عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي، فعلى سبيل المثال فإن عدم استقرار الأسعار يهدد الاستدامة المالية على المدى الطويل ويزيد من تكاليف قيام المشروعات (أنظر الشكل (٣) للمزيد من التوضيح حول عدم استقرار الأسعار). وباختصار، فإنه بالرغم من أن التزام مصرف ليبيا المركزي بسعر صرف مربوط حافظ على درجة معينة من الاستقرار الاقتصادي الكلي، إلا أن السياسة المالية لا يمكن التنبؤ بها، وهذه الآثار مجتمعة قادت إلى قرارات استثمارية سيئة ومعدل نمو ضعيف خاصة في القطاع غير النفطي.

والجدير بالذكر بأن الحكومة الحالية تتبع خطوات النظام السابق، وقد يرجع ذلك لعدم الاستقرار الاجتماعي، ولكن يمكن للحكومة معالجة هذه المشكلة عن طريق أسلوب مواجهة التقلبات الدورية للمشاركة في استقرار الاقتصاد، أي الاضافة إلى طلب الكلي في فترة الركود وخفض الطلب أثناء فترة الانتعاش.

الشكل (٢): السياسة المالية المسائرة للاتجاهات الدورية



الشكل (٣): تطور العجز المالي غير النفطي

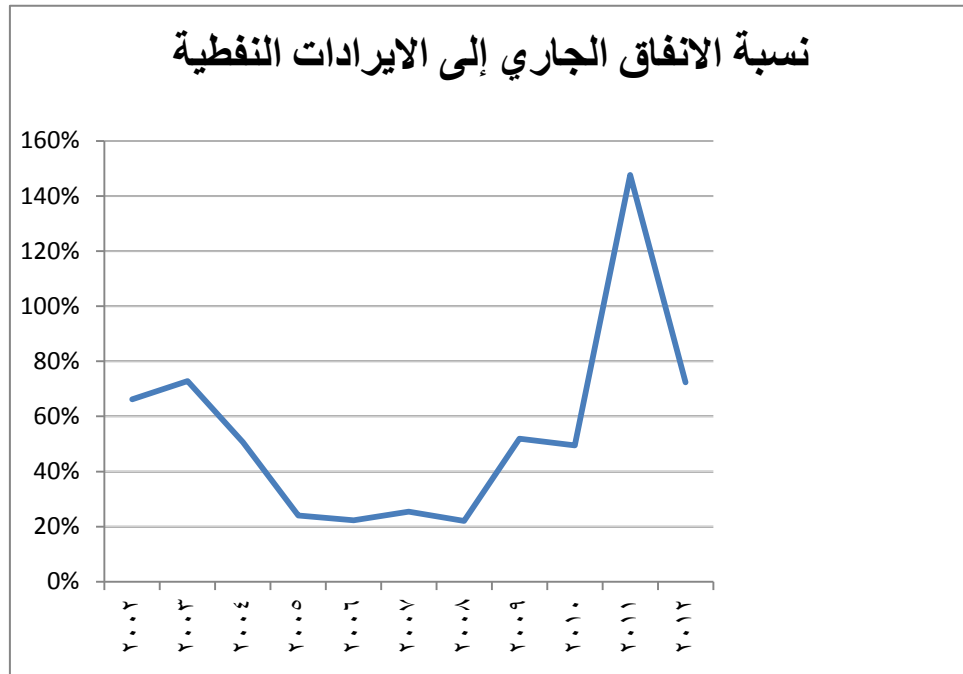


وعلى الرغم من عدم وجود سياسة واضحة بشأن قاعدة مالية معينة لاقرار حد معين من العجز غير النفطي، أو موازنة الإنفاق من عام لآخر، إلا أن الحكومة الليبية أصبحت أكثر حذرا في وضع تقديرات تحفظية لأسواق النفط. وبعد عام ٢٠٠٥، عندما دخلت الحكومة الليبية في حقبة جديدة من المركزية المالية، عقب الفشل في تطبيق نظام مالي لامركزي في البلاد، سارت الحكومة على قانون كان قد تم سنه قبل خمس سنوات (قانون ١٣ عام ٢٠٠٠). وينص هذا القانون على أنه "يتم تمويل ميزانية التنمية

من الإيرادات النفطية (٧٠% بعد خصم ٥% من سداد الدين)، وعوائد خصخصة المؤسسات العامة، والقروض الممنوحة من المصارف المتخصصة والأموال المقدمة من المؤسسات الدولية والإقليمية لأغراض التنمية بموجب معاهدات أو اتفاقيات، والعوائد على الاستثمارات التنموية وحصة الدولة في المشاريع الممولة من ميزانية التنمية، ومن أي صناديق أخرى تخصص لأغراض التنمية"، وبمعنى آخر، فإن هذا القانون يعني بأن النفقات المتكررة يجب أن لا تتخطى ٣٠% من الإيرادات النفطية.

تظهر البيانات التالية بأنه، على الرغم من أن الحكومة الليبية لم تكن متأثرة بقوة بالازمة المالية في عام ٢٠٠٨، إلا أن من الواضح بأنها اضطرت إلى التخلي عن هذا القانون في عام ٢٠٠٩، وتدهورت الحالة أكثر فاكثرت حتى عام ٢٠١٢. (انظر الشكل ٤).

الشكل ٥: نسبة الانفاق الجاري إلى الإيرادات النفطية



تعتبر السياسة المالية المسابرة للاتجاهات الدورية احدى العناصر التي شجعت على ضعف استثمارات القطاعين العام والخاص، والعامل الآخر هو غياب الترابط في الخطة التنموية المطبقة وضعف ادارة المالية العامة.

ففيما يتعلق بوضع خطة تنموية مصممة بشكل جيد: نجد بأن ليبيا لديها فجوة كبيرة في البنية التحتية تتطلب انفاقا حكوميا للتقليل من الاختناقات التي تواجه التنمية. ويمكن لبعض محتويات الانفاق العام ومن ضمنها التعليم والبنية التحتية ان تساهم في النمو غير النفطي، مما يقلل من التثوهات الناجمة عن الاجور المرتفعة في القطاع العام، ويمكن للدعم أن يحسن الدوافع وتخصيص الموارد، مما يؤدي الى زيادة التكوين الرأسمالي الخاص وتعزيز تنمية فرص التوظيف خارج القطاع العام، أي بمعنى أنه يمكن للزيادة في الانفاق التنموي ان تأخذ بعين الاعتبار القدرات المؤسسية والقدرة الاستيعابية للاقتصاد، حيث تعني القدرة الاستيعابية قدرة الحكومة على استيعاب انفاق اضافي بكفاءة، وتحويل الموارد المالية الى بنية تحتية ملموسة وخدمات اجتماعية، كما تشمل ايضا قدرة القطاع الخاص المحلي على توفير السلع والخدمات المتعاقد عليها من الحكومة، فإذا ما زاد الانفاق بسرعة فائقة، فعلى الأرجح سوف تواجه البيروقراطية صعوبة في التكيف وفقا لذلك، وهو عامل آخر يمكن ان يقود الى مشاريع رأسمالية مصممة ومنفذة بشكل سيئ..

ومن بين امور اخرى، تعتمد القدرة الاستيعابية على العرض المحلي من العمالة المؤهلة، وسرعة تدريب الافراد، وسهولة الوصول للمدخلات وسهولة وصول مشروعات الأعمال إلى الائتمان، ووجود انظمة ادارية ومؤسسات تستطيع مسابرة الزيادة في الانفاق. اما بالنسبة للقطاع العام، فاذا كان باستطاعة الحكومة الحصول على مجموعة من المهندسين والاداريين المدربين وغيرهم من مقدمي الخدمات، وكانت هناك انظمة ادارية قادرة على زيادة الانفاق بفاعلية، وكانت هناك آليات كافية للمساءلة لمنع الهدر والفساد، فسوف تعتبر القدرة الاستيعابية عالية. ومن ناحية اخرى اذا كان هناك نقص في العاملين المؤهلين وضعف في الانظمة الحكومية، فإن القدرة الاستيعابية تعتبر متدنية، مما قد يؤدي الى هدر الاموال العامة.

ويمكن ان تتفاقم المشكلة وتنتشر حتى تصل للقطاع الخاص عندما ينخفض الانفاق الحكومي بعد حدوث انخفاض مفاجيء في الايرادات النفطية. فعندما تنمو الاعمال وتزدهر في ظل ارتفاع الانفاق الحكومي

فإنها تصبح مكشوفة عند تخفيض الانفاق الحكومي، وذلك لأن الحكومة هي عادة المصدر الوحيد للتعاقدات الكبرى في المناطق الغنية بالموارد. وبهذه الطريقة فإن عدم استقرار النفقات الحكومية يمكن أن يؤدي إلى الإفلاس على نطاق واسع على مستوى الاقتصاد.

ووفقا لمؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي، فإن ليبيا تصنف ضمن فئة ٥% الدنيا حول العالم (World Bank, 2012). وكما ورد سابقا، فإن وضع الدولة وفقا لمؤشرات المنتدى الاقتصادي العالمي حول كفاءة الأسواق وتطور ومهارات القطاع المالي سيء مقارنة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ونتيجة لذلك، فإن القدرة الاستيعابية ضعيفة. لذلك، حتى عندما يراد استثمار الانفاق العام، فإنه يقود إلى التضخم والاستهلاك، وذلك بسبب حقيقة أن المتعاقدين يرفعون أسعارهم بدلا من التوسع في الإنتاج وخلق فرص العمل، لأنهم لا يجدون عمالة مهارة لتوظيفها، وصعوبة دخول متعاقدين جدد للسوق. إن تحسين القدرة الاستيعابية يحتم القيام باستثمار عام في تعليم ذي جودة عالية، وتحسين عمل الأسواق المالية وتسهيل بحث وتشغيل المشروعات.

إن القدرة الاستيعابية للقطاع العام بحاجة كذلك إلى تحسين، فأنظمة إدارة المالية العامة تحتاج إلى تحسين، كما أن القدرات البيروقراطية تحتاج إلى تطوير، كما أن هناك حاجة للمزيد من الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالميزانية العامة بحيث تقوم الحكومة بتقديم الخدمات والبنية التحتية اللازمة.

وأخيرا، وفي حين أن هناك حاجة للانفاق على الاجور والدعم لتخفيف الضغط الاجتماعي في المدى القريب، إلا أن زيادة الاجور والتوظيف في القطاع العام أدت إلى زيادة بنسبة ٦٠% في فاتورة الاجور في عام ٢٠١٢ مقارنة بعام ٢٠١٠، والتي شهدت بدورها نموا سنويا بنسبة ٧٨%، وكذلك ارتفعت تكلفة الدعم بشكل ملحوظ، وبالتحديد دعم المحروقات (انظر الجدول ٤).

لقد شكل هذان المكونان من مكونات الميزانية حوالي ٥٧.٥% من الانفاق الحكومي المقدر في عام ٢٠١٢، ويرجح أن يحافظا على هذه النسبة في عام ٢٠١٣. وفي حين يمكن تفهم الحاجة لتوفير فرص عمل، إلا أنه ينبغي أن تكون هذه الفرص منتجة. ويمكن كذلك تفهم الحاجة لتوفير الدعم، لكن ليس بالضرورة أن يقدم دعم لا يستهدف الاشخاص المفترض دعمهم. وبخلاف الدعم الشامل الذي يستفيد منه الجميع، فإن خطط الدعم الموجهة توفر المساعدة لمن هم في حاجة ملحة لها. ولذلك، فإن هناك حاجة إلى الانضباط المالي في الاعوام المقبلة.

إن على الحكومة التأكد من أن لا تعيق القرارات في المدى القصير العمل في المدى الطويل، ويتعين على صناع السياسات الخروج بتدابير لانتعاض مع الاحتياجات التنموية في المدى الطويل. فعلى سبيل المثال، لا داع لحل مشكلة البطالة من خلال توفير وظائف في القطاع العام للجميع، لأن هذا الحل لن يكون الحل الدائم المناسب، بل يجب أن يكون التوظيف في القطاع العام استناداً إلى الحاجة إلى تقديم الخدمات، كما ينبغي أن تكون الأجور تعتمد على السوق، وعلى الحكومة أن تقاوم اغراءات خلق وظائف عامة لمجرد توفير دخل للعاطلين عن العمل، كما أن أجور القطاع العام يجب أن تكون عند مستويات تحفز الأفراد على البحث عن وظائف في القطاع الخاص، لأن ذلك من شأنه الحد من الجهود الرامية لدفع التنويع الاقتصادي. وفي هذا السياق، يجب التخلي عن الزيادة الأخيرة في أجور القطاع العام والذي بلغ حجمه نحو ١.٥ مليون (٨٠% من القوة العاملة).

إن ثروة ليبيا النفطية الوفيرة تسمح لها بإصلاح الدعم مع حماية الطبقات الهشة، حيث أن استراتيجية إصلاحية متقنة ومناسبة لدعم الوقود والكهرباء ستسمح بإعادة تخصيص الانفاق لتعويض تأثير هذا الإصلاح في الوقت الذي تترك فيه المجال للمالية العامة للانفاق على الأولويات. والخطوة الأولى في هذا الاتجاه هي تقييم القدرة على تنفيذ التحويلات واتخاذ القرار بشأن استهداف الأسر ذات الدخل المتدني أو تقديم تحويلات متساوية لكل فرد (أو أسرة). وستتطلب المقاربة الهادفة تحليل بيانات أنفاق الأسري ووضع خطة مناسبة للتحويلات.

ويمكن في هذه الأثناء استخدام وسائل بديلة مثل تحديد كميات بأسعار مخفضة وتسعير الاستهلاك الإضافي بأسعار السوق. وتتمتع التحويلات المتساوية بجاذبية لأنها تزيل تشوهات الأسعار. ومع ذلك، فإن التحويلات السخية قد تقلل الحوافز للتوظيف في القطاع الخاص من خلال رفع الأجور. وفي جميع الأحوال فإن رفع مستوى الوعي بالحاجة لإصلاح الدعم قد يساعد في الحد من الاستغلال الرقابي للمصالح الشخصية.

لقد أظهرت التجارب الدولية بأنه يمكن لإصلاح الدعم أن يكون مقبولا من الناحية السياسية إذا ما تمت توعية الجمهور بأوجه القصور فيه، وكذلك اطلاعهم على تفاصيل استراتيجية الإصلاح (أنظر مربع النص ٢). ويجب أن تبين حملة التوعية العامة تكلفة الدعم، ومدى استفادة الأسر ذات الدخل المرتفع



من الدعم في المقام الاول، كما ينبغي أن توضح الجدول الزمني الذي يتم وفقا له التوقف من الدعم، كما يجب أن توضح طرق استخدام الوفرات لتخفيف أثر ارتفاع الأسعار.



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة

الجدول ٥: دعم المحروقات خلال الفترة: ٢٠١٢-٢٠٠٢  
(بملايين الدينارات)

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
1,557	1,223	1,933	1,710	1,562	1,270	1,261	1,222	1,068	985	899	الاستهلاك المحلي من المنتجات النفطية بالأسعار المحلية
7,555	6,458	8,328	5,337	6,266	4,682	5,346	4,651	3,449	2,392	1,743	الاستهلاك المحلي من المنتجات النفطية بالأسعار الدولية
5,997	5,236	6,395	3,626	4,704	3,412	4,086	3,429	2,381	1,407	844	إجمالي دعم المنتجات النفطية
2,872	3,300	4,743	2,584	2,861	2,357	2,838	2,501	1,674	1,069	605	منها: الانتاج المحلي
3,125	1,935	1,652	1,043	1,844	1,056	1,248	928	706	338	239	الواردات
934	989	1,421	1,388	1,015	362	346	262	208	158	134	الاستهلاك المحلي من الغاز الطبيعي بالأسعار المحلية
5,070	4,643	5,319	5,539	7,835	1,799	1,787	973	488	406	263	الاستهلاك المحلي من الغاز الطبيعي بالأسعار الدولية
4,137	3,654	3,898	4,151	6,819	1,437	1,441	711	280	249	128	إجمالي دعم الغاز الطبيعي
<b>10,134</b>	<b>8,890</b>	<b>10,293</b>	<b>7,778</b>	<b>11,524</b>	<b>4,850</b>	<b>5,527</b>	<b>4,140</b>	<b>2,661</b>	<b>1,655</b>	<b>972</b>	<b>إجمالي الدعم</b>

## مربع النص ٢: التجارب الدولية في مجال اصلاح الدعم

### اندونيسيا:

ارتفعت اسعار المنتجات النفطية في شهر مارس-٢٠٠٥ وفي شهر مايو- ٢٠٠٨. وقد تم تنفيذ برنامج تحويلات نقدية مؤقتة للتخفيف من اثر الاسعار المرتفعة واستخدام قواعد البيانات المتوفرة لتوجيه العملية. وقد رافق الارتفاع في الاسعار عام ٢٠٠٨ برنامجا للتحويلات النقدية مماثل لسابقه، وتم تخصيص بعض الوفرات في الميزانية نتيجة تخفيض الدعم لبرامج التعليم والصحة والبنية التحتية الذي تستفيد منه ١٥.٥ مليون اسرة اندونيسية منخفضة أو متوسطة الدخل. اضافة الى ذلك، وللتقليل من ارتفاع اسعار بعض المنتجات الزراعية، قامت الحكومة الاندونيسية باعفاء النشاطات الزراعية من القيمة المضافة.

### الاردن:

بدأ التخفيض التدريجي لدعم المنتجات النفطية في عام ٢٠٠٥ وتوج بتحرير الأسعار بشكل تام في شهر فبراير عام ٢٠٠٨. وقد تم رفع الحد الأدنى للاجور، وتلقى موظفو الحكومة ذوي الاجور المتدنية زيادات اعلى من غيرهم من الموظفين. وقدمت مكافئة على شكل دفعة واحدة للموظفين والمتقاعدين الحكوميين ذوو الدخل المتدني، و تم الابقاء على تسعيرة منخفضة للكهرباء الضرورية من الاستهلاك المنخفض، وقدمت تحويلات نقدية للاسر الأخرى ذات الدخل المتدني التي يعولها موظفون غير حكوميين أو متقاعدين.

### ايران:

في عام ٢٠١٠ زادت ايران اسعار الطاقة بنحو عشرين ضعفا، وعوضت الافراد عن طريق التحويلات. وقد أدت هذه الزيادة إلى الغاء دعم سنوي يقدر بحوالي ٧٠٠ دولار امريكي للفرد الواحد، أي بقيمة اجمالية قدرها ٣٠ مليار دولار امريكي. وقد كان أحد الدوافع للاصلاحات هو ارتفاع استهلاك الطاقة محليا بدرجة قلصت من تصدير الوقود.

وقد سبق إجراء هذه الاصلاحات حملة توعية عامة ومكثفة. فعلى سبيل المثال، في مرحلة ما قبل الزيادة، كانت فواتير الكهرباء المنزلية تحتوي على القيمة الكلية للاستهلاك الى جانب القيمة المدعومة المستحقة.

وقد كان بمقدور كل الايرانيين الحصول على تحويلات منتظمة، وكانت هذه التحويلات تستند على تقديم طلب لا يحتاج الى اختبار الامكانيات او التحقق من الدخل. وقد تم فتح حوالي ١٦ مليون حساب مصرفي جديد لضمان حصول المستحقين من العائلات على هذا الدعم. فتم تطوير نظام الدفع وتوسيع نظام الصرف الالي لتسهيل الوصول للحسابات. وتم إيداع الاموال في الحسابات المصرفية للعائلات قبل رفع الاسعار وذلك في حسابات مجمدة لحين رفع الاسعار.

كما استفادة الوحدات الحكومية الاخرى من تحويلات الاصلاحات، فقد تم تحويل ١٨ مليار دولار امريكي الى الوحدات الاقتصادية لتحويل نظم انتاجها لنظم أخرى أكثر رشدا في إستهلاك الطاقة، كما حول مبلغ ١٢ مليار دولار لهيئات حكومية لتحمل تكلفة الاسعار الجديدة للطاقة ولكن بشرط اصلاح استهلاكها للطاقة.

## ٥- تقييم الاستدامة المالية

يحتاج موقف السياسة المالية لأن يكون داعماً لإستقرار الاقتصاد الكلي. ففي عام ٢٠١١، ارتفع الانفاق الجاري بشكل ملحوظ، ويرجع السبب الاساسي في ذلك إلى سياسات النظام السابق في زيادة مرتبات القطاع العام والتوظيف وكذلك رفع مستوى الدعم. وفي عام ٢٠١٢، بقي الانفاق الرأسمالي مقيداً بمحدودية القدرة التنفيذية، بينما ارتفع الانفاق الجاري على الاجور والدعم بنسبة ٢٥% من الناتج المحلي الاجمالي. وفي حين سيبقى الانفاق على الاجور والدعم مرتفعاً، فإن ارتفاع الانفاق الرأسمالي سيبدأ بتقويض قدرة المالية العامة على مقاومة الصدمات. وعلى الرغم من قدرة ليبيا على تحمل الانفاق الحالي المرتفع على المدى القصير، فإن مستوى الانفاق الجاري يتناقض مع الاولويات المناسبة للميزانية، وسيؤدي الى انخفاض سعر الصرف الحقيقي بشكل مؤثر. علاوة على ذلك، فإنه في غياب مرتكز للسياسة المالية يرتبط بإستقرار الاقتصاد الكلي (والعدالة بين الاجيال)، فإنه من الصعب على الحكومة ان تبرز مقاومة الضغوط للانفاق الجاري.

ويمكن لتبني قاعدة مناسبة للسياسة المالية أن يساعد في كبح الضغوط على الحكومة من أجل الانفاق، ويحسن من ادارة تقلبات اسعار النفط. وفي حالة ليبيا، تعتمد المالية العامة بشكل كبير على عوائد النفط وعلى عملية إعداد للميزانية العامة السنوية تتسم بالتركيز على المدى القصير مع اشارة بسيطة إلى السياسات والاهداف في المدى الطويل. بالاضافة الى ذلك، وعلاوة على الحاجة إلى بناء مصدات للمالية العامة ضد الصدمات الخارجية على الإيرادات، تحتاج ليبيا لإختيار انفاقها ضمن إطار مصمم لدعم عملية العدالة بين الاجيال في توزيع الثروة. وعليه، فإن السياسة المالية ذات المصدقية تحتاج إلى عزل الاقتصاد عن تقلبات اسعار النفط، وتحسين ادارة ثروة الموارد، وحماية استقرار الاقتصاد الكلي. وبالرغم من انه يمكن لقاعدة التوازن الهيكلية "المعزز" ان تؤمن أفضل مرتكز للقيود على قدرات صانعي السياسات- أخذاً بعين الاعتبار تباين اسعار السلع- إلا أن القيود على القدرات يمكن ان تمنع تطبيقها في المستقبل القريب. وعليه، فإن هناك حاجة لوجود قاعدة تحكم الانفاق يتم تصميمها لتأخذ في الاعتبار الاحتياجات الملحة للانفاق على البنية التحتية على أن يتم التحول نحو قاعدة التوازن الهيكلية المعزز.



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة

وعلى غرار الأدبيات المتعلقة باستدامة المالية العامة في البلدان الغنية بالموارد، استخدمنا فرضية الدخل الدائم، والتي تحدد الانفاق الحكومي في سنة معينة بمعدل العائد السنوي على القيمة الحالية للتدفقات المستقبلية من المورد الطبيعي بما في ذلك الأصول المالية المتراكمة حتى استنفاد الاحتياطات من المورد الطبيعي (أنظر مربع النص ٤).

إن الإيرادات المحققة من استغلال احتياطات النفط والغاز تمثل استنفاداً للثروة النفطية الليبية معروفة بأنها هي القيمة الحالية لجدول الإيرادات المحققة من استخراج هذه الاحتياطات، وبحسب نظرية فريدمان للدخل الدائم (١٩٥٧)، يمكن للحكومة أن تسهلك الفائدة الحقيقية التي تحصل عليها على صافي الثروة لديها دون استنزاف هذه الثروة، وهذا الدخل المسموح به هو ما يعرف بالدخل الحكومي الدائم.

إن أهداف الاستدامة المالية في المدى الطويل هي:

- بناء مسار مالي بحيث يمكن في الاعوام القادمة تغطية الإيرادات النفطية الحالية الوفيرة عن طريق ميزانية عامة عند انخفاض هذه الإيرادات.

لتعريف معيار للاستدامة المالية:

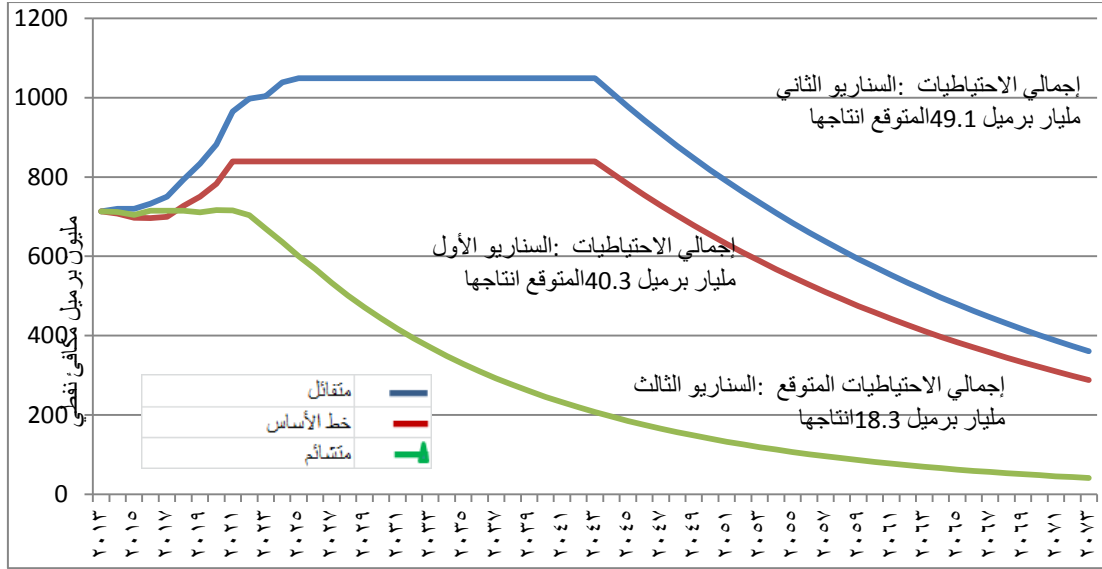
$$\text{العجز الأساسي غير النفطي} = \text{الثروة الحكومية} * r / (1+r) = (\text{القيمة الحالية للإيرادات النفطية} + \text{الأصول المالية - الدين}) * r / (1+r)$$

الشكل ٦: سناريوهات الانتاج النفطي



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة



بالنظر لعدم اليقين المتعلق بالاحتياطيات والأسعار العالمية، يوجد ثلاث سناريوهات لحساب الدخل الدائم لليبيا من النفط والغاز: (١) سناريو خط الأساس ويفترض بأن الاحتياطيات المتبقية للبلاد من النفط تصل إلى حوالي ٣٥ تريليون برميل من النفط و ٥.٢٥ تريليون برميل مكافئ من الغاز الطبيعي، (٢) سناريو متفائل ويفترض وجود احتياطيات أكبر. (٣) سناريو متشائم يفترض وجود احتياطيات أقل (انظر الشكل ٣)، وتستند المحاكاة هنا على حساب الدخل الدائم بالقيمة الحقيقية.

١. وفقاً لسيناريو خط الأساس (السناريو الأول)، تقدر الثروة النفطية في ليبيا بنحو ٣.٤ تريليون دينار ليبي، أي ما يعادل حوالي ٨١ ضعفاً من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي في عام ٢٠١٢:

- العجز المالي غير النفطي المستدام - يعادل نحو ٨٩.٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي لعام ٢٠١٢، وفي حين أنه مرتفع للغاية إلا أنه يظل أقل بكثير من العجز غير النفطي الفعلي المسجل في عام ٢٠١٢ والذي بلغ مستوى مذهلاً يقدر بنحو ٢٥٩.٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي .
- وعلى المدى المتوسط ، يظل العجز غير النفطي المتوقع أعلى مما هو قابل للاستدامة، مع وجود فجوة تصل إلى ضعف الإيرادات غير النفطية مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي غير النفطي .

٢. السيناريو الثاني، في حين أنه أحسن بقليل من السيناريو الأول، إلا أنه يؤدي إلى نفس النتيجة:



- وفي حين كان الإنفاق الفعلي في عام ٢٠١٢ أقل من القسط السنوي الحقيقي ، إلا أن الوضع تدهور بعد ذلك ابتداءً من عام ٢٠١٠. وبشكل عام، فإن العجز المتوقع في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥ يظل في المتوسط فوق المستوى المستدام بنحو ٥ نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

- ويقدر نصيب الفرد من الدخل المستدام بنحو 3.1 مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٠٩ أي ما يعادل ٤/٤ من الناتج المحلي الإجمالي، وحوالي ٣.٦ مليار دولار أمريكي (حوالي ٣ 1/2 من الناتج المحلي الإجمالي) في المتوسط خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥. وهذا الخيار غير قابل للاستمرارية، وذلك لأنه أقل بكثير من العجز غير النفطي المقدّر لعام ٢٠٠٩ أو المتوقع في المدى المتوسط .

٣. السيناريو الثالث: في حين أن هذا هو السيناريو أكثر تشاؤماً من السيناريوهات الأولى والثاني، فإنه يفترض في الأساس عدم اكتشاف أي حقول كبيرة جديدة، ويسمح بإضافات محدودة للاحتياطي من الاستكشافات عبر الأقمار الصناعية، وتحسين إدارتها، وهو متوافق مع مانتشره المؤسسة الوطنية للنفط كاحتياطيات القابلة للاستخراج في نهاية المطاف لليبيا، ويؤدي إلى نفس النتيجة:

- عجز مالي غير نفطي مستدام- يعادل نحو ٥٦.١% من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي لعام ٢٠١٢- أدنى مما تؤدي إليه جميع السيناريوهات الثلاثة بحوالي ٢١% من العجز غير النفطي الفعلي المسجل في عام ٢٠١٢ والذي قدر بمستوى مذهل بلغ نحو ٢٥٩.٥% من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي.
- على الرغم من التحسن الطفيف في المدى المتوسط، إلا أن العجز غير النفطي المستدام المقدّر يظل بصورة ثابتة دون مستوى العجز غير النفطي.



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة

الجدول ٥: مؤشرات ثروة النفط والدخل الدائمة ٢٠١٢-٢٠٢٠

الأول	الثاني	الثالث	
			سنة ٢٠١٢
			ثروة النفط
3384	4127	1476	بمليارات الدينار الليبي
8116	9683	4659	كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي
3.20%	3.20%	3.20%	سعر الفائدة الحقيقي
2.00%	2.00%	2.00%	معدل النمو الحقيقي في الثروة
259.5	259.5	259.5	عجز المالية العامة غير النفطي (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي)
89.7	104.9	56.1	عجز المالية العامة غير النفطي المستدام (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي)
			الفترة ٢٠١٣-٢٠٢٠
			سعر الفائدة الحقيقي
			معدل النمو الحقيقي في الثروة
259.5	259.5	259.5	عجز المالية العامة غير النفطي (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي)
107.4	125.6	67.2	عجز المالية العامة غير النفطي المستدام (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي)



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة



### مربع النص ٣: امكانيات النفط والغاز الليبية

تعتبر ليبيا أرضا غنية بالموارد النفطية بإجمالي احتياطي قابل للاستخراج يقدر بنحو ما بين ٦٠ مليار برميل (٤٧ مليار برميل من النفط ١٣ مليار برميل مكافئ من الغاز). ومن هذه الأحجام تم فعلا انتاج نحو ٣٠ مليار برميل من النفط و ٥ مليار برميل مكافئ من الغاز بحلول نهاية عام ٢٠١٢.

لدى ليبيا العديد من احواض النفط والغاز ذات الطراز العالمي والغنية بالأنظمة النفطية. وقد بدأ الاكتشافات النفطية في البلاد في عام ١٩٥٦، وتم حفر نصف الآبار العشوائية المكتشفة خلال العهد الملكي والذي انتهى في عام ١٩٦٩. وقد تميزت هذه الفترة بأن حوالي ٧٥% من احتياطي النفط والغاز المثبتة كانت قد اكتشفت بحلول عام ١٩٧٠.

ويوجد جدل كبير في هذا المجال (داخل وخارج ليبيا) حول ما هي الامكانيات النفطية الكلية للبلاد، وهناك عدة عوامل يجب اخذها بعين الاعتبار في هذا الشأن:

- إن ارقام الاحتياطي المثبت القابل للاستخراج المذكورة سابقا تستند على معلومات منشورة من قبل المؤسسة الوطنية للنفط. ومن المعروف بأن هذه الأرقام تستند إلى متوسط معامل استخراج يتراوح بين ٣٠% - ٣٥% بالنسبة للنفط و بين ٥٠%-٦٠% بالنسبة للغاز.
- الحقيقة التاريخية هي أن فترة ٤٢ عاما من حكم القذافي تميزت بصراع سياسي كبير بين ليبيا وباقي العالم أدى الى عدم حصول ليبيا على قدرة كبيرة للوصول الى خبرات دولية عالية المستوى وقدرة محدودة للوصول إلى التكنولوجيا، وهو ما أدى حتما إلى اعاقه سرعة تنمية وكفاءة الاستكتشافات الجديدة.
- علاوة على ذلك، وكما ذكر سابقا، فقد تم حفر ٥٠% من الآبار الليبية المكتشفة في الخمسينات والستينات. وهي الفترة التي وصل معدل نجاح الاستكتشافات فيها الى نسبة تتراوح بين ١٠ و ١٥%، مما يعني بأن ما بين حوالي ٧٠% الى ٩٠% من الاستكتشافات فشلت. وفي الوقت الراهن تصل معدلات النجاح ما يقارب بكثير نسبة من ٥٠% الى ٧٠%، وذلك بسبب التطورات في علوم وتكنولوجيا الاستكتشاف، وهو ما يثير التساؤل حول كمية النفط والغاز التي تمت خسارتها بسبب ضعف منهجية الاستكتشاف خلال الفترة الأولى.
- أخيرا وليس آخرا، لدى ليبيا مجموعة متنوعة من الاحواض الرسوبية، يحتوي ثلاثة (سرت وغدامس ومرزق) منها على الأقل على كمية ضخمة من أجود أنواع النفط والغاز في العالم. وتعتبر هذه الاحواض من أغنى الأحواض، وقد تم اثبات ٦ الى ٧ احواض من النفط في ليبيا.

وفي ضوء العوامل السابقة فإن امكانية توفر ليبيا على احتياطيات من النفط والغاز أعلى بكثير من تلك المعلن عنها حتى الان ذات مصداقية عالية.

وإذا اخذنا بعين الاعتبار مسألة عوامل الاستخراج فقط فمن المستبعد توقف انتاج الموارد في ليبيا بمجرد وصول المتوسط إلى ٣٣%، والذي تفترضه الارقام الخاصة بالمؤسسة الوطنية للنفط. ويعتمد الاستخراج من الحقول النفطية والغازية على مجموعة معقدة من المعطيات (الجيولوجية، والهندسية والاقتصادية). ومع ذلك، من الممكن القيام بالتعميم بدرجة معينة، فالاحتياطيات الليبية تظهر طيفا من الخصائص لكنها ذات جودة عالية. إن التقييم المناسب لعامل الاستخراج الكلي بالنسبة للبلاد يتطلب دراسة مفصلة ومكلفة من الناحية الفنية، لكن هناك العديد من مثيلاتها المفيدة، ويتضح جيدا من خلالها بأنه من الممكن أن يصل متوسط الاستخراج في ليبيا بسهولة إلى ما يتراوح بين ٤٠-٤٥% في المتوسط. وهذا يتطلب فقط تطبيق الإدارة الحديثة للمكامن والحصول على التكنولوجيا الحديثة (في الواقع هناك المزيد من الاتجاه التطوري الذي سيحدث بلا شك في المستقبل مع استمرار التطور المعرفي والتكنولوجي).

إن إضافة ١٠ نقاط مئوية إلى متوسط معامل الاستخراج في ليبيا ( ٣٣% إلى ٤٣%) سيؤدي إلى إضافة نحو ١٨ مليار برميل من المكافئ النفطي إلى الاحتياطي القابل للاستخراج المثبت في البلاد. وهنا تبقى مسألة الاستكشاف المحتملة. وهنا مرة أخرى من المعقول جدا بأن يكون لدى ليبيا امكانات كبيرة غير مكتشفة، ويتم الحديث عن أرقام تتراوح بين ٢٥-٥٠ مليار من المكافئ النفطي من الاحتياطيات القابلة للاستخراج لم تكتشف بعد من قبل مختلف العاملين في المجال. ومع أن هذه الامكانات ترقى إلى مستوى الاحتياطيات إلا أن من السهل تصور موارد قابلة للاسترداد في نهاية المطاف تقدر بنحو ~ ١٠٠ مليار برميل مكافئ نفطي، منها حوالي ٣٥ مليار برميل مكافئ نفطي تم انتاجها حتى الآن. وهناك عنصر آخر إضافي في قاعدة موارد ليبيا يحتاج أيضا إلى النظر إليه. حيث أن الموارد المذكورة في الفقرات السابقة تتكون بالكامل من ما يعتبر نفطا وغازا تقليديين، أي النفط والغاز الموجدتين في الخزانات التقليدية (ومعظمها من الحجر الرملي و الكربونات)، إلا أن صناعة النفط اليوم بدأت تنتبه بسرعة إلى الموارد الهائلة الموجودة داخل الصخور النفطية المصدر ( أو ما يسمى بالغاز الصخري والنفط الصخري) . فالولايات المتحدة وحدها أضافت حوالي ١.٢ مليون برميل/ يوميا من إنتاج النفط على مدى العامين الماضيين- ومعظمها يأتي من النفط الصخري. وفي الواقع هناك الكثير من التعليقات في الصحافة المتخصصة في هذه الصناعة حول احتمال أن تصبح الولايات المتحدة مصدرا صافيا للنفط في غضون ١٠ سنوات.

إن ليبيا لديها بعض من موارد النفط و الغاز الصخري عالية الجودة، وكميات كبيرة منها تقع في أعماق يمكن الوصول إليها، ولم يتم بعد تقدير حجم هذا المورد (أو على الأقل غير متاح للجمهور)، وهو ما يضيف المزيد من الموارد المحتملة لمستقبل الإنتاج من النفط والغاز في البلاد. وفي هذا السياق فإنه من الممكن عرض بعض التنبؤات المستندة إلى نموذج واقعي للإنتاج. وباستخدام مقارنة من الأعلى إلى الأسفل في هذه الورقة فإن تقديرات السيناريوهات الثلاثة التالية:

(١) خط أساس (الحالة الأولى). (٢) متفائل (الحالة الثانية). (٣) متشائم (الحالة الثالثة).

**الحالة الأولى ( سيناريو خط الأساس):** يفترض بأنه يمكن تحقيق مستوى إنتاج مستقبلي ٢ مليون برميل مكافئ/ يوميا من النفط. ويأتي هذا من خلال مزيج من التحسن في العوامل الاستخراج من الحقول الحالية ، واكتشافات صغيرة نسبيا من خلال الأقماع الصناعية بالقرب من الحقول الكبرى الأساسية في البلاد، ويتضمن كذلك عددا متواضعا من الاكتشافات الكبيرة الجديدة ( الحقول العملاقة تبلغ من حيث الحجم ~ ٢٥٠ مليون برميل مكافئ نفطي).

**الحالة الثانية ( السيناريو المتفائل):** هي امتداد للسيناريو الأول ويفترض أساسا وجود اكتشافات كبيرة في الحقول المتفق عليها (نجاحا كبيرا في استكشاف حقول كبيرة جديدة). وهو أمر غير مستبعد نظرا للامكانية الكبيرة في أن تكون هناك مجالات استكشاف يمكن تعديلها إلى طرق التنقيب الحديثة التي لم يتم اكتشافها بعد.

**أخيرا الحالة الثالثة (السيناريو المتشائم):** ويمثل حالة الفشل. وهو ما يعني تحقيق نجاح محدود جدا في العثور على احتياطيات جديدة وإدخال تحسينات إضافية ضئيلة في إدارة المكامن (بحيث يبقى متوسط معامل الاستخراج قريبا من ٣٥%). يمكن القول بأن هذا يعادل إنتاج الاحتياطيات الحالية المثبتة المتبقية. وفي رأي الكاتب فإن الاحتياطيات المثبتة الحالية المعلنة يرجح بأن تكون قريبة جدا من "حالة فشل" هذه. وفي رأينا فإن هناك خيارات كافية لتحقيق مستوى ~ ٢ برميل مكافئ من النفط / يوميا مما يجعل هذه الحالة تشكل أساسا معقولا للتخطيط. لكن يجب أن لا يغيب عن ذهن المرء ، بأنه في ظل ثراء الأنظمة النفطية في ليبيا وامكانية الإدارة الحديثة السليمة للاستكشاف والإنتاج وفق للمعايير الدولية، أن يكون الانتاج المستقبلي لليبيا أعلى من ذلك بكثير جدا. والمخاطر الرئيسية أمام تحقيق هذه الإمكانيات العالية هي الحوكمة المنخفضة، وتنظيم مؤسسات النفط و الغاز في البلاد، وعدم وجود عناصر ليبية تتمتع بالخبرة الدولية الواسعة والعميقة المطلوبة لإطلاق هذه الإمكانيات الكبرى، ومن غير المرجح أن تصل ليبيا إلى هذه الإمكانيات الإضافية دون شراكات دولية أكثر فعالية.

وعلى الرغم من إعطاء مقاييس مختلفة، فإن كل السيناريوهات الثلاثة ترسل نفس الإشارة، وهي أن سلوك الإنفاق الجاري للحكومة الليبية ليس مستداماً، وسوف يؤدي إلى عجز مالي كلي (وليس فقط عجزاً غير نفطي)، وبالتالي استنزاف أصول البلاد النفطية والمالية.

أيضاً، إن هذه النتائج حساسة جداً للتغيرات في سعر الخصم وسعر النفط المتوقع<sup>٥</sup>، ويتأثر حجم التقشف المالي المطلوب في ظل السيناريوهات الأولى والثاني والثالث للوصول إلى الاستدامة المالية، كنتيجة نهائية .

وخلال فترة انهيار أسعار النفط في الثمانينيات من القرن الماضي وفي نهاية عام ٢٠٠٩، ألغت الحكومة الليبية غالبية مشاريع التنمية، وذلك بسبب عدم قدرتها على المضي قدماً بدفع التزاماتها المالية تجاه هذه المشاريع.

ومن المرجح أن يحدث نفس الشيء إذا تعرضت أسعار النفط لمرحلة مماثلة من الانكماش، مع ملاحظة أنه في ظل ميزانية عام ٢٠١٣، لو انخفضت أسعار النفط لتصل إلى ٧٤ دولاراً للبرميل الواحد، فلن تمكن إلا من دفع النفقات المتكررة فقط، مال لم تلجأ إلى السحب من أصولها الأجنبية، مما يؤدي إلى الضغط على سعر صرف الدينار الليبي المربوط باتجاه الانخفاض.

#### مربع النص ٤: مقارنة احتساب الدخل الدائم

١. الثروة النفطية الكلية من الأصول المالية:

$$w = v + npv \quad (1)$$

$w$  = خلق الثروة النفطية يتوقع بأن يساوي مجموع الأصول المالية الكلية (القيمة الحالية).

$v$  = الرصيد الحالي للأصول النفطية.

$npv$  = صافي القيمة الحالية المتوقعة لإيرادات النفط والغاز.

٢. صافي القيمة الحالية المتوقعة لإيرادات النفط والغاز:

$$NPV = \sum_{t=0}^n R^t (1 + i)^t \quad (2)$$

$R$  = إيرادات النفط المقدرة لكل سنة خلال الفترة .

$i$  = معدلات الفائدة الاسمية في الأسواق المالية العالمية.

$n$  = عدد السنوات

٣. سقف استخدام إيرادات النفط خلال السنة:

$$PI = R \times W2 \quad (3)$$

$r$  = العائد السنوي الفعلي على إدارة النفط ( $r = i - p$ ).

$w$  = خلق ثروة النفط يتوقع أن يساوي إجمالي الأصول المالية (القيمة الحالية).



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة

## ٦. مناقشة:

في ضوء ماتقدم، فإن المسألة الاساسية في مستقبل الاقتصاد الليبي هي: كيف يجب استخدام وإدارة الثروة النفطية للبلاد؟ وهذه القضية تطرح اسئلة اساسية تتعلق بمايلي:

- القدرة الاستيعابية للاقتصاد (ما مقدار ما يجب انفاقه؟).
- العدالة بين الاجيال (متى يتم الانفاق؟).
- اولوية الانفاق (كيفية الانفاق؟).
- كيفية معالجة الارتفاع في سعر الصرف الحقيقي الفعال المتعلق بهذه الثروة النفطية، وتأثيره على تنافسية القطاع غير النفطي (ما هو سعر الصرف الحقيقي التوازني؟ وماذا يمكن ان يكون عليه نظام وسياسة سعر الصرف؟).

إن الاسئلة الوارد أعلاه تتمحور حول موضوع هذه الورقة، وهو كيفية ادارة الموارد الطبيعية للبلد، ففيما يتعلق بحجم الانفاق الحكومي، ومع أن تقييم القدرة الاستيعابية للاقتصاد الليبي هو خطوة اولى أساسية لاي مشروع يهدف إلى التطوير، إلا أنها لم تكن ابدا محل اهتمام صانعي السياسات.

لقد كان الموقف المالي للحكومة الليبية مسائرا للاتجاهات الدورية. إن الانفاق الحكومي خلال العقد الأخير كان يخنق الانفاق الخاص، وأدى إلى خلق ضغوط تضخمية على مستوى الاسعار، ومن الجدير بالذكر أن التوسع المستمر في الانفاق الحكومي قد مكن القطاع المصرفي في ليبيا من مراكمة مبالغ ضخمة من الاحتياطات (تصل الى ٣٠.٣ مليار في نهاية عام ٢٠١٢). بالإضافة الى ذلك، وبسبب عدم قدرة المصارف على تدوير الاحتياطات في الاقتصاد الحقيقي، كان على مصرف ليبيا المركزي ان يتعامل مع هذا الحجم من فائض السيولة لأنه يعرقل آلية السياسة النقدية.

إن هناك فجوة كبيرة في البنية التحتية لليبيا تتطلب انفاقا حكوميا لازالة الاختناقات التي تسببها لعملية التنمية، وسيساهم كذلك بعض عناصر الانفاق العام، كتلك المتعلقة بالتعليم ، والبنية التحتية، في النمو غير النفطي، ويمكن للحد من التشوهات الناجمة عن الاجور المرتفعة في القطاع العام والدعم أن يزيد من الحوافز وتخصيص الموارد، مما يؤدي الى زيادة التكوين الرأسمالي للقطاع الخاص، وزيادة فرص العمل خارج القطاع العام.

وينبغي على الحكومة ايضا أن تأخذ بعين الاعتبار تأثير انفاقها على تنافسية الدينار الليبي، حيث تظهر البيانات، كماورد أعلاه في هذه الورقة، بأن سعر الصرف الحقيقي الفعال كان ينمو بمعدل ١٠% سنويا خلال العقد الماضي، ويبين هذا الارتفاع الزيادة النسبية في أسعار البضائع المنتجة محليا مقارنة بأسعار



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة

البضائع التي ينتجها الشركاء التجاريون لليبي. وفي هذا السياق، يجب على الحكومة ان تحدد اولوياتها المتعلقة بالانفاق على المنتجات التي لا تسبب ضغوطا تضخمية على البضائع المنتجة محليا.

وفي هذا السياق كذلك، ستلقي الزيادات المتكررة في الحد الأدنى للاجور في القطاع العام بأعبائها على تنافسية القطاع الخاص الليبي، حيث تظهر تجربة مماثلة في بلدان مجلس التعاون الخليجي بأنه إذا استمر هذا الارتفاع بصورة مضطربة، فإنه لن يكون بمقدور القطاع الخاص المنافسة في الأسواق العالمية إلا إذا قام بتوظيف الأجانب، تاركاً بذلك القطاع العام ليكون القطاع الوحيد لتوظيف المواطنين (هكذا هو الحال في بلدان مجلس التعاون الخليجي).

أخيراً، وفي سياق ما ورد في الفقرتين السابقتين، يبدو بأن الاقتصاد الليبي يعاني من أعراض المرض الهولندي<sup>٦</sup> ومن الواضح، بأن هذه الأعراض ناجمة بالدرجة الأولى عن انفاق وليس عن تأثيرات التخصيص، وذلك بسبب سمات الاقتصاد الليبي.

تشير القراءات السابقة إلى أنه إذا واصلت الحكومة الليبية انتهاج سياستها الحالية فسينتقل الاقتصاد إلى اقتصاد شبيه بعمل محطات الوقود، حيث تستمر الحكومة في انتاج وبيع الثروة النفطية و"توظيف جيش من موظفي القطاع العام"، وحتى إذا دافع بعض صانعي القرار عن هذا الوضع، فإنه لن يتجاوز نهاية هذا العقد، كما ورد سابقاً في الفقرة المتعلقة بتقييم السياسة المالية.

إن النتيجة الواضحة لهذه السياسة هي سحب الأصول المالية للبلاد مما سيؤدي إلى تأثيرات جانبية أخرى لهذه السياسة، مع الأخذ في الحسبان بأن ذلك لا يأخذ في الاعتبار أي انهيار في أسعار النفط في الأسواق العالمية.

## ٧. الخلاصة والتوصيات:

١. إن طريقة الانفاق الحالية للحكومة الليبية غير قابلة للاستدامة، وستؤدي إلى عجز مالي عام بنهاية هذا العقد، (ليس فقط في عجز غير نفطي) وفتح الباب أمام استفاد أصول البلاد المالية والنفطية.
٢. إن هناك فجوة كبيرة في البنية التحتية لليبيا تتطلب انفاقا حكوميا لإزالة الاختناقات في البنية التحتية التي تعيق عملية التنمية. وسيساهم كذلك بعض مكونات الانفاق العام، كتلك المتعلقة بالتعليم، والبنية التحتية، في النمو غير النفطي، ويمكن للحد من التشوّهات الناجمة عن الأجور المرتفعة في القطاع العام والدعم أن يزيد من الحوافز وتخصيص الموارد، مما يؤدي إلى زيادة التكوين الرأسمالي للقطاع الخاص، وزيادة فرص العمل خارج القطاع العام.
٣. يشكل نظام الدعم الحالي عائقاً آخر أمام التنويع الاقتصادي، وفي حين يمكن للبعض أن يجادل بأن الأسعار المدعومة تدعم المنافسة في القطاع غير النفطي، فإن التجارب العالمية تشير إلى أنها تساعد الصناعات المركزة الرأسمالية وليس الصناعات التي تركز على العنصر البشري.
٤. يمكن لإصلاح الدعم أن يكون مقبولا سياسياً إذا تمت توعية الجمهور بشكل مناسب حول نواحي القصور في الدعم وتفاصيل استراتيجية الإصلاح.
٥. إن ثروة ليبيا النفطية الوفيرة تسمح لها بإجراء إصلاحات في الدعم مع حماية الطبقات الهشة، حيث ستسمح أي استراتيجية إصلاح مصممة بشكل مناسب لدعم الوقود والكهرباء بإعادة تخصيص الانفاق لتعويض أثر الإصلاح، في حين تترك للمالية العامة مجالا للانفاق على الأولويات الملحة، والخطوة الأولى في هذا الاتجاه هي تقييم القدرة على تنفيذ تحويلات وتقرير ما إذا كان يتم استهداف الأسر منخفضة الدخل أم توفير تحويلات متساوية لجميع الأفراد.
٦. يجب أن يكون التوظيف في القطاع العام استناداً إلى الحاجة إلى تقديم الخدمات، كما ينبغي أن تكون الأجور تعتمد على السوق، وعلى الحكومة أن تقاوم اغراءات خلق وظائف عامة لمجرد توفير دخل للعاطلين عن العمل. كما أن أجور القطاع العام يجب أن تكون عند مستويات تحفز الأفراد على البحث عن وظائف في القطاع الخاص، لأن ذلك من شأنه الحد من الجهود الرامية لدفع التنويع الاقتصادي.
٧. يحتاج موقف السياسة المالية لأن يصبح داعماً لاستقرار الاقتصاد الكلي، وسيبقى الانفاق على الأجور والدعم مرتفعاً بينما سيبدأ ارتفاع الانفاق الرأسمالي بتقويض الوحدة المالية. ويمكن لتبني قاعدة سياسة مالية مواتية أن يساعد على متابعة الضغوطات لزيادة الانفاق الحكومي وتحسين إدارة دورات أسعار النفط.



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة



## الملحق الأول

بملايين الدينارات الليبية

٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	
٧٠,١٣١	١٦,٥٤٢	٦١,٥٠٣	٤١,٧٨٥	٧,١٤٥	٥٤,٤٥١	٤٧,٠٨٨	٣٧,٠٢٧	٢٣,٢٧٢	١٧,٠٣٦	١٣,٤٥٦	إجمالي الإيرادات
٦٦,٩٣٢	١,٥٨٣	٥٥,٧١٣	٣٥,٣٤٧	٦٤,٤١٧	٤٨,٥٨٩	٤٣,٥٦٦	٣٤,٣٧٨	٢٠,١٤١	١٤,٥٠٦	١,٠١٥	النفطية
٣,١٩٩	٧١٢	٥٧٩	٦,٤٣٨	٧,٠٣٤	٥,٨٦٣	٣,٥٢٣	٢٦٥	٣,١٣١	٢,٥٢٩	٣,٣٠٦	غير النفطية
٨٦٦	٤٢٧	٣,٦٤١	٣,٣٨٢	٣,٢٥٧	٢,٣١٣	١,٧٨٦	١,٥٢٦	١,٦١٧	١,١٤٦	١,٧٥٦	إيرادات الضرائب غير النفطية
٢,٣٣٣	٢٨٥	٢,١٤٩	٣,٠٥٧	٣,٧٧٦	٣٥٥	١,٧٣٦	١,١٢٤	١,٥١٥	١,٣٨٣	١٥٥	الإيرادات غير الضريبية
٥٣,٩٤٢	٢٣,٣٦٦	٥١,٨٣١	٣٧,٣٥٢	٣٩,٠٧٨	٢٧,٤١٥	٢٠,٩٠٩	١٦,٧٤٥	١٧,١٢٩	١٣,٣٩٦	١٠,٠٦٣	إجمالي الانفاق
٤٨,٤٤٢	٢٣,٣٦٦	٢٧,٥٥٣	١٨,٣٦٨	١٤,٢٤١	١٢,٣٧٥	٩,٦٩٣	٨,٢٤٥	١٠,١٩٥	١٠,٥٦٤	٦,٧٢٤	الانفاق الجاري
١٣,٥٢٢	٢٧٨	٨,١٥١	٣,٠٧٦	٢,٨٢٩	٢,٩٦٢	٢,٦٥٢	٢,٣٩١	١,٨٦٧	٦٨٨	١,١٣٩	الانفاق على السلع والخدمات
١٩,٣٢٢	١٤٨	١١,٣٨٣	٦,٣٧٧	٧,٧٦٤	٧,٣١٦	٤,٧٧٢	٤,٢٥٨	٣,٦٧٥	٢,٨١٢	٢,٥٤٦	الأجور والمرتببات
١٥,٥٩٨	٥,٧٨٦	٨٠٢	٨,٩١٥	٣,٦٤٩	٢,٠٩٧	١,٥٦٤	١,٤٩٧	٩٦٤	٧٢٨	٤٩٩	الدعم والتحويلات
١١,٧٠٩	٤,٤١٤	١,٣٩٨	١,٣٧٤	١٣	١,٠٠٦	١٠٥	١٠٥	٨٣٢	٤٨٠	٤٣١	الدعم
٣,٨٨٩	١,٣٧٢	٦,٦٢٢	٧,٥٤٢	٢,٣٤٩	١,٠٩١	٥١٤	٤٤٧	١٣٢	٢٤٨	٦٧	تحويلات أخرى
-	-	-	-	-	-	٧٠٥	٩٩	٣٦٩	٦,٣٣٦	٢,٥٤١	الانفاق خارج الميزانية
٣,٥٠٠	-	٢٤,٢٧٨	١٨,٩٨٤	٢٤,٨٣٧	١,٥٠٤	١١,٢١٧	٨٥	٦,٩٣٣	٢,٨٣٢	٣,٣٣٩	الانفاق الرأسمالي (التنمية)
-	-	-	-	١٣٥	٢,٢٣٥	٥٨٠	٢٤٢	١٠٢	-	-	صافي الاقتراض
١,٦١٩٠	(٦,٨٢٤)	٩,٦٧٢	٤,٤٣٣	٣١,٠٢٢	٢٤,٨٠١	٢٥,٥٩٩	١٧,٨٦٢	٣٦٤	٣٦٤	٣,٣٩٣	الميزان الكلي
٣,٣٠٤	NA	(٢,٦٦٨)	(٢٨٥)	(٢,١٥٢)	(١,٢٠١)	(١,٠٥٦)	(١,٠١٢)	(٨٢٠)	(٧٢٥)	(٥٠٨)	إهلاك الدين العام

بنود تنكيرية

\* بيانات أولية



**LPPF**  
Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة

## الملحق الثاني

القاعدة المالية:

تعريف :

القاعدة المالية هي قيد على قدرة الحكومات (الحالية والمستقبلية) على اتخاذ القرارات المالية الحكيمة، وعادة ما توضع القاعدة المالية على هيئة هدف محدد بالأرقام للأداء المالي .

التطور:

أصبحت القاعد المالية أداة مشهورة لتجنب دورات الانكماشية وتعزيز مصداقية السياسة. ووفقا لصندوق النقد الدولي، فقد ازداد عدد البلدان التي تعتمد قواعد مالية من ٥ بلدان فقط في عام ١٩٩٠ إلى ٨١ بلدا في عام ٢٠١٢ .

سمات القاعدة المالية:

• البساطة:

إن القواعد البسيطة (القواعد الرقمية الواضحة) أسهل للفهم و المراقبة، مع أن بساطة الدور يجب أن لا تحول اهتمام الحكومة بالسياسة المالية المثلى: الحجم الأمثل الحكومة، وتكوين الاستثمار الأمثل، وتنفيذ الإصلاحات الهيكلية.

• الثبات:

ينبغي أن تكون القاعدة صلبة، فإذا كانت القاعدة سهلة التعديل، فإنها لن تكون ذات مغزى. فالقواعد المضمنة بالدستور تميل إلى أن تكون أكثر صعوبة في التعديل، كما أن القواعد التي تحظى بدعم الجمهور تميل أيضا إلى أن تكون أكثر صعوبة في التعديل . ويجب أن تكون هناك قاعدة مالية سليمة إلزامية، ويمكن فرض عقوبات في حال عدم الامتثال لها إما على الحكومة المركزية أو الحكومة المحلية.

• المرونة:

تحتاج القاعدة المالية إلى أن يكون لديها خاصية قابلية التحسين في ظل الظروف الاستثنائية. وعلى الرغم من أن هذه الخاصية مرغوب فيها دائما، إلا أنه لا بد من الرقابة على شروط تجاهلها من خلال :

١. وضع مجموعة محددة من العوامل التي تسمح بشروط تجاهل القاعدة.

٢. المبادئ التوجيهية بشأن تفسير الأحداث .



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة

### ٣. مسار العودة إلى القاعدة.

#### • الاتساق:

إن السياسة المالية السليمة يجب أن تكمل السياسات الأخرى للحكومة وهيئاتها الاقتصادية الأخرى، و يجب التنسيق بين السلطات النقدية والمالية، وبين مختلف مستويات الحكومة من أجل تحقيق الغرض من الأداة المالية.

#### احتياجات تنفيذ قاعدة مالية فعالة :

- معايير محاسبية واضحة ومفصلة لتجنب المحاسبة الإبداعية. وفي هذا الصدد، يمكن اعتماد دليل إحصاءات مالية الحكومة لسنة ٢٠٠١ لإعداد التقارير المالية.
- شفافية البيانات المالية التاريخية والحالية والمستقبلية، تسهل مراقبة احترام القواعد.
- شفافية الأهداف والأدوات: فالملكية العامة تزيد الضغوط السياسية من أجل الامتثال.
- ملائمة الإطار المؤسسي لتنفيذ العقوبات لعدم الامتثال.
- هيآت مالية مستقلة.



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة

## المراجع

- i. Coady, D., Flamini, V., and Antonio, M., “Fueling Risk,” Finance & Development, September 2012, Vol. 49, No. 3.
- ii. Charap, J. (2013) “Libya- A note on subsidies”, IMF working paper.
- iii. Hamiltone, K., Ley, E.. (2012) “Sustainable fiscal policy for mineral-based economies” Beyond the curse: policies to harness the power of natural resources, IMF, chapter 8.
- iv. Caceres, C, Cevik, S., Fenochietto, R., and Garcia, B. (2013) “The day after tomorrow: designing an optimal fiscal policy for Libya” IMF Working Paper WP/13/79.
- v. BP Statistical Review of World Energy (2012).



**LPPF**

Libyan Public Policy Forum  
المنتدى الليبي للسياسات العامة