

مسوّد تقرير رقم:
LY-30295

الجمهورية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية

تقرير اقتصادي

مايو 2006

مجموعة التنمية الاجتماعية والاقتصادية
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

البنك الدولي



هذا التقرير معدّ للتداول المحدود؛ ويمكن لمتدوليه استخدامه أثناء أداء واجباتهم الرسمية فحسب؛ ولا يجوز كشف مضمونه دون إذن من البنك الدولي.

السنة المالية 2006

تم اعداد هذا التقرير من قبل أريستومين فاروداكسي، رئيس فريق العمل و سمير الضاهر وناجي بن حسين ودايفيد روبالينو، وكزافييه فورنيريس وبيير ميسالي وجيرارد ماكليندين وغابرييلا فيرينس وبول برنتون وشين سترايفيل ومريم مالوش وصليحة موقاس ونسرين فرحان، (صندوق النقد الدولي) وهجالت سيديرلوف،مستشار، ودايفيد سيويل،مستشارا.

كما تفضل كل من السادة عبد الوهاب كرمان، مستشار ومحمد شريف بلميهوب، مستشار وباتريك تاردي، مستشار بتقديم إسهامات قيمة في التقرير.

ولقد تفضل السادة أوري دادوش وشاهروخ فار دوست؛ بمراجعة التقرير فيما أشرف عليه مصطفى نابلي (مدير قطاع واقتصادي رئيسي).

كما تفضلت السيدة زبيدة علاوة والسيد مرقص غطاس والسيدة ليندا إنغليش والسيد محمد الحاج من صندوق النقد الدولي بإبداء ملاحظاتهم القيمة.

ويتفضل فريق العمل بتقديم شكره الجزيل عن الدعم الذي تلقاه من قبل فريق العمل الذي شكّته أمانة المالية في ليبيا. لقد تم اعداد المشروع التمهيدي لهذا التقرير في شهر أكتوبر 2004 عقب إيفاد بعثة تحضيرية إلى طرابلس خلال الفترة الممتدة من 26 يونيو إلى 8 يوليو 2004، ثم نظمت بعثة في الفترة من 26 نوفمبر إلى غاية 1 ديسمبر 2005 لمناقشة مشروع التقرير التمهيدي وتبعتها بعثة أخرى في الفترة من 27 إلى 30 مارس 2006 . وقد استفاد فريق العمل من المناقشات التي أجراها مع مختلف الوزارات والمصارف والوكالات: كاللجان الشعبية العامة: للاقتصاد والتجارة والتخطيط والمالية والصحة والتعليم، ومصرف ليبيا المركزي، والمصارف التجارية، وإدارة الجمارك، والمجلس الليبي للاستثمار الخارجي، وغرفة التجارة في طرابلس، ومجلس نقل الملكية، والهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق، والشركة الوطنية للتموين، والشركة الوطنية للنفط، والشركة العامة لكهرباء ليبيا، وشعبتنا طرابلس والزاوية، وصندوق الضمان الاجتماعي، وصندوق التحويلات الاقتصادية، والمؤسسات العمومية.

السيد كريستيا بوررتمان	نائب رئيس
السيد تيدور أهلس	مدير بلد
مصطفى نابلي	مدير قطاع
ميريا بيجاتو	نائب مدير القطاع
أريستومان فرودكيس	رئيس فريق العمل

المحتويات

vi.....	موجز تنفيذي.....
1.....	I. اتجاهات التنمية الاجتماعية والاقتصادية.....
1.....	ألف. بنية الاقتصاد.....
3.....	باء. النظام الاقتصادي والسياسي والتنمية الاقتصادية.....
7.....	جيم. التنمية الاجتماعية.....
10.....	دال. التطورات الاقتصادية الأخيرة.....
12.....	فاء. نوعية المعلومات الاقتصادية.....
13.....	II. تحديات رئيسية للتنمية في ليبيا: توظيف النفط في خدمة النمو وخلق فرص العمل.....
13.....	ألف. تتمتع ليبيا بإمكانية كبيرة طويلة الأجل لزيادة عائداتها النفطية.....
	باء. استخدام موارد النفط المالية على النحو الأمثل.....
18.....	(i) أنماط النمو والتقلبات في القطاع غير النفطي.....
19.....	(ii) سياسات الاقتصاد الكلي وإدارة التقلبات.....
21.....	(iii) الخيارات الاستراتيجية لاستخدام الموارد المالية النفطية.....
27.....	جيم. تمكين "الاقتصاد الجديد"، الذي يقوده القطاع الخاص، من اكتساب القوة:.....
	شروط مسبق لتسريع النمو غير النفطي وخلق فرص العمل.....
33.....	دال. تحديات تحسين مستوى الحكم والإدارة والتعليم.....
41.....	III. تحديات تقوية إدارة التمويل العام.....
41.....	ألف. نظام الإنفاق العام الليبي في السياق الدولي.....
46.....	باء. تقوية إدارة العائدات النفطية.....
48.....	جيم. معايير لاستمرارية السياسات المالية على أمد طويل.....
50.....	دال. تحديات تعزيز إدارة الميزانية.....
50.....	(i) تحضير وصياغة الميزانية.....
51.....	(ii) تنفيذ الميزانية.....
	(iii) عدم التركيز.....
53.....	وللامركزية.....
53.....	(iv) التقرير والمحاسبة.....
54.....	(v) المراجعة المالية.....
55.....	(vi) الحفاظ على ضبط الإنفاق على المدى لمتوسط.....
56.....	هاء. تحسين كفاءة تقديم الخدمات العامة.....
من	IV. بناء مناخ استثماري متين في الأسواق المفتوحة وإصلاح المؤسسات المملوكة من
68.....	الدولة.....
60.....	ألف. الدعام الرئيسية للتحوّل إلى اقتصاد السوق.....
61.....	باء. مبادرات الإصلاح الأخيرة وحجم القطاع الخاص المتنامي.....
63.....	جيم. تحسين التشريعات المنظمة للأعمال وخفض درجة غموض السياسات.....
67.....	دال. تقوية مؤسسات السوق وتنفيذ القانون.....
68.....	فاء. جلب الاستثمار المباشر الأجنبي.....
69.....	(i) إدخال الاستثمار إلى ليبيا في ظل القانون رقم 5.....
72.....	(ii) الضمانات الممنوحة للمستثمرين.....
73.....	(iii) حوافز الاستثمار.....

- 74..... واو. القطاع العام واستراتيجية الخصخصة الحالية
- 78..... زاي. إصلاح السياسة التجارية وإدارة الجمارك
- 78..... (i) السياسة التجارية
- 80..... (ii) الدخول في "منظمة التجارة العالمية"
- 83..... (iii) إدارة الجمارك

86.....V. أولويات إصلاح القطاع المالي

- 86..... ألف. تمهيد
- 87..... باء. تقوية النظام المصرفي وإعادة هيكلته: الإدارة وممارسة الصلاحيات، الحافظة، الملكية
- 87..... (i) وضع القطاع المصرفي المحلي
- 87..... (ii) الإطار القانوني
- 87..... (iii) التقوية المؤسسية وبناء نظام إدارة المؤسسات المالية العامة
- 88..... (iv) المصارف الجهوية
- 88..... (v) القروض العديمة الأداء والحاجة إلى إعادة هيكلة الحافظة
- 88..... (vi) خصخصة المصارف العمومية
- 89..... (vii) تحسين إدارة الحصول على التمويل: الرابط بين تقوية القطاع المصرفي وإصلاحات قطاع الشركات
- 90..... (viii) تشوهات القطاع المالي وهيكل أسعار الفائدة
- 91..... (ix) المؤسسات المالية غير المصرفية
- 91..... جيم. تعزيز الرقابة المصرفية
- 91..... (i) التحول نحو إدارة "الرقابة بالمخاطر"
- 93..... (ii) تصنيف القروض ومخصصات مواجهة خسائرها
- 93..... (iii) قضايا تتعلق بمدى قدرة قسم الإشراف والرقابة المصرفية

95.....VI. تعزيز فعالية الرعاية الاجتماعية

- 95..... ألف. الرعاية الاجتماعية خلال مرحلة التحول
- 97..... باء. التأمين الاجتماعي: المعاشات التقاعدية والإعانات قصيرة الأمد
- 99..... جيم. تنظيمات سوق العمل وبرامجها
- 100..... دال. المساعدة الاجتماعية

الملحق 1. إنتاج ليبيا النفطي في المدى البعيد وتوقعات مستقبلية لعائداتها

الملحق 2. قاعدة لتحقيق قابلية استمرار السياسة المالية الطويلة الأمد في ظل العائدات النفطية القابلة للنفاذ

الملحق 3. آليات برامج الرعاية الاجتماعية

الملحق 4. الضريبة على الإنتاج والاستهلاك

المراجع

البيانات

- 1..... البيان 1.1 : حصة النفط في الاقتصاد الليبي
- 2..... البيان 2.1 : إنتاج نفط الخام الليبي
- 2..... البيان 3.1 : مكونات الناتج المحلي الإجمالي
- 6..... البيان 4.1 : الناتج المحلي الإجمالي للفرد (PPP)
- 13..... البيان II . 1 احتياطات هيدروكربون والإنتاج لثرتكمي
- 16..... البيان II 2 . عائد هيدروكربون
- 17..... البيان II 3 شروط النمو في القطاع غير النفطي لتقليل معدل البطالة
- 18..... البيان II 4 النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي للكربون 1991-2002
- 18..... البيان II 5I التقلبات المرتفعة في الاقتصاد الكلي 1991-2002
- 20..... البيان II 6 الاستثمار الإجمالي الثابت وعائدات الصادرات
- 20..... البيان II 7I تقلبات العائدات النفطية والتوازن المالي غير النفطي
- 28..... البيان II 8 اتجاهات نمو إنتاجية العمل
- 30..... البيان II 9 العائدات النفطية وقدرات النمو في قطاع الخدمات
- 30..... البيان II 10 التوظيف من خلال النشاط الاقتصادي
- 32..... البيان II 11 الاعتمادات المحلية بالنسبة المئوية

36.....	البيان II 12 مؤشرات الحاكمية في ليبيا عبر الأفاق الدولية.
39.....	البيان II 13 ارتفاع معدلات الطلاب والأستاذة للسنة.
41.....	البيان III 1 المقارنة الدولية للإنفاق الإجمالي.
47.....	البيان III 2 أصول صندوق الاحتياط النفطي. 1996- 2003
62.....	البيان IV 1 تسجيل الشركات 1992-2005
63.....	البيان IV 2 مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر 2000-2004
98.....	البيان VI 1 معدلات إحلال العائدات ومعدلات الإيرادات الضمنية.
101.....	البيان VI 2 إعانات الدعم المباشر في قطاع الطاقة.

الجدول

10.....	الجدول I.1 ليبيا: ملخص أداء الاقتصاد الكلي 1991-2005
14.....	الجدول II.2 توقعات قدرات منظمة أوبيك على الإنتاج
16.....	الجدول II 3. صافي القيمة الحالية في دخل المحروقات لسنة 2003/ 2060 مليار دولار
19.....	الجدول II 4 . النمو والتقلبات في القطاعات الاقتصادية.
28.....	الجدول II 5 . الاستثمار غير النفطي، الإنتاجية ونمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي.
42.....	الجدول III 1. نفقات الميزانية وخارج الميزانية بالنسبة المئوية في الناتج المحلي الإجمالي 1999-2005
42.....	الجدول III 2 . نفقات الميزانية، المقارنة الدولية بالنسبة المئوية، المتوسط 2000 -2004
43.....	الجدول III 3 . إعانات الدعم الضمنية لمنتجات النفط ومشتقاته والخسائر المقدرة بمتوسط الأسعار الدولية.

الصناديق

4.....	الصندوق 1.1: بنية النظام السياسي الليبي وأسسها الإيديولوجية.
6.....	الصندوق 2.1 : مشروع النهر الصناعي العظيم.
10.....	الصندوق 3.1 : التطورات في تضخم CPI.
15.....	الصندوق II 1. حساب القيمة الحالية للعائدات النفطية في ليبيا.
19.....	الصندوق II 2 . تأثير التقلبات العكسي على النمو.
24.....	الصندوق II 3. صندوق نفط أسكا الدائم.
26.....	الصندوق II 4. سرعة الإصلاح والنمو الاقتصادي.
29.....	الصندوق II 5. تقديرات إنتاجية العامل الكلي (TFP) في القطاع غير النفطي الليبي.
35.....	الصندوق II 6. ادارة الحاكمية والنمو – دليل تجريبي.
37.....	الصندوق II 7 . إصلاحات الاقتصادي السياسي يمكن أن تخاق التحول أو تجهضه.
44.....	الصندوق III 1 . حساب قيمة إعانات الدعم الضمنية للطاقة في ليبيا
45.....	الصندوق III 2 . آثار التضخم الأولية المترتبة عن إلغاء إعانات الدعم النفطي.
51.....	الصندوق III 3 . مسارات تحضير الميزانية.
61.....	الصندوق IV.1 مبادرات الإصلاح الهيكلي لتعزيز القطاع الخاص.
64.....	الصندوق IV 2. غموض السياسة في طبيعة المسائل التي تقلق المستثمرين في البلدان النامية.
66.....	الصندوق IV 3. الضريبة على دخل الشركات في ليبيا.
70.....	الصندوق IV 4. فوائد تحرير الخدمات.
77.....	الصندوق IV 5 نماذج الخصخصة: الدروس المستخلصة من دول أوروبا الشرقية.
89.....	الصندوق V 1 . مصرف ليبيا للتنمية.
96.....	الصندوق VI 1. الخصخصة والعمل.

المراجع

ملخص

1. يعتمد الاقتصاد الليبي أساساً على النفط والقطاع العام حيث يمثل قطاع المحروقات نحو 72 % من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) [بالقيمة الاسمية] و93 % من الإيرادات العامة و95 % من عائدات الصادرات. تعتبر ليبيا أحد أقل الاقتصاديات النفطية تنوعاً في العالم. وقد شهدت تدخلاً كبيراً للحكومة في الاقتصاد، منذ أن أصبحت دولة الاشتراكية في أوائل السبعينات ولكن تدهور أسعار النفط العالمية في أوائل الثمانينات وفرض العقوبات الاقتصادية التي انعكست سلباً على النشاط الاقتصادي، أدت في نهاية المطاف إلى تعطيل عملية إعادة تأهيل القطاع الخاص منذ عام 1988. ونتيجة لما خلفه الاقتصاد الموجّه، ما يزال القطاع العام يحتل ثلاثة أرباع العمالة، في حين، يبقى قطاع الإستثمارات راكداً إذ لا يتجاوز 2 % من الناتج المحلي الإجمالي.

2. سمحت الثروة النفطية الهائلة بتأمين مستوى معيشي جيد للشعب الليبي، كما سمحت أيضاً بتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية مقارنة بدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا / مينا (MENA) (*). ولقد أصبحت ليبيا التي كانت تعتبر أحد أفقر بلدان العالم إبان الخمسينات تحتل اليوم مرتبة متقدمة بين العديد من البلدان المنتجة للنفط من منظور دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (per capita GDP) مقاساً بالقوة الشرائية (purchasing power parity)، كما استطاعت تحقيق درجة البلوغ الشامل للتعليم الأساسي مما سمح بانخفاض معدل الأمية مقارنة بالمعدل الإقليمي؛ ومع ذلك يبقى التعليم ونوعيته مشكلة قائمة. ولقد تم تسجيل تحسن في مؤشرات تقديم الرعاية الصحية، إذ تسجل ليبيا انخفاضاً في معدلات وفيات الأطفال (حديثي الولادة) مقارنة مع البلدان ذات الدخل المتوسط. كما أن القوانين والتشريعات الليبية لا تميز بين العنصر النسائي والرجالي حيث تفوق معرفة الإناث للقراءة والكتابة في ليبيا المعدل السائد في بلدان "مينا"، إلا أن نسبتهن في القوة العاملة تبقى ضعيفة بسبب قلة الفرص الاقتصادية المتاحة.

3. لقد تشكل الأداء الاقتصادي وفق تغيّر العائدات النفطية فيلنظر لمعدل متوسط النمو السنوي الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي خلال التسعينات، الذي كان يقدر بـ 2.6 %، يبقى هذا المعدل ضعيفاً ومتقلباً مما يعكس عدم كفاءة الاقتصادات الموجهة حكومياً، وركود إنتاج النفط وعائداته، وتأثير العقوبات الاقتصادية. ومنذ عام 2000 ارتفع معدل النمو الفعلي نظراً لزيادة عائدات النفط حيث بلغ 4.6 % عام 2004 و3.5 % عام 2005 .

لقد تم التحكم في ميزان المدفوعات الخارجي إذ تم التمكن من السيطرة على التضخم من خلال ضبط الأسعار وتثبيت الأجور منذ عام 1981، في حين، بدأ منذ عام 2000 بروز انكماش راجع إلى التكلفة، (deflation cost) يعود بشكل أساسي إلى توحيد سعر صرف العملة (exchange rate).

(*) سنعمد، منذ الآن فصاعداً، اختصار [بلدان "مينا"] للدلالة على "بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" (MENA) - (المترجم).

في حين، بقي حساب ليبيا الجاري الخارجي يسجل فائضاً بوجه عام، مما يعكس أيضاً تأثير العقوبات على الاستيراد، فضلاً عن أن الاحتياطات الإجمالية الرسمية فاقت 39 مليار دولار أميركي عام 2005، مما يعادل 31 شهراً من الواردات.

II. النفط ودوره في تحقيق النمو وخلق فرص العمل

4 . تملك ليبيا القدرات لزيادة الإنتاج وعائدات النفط خلال السنوات المقبلة نظراً لتوفر كميات هائلة من الاحتياطي النفطي. لقد بلغت نسبة الإنتاج النفطي التراكمي حتى الآن 60 % من التقديرات الحالية للاحتياطات القابلة للتحويل (recoverable reserves)، بينما يبقى إنتاج الغاز الطبيعي ضعيفاً مقارنة بإنتاج النفط، حيث لا يتجاوز انتاجه الإجمالي 12 % من الاحتياطات، في حين، يبقى متوسط تقدير الاحتياطات غير المكتشفة والقابلة للاستخراج هائلاً حيث تبلغ حوالي 20 % من الاحتياطات المعروفة حالياً. وفي إطار برامج الاستثمار الرامية إلى تعزيز القدرات، يمكن أن يزداد إنتاج ليبيا على نحو كبير جداً، أخذاً في الاعتبار نظام الحصص المعمول به بمنظمة "الأوبك" (OPEC). وثمة على المدى البعيد، سيناريوهات للزيادة المتوقعة في القيمة الحالية الصافية (net present value) لعائدات الحكومة النفطية تتراوح بين 7,3 و 19,8 ضعف مستوى الناتج المحلي الإجمالي لعام 2005. ويمكن لليبيا أن تحقق من خلال ثروتها النفطية وبشكل مستمر دخلاً معتبراً يتراوح بين 29 % من مستوى الناتج المحلي الإجمالي لعام 2004 (على أساس أسعار متحفظة)، وما يتجاوز 50 % من الناتج المحلي الإجمالي للعام نفسه (بافتراض سيناريو أسعار متفائل).

- **ويتمثل التحدي الرئيسي أمام ليبيا في تعزيز نمو القطاع غير النفطي وتنويع مصادر اقتصادها، إذ** هناك حاجة لتحقيق نمو في هذا القطاع بنسبة 6,5 %، مما سيسمح بتخفيض معدل البطالة -التي تُقدَّر حالياً بنحو 25 % إلى النصف في غضون عشر سنوات. ومن المتوقع أن توفر عائدات النفط المرتفعة التمويل اللازم للنمو، في حين، أنها لن تحدث بالضرورة نمواً مستداماً في القطاع غير النفطي. إنَّ تجربة ليبيا التي باءت بالفشل في اتباع نظام الإقتصاد الموجه من أجل التنمية الاقتصادية، التي كانت قائمة على فكرة تحقيق بديل للأستيراد، توحى بمحدودية نجاعة استخدام العائدات النفطية في تمويل الإستثمار الحكومي في صناعات منتقاة. ويمكن تحقيق التنويع في الاقتصاد إذا ما تم القيام بجميع الإصلاحات للسماح بتنمية القطاع الخاص في جميع القطاعات.

5. لقد بقي نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي ضعيفاً كما انتقلت تقلبات العائدات النفطية إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي. فمنذ عام 2000، ارتفع النمو الفعلي للإيرادات غير النفطية بسبب ارتفاع عائدات النفط مقارنة بدول أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وعلى الرغم أيضاً من رفع العقوبات. ولقد ارتفع نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي من 4 إلى 4.5 % خلال عامي 2004 و 2005. كما كان التقلب في النمو الناتج المحلي غير النفطي مرتفعاً نسبياً بسبب تقلبات الاستثمار المحلي الذي يسيطر عليه القطاع العام مرفوقاً بالتغيرات في الإيرادات النفطية. وعلى الرغم من إنشاء صندوق الاحتياط النفطي سنة 1995 بهدف تحقيق ضمناً أهداف الادخار والاستقرار، بقي العجز في القطاع غير

النفطي مستمرا في الارتفاع في الوقت التي ترتفع فيه الإيرادات النفطية وينخفض أحيانا بانخفاض الإيرادات النفطية مؤثرا بذلك لى السياسة المالية.

6. يعكس النمو الضعيف للنتائج المحلي الإجمالي للقطاع غير النفطي تدني الاستثمارات وضعف إنتاجية رأس المال. فبحاولي نسبة 16,7% من الناتج المحلي الإجمالي كمعدل متوسط للاستثمار في القطاع غير النفطي خلال الفترة الممتدة من 1998 إلى 2003، يبقى هذا القطاع ضعيفا مقارنة بالبلدان المجاورة في شمال افريقيا. وعلاوة على ذلك، فإن إنتاجية الاستثمار الضعيفة تعوق النمو في هذا القطاع كما أن إنتاجية العمل فيه توحى بضعف مماثل في الأداء وفضلاً عن ذلك فإن متوسط معدل النمو السنوي في هذا القطاع يتأرجح عند نسبة 2%. كما بقي قطاع التصنيع يسجل ضعفا منذ التسعينات، إضافة إلى ضعف قطاع الخدمات (الذي يعتبر دافعا في النمو الرئيسي للناتج المحلي الإجمالي للقطاع غير النفطي)، وكذلك في قطاع الزراعة. إن ضعف الإنتاجية لا يدل عن غياب الكفاءة في ظل نموذج الاقتصاد الموجّه فحسب، بل يعكس أيضاً تأثير العقوبات الدولية والانعزال عن الاقتصاد العالمي.

7. تحسين الكفاءة ونمو الإنتاجية شرطان أساسيان لنمو أسرع ولبديل جهد استثماري أكبر: لتحقيق النمو على المدى المتوسط، ينبغي تسجيل زيادة معتبرة (significant) في معدل الاستثمار لتبلغ حوالي 25% من الناتج المحلي الإجمالي، مما يقتضي أيضاً تحقيق تقدم جوهري في الإنتاجية. وفي ظل ركود الإنتاجية مصحوبة بأسعار محددة اداريا administered prices، وبحواجز مانعة للاستثمار (entry barriers)، وبعناصر إنتاج ضعيفة (factor markets)، تبقى الربحية متدنيةً كما لا يبقى هناك سوى مجال محدود أمام الاستثمار الخاص المطلوب بحجم كبير.

8. إن تحقيق معدلات إنتاجية قوية يعتبر شرطا ضروريا لتحقيق تنوع تنافسي بعيدا عن مجال القطاع النفطي. وفي ظل وجود أسواق مفتوحة وذات أداء جيد على الصعيد المحلي، سيستفيد الاستثمار الخاص من الامكانيات غير المستغلة (unrealized potential) للنمو والتنوع. وتعتبر الخدمات في ليبيا مثالا جيدا لقطاع لم تستغل امكانيته بالمقارنة مع اقتصاديات نفطية أخرى وسيسمح تطوير قطاع الخدمات بخلق فرص العمل؛ كما يمكنه أن يغطي جزءا من التكلفة (adjustment costs) للتحويل (transition) نحو اقتصاد السوق. ان وجود إمكانية خلق فرص مباشرة للعمل أمر مهم لأن الخدمات في ليبيا ستسمح بخلق فرص العمل لشريحة أصغر نسبياً من إجمالي السكان العاملين، مقارنة بالبلدان ذات المستوى المماثل في الناتج المحلي الإجمالي للفرد.

9. سيسمح ارتفاع العائدات النفطية المتوقعة بتوفير التمويل للنمو في القطاع غير النفطي، ولكنها لن تحقق بالضرورة الاستمرارية في النمو فيه. عند استبعاد نظام الاقتصاد الموجّه، الذي كان معتمداً في الماضي، يبدو أن هناك ثلاثة خيارات استراتيجية واسعة لتوظيف موارد تمويل كبيرة من النفط كوسيلة للدفع بعجلة النمو في القطاعات غير النفطية وهي:

- استغلال العائدات النفطية المتركمة لتوسيع الاستثمار العام في البنى التحتية كوسيلةً للدفع بعجلة النمو في القطاع غير النفطي؛
- توزيع فائض من العائدات النفطية الإستثنائية (oil windfalls) على الأسر كوسيلةً لدعم دخلها (incomes) وبالتالي زيادة الطلب المحلي، مع احتمال تحقيق حالة استقرار أفضل في مواجهة تقلب العائدات النفطية؛
- ادّخار جزء من العائدات النفطية الإستثنائية للمستقبل؛ باستخدام الباقي بشكل استراتيجي لتحسين الموارد البشرية وبناء شبكات ضمان اجتماعي قوية، وفي الوقت نفسه تسريع الخطى نحو تحقيق الإصلاحات الهيكلية اللازمة للتحويل إلى اقتصاد سوق والاندماج مع بقية دول العالم.

10. يجب أن تتخذ القرارات المتعلقة بالاستثمار العام في البنية التحتية (الاقتصادية والاجتماعية) في المعزل عن ارتفاع العائدات النفطية الإستثنائية (hydrocarbon windfalls). إن استخدام هذه العائدات لزيادة الاستثمار العام لن يعزل السياسة المالية عن تقلب العائدات النفطية. فضلاً عن ذلك، تشكل حالياً ميزانية التنمية في ليبيا حصة معتبرة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالدول الشبيهة بها، الأمر الذي يوحي بوجود قدرة استيعابية محدودة للمزيد من الاستثمار العام وربما الي إنخفاض في كفاءة إنفاقه، حيث يستلزم عامل الكفاءة تحريك الاستثمار العام لتحسين الإنتاجية وتكلفة رأس المال العام.

11. لتعزيز نمو القطاع غير النفطي وخلق فرص للعمل في ليبيا، ينبغي أن تستخدم العائدات النفطية الإستثنائية بشكل استراتيجي قصد تسهيل عملية التحويل إلى اقتصاد سوق تنافسي. على عكس الاقتصاديات الأخرى التي انتقلت إلى اقتصاد السوق خلال التسعينات، استطاعت ليبيا توفير وضع مالي مريح كما يمكنها أن تتحمل تكلفة شبكات الضمان الاجتماعي التي من شأنها تخفيف وطأة الأعباء الناجمة عن مثل هذا التحويل. إنَّ الاستخدام الأمثل للعائدات النفطية، يستوجب تعزيز إدارة المالية العامة على المدى المتوسط، وذلك عن طريق تبنّي إطار شفاف لتحضير وتنفيذ الميزانية العامة، وضبط الإنفاق العام وتحقيق ممارسة موثوقة لإدارة تدفقات العائدات النفطية، مما سيسمح بتسهيل عملية التحويل في إطار استقرار الاقتصاد الكلي (macroeconomic stability) وفي الوقت الذي يتم فيه تأمين استمرارية شبكات الضمان الاجتماعي المطلوبة وزيادة الإنفاق على الموارد البشرية. وبحلول الوقت المناسب، يمكن تصور مزيج من الخيارات الاستراتيجية مع تخصيص قسط متزايد تدريجياً من العائدات النفطية الإستثنائية للأسر.

12. يمكن أن ينتج عن توسيط (intermediation) العائدات النفطية الإستثنائية بتوزيعها على الأسر أو استخدامها عبر قطاعات الأعمال، نمو أسرع على المدى الطويل، غير أن ذلك يجب أن يتزامن مع تعزيز المناخ الاستثماري بشكل ملموس. فعندما يتم توسيط العائدات النفطية الإستثنائية من خلال توزيع جزء من هذه العائدات عن طريق القطاع الخاص، يرجح أن تتوجه هذه العائدات الموزعة ويتم إنفاقها على مجالات أكثر إنتاجية أو أخرى تحقق رفاهية أفضل مما لو تولى القطاع العام إنفاقها. ويتحقق ذلك بوجه خاص عندما تحل المبالغ النقدية المدفوعة إلى الأسر محل الدعم المسببة للاختلالات التي تدفع لعدم استهلاك الطاقة والسلع الاستهلاكية الأخرى. فضلاً عن ذلك فإن تحويل هذه العائدات إلى الأسر قد يكون من شأنه أن يجنب الاقتصاد من تقلب العائدات النفطية، ذلك أنَّ التقلبات المؤقتة في هذه العائدات قد تكون حافزاً للتوفير بدلاً من

الإنفاق العام غير المستدام. وقد يسمح توفير نموذج مختلف لتوسيط عائدات النفط بتحقيق الزيادة في الإنتاجية على المدى الطويل شريطة أن يتم في الوقت نفسه اتخاذ كافة المبادرات الضرورية لتعزيز المناخ الاستثماري وتشجيع الإستخدام الكفاء للموارد.

13. تواجه ليبيا رفع تحدي تعزيز "اقتصاد جديد"، يقوده القطاع الخاص لتقوية نظامها الاقتصادي وهذا شرط لازم لتحقيق نمو غير نفطي ولخلق فرص العمل. ويشمل التحدي الرئيسي خلق مناخ استثماري سليم تديره مؤسسات قوية لدعم الأسواق المفتوحة؛ فضلاً عن ضرورة ترقية النظام المصرفي كي يضطلع بدوره في تمويل الاستثمارات وضمنان رعاية اجتماعية فعالة ومستمرة لأكثر الشرائح المتضررة (vulnerable) بهدف تسهيل عملية التحول.

14. وسيكون تعزيز مستوى الموارد البشرية بليبيا أمراً ضرورياً لتحسين الإنتاجية وتحقيق التنوع خارج قطاع المحروقات، لاسيما في مجال الخدمات ومن أجل تحقيق المنافسة في ظل الاقتصاد العالمي. إن قدرة النظام التعليمي على إعداد أفراد يتمتعون بالمهارات التي تسمح لهم بالاستفادة من الفرص المتزايدة في ظل اقتصاد قوي، كما ستشكل هي أيضاً عاملاً من العوامل الحاسمة لإحداث تحول ناجح إلى اقتصاد السوق. وعلى الرغم من أن إنفاق ليبيا العام على التعليم مرتفع، فتمتة تساؤلات حول جودة التعليم ومدى كفاءة استخدام الموارد.

15. إن تحسين أسلوب الحكم (الإدارة) (quality of governance) يتطلب اهتماماً خاصاً باعتباره يشكل جوهر برنامج الإصلاح التنموي. إن إحرار النجاح على الجبهات الثلاثة ذات الأولوية يستوجب دعماً مشتركاً لمبادرات تهدف إلى تعزيز الشفافية وتحقيق استقرار القرارات التنظيمية، ومساندة المؤسسات الداعمة للوظيفة التنافسية في الأسواق الرئيسية، فضلاً عن دعم الإصلاحات الهادفة إلى تحسين مستوى إدارة القطاع العام وتطبيق مبدأ المحاسبة والمساءلة. إن مختلف المعايير المستخدمة لقياس مدى جودة الإدارة تجعل ليبيا تحتل مرتبة متدنية جداً مقارنةً بالدول الأخرى.

III تعزيز إدارة المالية العامة

16. تم تقييد الإنفاق العام عامي 2004 و2005 على الرغم من ارتفاع الإيرادات النفطية. في حين، تعاني إدارة المالية العامة من انعدام الشفافية. لقد بلغت نسبة الإنفاق العام المجمع بما في ذلك صافي الإقراض 43% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من 2001 إلى 2005، حيث تعتبر هذه النسبة مرتفعة جداً مقارنةً بالدول الأخرى. وتتفق ليبيا على الأجور والمرتبات أكثر نسبياً مما تتفقه الاقتصاديات الأخرى المتحولة كما تعتبر أيضاً ميزانية التنمية كبيرة نسبياً. ويبقى الارتفاع في معدل العجز في القطاع غير النفطي الذي يفوق 33 % من الناتج المحلي الإجمالي، كبيراً في حين، وعلى الرغم من ارتفاع الإيرادات النفطية، لم ينخفض هذا المعدل خلال سنتي 2004 و2005 ونظراً لتطبيق سياسة نقشف نسبي عامي 2004 و2005 وارتفاع سعر النفط، يبدو أن الأخطار المتوقعة على الميزانية لن تكون وخيمة. ولم يتم دمج مسبقاً حصة كبيرة من النفقات العامة، المقدر بنحو 52 % عام 2003، ضمن الميزانية العامة، مما يؤدي إلى ضعف

النظام المالي وفاعلية الرقابة في تنفيذ الميزانية. في حين، تم دمج النفقات خارج الميزانية في ميزانية عامي 2005 و 2006 لاسيما النفقات المتعلقة بالدفاع والدعم، إضافة إلى حصة من النفقات خارج الميزانية التي انخفضت إلى 12% عام 2005. ومن تبني الشفافية في وضع الميزانية، السماح بتسهيل عملية صياغة السياسة المالية وتحسين فعالية الإنفاق العام.

17. ينبغي تسيير العائدات النفطية وفق تحقيق أهداف الإستقرار والإدخار. وفقا لهذا الهدف، بادرت السلطات الليبية بإنشاء صندوق الاحتياطي النفطي، وحتى يؤدي هذا الصندوق دوره، لابد من وجود قواعد واضحة تحكم عمليات الإيداع فيه والسحب منه، ووضع قانوني شامل لتسييره بشفافية كما ينبغي أن يشكل هذا الصندوق جزءاً متكاملًا من الميزانية العامة. ومن أجل تحقيق الغاية المتوخاة منه المتمثلة في استقرار الإقتصاد غير النفطي عن طريق إبعاده عن تقلبات الإقتصاد النفطي، أصبح من الضروري أن تصاغ قواعد استراتيجية الصندوق تجاه عدم الإستثمار في السوق المحلي. كما يجب عزل أهداف الاستقرار والإدخار عن الأهداف الإقتصادية الأخرى، بحيث يمكن لهذه الأخيرة أن تحقق من خلال تخصيص أموال الإستثمار كجزء في الميزانية.

18. ولضمان استقرار الإقتصاد الكلي، ينبغي أن الإطار المالي وفقا لمؤشرات لاتتأثر بالتغيرات التي تطرأ على العائدات النفطية على المدى القصير وكمثال على ذلك قياس العجز المالي الأولي في القطاع غير النفطي كمعدل للناتج المحلي الإجمالي للقطاع غير النفطي. ولضمان الاستقرار الضريبي على المدى الطويل، تمة خيار يقتضي عدم تجاوز العجز المالي للقطاع غير النفطي التقييم المتحفظ (conservative estimate) للدخل النفطي الدائم على المدى المتوسط."

19. ويتميز نظام ادارة المالية العامة بنوع من الفاعلية، غير أن هناك تحديات مخمة تجابهها ليبيا في هذا المجال. تعتبر إجراءات تحضير الميزانية بسيطة نسبياً، كما أنها تناقش انطلاقاً من القاعدة إلى القمة، مع إتاحة الفرصة للمناقشة مع الوزارات المختصة. في حين، لا تعتمد الميزانية على آليات تسمح بالتنسيق بين النفقات الجارية ونفقات الإستثمار أثناء تحضير الميزانية وينبغي تحسين تصنيف الميزانية قصد السماح بتحضير للميزانية على أساس براغماتي وتتميز التقارير بالضعف لاسيما على مستوى نفقات لأس المال والنفقات غير الممركزة ويضاف إلى ذلك الإفتقار إلى شبكة الإعلام المتكامل للتبادل المعلومات. كما يعتمد في المحاسبة على مبدأ السيولة متأثراً بالتغيرات الإدارية بالإضافة إلى عدم إصدار البيانات المالية بصورة منتظمة. بينما يعتمد نظام التدقيق المالي للحسابات على المراجعة الخارجية طبقاً للمعايير الدولية. في حين، تبقى الرقابة الداخلية والخارجية ضعيفة.

20. ينبغي وضع أليات مناسبة لتسيير النفقات لضمان اتباع سياسة مالية ملائمة على المدى المتوسط. تعد القاعدة التي تنص على تخصيص 70% من العائدات النفطية لميزانية التنمية و 30% للنفقات الأخرى، غير صالحة لفعالية النفقات والتخطيط للميزانية. ولهذا الغرض، ينبغي استبدالها بنسب تخص كل منطقة وكل وزارة عند الشروع في تحضير الميزانية السنوية. وإلغاء ميزانية النفقات الإضافية، ينبغي تطوير إطار النفقات على المدى المتوسط لفترة تتراوح بين ثلاثة إلى أربع سنوات قصد السماح بمنح الأولوية للبرامج التي

يمكن القيام بها على الأمد المتوسط. وفي الوقت نفسه ينبغي الأخذ بعين الاعتبار الإلتزامات الضمنية والعرضية مثل تلك المتعلقة بالمعاشات والقروض غير العاملة للمؤسسات العمومية.

21. لضمان ترقية فعالية الإنفاق العام، ينبغي وضع برنامج واسع خاص بالإصلاحات. إن تعزيز الشفافية عند اتخاذ إجراءات شبه مالية، سيسمح بتحسين فعالية تحديد الأولويات للإنفاق ويعد حجم الإعانات الضمنية كبير، حيث بلغت عام 2003 نسبة الإعانات الضمنية لمنتجات الطاقة نحو 18,5 % من إجمالي النفقات الحكومية، أي ما يعادل 7 % من الناتج المحلي الاجمالي. ويقدر حجم كلفة الإعانات الضمنية بليبيا للطاقة بنحو 3,7 % من الناتج المحلي الاجمالي مما يثير تساؤلات بشأن تأثيره على توزيع الدخل في الوقت الذي يمكن تحويله إلى إعانات مباشرة تتسم بالشفافية. كما ينبغي إعادة تقييم اللامركزية، بما يحقق رفع مقدرة الادارات المحلية في تحصيل عائداتها وخلق حوافز للانضباط المالي والاستخدام الكفاء للموارد. و يمكن تصميم نظام يضمن إجراء تحويلات تحقق المساواة لوحدات الحكم المحلي ذات الوضع الأضعف. ومع الوقت، يمكن زيادة فعالية تكلفة الإنفاق العام من خلال تشجيع المنافسة في تقديم الخدمات العامة من قبل القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، وحتى من قبل بعض الهيئات الحكومية الأخرى.

IV. بناء مناخ استثماري قوي

22. بدأ انسحاب الدولة الليبية من النشاط الاقتصادي منذ أن شرعت في فتح المجال تدريجيا أمام الاستثمار الأجنبي في حين، لا يزال القطاع الخاص يعاني من بعض العراقيل التي تعوق تنميته ولرفع هذه العراقيل، بات من الضروري القيام بإصلاحات جوهرية تتضمن مايلي:

- العمل على تبسيط اجراءات الموافقة على فتح مجال الإستثمار في القطاعات التنافسية لاسيما أمام الإستثمار الأجنبي الذي يخضع لصلاحيات التصرف الإدارية وعدم اليقين فيما يخص انتقاء المشاريع والقطاعات،
- رفع القيود أمام المساهمة الأجنبية في قطاع الخدمات مثل قطاعي التوزيع والمالية حيث يمكن خلق فرص العمل،
- التخلص من الغموض الذي يكتنف القوانين التي تحكم العقارات وحق الملكية والقدرة على الإيجار،
- إعادة النظر في قانون العمل للسماح بتسهيل عملية الإستثمار وتحسين ظروف العمل وترقية معايير التأمين المهني،
- تعويض معدل الضريبة التصاعدية على الشركات بمعدل أساسي أدنى من ذلك المطبق في الدول التي تتمتع بمناخ استثماري ملائم وكذلك تجميع وتوحيد الضرائب المطبقة على الإستيراد،
- متابعة الإصلاحات في إدارة الجمارك قصد محاربة التجارة غير الرسمية وتقليص مدة التخليص الجمركي،

23. لقد تم دون شك إحراز تقدم كبير خلال السنوات الماضية حيث تم مؤخرا تبسيط إجراءات الإستثمار بالنسبة للشركات المحلية وفتح معظم القطاعات أمام الإستثمار الأجنبي بما في ذلك قطاع الخدمات والزراعة

والإتصالات وكذلك تقليص عدد المساهمين في الشركات الكبرى (شركات المساهمة) وتبني نماذج أخرى خاصة بإنشاء الشركات التجارية، وتخفيض المعدل الضريبي على الشركات، وتحرير التجارة وتوحيد سعر الصرف، كما تم تقديم قانون المنافسة للموافقة من قبل السلطات، وكذلك توحيد قوانين الشركات التجارية.

24. وبتناقض مع هذه الإصلاحات القرار الذي صدر حديثا وتم بموجبه تحديد رأسمال الإستثمار الأجنبي بمبلغ قدره كحد أدنى 50 مليون دولار أمريكي، الأمر الذي يعني عمليا فرض عائق أمام معظم الإستثمارات الأجنبية التي قد يمكن للبيبا جلبها في القطاعات غير النفطية. وعلى الرغم من التقدم الذي تم تسجيله على مستوى الجبهات الأخرى، يبقى هذا القرار يشكل عائقا في تنفيذ برنامج الإصلاحات مما يؤثر سلبا على المستثمرين المحليين والأجانب. فعلا بهذا القرار، تدهور تدفق الإستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات النفطية ولكن السلطات الليبية تعكف حاليا على الانفتاح بشكل أكبر من خلال تقليص الحد الأدنى في رأسمال الاستثمار الأجنبي.

25. ويظل تعزيز المؤسسات الرئيسية لدعم انشاء اقتصاد يتوجه نحو السوق يشكل تحديا وعلى وجه الخصوص المؤسسات القضائية والإدارات العامة التي تتعامل مع الشركات. وكما سيسمح تعزيز نظام الرقابة وتحسين إجراءات الطعون بتنمية القطاع الخاص لتحاشي إساءة التصرف والعشوائية ومحاولات الحصول على فوائد خاصة وكما يجب تشجيع استقلالية القضاء مما سيسمح بتطبيق القانون على الجميع بما في ذلك الإدارات العامة والمستثمرين الكبار والصغار والقطاعات الاقتصادية الأخرى.

26. لقد التزمت السلطات الليبية بخصخصة المؤسسات العمومية، لكن، قد يعرقل هذا الإتجاه نحو اتباع استراتيجية خصخصة مؤسسات القطاع العام عبر بيع الأسهم فعالية الإصلاحات المنتظرة على الأقل بالنسبة للشركات الكبرى والمتوسطة. إن تحديد نسبة 10 % لكل مستثمر من رأس المال، يعد إجراء مخالفا لقواعد اقتصاد السوق حيث لا ينبغي عرقلة السقف المحدد للأسهم عن طريق القانون. كما تفيد التجربة الدولية على أنه لا يمكن اتخاذ أي إجراء قانوني ينص بموجبه على إجبار استقلالية المؤسسات العمومية أو تغيير حوافز مسيرتها حتى يتم امتلاكها من قبل شخص ما أو من قبل عدد من المساهمين المؤهلين بتسيير الرقابة. لقد تم تسجيل منذ عام 2004 بعض التحسينات حيث تم خصخصة أو إعادة هيكلة بعض المؤسسات العمومية بالإضافة إلى امتصاص ديونها من قبل الخزينة، كما أصبحت هذه المؤسسات خاضعة لقواعد القانون التجاري وقوانين الشركات التجارية، كما أصبحت أيضا فكرة المساهمة الأجنبية في عمليات الخصخصة مقبولة. ولكن الأمر الذي يبقى غير واضح يتعلق بما إذا سيتم الإذن بالمبيعات للمستثمرين الإستراتيجيين الكبار والحد الذي سيفرض به قيود على باقي المؤسسات العمومية التي هي في طور الإنتقال، ومدى استقلاليتها من التدخل الحكومي.

27. وبالموازاة مع القيام بعمليات الخصخصة، من الضروري بشكل عاجل تحسين مناخ الإستثمار بغية تسريع تنمية القطاع الخاص، وإنشاء شبكة الضمان الاجتماعي للتخفيف من الآثار المترتبة من جراء عملية التحو على العمالة. يعد ارتفاع أسعار النفط بشكل استثنائي في الوقت الحاضر، فرصة سانحة للبيبا

لإنشاء شبكة ضمان الاجتماعي مما يسهل تنفيذ هذه الإصلاحات من خلال المنظور الاجتماعي، وبالتالي الحفاظ خلال مرحلة التحول، على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة للشعب الليبي.

28. لقد تم في إطار تحرير التجارة، إلغاء التعريفات الجمركية على جميع المنتجات، في حين، بقي تطبيق ضريبة الإستهلاك والإنتاج على بعض السلع، مما يمثل إجراء غير فعال لحماية الإنتاج المحلي. قد يمكن السماح بمستوى معقول من الحماية خلال مرحلة التحول، غير أن تطبيق نظام ضريبة الإستهلاك والإنتاج الحالي سيعوق الإستثمار في نشاطات أخرى وعليه، يستحسن تعويض هذه الضريبة باتباع نظام موحد ومعقول خاص بتطبيق التعريفات الجمركية.

29. إنَّ إلتزام ليبيا بأحكام التجارة متعددة الأطراف، لاسيما من خلال انضمامها إلى "منظمة التجارة العالمية"، سيشكل ترسيخاً مهماً لعملية الإصلاح. تعزز الإلتزامات القوية المتعددة الأطراف مصداقية ليبيا في خوض عملية الإصلاحات، وبالتالي ستزداد ثقة المستثمرين المحليين والأجانب. ويتوقع أعضاء "منظمة التجارة العالمية" قيام ليبيا بإصلاحات جوهرية خاصة بالتسيير الإقتصادي وإصدار قوانين تتضمن حرية التصرف الإداري وضمن تطبيق سياسة المعاملة الوطنية في الضريبة، والتنفيذ شامل للإتفاقيات الدولية المتعلقة بتقييم الرسوم. فانضمام ليبيا إلى "منظمة التجارة العالمية" سيسمح لها بإعادة النظر في إصلاح مؤسساتها التجارية.

7. إصلاح القطاع المالي

30. يمثل النشاط المصرفي العمود الفقري للنظام المالي الليبي حيث تعمل الحكومة على إعداد برنامج إصلاحات للنظام المالي. ويتمثل محور التركيز الخاص في هذا البرنامج على إعادة هيكلة (restructuring) المصارف العمومية، بل إنَّ بعضها سيحتاج إلى عملية تكيف (adjustment) من حيث بنية ملكيتها لتشمل مشاركة القطاع الخاص في رأسمال هذه المصارف أو زيادة هذه المشاركة. وهناك إقرار بأهمية تحديث بيئة القطاع المالي القانونية والتنظيمية والرقابية وتقويتها. ولذلك يجب أن تتوازى هذه المبادرات مع الجهود الرامية إلى إعادة بناء النظام المصرفي ومعالجة جملة المشاكل المحدقة بالمصارف العمومية. ففي غياب الإصلاح لن يكون النظام المصرفي قادراً على الاضطلاع بدوره كاملاً في أن يكون وسيطاً بين المدخرات الوطنية وبين تمويل النمو الاقتصادي في القطاع غير النفطي.

31. تحتاج المصارف العمومية إلى استراتيجية واضحة وتسيير محكم لأنشطتها و لهذا الغرض، تم مؤخراً صدور تشريعات قانونية تتضمن معايير تسيير محكمة للمؤسسات المالية مما يساعد على تحقيق تسيير أفضل واستقلالية للمصارف العمومية في أداء نشاطاتها. بيد أن، تبقى المصارف الليبية العمومية تحتاج إلى هيئة تتمتع بمهارات فائقة في بعض المجالات الحساسة مثل الائتمان والإستثمار ومراقبة المخاطر بما فيها أنظمة الرقابة والمعلومات. ولا بد من النظر إلى خصخصة المصارف على أنها فرصة لجلب المستثمرين الإستراتيجيين في إطار نظام مالي محكم يهدف إلى تحسين فعالية القطاع المصرفي. ولن يحقق الخيار الحالي المتمثل في

الخصخصة عن طريق بيع الأسهم الفاعلية التي عادة ما يتم تحقيقها عند تحويل ملكية المصارف إلى مستثمر استراتيجي يتمتع بسمعة جيدة وخبرة واسعة في القطاع.

32. لقد عمل القانون المصرفي الجديد على تعزيز استقلالية مصرف ليبيا المركزي كما سمح بوضع إطار قانوني محكم لإدارة النشاطات المصرفية ولو أن بعض الأحكام تحتاج إلى تحسين وعلى وجه الخصوص ينبغي العمل على تحقيق الاستقلالية الشاملة في تطبيق السياسة النقدية مع ضمان عدم تدخل ممثل عن الحكومة في مجلس الإدارة (أمانة المالية) في القرارات المتخذة بشأن السياسة النقدية، كما ينبغي أيضا تقليص دور المصرف المركزي في إدارة الأحكام والشروط المتعلقة بتمديد أجل الإعتماد أو الإستثمار التي هي من مهام المصارف التجارية.

33. رغم التحسن المسجل في إطار القانون المصرفي الجديد من حيث تحديد الواجبات والمسؤوليات، لا يزال المصرف المركزي المالك للمصارف العمومية مما يوحي بتضارب المصالح بين الملكية والتنظيم. لذلك من الضروري أن تعمل السلطات الليبية على فصل ملكية المصارف عن تنظيمها من قبل المصرف المركزي. وفي هذا الإطار، ينبغي نقل الملكية إما إلى الأمانة العامة للمالية أو إلى مؤسسة إدارة الأصول، التابعة لها وحتى ما يتم هذا التحويل، لا ينبغي للمصرف المركزي تحت أي ظروف التدخل في القرارات المتخذة من قبل المصارف في إطار مهامها أو في القرارات الفردية المتخذة بشأن الإعتمادات.

34. لقد ساعد التحرير الجزئي في أسعار الفائدة على إحراز تقدم في إصلاح القطاع المالي، إذ تم تحرير أسعار الفائدة على الودائع، بينما جاوز السقف المحدد للإقتراض سعر الخصم، وينبغي إلغاء هذا السقف تدريجيا لتقادي احتمال تدني مردودية المصارف في المناقصة العامة بين المتنافسين لجلب الودائع، والسماح للمصارف بتقديم خدماتها للعملاء الذين يتحملون حجما أكبر من المخاطر، وعلاوة على ذلك، تم الشروع في اتخاذ التدابير اللازمة لإنشاء بورصة بليبيا.

وللمزيد من النجاح في الوساطة المالية بليبيا، يستحسن خلق مناخ مشجع للعمليات المصرفية فلكي يتسنى للمصارف القيام بعمليات الإقراض بكفاءة، ينبغي عليها أن تعمل في إطار يسمح لها بتقييم وتسعير وإدارة المخاطر. ولكي تتمكن من القيام بذلك، تحتاج إلى الاعتماد على كشف مالية موثوقة ودقيقة وموحدة (standardized statements) تعكس أوضاع المُقترضين (borrowers) ونشاطهم المالية. كما سيسمح أيضا وضع ختم مراجعي الحسابات المؤهلين والمستقلين على هذه الكشوف ببعث الثقة والطمأنينة. إنَّ الثقة في تنفيذ القانون في إطار نظام قضائي شفاف وكفء، سيسمح بتوفير ضمانات إضافية للدائنين (creditors) بأنه سيجري الالتزام بشروط عقودهم، وفي الوقت ذاته تتحقق الضمانات المقدمة للقروض الممنوحة.

35. إن الرقابة المصرفية في حاجة إلى تعزيزها بغية تعزيز قطاع مالي سليم: إنَّ معايير تصنيف ومنح القروض المعمول بها حالياً في حاجة الي تعزيز كي تعكس بصورة ملائمة النوعية الحقيقية لحافضة قروض المصارف بما يوافق المعايير الدولية. كما يجب على المدى المتوسط، أن يكون التركيز منصباً على الفاعلية

الكلية لممارسات إدارة المخاطر بالمصارف، حيث يمكنها (أي المصارف) أن تكون في كثير من الأحيان منسجمة كلياً مع القواعد والأنظمة، رغم كونها في الحقيقة تواجه خطر عدم القدرة على الوفاء بالدين بسبب ضعف ممارساتها لإدارة المخاطر.

VI. تفعيل الرعاية الاجتماعية

36. سيسمح خلق شبكة ضمان اجتماعي فعالة بتسهيل عملية التحول إلى اقتصاد السوق. ينبغي أن تحظى الفئات الاجتماعية الضعيفة باهتمام خاص لمواجهة التأثيرات التي قد تتعكس سلباً على الفئة المتضررة من جراء انخفاض مفاجئ للمداخيل خلال فترة التحول. وإن إقامة نظام مراقبة مستمرة لمستوى معيشة السكان سيساعد على تحديد الفئة المعرضة للمخاطر. كما يُعتبر مسح الميزانية الأسرية الذي أُجري عام 2003 نقطة انطلاق ضرورية، وبالتالي ينبغي إجراؤه سنوياً واستخدامه من قبل السلطات الحكومية بصورة دورية خلال تخطيطها لسياساتها العامة.

37. من الممكن وضع نظام اعانات لصالح الأسر المحتاجة، إذ يتوفر لدى الحكومة في الوقت الحاضر، المقومات اللازمة لصياغة مثل هذا النظام، حيث أنه تم تخصيص نظام التوزيع المعمول به حالياً لدعم السلع الغذائية لكل أسرة في ليبيا. وفي هذه الحالة، ينبغي مراجعة التعديلات الواجب ادخالها على هذه الشبكة قصد ضمان وصول الإعانات النقدية إلى الفئة المستهدفة.

38. تستدعي الضرورة وضع برامج تتعلق بتسريح وإعادة تدريب الموظفين العموميين ومستخدمي المؤسسات العامة حيث سيحتاج الموظفون الذين سيفصلون عن العمل نتيجة الإصلاح الوظيف العمومي وإعادة هيكلة المؤسسات العمومية إلى تلقي الدعم تسهياً لانتقالهم إلى وظائف أخرى في القطاع الخاص، مما سيسلّم إعادة تكوينهم لترقية قدرتهم على العمل في القطاع الخاص.

39. ينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار إصلاح نظام التقاعد ليشتمل تراكم المسؤوليات التصاعدية غير الممولة، وتحسين الكفاءة والإنصاف. يدفع "صندوق الضمان الاجتماعي" إعانات معتبرة نسبياً مقارنة بالمساهمات والاشتراكات وأعمار التقاعد المعمول بها في الوقت الحالي، الأمر الذي أدى إلى تراكم الديون على الصندوق التي بلغت 50 % من الناتج المحلي الإجمالي، كما أضر هذا النظام، بسبب عدم فعاليته، سلباً على اليد العاملة المعروضة في سوق العمل وعلى القرارات المتخذة بشأن الإدخارات.

VII. إدارة خيارات الإصلاح

40. الإصلاحات الهيكلية متكاملة إلى حد بعيد: للقضاء على بعض العراقيل التي تواجه الإستثمار الخاص، ينبغي معالجة الأسباب الجوهرية لهذه العراقيل، كما توصي تجربة الدول السائرة في طريق التحول نحو اقتصاد السوق بضرورة متابعة إصلاحات سريعة على مختلف الجبهات مما يسمح بإعطاء مؤشرات إيجابية وذات مصداقية للمستثمرين.

41. يجب الأخذ بعين الاعتبار التحديات التي تطرحها عملية الإصلاح لتحديد الأولويات ووضع استراتيجية محكمة لتنفيذها. من الصعب تحديد سلم الأولويات في برنامج الإصلاحات لأسباب عديدة فجميع النشاطات والأعمال تتسم بالأهمية، كما أن المتابعة الصحيحة لا تعتمد على المنافع المتوقع جنيها من كل عمل منها فحسب، بل تعتمد أيضاً على صعوبة التنفيذ، أضف إلى ذلك أن بعض الإصلاحات تعتبر من الناحية السياسية حساسة (كالخصخصة وخفض حجم العمالة العامة) مما يستلزم إرادة سياسية قوية. بينما تحتاج الإصلاحات الأخرى، لا سيما تلك المتعلقة بالمناخ الاستثماري والقطاع المالي والرعاية الاجتماعية إلى تعزيز قدرات الإدارة العامة، مع الأخذ بعين الاعتبار جميع الأدوار التنظيمية الجديدة التي تقوم بها. وهكذا فإن الإصلاحات ذات الأهمية المتوسطة قد تشكل أولوية قصوى إذا كانت سريعة وسهلة التنفيذ، في حين، قد توجّل الإصلاحات الأخرى ذات الأهمية القصوى، إذا كانت ذات تكلفة عالية من حيث تعزيز القدرات الإدارية والرأس المال السياسي.

42. لأجل تحقيق زخم لبرنامج الإصلاحات وترسيخ المصادقية، ينبغي على الحكومة الليبية انتهاج استراتيجية محكمة لتوفير مناخ استثماري ملائم وتعزيز سياسات القطاع الاجتماعي وترقية إدارة المالية العامة. ثمة خيارات تتعلق بتنفيذ سلسلة من العمليات على المدى القصير (حتى 24 شهراً) بهدف إرسال إشارات إيجابية للمستثمرين وإحداث تغييرات جذرية وحاسمة في بيئة الأعمال. وفي هذا الإطار، يجب أكمال على المدى المتوسط (من سنتين إلى خمس سنوات)، خطة العمل التي تشكل جوهر برنامج الإصلاحات لرفع العراقل الهيكلية والمؤسسية. ومن الواضح أن الحكومة في وضع أفضل يسمح لها بتقييم برنامج الإصلاح المقترح، لا سيما في المجالات التي لاتتعارض مع الأهداف السياسية. ولكن تتابع تطبيق هذه الخيارات المرتبطة ببرنامج الإصلاح المقترح، قد يكون مفيداً في صياغة برنامج يؤخذ بعين الاعتبار. ويبرز الجدول التالي الخطوات الرئيسية في مثل هذا البرنامج وهو مستند على النتائج التحليلية التي خلص إليها هذا التقرير. وقد جرى استخلاص خيارات إصلاحية إضافية قد ترغب الحكومة فيها باعتبارها خيارات متممة لبرنامج الإصلاح الأساسي، المعروض في نهاية كل فصل من فصول التقرير.

ملخص خيارات الإصلاح الأساسية المقترحة

أولويات السياسة	التحديات وأهداف السياسات	الإجراءات المتخذة على المدى القصير (حتى سنتين)	إجراءات المتخذة على المدى المتوسط (من سنتين حتى خمس سنوات)
<p>إدارة المالية العامة</p> <ul style="list-style-type: none"> عزل الوضع المالي عن عائدات النفط المالية المتقلبة ضمان استدامة مالية طويلة الأمد في حالة وجود تدفق في عائدات النفط ضمان تخصيص اعتمادات الميزانية لأولويات التنمية تحسين جودة تقديم الخدمة العامة تحسين الأعمال الرامية 	<p>إدارة العائدات النفطية</p> <ul style="list-style-type: none"> تحويل صندوق الاحتياطي النفطي إلى صندوق استقرار تديره قواعد ايداع وسحب واضحة ووضع استراتيجيات استثمارية لاتخص الاستثمار في الاقتصاد المحلي الذي يمكن تخصيص أموال له من الميزانية، تبني وضع قانوني شامل لصندوق الاحتياطي النفطي، وتفسير قواعده وأهدافه، وضمان شفافية عملياته ودمجه في الميزانية، إلغاء ممارسة استخدام صندوق الاحتياطي النفطي لتمويل النفقات خارج الميزانية <p>المحافظة على الانضباط المالي وتعزيز الكفاءة في الإنفاق العام</p> <ul style="list-style-type: none"> وضع إطار خاص بالنفقات المتداولة متوسط الأمد لفترة من 3-5 سنوات كأداة رئيسية للتخطيط المالي جعل إعانات الدعم تظهر بشفافية في الميزانية تقييم الديون الضمنية والطارئة غير المتوقعة، كتعويضات التقاعد وقروض المؤسسات العامة غير الصالحة، 	<p>إدارة احتياطيات النفط</p> <ul style="list-style-type: none"> إضافة وظيفة الأذخار إلى صندوق الاحتياطي النفطي - بما يعكس الطابع غير القابل للتجديد للثروة النفطية القائمة على تقدير متحفظ للعائد النفطي الدائم 	<p>إجراءات المتخذة على المدى المتوسط (من سنتين حتى خمس سنوات)</p>

<ul style="list-style-type: none"> ▪ إعادة النظر في النطاق المناسب للامركزية النفقات العامة 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ إدخال المزيد من التبسيط للعوائق الإدارية للدخول في الأعمال التجارية، وتسييرها، ▪ إلغاء القيود على الاستثمارات في قطاع الخدمات الواردة في قانون الاستثمار الأجنبي والنظم ذات العلاقة (على سبيل المثال التجارة والتوزيع) 	<ul style="list-style-type: none"> إلى اللامركزية المالية ▪ تعزيز الكفاءة وتحقيق نمو سريع في الإنتاجية 	<p style="text-align: center;">المناخ الاستثماري والخاصة</p>
--	---	--	---

<ul style="list-style-type: none"> ▪ الشروع في مراجعة شاملة للإطار القانوني للإستثمار بهدف توحيد وتحديث النصوص التشريعية ▪ إكمال إعادة هيكلة المؤسسات العامة ▪ خصخصة المؤسسات المتوسطة والصغيرة التابعة للدولة خلال فترة 5 سنوات ▪ تحرير شامل للاتصالات وإنشاء هيئة تنظيمية مستقلة ▪ إجراء مراجعة دقيقة لجميع القوانين والتنظيمات والسياسات التي تؤثر في التجارة والاستثمار العالميين، تحضيراً لمفاوضات الإنضمام إلى "منظمة التجارة العالمية" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ المزيد من إعادة هيكلة المؤسسات العامة من خلال: (i) خفض الدين؛ (ii) بيع الأنشطة والخدمات غير الأساسية؛ (iii) بيع الأصول غير المستخدمة (الأراضي والمباني)؛ (iv) خفض فائض الوظائف؛ (v) توضيح مسائل الحيازة والتمليك. ▪ مراجعة استراتيجية الخصخصة الراهنة للمؤسسات العامة المتوسطة والصغيرة، كي تعكس حصص امتلاك المستثمرين الاستراتيجيين. ▪ إلغاء ضريبة الإنتاج والإستهلاك ورسوم الخدمات وتعويضها برسوم تجارية منخفضة ▪ تعديل المادتين 14 و56 من القانون المصرفي الجديد لتعزيز سياسة استقلالية الحكومة والتقليص من التدخل في السياسات المعتمدة من قبل المصاريف التجارية فيما يتعلق بالقروض، 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ تشجيع الاستثمار الخاص ▪ تعزيز إنشاء المؤسسات المتوسطة والصغيرة، ▪ تعزيز خلق فرص العمل ▪ تحسين جودة الخدمات الأساسية وخفض كلفتها 	
--	--	--	--

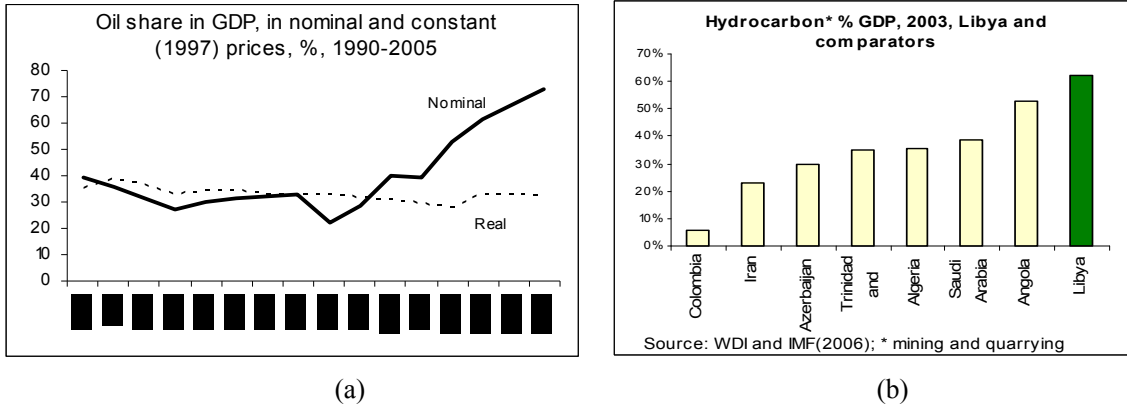
<ul style="list-style-type: none"> ▪ فتح النظام المصرفي أمام مشاركة المصارف الأجنبية ▪ البحث عن مستثمرين استراتيجيين لخصخصة بقية المصارف العمومية ▪ الشروع في القيام بإصلاحات في قطاع المؤسسات (المحاسبية والمراجعة المالية والنصوص القانونية) تنمة لإصلاح القطاع المصرفي ▪ تطوير شبكة المعلومات الائتمانية للمصرف المركزي <p style="text-align: center;">برامج المساعدات الاجتماعية وسوق العمل</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ إقامة نظام تخصيص إعانات نقدية قصيرة الأجل للعائلات المحتاجة ▪ وضع استراتيجية لإلغاء إعانات الدعم غير المباشر 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ تعزيز تسيير المصارف العمومية وتحديد استراتيجية واضحة لهذه المصارف ▪ تعزيز معايير تصنيف القروض ومنح القروض وفقا للمعايير الدولية، ▪ اتخاذ الإجراءات اللازمة لتقوية الرقابة المصرفية، ▪ البحث عن المستثمرين الاستراتيجيين لخصصة على الأقل مصرف واحد من المصارف العمومية ▪ فصل ملكية المصارف عن الدور التنظيمي الذي يلغبه مصرف ليبيا المركزي ▪ إعادة النظر تدريجيا في تطبيق سعر الفائدة الكبير على القروض وفي توزيعه على أقساط أو احتمال إلغائه <p style="text-align: center;">المساعدات الاجتماعية وبرامج سوق العمل</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ إقامة نظام متابعة ومراقبة مستمرة لوضع السكان المعيشي ▪ وضع برامج التسريح من العمل وإعادة تدريب موظفي الحكومة ومستخدمي المؤسسات العمومية 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ تعزيز النظام المصرفي ▪ تحديث النظام المصرفي ▪ ضمان مناخ تنافسي للتمكن من تمويل المؤسسات المتوسطة والصغيرة، ▪ تعزيز السوق المالي بحيث يعتبر شرطا مسبقا لتنمية السوق المالي المحلي <p style="text-align: center;">تأمين تعزيز الضمان الاجتماعي بهدف تلطيف الأثار المترتبة على الفئات الاجتماعية الضعيفة المتضررة من جراء التحول إلى اقتصاد السوق</p>	<p style="text-align: center;">إصلاح القطاع المالي</p> <p style="text-align: center;">الحماية الاجتماعية</p>
--	--	--	--

الفصل الأول: اتجاهات التنمية الاجتماعية والاقتصادية

1. بنية الاقتصاد

ألف. يتحكم القطاع النفطي في الاقتصاد الليبي. إبان الاستقلال (1951)، كان الاقتصاد الليبي يعتمد بصورة رئيسية على الزراعة التي كانت تشغل أكثر من 70 % من اليد العاملة، وتشكّل نحو 30 % من الناتج المحلي الإجمالي، بحسب الظروف المناخية. وكانت ليبيا تعتبر قبل اكتشاف النفط والغاز أحد أفقر البلدان في العالم. غير أنه مع اكتشاف كميات كبيرة من النفط عام 1961، بدأ دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية بقوة، حيث بلغ الناتج المحلي الإجمالي للفرد نحو 6.800 دولار أمريكي عام 2005 مقارنة بعدد السكان الذي يبلغ 5,5 مليون نسمة. وقياساً بالمعدلات الاسمية (nominal terms) ونظراً لارتفاع أسعار النفط، ازدادت حصة القطاع النفطي بمعدل ثابت، حيث بلغت 72.6 % من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2005 (الشكل 1.1.1 أ) كما شكل النفط أيضاً 93 % من العائدات الحكومية و95 % من عائدات الصادرات. ونظراً للعقوبات التي كانت مفروضة على ليبيا ولانعدام الاستثمار في القطاع النفطي (أنظر أدناه)، شهدت حصة النفط في الاقتصاد بالأسعار الثابتة هبوطاً ضعيفاً خلال التسعينات، قبل أن ترتفع إلى 32% في عام 2004. وحينما يُقاس حجم القطاع النفطي بالمعدلات الاسمية، تبدو ليبيا أحد أقل اقتصاديات العالم المنتجة للنفط تنوعاً. ففي عام 2002 بلغت حصة العائدات النفطية في الناتج المحلي الإجمالي الليبي مستوى أعلى بنحو الثلث من العربية السعودية وأكثر من ضعفي عائدات النفط في إيران (الشكل 1.1.1 ب).

Figure I. 1: The share of oil in the Libyan economy



2. - ومع ذلك، لم يعكس نمو الإنتاج النفطي الإمكانيات المتوفرة. ارتفع إنتاج النفط الليبي بسرعة خلال الستينات، حيث بلغ مع حلول عام 1969 أكثر من 3 مليون برميل يومياً (mb/d) ، وأصبح هذا البلد بذلك أحد أقوى أعضاء منظمة "أوبك" (OPEC) في حينه. وفي عام 1962 انضمت إلى منظمة "أوبك" كما أمّمت ممتلكات شركات النفط الأجنبية في منتصف السبعينات. وقد تجاوز إنتاج ليبيا النفطي السقف الإجمالي الذي

حدده "أوبيك" بنسبة كبيرة على الرغم من أن إنتاجها في السنوات الخمس عشرة الأخيرة ارتفع بصورة معتدلة، مقارنةً بمعدل نمو منظمة "أوبيك" بنحو 3 % سنوياً. ولكن بقيت قدرات النفط الليبي محدودة بسبب انعدام الاستثمار والعقوبات الاقتصادية التي كانت مفروضة على ليبيا، بحيث أصبح القطاع النفطي بحاجة ماسة إلى التكنولوجيا والرسامال الأجبيين. كما يشكل الإنتاج الحالي، البالغ 1.65 مليون برميل/يوم أقل من نصف ذروة الإنتاج في أوائل السبعينات¹ إلا أنه يتوفر لدى ليبيا موارد تسمح لها برفع قدراتها الإنتاجية.

Figure I. 2: Libya Crude Oil Production and Export Revenue

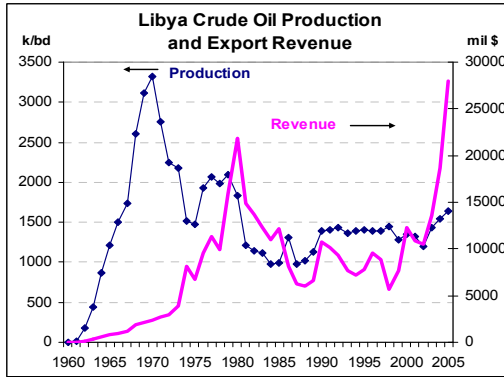
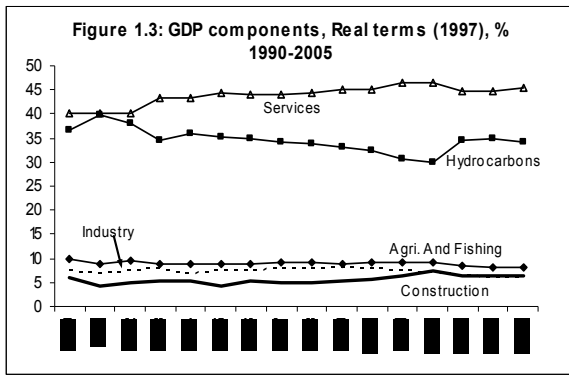


Figure I. 3: GDP components, Real terms



3. يمثل قطاع الخدمات، إلى حد كبير، ثاني أهم قطاعات النشاط الاقتصادي. لقد انخفضت مساهمة الخدمات، المحسوبة بالمعدلات الاسمية، في الناتج المحلي الإجمالي إلى 16 % سنة 2005 ومن 46 % كمعدل وسطي للفترة الممتدة من 1990 إلى 1999، نظراً لارتفاع سعر النفط. في حين، وقياساً بالمعدلات الفعلية، فقد عرف انتاج (outputs) الخدمات ارتفاعاً أسرع من الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغت حصة الخدمات 45 % من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2005، بعدما كانت تمثل 40 % في بدايات التسعينات (الشكل 3.1 الناتج المحلي الإجمالي على القطاع بالأسعار الثابتة (1997)، (%)). ولكن، رغم هذه الزيادة، تظل مساهمة الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي ضئيلة مقارنة بمعدل البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى (53,8 %) وبلدان "مينا" (49,5 %) (بالمعدلات الحقيقية)، وهي نسبة بقيت ثابتة إلى حد كبير على مر الزمن. هذا، ويسهم القطاع الزراعي الليبي في الاقتصاد بنسبة 8 % من الناتج نفسه، أقل من معدل بلدان "مينا" (12,5 %) ولكن أكثر من المعدل الوسطي للبلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى (6%).

¹ يغلب النفط على عائدات صادرات ليبيا الهيدروكربونية، مع نسبة ضئيلة من الغاز الطبيعي المسال (LNG). وقد بلغت عائدات النفط الخام 82 % من عائدات الصادرات في عام 2003، مع 15 % من المنتجات النفطية المكررة. أما الغاز الطبيعي والغاز المكثف والغاز المسال فيشكل كلة 3 % فقط من عائدات الصادرات.

باء. النظام الاقتصادي والسياسي والتنمية الاقتصادية

4. عرف الاقتصاد الليبي تدخلا واسعا للحكومة إثر تحولها إلى دولة اشتراكية في بداية السبعينات فخلال العقد الذي أعقب اكتشاف النفط، تبنت ليبيا اقتصاداً مزدوجاً دون أن يكون هناك انسجام بين القطاعات النفطية والقطاعات غير النفطية. فقد وظّفت شركات النفط عدداً محدوداً من العمالة المحلية ودفعت جزءاً من أرباحها كإتاوات وضرائب للحكومة. ولقد تم إلغاء هذا النموذج التنموي عند تغيير النظام في شهر سبتمبر 1969 الذي تزعمه القائد القذافي وتميّز الاقتصاد، الذي مَوَّل من عائدات النفط الضخمة إلى حدّ كبير في بداية السبعينات، ببرنامجين هما:

- "التلييب" ("Libyanization")، وهي عملية إحلال الشركات الوطنية الليبية محل الشركات الأجنبية.
- برنامج التأميم الذي شرع فيه في منتصف السبعينات بالإضافة الي حظر الاستثمار المباشر الأجنبي. فقد أصبحت كل المصارف التي تملكها أقلية أجنبية تحت الرقابة الحكومية مع نهاية عام 1970 ودمجت في خمسة بنوك؛ كما تم تأميم قطاع التأمين ودمجه في شركتين. وعلاوة على ذلك، عمدت الحكومة إما إلى تأميم شركات النفط أو المشاركة في امتيازاتها وإنتاجها ومنشآت النقل التابعة لها (أنظر مكتبة "الكونغرس"، 1987).

5. جاء التأميم مترامنا مع خطة اقتصادية طموحة للتصنيع والتحديث. اعتماداً على تجربة الجزائر، البلد المجاور، تم تصميم خطة التصنيع بشكل واسع وقد اعتمد التصنيع خلال السبعينات بصورة رئيسية على منتجات الصناعة النفطية وعلى التحويل البسيط². وفي أواخر السبعينات قامت الحكومة بالتخطيط للقطاع الصناعي كما كان للحكومة حق الإشراف والسيطرة الكاملين على تلك الصناعات المُعتبرة حساسة أو كبيرة جداً وتم إبعاد سيطرة القطاع الخاص المحلي عنها. وقد تضمن برنامج التصنيع هدفين رئيسيين وهما: تنويع مصادر الدخل والاستعاضة عن الاستيراد. وقد حققت الخطة بعض النجاح الواضح، أخذاً بعين الاعتبار هذين الهدفين، حيث بدأ معدل استيراد بعض السلع بالإنخفاض في أواخر السبعينات، ولكن التأثير على مستوى معيشة الأسر بدأ مثيراً للتلؤؤل. فمُنذ أوائل الثمانينات تغيرت أولويات الحكومة في اتجاه تشجيع تنمية الصناعة الثقيلة. وبالفعل، فقد بدت الصناعات الثقيلة المستندة إلى استيراد المواد الخام، خلال حقبة ارتفاع أسعار النفط، مُجديةً، لكون ليبيا تمتلك طاقة منخفضة الكلفة، فضلاً عن حيازتها للعملة الأجنبية التي تخولها استيراد المواد الأولية.

6. عدلت السياسات الاقتصادية في اتجاه تحقيق المساواة في المجتمع بإزالة الفوارق الطبقيّة. بدأت أكثر سياسات النظام راديكاليةً في عام 1978، مباشرةً عقب تصورات الزعيم الليبي الاقتصادية في الجزء الثاني من مؤلفه "الكتاب الأخضر". وقد رُسمَ معظم ابتكارات السياسة الاقتصادية التي جاءت عقب عام 1977

² كان تحويل (أو معالجة) المواد الغذائية ذا أولوية، وقد أنشئ العدد الأكبر من المصانع في هذا المجال خلال السبعينات. وشملت المشروعات التصنيعية الكبرى، خلال العقد المذكور، مجمعات مصانع النسيج وتكرير النفط ومصانع بتروكيميائية ومصنعاً للأسمدة وآخر لإنتاج الأسلاك الكهربائية (مكتبة "الكونغرس"، 1987).

بهدف منع تراكم الثروات الخاصة وبغية تعزيز توزيع متساو للمداخيل. وتلازمت التغييرات المُحدثة في النظام الاقتصادي مع إعادة رسم راديكالية للمؤسسات السياسية (الصندوق 1.1)؛ فشملت أبرز التغييرات في النظام الاقتصادي:

- إلغاء مستحقات الإيجار على الملكية، بتحويل السكان المستأجرين إلى مالكين. وقد حُدِّت الملكية العقارية ببيت واحد أو شقة واحدة للعائلة. وهكذا، فقد أُلغِيَ قطاع الصناعة العقارية الخاص، وأُلزِمَ المالكون الجدد بدفع "رهون" شهرية للحكومة التي كانت تعادل عادةً ثلث بدلات الإيجار السابقة. وايضاً أُعفيت العائلات ذات الدخل الضعيف من هذا الالتزام.
- إلغاء علاقة رب العمل-الأجير على أساس مبدأ عدم جواز استخدام المواطن الليبي من قبل مواطن ليبي آخر، حيث أصبح من واجب الليبيين أن يكونوا شركاء لأداء عمل ما. ونتيجة لذلك، مُنعت الملكية الخاصة بالنسبة إلى الأفراد، ولكنها أصبحت ممكنة بالنسبة إلى المجموعات من المواطنين الليبيين. وقد شجَّع العمال على المشاركة في إدارة المؤسسات حيث يعملون من خلال "اللجان العمالية" التي تدير من حيث المبدأ، وعلى الأقل، أهم الشركات.
- في ظل مبدأ التكافؤ الاشتراكي كان يُتَوَقَّع أن تشارك المرأة بصورة كاملة في كل مظاهر الحياة بالطريقة نفسها التي يشارك بها الرجل (أنظر أدناه).

الصندوق رقم 1.1: بنية النظام السياسي الليبي وأسسها الإيديولوجية

في الثاني من مارس 1977 تبنّت ليبيا سياسة جديدة حيال الديمقراطية عبر نص عُرف بأنه إعلان قيام سلطة الشعب. وقد أُبدل الإعلان اسم البلد الرسمي ليصبح اسمه "الجمهورية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية" التي أقامت سلطة الجماهير المباشرة من خلال نظام يقف على رأسه "مؤتمر الشعب العام"، وتحمل مسؤولية الدفاع عن الوطن لكل رجل وامرأة عبر التدريب العسكري العام.

و"مؤتمر الشعب العام" عبارة عن نظام فريد بحسب النظرية العالمية الثالثة التي وضعها القذافي في كتابه الأخضر. فهذه النظرية ترفض استغلال الرأسمالية الطبقي، كما ترفض الصراع الطبقي الذي تدعو إليه الشيوعية؛ بل تتشدد لإلغاء الفروق الطبقيّة وتجسّد مبدأ الشورى الذي يتحكم بالمجتمع والشؤون الوطنية من خلال التشاور المشترك، حيث يجري تبادل الآراء بين جميع المواطنين.

و"مؤتمر الشعب العام"، الذي لا يزال قائماً، يتبع نظاماً هرمياً. والمستوى الأدنى يتمثل بالمؤتمرات الشعبية الأساسية التي ينتمي إليها كل مواطن بلغ سن السادسة عشرة، عملاً بالمبدأ القائل إن "الديموقراطية الحقيقية توجد فقط من خلال مشاركة الجماهير، وليس من خلال نشاط ممثليهم". وفي عام 2000 أُلغيت مركزية كل السلطات التنفيذية والتشريعية بين 26 مجلساً بلدياً تشكل كلها "المؤتمر الشعبي العام". غير أنه حُوِّظَ على الإشراف المركزي في مجالات الاقتصاد والمالية والطاقة والدفاع والأمن والبنى التحتية والشؤون الخارجية والضمان الاجتماعي والتجارة. هذا، وتتمتع كل شعبية محلية بميزانياتها الخاصة.

7. خلال تجربة ليبيا مع النظام الاشتراكي، كان نشاط القطاع الخاص خامداً إذ مع صدور الإجراءات الراديكالية عام 1978 ، أُلغيت حقوق الملكية الخاصة في شهر مارس 1978 . و مع نهاية السنة، تم إلغاء

تجارة القطاع الخاص و البيع بالتجزئة وبالجمله. بينما تمثل النشاط الوحيد الذي لم تعمل الحكومة على إلغائه في المنشآت الصغيرة التي تقدم الخدمات، كما تم إلغاء حسابات المدخرات الخاصة باعتبار أنها كانت تشكل حق المهنيين في الإبقاء على الممارسات الخاصة. كما وجهت سياسة الإئتمان التي كانت معتمدة من قبل المصرف المركزي لتعزيز جهود الحكومة المبذولة في مجال التنمية، حيث كانت القروض مقصورة على المؤسسات العامة بدلا من منحها للقطاع الخاص، ونتيجة للقمع الذي كان ممارسا على أعمال القطاع الخاص، غادر عدد هائل من المسييرين والعمال المؤهلين البلاد. في حين، تم تشجيع الاستثمار والملكية في قطاع الزراعة حتى بالنسبة للأجانب، حيث كان من حق المزارعين المصريين والمغاربة امتلاك مزرعة بما أنهم يعملون في الأرض.

8. بيد أنه، نظرا لتدهور عائدات النفط خلال الثمانينات، لم تستمر تجربة النظام الاشتراكي طويلا، حيث شهدت المرحلة الأخيرة من هذا النظام بذل جهود لتشجيع الصناعات الثقيلة، ولكن عندما انخفضت أسعار النفط العالمية في بداية الثمانينات، عرفت عائدات الحكومة انخفاضا شديدا كما تسببت أيضا في تدهور كبير في النشاط الاقتصادي. وعقب انهيار أسعار النفط خلال الثمانينات، تقلصت امتيازات ليبيا فيما يخص تكاليف الطاقة والتبادلات الخارجية وفي حين، كان من الممكن في بداية السبعينات استيراد المواد الأولية ودعم استيراد الغذاء، فقد بات من الواضح، مع حلول عام 1987 أن أرباح التبادلات الخارجية لم تعد كافية لتمويل التنمية الصناعية والإعانات المقدمة، مما سمح هذا الوضع باحياء نشاط القطاع الخاص منذ عام 1988. وقد خطت ليبيا خطوات اتجاه الانفتاح مع التركيز على المؤسسات الخاصة لممارسة نشاطاتها في مجال تجارة التجزئة والصناعات الصغيرة، إضافة إلى الاستثمار في مجال الزراعة. وفي عام 1992 تم المصادقة على قانون الخصخصة إلا أنه لم يكن لهذه المبادرة تأثير على بنية الاقتصاد.

9. شهدت في أوائل التسعينات ترددا في الإفتتاح على السوق لم يكن كافيا لتعزيز النمو: ثمة عدد من العوامل التي تفسر النجاح المحدود للانفتاح الجزئي على النشاط الاقتصادي الخاص في أوائل التسعينات. أولاً، تم حل المؤسسات الرئيسية التي يمكنها الاضطلاع بدور في السوق باعتبارها آية للتخصيص (allocating) (كأسواق العمل والعقارات، والأسواق النقدية) واستُبدلت بحالة توزيعية (distributive state). ثانياً، ظل تدخل الدولة في الاقتصاد سائداً؛ فقد تواصلت الرقابة على أسعار المواد الغذائية؛ وظلت الحماية الجمركية والحواجز غير الجمركية مرتفعة مما أدى إلى بروز الأسواق الموازية للسلع الاستهلاكية (المجلوبة من الجزائر وتونس)؛ فيما كانت المصارف تدعم المؤسسات العمومية من خلال منحها القروض، في حين ظل وصول القطاع الخاص إلى القروض محدوداً ومقيداً. ثالثاً، كانت حقوق الملكية غير مضمونة، مما أدى إلى زيادة الغموض على الإطار التنظيمي، وكما زادت العقوبات الدولية من هذه المعوقات الأساسية لحركة اقتصاد السوق.

10. تعرضت ليبيا منذ الثمانينات لعقوبات من الولايات المتحدة والأمم المتحدة بحيث تمثلت العقوبات الأمريكية التي فرضت عليها عام 1986 في منع شركاتها من القيام بتبادلات تجارية مع ليبيا أو إجراء أيّ تعاملات مالية معها، فضلاً عن تجميد الممتلكات الليبية فيها. وقد نص قانون العقوبات الإبرانية-الليبية الصادر في عام 1996 على اتخاذ تدابير إضافية لتطيق خارج الحدود ضد الشركات غير الأمريكية المستثمرة في ليبيا بأكثر من 20 مليون دولار أميركي في السنة. وقد جُدد القانون في عام 2001 لمدة خمس

سنوات لاحقة. وبدأ تطبيق العقوبات فعلياً في عام 1992 إثر انفجار طائرة "لوكربي" في ديسمبر 1988، إذ تم منع حركة الطيران الدولي إلى ليبيا وتوقف توريد السلاح والطائرات ومبيعات تجهيزات الصناعة النفطية (بما في ذلك قطع الغيار) وجمدت الممتلكات الليبية باستثناء تلك اللازمة لعمليات التحويل النفطية. وفي إطار التعاون الذي أبدته ليبيا لحل قضية "لوكربي" علقت عقوبات الأمم المتحدة في عام 1999 لترفع نهائياً في عام 2003. أما عقوبات الولايات المتحدة فقد رفعت في عام 2004 نتيجة لتعاون ليبيا مع الجهود الدولية الرامية إلى عدم انتشار أسلحة الدمار الشامل.

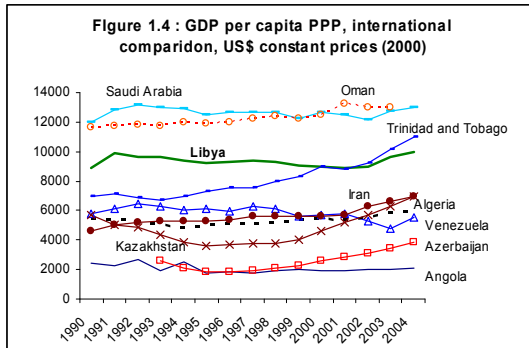
11. لقد أثرت العقوبات أولاً على شركات النفط التي تدير أعمالها في ليبيا، كما أثرت أيضاً على قطاعات الاقتصاد الأخرى. ولقد ضعف الاقتصاد الليبي بشكل ملموس خلال التسعينات نتيجة للنقص الحاد في قطع الغيار وانعدام الوصول إلى المواد الخام والتقنيات الجديدة، الأمر الذي فرض على صناعة ليبيا وبنائها التحتية قيوداً خطيرة. كما تم تسجيل انخفاض في دخل السياح. وعلى الرغم من أن مشاريع التنمية الرئيسية بدت وكأنها غير متأثرة، كمشروع النهر الصناعي العظيم (الصدوق 2.1) والمشاريع ذات الحجم الأصغر، بما في ذلك إنشاء محطات تحلية المياه المالحة، غير أنها سجلت تأخراً في إنجازها، مما اضطر الحكومة أيضاً إلى قطع مساعدات الدعم الزراعية، موقفةً بذلك كل الجهود للدفع بعجلة تنمية القطاع الزراعي. وفي الوقت نفسه، لم تمنع العقوبات ليبيا من المحافظة على علاقاتها التجارية مع بلدان أوروبا الغربية، حيث تم تعزيزها خلال التسعينات، فيما كانت الأسعار في بلد المنشأ أعلى نسبياً مما كانت عليه الأسعار المحلية في الماضي، ومرداً ذلك إلى نقص المنتجات في السوق المحلية وضعف تنوعها.

اقترح تنفيذ مشروع النهر الصناعي العظيم كوسيلة لنقل المياه الجوفية (الأحفورية) الهائلة الموجودة في الجنوب، المضبوخة بالأنيبيب من مئات الآبار الصحراوية، إلى المناطق الساحلية المأهولة بالسكان. وإتاحة الماء قضية كبرى في ليبيا إذا اعتبرنا أن 90% من البلاد مناطق صحراوية وأن مجمل السكان والنشاط الاقتصادي يتركز على امتداد الشريط الساحلي.

وهذا المشروع هو أحد أكبر التصاميم الهندسية في العالم، ويشمل نحو 4400 كلم من الأنابيب الممدودة المصممة لنقل 4,5 مليون متر مكعب يومياً (mcm/d) من المياه. وكانت كلفته تتأهز 25 مليار دولار على امتداد 25 سنة ويتضمن أربع مراحل (1983). بيد أن الموازنة الموضوعية تجاوزت الأرقام المحددة بسبب مختلف أنواع المعوقات، بما في ذلك انهيار مقاول المرحلة الأولى الرئيسي، وصدأ الأنابيب التي استخدمت في المرحلة الثانية، بحيث باتت تتطلب تصليحات واسعة. أما العمل فيشمل رهنأ المرحلة الثالثة المخطط انتهاؤها في عام 2005. أما "هيئة النهر الصناعي العظيم" فهي مؤسسة عامة تُموّل عبر ضريبة خاصة بمشروع النهر فرضت على المستوردات، وعبر الرسوم على القروض والضرائب المُجباة من بعض المنتجات النفطية والتبغ و"صندوق الجهاد" والسفر الدولي ومبيعات الماء. وفي عام 2002، ومع إعفاء بعض المؤسسات من دفع ضريبة النهر بسبب توحيد سعر العملة الأجنبية، عوّضت الحكومة هيئة النهر عن النقص المالي الحاصل. وقد بلغت عائدات "هيئة النهر" الإجمالية نحو 884 مليون دينار ليبي، أي بزيادة 97% مقارنة بما كانت عليه في عام 2001. كما بلغت النفقات 681,1 مليون دينار ليبي، وقد تكوّنت بصورة رئيسية من نفقات الرأسمال على مشروعات المياه. وأما العجزات فكانت تغطى عادة من تسهيل سحوبات على المكشوف (overdraft facility) قدمه مصرف ليبيا المركزي. وقد حصلت "هيئة النهر" على قرض اتحادي (syndicated loan) بلغ نحو 593 مليون دينار ليبي من المصرف المركزي، كان من المفروض أن يبدأ سداد مستحقاته خلال العام الجاري، غير أن ثمة قراراً يدرسه المصرف يقضي بإعادة جدولة دفع المستحقات لمدة 4 سنوات.

ويستخدم الماء بصورة رئيسية للأعمال المنزلية التي تبلغ نسبة استهلاكها نحو 98% من إنتاج المياه الإجمالي، أما الـ 2% الباقية فتستخدم للأغراض الزراعية³. يُحدّد سعر الماء من قبل الحكومة عن طريق إعانات الدعم الحكومية وبإصدار مرسوم يرضى السياسة التسعيرية، ويبلغ 0,048 دينار ليبي للاستخدام الزراعي و0,08 د.ل. للاستخدام المنزلي و0,796 د.ل. للاستخدام الصناعي. بيد أن هذه الأسعار لم تتغير منذ العام 1993.

12. ونتيجة لما خلفه الاقتصاد الموجّه، ما تزال ملكية القطاع العام مهيمنة على الاقتصاد بحيث يحتل القطاع العام على ثلاثة أرباع العمالة، وما تزال نسبة الاستثمار الخاص عند حدود 2% من الناتج المحلي الإجمالي. وفي هذا الإطار، تُبذل حالياً جهوداً كبيرة لدعم الإصلاح الاقتصادي بهدف تشجيع التحول إلى اقتصاد السوق



والاندماج مع بقية العالم. أما التقدّم المحقّق والتحديات الناجمة في سياق الإصلاح فيرد تحليلها في الفصول التالية من هذا التقرير.

جيم. التنمية الاجتماعية

13. سمحت الثروة النفطية الهائلة بضمنان مستوى معيشي كريم للشعب الليبي حيث تأتي

ليبيا على رأس العديد من البلدان المنتجة للنفط من حيث حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي معدّلة، أخذاً

³ زهاء 67% من المياه المنقولة بواسطة النهر الصناعي العظيم كانت مخصصة أصلاً للاستعمال في القطاع الزراعي.

بعين الاعتبار فروق القوة الشرائية (الشكل 4.1 الناتج المحلي الإجمالي/فرد بـ PPP، مقارنة عالمية، 1990-2002). وانعكاساً لتأرجح العائدات النفطية، يتراوح الناتج المحلي الإجمالي للفرد والقوة الشرائية عند 9,269 دولار أميركي كمعدل وسطي خلال الفترة الممتدة من 1990 إلى 2002، ليلبغ 9,966 دولار أميركي عام 2004. إلا أنه قُدِّرَ انخفاضه بمبلغ 8,682 دولار أميركي في عام 2003 بسبب توحيد سعر صرف العملة ويعد هذا المستوى من الناتج المحلي الإجمالي للفرد في القوة الشرائية أقل بـ 25% من العربية السعودية وعمان، وهو نفسه كما في ترينيداد وتوباغو، وأكثر بـ 17% مما هو في روسيا. وكما سيُنَاقَش لاحقاً في الفصلين 4 و5، فعلى الرغم من تجميد الأجور كان المستوى المعيشي يتلقَى الدعم من خلال شبكة الضمان الاجتماعي وتأمين السكن والتعليم والرعاية الصحية المجانية، وعبر الغذاء والطاقة المدعومين.

14. **ولكن، وعلى غرار كل بلدان "مينا"، تقع ليبيا تحت ضغوط ديموغرافية كثيفة** حيث بلغ معدل نمو السكان 3,3% من معدل النمو نفسه خلال الفترة الممتدة من 1962 إلى 2003، أي بنسبة تفوق المعدل الوسطي السائد في بلدان "مينا"؛ ولكنَّ النمو السكاني انخفض بحوالي 2% من المعدل الوسطي للنمو السكاني في بلدان "مينا" في الأونة الأخيرة، ويعود ذلك إلى انخفاض معدل الولادات خلال الثمانينات الذي انحدر من 49 لكل 1000 نسمة خلال الستينات إلى 27 لكل 1000 نسمة عام 2002. كما تعتبر ليبيا إحدى الدول التي تتميز بأعلى المعدلات العمرانية (urbanization rate) سواء على مستوى المنطقة أو على مستوى العالم. ففي عام 2003 بلغت نسبة السكان القاطنين في المناطق الحضرية بـ 86% مقابل نسبة 45% عام 1970⁴.

15. **في الوقت نفسه ارتفعت التوترات في سوق العمل، وعلى الرغم من عدم توفر احصائيات موثوقة، إلا أنَّ معدل البطالة يبدو حاداً، فمع أكثر من 50% من السكان تحت سنِّ العشرين، سترداد توترات سوق العمل مستقبلاً. وفضلاً عن ذلك وعلى رغم انحياز قوانين سوق العمل الصارمة لصالح العمال الليبيين، فإنَّ عدم استجابة النظام التعليمي لمقتضيات السوق (أنظر أدناه) أدَّى إلى تواجد عدد كبير من العمال الأجانب ذوي مستوى تعليمي أفضل، وإنتاجية أعلى. ونتيجة لنقص العمال في قطاع الأعمال اليدوية الصعبة، استقطبت ليبيا أيضاً عدداً كبيراً من المهاجرين الذين لا يمتنعون بخبرة واسعة على الصعيد الاقتصادي، وتمثّل العمالة الأجنبية نحو خمس القوة العاملة، وفي ظل غياب دراسة موثوقة حول اليد العاملة، تبقى الشكوك قائمة بشأن هذه الإحصائيات. وعلى الرغم من تواجد عدد كبير من العمال الأجانب، إلا أنه يبقى ضئيلاً مقارنة بدول الخليج المنتجة للنفط⁵. وتأتي غالبية العمال الأجانب من بلدان المغرب ومن مصر وتركيا والهند والفلبين وتايلندا وفيتنام وبولندا وتشاد والسودان، حيث يتطلعون إلى الحصول على رواتب مرتفعة نسبياً، لكونهم يؤدون أعمالاً تحتاج إلى مهارات، أو يقومون بالأعمال اليدوية الصعبة ذات المردود المالي المرتفع. وقد أظهرت بيانات الإحصاء السكاني لعام 2000 أنَّ حصة المكاسب التي يحققها الأجانب والتي تفوق 300 د.ل. (أي ما يعادل 200 \$) شهرياً، شكَّلت 20%، مقارنة بنسبة 12% المخصصة للمواطنين الليبيين. وفي**

⁴ تسود في تونس ومصر معدلات أدنى (64 و 42% على الترتيب)؛ في حين أنَّ هناك معدَّلات أعلى في كل من الكويت وقطر بين بلدان "مينا" (96 و 42% على الترتيب في عام 2003).

⁵ يُعَدُّ الأجانب في المملكة العربية السعودية 67% من القوة العاملة (2004)، ويشغلون أكثرية المهن في القطاع الخاص غير النفطى. أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فتبلغ حصة العمال الأجانب 88%.

غياب فرص العمالة في القطاع الخاص، يفضل الليبيون الأمان الوظيفي والمنافع الإضافية التي يقدمها القطاع العام، برغم الأجور غير المغرية التي يقدمها. ولم تفضي حملة تشجيع الموظفين المدنيين المؤهلين على اكتساب ثقافة المبادرة الفردية للقيام بالأعمال، أمام العدد الفائض من العمالة المسجل في القطاع العام واستمرار تدني الإنتاجية، إلى النتائج المرجوة.

16. تعتبر مؤشرات التحصيل التعليمي أفضل من متوسط معدل المنطقة، وقد تم الإلتحاق الشامل بالتعليم الأساسي في ليبيا، وبلغت نسبة الأمية عند السكان الذين تفوق أعمارهم 15 سنة بـ 14 %، وتعتبر هذه النسبة أقل من معدل المنطقة الوسطي المقدّر بـ 34 %. ويعد ذلك تحسناً نسبياً مقارنةً بما كان عليه الوضع في أوائل الستينات، حينما بلغت نسبة الأمية 40 % من السكان، ولم تكن نسبة الإلتحاق بالتعليم الأساسي تتعدّى 60 %. أما الإلتحاق بالمدارس الثانوية فقد ارتفع من 21 إلى 105 % خلال الفترة الممتدة من 1970 و2002. كما سار معدل التسجيل الجامعي على نفس الوتيرة حيث ازداد من 3 إلى 58 % في الفترة نفسها. ومع ذلك، وعلى الرغم من ارتفاع مستويات الإلتحاق التعليمي، فإنّ معدّل الأمية المسجل في ليبيا هو أعلى من المعدل المسجّل في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى، البالغ معدله الوسطي 9 % في عام 2002؛ حتى أنّه تم تسجيل معدّلات أكثر انخفاضاً في بعض البلدان مثل شيلي (4 %) وكرواتيا (2 %) والأرجنتين (3 %).

17. ومع ذلك، تبقى جودة التعليم موضع تساؤل. على الرغم من توافر الخيارات والمناهج المتعددة أمام الطلاب الليبيين، ثمة قلق بشأن جودة المضمون والبلوغ الحقيقي للمعرفة والخبرة الحديثيين ويرجع السبب في ذلك (i) إلى انعزال البلد لمدة تفوق أكثر من عقد؛ (ii) ارتفاع نسبة البطالة بالإضافة إلى استبدال العمال المحليين بالعمال الأجانب؛ و(iii) منع تعلّم اللغات الأجنبية، لتحسين الأوضاع، ستكون ليبيا بحاجة إلى تأسيس رأسمال بشري قوي استجابةً لمقتضيات التفتح الاقتصادي ودعمًا للاستثمار الخاص، ولهذا الغرض، ينبغي تعزيز النظام التعليمي وتشجيع المهارات التي يحتاج إليها الاقتصاد في إطار بيئة تلعب فيها الخدمات التنافسية والقطاع الخاص دوراً بارزاً.

18. تحسّن خدمات الرعاية الصحية. شهدت خدمات الرعاية الصحية تحسناً بارزاً، بعد أن أصبح يوجد في سنة 1997 طبيب واحد لكل 770 مواطناً (آخر البيانات المتوفرة)، من معدل طبيب واحد لمعالجة 3,860 مواطناً في عام 1965. وفي العام نفسه، كانت هناك ممرضة واحدة لكل 850 مواطناً مقابل ممرضة واحدة لكل 350 مواطناً لعام 1992، وهذه النسب تقارب معدلات بلدان "منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" (OECD). أما معدل وفيات الأطفال (حديثي الولادة) فقد انخفض من 160 حالة/1000 ولادة في عام 1960 إلى 1000/16 في عام 2002. ومع أنّ ليبيا حققت، مع تونس، أحد أدنى معدّلات وفيات الأطفال في المنطقة، ما يزال أدائها دون أداء البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى، كشيلى (10 وفيات/1000) وكرواتيا (7/1000) وماليزيا (8/1000). أما العمر المتوقّع فقد ازداد من 52 سنة (1970) إلى 72 سنة (2002). وتتعكس النتائج الصحية الفضلى على تحسين منشآت الصحة العامة وتوفير المياه الصالحة للشرب للسكان الريفيين والحضريين، حيث تقلصت الفجوة بينهم بشكل واضح. ولكن، النظام الليبي للرعاية الصحية ظل يعاني بشكل كبير منذ منتصف الثمانينات بسبب العقوبات وعزل ليبيا عن العالم، وقد بات من الصعب

للعاملين الليبيين في الرعاية الصحية الحصول على الأدوية والمواد المستخدمة في الجراحة وقطع غيار لتصلح التجهيزات الطبية. ولم يكن باستطاعة المرضى مغادرة بلدهم للحصول على علاج خاص، وكما أعرب عدد كبير من المواطنين الليبيين الذين ذهبوا إلى تونس، طلباً للخدمات الصحية، عن قلقهم بشأن جودة الرعاية الصحية في بلدهم. ولذلك أصبح من الضروري تحليل الأوضاع لتقييم أداء نظام الرعاية الصحية على نحو أفضل.

19. *تمنح ليبيا للمرأة نفس الحقوق الممنوحة للرجل.* على غرار معظم بلدان "مينا"، وقّعت ليبيا عام 1989 على اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بالقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، مع إبداء بعض التحفظات بشأن الزواج والحياة العائلية. ومن الناحية القانونية، تقف المرأة الليبية على قدم المساواة مع الرجل. وفي ظل مبدأ المساواة الاشتراكي، سمح للمرأة الليبية المشاركة في جميع الميادين كالتعليم والمشاركة في الحياة السياسية والاجتماعية، بما في ذلك التدريب العسكري. هذا، ويمنح الدستور (المادة 4 والمبدأ 11) المرأة الحق في ممارسة العمل بمحض إرادتها في جميع القطاعات. وتتص صراحة التشريعات على معاملة الرجال والنساء بالتساوي في ما يتعلق بحرية الحركة. وللنساء حق تقرير عقد الزواج والحصول على الطلاق من المحكمة.

20. *انخفاض معدل مشاركة المرأة في العمل.* مع حلول عام 2000 انخفضت نسبة مشاركة المرأة الليبية في العمل بعد أن كانت تحتل ليبيا مرتبة عالية بين بلدان "مينا" خلال الستينات فيما يخص مشاركة النساء في العمل، فيمعدل 26% من مشاركة الأنتى، تحتل ليبيا مرتبة تسبق بها عُمان والعراق والصفة الغربية و غزة. وقد يفسر هذا الانخفاض بعدم ترقية نشاط القطاع الخاص، لاسيما ضيق النشاطات التنموية المسموح بها تقليدياً للنساء، كصناعة النسيج والألبسة. وكما يعكس هذا أيضاً الآثار المترتبة عن بعض التشريعات المقيدة، إضافة إلى العراقيل الاجتماعية والثقافية كما هو مشاهد في العديد من بلدان المنطقة.

21. *رغم تسجيل نسبة عالية في التحاق الإناث بالمدارس، مقارنةً بمعدل بلدان "مينا" الوسطى، لا تزال الفوارق بين الجنسين قائمة.* مع حلول عام 2000، سجلت ليبيا أعلى نسبة في التحاق للمرأة بالمؤسسات التعليمية الأساسية والثانوية في منطقة بلدان "مينا". كما سجلت هذه النسب تحسناً كبيراً منذ عام 1980 مما سمح بسد الهوة بين الرجل والمرأة. ونتيجة لذلك، فقد فاق معدل محو الأمية عند النساء (71%) معدل الأمية المسجل في بلدان "مينا" (54,8%)؛ ومع ذلك فهو يبقى أقل من المعدل نفسه بالنسبة إلى الرجال (91,8%).

دال. التطورات الاقتصادية الأخيرة

22. *تشكّل أداء الاقتصاد الكلي على أساس تقلب العائدات النفطية:* كان نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي أكثر اعتدالاً وتقلباً خلال التسعينات، متأثراً بتغيرات أسعار النفط وانخفاض إنتاجه نتيجة للعقوبات الاقتصادية

التي فرضتها الولايات المتحدة والأمم المتحدة منذ عام 1986⁶. وقد بلغ معدل النمو خلال هذه الفترة نحو 2,6% وكما عرف أيضا ارتفاعا بلغ 13,5% عام 1991 غير أنه تم تسجيل انخفاض خلال سنوات 1994 و1998 و1999. وكما سجل تأخر في نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي خلال التسعينات، مسجلاً بذلك 3% كمعدل وسطي نظراً لتعميم سيطرة الدولة وانخفاض عائدات الحكومة. وعقب رفع الأمم المتحدة عقوباتها عام 1999 ونتيجة لارتفاع أسعار النفط، بدأ تعزيز النمو يظهر تدريجياً (الجدول 1.1).

23. اتسم في الآونة الأخيرة الأداء الاقتصادي بتحسّن نظراً لارتفاع أسعار النفط وإنتاجيته بشكل كبير. ظلّ وضع الاقتصاد الكلي قوياً مع نمو فعلي للناتج المحلي الإجمالي مقدراً بنحو 3,5% سنة 2005 بانخفاض طفيف عن معدل 4,6% المسجل سنة 2004. وسجّل الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي معدل نمو بلغ 4,6% عام 2005 و4,1% عام 2004 مقارنة بنسبة 2,2% سنة 2003. ويبقى الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي واسعاً في قطاع البناء والخدمات مثل الكهرباء والغاز والمياه وكذلك التجارة والفنادق والنقل بالإضافة إلى خدمات أخرى، بينما ظل النمو في قطاعي التصنيع والزراعة بطيئاً مما يستلزم تعزيز النمو غير النفطي بشكل كبير⁷ لاستيعاب نحو 3,3% من اليد العاملة في السنوات المقبلة.

24. تم التحكم في معدل التضخم عقب اللجوء إلى ضبط الأسعار وتثبيت الأجور منذ عام 1981، واستمرت عملية امتصاص التضخم منذ عام 2000. أعلنت ليبيا خلال الفترة الممتدة من 2000 إلى 2002 عن معدل تضخم سنوي بلغ 7,2% (في حين ازداد مخزون النقد بمعدل 9,2% سنوياً). وقد أسهم توحيد الدينار الليبي (بين فبراير 1999 ويناير 2002) في عملية امتصاص التضخم (الصندوق 3.1)⁸. كما أدى توحيد سعر العملة إلى انخفاض أسعار السلع المستوردة التي كانت سعت سابقاً بسعر خاص، وقد أنقص بنسبة 132% بين فبراير 1999 ومايو 2003. كما تم تخفيض الرسوم بنسبة 50%، وكذلك إعفاء مؤسسات الدولة من دفع الرسوم في عام 2002 بغية تعويض رفع سعر العملة الرسمي في يناير 2002.

⁶ فرضت العقوبات الأميركية في عام 1986 وبدأت بمنع الشركات الأميركية من إقامة أي علاقات تجارية أو تعاملات مالية مع ليبيا، مع تجميد الأصول الليبية في الولايات المتحدة. أما عقوبات الأمم المتحدة فقد فرضت ابتداءً من عام 1992 وعلقت في عام 1999 لترفع في عام 2003. وقد رفعت عقوبات الولايات المتحدة في عام 2004.

⁷ يجب التعامل مع التقديرات المنشورة بحذر بسبب الضعف الذي يشوب البيانات، ولا سيما في تصنيف الحسابات الوطنية (National Accounts).

⁸ في فبراير 1999 أدخل مصرف ليبيا المركزي نظام سعر العملة المزدوج بإنشاء سعر "خاص" قريب من سعر السوق الموازي المتداول، كي يُستخدم في المعاملات المتعلقة بالمستوردات الشخصية والسفر والمعالجة الطبية في الخارج والحج. ومنذ اتخاذ تلك الإجراءات، كان هدف سياسة تسعير العملة تضييق المدى بين السعريين الرسمي والخاص من خلال خفض (أو إنقاص) قيمتهما. وفي يناير 2002 وحدت السلطات نظام سعر العملة عبر إنقاص السعر الرسمي في خطوة واحدة.

الجدول 1.1
ليبيا: ملخص أداء الاقتصاد الكلي

2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	-1995 98	-1991 94	
									الدخل الوطني والأسعار (نسبة التغير)
3.5	4.6	9.1	3.3	4.5	1.1	0,4-	1,8	3,4	الناتج المحلي الإجمالي الفعلي
4.6	4.1	2.2	4.7	6.8	3	0,9	2,6	3,7	الناتج المحلي الإجمالي الفعلي غير النفطي
	2.5	7.0	1.2	2.5	1,2-	2,3-	0,2-	1,4	الناتج المحلي الإجمالي الفعلي/فرد
2.5	2.2-	1.2-	9,9-	8,8-	9,2-	2,6	4,9	9,8	CPI
									ميزان المدفوعات (مليار \$ ما لم ينص على خلاف ذلك)
10.0	7.3	5.0	0.6	4.1	6.5	1,6	0,8	0,04-	ميزان الحساب الجاري
40.8	24.2	21.5	2.9	13.8	18.8	5,4	2,6	0,2-	كثافة من الناتج المحلي الإجمالي
	22.8	19,7	15,0	14,1	13,1	6,7	6,7	..	الاحتياطيات الرسمية الإجمالية
31.5	23.9	21.9	20.5	19	26.7	14,1	11,4	..	في أشهر استيراد GNFS
		23,4	28,7	19,2	15,3	18,8	البندين الخارجيين (% من الناتج المحلي)
									مالية الحكومة المركزية (% من الناتج)

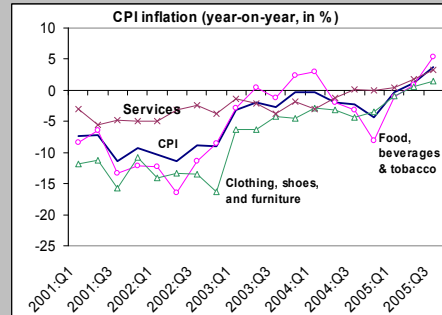
										(المحلي)
73	59.1	54.4	51.4	43.1	45.7	39,8	36,5	30,6		العائدات
41.2	444.0	44.6	41.2	44.3	31.3	32,8	34,	30,7		النفقات
31.8	15.1	9.8	10.2	2.1-	14.4	6,9	2,5	1.0-		الميزان الكلي
36.0-	36.1-	37.6-	30.2-	30.3-	17-	10,5-	20,6-	16-		الميزان غير النفطي الكلي

المصدر : مصرف ليبيا المركزي (2005) وصندوق النقد الدولي 2006

25. تم مؤخراً تدعيم عملية امتصاص التضخم وعلى الرغم من الاستمرار في هذه العملية خلال عام 2004 ، فقد عرفت معدلات انخفاضه تباطؤاً لتبلغ -2,2% . وفي سنة 2005 ، انعكس الإتجاه مع ارتفاع دليل أسعار المستهلك بنحو 2.5% . ولقد تقلصت العوامل المؤقتة التي أسهمت في امتصاص التضخم بين عامي 2001 و2002، بما في ذلك تأثير رفع سعر العملة الخاص على أسعار الاستيراد. في حين، ونظراً للهبوط الحاد في الأسعار، نتيجة لارتفاع المنافسة في مجال مستوردات القطاع الخاص المترتبة عن تحرير التبادلات التجارية، تم الضغط على المؤسسات العمومية لتخفيض أسعارها .

الصندوق 3.1: ليبيا: التطورات في تضخم CPI

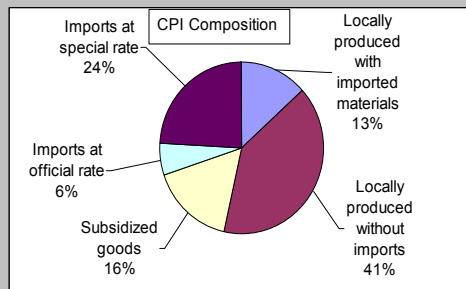
شهدت ليبيا بين عامي 2000 و2004 انكماشاً واسع المدى ترافق مع هبوط أسعار السلع والخدمات (الشكل إلى اليمين): تضخم CPI (سنة بسنة، %). وهذا التطور ظهر نتيجة الكلفة بصورة رئيسية وليس بسبب الطلب، حيث إن الطلب المحلي تعزّر بالعائدات النفطية القوية الناجمة في السنوات الأخيرة.



إن السلع التي استوردت بالسعر الخاص القديم بلغ 24% من سلة CPI، في حين أن السلع المنتجة محلياً من مواد مستوردة تبلغ نسبة إضافية قوامها 13% (الشكل أدناه إلى الشمال: تركيب CPI). وقد أدى رفع سعر العملة الخاص (132%) مقابل

الدولار الأميركي من فبراير 1999 حتى مايو 2003، الناجم من عملية توحيد سعر العملة، إلى أسعار مستوردات متدنية بالدينار. وفي بدايات هذه العملية، كان الدولار أيضاً يرتفع مقابل اليورو، الأمر الذي أدى حتى إلى ارتفاع أكبر لسعر العملة الخاص مقابل اليورو. وقد تقادم التأثير الانكماشى، بالتالي، على مؤشر (دليل) السعر (price index)، إذ أن 80% من استيراد ليبيا يأتي من دول الاتحاد الأوروبي.

وتوضع أسعار نحو 23% من السلة -السلع المدعومة والمستوردات الحكومية- بشكل إداري، والفرق بين التكاليف والأسعار



الموضوعة تمتصه الموازنة بصورة كاملة. أما السلع المنتجة محلياً وكذلك الخدمات -العامة والرعاية الصحية والتعليم- فتعدّ 40% من سلة CPI فتنتجها المؤسسات العامة التي لم تعدل أسعارها، مع بقاء الأجور ثابتة منذ عام 1981.

ولتحقيق التوحيد خُفض سعر العملة الرسمي 50%. بيد أن تخفيض القيمة هذا لم يؤثر على تطورات السعر إلا تأثيراً محدوداً، إذ أن المؤسسات العامة زُوّدت بالعملات الأجنبية بالسعر الذي كان معمولاً به قبل التوحيد. وبالإضافة إلى ذلك فإن الإعفاءات المؤقتة من كل الضرائب والرسوم الجمركية

المنوحة للمؤسسات العامة التي أدخلت في العام 2002 عوّضت تأثير خفض سعر العملة الرسمي. ولعل الأهم هو أنّ زيادة مستوردات القطاع الخاص ضغطت على المؤسسات العامة لتخفيض أسعارها.

26. *تسجيل مخزون احتياطي كبير من العملات الأجنبية.* على عكس البلدان الأخرى المنتجة للنفط التي عانت من أزمت عقب انخفاض أسعار النفط في الثمانينات وأوائل التسعينات، ظلّ حساب ليبيا الجاري الخارجي يسجل فائضا، مما يعكس كذلك الأثار التي خلفتها العقوبات. وهكذا، استطاعت ليبيا جمع احتياطيات كبيرة من العملات الأجنبية حيث بلغت الاحتياطيات الإجمالية نحو 6,7 مليار دولار أميركي (11,4 شهرا من الاستيراد) كمعدل وسطي للفترة 1995-1998 (الجدول 1.1). ونظرا لارتفاع أسعار النفط، تضاعفت احتياطيات ليبيا مع حلول عام 2002 لتصل إلى 15 مليار دولار أميركي (أي ما يعادل 20 شهراً من الاستيراد). وقد قدر فائض الحساب الجاري بنحو 34,8 % من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2005، وفاقت الاحتياطيات الرسمية الإجمالية 39 مليار دولار في العام 2005 بما يعادل 31 شهراً من الاستيراد، مستوى احتياطي كبير مقارنة بالبلدان المنتجة للنفط الأخرى.

27. *تم الحفاظ على التوازن المالي رغم زيادة النفقات العامة نظرا لارتفاع أسعار النفط،* إذ سجلت ميزانية الحكومة توازنا، بالمعدل الواسطي، خلال التسعينات. ومنذ عام 1999 سجلت الميزانية فائضا رغم الاعتماد الكبير على العائدات النفطية والعجز الكبير المسجل في الميزانية غير النفطية الذي بلغ نحو 30 % من الناتج المحلي الإجمالي. ونظرا لارتفاع العائدات النفطية، ازدادت النفقات العامة بـ 32 % من الناتج المحلي الإجمالي سنة 2000 لتصل إلى نسبة 44 % في عام 2004؛ ممّا حمل السياسة المالية وضعا توسعياً وطيداً، ولقد انخفض الإنفاق العام بنسبة 41.2 % من الناتج المحلي الإجمالي عام 2005 متبوعا بانخفاض في النفقات خارج الميزانية. وكنتيجة لارتفاع العائدات النفطية، بلغ الفائض المالي الإجمالي نحو 31.8 % من الناتج المحلي الإجمالي عام 2005 مقارنة بنسبة 9.8 % سنة 2003.

28. *النظرة الاقتصادية العامة لعام 2006 مشجعة.* من خلال مراجعة البيانات والتطورات الأخيرة، يُتوقع أن يزداد الناتج المحلي الإجمالي الفعلي بمعدل 5 % عام 2006، متبوعا بارتفاع النمو في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي ليلعب 4 % نتيجة تعزيز قطاعات البناء والتعدين والخدمات (أغلبيتها عبارة عن أنشطة خاصة) والنقل. ويبقى معدل التضخم متوسطا مع توقع ارتفاع دليل أسعار المستهلك بنسبة 3 % عام 2006. ونظرا لارتفاع أسعار النفط والإنتاج، يُتوقع أن يزداد فائض الحساب الجاري كي يصل إلى 43 % من الناتج المحلي الإجمالي، في حين يُتوقع أن تغطي الاحتياطيات الرسمية الإجمالية 40 شهراً من الاستيراد.

5. نوعية المعلومات الاقتصادية

29. يستدعي ضعف توافر المعطيات الحذر في التقييمات التحليلية. رغم الجهود التي بذلتها الحكومة في الآونة الأخيرة لتحسين عملية جمع الإحصاءات، لا يزال القلق قائماً بشأن انعدام المعطيات والبيانات، لا سيّما فيما يتعلق بالمالية العامة، بسبب غياب تفاصيل البيانات والمعطيات الخاصة بالنفقات الحكومية. فمن الجانب المالي، تتعدم شفافية بيانات الميزانية، وظلت النفقات من خارج الميزانية إلى غاية عام 2004 كبيرة حيث بلغت حوالي 32% من مجموع النفقات العامة، (أنظر الفصل الخامس). علاوة على ذلك، تثير جودة تصنيف الحساب الوطني تساؤلات، نظرا للتأخير المسجل في الحصول على المعطيات واستخدام بيانات قديمة وغير محدّثة، أضف إلى ذلك انعدام التناسق الداخلي في تحضير الإحصاءات، وزيادة على ذلك، ينعدم توافر البيانات التي يمكن الإعتماد عليها، في احصاء البطالة وتتعدم أيضا المعلومات الخاصة بانتشار الفقر، مما يصعب مهمة الدولة في تحقيق رفاهية المجتمع. أما فيما يخص قطاعي التعليم والصحة، فليس هناك نظام موثوق يُعتمد عليه لجمع البيانات المتعلقة بالمخرجات (outcomes) والنفقات ونقلها من المناطق إلى المركز الأمر الذي أدى إلى انعدام البيانات الخاصة بالنفقات الإجمالية لهذه القطاعات. ولايتوفر لدى صندوق الضمان الاجتماعي شبكة معلومات حديثة، الأمر الذي يجعل من الصعب إجراء أي تقييم للاستدامة المالية للمخطط على المدى الطويل.

الفصل الثاني: التحديات الرئيسية للتنمية في ليبيا:

النفط ودوره في خدمة النمو وخلق فرص العمل

ألف. تتمتع ليبيا بإمكانية كبيرة طويلة الأجل لرفع العائدات النفطية

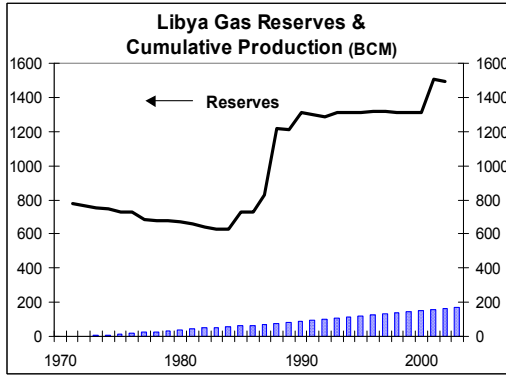
30. تتمتع ليبيا بموارد معتبرة من النفط والغاز كما تمتلك إمكانات ضخمة لزيادة إنتاجهما في المستقبل. وبطلب محلي متوسط نسبياً، تتمتع ليبيا أيضاً بإمكانية لزيادة صادراتها في المستقبل من الوقود على نحو جيد⁹. ويقدر حالياً حجم احتياطيات ليبيا من النفط الخام القابلة للاسترداد بـ 39,1 مليار للبرميل (Bbb1) فيما تبلغ احتياطيات الغاز الطبيعي 51,3 مليار قدم مكعب (bcf) أي 1450 مليار متر مكعب (bcm). أما احتياطيات الغاز القابلة للاسترداد المعروفة فهي أقل من ربع حجم احتياطيات الغاز استناداً لقاعدة النفط المتكافئة (oil equivalent basis). وكما أنها تمثّل تقديرات الاحتياطيات الاقتصادية المخصصة للتنمية فقط، فهي لا تشمل الاحتياطيات غير المطوّرة أو تقديرات الاحتياطيات المحتملة والممكنة¹⁰. وتختلف صيغ إنتاج (production profiles) ليبيا التراكمي المتعلق بالنفط والغاز، بحيث يقدر إنتاج النفط التراكمي في الوقت الحاضر بـ 60% من التقديرات الحالية للاحتياطيات القابلة للاسترداد (الشكل 1.2 أ). أما إنتاج الغاز فهو أقل من إنتاج النفط، إذ يبلغ الإنتاج التراكمي 12% من الاحتياطيات التراكمية (الشكل 1.2 ب).

⁹ لعل المحذور الوحيد في ما يتعلق بالطلب المحلي هو أنّ الثبات على إعانات دعم الاستهلاك المحلي وتحملها تتمتع بكمون الحد من الصادرات (أنظر احتسابات إعانات دعم الطاقة الضمنية في الفصل الخامس).

¹⁰ لم تقدم تقديرات لاحتياطيات الغاز المسال أو المكثّف.

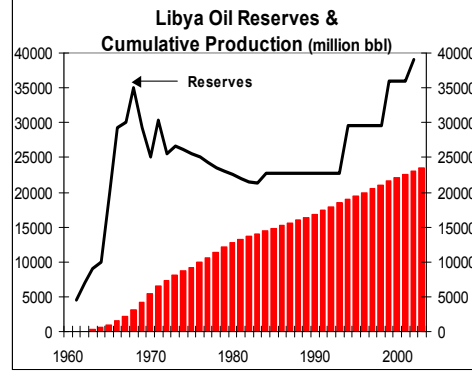
الشكلان 1.2: احتياطيات هيدروكربون والإنتاج التراكمي

احتياطيات الغاز الليبي والإنتاج التراكمي
(مليار متر مكعب)



(ب)

احتياطيات النفط الليبي والإنتاج التراكمي
(مليون برميل)



(أ)

31. إن تقديرات احتياطي النفط غير المكتشف والقابل للاسترداد جد معتبرة (significant). في آخر تقييم للمسح الجيولوجي الأمريكي (U.S. Geological Survey, USGS) لاحتياطيات النفط والغاز في العالم، حُدِّت احتياطيات ليبيا من النفط غير المكتشف بـ 8,3 مليار للبرميل (الجدول 1.2). ويشمل المسح المذكور احتمال تراوح احتياطيات النفط الفعلية كحدِّ أعلى عند 15,3 مليار برميل (عند نسبة احتمال خطأ 5 %). أما بالنسبة إلى احتياطيات الغاز الطبيعي فقد بيَّن المسح تقدير الاحتياطي الوسطي بـ 21.1 tcf، أي 600 مليار متر مكعب مع حدِّ أعلى يبلغ 47,2 tcf. وأما تقديرات الغاز الطبيعي المسال (NGL) الوسطية فتبلغ 0,9 مليار برميل مع حدِّ أعلى 2,1 مليار برميل. وينبغي التشديد على أنَّ تقديرات الاحتياطي تميل إلى الارتفاع مع مضي الزمن من خلال تحصيل معرفة أكبر بالمزيد من الاكتشافات والتطورات. ومنذ عام 1981 ارتفعت تقديرات المسح الجيولوجي الأمريكي لاحتياطيات النفط والغاز العالمية بحوالي 76 و 66 % ، ويرجع ذلك أساساً إلى القيام بتقدير بأقل قيمة لاحتياطي النمو في الحقول التي سبق اكتشافها.

الجدول 1.2: مصادر النفط غير المكتشفة المقدرة في ليبيا				
الوسطى	F5	F50	F95	
8,271	15,348	7,418	2,923	النفط (مليون برميل)
21,109	47,174	15,439	5,710	الغاز (مليار قدم مكعب)
919	2,114	661	236	الغاز الطبيعي المسال (مليون برميل)
F95 تمثل فرصة 95 % من الكمية المجدولة على الأقل (والكسور fractiles الأخرى تعرّف بالطريقة نفسها)				
المصدر:				
U.S. Geological Survey, 2000.				

32. تتوفر لليبيا على إمكانات لرفع إنتاج النفط والغاز بشكل ملموس في السنوات القادمة، مما يمنحها قاعدة احتياطيات كبيرة بحيث يمكن توسيع نمو الاحتياطي بشكل مهم لإنتاج أنواع الوقود النفطي وتصديرها

في المستقبل. ويكمن الشيء الوحيد الذي عانى منه إنتاج النفط وتصديره في السنوات العشرين الماضية في الإفتقار إلى استثمار المصدر والالتزام بحصص "أوبيك". وقد تشكل خطط الاستثمار الحالية المحددة لرفع القدرات عائقاً أساسياً أمام التقيد بحصة "أوبيك". ومن جهة أخرى، يمكن زيادة صادرات الغاز الطبيعي دون عوائق ودون تواجد سياسة تقيّد مُخرجاتها. كما تتمتع ليبيا بالإمكانيات التي تسمح لها في أن تصبح أدنى الموردّين كلفة، كونها تقع على مقربة من أوروبا وحيث يُتوقَّع أن يتوسَّع الطلب على الغاز بصورة ملموسة في العقدين القادمين. بيد أن ليبيا ستواجه منافسة متزايدة مع تحرير الاتحاد الأوروبي أسواقه للغاز والكهرباء، ومن المرجَّح تحرير الأسعار عن أسعار النفط بشكل متزايد. وقد يتسبب الإبقاء في المستقبل على إعانات الدعم الكبيرة لطلب الغاز المحلي في وقوع اختلالات في القطاع ويُحتمل أن تحد من الصادرات.

33. تشير السيناريوهات البديلة إلى زيادة ثابتة في إنتاج ليبيا النفطي حتى عام 2025. تتوقع السلطات الليبية ارتفاع قدرة الإنتاج النفطي إلى ما يفوق 2,1 مليون برميل يومياً بحلول عام 2010 من 1,6 مليون برميل يومياً تنتج حالياً، وقبل أن تنخفض إلى 1,8 مليون برميل يومياً في عام 2014¹¹. ويشكل إنتاج الغاز الطبيعي تقريباً، بحسب بيانات الوزارة، ضعفي الأرقام التي توردها المصادر الأكثر مصداقية، وكوكالة الطاقة الدولية IEA ووزارة الطاقة في الولايات المتحدة US DOE وغيرها من المستشارين المختلفين. والتوقعات (projections) التي أعلنتها أيضاً وزارة الطاقة الأميركية مبنية على ثلاثة سيناريوهات لسوق النفط العالمي (الجدول 2.2). إذ تتوقَّع منظمة "أوبيك" إنتاجاً يتراوح من 40,1 إلى 70,3 مليون برميل يومياً بحلول عام 2025. ومع أن وزارة الطاقة الأميركية تشعر بوضوح أن قدرة إنتاج النفط الليبي قد ترتفع إلى الحد الأقصى، فإن كل السيناريوهات تدل على زيادة ملموسة في الإنتاج.

الجدول 2.2: توقعات "أوبيك" للإنتاج والقدرة ثلاثة سيناريوهات (مليون برميل/يوم)					
2025	2020	2015	2010	2001	
					وضعية المرجع
54,9	46,7	38,9	34,9	29,9	إنتاج "أوبيك"
61,5	52,8	44,5	39,7	32,2	قدرة "أوبيك"
2,9	2,6	2,2	2,0	1,7	بالنسبة لليبيا
					وضعية السعر المرتفع
40,1	33,5	27,9	27,2	29,9	إنتاج "أوبيك"
46,8	39,6	33,3	31,6	32,6	قدرة "أوبيك"
2,4	2,1	1,8	1,7	1,7	بالنسبة لليبيا
					وضعية السعر المتدني
70,3	59,2	48,4	41,5	29,9	إنتاج "أوبيك"

¹¹ بحسب توقعات البنك الدولي الحالية لسعر النفط -سينخفض السعر المقدر بـ 59 دولار للبرميل إلى 47 دولار للبرميل سنة 2010 وستبلغ العائدات النفطية 30 مليار دولار سنوياً، كمعدل وسطي، على امتداد الفترة 2004-2010، قبل أن تنخفض إلى 17,4 مليار دولار أميركي في العام 2014 بسبب نقص الإنتاج وانخفاض أسعار النفط.

75,7	64,6	53,7	46,6	32,6	قدرة "أوبيك"
3,1	2,7	2,4	2,1	1,7	بالنسبة لليبيا
يشمل الإنتاج الغاز الطبيعي والغازين المسال والمكثف					
افتراضات سعر النفط في عام 2025 (2002 \$): المرجع \$27؛ المرتفع \$34؛ المتدني \$17.					
المصدر:					
US DOE, International Energy Outlook, April 2004.					

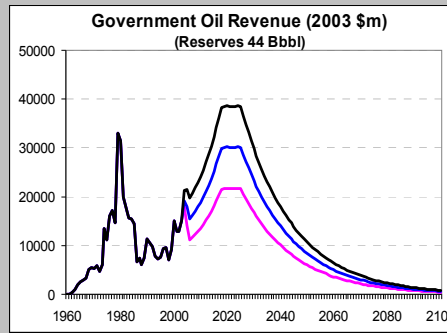
3.4. تُقدّر القيمة الحالية الصافية لعائدات الحكومة النفطية على المدى الطويل بين 7,3 إلى 19,8 أضعاف مستوى الناتج المحلي الإجمالي لعام 2005. يقوم تقدير القيمة الحالية الصافية (NPV) للعائدات الحكومية من إنتاج النفط الخام والغاز الطبيعي على الافتراضات المتنوعة المتعلقة بالاحتياطيات وصيغ الإنتاج وأسعار النفط والغاز. يتم حساب القيمة الحالية الصافية لعائدات الحكومة النفطية على امتداد الأفق الزمني بعيد المدى، أي إلى غاية 2100، على أساس ثلاثة سيناريوهات متعلقة بالعائدات وعلى أساس ثلاثة افتراضات مختلفة متعلقة بأسعار النفط والغاز (خلاصة الصندوق 1.2 والتفاصيل الواردة في الملحق رقم 1)، ويمكن الأخذ بهذه التقديرات لكونها تفترض أنّ الاحتياطيات ستكتشف في ظل مناخ استثماري ملائم وفي ظل ظروف السوق مواتية. وتتراوح تقديرات القيمة الحالية الصافية الإجمالية للعائدات النفطية بالدولار الأميركي، عام 2005، المستندة إلى عامل خصم يعادل 4 %، بين 287 مليار دولار أميركي وبين 777 مليار دولار أميركي (الجدول 3.2) - أي من 7,3 إلى 19,8 ضعف المستوى الناتج المحلي الإجمالي المقدّر لعام 2005.

الصندوق 2.1 - احتساب القيمة الحالية للعائدات النفطية في ليبيا

ثمّة محاولات متنوعة لتقدير "دخل" البلاد "الدائم" من الإنتاج النفطي. وهي تعتمد بشكل غير متقاف على تقديرات العائدات القابلة للاسترداد المتبقية، وعلى صيغة إنتاج استنفاد المصدر "الثابت" خلال فترة طويلة. وافتراضات الحكومة تأخذ سعر المصدر والتكاليف ومعدل الخصم لاحتساب القيمة الحالية لتدفق عائدات الحكومة "الدائمة".

عائدات النفط الحكومية (2003، مليون \$)

(احتياطيات 44 مليار برميل)



وليس ثمّة حاجة للقول إنّ أيّ تقدير يحوطه غموض كمية الاحتياطيات وضبابيتها، في حين تتسمّ النتائج بالحساسية حيال افتراضات الأسعار ومعدلات الخصم وغير ذلك من العوامل؛ أضف إلى أنّ بعض الافتراضات الأساسية - كالتكاليف والأسعار والضرائب - أبقى عليها ثابتة، في حين يُرجح في الواقع أن تتغيّر.

رُسمت تخطيطات صيغ الإنتاج في ليبيا لتشمل عام 2100، بما يعكس أنّ الإنتاج لا يتوقف فجأة، بل إنه يشكّل "امتداداً" طويلاً حتى إثر معاناة فترة طويلة من التدهور، حيث تستمر الاحتياطيات ليُضاف إليها إما من مخزونات جديدة أو موجودة (أنظر الشكل، وهو يعكس سيناريو الاحتياطي المتوسط). ومع ذلك، فإنّ جملة الاحتياطيات أو كتلتها الإجمالية (bulk) في هذه

السيناريوهات ستنتج بحلول عام 1960، والعائدات تُحتسب للفترة حتى عام 2060. إنَّ تقدير الحكومة مفترض عند 60 % من قيمة الإنتاج الإجمالية، وهو قريب من الحصة الوسطى من بيانات محدودة حُصل عليها من السلطات الليبية ويمثل المستويات السائدة في بلدان أخرى (مثلاً، 63,5 % في الجزائر). رست أسعار النفط الفعلية على 18 \$ و 25 \$ و 32 \$ للبرميل. وقد فصلت أسعار الغاز بشكل متزايد عن أسعار النفط، وهي تعكس أسواقاً أكثر تنافسية في السيناريوهات الثلاثة كلها. أما معدل الخصم فقد رسا على 4 %، عاكساً بذلك افتراضاً حول المعدل طويل الأجل للعائد على الممتلكات المتراكمة من العائدات النفطية.¹

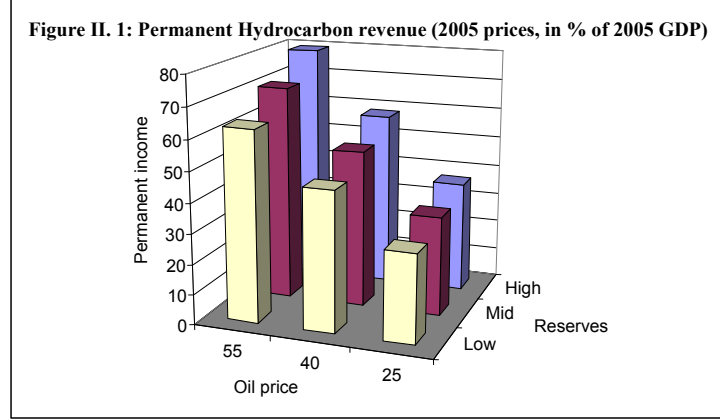
إنَّ احتياطات النفط في الوضعية المتدنية أُقيمت على التقدير الحالي للاحتياطات القابلة للاسترداد لـ 39 مليار برميل. أما السيناريوهات الأعلى (44 و 49 مليار برميل) فقد اختيرا بناءً على التوسُّع المعقول للاحتياطات القابلة للاسترداد، ويعكسان تقديرات احتياطات ليبيا النفطية غير المكتشفة، التي عرضها المسح الجيولوجي الأميركي. وبالنسبة إلى الغاز، فقد أُرسيت احتياطات الوضعية المتدنية على 1450 مليار متر مكعب، وهو المستوى المعروف حالياً للاحتياطات القابلة للاسترداد. وأما احتياطات الوضعية المتوسطة فقد أُرسيت على 1900 مليار متر مكعب، واحتياطات الوضعية المرتفعة على 2500 مليار متر مكعب؛ وهذا يعكس، مجدداً، تقديرات المسح الجيولوجي الأميركي للاحتياطات غير المكتشفة. بيد أنَّ نوعي الغاز المسال والمكثف ليسا مشمولين ولكنهما قد يضيفا بصورة ملموسة إلى الإنتاج النفطي الكلي وإلى العائدات.

¹ يتوازي هذا على نحو واسع مع معدلات الفائدة على سندات خزينة الولايات المتحدة طويلة الأجل بـ 2 % (متلقيةً ثقل 60%) وعائدات السهم الفعلية من 7 % (متلقيةً ثقل 40%). ما يُقصد بهذا هو فقط لأغراض توضيحية، ذلك أنَّ أوزان السندات والأسهم الفضلى في حافظةٍ يجب أن تُحدَّد باستخدام نموذج تسعير أصول رأس المال (Capital Asset Pricing Model).

الجدول 3.2: القيمة الحالية الصافية (NPV) لدخل الحكومة النفطي حتى عام 2060. (2003 مليون \$ د.أ.)			
المرتفعة	المتوسطة	المنخفضة	الأسعار
\$ 55	\$ 40	\$ 25	الاحتياطات
617,7	452,8	287,3	المنخفضة
695,4	509,3	322,9	المتوسطة
777,0	568,7	360,5	المرتفعة
ثابت أسعار النفط \$2005/برميل.			
ثابت أسعار الغاز \$2005/1000 متر مكعب			
معدل الخصم 4 %.			
حصة الحكومة = 60 % من عائد الإنتاج الإجمالي			
المصدر: البنك الدولي			
World Bank			

35. يمكن للثروة النفطية أن تولد تدفقا كبيرا بشكل مستدام في الدخل لليبيا. مع أنَّ الثروة النفطية قابلة للنفاد، يمكن لإدارة مالية مناسبة، كما هو مبين أدناه، أن تحول العائد القابل للنفاد إلى تدفق دخلي دائم يمكن التمتع به إلى أجل غير محدد من قبل أجيال المستقبل، و يمكن احتساب تدفق العائد النفطي الدائم بوصفه دخلاً سنوياً، على امتداد أفق زمني غير محدود، معادلاً لتدفق قيمة العائد النفطي على امتداد فترة استخراجية أقصر (shorter extraction period) (أنظر التفاصيل التقنية والربط مع الاستدامة المالية طويلة الأجل في الملحق 2). ومع معدل خصم قدره 4 % قُدِّر الدخل الدائم في سيناريو وضعية السعر والاحتياطي المتدني بنحو 11.5 مليار د.أ. مقابل 29.3 % من الناتج المحلي الإجمالي المقدر لعام 2005. وفي سيناريو الاحتياطي

المتدني والسعر المتوسط يُقدَّر الدخل النفطي الدائم بـ 18.1 مليار د.أ. (أي 46 % من الناتج المحلي الإجمالي المقدَّر لعام 2005). ويمكن لتدفق الدخل النفطي أن يقفز إلى مستوى 20,4 مليار د.أ. (52 % من الناتج المحلي الإجمالي المقدَّر لعام 2005)، وذلك بموجب سيناريو الاحتياطي والسعر المتوسطين، بل ويمكن أن يرتقي إلى مستويات أعلى إذا كانت افتراضات الاحتياطيات والسعر مواتية بشكل أكبر (الشكل 2.2).

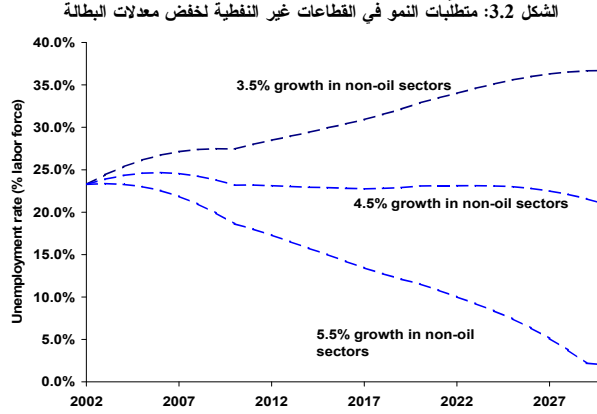


36. **توقعات إنتاج وعائدات النفط يشوبها غموض كبير.** ثمة مخاطر كبيرة تهدد مستويات إنتاج النفط في ليبيا مستقبلاً، استناداً إلى تسعير منظمة "أوبك" وسياستها الإنتاجية (وغير ذلك من عوامل السوق)، وما إذا كانت ليبيا ستظل عضواً قوياً في المنظمة محافظةً على حصتها الحالية من مخرجات المنظمة. هل ينبغي على الطلب العالمي أن يصبح أكثر بطناً وركوداً عند الأسعار المرتفعة المشار إليها أعلاه؟ من الممكن أن يزداد الطلب على نفط "أوبك" قليلاً. وفي هذه الحالة ستكون عائدات ليبيا أقل مما هو مخطط لها، الأمر الذي سيؤدي بالبلاد إلى توافر فائض (surplus capacity) كبير على المدى المتوسط. وقد تصطدم هذه القدرة الفائضة، بالتالي، بالاستثمار الأجنبي في قطاع النفط. أما على المدى البعيد، تثار شكوك بشأن زيادة الطلب على النفط العالمي، لاسيما في البلدان النامية، كما تثار أيضاً شكوك فيما يتعلق بنقل مواد الوقود ويزداد القلق البيئي حول استخدام النفط والاحترار العالمي (global warming). وليس ثمة عوائق أو قيود في ما يتعلق بالمصادر حتى في المستقبل البعيد، والتكنولوجيات الجديدة تواصل تخفيض كلفة الإنتاج وتدفع منحني العرض (supply curve) نحو الخارج. وهكذا، من المرجح أن تبقى أسعار النفط الخام متقلبة إلى الحد الأقصى، مع قوى اقتصادية تمارس الضغوط لخفض الأسعار، في حين أن القيود على إنتاج "أوبك" تدفع الأسعار نحو الأعلى، وغالباً ما يفوق تكاليف الإنتاج.

باء . استخدام عائدات النفط على النحو الأمثل وتعزيز النمو غير النفطي ومواجهة التقلبات وضمان استمرارية السياسات المالية

37. **يضمن التحدي التنموي الرئيسي أمام ليبيا في تعزيز النمو وخلق فرص العمل في القطاع غير النفطي** إنه يستدعي الأمر لخلق فرص العمل زيادة النمو في القطاع غير النفطي بليبيا. ومن المتوقع أن تزيد القوة العاملة التي تقدَّر حالياً بنحو 1,8 مليون عامل، بنسبة 3,3 % سنوياً في غضون المدى المتوسط. كما يُرجَّح أن تتدعَّم بمشاركة النساء مع ملاحظة المستويات الضعيفة حاضراً لمعدل المشاركة النسائية. وفي ظل الافتراضات الأخرى المواتية المتعلقة بمرونة العمالة (employment elasticity) للنمو (بافتراض مرونة

قدرها (0,75)، يُقدَّر أنَّ القطاعات غير النفطية ستكون في حاجة إلى النمو على نحو 4,5 % سنوياً لاستيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل، وذلك للحيلولة دون ارتفاع معدّل البطالة (الشكل 3.2). وستكون هناك حاجة إلى نمو أكبر بكثير يبلغ قرابة 6,5 % حتى يصبح في الإمكان خفض معدّل البطالة التي تقدَّر حالياً بنحو 25 % إلى النصف خلال فترة عشر سنوات.

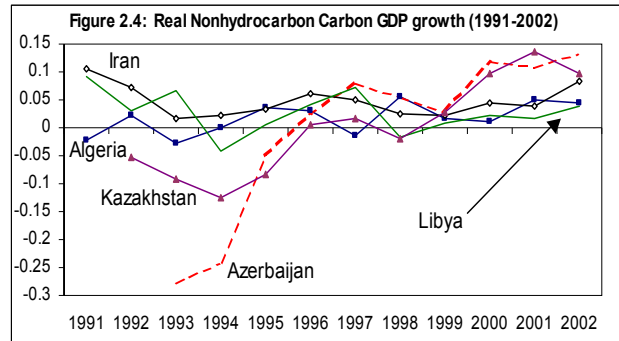


مع الافتراض أن إنتاجية العامل الإجمالي تنمو بنسبة 1% سنوياً، وأنّ معدّل رأس المال/عامل يبقى ثابتاً

المصدر: World Bank calculations

(i) أنماط النمو والتقلبات في القطاع غير النفطي

38. كان نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي ضعيفاً مقارنةً بمعدل النمو المسجل في البلدان المنتجة للنفط والاقتصاديات المتحوّلة. منذ أوائل التسعينات، وبحوالي نسبة 2.8 %، كان نمو ناتج ليبيا المحلي الإجمالي غير النفطي الحقيقي منخفضاً جداً مقارنةً بمعدل النمو المسجل في الاقتصاديات النفطية



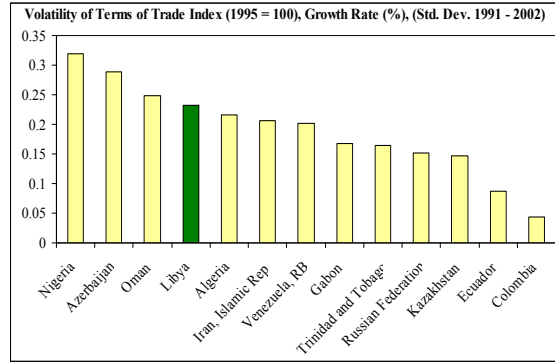
الأخرى كما شهد معدل نمو السكان أيضاً انخفاضاً ومنذ عام 2000 شهد النمو غير النفطي زيادة ويعود ذلك إلى ارتفاع العائدات النفطية، إلا أنه بقي في درجة أدنى مقارنةً ببلدان "ميناء" على الرغم من رفع الأمم المتحدة العقوبات [الشكل 4.2: الجزائر، إيران، نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي الحقيقي/1991-2002].

وقد شهدت الاقتصاديات المنتجة للنفط التي تبنّت الإصلاحات في اتجاه اقتصاد السوق (كازخستان، أذربيجان) نمواً قوياً في الناتج المحلي الإجمالي غير الكربوني بتعويض (offsetting) تكاليف التكيف في مرحلة التحول الأولى.

39. انتقلت تقلبات العائد النفطي إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي. كغيرها من الدول المنتجة للنفط، تعرّضت ليبيا خلال الفترة الممتدة من 1991 إلى 2002 لصدمات مهمة في مجال التبادل التجاري (terms-of-trade) ناجمة عن تقلب سعر النفط، بحيث تعرضت ليبيا وعلى وجه خاص إلى تقلبات حادة في معدلات التبادل مما يعكس ضعف تنوع الاقتصاد خارج القطاع النفطي (الشكل 2.5أ) وقد انعكست هذه الصدمات على نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي (الشكل 2.5ب). وكما تفيد التجربة العالمية فإنّ التقلبات المرتفعة تشكل عامل أداء ضعيف للنمو على المدى البعيد، وقد ينعكس سلباً على المجتمع ككل (الصندوق 2.2).

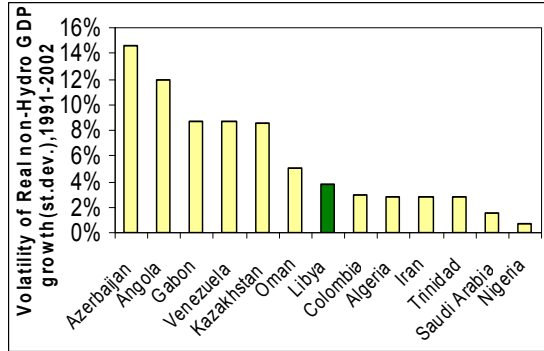
الشكل 2.5 التقلبات الاقتصادية الكلية (الماكروية) المرتفعة في الفترة 1991-2002

تقلب دليل (index) معدل التبادل (100=1995)، معدل النمو (%) (Std. Dev. 1991-2002)



(أ)

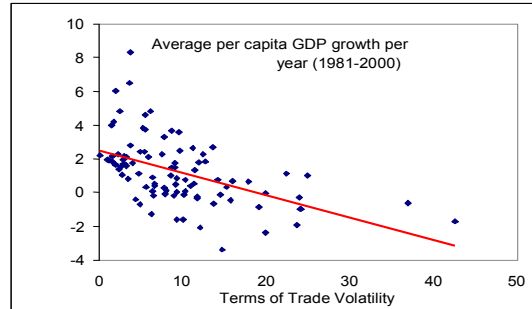
تقلب النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي غير النفطي (الزئج المعياري - st. dev.) 1991-2002



(ب)

الصندوق 2.2 - تأثير التقلبات العكسي على النمو

تفيد الدلائل عبر مجموعة كبيرة من البلدان على امتداد فترة 1981-2000 أن نسب التقلبات العليا (أي الأكثر ارتفاعاً)، كما قيست بالتغيرات الحادثة في معدل التبادل، كانت مرتبطة بنمو أكثر تدنياً على المدى الطويل (الشكل)، مع أنّ المتغيرات (variables) الأخرى يمكن أن تفسر علاقة الترابط السلبى هذه، كضعف أسلوب الحكم والمناخ الاستثماري الرديء. وإنّ التقلب في متغيرات الاقتصاد



الكلي ، كمعدل التبادل والتضخم وسعر العملة الأجنبية الحقيقي والغموض الكثيف وتدني عائدات المخاطر المكيفة (risk-adjusted returns) على الاستثمار المؤدية إلى تدني الاستثمار. كما تزيد التقلبات المرتفعة أيضاً من تعريض البنك لأخطار الائتمان والتسليف وتعوق تنمية القطاع المصرفي الكفوء. والمصارف تتجه أكثر فأكثر إلى عرض ائتمانات (سلفيات) قصيرة الأمد (supply short-term credit) على حساب التمويل طويل الأجل. وهذا يمكن أن يرفع كلفة تمويل الاستثمارات الإنتاجية طويلة الأجل. كما تزيد أخطار التوسيط المالي أيضاً من مستوى الضمانات (collateral) التي تشتترها المصارف، مما يعرقل بلوغ المؤسسات الصغيرة والمتوسطة إلى الحصول على التمويل.

40. كانت التقلبات في القطاع غير النفطي حادة بوجه خاص، لاسيما في قطاعي الصناعة والبناء. منذ أوائل التسعينات بلغ انحراف النمو المعياري (standard deviation of growth) أكثر بثلاثة أضعاف من معدل النمو الوسطي، مما يعني أن التقلبات تتقارن بتقلبات القطاع النفطي (الجدول 4.2). وعلى العكس، فقد كانت تقلبات النمو أصغر بكثير في الزراعة، بل وحتى أصغر في قطاع الخدمات، الذي كان له الإسهام الأكبر في نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي. رغم التقلبات في نمو الصناعة المرتبطة بالخدمات فهي لا تختلف عن الأنماط التي رصدت في مجالات أخرى، إلا أن المستوى المرتفع الذي شهد في ليبيا يمكن أن يزيد في المستقبل من خطر العلاوات (premia risk) الذي يواجهه المستثمرون، معرقلاً بذلك الجهود الرامية إلى تعزيز الاستثمار الخاص في السنوات القريبة المقبلة.

الجدول 4.2 النمو والتقلب بحسب قطاع النشاط الاقتصادي 1991-2003

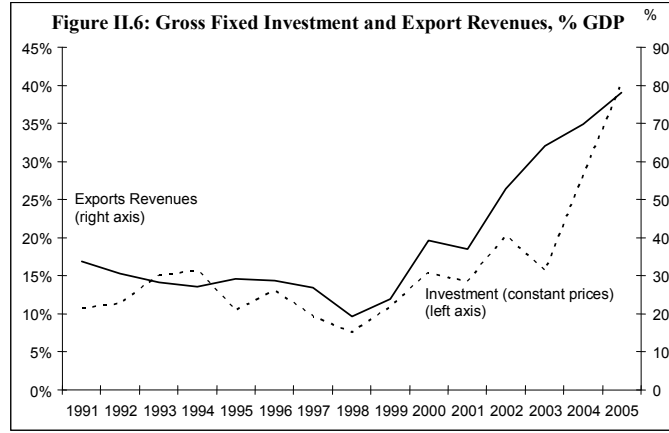
مُعامل التباين	الزيف المعياري	معدل النمو 2003-1991	
1,8	2,8	1,6	الزراعة
3,3	8,0	2,4	النفط والتعدين
3,3	14,8	4,8	البناء
3,5	6,3	1,8	الصناعة (التصنيع وخدمات المنفعة العامة)
0,9	3,3	3,6	الخدمات
1,1	2,9	2,8	الناتج المحلي الإجمالي
1,2	3,4	2,9	الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي

(ii) سياسات الاقتصاد الكلي وإدارة التقلبات

41. يمكن أن تسمح سياسات الحكومة الملائمة والمؤسسات الاجتماعية والاقتصادية بالتخفيف من تأثير التقلبات على النمو. تفيد التجربة العالمية أن السياسات المالية العقلانية تسمح بتجنب الاقتصاد من الصدمات الخارجية بحيث أنها توفر مساحة لامتناس الصدمات دون ممارسة الضغوط المتبادلة على الطلب المحلي، وذلك بغية المحافظة على وضع مالي وخارجي دائم. بيد أن النظم المالية القوية ستكون في وضع أفضل لتخفيف تأثير التقلب على النمو؛ وذلك بالسماح للمزيد من التخصيص الكفوء للموارد عبر القطاعات

الاقتصادية في مواجهة غموض أكبر. إن أسواق العمل المرنة تساعد أيضاً على تلطيف تأثير الصدمات على العمالة، وبالتالي على الطلب المحلي والنمو.

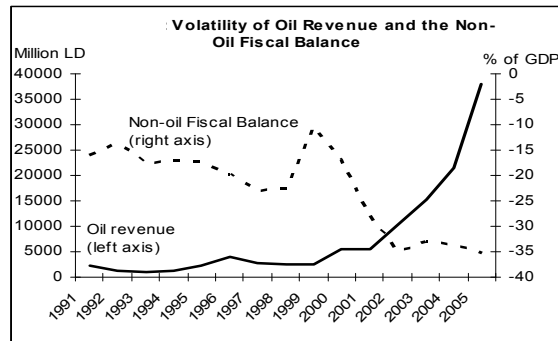
42. في ليبيا، أخفقت سياسة الدولة في عزل الاقتصاد عن تقلبات دروة النفط. شكّلت التغيرات في الاستثمار المحلي، مع تأثير مضاعف على الطلب المحلي، المصدر الرئيسي لتقلب نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي. فتأرجحات الاستثمار المحلي وثيقة الارتباط بالتقلبات في العائدات



النفطية (الشكل 6.2: إجمالي الاستثمار الثابت وعائدات الصادرات؛ بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي). فالاستثمار المحلي الذي يهيمن عليه القطاع العام يجب أن يتوقف بحزم للحفاظ على التوازن المالي في مواجهة العائدات النفطية الضعيفة خلال التسعينات. وعلى العكس من ذلك، فقد تعزز الاستثمار العام منذ عام 2000 نتيجة لزيادة العائدات النفطية.

43. فصلت السياسة المالية عن الدورة النفطية بشكل سيئ فعلى الرغم من تأسيس صندوق الاحتياطي النفطي عام 1995 بهدف الأذخار الضمني وضمان الاستقرار خلال فترات ارتفاع أسعار النفط، فقد عمِد إلى رفع الإنفاق العام فعلياً بتمويله من الصندوق.

Figure II.7: Volatility of Oil Revenue and the Non-Oil Fiscal Balance



عندما كانت العائدات النفطية تنشي بدورية الركود المالي (الشكل 7.2: تقلب العائدات النفطية والميزان المالي غير النفطي).

44. منذ عام 2000 ازداد العجز غير النفطي بشكل هائل. من الناحية العملية، خصص صندوق الاحتياطي النفطي خلال الفترة الممتدة بين 1997 و 2001، لضمان الاستقرار. فعندما شهدت أسعار النفط انخفاضا نسبياً بين عامي 1998 و 1999، تم إجراء سحب صافية من الصندوق (بمعدل وسطي قدره 2% من الناتج المحلي الإجمالي). وبعد الارتفاع الذي أصاب أسعار النفط عام 2000، تضاعف ميزان صندوق الاحتياطي

النفطي تقريباً. بيد أنه مع ارتفاع الإنفاق من خارج الميزانية ابتداءً من عام 2001 ، بلغ التمويل المطلق لمثل هذه النفقات من الصندوق، مع حلول عام 2003، نحو 14 % من الناتج المحلي الإجمالي. وكما بلغ العجز المالي غير النفطي حوالي 35% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة الممتدة من 2002 إلى 2005 . وعلاوة على ذلك، فقد ازداد الإنفاق الجاري -ولا سيّما الأجور والرواتب- بسرعة كبيرة مع مضي الوقت ليتجاوز تخصيصاتها من العائد النفطي المدرج في الميزانية (30 % من العائدات النفطية المدرجة في الموازنة). وعلى العكس، فقد أخفق تطور الإنفاق، الذي يعكس قدرة الاقتصاد الليبي الاستيعابية المحدودة، في توزيع تخصيصاتها من العائد النفطي (70 % من العائدات النفطية المُدرّجة في الميزانية). كما سيُنَاقش في الفصل التالي من هذا التقرير، باتت كفاءة الإنفاق العام إشكالية يصعب حلها.

45. أدت الواردات إلى إضعاف أثر العائدات النفطية (عقم فعالية) على وفرة الأموال تأثير العائدات النفطية على وفرة الأموال (money supply). نجم عن زيادات العجز المالي غير النفطي، بشكل عام، زيادة في وفرة الأموال. في حين، وفي الوقت نفسه، نجم عن النفقات ارتفاع في الواردات، بما عَمَّ جزئياً الزيادة في وفرة الأموال بسبب انخفاض صافي الأصول الأجنبية للنظام المصرفي. ونتيجة لذلك، فإنّ القوة الدافعة وراء التوسع النقدي في ليبيا تشكل جزءاً من الدفعة التي منحها العجز المالي غير النفطي الذي لم يتسرب عبر ميزان المدفوعات (balance of payments). بيد أنّ الوضع الراهن لفائض السيولة (excess liquidity) يمكن أن يشكل خطراً على استقرار الاقتصاد الكلي¹². ولكنّ الارتفاع في السيولة لم ينتج عنه ضغوطاً على مستوى التضخم، ذلك أنّ التضخم يبدو في الوقت الراهن غير مرتبط بالتطوّرات النقدية، ما يعكس أيضاً استمرار التدخّلات العميمة في الاقتصاد. غير أنه ومع العوامل التي أدت إلى الانكماش منذ عام 2000 هي عوامل غير متكررة (non-recurrent factors) من حيث طبيعتها، فمن المُتوقَّع أنّ مُخرجات التضخم ستعتمد، في الفترة المقبلة، إلى حدّ كبير، على التطورات النقدية. فعلى المدى المتوسط، وإلى غاية تطور الأدوات النقدية بشكل فعال، فإنّ الإجراءات الأكثر فعالية لضبط النمو السريع في وفرة الأموال يكمن في تجنب تكوين وضع مالي مفرط.

46. تبدو المخاطر على الأوضاع المالية والخارجية محدودة نسبياً. فبتوقع بقاء ارتفاع أسعار النفط بحوالي 60 دولار للبرميل عند الخط القاعدي، يكون خطر الانخفاض على الميزانية محدوداً نسبياً ولقد بيّن تحليل استجابي، معتمداً على هبوط أسعار النفط إلى 15 دولار، أنّ الفائض المالي الإجمالي (overall fiscal surplus) سيبقى عند حوالي 22 % من الناتج المحلي الإجمالي (الصندوق النقد الدولي 2006). بينما سيبقى الحساب الجاري الخارجي يسجل فائضاً يقدر بحوالي 27% من الناتج المحلي الإجمالي وعليه، ستستمر الاحتياطات من العملة الصعبة في تزايد في ظل هذا السيناريو وفي إطار السياسات الراهنة، يقتضي الأمر

¹² إنّ الاحتياطات المطلوبة الناجمة من تنظيمات مصرف ليبيا المركزي تنسم بالارتفاع وتمثل ما يفوق 8 % من عرض النقود العريض (broad money supply). ولكن، وبسبب فرص الإقراض المحدودة، مع نهاية عام 2003، فإنّ فائض سيولة البنوك التجارية (كما قيست بإيداعات البنوك التجارية مع البنك المركزي ناقص الاحتياطات المطلوبة) كان أيضاً مرتفعاً حيث بلغ 2,8 مليار دينار ليبي ومثّل 20 % من عرض النقود العريض. في مايو 2004 اشترت ليبيا مجدداً ديونها من النظام المصرفي، فوصل فائض السيولة، نتيجة ذلك، إلى 34 % من عرض النقود العريض.

تخفيض سعر النفط بـ 30 دولار من أجل امتصاص الفائض المالي. إن التخفيض المطلوب في سعر النفط للحساب الجاري الخارجي لتغطية العجز، ينبغي أن يكون متساوياً وبحوالي 33 دولار.

(iii) الخيارات الاستراتيجية لاستخدام الموارد المالية النفطية

47. سيسمح الارتفاع المتوقع في العائدات النفطية بتمويل النمو، ولكنها لا تقتضي بالضرورة نمواً مستداماً في القطاع غير النفطي. لقد برهنت تجربة ليبيا الفاشلة في إطار الاقتصاد الموجه، المعتمد على التعويض الاستيرادي عن محدودية استخدام العائدات النفطية في تمويل استثمار المؤسسات العمومية في مجال الصناعات المختارة. وبعبارة عن هذا النموذج التنموي، وبناءً على تجربة البلدان الأخرى المنتجة للنفط والدروس المستخلصة منها، يبدو أن ثمة ثلاثة خيارات استراتيجية لاستخدام الموارد المالية الكبيرة الناجمة من النفط كوسيلة لتعزيز النمو غير النفطي:

- استخدام العائدات النفطية المتراكمة لتوسيع الاستثمار العام في البنى التحتية كوسيلة لتعزيز القطاع غير النفطي بشكل مباشر، إضافة إلى زيادة عائدات الأسر، مما يسمح بمضاعفة النمو.
- توزيع العائدات النفطية على الأسر وسيلة لدعم المداخل ونمو الطلب المحلي، في حين من الممكن ضمان آلية استقرار أفضل ضد تقلبات العائد النفطي.
- ادّخار جزء من العائدات النفطية للمستقبل؛ واستخدام البقية استراتيجياً لتحسين الرأس المال البشري وبناء شبكات الضمان الاجتماعي؛ وبالترتيب، تسريع خطى الإصلاحات الهيكلية اللازمة للتحول في اتجاه اقتصاد السوق والاندماج مع بقية بلدان العالم.

الخيار (أ)

48. قد تساق حجج بالقول إن استخدام فائض العائدات النفطية لتمويل استثمار عام أعلى مستوى يمكن أن يصل ذروة نمو أفضل من الأبخار المتراكمة. تستخدم ليبيا جزءاً كبيراً من العائدات النفطية لتمويل النفقات العامة الجارية والرأسمالية ولسد العجز المالي غير النفطي. ويُدخّر فائض العائدات النفطية في صندوق الاحتياطي النفطي. هل هناك مجال أو فرصة لتحفيز النمو باستخدام هذه المدخّرات المتراكمة بغية توسيع الاستثمار العام في البنى التحتية؟ بالفعل، فإن استثماراً عاماً أعلى يمكن أن يولّد مكاسب إنتاجية لسد فجوات البنى التحتية التي يمكن أن تزيد من كلفة الاستثمار وتخفيض التنافسية. إن سد مثل تلك الفجوات، لا سيما في النقل والإعلام والاتصالات، قد يسمح أيضاً بالإسهام على نحو أفضل في بناء تكامل مع التجارة الدولية. كما يمكن للاستثمار العام، أيضاً، أن يسهم في تحديث الإسكان وتوسيعه، حيث يمكن أن تكون الحاجات الاجتماعية حادة. وقد تقدم كذلك حجج بالقول إن استثماراً عاماً أعلى (لاسيماً في قطاعات السلع غير التجارية non-traded goods sectors كالإسكان) سيسهم أيضاً في زيادة مداخل الأسر وبالتالي يمكن أن يكون له تأثير مضاعف على نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، وإن كان ذلك على حساب المزيد من الواردات، وربما على حساب قابلية تعرض ميزان المدفوعات.

49. ولكنَّ القرارات في ما يتعلق بالاستثمار العام في البنية التحتية (الاجتماعية والاقتصادية) يمكن أن تُفصل عن وجود العائدات النفطية، بصورة أفضل. برغم جاذبية استخدام العائدات النفطية لسد فجوات البنية التحتية وكحافز مباشر للنمو، يجب مناقشة عدة اعتبارات متعلقة بفصل العائدات النفطية والاستثمار العام في البنية التحتية:

- استخدام العائدات النفطية لتوسيع الاستثمار العام، بدلاً من ادّخار جزء من العائدات الفائضة، لن يفصل السياسة المالية عن تقلب العائدات النفطية. فالنمو الإجمالي على الطلب في القطاع غير النفطي قد يكون معرضاً لانخفاض في سعر النفط، كما بيّنت أحداث الماضي عندما تقلصت العائدات النفطية.
- قد تتطلب اعتبارات الكفاءة استثماراً عاماً تدفّعه إنتاجية الرأسمال العام وكلفته. ومع أنّ وجود العائدات النفطية يمكن أن يخفض كلفة تمويل الاستثمار العام مؤقتاً، إلا أنّ القرارات المتعلقة بما إذا كانت العودة إلى الاستثمار أجدي من الكلفة، وأنّها في نهاية المطاف لا تستند إلى الثروة النفطية، وأنه من الأفضل وجوب أخذها في سياق التخطيط للإنفاق في المدى المتوسط. تشكل ميزانية التنمية في ليبيا، جزء كبيراً من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالبلدان الشبيهة، التي من الممكن تحديد استيعاب الزيادات المقبلة وكفاءة الإنفاق المتدنية.
- إنّ استخدام العائدات النفطية الإستثنائية لتمويل الزيادات في الطلب المحلي قد يهدد بممارسة الضغط على التكاليف المحلية (طالما أنّ معظم ارتداء سوق العمل وضعفه قد تم استيعابه). وإنّ التكاليف المحلية الأكثر ارتفاعاً مع زيادة محتملة لسعر العملة الأجنبية، بالنظر إلى الفائض المسجل في الحساب الجاري، قد يعرض الاقتصاد الليبي إلى الظاهرة الهولندية (“Dutch Disease”)، إلا إذا عوّضت مكاسب الكفاءة والإنتاجية القوية الزيادة في التكاليف الأجرية الأحادية (unit labor costs).

الخيار (ب)

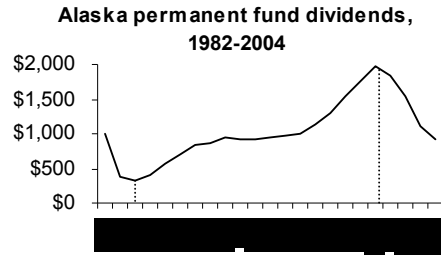
50. قد يحقق توسيط العائدات النفطية عبر الأسر وقطاعات الأعمال زيادة في النمو على المدى البعيد؛ حيث تشكل طريقة توسيط العائدات النفطية عاملاً مؤثراً على الأداء الاقتصادي. فعندما تقوم الدولة بتوسيط هذه العائدات حصرياً، كما هو الحال في ليبيا، فإنّ أنماط النفقات والمبالغ المخصّصة للادّخار والاستثمار يمكن أن تختلف عن الأنماط التي قد تسود إذا نقلت الريوع (rents) إلى القطاع الخاص. و يمكن تحويل العائدات النفطية إلى الأسر والأعمال عبر قنوات مختلفة، كضرائب الدخل المتدنية سواء على الأشخاص أو على الشركات؛ والضرائب المتدنية غير المباشرة والضرائب المتدنية على الرواتب والأجور؛ أو من خلال التحويل المباشر. وعلى الرغم من أنّ لهذه الأدوات تأثيراً مختلفاً عندما تستحق هذه العائدات للأسر والأعمال فسيزداد الاستهلاك الشخصي والاستثمار مباشرة، مما سيحفّز النشاط الاقتصادي على المدى القصير. أما ادّخارات الأسر خارج تحويلات العائد النفطي فستجد طريقها إلى قُمع الاستثمار إذا ما وسّطه النظام المالي بشكل سليم موسعاً بذلك القدرة الإنتاجية والمُخرجات على المدى الطويل. ولقد بيّنت المحاكاة التي أجريت لبعض البلدان أنه عندما توسّط الحكومة هبة مؤقتة ما، فمن المرجّح أن تنقرض تقريباً بالكامل على المدى الطويل. وعلى العكس من ذلك، ففي التوسيط الذي تجرّبه الأسر وقطاع الأعمال يمكن الحفاظ على الزيادة في الناتج

المحلي على المدى البعيد (أنظر على سبيل المثال: World Bank 2003f لحالة الجزائر)¹³. وسياسة توزيع أرباح الأسهم التي نفذها صندوق ألاسكا النفطي الدائم (Alaskan Permanent Oil Fund) تجسّد نموذجاً لتوسيط الأسر على أساس واسع (الصندوق 3.2).

الصندوق 2.3: صندوق ألاسكا النفطي الدائم

أضحى نموذج ألاسكا مثلاً شهيراً على توزيع أرباح الأسهم من العائدات النفطية على المواطنين. وبالفعل، فعلى الرغم من أنّ ألاسكا تتمتع بأكثر حقول النفط في أميركا الشمالية، فقد قرر الألاسكيون توزيع نسبة من دخل صندوق دائم في كل سنة على المواطنين المؤهلين كمستحقات أرباح أسهم. أسس صندوق ألاسكا الدائم (أنظر: <http://www.apfc.org>) في عام 1976 بقصد تحويل الثروة النفطية غير المتجددة إلى مصدر ثروة متجدد للأجيال المقبلة. وأكثر من 30% بصورة أساسية (على الأقل 25% بحسب القانون) من كل إيجارات المأجور (lease rentals) والإتاوات (royalties) وحصيلة المبيعات (royalty sale) (proceeds) ومستحقات العائدات-المتقاسمة التعدينية الفيدرالية (federal mineral revenue-sharing payments) والمكافآت (bonuses) التي تتسلمها الدولة، كل ذلك يودع في الصندوق الدائم الذي يستخدم رأسماله الرئيسي (principal) فقط من أجل تلك الاستثمارات المنتجة للدخل التي حددها القانون، تخصيصاً، بوصفها مؤهلة لاستثمارات الصندوق الدائم. ويتكوّن الصندوق من جزئين هما: (i) الجزء الرئيسي الذي يُستثمر بصورة دائمة ولا يمكن صرفه دون تصويت من الناس؛ (ii) والمدخول الذي يمكن إنفاقه، حيث تتخذ القرارات المتعلقة باستعماله في كل عام من قبل المشرع والحاكم. أما عائد الدولة المتبقي، المحصل من ضرائب النفط والملكيات، فتذهب إلى الصندوق العام (General Fund) لأغراض إنفاقية عامة، فيما تذهب 0,5% لصندوق المدرسة العامة الائتماني (Public School Trust Fund).

في النموذج الألاسكي توزع الحكومة بالتكافؤ ريع المورد (resource rents) على الناس، مؤمنة بذلك حقوقاً إرثية ديموقراطية مشتركة في الأرض والموارد الطبيعية. ومن الناحية العملية يذهب الدخل من النفط مالا وأرباحاً سهمية توزع بين مواطني ألاسكا وليس من العائدات النفطية الجارية، بل من دخل الصندوق كما ذكرنا. ويتلقّى مواطنو ألاسكا المؤهلون (المواطن هو المقيم في ألاسكا لمدة سنة على الأقل، امرأة كانت أم رجلاً أم طفلاً، مسجلاً) ربحاً سهمياً سنوياً منذ عام 1982 [الشكل إلى اليمين: أرباح صندوق ألاسكا الدائم السهمية، 1982-2004].



وبالنسبة إليهم يضيف الربح السهمي أكثر من 10% من دخل عائلاتهم، وبشكل رئيسي في المناطق الريفية. أما الأرباح الأخرى فتصب لتضخيم الجزء الرئيسي في الصندوق. وأي دخل متبقّ يُضاف إلى الجزء الرئيسي باعتباره دخلاً غير موزع، ثم يُحوّل إلى الصندوق العام. بيد أنّ المكاسب، وبالتالي الأرباح السهمية، ليست لتُمنح، حيث ينصّ دستور ألاسكا على أنه لا يمكن إنفاق الجزء الرئيسي من الصندوق؛ إذ أنّ الأرباح السهمية يمكن دفعها فقط من مكاسب الصندوق الموجودة في حافظة الاستثمار (investment portfolio). أما شركة صندوق ألاسكا الدائم (The Alaska Permanent Fund Corporation) فهي مؤسسة مستقلة تدير الصندوق، وتُعتبر رهنًا طريقة أخرى لتحديد استحقاقات الدفعات السنوية التي يمكن أن تزيل الاختلاف أو الفرق بين كل من الجزء الرئيسي والأرباح، وتضمن توزيع الخمسة في المئة من قيمة الصندوق السوقية الإجمالية (total market value) في كل سنة.

قد لا يكون نموذج ألاسكا قابلاً للتطبيق تماماً بالنسبة إلى العديد من البلدان؛ ولكن قد يكون هناك نماذج مشابهة له من حيث التشجيع على منح المساعدات المباشرة للأفراد. وهذا قد يساعد في حث المجتمع المدني على الانخراط في ما يجري فعلاً وحقيقةً بالنسبة إلى

¹³ عندما تستحق الهبة على الحكومة تزداد القدرة الإنتاجية فقط بطريق غير مباشر، إلى حدّ أنّ الاستثمار العام في البنى التحتية يدفع إنتاجية القطاع الخاص، منتجاً تأثيراً محدوداً بعض الشيء على المُخرجات على المدى الطويل. وعلى العكس من ذلك، فإنّ الاستثمار والقدرة الإنتاجية يتسّعان بشكل مباشر وعلى المدى الطويل عندما يوسّط القطاع الخاص الهبة.

51. *قد يسمح أيضا تحويل العائدات النفطية الاستثنائية إلى الأُسْر، بإبعاد الاقتصاد عن تقلبات العائدات النفطية بصورة أفضل.* إنَّ فصل الاقتصاد عن تقلبات العائدات النفطية بشكل فعال يستدعي عائدات ادَّخارية مؤقتة للمستقبل، مع النظر إلى الإنفاق المستقر الذي يجب أن يُموَّل من تدفق العائد النفطي الدائم المقدَّر. وتفيد التجربة أنه غالباً ما تُخفق الإدارات في القيام بذلك، إما بسبب ضعف الهياكل الإدارية وإما لأنها تجد صعوبة في مقاومة الضغوط التي تمارسها الدوائر المختلفة عندما يتراكم كمٌّ كبير من الأصول المالية. وهكذا، تلجأ الإدارات، في أغلب الأحيان، إلى السياسات الدورية (procyclical policies) التي تُفاقم دورة النفط. وليبيا ليست استثناءً من هذه القاعدة كما جرى تبيانه في الفصل السابق. بل على العكس من ذلك، فثمة دليل تجريبي جلي على أنَّ سلوك الأُسْر في الاستهلاك قائم تماماً على إحساسها بالدخل الدائم. والتغيُّرات المؤقتة في العائدات النفطية -إذا كانت الأُسْر هي من يوسِّطها- يمكنها أن تحثَّ على الأَدخار خلافاً للإنفاق المحلي غير المستدام. ومع حرية تحركات رأس المال في السوق، يمكن تنويع الأَدخارات الأُسْرية في حافظة أجنبية (foreign held portfolio)، بما يعقم على نحو فعال تدفقات العائد النفطي الأكثر ارتفاعاً. وثمة خيار آخر هو أنه يمكن تحويل تدفق الدخل إلى الأُسْر من ادخارات العائد النفطي المتركمة، كما هو الحال في نموذج "صندوق أسكا النفطي الدائم" المشروح أعلاه. وهذا قد يخفف من دورية التحويلات طالما أنَّ تدفق الدخل الآتي من الأَدخارات المتركمة لن يكون مرتبطاً بدورية السعر النفطي (أنظر الشكل في الصندوق 3.2).

52. *زيادة التوسيط الأُسْري في استخدام العائدات النفطية، خيار يتطلب تخطيطاً دقيقاً وينبغي أن يتم بالتزامن مع تعزيز ملحوظ للمناخ الاستثماري..* ينبغي أن تنظم التحويلات المباشرة للعائدات النفطية بشكل مناسب حتى لا تتسبب في إلحاق تشويهاً بحوافز العمل وفضلاً عن ذلك إذا كان المناخ الاستثماري ضعيفاً، يمكن للعائدات الأُسْرية وقطاع الأعمال الناجمة من العائدات النفطية أن تعزِّز الاستهلاك الخاص، ولكنه قد يُخفق في أن يتحول تلقائياً إلى استثمار إنتاجي. وقد يكون هذا الخطر وثيق الصلة بلبيبا على وجه الخصوص -الأمر الذي سيجري التصديُّ له بالشرح في الفصل الرابع- حيث مكان الضعف في المناخ الاستثماري، والمعوقات حيال استخدام الموارد بكفاءة، وحيث ما تزال المؤسسات تعمل بشكل ضعيف (بما في ذلك النظام المصرفي) فتعوق تعبئة المدَّخرات والاستثمار الخاص. والانتقال إلى نموذج مختلف من توسيط العائدات النفطية يمكنه، بالتالي، أن يساعد في إطلاق كُمون الاقتصاد الإنتاجي طويل الأجل، بتوفير المبادرات الإصلاحية الضرورية لتقوية المناخ الاستثماري وتعزيز استخدام الموارد بكفاءة في الوقت نفسه. فالسلطات تُشجِّع على أن تأخذ بعين الاعتبار إمكانية تنفيذ هذا الخيار على المدى المتوسط، متلازماً مع التقدم على جبهة الإصلاح البنبيوي.

(ج) الخيار

53. *استخدام العائدات النفطية استراتيجياً لتسهيل التحول إلى اقتصاد سوق تنافسي هو الخيار الجيد لتعزيز النمو غير النفطي وتوليد فرص العمل في ليبيا.* كما سيرد تفصيل شرحه في الفصل التالي، فإنَّ تحقيق نمو سريع ودائم على المدى المتوسط، قد يستدعي اتخاذ مبادرات جيدة التنسيق لتسريع التحول إلى اقتصاد السوق

والإندماج مع بقية بلدان العالم. وعلى عكس الاقتصادات المتحوّلة في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، في أوائل التسعينات، فقد بنت ليبيا وضعاً مالياً مريحاً بفضل أسعار النفط المرتفعة منذ عام 2000، ويمكنها توفير كلفة شبكات الضمان لتخفيف صدمة تكييفات التحول إلى السوق. وسيسهم هذا في السير نحو الإصلاحات المطلوبة، وهو شرط مهم لتحول ناجح إلى اقتصاد سوق. وبالفعل، فإنّ الدلائل المستقاة من الاقتصاديات الأخرى تشير إلى أنه كلما كان مستوى التحرير المرتفع أسرع في التحقيق والبلوغ، كان الاقتصاد أسرع في إحرار نمو أعلى (الصندوق 4.2). كما يعتبر أيضاً تعزيز الرأسمال البشري شرطاً ضرورياً لتحسين التنافسية والإندماج في الاقتصاد العالمي. وهذا الخيار الثالث قد يستدعي بالتالي استخدام جزءٍ من فائض ليبيا من العائدات النفطية من أجل أمرين: تصميم شبكات ضمان كفاءة، وتعزيز جودة الرأسمال البشري. وأما بقية فائض العائدات فيجب أدخاره لأغراض تتعلق بالاستقرار أو بأجيال المستقبل. في الوقت المناسب، قد يكون الجمع بين خيارَي (أ) و(ج) متصوّراً، مع زيادة جزءٍ من فائض العائدات النفطية يُحوّل إلى الأسر بشكلٍ تديريجي.

54. قد يستلزم استخدام العائدات النفطية استراتيجياً تعزيز إدارة المالية العامة على المدى المتوسط. يشكّل تحليل برنامج الإصلاح، المرتبط بالخيار الثالث المشار إليه أعلاه، الاتجاه الرئيسي في هذا التقرير. على أنّ ثمة شرطاً لازماً لتنفيذ هذا الخيار، ألا وهو تعزيز جدي لإدارة المالية العامة. وتأمين إطار عمل سليم لصياغة الميزانية وتنفيذها بالتوافق مع النظام الإنفاقي والممارسات المهمة لإدارة العائدات النفطية، سيساعد على مواجهة التحديات العديدة المتتالية:

- تحديد أولويات استراتيجية في استخدام العائدات النفطية بغية تحسين الرأسمال البشري وبناء شبكات الضمان الاجتماعي من أجل التحول؛
- بناء التحول على قاعدة استقرار الاقتصاد الكلي، وذلك بإبعاد الوضع المالي عن عائدات النفط المالية المنقلبة، وتأمين استدامة مالية في مواجهة أي هبوط محتمل لأسعار النفط وضغوط الإنفاق الاجتماعي والديون أو المستحقات الطارئة غير المتوقّعة من جانب القطاع العام (كقروض المصارف العامة غير المسدّدة. فاستقرار الاقتصاد الكلي هو أحد أهم شروط التحول، كونه يسمح بـ:

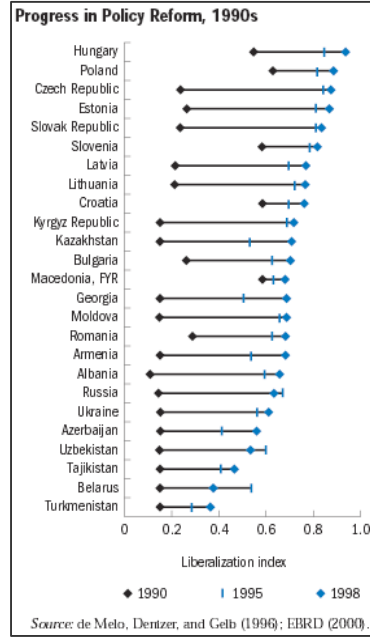
- i. تحسين الرؤية وتخفيف الأخطار عن المستثمرين؛
- ii. اتقاء الضغوط الخارجية التي يملها الحساب الخارجي فيما لو استمر هبوط سعر النفط الذي يمكنه أن يضع البرنامج الإصلاحي الذي تطمح ليبيا إلى تنفيذه وتكامل التجارة تحت خطر التراجع إلى الوراء؛
- iii. تأمين استمرارية نفقات الرعاية الاجتماعية وشبكات الضمان الاجتماعي التي صُمّمت بهدف امتصاص كلفة التحول الاجتماعية واستيعابها.

- التكيف مع ضغوط الكلفة المحلية الناجمة من إنفاق العائدات النفطية بصورة مفرطة كبيرة - الظاهرة الهولندية ("Dutch Disease")؛

- الادخار لأجيال المستقبل بغية تأمين استدامة مالية طويلة الأمد والحفاظ على التكافؤ بين الأجيال.

الصندوق 4.2: سرعة الإصلاح والنمو الاقتصادي

تقع مسألة سرعة الإصلاح في مركز نقاش متناقض. فبعض الاقتصاديين يبحسون إلى إصلاحات متقدمة في كل المجالات بأسرع ما يمكن، وذلك بغية تمكين العناصر المختلفة من تحقيق التعاون في ما بينها؛ وعلى سبيل المثال الخصخصة (privatization) مع تحرير الأسعار والتجارة. وعلى النقيض من هذا الاتجاه يبحاز آخرون منتقدين مثل هذه الاستراتيجية لأنّ التقدم إلى الأمام مع إصلاحات يمكن تنفيذها بسرعة دون انتظار تلك التي تستغرق وقتاً أكثر، كإيجاد مؤسسات تدعم الأسواق، سيخفض بالملوس المنافع المتوقعة من هذه الإصلاحات. ولكن، هناك دليل على أنّ مخرج كل سنة مرتبط بصورة ملموسة بمستوى إصلاح السياسة المحقّق في الفترة المنصرمة وصولاً إليها. ولذا، فكلما كان مستوى التحرير المرتفع الذي بلغ أسرع وأكثر استدامة، أمكن للاقتصاد إحراز نمو أعلى بصورة أسرع أيضاً. يبين الشكل على اليمين تقدم الإصلاحات المحقّق خلال الفترة الممتدة من 1990 إلى 1998 (إنّ علامة score نقلت عن 0,4 نقطة تشير إلى التقدم المحدود المحرّر في الإصلاح). والبلدان التي تبنت إصلاحات أكثر في مدى زمني قصير هي تلك التي حققت وتائر تقدم أفضل ونجحت نسبياً في تحولها، وإن لم يكن التحول كاملاً.



وسرعة الإصلاح هي جزء من جملة العوامل التي تحدد النمو وتعيّنه. فالشروط المبدئية (initial conditions) وسياسات الإصلاح والعوامل الخاصة المميّزة للبلد، فضلاً عن الصدمات، كل ذلك عوامل أخرى تؤثر في النمو. وإذا كانت المقاربة التدرّجية التي انتهجتها الصين تنتج أكثر تجارب التحولات نجاحاً بين كل الاقتصادات المتحوّلة، فلأنّ الصين أيضاً استطاعت أن تعيد إنعاش القطاع الخاص في الوقت الذي تدير فيه قطاع دولة غير كفوء كان يوظف 19% فقط من القوة العاملة. وفي بلدان أخرى، حيث تتميز الموارد بالمحدودية خارج قطاع الدولة لتوليد نمو ملموس، تصبح الإصلاحات الجذرية ملحة وضرورية. وأما البلدان ذات الموارد الطبيعية الوفيرة، كأذربيجان وروسيا، فقد كانت قادرة على دعم نمو سريع في وقت أرجأت فيه الإصلاحات (تحت ضغط مصدري الطاقة)، مما أضرّ في نهاية المطاف باستدامة نموّ طويل الأجل.

55. سيتطلب المحافظة على استدامة مالية طويلة الأجل استراتيجية انخار بمرور الوقت، لأنّ العائدات المالية النفطية قابلة للنفاذ. في مقدور ليبيا، كمعظم الاقتصاديات المنتجة للنفط، أن تتحمل عجزاً مالياً غير نفطي كبيراً، إلى درجة أنّ العائدات من الموارد النفطية يمكنها أن تؤمن تمويلاً كافياً وثابتاً على مر الزمن. ولكن برغم أنّ الاحتياطات النفطية يمكن أن تمتد فترة زمنية طويلة عملياً، واستناداً لقاعدة اعتبارات التكافؤ عبر الأجيال، ينبغي على البلد، في آخر الأمر، أن يهيئ نفسه لاقتصاد بلا نفط. إذ ينبغي على استراتيجية الادخار أن تستهدف الأصول الضخمة المتراكمة مع الإشارة إلى خيارين في ما يتعلق باستخدام هذه المدخرات على المدى الطويل:

- يمكن أن يُستخدم تدفق الدخل من الأصول المتراكمة لتمويل العجز المالي غير النفطي عندما تستنفد الموارد النفطية. وبمعنى ما، ستهدف هذه الاستراتيجية إلى تحويل تدفق العائد النفطي القابل للنفاذ إلى تدفق عائد مالي دائم ومستمر من خلال المدخرات الملائمة على مر الزمن. وسيسمح هذا

بالمحافظة على عجز غير نفطي كبير حتى بعد تخلص البلاد من العائدات النفطية والحفاظ على ضرائب متدنية.

- قد يكمن البديل في تمويل العجز النفطي بالسحب التدريجي من الأصول المتراكمة عندما تستنفد الموارد النفطية، وفي الوقت نفسه، تزداد الضرائب تدريجياً لضمان استدامة مالية على المدى الطويل، عندما تستنفد الادخارات المتراكمة. وهذا الخيار يمكن أخذه بعين الاعتبار إذا كانت معدلات العائدات الحقيقية على المدخرات المتراكمة (مزيغ من السندات والأوراق المالية والأسهم والأصول الحقيقية) أدنى بالملحوس من معدلات عائدات الاستثمارات الإنتاجية التي يمكن أن تُموّل بالسحب من المدخرات. هكذا، وقد يكون مستوى تراكم المدخرات المطلوبة مختلفاً في كل حالة. تُناقش المسائل المتعلقة بإدارة التمويل العام بالتفصيل في الفصل التالي.

جيم. تمكين "الاقتصاد الجديد"، الذي يقوده القطاع الخاص، من اكتساب القوة: شرط مسبق لتعزيز النمو غير النفطي وخلق فرص العمل

56. إن ضعف نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي ينعكس سلباً على عدم كفاية الاستثمار وتدني إنتاجية الرأسمال. عند نحو 16,7% من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي كمعدل وسطي خلال الفترة الممتدة من 1998 إلى 2003، يظل الاستثمار في القطاع غير النفطي متدنياً، مقارنةً، على سبيل المثال، بالبلدان المجاورة في شمال أفريقيا (الجدول 2.5). فالجهد الاستثماري الضعيف يكبح النمو غير النفطي؛ ولكن تخلفاً إضافياً للنمو يتأتى من الإنتاجية الضعيفة، كما ينعكس على المستوى المرتفع جداً للنسبة (أو للمعامل) بين زيادة رأس المال ونسبة (أو معامل) الناتج [نستخدم تعبير "إيكور" للتيسير] (Incremental Capital Output Ratio, ICOR)، أي معكوس إنتاجية الاستثمار الحدية (The Inverse of the Marginal Productivity of Investment)¹⁴. ويبقى "إيكور" عند نسبة 60% أعلى مما هو في الجزائر، و90% أعلى مما هو في تونس، ممّا يدل على عائد متدنٍ للاستثمارات في القطاع غير النفطي. وهذا لا يعكس عدم الكفايات في نموذج النمو الاقتصادي الموجّه من الدولة فحسب، بل يعكس أيضاً تأثير العقوبات والانعزال عن الاقتصاد العالمي أيضاً.

¹⁴ يمكن احتساب معدل نمو الناتج المحلي القائم في القطاع غير النفطي باعتباره نسبة بين "نسبة الاستثمار" (investment ratio) وبين "إيكور"، حيث يتدنى معدل النمو، لنسبة استثمار معطاة، كلما كان "إيكور" أعلى.

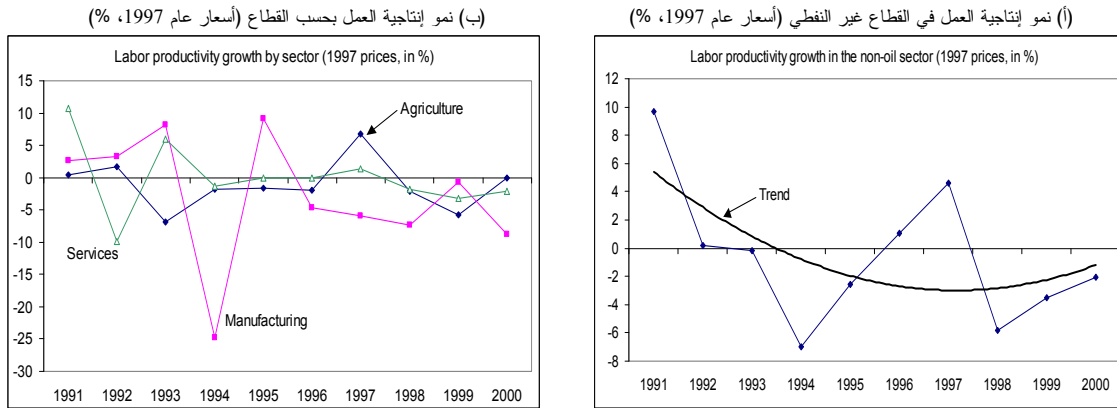
الجدول 5.2: الاستثمار غير النفطي والإنتاجية ونمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي
حدود حقيقية (real terms)

	نمو الناتج المحلي الإجمالي	نسبة الاستثمار على الناتج المحلي الإجمالي	"إيكور" (متق) ¹
	1,8	16,7	9,4
	4,8	23,6	4,9
	4,2	24,8	5,9

¹ "إيكور" هو النسبة (أو المُعامل) بين زيادة رأس المال ونسبة (أو مُعامل) الناتج.

57. ويبدو أن النمو في إنتاجية العمل سلبياً أيضاً في القطاعات غير النفطية. قد تعكس إنتاجية رأس المال المتدنية التي رُصدت في ليبيا، استخدام طرائق إنتاج رأس المال المكثفة، نتيجة لما خلفه الاقتصاد الموجّه كما تشير أيضاً إنتاجية العمل في القطاع غير النفطي إلى أداء ضعيف، مع نمو سلبى خلال سنوات التسعينات ونمو سنوي وسطي يحوم حول -2% (الشكل 2.9 أ). وقد استمر نمو الإنتاجية السلبى في التصنيع منذ أواسط التسعينات، كما انعكس أيضاً على قطاعي الخدمات (وهي الدافع الرئيسي لنمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي) و الزراعة (الشكل 2.9 ب). تطبّق التحذيرات العادية على هذه التقديرات نظراً لنوعية البيانات الضعيفة، ولا سيما المتعلقة بالعمالة.

الشكل 2.9: اتجاهات نمو إنتاجية العمل



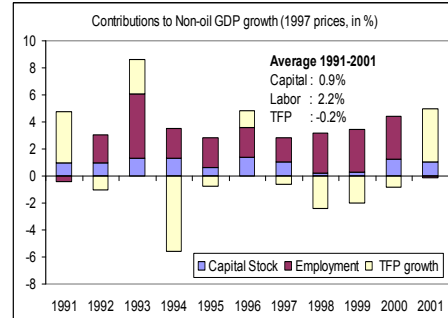
58. وتفيد التقديرات غير النهائية بسلبية نمو إنتاجية العامل الكلي (Total Factor Productivity, TFP) في القطاع غير النفطي. توصف تقديرات إنتاجية العامل الكلي في ليبيا بأنها متدنية بسبب غياب تقديرات يعتمد عليها لاحتياطي رأس المال (capital stock). تشير بعض الحسابات الإجمالية على نسبة رأسمال/مُخرَج (capital/output ratio) من نسبة -2% افتراضية- إلى نمو سلبى في إنتاجية العامل الكلي خلال التسعينات (الصندوق 2.4). ويبدو أن نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي مدفوع بشكل رئيسي بنمو العمالة، بصورة تتوافق مع النمو السلبى لإنتاجية العمل خلال معظم هذه الفترة (الشكل 2.4 أ).

أما مساهمة تراكم رأس المال في نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي فتبدو محدودة (أقل من نصف مساهمة العمل)، مع الإبقاء على نسب استثمارية متدنية نسبياً كانت قد لوحظت في الماضي (الجدول 2.5).

الصندوق 5.2: تقديرات إنتاجية العامل الكلي (TFP) في القطاع غير النفطي الليبي

ليس تقدير إنتاجية العامل الكلي في ليبيا أمراً مستحيلاً، بالنظر إلى غياب تقديرات يُركَنُ إليها لاحتياطي رأس المال. بيد أنه ولغرض إنعام النظر في الاتجاهات الأساسية، تم افتراض قيمة بدئية لاحتياطي رأس المال في عام 1990 قائمة على أساس نسبة رأسمال/مُخرج من 2 الافتراضية في القطاع غير النفطي ككل. وهذا قريب من نسبة مُخرج رأس المال (capital output ratio) التي لوحظت في الجزائر على سبيل المثال، واقتصاد هذا البلد شبيه بالاقتصاد الليبي ويقوم على تراث الاقتصاد الموجّه نفسه. وباستعمال القيمة البدئية هذه لاحتياطي رأس المال (بأسعار عام 1997 الثابتة)، احتُسبت متسلسلات زمنية (time-series) استناداً إلى الاستثمار الثابت الإجمالي في القطاع غير النفطي ومع افتراض معدل الاستهلاك المالي (أو معدل نقص القيمة depreciation rate) يساوي 5 % في السنة.

احتُسبت إنتاجية العامل الكلي في القطاع غير النفطي على أساس هذه المتسلسلات الزمنية لاحتياطي رأس المال، وباستخدام البيانات المتاحة عن العمالة. وقد استُخدمت التقديرات المعيارية (standard estimates) لمرونة مُخرج العمل (output to labor) ومُدخلات رأس المال (capital inputs) 0,3 و 0,7.



على الترتيب. وقد افترضت غلة الحجم الثابتة (الناتجة عن زيادة حجم المشروع - constant returns to scale). وهكذا، فإن تأثير المهارات على نمو الناتج المحلي الإجمالي قد صُنّف جزئياً في نمو إنتاجية العامل الكلي المقدر، مما يعني أنّ هذه التقديرات تميل إلى تقديرات مبالغة لاتجاه نمو إنتاجية العامل الكلي الأساسي.

وتقترح التقديرات مساهمة وسطية سلبية لإنتاجية العامل الكلي في نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي تبلغ -0,2 % لكل الفترة (الشكل: المساهمات في نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي). وينبغي الملاحظة أنّ التقديرات حساسة حيال الافتراضات البديلة حول نسبة رأس المال/المُخرج (capital/output ratio)، ولذا يجب قراءتها وتفسيرها بحذر.

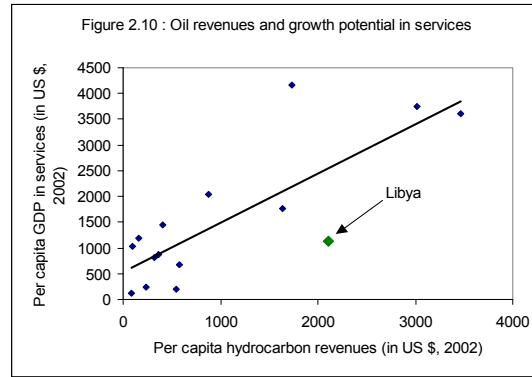
59. تحسين كفاءة النمو والإنتاجية شرط لازم لنمو أسرع ولبلد جهد استثماري أكبر. قد يشترط على المدى المتوسط للمحافظة على معدل النمو البالغ 5,5 % تحقيق زيادة ملموسة في نسبة الاستثمار بنحو 25 % من الناتج المحلي الإجمالي. مما يستدعي أيضاً تحقيق تحسن كبير في الإنتاجية بحيث يُخفّض "إيكور" إلى نحو 4,5، وهو مستوى شبيه بالمستوى الملاحظ في البلدان الأخرى. مما سيستلزم أيضاً تحقيق تحسينات جذرية في الكفاءة، بما يؤدي إلى نمو إيجابي لإنتاجية العامل الكلي. وبالفعل، فإنّ تحقيق نمواً أسرع للناتج المحلي الإجمالي على المدى المتوسط، مرتبطاً بتحسين الفاعلية في نمو الإنتاجية. فمع تدهور مستوى الإنتاجية مصحوباً بالتشوّهات (إدارة الأسعار، حواجز الدخول إلى السوق) وبمنتوج متدني (dysfunctional product)، تظل الربحية متدنية كما تتقلص أيضاً فرص توسيع الاستثمارات الخاصة. وكما جرى تبيانه في الفصل الرابع، فإنّ الإصلاحات التنظيمية والقانونية والمؤسسية ستكون ضرورية لترقية المناخ الاستثماري وتعزيز الكفاءة وزيادة إنتاجية الاستثمارات.

60. بشكل نمو الإنتاجية في ليبيا كغيرها من الاقتصاديات الأخرى المنتجة للنفط شرطاً لازماً للتنوع التنافسي خارج القطاع النفطي. غالباً ما تجعل العائدات النفطية الأمور صعبة للاقتصاديات المنتجة للنفط في تحقيق التنوع التنافسي خارج القطاع النفطي في تجارة السلع بحيث تميل هذه العائدات إلى ممارسة الضغط على التكاليف المحلية وسعر صرف العملة، معرقة بذلك جو التنافس في مجال السلع المتبادلة (تأثير الظاهرة الهولندية (“Dutch Disease”). وقد يكون هذا الأمر بالتحديد حقيقياً في ليبيا ، حيث قد تميل العائدات النفطية المرتفعة للفرد إلى زيادة الأجور الحقيقية على المدى الطويل. ومن المهم أن تكون وبوجه خاص، التنافسية مدعومة بنمو قوي لإنتاجية العمل من خلال تحسين كفاءة المؤسسات (corporate efficiency) واستخدام التقنيات الحديثة وتحسين خدمات الأعمال وترقية بشكل مستمر مهارات اليد العاملة.

61. إن فتح أسواق جيدة الأداء، ستسمح للاستثمار الخاص بتحقيق النمو والتنوع. قد تضغط العائدات

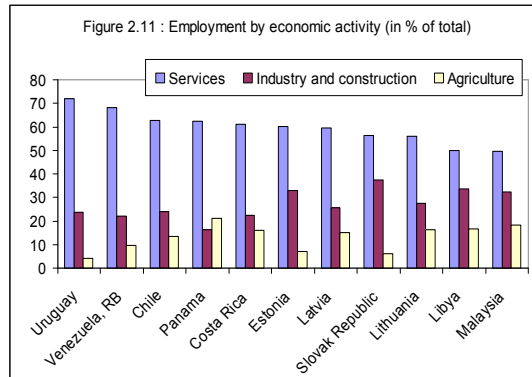
النفطية للفرد على تكاليف العمل، ولكنها ستسمح أيضاً بترقية القطاعات غير التجارية، كالبناء والخدمات.

وتعد هذه الأخيرة مثالا جيدا للقطاع حيث تملك ليبيا فيه امكانيات واسعة مقارنة بالاقتصاديات الأخرى المنتجة للنفط، إجم يمثل ضعف المستوى الراهن الذي يميز ناتج الخدمات المحلي الإجمالي، أي بنحو 40 % من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2002 (الشكل 2.10). وسيدفع تحقيق هذه الإمكانيات في فترة عشر سنوات النمو إلى نحو 3,4 % في السنة كمعدل وسطي، في حين ستعزز التأثيرات المضاعفة للنمو لاحقاً.



62. سيسمح ترقية النمو في قطاع الخدمات بخلق فرص العمل للشعب الليبي بصورة مباشرة، بحيث تتسم إمكانيات خلق فرص العمل المباشرة بالأهمية، لأنّ خدمات ليبيا توفر الوظائف لشريحة أصغر حجماً نسبياً من إجمالي السكان العاملين، مقارنةً بالبلدان المماثلة من حيث مستوى الناتج المحلي الإجمالي للفرد (الشكل 2.11 العمالة بحسب النشاط الاقتصادي، بالنسبة السنوية

من الإجمالي). وبالمقارنة مع هذه البلدان، تبدو العمالة في ليبيا أعلى نسبياً في الصناعة والبناء (بما يعكس أيضاً برامج العمل العام الكبيرة، كمشروع النهر الصناعي العظيم) ويمثل ذلك تقريباً في الزراعة. وعلاوة على ذلك، فإنّ الخدمات الكفوءة - لا سيّما في النقل والتجارة وتكنولوجية المعلومات والاتصالات، ستسهم في تحسين كفاءة النمو وإنتاجيته في القطاع الصناعي



للاقتصاد؛ مما يستلزم الأمر باتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز التنافسية. كما وستعزز تنافسية قطاع السياحة الذي يتمتع بإمكانيات كبيرة قابلة للتوسع. وهكذا، فإن الخدمات ذات الكفاءة شرط لازم ومهم لإحداث زيادة في الاستثمار الخاص وخلق فرص العمل في الاقتصاد ككل.

63. - وسيسمح ذلك بتعويض جزء من تكاليف تكيف التحول إلى اقتصاد السوق. إن توظيف جزء من اليد العاملة في قطاع الخدمات من ضمن مجموع العمالة البالغ 10 %، يدل على تدني النسب مقارنة مما هي عليه في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى ولهذا الغرض، أصبح من الضروري تحقيق التنوع والنمو في الخدمات بشكل استراتيجي في مسار التحول إلى اقتصاد السوق. فبالمقارنة مع الإمكانيات غير المحققة في قطاع الخدمات، تبلغ نسبة التوظيف في التصنيع، حيث ستكون الوظائف في المؤسسات العمومية هي الأكثر تعرضاً وضعفاً خلال مرحلة التحول، نحو 12 % فقط من مجموع اليد العاملة. كما أن خلق فرص العمل في قطاع الخدمات سيخفف من عبء فقدان مناصب العمل في قطاع التصنيع، حتى ولو أدى ذلك إلى فقدان 8 من بين 10 وظائف في هذا القطاع مؤقتاً.

64. ستكون الكفاءة في الخدمات المحدد الرئيسي لمعايير مستوى المعيشة في ليبيا على المدى الطويل مع توفير مناخ استثماري قوي والاندماج الحقيقي في الاقتصاد العالمي. بالنظر للثروة النفطية للفرد وأسعار النفط، على المدى البعيد، ستكون الإنتاجية في الخدمات، المحدد الحاسم لدخل الفرد ومستوى معيشته. و ستطلب الكفاءة في الخدمات ترقية المنافسة وتدعيمها من خلال تحريرها من احتكارات الدولة وتعزيز الاستثمار المباشر الأجنبي الليبرالي وتسطير إطار قانوني وتنظيمي ملائم، كما سيسمح الانضمام إلى "منظمة التجارة العالمية" بوضع إطار سليم لتعزيز برنامج تحرير التجارة وترقية الاستثمار في قطاع الخدمات. ومع توفير إطار قوي، يمكن لليبيا، أيضاً، أن تنمي إمكانيات صادرات الخدمات، مستغلة قربها من أوروبا والعالم العربي وإفريقيا وعلاقتها معها كلها (كما في السياحة والنقل والتمويل مثلاً).

65. ومن الضروري أيضاً تحسين مهارات العاملين على نحو مستمر. إن ترقية الخدمات يستدعي توفير إطار تنظيمي قوي كما تفيد التجربة أن الرأسمال البشري هو أحد الدوافع الأساسية لتحسين الخدمات (Pilat, 2000)؛ ويعود الأمر لأسباب عديدة: (i) يتميز العديد من الخدمات التقليدية بكثافة العمل، والناس هم مصدرها الرئيسي؛ (ii) يعتمد الابتكار في الخدمات بقوة على مهارات عاملي الخدمات وخبراتهم وتجاربهم مع الزبائن، حيث يشكل ذلك عاملاً أساسياً بالنسبة للمنتجات أو العمليات الخدمية الجديدة؛ (iii) يرتبط الأداء الخدمي ارتباطاً وثيقاً بالتأثر (interaction) بين مستهلك الخدمة ومقدمها، إضافة إلى اشتراط جودة الخدمات المقدمة تبعاً لمهارات العاملين؛ (iv) استخدام تكنولوجيا المعلومات (ICT Technology) المكثف في العديد من الخدمات يتطلب عاملين يتمتعون بمهارات كافية، بحيث يجب أن يكونوا متأقلمين مع هذه التقنيات. فالاستثمار في الرأسمال البشري هو، إذن، عنصر مهم من عناصر تطوير قطاع الخدمات، مما يستلزم تدريباً مستمراً وترقية المهارات. ولعل العمل على تطوير سياسة تعليم واسع بالتشديد على تعددية المواد التعليمية والتعليم المستمر مدى الحياة ستكون حاسمة في ما يتعلق بتنمية المهارات.

66. **تعزيز التحول إلى اقتصاد السوق هو مفتاح تحسين الكفاءة ونمو الإنتاج.** سيشجع التحول إلى اقتصاد السوق الاستثمار الخاص (المحلي والأجنبي) وإنشاء شركات جديدة راغبة وقادرة على التنافس في أسواق مفتوحة. كما سيدعم، أيضاً، تحسيناً أكثر إلحاحاً للكفاءة ونمو الإنتاجية، وذلك بإزالة المعوقات الموجودة التي تحول دون استخدام كفاء عوامل الإنتاج وعناصره. لقد سطرت الحكومة برنامجاً مهماً لإصلاحات الجيل الأول لتعزيز بيئة أكثر تنافسية للأعمال، وذلك بخفض حماية التجارة وتوحيد معدل صرف العملة. وهي تنوي أيضاً تسريع خطى خصخصة المؤسسات العمومية وفي هذا الصدد، يستعرض الفصل الرابع جملة من المبادرات الرئيسية التي اتخذتها الحكومة.

67. **إنشاء إطار عمل يضمن حقوق الملكية ويعتبر القانون شرطاً لازماً للتحول إلى اقتصاد السوق.** يحدد القانون في اقتصاديات السوق، قواعد اللعبة ويعطي للأفراد الحقوق ويزودهم بالأدوات لضمان تنفيذها وفي ظل سريان مفعول القانون، تطبق القوانين والتشريعات بعدالة وشفافية؛ بحيث تسهر الدولة على تنفيذها. كما تشكل الأطر القانونية عاملاً مهماً بوجه خاص لخلق الحوافز التي تسمح بتنمية القطاع الخاص، لأن التحول يتضمن التغييرات اللازمة لإنشاء شركات جديدة وحل الشركات غير القادرة على التأقلم وكذلك ترقية التنافس ولتحقيق الغاية المتوخاة من ذلك، فإن للقوانين الاقتصادية أربع وظائف على الأقل: تحديد حقوق الملكية وحمايتها؛ وضع القواعد لتبادل بموجبها هذه الحقوق؛ وضع قواعد خاصة بممارسة الأنشطة الإنتاجية والخروج منها؛ تعزيز التنافس قصد تطوير السوق. في البداية، كان على الاقتصاديات المتحولة سن القوانين والتشريعات في المجالات الأساسية، كالملكية والعقود وتنظيم الشركات والإفلاس والمنافسة. وعلاوة على ذلك، ففي بيئة تنتقل فيها الأصول من الدولة إلى يد الخواص، ارتباطاً بالسعر وتحرير التجارة، يصبح تنفيذ القانون وضمانه عنصراً حاسماً للحيلولة دون تجريد الأصول (asset stripping) وسرقتها وفرض الانضباط وتعزيز المبادرات الخاصة.

68. **ويجب توافق هذه التدابير مع الإصلاحات المستمرة على جبهتين:**

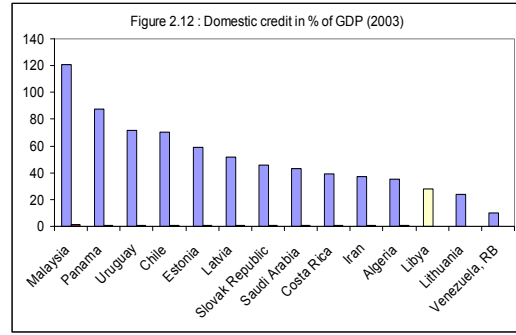
▪ **خلق مناخ استثماري قوي،** بتعزيز إطار تنظيمي ذي جودة عالية للاستثمار (خطر تنظيمي وصلاحيات تقديرية محدودان)، و تطوير أسواق المنتجات مما سيعمل على ترقية الاستثمار المحلي وجذب الاستثمار الأجنبي، الذي تحتاج إليه ليبيا، لا بوصفه مصدراً تمويلياً بل باعتباره مصدراً تقنياً لترقية "المعرفة الفنية" في مجال الأعمال (know-how business).

▪ **متابعة القيام بإصلاح المؤسسات العامة وخصومتها.** بنسبة 75 % من العمالة الإجمالية في القطاع العام الأوسع، يصبح إصلاح المؤسسات العمومية المدخل الرئيسي لتعزيز الكفاءة ونمو الإنتاجية. إن خصخصة هذه المؤسسات يشكل عنصراً مهماً لبدل أي جهد لتحسين الكفاءة والأداء المؤسساتيين، ولكنه يجب أن يتوافق مع خلق أسواق مفتوحة وتنافسية لجميع المستثمرين المحتملين. وفي الوقت نفسه، من المهم أن تفرض قيود الميزانية على المؤسسات العمومية المحجوز عليها (distressed public enterprises) حتى تتمكن من الإسنادة من الحوافز التي تسمح لها بإعادة هيكلتها وللتنافس في أسواق مفتوحة.

تُستعرض خطوط برامج الإصلاح الرئيسية على هاتين الجبهتين في الفصل الرابع.

69. إن تعزيز النظام المالي، الذي يضمن خدمات الدفع، وتعزيز المدخرات وتعبئتها وتخصيص التمويل الكفء للاستثمار هو المدخل الأساسي لاقتصاد سوق متطور. تؤمن النظم المالية جيدة الأداء للشركات القدرة على انتهاز الفرص الاستثمارية الناشئة وتخفيض اعتماد الشركات الصغيرة على النقد المولد داخلياً. كما تفرض الانضباط على الشركات، محركاً بذلك الكفاءة، سواء مباشرة أو عن طريق تسهيل الاستثمارات الجديدة ودخول السوق. وبحسب الدليل التجريبي، فإنّ مضاعفة التسليف الخاص كحصّة من الناتج المحلي الإجمالي يتزامن مع الزيادة في النمو بعيد المدى لنحو نقطتين مؤبّتين (World Bank, 2004). ثمة في ليبيا مساحات هائلة للامتلاك، ذلك أنّ تسليف القطاع

الخاص ما يزال محدوداً جداً والتسليف المحلي الإجمالي (total domestic credit) يشكل جزءاً ضئيلاً من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالبلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى، بما فيها البلدان المنتجة للنفط (الشكل 2.12). فالنشاط المصرفي يشكل العمود الفقري للنظام المالي الليبي، ولكن ملكية الدولة واسعة الانتشار عوّقت عمل المصارف، وقبّده ثقلياً



طال اتّباعه في تسليف المؤسسات العمومية بصورة موجّهة ومعدلات فائدة مضبوطة وغياب ثقافة الإقراض وقد سطرت الحكومة برنامجاً لترقية النظام المصرفي ولخصخصة المصارف العمومية ولتعزيز الصناعة المالية خارج النظام المصرفي. وقد استعرضت أولويات إصلاح القطاع المالي في الفصل الخامس.

70. ستسمح الرعاية الاجتماعية الفعالة والمستدامة بتحول إلى اقتصاد السوق دون أن ينجم عنه عواقب وخيمة. ستسمح النتائج الإيجابية للتحوّل التي ستعكس على الاقتصاد وعلى مستوى المعيشة بخلق توازن بين الخطر الاقتصادي والشكوك السائدة في أوساط السكان. ويضطلع نظام الرعاية الاجتماعية بدور مهم في التخفيف من وقع الصدمات الاقتصادية على الأفراد والأسر عندما سيواجه الاقتصاد إعادة تخصيص (reallocation) العمل ورأس المال عبر القطاعات. وثمة اهتمام خاص بالفئات السكانية الضعيفة الأكثر تضرراً والتي لا تتمتع إلا بقدر ضئيل من الوسائل للتعامل مع الأخطار والإستفادة من الفرص الاقتصادية الجديدة. وفي ظل إطار مالي سليم الذي يضمن الاستدامة المالية، سيسمح وضع ليبيا المالي، المرتبط بالعائدات النفطية الضخمة توظيفها بشكل استراتيجي بهدف تخفيض الكلفة الاجتماعية التي المترتبة عن التحوّل إلى اقتصاد سوق تنافسي؛ وذلك بتمويل شبكات الضمان الاجتماعي جيدة التصميم والإصلاح الضريبي والاستثمار في الرأسمال البشري. وهذه المسائل سيُعرض لها بالتفصيل في الفصل السادس.

71. وفي الخلاصة، تواجه ليبيا خلال السنوات المقبلة تحديات سياسية مترامنة:

- استخدام الموارد المالية النفطية الاستخدام الأمثل، وذلك بغية تسهيل التحول إلى اقتصاد السوق والتعامل مع التقلبات وتأمين الاستدامة على المدى المتوسط والبعيد.
- التخطيط لاقتصاد جديد، يديره القطاع الخاص، بهدف تعزيز النمو غير النفطي وخلق فرص العمل.

وتستدعي مواجهة التحدي الأول، ترقية إدارة المالية العامة، كما سيجري تفصيله في الفصل الثالث. فمعالجة تحدي التحول تتطلب مبادرات جيدة التنسيق على برامج الإصلاح المشار إليها أعلاه في العناوين الثلاثة : (i) بناء مناخ استثماري قوي؛ (ii) تعزيز إصلاحات القطاع المالي؛ (iii) تصميم نظام حماية اجتماعية كفوء. وقد استعرضت التحديات في هذه المجالات الفصول 4 و5 و6. وفي الوقت نفسه، يُعتبر تحسين جودة موارد ليبيا البشرية وجودة الحكم الراشد، مسألة حاسمة في برامج الإصلاح على المدى المتوسط؛ وهي مسألة لم يتم التطرق في تحليلها بعمق خلال المرحلة الراهنة ، حيث إنَّ التقرير محدود ببعض الملاحظات الأولية الملخصة أدناه.

دال. تحديات تحسين جودة الحكم والتعليم

72. لتتفيذ برامج الإصلاح المشار إليه في العناوين أعلاه، ينبغي تغيير دور الدولة. فضلاً عن الإرادة السياسية القوية التي تضع الإصلاحات في رأس الأولويات ، فإن على الدولة أيضاً أن ترفع التحدي المزدوج لزيادة دورها باعتبارها المنظم في الوقت الذي يتوجب عليها فيه تقليص دورها بوصفها متدخلًا مما سينجر من ورائه زيادة القدرة على ضبط الأسواق وتنفيذ القرارات وضمان مستوى تنافسي في أوساط المشاركين في السوق بتأمين خدمات عامة فعالة يعتمد عليها، وبتأمين مؤسسات السوق (سلطة الجمارك، سلطة الضرائب، التنافس، الهيئات القضائية). وسيعني ذلك، قبل كل شيء، أن الدولة تقبل بالسماح للقطاع الخاص الاضطلاع بدور أقوى في السوق العقارية وسوق الائتمان في إطار الاستثمار وفي توفير الخدمات للمؤسسات وتطوير البنى التحتية وإنتاج السلع والخدمات.

(i) إدارة أساليب الحكم (الإدارة).

73. إن تحسين جودة ادارة الحكم، يستلزم اهتماماً خاصاً لأنه يكمن وراءه برامج الإصلاح التنموي. للقيام بخطوات للأمام اتجاه تجسيد الأولويات المقررة في برنامج الإصلاح (تحسين المناخ الاستثماري، تعزيز الرعاية الاجتماعية، تقوية إدارة المالية العامة)، ينبغي اتخاذ المبادرات لتحسين أسلوب الحكم وثمة دليل قاطع على أن الإدارة الاقتصادية الجيدة تشكل مسألة حاسمة لتعزيز الاستثمار الخاص؛ والاستفادة من التدفقات العالمية المتزايدة من المعلومات والسلع ورأس المال؛ وتحسين التكيف مع الصدمات [World Bank, 2003a، وانظر أيضاً الصندوق 2.6]. وقد بينت تجارب الاقتصاديات السائرة في الانتقال نحو اقتصاد السوق خلال سنوات التسعينات، أن سر نجاح التحول يكمن في تحسين أسلوب الحاكمية في البلد (World Bank, 2002).

- كما سيناقتس لاحقاً أدناه، فإن توفير مناخ ملائم لقطاع خاص تنافسي، سيستلزم مبادرات لتعزيز الشفافية ووضع التنظيمات، وترقية المؤسسات المدعمة للنشاط التنافسي في الأسواق الرئيسية (قضاء

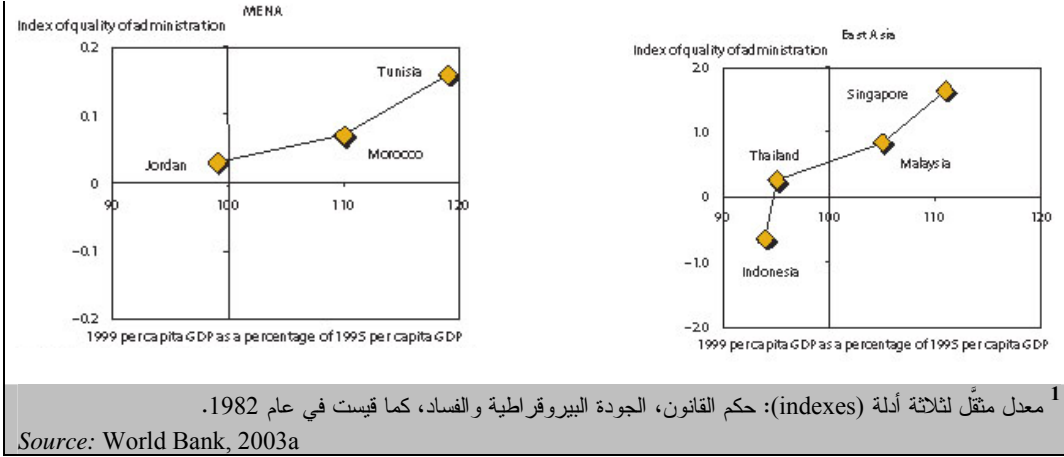
كفوء؛ إطار تنظيمي وقانوني للعمل وللسوق العقارية). إنَّ شفافية "قيود الميزانية الصارمة" وتطبيقها الفعال سيُشكّلان، أيضاً، دعماً أساسياً لإصلاح مؤسسة عامة ناجحة ولبرنامج الخصخصة. إنَّ تحدي إدارة الحكم الراشد يشكّل، هو أيضاً، جوهر برامج إصلاح القطاع المالي؛ كتقوية إدارة الحاكمية والاستقلالية الذاتية لعمل المصارف العامة؛ وتحديث الرقابة المصرفية الإجمالية على مقاربة المخاطر؛ وتحسين الشفافية المؤسسية، على سبيل المثال.

■ كما تواجه ليبيا أيضاً التحديات الناشئة في إدارة القطاع العام والمساءلة الداخلية. ولمواجهة تحديات النمو سيستدعي الأمر المزيد من تقوية إدارة القطاع العام في عدد من المجالات. وكما سيتم شرحه أدناه، يجب أن تركز المبادرات على تحسين شمولية الميزانية وشفافيتها، وذلك بإلغاء الممارسات الإنفاقية من خارجها وشمولها صندوق الاحتياطي النفطي. كما ينبغي أن تدرج إدارة المالية العامة ضمن إطار عمل ملائم على المدى المتوسط، يأخذ بعين الاعتبار الحاجة إلى عزل الاقتصاد عن تقلب العائدات النفطية وضمان الاستدامة المالية. وستستلزم كفاءة توفير الخدمة العامة، ولا سيّما في سياسات القطاع الاجتماعي، تدخلات شفافة بإلغاء مساعدات الدعم الضمنية الموسّعة وإعطاء حوافز ملائمة في الخدمة المدنية وتوفير تدابير مؤسسية أفضل للمركزية المالية.

الصندوق 2.6: إدارة الحكم والنمو – دليل تجريبي

تدعم الدلائل المستقاة من البلدان النامية بقوة وجهة النظر القائلة إنَّ إدارة الحكم الجيدة تسهم في النمو والتنمية الاجتماعية. فإدارة الحكم الجيد يخفّف من الغموض التنظيمي وينشئ بنية تحفيزية تعزز الاستثمار والكفاءة، مسهّمةً بذلك في تسريع النمو. كما يشجّع إدارة الحكم الجيد أيضاً الكفاءة في الإنفاق العام وتعزز بذلك تنمية نوع من الرأسمال البشري اللازم لنمو مستدام. على سبيل المثال، وبحسب الاحتمالات، يكلف إدارة الحكم الضعيف في بلدان "مينا" ما مقداره نقطة مئوية واحدة في نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي السابق (الماضي). ووفق تحليل تجريبي أجري في بلدان نامية يتبيّن أنّ معدل النمو عبارة عن وظيفة لقياس الجودة المؤسسية¹، ولكنه أيضاً قياس للاستثمار المحلي ودرجة الانفتاح وموقوفات الموارد ومستويات الدخل الأولي ومعدلات التجارة. ويساوي معدل النمو المقتر في بلدان "مينا" نحو 1,1%. بيد أنّ هذا المعدل ارتفع إلى 2% عندما بلغ معدل الجودة الوسطي للمؤسسات الأميركية اللاتينية أو الشرق-آسيوية هذا التقدير، في الوقت الذي حوِّظ فيه على كل المتغيّرات الأخرى ثابتة.

كما يُدعم إدارة الحكم الجيد أيضاً النمو بجعل الاقتصاديات أكثر مرونة لردّ الصدمات. فقد ثبت أنّ النمو في بيئة إدارة حكم ضعيف هو إما عاجز عن تقديم استثمار عالي الجودة، وإما أنه يتسم بالهشاشة، كما جرى في إندونيسيا في أعقاب عام 1997. وعلى العكس من ذلك، فالوضع في ماليزيا وتايلند، حيث توجد محاسبة عامة أكبر وجودة إدارة متطورة أفضل وآليات محاسبة داخلية، أثبت أنّه أكثر مرونة في التعامل مع الصدمات. ولقد كانت حساسية النمو تجاه إدارة الحكم أصغر في بلدان "مينا" ذات جودة الإدارة العامة العالية [الشكلان: دليل جودة الإدارة في (أ) شرق آسيا و(ب) بلدان "مينا"].

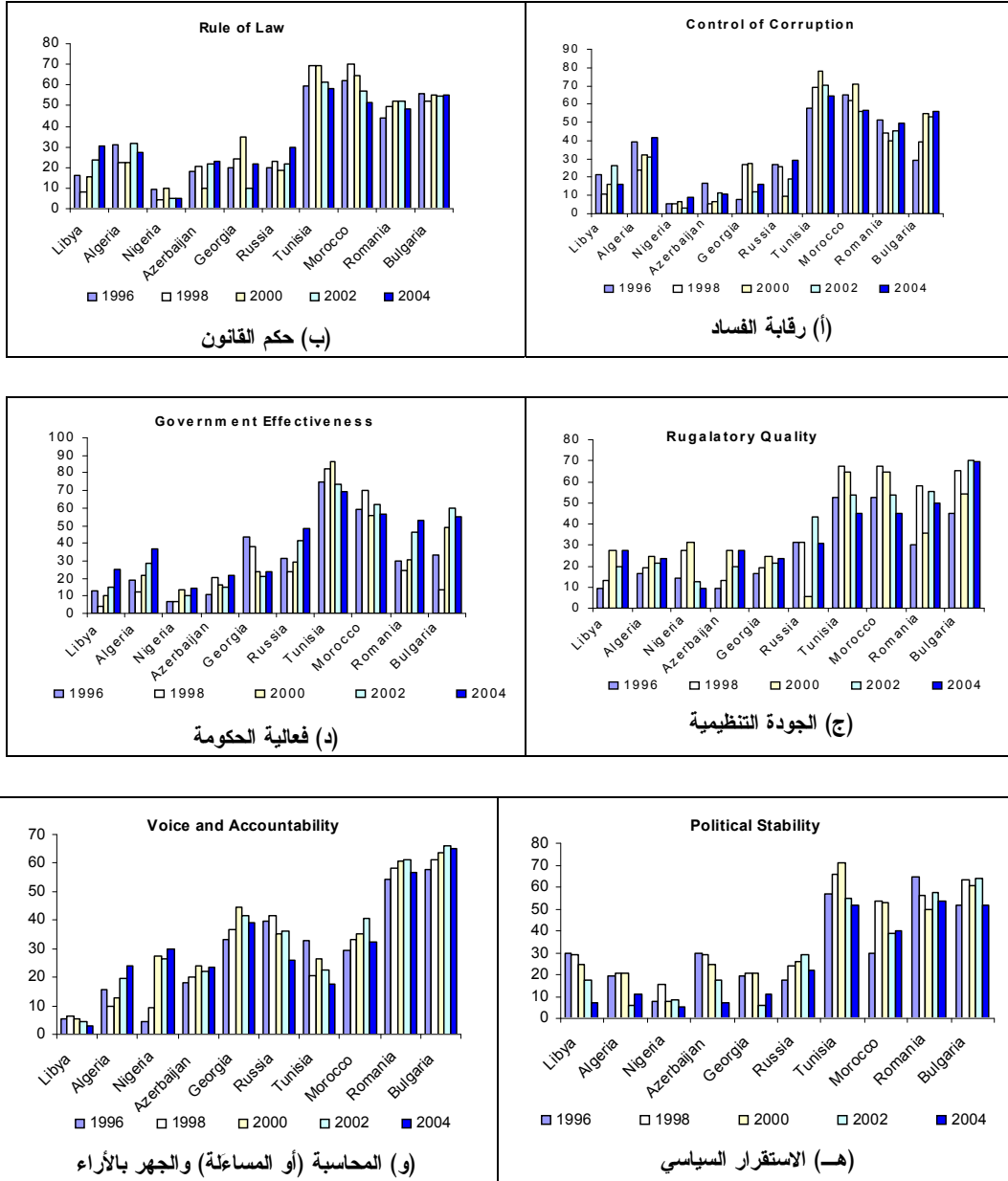


74. لسوء الحظ، تبعا للقياسات المتنوعة والخاصة بجودة أسلوب الإدارة، تحتل ليبيا، في الوقت الحالي، مرتبة ضعيفة مقارنة بدول أخرى. على الرغم من تحقيقه من تحسن منذ عام 1998 في مختلف القياسات باستثناء المحاسبة (المساءلة)، تبرز ليبيا من بين مجموعة من البلدان كدولة تتميز بضعف إدارة أجهزة الحكم (الشكلان 2.13-أ و 2.13 ب).¹⁵ تعكس هذه المؤشرات بالطبع، تصورات المستثمرين الدوليين بدلا من أن تعكس الحقائق الفعلية والبيانات عن الفساد وكفاءة الحكومة. في حين، فإن مثل هذه التصورات بالغة الأهمية بالنسبة إلى المستثمرين، وعادة ما تعكس نسبة ملموسة من واقع ادارة الحكم في البلد.

75. ما لم يتم تحسين ادارة الحكم وتعزيز فعالية الحكومة، فمن المرجح أن يحقق برنامج الإصلاح الاقتصادي، حتى ولو كان مُعداً بطريقة جيدة من الناحية التقنية. على الحكومة أن تضع برنامج إصلاح إداري طموحا لمحاربة الفساد وتعزيز الشفافية والمحاسبة. وستجسد التأثيرات الحقيقية المترتبة عن مثل هذه البرامج على المديين المتوسط والبعيد، في حين، ينبغي أن يكون التأثير على تصورات المستثمرين الأجانب المترددين اليوم في التوجه نحو السوق الليبية، ملموساً وحاسماً.

¹⁵ تعكس هذه المؤشرات (التي جمعها "كوفمان" و"كراي" و"ماسستروزي"، D. Kaufman, A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2003) تصنيف ردود الفعل الإحصائي حول الإحساس بجودة الحاكمية المشتق من 25 مصدراً منفصلاً للبيانات أنشأتها 18 منظمة مختلفة: عدد كبير من المؤسسات، مواطنون، خبراء مسح مستجيبون في البلدان الصناعية والنامية، معاهد مسح، وكالات تقدير المخاطر، مراكز بحوث، منظمات غير حكومية، منظمات دولية. والتصنيف المرتبي مقدّم بالتناسب المؤي، وهو يشير إلى النسبة المئوية لبلدان العالم التي يرد تصنيف مرتبتها تحت البلد/المنطقة المختارة (المعرض/المعرضة للخطأ) عند مستوى معين للثقة. وعلى سبيل المثال: معدل 75% يعني أن 75% من البلدان ذات تصنيف أسوأ، وأن 25% منها ذات تصنيف أفضل من البلد/المنطقة المعبرين. والقيم العليا تتضمن حاكمية ذات تصنيف أفضل.

الشكل 12.2: مؤشرات ادارة حكم ليبيا في المنظور الدولي



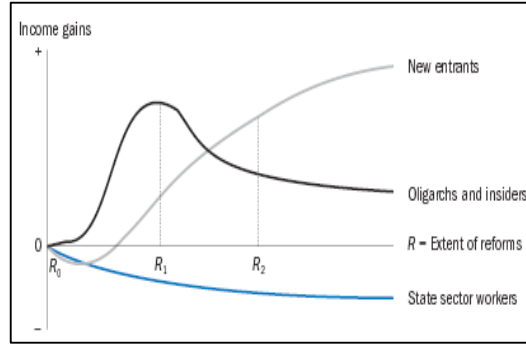
76. إنَّ تحسين أسلوب الحكم هو المدخل إلى إدارة الاقتصاد السياسي للإصلاحات في التحول إلى اقتصاد السوق. لعل التعامل مع مسائل الاقتصاد السياسي هو المحدد الوحيد والأهم لتحول ناجح إلى السوق (الصندوق 2.7). ويرجع السبب في ذلك أنَّ التحول إلى السوق يترتب عنه تكاليف ومنافع لا توزع على نحو عادل. فتنظيم "الاقتصاد القديم" يسبب تكاليف قصيرة الأمد، في حين أنَّ المكاسب الناجمة عن نشوء "اقتصاد جديد" سينطلب أفاقاً زمنياً أبعد وأطول لتحقيقها. وعلاوةً على ذلك، يميل الفائزون إلى أن يشكلوا مجموعة منتشرة (بسبب بُعد المكاسب الناجمة عن الإصلاح)، في حين، يميل الخاسرين إلى أن يكونوا متمركزين. إنَّ التوزيع غير العادل للتكاليف والمنافع إضافة إلى جانب توزيع الفائزين والخاسرين، قد يكون سبباً في التقليل من خطى الإصلاحات الضرورية لتنظيم القطاع القديم. بيد أنَّه برغم التكاليف، ينبغي على السياسات

الرامية إلى تشجيع خلق "اقتصاد جديد" أن تسير جنباً إلى جنب مع تطبيق النظام على "الاقتصاد القديم". ومن المهم أن الإصلاحات تؤول إلى بناء سريع للمؤسسات الفعالة والمشجعة على الدخول إلى السوق والمنافسة، وإلى تنفيذ السياسات التي تعوض تكاليف التحول بالنسبة إلى الفئات المتضررة.

77. إن مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار والمراقبة والتقييم ذات قيمة بالغة في نجاح الإصلاحات خلال مرحلة التحول. لعل العنصر الرئيسي الذي يشكل المجتمع المدني يتمثل في المنظمات غير الحكومية وجمعيات المستهلكين والمنتجين ووسائل الإعلام؛ ذلك أن مشاركتها تنزع إلى تعزيز النقاش العام الذي يكشف عن طبيعة تكاليف الإصلاحات والمنافع الناجمة عنها، فضلاً عن آفاقه الخاصة. ولعل التمثيل العريض والحقيقي هو أيضاً مدخل لعرقله قوة الفئات ذات المصلحة في الاستيلاء على الدولة خلال التحول.

الصندوق 2.7: إصلاحات الاقتصاد السياسي يمكن أن يخلق التحول أو يجهضه

تشكل سياسة الإصلاحات مكوناً رئيسياً خلال عملية التحول إلى اقتصاد السوق لثلاثة أسباب: (i) تتراكم التكاليف في المدى القصير في حين تستغرق المكاسب وقتاً أطول لتحقيق في الواقع؛ (ii) لكل إصلاح قاعدته الخاصة من الفائزين بتكوين انتشاري، كما له خاسريه الأكثر تركاً؛ (iii) لا تشكل المكاسب والخسائر وضعاً سكونياً، بمعنى أن الفائزين المبكرين من مرحلتها الأولى والمتوسطة يمكن أن يخسروا في مراحلها اللاحقة. ويوضح الشكل (إلى اليمين) المكاسب والخسائر في دخل ثلاث تشكيلات مختلفة توجد في أي اقتصاد متحول. فموظفو الدولة، الذين يفتقرون إلى المهارات ليصبحوا داخليين جدداً إلى السوق التنافسية، يواجهون هبوطاً حاداً في دخلهم، حيث إن الانضباط يستدعي تحجيم القطاع. وأما الداخلون



الجديد، أو لاعبو التحول النشطاء، فهم موظفو الدولة ذوو المهارات التي تتيح لهم أن يصبحوا داخليين جدداً إلى السوق التنافسية. وهم يواجهون تكاليف التكيف الملموسة عند أدنى مستوى من الإصلاحات، كونهم خرجوا من قطاع الدولة. وعلاوة على ذلك، فهم يدركون أن المكاسب ستتحقق فقط عندما يتحقق تقدم كافٍ في الإصلاحات والسياسات المؤسسية الرامية إلى تعزيز الدخول الجديد إلى السوق التنافسية ودعمها. وأما الأقلية الحاكمة (oligarchs) والعالمون بيوطن الأمور (insiders) فلمهم في الواقع حقوق الرقابة على أصول الدولة، وهم المستفيدون الفوريون من عمليتي التحرير والخصخصة. ذلك أنهم يفوزون في المراحل المبكرة، عندما لا تكون الإصلاحات مجتمعة مع الانضباط والحوافز. ولكن هذه المكاسب تتبدد ما إن تؤول الإصلاحات لاحقاً إلى المزيد من المنافسة ودخول السوق.

ومع تبيين هذا النسق من المكاسب والخسائر، يظهر أن الفائزين والخاسرين من الإصلاحات يظطلعون بدورٍ أساسي في عملية التحول. وقد يعارض العمال والمدراء إعادة هيكلة المؤسسة وتخصيصها. وسيعارض الرأي العام السياسات الآلية إلى زيادة الأسعار، كإزالة الدعم عنها ومراقبتها. وسيسمح الغموض المتعلق بحقوق الملكية، قبل الخصخصة، لمدراء الداخل تقميع (tunnel) الأصول ومحاولة الحؤول دون بناء حقوق الملكية وقواعد ادارة الحكم العامة لتكون واضحة.

إن الخطر الأكبر الذي يواجه الاقتصاديات المتحولة هو تجميد الإصلاح، وهذا وضع ينتمي إلى الإصلاحات الجزئية في اتجاه التحرير دونما انضباط ومع بيئة أعمال تتميز بمساحة نشاط غير عادلة. والحقيقة أن الفائزين الأوائل من التحول يميلون إلى عرقلة الإصلاحات وتوقيفها عند وصولها إلى درجة معينة، كما أُشير بالنقطة R_1 في الشكل. وخطر أن تُوقَف الإصلاحات مرتفع إذا أخذنا بعين الاعتبار فئتين هما: العالمون بيوطن الأمور من الدخل وعاملو الدولة، الذين يواجهون

الهبوط في مداخيلهم بعد النقطة R₁. وهذا يؤدي إلى ما يسمى تناقض الإصلاح الجزئي في العديد من الاقتصاديات المتحولة، وبشكل رئيسي في بلدان CIS التي تتعدم لدى حكوماتها المصادقية. ولمجابهة هذا التحدي على الادارات أن تظهر صدقيتها أمام الداخلين الجدد بمتابعة التزاماتها من خلال عملية إصلاح اقتصادي طويلة وصعبة. كما يتوجب على الادارات، أيضاً، أن تكون قادرة على تقييد الأقلية الحاكمة ومستبطني الأمور من الدخل للحؤول دون استعمالهم امتيازاتهم الأولى لتخريب الإصلاحات التي ستؤول إلى اقتصاد سوق أكثر تنافسية. والحد الحرج (في الشكل R₂) الذي يبلغه الإصلاح هو الكفيل بتحقيق المكاسب الإضافية للداخلين الجدد، بما يوفر تعويضاً عن خسائر الفئات الأخرى أو يولد الضغط لتحديد المعارضة في وجه استمرار الإصلاح. وأحد الأسباب الكامنة وراء نجاح التحول النسبي في الصين هو قدرة الحكومة على احتواء سوء استخدام السلطة خلال الإصلاح الجزئي إلى حدٍ معيّن، وذلك بممارسة رقابة سياسة حازمة على تجريد الأصول والتحكيم بين الأسعار المراقبة وبين أسعار السوق للربح الخاص والفساد. وعلى العكس، فإنّ انهيار مؤسسات الدولة وفي غياب إطار عمل لحقوق الملكية أدّى إلى تقميع (tunneling) أصول الدولة المنتشر على نحو واسع وإلى سرقتها.

إنّ المكاسب والخسائر تعتمد أيضاً على مدى جذرية الخطوة الأولى في عملية الإصلاح عند بداية التحول. فالخطوة الجذرية تنتج تكاليف تكيف أولي أكبر لعاملي كل من الدولة والمؤسسات. على أنه عندما تؤدي الإصلاحات إلى بناء سريع للمؤسسات وعملها بصورة فعالة، بما يشجع الدخول والمنافسة، يرتفع الاستثمار وتولد فرص العمل وتخفض التكاليف الأولية البيئية إلى حدّها الأدنى. هذا، وتولد الإصلاحات الجذرية تشوّهات واختلالات أقل، بحيث لا تتمكن الأقلية المتسلطة وجماعة المستبطنين من استخراج الریوع وتقميع الأصول، الأمر الذي يقلص فرص تأثيرهم على السياسات وكبحهم الإصلاحات.

لقد كشفت تجربة عشر سنوات من التحول إلى اقتصاد السوق عن بعض الخطوات الأساسية التي يجب اتخاذها باكراً كي يتسنى تحقيق تحول ناجح. فمن الضروري بناء مؤسسات قوية داعمة للسوق، والتأكد من أنّ المؤسسات الخاصة الجديدة تدفع التحول وتنفذ السياسات الاجتماعية اللازمة لدعم الخاسرين خلال عملية التحول.

المصدر: البنك الدولي 2002

(ii) التعليم

78. **إن تحسين جودة التعليم هو مفتاح النمو على المدى المتوسط.** سيكون تحسين جودة موارد ليبيا البشرية عاملاً ضرورياً بالنسبة لها لتحسين إنتاجية العمل في ليبيا وتنويع اقتصادها، لا سيما في قطاع الخدمات، ولتتافسها ضمن الاقتصاد العالمي. وإنّ قدرة نظام التعليم على تجهيز الأفراد بالمهارات التي تتيح لهم الاستفادة من الفرص المتزايدة التي يقدمها الاقتصاد المتغيّر والديناميكي، لهي أيضاً أمر حاسم لتحقيق تحول ناجح إلى اقتصاد السوق. فمع معدل التحاق مرتفع على كل مستويات نظام التعليم، وبالتالي مع معدلات إكمال مرتفعة، يتوجب على الحكومة والعائلات أن يكونوا جميعاً مستعدين لشد انتباههم إلى التحسين المتواصل لجودة المدارس والتعليم.

79. **نجح نموذج توفير التعليم العام وتمويله في ليبيا في توسيع الوصول وتحسين المؤشرات الكلية للتحصیل التعليمي، غير أن عوامل عدم التكافؤ بين النساء والرجال والجهوية لا تزال منتشرة.** حقّق البلد التحاقاً شاملاً في التعليم الأساسي، وعند 14 % من السكان الذين تفوق أعمارهم الخامسة عشرة سنة يقع معدل الأمية بين أدنى المعدلات في المنطقة. وهذا تحسن مثير للانطباع نسبةً إلى أوائل الستينات، عندما كان 40 % من سكان ليبيا الراشدين أميين، ونحو 60 % من الفئة العمرية ذات الصلة ملتقحة بالتعليم الأساسي. أما معدل الأمية بين النساء فيظل مع ذلك أكثر من ضعف المعدل بين الرجال (22 مقابل 8 %). كما أنّ ثمة

فوارق كبيرة أيضاً حسب المنطقة. ففي الشارقة الأولى والجبل الغربي وخليج سرت تفوق معدلات الأمية المعدل الوسطى على المستوى الوطني.

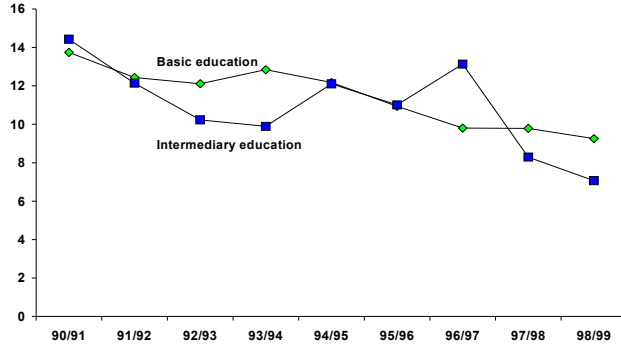
80. يشكل مستوى الإنفاق العام في قطاع التعليم أحد أعلى مستويات الإنفاق في العالم. ففي عام 1997 أنفقت ليبيا 7 % من ناتجها المحلي الإجمالي في قطاع التعليم على كل المستويات، منها 82 % خصّصت للنفقات التعليمية الراهنة. وتتفق بعض البلدان المشابهة من حيث مستويات الإنفاق المرتفعة والمتمثلة في كل من السويد (7,7%)، الدانمارك (8,8%)، ماليزيا (7,9%)، ليسوتو (10%). كما بلغت نسبة الإنفاق في البلدان الغنية التي تتمتع بنظم تعليم سخية 5,8 % (فرنسا)، و4,6 % (ألمانيا) من الناتج المحلي الإجمالي¹⁶. وفي الوقت الذي لا يُعرف فيه مستوى الإنفاق الراهن¹⁷، فمن المرجح أن يكون أعلى من ذي قبل. وبالفعل، فقد ارتفع عدد المعلمين بمعدل 7 % سنوياً في حين، يشهد الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ركوداً. وهكذا، ما لم تنخفض الأجور بصورة حادة بالتقدير الحقيقي (real terms) فلا بد أن تزداد حصتها من الناتج المحلي الإجمالي. وفي الوقت نفسه، فإن موازنة التنمية تنمو على نحو أسرع مما يفعله الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي.

81. ثمة قلق على مستوى التعليم الأساسي والمتوسط يتعلق بجودة الموارد وكفاءة استخدامها. كما هو مبين في الشكل 2.8 فقد انخفضت نسب الطالب/المعلم بحدة على مدى السنوات العشر الماضية، مما يدفع بالمرء إلى التفكير بأن التعليم والمؤشرات الأخرى تحسنت بصورة متلازمة. بيد أن القياسات المعيارية لكفاءة النظام التعليمي الداخلية، كمعدلات الإعادة والرسوب والمقارنات الدولية للتقييمات التعليمية في الرياضيات والعلوم، ليست بعد متاحة في ليبيا. ومن دون المعلومات اللازمة لتشخيص جودة النظام التعليمي الليبي بالشكل الملائم، لا يمكن لصناع السياسة اتخاذ قرارات مهمة متعلقة بالحاجات والمتطلبات الضرورية لتحسين هذا النظام. وليس من الواضح تأثير نسب الطالب/المعلم المتدنية على جودة المدرسة. فبحسب ما تورده التقارير، لا يملك المعلمون دافع قوي لتعزيز امتياز الطلاب، إذ لا ترتبط سياسات المكافأة والتحفيز بأدائهم في صفوف التعليم، بل هي مفصولة عنها. وفي حين أن الحكومة بدأت تسعى بصورة صحيحة إلى إعطاء المدارس استقلالية ذاتية أكبر، إلا أن البنى الحاكمة وسياسات مخصصات الميزانية لا تؤمن الحوافز لاستخدام الموارد بكفاءة ولاحتواء التكاليف. فمديرو المدارس يعيّنون ويُقالون من قبل البلديات، وغالباً ما يقعون تحت الضغط فيتصرفون وكأنّ وظيفتهم هي الفرصة الأخيرة لهم في الحصول على عمل آخر. وقد قدر أنّ ما بين 20 و30 % من المعلمين لا يمارسون التعليم. أما أولياء التلاميذ فلا يشاركون في هيئات المدارس الحاكمة. وأما الميزانيات المخصصة للمدارس فتوضع على أساس تاريخي، آخذة بعين الاعتبار توظيف معلمين وإداريين جدد.

الشكل 2.14: تطور نسب الطلاب/المعلمين بحسب السنة المدرسية

¹⁶ يجب القول بوضوح إنّ قياساً أفضل للمقارنات الدولية هو مستوى النفقات/تلميذ كحصة من الناتج المحلي القائم/فرد. ولسوء الحظ فإنّ هذه المعلومة بالنسبة إلى بعض البلدان غير محصّلة على مستوى التعليم، وهو ما لا ينطبق على الحالة الليبية.

¹⁷ منذ عام 1998 تعمد الحكومة إلى نقل مسؤوليات الإدارة إلى سلطات الحكم المحلي (أي البلديات) في التعليم وفي قطاعات أخرى. أما الآليات الكفيلة بإعلام المستوى المركزي بالنفقات على المستوى القطاعي فلم توضع أو تُعتمد بعد.



82. **يولد التخطيط المركزي في التعليم العالي فائضاً من الخريجين الذي سينضمون إلى فئة العاطلين عن العمل في غياب تدخل الحكومة.** تبلغ نسبة الملتحقين بالجامعات نحو 82 % منهم، مقارنة بـ 50 % خلال الثمانينات. وثمة تقديرات بأنه مع كل عام هناك 27,000 خريج جامعي جديد يلتحقون بسوق العمل، أو ما يعادل 1,5 % من اليد العاملة. ويبدو أن معظم هؤلاء يعانون من مشكلات البحث عن عمل في القطاع الخاص فالقطاع العام هو المنفذ الأخير. والمشكلة تكمن في أن الاستثمارات في التعليم العالي تشوّهت بالتكاليف المتدنية المصطنعة وبإفاق الأمن الوظيفي في القطاع العام. ومن دون آليات تهدف إلى ضمان إعداد البرامج الجامعية للطلاب للعمل في القطاع الخاص وسيظل هذا التناقض قائماً بين عدد خريجي الجامعات ومهاراتهم وبين متطلبات القطاع الخاص.

83. **إذا بات من اللازم خلق اقتصاد متنوع وتنافسي، بعيداً عن القطاع العام في الوقت الذي تحسّن فيه ظروف الفئات المتضررة، ينبغي تكيف القطاع التعليمي.** تمة بعض المسائل التي تحتاج إلى اهتمام تشمل: (i) إعادة النظر في أسلوب الحكم وفي عمليات إدارة تخصيصات الميزانية، بغية تعزيز التركيز على تحسين الجودة والكفاءة في استخدام الموارد؛ (ii) تحسين البرامج على المستويات التي تلي التعليم الأساسي حتى تتاح للشباب فرص العمل في القطاع الخاص واستجابة أفضل لمتطلبات السوق المقبلة؛ (iii) بناء القدرات بهدف وضع سياسات تعليم ولقياس المخرجات التعليمية ومراقبتها على مستويي المدرسة والمنطقة. مما يستلزم القيام بعمل تحليلي وتعزيز سياسة الحوار لتحديد استراتيجية إصلاح شاملة لقطاع التعليم.

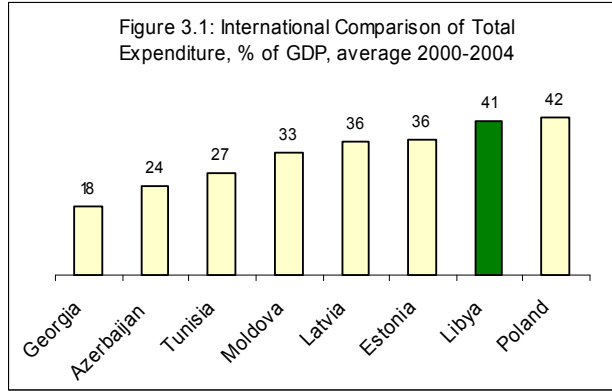
الفصل الثالث: تحدّيات تعزيز إدارة المالية العامة

ألف. نظام الإنفاق العام الليبي في السياق الدولي

84. إن الإنفاق العام في ليبيا مرتفع حسب المعايير الدولية حيث بلغ الإنفاق العام الموحد (بما فيه الإنفاق من خارج الميزانية والتحويلات من صندوق الضمان الاجتماعي، باستثناء مساعدات الدعم الضمنية) 41 % من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة الممتدة من 2000 إلى 2004. ولقد تجاوز هذا المستوى من الإنفاق العام بشكل ملموس المستويات المسجّلة

في بلدان "مينا" سريعة النمو، كتونس والاقتصاديات المتحوّلة في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى (الشكل 3.1) ونظراً لارتفاع العائدات النفطية بلغت النفقات العامة من حيث القيمة الإسمية، 128% في الفترة الممتدة من 2001 إلى 2005 بينما بلغ حجم الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي 36 % ومن يصعب الحكم ما إذا كان مستوى الإنفاق العام المدمج "سليماً"، في أي بلد،

Figure III. 1: International Comparison Total Expenditure, % of GDP, average 2000-2004



لأنّ الكثير يعتمد على العوامل الثقافية ومدى تطور شبكات الضمان الاجتماعي وكفاءة النفقات العمومية. ونظراً لضعف الأليات المتبعة في تخصيص الموارد العامة (allocating public resources) في ليبيا (إنفاق كبير من خارج الميزانية؛ إعانات دعم ضمني؛ الإفراط في اللامركزية أنظر أدناه) يبدو احتمال مكاسب الكفاءة في إدارة الإنفاق العام ملموساً مما سيسمح بتحقيق الإدخار في الإنفاق العام كما سيسمح ترقية الكفاءة في الإنفاق العام بتسيير محكم للعجز المالي غير النفطي، ويشكل هذا الأخير شرطاً لازماً للاستقرار الاقتصادي الكلي ولاستدامة الإنفاق العام في مواجهة تقلب العائدات النفطية.

85. تم اتخاذ مبادرات لتقليص جزء كبير من النفقات غير المدرجة في الميزانية. في عام 2004، لم تدرج أكثر من ثلثي النفقات الحكومية في الميزانية بينما لم تتجاوز نسبة النفقات خارج الميزانية 6 % من الناتج المحلي الإجمالي سنة 1999. و مع مرور الوقت، ارتفعت نسبة الإنفاق من خارج الميزانية لتبلغ 23 من الناتج المحلي الإجمالي عام 2003 ونصف من إجمالي الإنفاق الحكومي العام (الصندوق النقد الدولي). وترتبط هذه الزيادة بالزيادة المسجلة في العائدات النفطية (الجدول 3.1). ويصبح تحقيق الانضباط المالي صعباً عندما لا تدرج مثل هذه النسبة المعتبرة من الإنفاق في الميزانية. كما تسبب عملية الإنفاق من خارج الميزانية في انعدام شفافية النفقات العامة، مما يعقد صياغة السياسة المالية ويزيد من ضعف الكفاءة في الإنفاق العام وتشير آخر التطورات أنه تم تحقيق سنة 2005، تحسناً على مستوى الإنفاق خارج الميزانية بحيث تم تقليصه بنسبة 4.2 % من الناتج المحلي الإجمالي.

الجدول 3.1: النفقات المعتمدة في الميزانية ومن خارجها
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي 1999-2005)

2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	
35.7	44.0	44.6	42.441.2	42.144.3	32.31.43	32,8	الإنفاق الإجمالي
16.4	26.2	35.2	28.927.5	32.134.3	22.221.1	26,0	الراهن
13.8	14.3	14.3	16.514.1	19.517.1	17,2	21,0	في الميزانية
2.6	11.9	21.1	120.4	12.714.8	4.93.8	5,0	من خارج الميزانية
19.3	17.6	9,4	13,67	10,0	10,2	6,9	رأس المال
17.7	15.6	7.3	11.912.0	8,5	8,7	5,6	من الميزانية
1.6	2.0	2,1	1,6	1,5	1,5	1,3	من خارج الميزانية

المصدر: الصندوق النقد الدولي

86. تنفق ليبيا أكثر نسبياً على الأجور والرواتب مقارنة بالدول الأخرى السائرة نحو اقتصاد السوق¹⁸ بحث بلغت نسبة الأجور الحكومية 11 % من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة من 2002 إلى 2004 أي أقل مما هي في بلدان "مينا" الأخرى، وأعلى من المستويات التي شهدتها الاقتصاديات المتحولة في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى (الجدول 3.2). وفي ظل تقلب العائدات النفطية فإنّ هذا المستوى المرتفع من الإنفاق على الرواتب والأجور سيعزز جمود ميزانية ليبيا. وعلاوة على ذلك، فإنّ حجم الأجور يمكن أن يزداد أكثر في المستقبل القريب لأن مستويات الأجور الحكومية لم تعرف زيادة منذ عام 1981، مما هي بحاجة إلى تعديل.

87. تعتبر ميزانية التنمية في ليبيا كبيرة نسبياً مقارنةً بالاقتصاديات المتحولة الأخرى. في الفترة الممتدة من 2000 إلى 2004 كانت حصة إنفاق رأس المال في الناتج المحلي الإجمالي دون 8 % في معظم البلدان الشبيهة كما هو موضح في الجدول 3.2، في حين خصصت ليبيا نسبة 12 % من ناتجها المحلي الإجمالي لميزانية التنمية. فتخصيص جزء هاماً من الناتج المحلي الإجمالي للاستثمار، يتتبع التساؤلات مع العلم أنّ قدرة الاقتصاد على استيعاب الاستثمار محدودة.

¹⁸ هذه المقارنات الدولية حول تخصيص النفقات العامة يجب تفسيرها بحذر نظراً للإنفاق كبير الحجم من خارج الموازنة في ليبيا. علاوة على ذلك، لم تكن البعثة التحضيرية في وضع يسمح لها بمراجعة التخصيص الوظيفي للنفقات العامة بطريقة هادفة، لأنّ جزءاً كبيراً من الموازنة الإدارية (60 %) ينفد في المناطق، ولأنّ الإدارات الحكومية لم يكن ليتوفر لديها بعد معلومات عن تخصيص الإنفاق.

الجدول 3.2: النفقات المعتمدة في الميزانية، مقارنة دولية (من الناتج المحلي الإجمالي)، 2002-2004

	نفقات رأسمال	الأجور والرواتب	الخدمات والسلع	الإعانات والتحويلات الجارية الأخرى ^(*)
البريجان	4.3	4,6	5.1	9.7
إستونيا	3.2	7.6	9.3	15.8
جيورجيا	1.6	3.3	5.5	5.7
لاتفيا	3.6	7.0	7.8	16.5
مولدوفا	3.3	7.1	7.5	11.6
بولندا	3.0	6.8	10.2	19.5
تونس	7.7	12.1	2.1	2.7
ليبيا	12.2	9,3	3.9	1.9

88. تم زيادة الإعانات والتحويلات بشكل ملحوظ في سنة 2004 بلغت نسبة الإعانات لاسيما في الغذاء والتحويلات الأخرى في الميزانية 2.1 % من الناتج المحلي الإجمالي. ولقد ارتفع حجم الدعم الغذائي بحوالي 5.5 خلال الفترة الممتدة من 2000 إلى 2005 نظرا لارتفاع العائدات النفطية. في سنة 2005 ، كان دعم الدقيق (ما يقارب نصف دعم الغذاء) معادلا لميزانية قطاعي العدالة والشؤون الخارجية. لقد تم التطرق في تحليل عدم كفاءة دعم الغذاء في الفصل السادس. وبلغت نسبة المعاشات المدفوعة من قبل صندوق الضمان الاجتماعي الليبي 1.4 % من الناتج المحلي الإجمالي (أنظر الفصل السادس). وتنفق الدول السائرة نحو اقتصاد السوق التي تولي اهتماما بالغا بالحماية الاجتماعية أكثر من 15 % من الناتج المحلي الإجمالي كما تخصص أيضا تونس الدولة المجاورة نسبة عالية للتحويلات.

89. ولكن حجم إعانات الدعم الضمنية كبير. توجه سياسة إعانات الدعم نحو الاقتصاد و بشكل أساسي عبر أسعار المستهلك المتدنية، للبنزين على سبيل المثال، وعبر إعانات دعم الإنتاج، للوقود المستخدم في إنتاج الكهرباء مثلا. فالتوجهات التي تزود بها المؤسسات العمومية لفرض أسعار تقل عن أسعار السوق للمستهلك تقدم منافع يمكن تمويلها مباشرة من إعانات الدعم المرصودة في الميزانية. فتسعير المنتجات النفطية في ليبيا يتضمّن نفقات شبه مالية (quasi-fiscal) كبيرة من هذا النوع. وفي أواخر عام 2003، كانت مثلا أسعار البنزين على مستوى البيع بالتجزئة قرابة نصف سعر التسليم على ظهر السفينة (free on board price) في حوض المتوسط. وهكذا، تُقدّر إعانات الدعم الضمنية لعام 2003 بأنها كانت معادلة لما دون خمس إنفاق الحكومة الإجمالي (18,5 %)، أو نحو 7 % من الناتج المحلي الإجمالي (الجدول 3.3)¹⁹.

¹⁹ ستكون التكاليف المترتبة على ليبيا أكثر بكثير مما لو طبقت أسعار مايو 2004 الدولية. وفي هذه الحالة فإن إعانات دعم استهلاك عام 2003 شكلت تقريبا 123 % من إنفاق رأس المال الحكومي وأكثر من نصف نفقات الموازنة الإجمالية (55 %)، وأكثر من ربع نفقات الحكومة الإجمالية (29 %).

الجدول 3.3. إعانات الدعم الضمنية للمنتجات والمشتقات النفطية

والفاقد الأقصى (Deadweight loss) المقدر وفقاً لمعدل الأسعار العالمية الوسطى لعام 2003

منتجات الطاقة	السعر المحلي مقارنة بالسعر العالمي (%)	القيمة (مليون \$ أمريكي)	النسبة المئوية من الإجمالي	بالنسبة المئوية من إجمالي النفقات الحكومية	فاقد الحمولة القصوى (% من الناتج المحلي الإجمالي)
ديزل	20,0	955,8	51,6	9,5	2,7
غازولين	44,0	477,5	25,8	4,8	0,5
فيول أول	24,3	249,5	13,5	2,5	0,4
كيروسين	7,4	106,4	5,7	1,1	...
غاز النفط المسال	22,8	61,4	3,3	0,6	0,1
المجموع		1850,6	100,0	18,5	3,7

ملاحظة: أنظر الصندوق 3.1 للاطلاع على طريقة الحساب.

90. نجم عن إعانات الدعم الضمني لمنتجات الطاقة تكاليف كبيرة تتعلق بالكفاءة. يُبقي الدعم سعر منتجات الطاقة (وبالتالي المنفعة الحدية marginal utility للمستهلكين) تحت العائد الحدي (marginal revenue) (سعر التصدير في السوق الحرة)، فهو ينتج، إذن، تكاليف فعالة (efficiency cost). وبسبب إنقاص القيمة الحدية لاستهلاك منتجات الطاقة المحلي المتزايد للمستهلكين، فإن خسائر (التصدير) العائد الحكومي من الدعم ترجح الزيادة المشتركة في فائض المستهلك (أنظر أيضاً: Gupta et al., 2002). و"الفاقد الأقصى" (dead weight loss) هو الدالة اللاخطية (non-linear function) للفجوة بين سعري منتجات الطاقة المحلي والخارجي. ففي عام 2003 قُدِّر فاقد الفعالية (efficiency loss) في ليبيا بنحو 3,7 % من الناتج المحلي الإجمالي لأربعة منتجات الطاقة الرئيسية (باستثناء الكيروسين، أنظر الجدول 3.3 وكذلك الصندوق 3.1).

91. -إهدار الفرص لتحسين مستوى معيشة المستهلك. ترتبط كلفة الفعالية المقدرّة بالعائد الحكومي السابق الذي كان من الممكن استخدامه إما لزيادة الإنفاق الإنتاجي (كالرأس المال البشري أو البنى التحتية)، أو لزيادة العائدات الأسرية من خلال التحويلات المباشرة أو من تخفيض الضرائب. ولو أمكن تحويل العائد الحكومي السابق (مقابل فاقد أقصى نسبته 3,5 % من الناتج المحلي الإجمالي) إلى الأسر، لانتسعت احتمالات زيادة الاستهلاك الخاص أو الادخارات (savings) بدرجة كبيرة. مما كان سيسمح بتحسين مستوى معيشة المستهلك.

الصندوق 3.1: حساب كلفة إعانات الطاقة الضمنية في ليبيا

* تقديرات الإعانات الضمنية

تقوم احتسابات الدعم على السعر المحلي وبيانات الضرائب التي تصدرها شركة النفط الوطنية والمتعلقة بالفويل أول التقييل والغازولين والكيروسين وغاز النفط المسال. ثمّة تمييز في السعر بين المستهلكين النهائيين بحسب القطاع -استناداً إلى ما إذا كان المستخدمون هم المستهلكين أو القطاع العام أو إنتاج الكهرباء أو القوات المسلحة. وقد تُقلّ استهلاك كل منتج بحسب

السعر بما في ذلك الضريبة في كل قطاع للحصول على السعر المحلي الليبي في العام 2003. والأسعار العالمية الحاضرة (International spot prices) المُجمَّعة لمختلف أنواع الوقود تسليم ظهر السفينة (free on board) في حوض المتوسط هي المعدل الوسطي السنوي لعام 2003. وقد افترض أنه إذا استوردت ليبيا أنواع الوقود فإنَّ هذه الأخيرة ستُحمَّل الضرائب نفسها كالمنتج المحلي. وفي احتسابات الأسعار العالمية لهذه المنتجات في العام 2003 اعتمدت سعر الصرف التالي: 1,256 دينار ليبي/دولار أميركي. أما إعانات الدعم الضمنية فمبيَّنة في الجدول 3.3.

* تقديرات الفاقد الأقصى (Deadweight loss)

ينتج الزيف (الانحراف) (deviation) عن التسعير الكفوء (الفعال) فاقد رفاهية أقصى (deadweight welfare loss)، بحيث تتجاوز خسارة العائد الحكومي فائض المستهلكين المحليين مدعوماً بالسعر المحلي يقل عن سعر السوق الحر (التصدير). وقد أثارت تقديرات الفاقد الأقصى (DWL) انتباهاً كبيراً. وجرى تقريب الفاقد باعتماد الطريقة التي وضعها "هاربغر" (Harbeger, 1964)، بافتراض عرض كامل المرونة (perfectly elastic supply)¹. وهذا التقريب الخطي (linear approximation) دقيق للغاية في حالة الانحرافات الصغيرة عن الأمثل (optimum) وفي حالة السلعتين [أو المنتجين] (وهذا قريب من الحالة الحاضرة). ويحدّد الفاقد الأقصى على الوجه التالي: $DWL = -1/2 \tau^2 \alpha \eta$ ، حيث τ هي سعر الدعم المحدّد بـ: $\tau = (p_i - p_d) / p_d$ ، حيث p_i هي سعر السوق الحرة (التصدير) و p_d هي السعر المحلي (المدعوم)؛ و α هي حصة الاستهلاك المحلي في الناتج المحلي الإجمالي، $GDP / (C * p_d)$ ؛ و η هي المرونة السعرية غير المعوّضة للطلب على النفط على المدى الطويل (long-run uncompensated price elasticity of oil demand) مع افتراض أنها تساوي -0,5. وقد احتسب الفاقد الأقصى للنفط أوائل الثقيل والغازولين وغاز النفط المسال. وقد استنتج الكيروسين لاعتبارات أن ثمة تعارضاً سعرياً (price discrepancy) كبيراً مرتبطاً باستهلاك محلي متدنٍ نسبياً قد يُميل الفاقد انحرافاً إلى الأعلى. وبسبب التعارض الكبير بين سعر منتجات الطاقة المحلي وسعر السوق الحر فإنَّ التقديرات حساسة حيال اختيار الأساس لاحتساب السعر المدعوم (p_i أو p_d). وإذن، فالسعر المدعوم المستخدم في الاحتسابات هو المعدل الوسطي لذلك الذي احتسب نسبةً إلى الأسعار المحلية ولذلك الإجمالي على سعر السوق الحر $p_i / (p_i - p_d)$. وتتسم النتائج بالحساسية حيال اختيار المرونة. فبالنسبة إلى المنتجات ذات المرونة العليا سيكون الفاقد أعلى.

¹ برغم أن التقريبات معرّضة للنقد، إلا أنها تظل شائعة الاستعمال، وهي مفيدة وسهلة نسبياً وأداة سريعة لقياس كمية الفاقد الاقتصادية (magnitude of losses) الذي تفرضه التشوّهات المتنوعة.

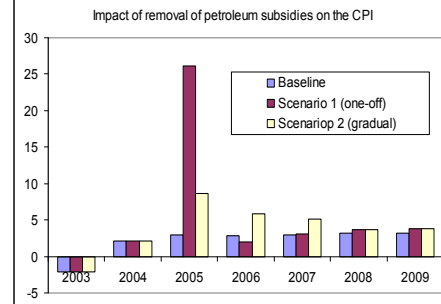
92. تأثير إعانات الدعم الضمني للطاقة والبنى التحتية هو مضع تساؤل بشأن توزيع الدخل. عادة ما تتمثل الغاية من وراء بذل الإعانات للطاقة وخدمات المنافع في مساعدة ذوي الدخل الضعيف. في حين، تشير بيانات الإنفاق الأسري في العديد من الدول أن ذوي الدخل الأعلى يستفيدون عادةً أكثر لأن الاستهلاك يزيد بزيادة الدخل فعلى سبيل المثال، في المكسيك والإكوادور فإن العُشر الأعلى (top decile) من السكان يَعدُّ أكثر من 30 % من استهلاك الكهرباء الأسري (Gupta *el al.*, 2002). هذا، وتُفضّل الوسائل الأكثر استهدافاً لدعم ذوي الدخل الضعيف على الاستهلاك، وهو ما يناقشه الفصل السادس.

93. قد ترغب السلطات في اعتبار جعل إعانات الطاقة الكبيرة شفافة في الميزانية. إن شفافية إعانات الطاقة سيدعم على نحو أفضل أولويات الإنفاق، باعتبار أن تحسين كفاءة الإنفاق على الرعاية الاجتماعية تشكل أولوية لتسهيل تحول ليبيا إلى اقتصاد السوق؛ ولن يؤثر ذلك بالضرورة على عجز الميزانية. ويمكن الحفاظ على الأسعار للمستخدمين المحليين مضبوطة إذا ما تم الرغبة في ذلك؛ على أن تحويلات الميزانية إلى إنتاج الكهرباء أو إلى شركات توزيع الغاز، سيتوجب مقاصتها بكلفة أعلى للمنتجات النفطية في مواجهة الأسعار المضبوطة. وقد تتطابق هذه التحويلات مع العائدات الإضافية (extra revenues) للمؤسسة الوطنية للنفط (NOC) التي يمكن تخصيصها في الميزانية.

94. إن شفافية إعانات دعم الطاقة ستكون القاعدة الأساسية التي يركز عليه الإصلاح الأوسع لسعر الطاقة المحلي. سيسمح إلغاء إعانات دعم الطاقة بتعزيز الكفاءة أكبر من خلال تدعيم الانتقال من طرق إنتاج الطاقة المكثفة وأنماط استهلاكها كما ستكون المنافع المجنية من نمو مستدام معتبرة. وكما ينبغي أن تكون الإصلاحات مطابقة لمخططات التعويض (compensation) الملائمة للتخفيف من الصدمات المترتبة عن إلغاء إعانات الدعم على الفئات الأكثر تضرراً. مما سيسمح بتحسين الرفاهية الاجتماعية، بما أن التحويلات ستمنح للأسر خيارات واسعة مقارنةً بالدعم المقدم في إطار الأسعار المدعومة. ويبدو أن تقييم نتائج إلغاء إعانات الدعم، ومدى تأثيرها على الفئات الأكثر تضرراً، هو شرط لازم في الإصلاحات. ويقدم الصندوق 3.2 بعض التقديرات بشأن الآثار المترتبة على إلغاء إعانات دعم المنتجات النفطية. وبالطبع، فإن إصلاح سعر الطاقة المحلي يمثل مسألة صعبة وينبغي توخي الحذر عند الشروع في التخطيط لذلك كم سيكون من الضروري إجراء تقييم دقيق للوضع الداخلي والدولي لتسطير استراتيجية محكمة ولاتخاذ التدابير اللازمة بشأن شبكات الضمان الاجتماعي.

الصندوق 3.2: الآثار المترتبة عن إلغاء إعانات الدعم النفطية

إنَّ تقدير التأثير الكامل لإلغاء إعانات الدعم النفطي على التضخم يُتطلَّب تقييماً لمختلف التأثيرات: (i) تأثير الجولة الأولى على CPI من خلال الزيادة على سعر منتجات الطاقة (الكهرباء، الغازولين للنقل، إلخ...); (ii) تأثير الجولة الثانية من خلال الزيادة على كلفة السلع والخدمات التي تستعمل منتجات الطاقة في إنتاجها؛ (iii) تأثير الجولة الثالثة المحتمل، نظراً للزيادة على تكاليف الأجور إذا كان هناك فهرسة لتضخم أعلى (indexation) .to higher inflation)



ونظراً لانعدام المعلومات الملائمة لقياس مدى تأثير الجولة الثانية (كجداول المُدخل-المُخرَج)، فقد حُوِّل، فحسب، إجراء تقدير تقريبي لتأثير الجولة الأولى لإلغاء الدعم على الطاقة. ويفترض سيناريو أول تحريراً كاملاً (تكيفاً مع الأسعار العالمية) في سنة واحدة مع نسبة تتجاوز 100% لـ CPI. ويفترض سيناريو ثانٍ تحريراً مرحلاً على امتداد ثلاث سنوات، مع تكيف تدريجي نسبته 25 و50 و100%. في السيناريو الأول نمة تأوُّج محدود زمنياً (لمرة واحدة) لتضخم CPI بلغ 26% (الشكل: تأثير رفع دعم النفط على CPI). وفي السيناريو الثاني يبدو التأثير أكثر اعتدالاً مع حدٍّ أقصى لزيادة CPI بلغ في السنة الأولى 9%.

95. **تتجم المخاطر التي تهدد دعم السياسة المالية الليبية على المدى المتوسط عن التزامات القطاع العام المحتملة والضمنية.** قد لا تبدو ارتداداتها العكسية ظاهرة في المدى القريب، ولكنها قد تبرز فيما بعد مخلفة أزمة مالية تتطلب معالجة مكلفة. ويعود السبب في تراكم الديون المحتملة (contingent liabilities) بليبيا إلى ضعف عملية تسيير القروض الممنوحة للمؤسسات العمومية (nonperforming loans) المتركمة في حافظات المصارف العمومية. فإذا تم الإبقاء على بعض المؤسسات العمومية الفاشلة، لأغراض اجتماعية أو لأسباب أخرى، يكون من الضروري تعويض قروض المصارف العمومية (حتى ولو كانت ممنوحة من قبل الخزينة) بمساعدات دعم شفافة في الميزانية مما سيسمح بتحديد الدين الضمني للدولة وكما سيسمح أيضاً بتحسين محكم للميزانية وضبط علاقات هذه المؤسسات بالمصارف وتعزيز النظام المصرفي.

96. **تتجم كذلك الديون الضمنية من الوضع المالي لنظام التقاعد.** كما سيرد نقاشه في الفصل السادس، فإنَّ نظام التقاعد على أساس الاقتطاع (pay-as-you-go pension system) المعمول به في ليبيا حالياً، يعادل السند الحكومي (government bond) حيث يقوم القطاع العام بالإقتراض من المساهمين ثم يسد ما عليه من التزامات اتجاه هؤلاء المساهمين عند إحالتهم على التقاعد بهامش ربحي ضمني (implicit rate of return). ولقد بلغت نسبة ديون المعاشات المتركمة في البلدان الأخرى من المنطقة 50% من ناتجها المحلي الإجمالي. ويكون قد بلغ حجم ديون المعاشات بليبيا (مثلاً، قيمة السند الحكومي الضمنية) بالنسبة للموظفين المدنيين ومستخدمي القطاع الخاص نفس النسبة أو أكثر ارتفاعاً إذا ما أُضيفَ إليه دين معاشات العسكريين الممولة مباشرة من الميزانية العامة.

97. يشكّل ضمان نجاح تسيير النفقات العامة والنهوض بكفاءة الخدمات العامة، تحديين رئيسيين ينبغي على مجابتهما في سياستها المالية وبلوغ هذه الأهداف، يستدعي الأمر إجراء تغييرات جوهرية بشأن تحضير وتسيير الميزانية مما يستلزم تدعيم الإصلاحات في مجال صياغة الميزانية بغية استيفاء ثلاثة شروط ضرورية لتحسين نظام تسيير الميزانية:

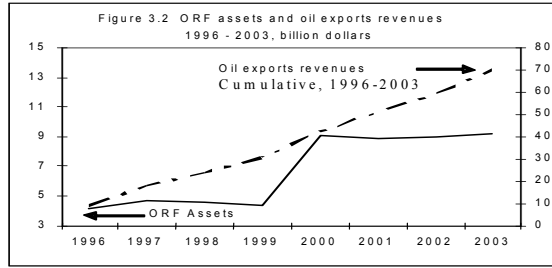
- مراقبة الموارد العامة لا سيّما العائدات النفطية؛
- وضع سلم أولويات لمخصصات الموارد بهدف الحفاظ على الانضباط الإنفاقي؛
- إدارة برامج الخدمات وتوصيلها بفعالية وكفاءة.

باء. تعزيز إدارة العائدات النفطية

98. ينبغي أن تدعم إدارة العائدات النفطية بأهداف الاستقرار والادّخار. فعلى غرار معظم البلدان المنتجة للنفط، يتعين على ليبيا تحقيق الاستقرار في نفقات الميزانية في ظل تقلبات العائد النفطي المرتفعة، مما سيقبل من الأثار التي تتعكس سلباً على السياسات الدورية. وفي الوقت نفسه، ونظراً لطبيعة الثروة النفطية الاستفادية واللاتجددية، ينبغي أن يُولى الاهتمام بجمع العائدات النفطية لضمان استدامة طويلة الأمد للنفقات وتكافؤ الأجيال. كما يعد إنشاء صندوق العائدات النفطية.

99. كانت السلطات الليبية تهدف من وراء إنشائها لصندوق العائدات النفطية عام 1995 عبر تنظيم مالي،

ولكن دون أهداف صريحة، إلى خفض تقلب العائدات النفطية الأساسية وادخار الموارد النفطية على المدى الطويل. إذا كان صندوق العائدات النفطية قد عمل بين عامي 1997 و 2001 بوصفه صندوقاً للاستقرار، إلا أنه فشل منذ عام 2001 في تجميع الموارد نظراً لتمويل



إنفاق هائل غير محدود من خارج الميزانية. فعلى امتداد الفترة المذكورة قدر مبلغ هذا الإنفاق بـ 9 مليارات دولار أميركي جمعت على أساس أسعار نفطية مباشرة. على أن ميزان صندوق العائدات النفطية ظل ثابتاً نسبياً منذ علم 2000، برغم الزيادة الاستثنائية التي طرأت على العائدات النفطية الناجمة عن التصدير (الشكل 3.2).

100. بناءً على تجربة الماضي يوصى بإنشاء (أو تحويل صندوق العائدات النفطية إلى) صندوق استقرار وفق قواعد واضحة ودقيقة للتجميع والسحب. إن الحكومة الليبية تتظر حالياً في إمكانية إنشاء صندوق الاستقرار والإدخار بدلاً من صندوق العائدات النفطية. ويمكن أن تُصاغ قواعد التراكم (والسحب) وفق مخططات وتصاميم تقنية مختلفة:

- تبني سعر نفط مرجعي محافظ ولكن واقعي في الميزانية (وسيشكل صندوق الاستقرار عندئذٍ صندوقاً للسعر الطارئ (price-contingent fund)؛
- وضع الأهداف المناسبة لعجز الميزانية غير النفطية، (المقيس كنسبة الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي)؛
- تقدير "تدفق دخل نفطي دائم" لتحديد العجز المالي غير النفطي الذي لا يتجاوز "تدفق الدخل النفطي الدائم" في أفق زمني محدد بصورة ملائمة وعلى المدى المتوسط.

وسيتطرق الفرع التالي إلى تحليل الأساس المنطقي للقوانين المالية المعتمدة لمعالجة عجز الميزانية غير النفطية. والمخططات المشار إليها أعلاه، ستحدد القيمة المرجعية (reference value) التي تفوق العائدات النفطية لتحويلها إلى الصندوق أو على العكس من ذلك، ستحوّل السحوبات الملائمة إذا كانت أقل منها إلى الميزانية. وستوجب تقييم القيم المرجعية دورياً وفق إطار تداولي متوسط المدى.

101. من المهم ضمان أن قواعد السحب ستجنب تمويل الإنفاق الاستثنائي من خارج الميزانية. سيتم تحقيق الاستقرار إذا كانت السحوبات مخصصة للتحويلات من الصندوق إلى الميزانية الإجمالية، وفق القيمة المرجعية ضمن المخطط المعمول به. يعتبر القرار المتخذ من قبل الحكومة عام 2005 بشأن إلغاء النفقات من خارج الميزانية الممولة من صندوق العائد النفطي، خطوة نحو الإتجاه السليم. في حين، يبقى تسيير صندوق العائد النفطي كما كان مقررًا أيضاً تخصيص 3 مليار دل من موارد هذا الصندوق للمصارف المتخصصة، لتمويل برنامج الإسكان والقروض المدعومة للمزارعين والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

102 يجب إيداع العائدات المنتمية إلى الصندوق في حساب لدى البنك المركزي منفصل عن حساب الخزينة الرئيسي. ينبغي الحفاظ على الصندوق باعتباره كينونة منفصلة وأن يشكل جزءاً متكاملاً من الميزانية بحيث يجب أن تظهر كل تحويلات حساب الصندوق منه وإليه كبنود (items) صريحة في الميزانية (تحويلات إلى الصندوق و"تحويلات من الصندوق").

103. ينبغي أن يكون للصندوق صيغة قانونية وأن يكون يتميز بالشفافية إذ ينبغي أن يوضح القانون طبيعة ودور الصندوق مع توضيح قواعد تسييره وأهدافه ومراجعه و مراقبته. كما ينبغي ضمان شفافيته و ضمان أيضاً توضيح مدخلاته ومخرجاته إضافة إلى عرض نشاطات الصندوق على مراجع مالي مستقل.

104. إضافة وظيفة المدخرات. بعد أن يؤدي الصندوق وظيفة الاستقرار بشكل جيد كما هو منصوص عنه في قانون المالية، يمكن أن يزود بأداء وظيفة الإذخار بما يعكس طابع الثروة النفطية غير المتجدد على قاعدة استفادته على المدى الطويل. هذا، ويمكن استخدام مقاربة قائمة على تقدير "تدفق العائد النفطي الدائم" لأغراض ادخارية، مع عائدات نفطية "مؤقتة" - تلك التي تفيض عن تدفق العائد الدائم - تُدخّر للأجيال المقبلة (أنظر الفرع التالي).

105. *إن صندوق الاحتياط النفطي مهم، ولكنه ليس شرطاً كافياً للاستدامة المالية.* لاتستطيع صناديق الاحتياطيات النفطية أن تكون بديلاً في حد ذاتها من التزام الحكومة بتحقيق سياسة مالية موثوقة. فهذه الصناديق معرضة للإففاق، هي نفسها أيضاً، طالما أنها جمعت احتياطيات كبيرة. وضرورة المحافظة على الانضباط المالي في المدى المتوسط عبارة عن شرط لازم للاستدامة المالية؛ وهذا ما يستدعي إتخاذ مبادرات ترمي إلى: (i) موافقة القوانين مع السياسة المالية، و(ii) تبنّي إطار للمحافظة على الانضباط الإنفاقي على مرّ الزمن.

جيم. معايير لاستدامة مالية طويلة الأمد

106. *لتحقيق ضمانات تحمي الاستقرار الاقتصادي الكلي، يجب إرساء إطار مالي على مؤشر لا يتأثر بالتغيرات الطارئة على العائدات النفطية على المدى القصير.* بحيث يجب أن يؤمّن مثل هذه المؤشر قياساً جيداً للوضع المالي والضغوط الضمنية الأساسية على الحسابات المالية. إن العجز المالي الأولي النفطي، المقيس كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، سيكون المنبئ الأقوى للسياسة المالية كما سيصبح وضع الأهداف والغايات الملائمة لمستوى العجز الأولي غير النفطي عزل الإففاق عن تقلبات العائدات النفطية، معززاً بذلك استقرار الاقتصاد الكلي. هذا، ويجب أن تُستخدم تغيّرات الميزان الأولي غير النفطي كأساس لقياس التغيّرات في الوضع المالي (أنظر أيضاً: Barnett and Ossowski, 2002).

107. *من المهم أن تؤمّن استدامة العجز المالي غير النفطي على المدى الطويل.* وسيستدعي هذا تقرير "الحجم الصحيح" للعجز الأولي غير النفطي. وعلاوة على ذلك، فإنّ العمليات شبه المالية والمخاطر المالية النابعة من ديون الحكومة المحتملة والضمنية يجب أن تُقيّم على نحو صحيح وأن تؤخذ بعين الاعتبار عند تقرير مستوى العجز الأولي غير النفطي المتعلّق والمسموح به. وأما تحسين رؤية العمليات شبه المالية ومراقبة ديون الحكومة المحتملة فهما أمران مهمان لمقاومة الضغط لزيادة النفقات العامة في "الأوقات الجيدة"، عندما تعود العائدات النفطية إلى الارتفاع.

108. *يمكن إرساء السياسة المالية التي تحكمها القوانين على مفهوم "تدفق الدخل النفطي الدائم".* يمكن القول، على وجه التقريب، إن القانون المالي يستطيع استهداف عجز مالي أولي غير نفطي لا يتجاوز "تدفق الدخل النفطي الدائم" في حدود محدّدة مناسبة، وذلك في أفق زمني متوسط المدى. أما فائض العائدات النفطية (كالعائدات الزائدة عن "تدفق الدخل النفطي الدائم") فيجب أن يُدخّر. وقد يضع ربط نفقات الحكومة الأولية بـ "تدفق الدخل النفطي الدائم" حداً أعلى للعجز المالي الأولي غير النفطي مع مرور الزمن، بطريقة ستكون منسجمة مع الاستدامة المالية بعيدة المدى. وكما أُشير في إطار القدرة المؤقتة على الوفاء Intertemporal بالدين [solvency] في الملحق (2)، فسيضمن القانون أن الدين الموجود يناسب الفوائض الأولية المستقبلية التي تزيد قيمتها عن قيمة الدين. وفي الوقت نفسه، فإنّ مثل هذا الدور يمكن أن يؤمّن تنبئاً مفيداً لأغراض الاستقرار؛ كما سيساعد في تلطيف النفقات العامة مع مرور الوقت ويمنع تخفيضات الإففاق غير المرغوبة إذا ما حدثت انعكاسات حادة في سعر النفط مخفضة دورية الميزانية.

109. يستدعي تطوير النظام المالي "الدخل الدائم" الليبي من الإنتاج النفطي استناداً إلى تقدير القيمة الصافية (net present value, NPV) لعائد الحكومة النفطي على المدى البعيد. تعتمد هذه الاحتمالات بشكل ثابت على تقديرات الاحتياطيات القابلة للاسترداد المتبقية وطريقة إنتاج الموارد المستفدة على امتداد فترة زمنية طويلة؛ كما تقوم على افتراضات حول حصة الحكومة (government take) وسعر المصدر (resource price) والتكاليف ومعدل الخصم (discount rate). وكما جرت الإشارة إليه في الفصول السابقة، فإنَّ أيَّ تقدير معرَّض لمغوض معيَّن حول كمية الاحتياطيات والأسعار ومعدلات الخصم وغيرها من العوامل (كالتكاليف والضرائب).

110. على الرغم من "من وجود بعض الغموض" الذي يكشف التطورات النفطية في التوجه نحو المستويات العليا، يتطلب الحذر المالي استخدام التقديرات المحافظة لتدفق الدخل النفطي الدائم مع عملية إعادة تقييم دورية. يسود الغموض نحو التقديرات العليا ("upside uncertainty") احتسابات "الدخل النفطي الدائم" كتقديرات الاحتياطي في أي نقطة زمنية منفردة تعكس ما هو معروف، ولا يصور الاسترداد النهائي (ultimate recovery) غير المعروف. ومع ذلك، فإنَّ فقدان بعض الإمكانيات العالية (upside potential) لإنفاق الحكومة بسبب عدم التقدير الصحيح للعائدات المالية النفطية الدائمة، لن يعرض الاستدامة المالية على المدى البعيد للخطر. وعلى عكس ذلك، فإنَّ الإنفاق الزائد، الإجمالي المبني على توقعات (projections) غير واقعية للعائدات النفطية، قد يشكل أخطاراً مالية كما أثبتت تجارب العديد من البلدان المنتجة للنفط. وسيستدعي التعقل المالي، بالتالي، اعتبار التقديرات المحافظة للعائد النفطي الدائم في تقييم استدامة الوضع المالي. مع الوقت، واعتماداً على التغيرات في ارتقاب بعيد المدى للأسعار والاحتياطيات، يمكن تعديل القانون المالي بإدخال تحديثات دورية لاحتسابات "الدخل النفطي الدائم" المعززة والأساسية.

111. سيظل الوضع المالي الراهن مستداماً على المدى البعيد، إلا في ظل معايير محافظة جدا تتعلق بالأسعار والاحتياطيات لتقدير العائدات الدائمة للمحروقات. ازداد عجز الميزانية غير النفطي في ليبيا منذ عام 2001، عاكساً زيادة عالية في الإنفاق بدعم من العائدات النفطية المعتبرة، بنسبة تبلغ حوالي 30% من الناتج المحلي الإجمالي، والمقدر بـ35% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2005. وعلى الرغم من ثروة ليبيا النفطية الضخمة، فإنَّ ذلك العجز المالي لن يكون مستداماً لفترة طويلة في ظل سيناريو السعر المحافظ (الوضعية المتدنية)، بغض النظر عن السيناريو المتعلق باحتياطيات النفط والغاز القابلة للاسترداد (المتدنية أو المتوسطة أو المرتفعة- الخانات المظلمة في الجدول 3.2). ويتسم العجز غير النفطي بالاستدامة بشكل هامشي في ظل سيناريو أسعار الاحتياطي المنخفضة/ العالية فقط ويشير الهامش المالي الحالي للإطمئنان إلى تحديين مترامنين يتمثلان في الحفاظ على المسؤولية والانضباط الماليين، في الوقت الذي تستخدم فيه إيرادات المحروقات بشكل استراتيجي لتحويل النفقات الإنتاجية وتسهيل التحول نحو السوق. ومن الضروري ترتيب أولويات الاستثمار لضمان تمتع الاقتصاد بالقدرة الاستيعابية لاستخدام الموارد المالية بشكل يراعي الكفاءة في المدى القصير.

دال. تحدي تعزيز إدارة الميزانية

112. يصاغ الإطار القانوني لإدارة المالية العامة وفق قانون شامل للإدارة المالية بحيث ينص هذا القانون على جميع الجوانب الخاصة بنظام الإدارة المالية مثل تحضير الميزانية وصياغتها والمصادقة عليها بقانون وتنفيذ الميزانية والمحاسبة والمراجعة المالية. كما توجد عدة نصوص تطبيقية المتعلقة بالإجراءات المتجدة بشأن الميزانية. ويلخص التحليل المشار إليه أسفله تقييم هذا الإطار، غير أنه من الضروري إجراء مراجعة شاملة لهذه المجموعة من القوانين والقواعد لكي يتسنى تقييم مدى قوتها، وتقديم التوجيهات بشأن التحديثات أو التعديلات المحتملة.

تحضير الميزانية وصياغتها

113 تحضير الميزانية: يبدأ في تحضير الميزانية في منتصف السنة، بحيث يشرع في تحضير ميزانية التسيير في شهر جوان و ميزانية التنمية في شهر أغسطس. تفاصيل أهم الخطوات المتبعة في هذا المسار مشار إليها في الجدول 3.3. تعتبر إجراءات تحضير الميزانية بسيطة غير أنها تسمح بمناقشتها بالتنسيق مع القطاعات الوزارية مما يمكن أن تشكل مؤشر لملكية ميزانيتهم وتنفيذها خلال السنة. ينبغي أن ينصح بتعزيز تحضير الميزانية باعتبارها تشكل نظرة لواقع تقديرات الإقتصاد الكلي وإيرادات الميزانية ولتقييم جودة التقدير للميزانية العامة ومدى نجاح تنفيذها على مختلف المستويات الدنيا.

114. لكنها مجزأة، إن التمييز بين إدارة الميزانية التسييرية وميزانية التنمية قد يدعو إلى القلق وهذا راجع إلى (i) غياب ميكانيزمات مؤسسية لضمان التوافق بين ميزانية التسيير وميزانية الإستثمار عند صياغة الميزانية، (ii) التزام الحكومة بتخصيص كل سنة 30 % من الإيرادات النفطية لميزانية التسيير و 70 % لميزانية التنمية مما قد يدل على عدم فعالية تخصيص الموارد، (iii) الفصل بين الميزانيتين يصعب من تسيير برنامج محكم للنققات الذي يشكل جوهر فعالية عملية رأسمال العام. لا يتم تحضير الميزانية على أساس الإطار المالي المتوسط المدى بل أنه سبق وأن تم اتخاذ الخطوة الأولى من هذا الإطار مما يسمح بتسهيل الإصلاح اتجاه الإطار المالي المتوسط المدى.

الصدوق 3.3: عملية تحضير الميزانية

تصدر الأمانة المكلفة بالتخطيط لتقديرات الإقتصاد الكلي بموجب مخطط خماسي بعد تهيئة معطيات السنة المقبلة، فهو عباره عن مخطط دوري طبقا للمعايير الدولية وشهر جوان، ترسل وزارة المالية مذكرة للقطاعات الوزارية على أساس هذه التقديرات بحيث تتضمن هذه المذكرة بيانات حول الإيجور ونققات التسيير الأخرى. كما ترسل مذكرة أخرى خاصة بميزانية التنمية في آخر شهر أغسطس. فهاتين المذكرتين مختلفتين كون الأولى المتعلقة بميزانية التسيير لا تتضمن الحدود بينما تتضمن المذكرة الثانية الخاصة بميزانية

التنمية السقف المحدد لكل مشروع.

وبناء على هذه المذكرات تتقدم القطاعات الوزارية بتقديم طلباتها لمناقشتها مع مديرية الميزانية. وفوق الأولويات المحددة لاسيما فيما يخص نفقات رأسمال. وتعتمد المفاوضات على مناقشة النفقات الحالية لميزانية التسيير لمدة 3 سنوات وتستغرق هذه المفاوضات شهرا.

يتم الموافقة على الميزانية من قبل الحكومة في شهر سبتمبر ثم يعرض مشروع الميزانية على المصادقة من قبل مؤتمر الشعب وأخيرا على اللجنة الشعبية العامة للمالية. قد تكون مناقشة الميزانية حادة بما أن لمؤتمر الشعب الحق في تعديل مشروع الميزانية الذي يحدث في بعض الأحيان وتتولى اللجان التقنية القيام بهذا العمل بشكل مناسب.

115. تفتقر الميزانية إلى الشفافية. يتضمن قانون المالية ثلاثة أنواع من الميزانية: الميزانية التسييرية وميزانية التنمية وأموال خارج الميزانية. لقد تم مؤخرا إدراج الأموال من خارج الميزانية ضمن قانون المالية حتى ولو اختلفت صياغتها عن الميزانيتين الأخريين. وتبلغ نسبة الأموال من خارج الميزانية بحوالي 52 % من مجموع النفقات الحكومية لسنة 2003، ولكن حجمها قد خفض (الجدول 1.3). ولم تدرج حتى الآن في قانون الميزانية، مما يضر بشمولية الميزانية. ويشكل هذا التحويل الكبير من خارج الميزانية حافزا كبيرا للتهرب من ضوابط الميزانية، كما يضر بمصداقية عملية الميزانية بكاملها. ويضاف إلى ذلك أنه لا يوجد حتى الآن توحيد للميزانية على مستوى الحكومة العامة. ويجعل هذا من الصعب التصور بدقة لحجم المخصصات الحكومية والنفقات، في إطار الحجم الكبير للنفقات اللامركزية للإدارات المحلية.

116. ينبغي تحسين عملية تصنيف الميزانية. لا يتوافق تصنيف الميزانية مع الإحصائيات المالية للحكومة لسنة 2001 كما لا يتضمن تصنيفا عمليا للنفقات، مما صعب حاليا تنفيذ الميزانية.

تنفيذ الميزانية

117. يتم تنفيذ الميزانية تبعا للإجراءات الحديثة المعمول بها. يتم تخصيص أو لا أموال الميزانية للقطاعات الوزارية و يختلف التنفيذ حسب طبيعة النفقات. يتم تنفيذ ميزانية التسيير على أساس الربع السنوي دون تحديد لأي أجل لتخصيص الأموال للقطاعات الوزارية وفي نهاية السنة المالية، لايسمح باستهمال الأموال لتمويل المتأخرات. في حين، يتضمن قانون المالية بندا ينص على تمويل المتأخرات الخاصة بمختلف الميزانيات ويعد هذا الأجراء مؤشرا إيجابيا يدل على انشغال وزارة المالية بخطر تراكم المتأخرات. وبلغ مجموع قيمة الاعتمادات في سنة 2006 ، 29 مليون دينار.

118. ينبغي اعتماد نفقات التنمية التي تديرها القطاعات الوزارية من قبل وزارة التخطيط أولا قبل تخصيص الاعتمادات بحيث تقوم هذه الأخيرة بمعاينة كل مشروع وجميع الوثائق الخاصة به للتحقق من نجاعة المشروع قبل اعتماد تخصيص الأموال لميزانية الوزارة كما يتطلب الأمر فحص اجراءات الاعتماد لكونها تشكل عاملا رئيسيا لتحسين فعالية تنفيذ نفقات المشروع ويشير النظام المعتمد لتخصيص الأموال إلى تدخل وزارة التخطيط واحتمال نقص استقلالية القطاعات الوزارية مما يدل على بطئ عملية التنفيذ دوى أن يكون هناك ضمان لتحقيق نتائج مرجوة وقد يشكل هذا الوضع الحجر العائق لإصلاح إدارة المالية، المعتمد على فعالية ومسؤولية مسيري الميزانية. تسيير ميزانية التنمية ويكمن الشيء الإيجابي في هذا الإجراء في

تأجيل الأموال غير المصروفة في آخر السنة وهذا ما يدل على تطبيق المبدأ المعتمد في ميزانية متعددة السنوات.

119 . يتم متابعة تنفيذ الميزانية من قبل مديرية الميزانية ولجنة التخطيط، بحيث يتم إرسال تقرير نصف سنوي إلى مجلس الحكومة دون أن يعقد نقاش بشأن ذلك، إذ تعتمد المعلومات المتضمنة في التقرير على مدى نزاهة نقلها بينما يكمن العامل الأساسي في إطار اجراءات المتابعة فيما هو منصوص عليه في قانون المالية بشأن تجميد أو إلغاء الأموال عند مخالفة اجواتات تنفيذ الميزانية ويعد هذا الإجراء الذي نادرا ما يتم تطبيقه في بلدان المنطقة، متطابقا مع التطورات الأخيرة المأخوذ بها في إطار المعايير الولية لتسيير الميزانية التي تقتضي جعل عملية المتابعة أكثر فعالية كما توجد اجراءات جد فعالة بخصوص حالات المخالفة (مذكرة الحكومة والتعليمة الجديدة للقطاعات الوزارية).

120. الخطوات المتبعة في تنفيذ النفقات تسيير وفق دروة معيارية، تتضمن مختلف المراحل مايلي: الإلتزام، لجنة الماقتصات، الأمر بالدفع، لجنة رقابة الخدمات المنجزة والتصديق، والأمر بالدفع والدفع، ويبدو أن استقلالية مسؤول الميزانية داخل القطاعات الوزارية جد واضحة بموجب النصوص القانونية كما يتم تأمين سلامة اجراءات الدفع عن طريق إصدار توقيعين مختلفين (توقيع الأمر بالصرف وتوقيع المحاسب). ويبدو أنه نادرا ماتحدت المخالفات نظرا لاتباع الميكانيزمات المؤسساتية²⁰.

اللامركزية وعدم التركيز

121. يعتبر تطبيق اللامركزية طموحا جدا في ليبيا. تعرف اللامركزية على أنها تمثل القطاع العام بما يعادل الخصخصة، ومن اللافت للانتباه أن ليبيا تقوم بعمليتين. ويبدو أن اللامركزية قد شكلت عاملا استثنائيا بليبيا بحيث تم إلغاء مركزية 50 % من الميزانيات الإدارية و60 % من ميزانية التنمية. ويبدو أن اجراءات تفويض النفقات لـ20 هيئة جهوية (شعبيات) (التي انخفض عددها من 35 إلى 20 في الوقت الحاضر) تسيير سيرا سليما من خلال تنصيب لجنة جهوية في كل منطقة تابعة مباشرة إلى وزارة المالية.

122. الحاجة إلى تقييم القدرات المؤسساتية لوحدات الميزانية غير الممركزة. تتولى اللجان الجهوية بدفع جميع نفقات القطاعات الزوارية على المستوى المحلي بحيث يقومون بموافاة وزارة المالية بنشاطهم كما أنهم يخضعون إلى الرقابة المالية مما يحتاج إلى القيام بتقييم مؤسساتي ومالي لقدرات هذه الوحدات نظرا لنقل مسؤوليتها بما أنه سبق لمعظم موظفيها وأن اشتغلوا بالإدارات المركزية وهذا ما سيسمح من التقليل من خطر عدم الكفاءة الهيكلية والمحلية الدائمة. كما أن النفقات غير الممركزة مثل النفقات الممولة من الإيرادات الجهوية أو من تحويلات الميزانية الوطنية والمركزية وتنفيذها من قبل الهيئات المحلية (البلديات والمقاطعات) مهمة أيضا.

²⁰تحتاج عملية الرقابة القبلية إلى إعادة النظر فيها وتقييمها على المستوى المحلي والمركوي. لم يشكل ذلك ذوء من الدراسة.

123 . تضع اللامركزية ضغوطا على النفقات العامة. كما تقتضي الحاجة أيضا إلى تقييم القدرات المؤسساتية لأنه تم انتقاد مبادرة اللامركزية المتخذة بشأن زيادة الأجور في القطاع العام بليبيا الناجمة عن الزيادات في التوظيف على مستوى المناطق. كما تدل الزيادة في الأجور منذ عام 2001 على فشل رقابة الميزانية على النفقات الجهوية إذ كان من الممكن أن تؤدي اللامركزية إلى رفع عدد المستخدمين، في حين، لم تنص اللامركزية إلا على إدراج مبدأ عدم التركيز أو توزيع المهام بين فروع مكاتب الإدارات المركزية.

124 . اقتنعت السلطات مؤخرا بضرورة إعادة صياغة نظمها اللامركزية بحيث قررت القيام بإصلاحات إدارية التي تسمح بتعزيز الدور الرئيسي للحكومة وبتحسين الحكم الذي تدهور بسبب نظام اللامركزية القديم (مشاريع فاشلة، سوء تسيير الموارد، انتهاك المصالح الجهوية) ولقد تم إلغاء منصب أمين المنطقة في إطار هذا النظام الجديد (وهو ما يعادل منصب وزير أول للمنطقة) كما أصبح جميع أمناء القطاعات الجهوية (وزراء القطاعات الجهوية) تابعين إلى الحكومة المركزية وبالتالي، تم تنصيب سبع وزارات (أمانات).

تقديم التقارير والمحاسبة

125 . يوصف تقديم التقارير بالضعف لاسيما فيما يخص نفقات رأس المال والنفقات غير الممركزة إذ يعتمد في التقرير على جمع المعلومات شهريا بشأن الدفوعات المنفذة على المستوى المحلي والمركزي فعلى المستوى المحلي، تأتي المعلومات من عند 20 لجنة جهوية والشئى الذي يثير إلى الشكوك فيما إذا كانت الدفوعات المنفذة مطابقة لأوامر الصرف (الصادرة عن الأمر بالصرف) وكشوفات الدفع المصرفية ومن خلال تقييم وزارة المالية، تبقى جودة التقارير ضعيفة من حيث الدقة لاسيما فيما يخص نفقات رأسمال التي يتم تسجيلها في منتصف السنة بدلا من أن يتم تسجيل النفقات الحالية شهريا.

126 . اعتماد المحاسبة على نظام السيولة واصطدامه بالتغييرات الإدارية المتكررة. تعتمد المحاسبة على جمع لمعلومات كل ثلاثة أشهر للمزيد من الأمن مما يدل على نقص في دقة جمع المعلومات شهريا. ومن غير المؤطد ما إذا كانت المحاسبة تعتمد على نظام القيد المزدوج فهي تعتمد أساسا على نظام السيولة وبالتالي فإنه لا يتم تسجيل الإلتزامات كما لا توجد بعين الاعتبار حسابات التسوية والأصول والخصوم. لقد تم إرساء القواعد الأساسية للمحاسبة والتقرير على أساس أنه م يتم إصدار منذ 2002 أية بيانات مالية فأخر البيانات المتوفرة المتوفرة تتعلق بالسنة المالية 2001 مما يدل على أن التغييرات المتكررة للهيئات الإدارية قد أتر سلبا على إصدار البيانات المالية.

127 . توصف أنظمة المعلومات بكونها بدائية نظرا لغياب استعمال شبكة الإعلام الألي في تسيير الميزانية وكل ما يتعلق بالتقارير فالبعض القطاعات الوزارية تدرج في الكمبيوتر بعض المواد الخاصة بتسيير الميزانية والتقارير دون أن يكون فيه اتصال عبر شبكة المعلومات مع وزارة المالية. وإلى حد الآن لم يتم تجسيد التخطيط لإدراج تكنولوجيا المعلومات مما يتطلب بدل جهد معتبر من أجل ذلك.

128 . لا يتسم نظام السيولة بالوضوح إذ تبقى الشكوك قائمة بشأن وضع بشكل فعلي لنظام الخزينة الموحد (حساب الخزينة الوحيد) مما يبدو أن كل وزارة قامت بفتح حساب لدى المصرف المركزي غير أنه ليس من الواضح كيف تتم عملية التمركز والترصيد اليومي (daily balance) لجميع القطاعات. كما أنه غير من المؤيد فيما إذا كانت للوزارات حسابات أخرى لدى النظام المصرفي الذي يندرج ضمن الحلقة الموحدة.

(v) المراجعة المالية

129 . يعتمد نظام المراجعة المالية بشكل رئيسي على المراجعة الخارجية، أما الرقابة القبلية والمراجعة المالية الداخلية فهي غير واضحة. تتولى اللجنة الشعبية العامة بوصفها المؤسسة المسؤولة عن المراجعة المالية والإشراف التقني (المشار إليه أسفله بالمكتب) بالمراجعة المالية الخارجية. وتتطابق المهام المكلف بها هذا المكتب مع المنظمة الدولية لمؤسسات المراجعة المالية العليا (International Organization of Supreme Audit Institutions) من حيث الإستقلالية المالية والمؤسساتية. إن المكتب تابع لمؤتمر الشعب العام الذي يقوم بتعيين رئيسه، بينما يتم المصادقة على الميزانية من قبل المؤتمر عبر اللجان المؤهلة. يتكون المكتب من 32 مكتبا محليا متوزعين عبر المناطق ويتضمن كل مكتب حوالي 40 موظفا.

130 . كما أن الطرق المعتمدة من قبل مكتب المراجعة المالية تتوافق مع معايير المنظمة الدولية للمؤسسات العليا للمراجعة المالية لاسيما فيما يخص:

- برنامج العمل المعتمد في المراجعة المالية للمؤسسات كما تخضع جميع المؤسسات (حوالي 400 مؤسسة) إلى المراجعة المالية العامة (public audit) سنويا،
- تتضمن طريقة المراجعة المالية ثلاثة فئات :
 - 1 مراجعة التوافق (Compliance audit)،
 - 2 مراجعة الحسابات المالية (Financial audit)
 - 3 مراجعة الأداء (Performance audit)

- يبدي المكتب رأيه حول الحسابات التي يتم مراجعتها،
- يمكن للمكتب تعديل الحسابات غير المضبوطة واسترداد الأموال في حالة الإختلاس أو تحويل الحسابات إلى لجنة الميزانية (مؤتمر الشعب).

131. نظرا لغياب البيانات المالية للميزانية منذ 2002، يقوم المكتب بإعداد عدة تقارير بشأن مراجعة جرد الحسابات الوسيطة والمؤقتة كما يعد المكتب تقريرا سنويا لمؤتمر الشعب ويقوم بنشرها، عملا بتوصيات المنظمة الدولية للمؤسسات العليا للمراجعة المالية. ويتضمن هذا التقرير أهم النتائج والبيانات والتوصيات المعمول بها في إطار النشاطات السنوية للمكتب.

132 . يمكن وصف القدرات البشرية والمؤسسية لمكتب المراجعة بأنها جيدة إذ يوجد 350 مفتشا و20 مساعد تفتيش و200 موظفي إداري ويعتمد في توظيف المفتشين على مهارات عالية (ماستر زائد سنتين خبرة على الأقل ويتمتع بعض المفتشين بدرجة تعليم عالية) كما يولى الإهتمام بالتكوين بحيث يتم تكوين سنويا 50% من الموظفين سواء عبر تنظيم ورشات عمل أو عبر تكوين الأشخاص المطلفين بتكوين المفتشين في المكاتب الدولية للمراجعة المالية (45 مفتش سنة 2006)²¹، ولهذا الغرض، يمكن تقييم المكتب حسب معايير المنظمة الدولية للمرسات العليا للمراجعة المالية، على أنه جيد الأداء كما أنه يفوق مستوى منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا الشمالية، مقارنة بالأنظمة المعتمدة في عملية المراجعة المالية. في حين، لم يتم تقييم المكتب من قبل أي هيئة تفتيش مستقلة مما تستدعي الضرورة تقييم قدرات المكتب لتأكيد المعيطات الأولية بشأنه.

133. تتسم هيئات التفتيش الداخلية للقطاعات الوزارية بالضعف والاعتماد غير المتساوي الأمانات إذ تتم عملية تقييم قدراتهم والطرق المتبعة في عملهم في حين، يكمن العامل لسليبي الذي يضر بتقييم فعاليتهم في كونهم تابعين لهيئة عليا في الوزارة بدلا أن يكونوا تابعين مباشرة إلى الوزير مما لا يتماشى مع معايير الاستقلالية.

(vi) الحفاظ على الإضباط المالي على المدى المتوسط

134 . تم القيام بعدة محاولات بليبيا للحفاظ على الانضباط المالي الذي لم يتوصل إلى النتائج المرجوة. لعل أهم تجربة قامت بها ليبيا تتمثل في تخصيص 70% من الإيرادات النفطية لميزانية التنمية و30% لميزانية التسيير. لقد اعتمدت هذه القاعدة عقب الزيادة في الأجور وفي التوظيف. وتفيد تجربة سنة 2003 أنه لم يكن باستطاعة الحكومة الليبية أن تعيش في ظل هذه العراقيل مما أدى إلى إعادة تصنيف فئة النفقات مثل الأدوية والمواد الغذائية المدعمة، داخل ميزانية التنمية لتنفيذ قاعدة 30/70 .

135 . ينبغي وضع عملية تخطيط من "القاعدة إلى القمة فيما يخص التخطيط والميزانية" استنادا إلى القيود المالية والمساءلة، قد يتسم التصور الحالي للميزانية بليبيا ببعض النقائص نظرا لتراكم الديون التي تحتاج إلى تمويل في أي سنة عبر توفير الإيرادات غير المتوقعة. إذ يستلزم على الحكومة تحديد السوق لكل منطقة ولكل وزارة عند الشروع في تحضير الميزانية. ولكي يلتزم الوزراء بهذه السقوف، ينبغي على الحكومة إصدار قرار خاص بشأن ذلك.

136. ينبغي تطوير إطار النفقات متوسط المدى كأداة رئيسية للتخطيط المالي. ينبغي صياغة الميزانية وإرساء مبادئ تنفيذها وفق إطار النفقات المتوسط المدى، مما يسمح بإلغاء النفقات من خارج الميزانية بحيث ينبغي أن تتضمن النفقات المعتمدة في ظل السياسات المطبقة والمدخرات لأغراض أخرى إضافة إلى

²¹ يوجد جانب آخر خاص بالقدرات البشرية والمؤسسية للمكتب لكونه يتعامل مع الأمانة العامة لـ أفرساي مثل ما قام به (مجلس تونس للمحاسبة الذي يتعامل مع أمانة أرابوساي)

النشاطات الجديدة واحتياطات الطوارئ. إذ يسمح إطار النفقات المتوسط المدى بتسطير البرنامج الذي يمكن تنفيذه على المدى المتوسط أي بتعبير آخر، فهو عبارة عن استراتيجية تسمح بتحديد السقف المحدد للنفقات الواجب صرفها خلال فترة زمنية محددة. ويعتمد هذا الإطار على تقييم الإيرادات المستقبلية المتوفرة لدى الحكومة والتقدير الخاصة بالالتزامات. كما يعد تسطير هذا الإطار عاملاً أساسياً يسمح بضمان نجاح للسياسات الماية كما يسمح أيضاً بضمان أكبر لاستقرار التخطيط للميزانية وفي تحديد الأولويات استناداً إلى معلومات دقيقة. يمكن تجسيد أو وضع هذا الإطار لمدة تتراوح من ثلاثة إلى خمس سنوات بحيث يسمح لمؤسسات الحكومة بالتخطيط لنشاطاتهم بتفصيل.

137 . كما يتماشى إطار النفقات المتوسط المدى مع أهداف إدارة السياسة المالية بحيث يمكن استخدامه كأحدى أحسن الطرق لربط نفقات الاستثمار بنفقات التسيير. كما هو معمول به في العديد من الدول، إن ميزانية الاستثمار منفصلة عن ميزانية التسيير في ليبيا بالإضافة إلى تنسيق غير محكم بين الوزارات المكلفة بهذه الميزانيات. وتفيد التجربة الدولية على أنه من الأحسن أن تندمج الميزانيتين في ميزانية واحدة لأنه ما يؤدي وجود ميزانيتين إلى الفشل في التخطيط لسياسة الميزانية وإلى ضعف عائداتها. ويعود السبب الرئيسي في ذلك إلى المصادفة على مشروع ميزانية الاستثمار دون الأخذ بعين الاعتبار عواقب التكاليف. ولهذا الغرض، يمكن لإطار النفقات المتوسط المدى أن يسمح بتوحيد ميزانتي التسيير والاستثمار وأن يوضح نتائج النفقات الخاصة بمشاريع جديدة.

هاء. تحسين أداء تقديم الخدمات العامة

138. **ستسمح زيادة شفافية الأعمال شبه المالية بتحديد أولويات الإنفاق وتحقيق كفاءة أفضل.** ففي البلدان الأقل غنى من ليبيا يتسم مثل هذه الأعمال شبه المالية بالوضوح والشفافية²². كما أن شفافية إعانات الدعم تسمح لصناع القرار أن يقيّموا النفقات العامة على نحو أفضل، كما يمكن عندئذٍ أيضاً تقييم تأثير هذه الإعانات على وضع الحكومة المالي مما يستدعي التخلي عن إعانات الدعم غير المحدودة التي عادة ما تثير التساؤلات حول ما إذا كان يمكن تحقيق هدف الدعم على نحو أكثر كفاءة بوسائل أخرى.

139. **يطرح عدد من مسائل إدارة القطاع العام الأخرى قضية تحسين تقديم الخدمات العامة،** بما في ذلك:

- اللامركزية المالية
- الدفع للخدمات العامة
- خصخصة إنتاج السلع والخدمات غير العامة

²² كان اليمن أيضاً يقدم دعماً لإنتاج الكهرباء بتسعير استخدامها بأقل مما هو سعر وقودها. وقد استُعيض عن هذه الممارسة في موازنة عام 2002 بتقديم دعم ضمني لمؤسسة الكهرباء العامة.

140. على الرغم من أن اللامركزية في ليبيا يتم إعادة تصميمها، فإنه يمكن اتخاذ إجراءات للرفع من قدرات الحكومات المحلية من جمع عائداتها. تتولى مصالح ليبيا غير الممركزة (الشعبيات) جمع الضرائب على الأجور من جميع مصالح الضرائب لتمويل نشاطاتها. يعمل بنظام تحصيل العائدات للمناطق حيث يتم جمعها في العديد من الدول التي كانت تتبنى النظام الإشتراكي ويكمن المشكل الذي يطرحه هذا النظام في جعل المناطق الغنية تستفيد أوتلك التي تتمتع بنشاط اقتصادي كبير. إن الحكومة الليبية واعية بهذا المشكل ولقد حاولت إعادة صياغة النظام لتقديم المساعدات للشعبيات ذات الدخل الضعيف. ولقد تم التخلي عن هذا النظام بعد أن تسبب في بعض الصعوبات إلا أنه تم استبدله بنظام حيث تبلغ نسبة مبلغ المساعدة الإضافية المقدمة 70 % كما طرأت عدة تعديلات على هذا النظام وتُدرس حالياً بعض التعديلات على هذه الصيغة، ولكن ينبغي على الحكومة المركزية عدم العودة إلى السلوك السلبي المتمثل في التحويلات إلى الإدارات الفرعية.

141. إن عائدات الإدارات المحلية يمكن أن تجبى إما من رسوم المستهلك أو من الضرائب مقابل انتفاعه من الخدمات التي تقدمها إليه. حيث يحصل مستعملو البنى التحتية على خدماتها بنسبة استعمالهم يتوجب على المستعمل غالباً تمويل معظم الخدمات. حيث لا تكون رسوم المستعمل غير ملائمة (كالطرق المحلية مثلاً)، فعلى الإدارات المحلية تأسيس قاعدة ضريبية مناسبة كترخيص لاستعمال الخدمات المحلية. وتعتبر ضريبة الملكية بشكل عام ملائمة لهذا الغرض، خلافاً للموجودات المنقولة التي يمكن للحكومات الوطنية فرض الضرائب عليها كدخل دافعي الضرائب (المكلفين)، فالملكية ليست متحركة. ولهذه الأسباب فإنه عادة ما توجه على سبيل الحصر، ضريبة الملكية لفائدة الإدارات المحلية.

142. تسمح التحويلات المشروطة للمصالح الوطنية بالتأثير على أعمال الإدارات الفرعية دون تدخل الحكومة المركزية في إدارة مهامها على المستوى الجزئي. إن لبعض هذه التحويلات أسباباً جيدة، فعندما تكون الإدارات المحلية مسؤولة عن التعليم والصحة، أو حتى عن خدمات البنى التحتية التي قد تصل إلى خارج المجتمع المحلي، فإنها عادة ما تتلقى الدعم المالي من قبل المستويات المتوسطة أو الوطنية للحكومة. ويتخذ هذا الدعم المالي أشكال المنح والهبات والعائدات من الضرائب المتقاسمة أو الضرائب المتعلقة بالقدرة على الدفع. هذا، ويمكن للحكومة المركزية أن تشجع تقديم الخدمات بتوفير المشاركة في تكاليف معينة مؤمنة، كأن يكون المشروع أو البرنامج ملبياً لشروط معينة أو الأدنى حداً من المعايير.

143. قد يشكل إنشاء صندوق للتكافؤ عاملاً أساسياً في تحقيق فعالية اللامركزية المالية. إن الإدارات الفرعية في المناطق التي لا تتوفر على مرافق متطورة، لا تستطيع أن تقدم الخدمات التي تقدم في المراكز والمحليات الأوفر والأغنى. ويكمن حل هذه المشكلة في ميزة تمويل حكومي في كل أنحاء العالم حيث يُجرى تحويلاً "تكافوياً" إلى الإدارات الفرعية الفقيرة، وهو ما يهدف إلى تمكين كل الإدارات الفرعية من تقديم الخدمات الأساسية مع الجهد الضريبي المحلي نفسه. إن دفعات التكافؤ والمساواة شائعة في البلدان المتقدمة والنامية والمتحوّلة. ومثل هذه الدفعات "التكافؤية" (وتسمى كذلك لأنها ترمي إلى إقامة مساواة القدرة المالية/فرد للحكومات الفرعية) تقدّم على الأغلب من قبل أعضاء آخرين على مستوى الحكومة نفسه في الدول الفيدرالية، أو من قبل الإدارات المركزية في الدول الأخرى. وهذه دفعات غير مشروطة، كونها تهدف

إلى حل المشكلة المالية ولا تشجع على توفير خدمات استثنائية. ومثل هذه الصيغة الإجمالية على دفعات التكافؤ لا تؤثر سلباً على المسؤولية المحلية لقرارات الإنفاق المحلي التي شُدِّد على الترغيب فيها آنفاً.

144. يمكن دعم الانتقال إلى اقتصاد السوق وتحسين جودة الخدمات العامة بتعزيز التنافس بين القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، وحتى المستويات الحكومية الأخرى في تقديم خدمات القطاع العام. إنَّ التعاقد على إنتاج الخدمات العامة مع القطاع الخاص واسع الانتشار كجمع القمامة وصيانة الطرق وخدمات حراسة المنشآت العامة. والتعاقد التنافسي على إنشاء البنى التحتية شائع بدوره أيضاً. كما تفيد الخبرة العالمية أنَّ القطاع الخاص يتفوق على القطاع العام فيما يخص إنجاز المشاريع الرأسمالية في الوقت المحدد وفي إطار الميزانية. وفي بعض الحالات، يجدر بالذكر أنه يمكن للقطاع العام استخدام الشركات الخاصة لتشغيل المرافق المملوكة ملكية عامة.

145. قد تكون الغاية المتوخاة من الميزانية هي تحقيق النتائج المرجوة من إنفاق الموارد العامة بدلاً من الاعتماد فقط على توزيع المدخلات. في حين، ما تزال ليبيا بعيدة جداً، عن تحقيق وضع ميزانية معتمدة على النتائج، فإنه يجب السعي نحو تحقيق هذا الهدف في هذا البلد. فالسعي نحو تحقيق هذا الهدف في ليبيا، لا يعد خطوة سابقة الأوان، إذ يمكن على سبيل المثال، الشروع في إدراج بعض مؤشرات الأداء كجزء من الميزانية. بينما يكمن الهدف بعيد المدى في إقامة نظام شامل للميزانية ملغياً بذلك نفقات الميزانية والأنشطة التي تمولها والمدخلات والمخرجات المحققة والروابط بين مختلف المعايير.

146. وخلص القول تتمثل خيارات الإصلاح الأساسي والمبادرات التكميلية التي قد ترغب الحكومة في تحقيقها على المدى القصير والمتوسط، لترقية نظام إدارة المالية العامة، فيما يلي:

➤ خيارات الإصلاح الأساسي

i. على المدى القصير

- تحويل صندوق الاحتياطي النفطي إلى صندوق استقرار وفق قواعد تراكم وسحب واضحة،
- إقامة إطار قانوني شامل لصندوق الاحتياطي النفطي، وتوضيح قواعده وأهدافه، وضمان شفافية عملياته وادماجه ضمن الميزانية،
- إلغاء الإجراءات الخاصة باستعمال صندوق الاحتياطي النفطي لتمويل النفقات من خارج الميزانية،
- وضع استراتيجيات ملائمة لتغطية عجز الميزانية غير النفطية كمعدل بالنسبة للنتائج المحلي الإجمالي غير النفطي.
- الشروع في تحليل النفقات العامة مع تقييم فعاليتها وملاءمتها مع أولويات الحكومة الاقتصادية والاجتماعية.

ii. على المدى المتوسط

- إضافة وظيفة الإيداع إلى وظائف صندوق الاحتياطي النفطي لعكس الطابع غير التجديدي للثروة النفطية استناداً إلى تقدير محافظ للعائد النفطي الدائم.
- تطوير إطار تداولي إنفاقي متوسط المدى للنفقات (MTEF) لفترة تتراوح من 03 إلى 05 سنوات، كأداة رئيسية للتخطيط المالي،
- جعل إعانات الدعم الضمني جلية وشفافة في الميزانية،
- تقييم الديون الضمنية والمحتملة، كديون التقاعد وقروض المؤسسات العامة غير المسددة،
- إعادة النظر في مدى ملائمة للمركزية للإنفاق العام.

◀ مبادرات الإصلاح التكميلية

i. على المدى القصير

- تحديد سقف الإنفاق لكل منطقة ووزارة (أمانة) عند الشروع في تحضير الميزانية السنوية،
- إلغاء قاعدة وجوب تكريس 70 % من العائدات النفطية لميزانية التنمية، و 30 % للنفقات الأخرى.

ii. على المدى المتوسط

- وضع استراتيجيات محكمة لمعالجة ديون القطاع العام الضمنية المحتملة،
- رفع مستوى قدرات الإدارات المحلية لتحصيل العائدات مقابل المنافع المُتلقاة من الخدمات التي توفرها،
- تشجيع إدخال العمل بنظام رسوم أو أجور المستخدم لتمويل معظم خدمات البنية التحتية المحلية،
- الأخذ بعين الاعتبار لمنح الإدارات المحلية قاعدة ضريبية مناسبة، كضريبة الملكية، لتمويل الخدمات المحلية،
- إدخال تحويلات التكافؤ الملائمة على حكومات المناطق الأقل غنى،
- تشجيع التنافس للسماح للقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمستويات الحكومية الأخرى بتقديم الخدمات العامة.

الفصل الرابع: بناء مناخ استثماري ملائم في الأسواق المفتوحة وإصلاح المؤسسات العمومية

ألف. الدعائم الرئيسية للتحوّل إلى اقتصاد السوق

147. يعتمد التحوّل إلى اقتصاد السوق على بناء مناخ استثماري ملائم وعلى توفير حوافز السوق للمقاولين وفتح الأسواق أمام جميع المستثمرين على قدم المساواة. إنّ قدرة ليبيا على نجاحها في القيام بإصلاحات هيكلية، ستحدّد مدى نجاح تحولها إلى اقتصاد السوق؛ سواء أكانت هذه الإصلاحات تتعلق (i) برفع الحواجز أمام الاستثمار من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية، أو (ii) بتحسين عوامل جودة الإنتاج (الأراضي، البنى التحتية، الموارد البشرية)، أو (iii) بإقامة مؤسسات سوق منيئة (الجمارك، القضاء، الإدارة العامة، نظام معلومات السوق)، أو (iv) بترقية السوق النقدي.

148. يستدعي هذا التحوّل أساساً إعادة النظر بشكل رئيسي في الإطار القانوني للاستثمارات وتعزيز القدرات واستقلالية القضاء لتنفيذ القانون. على الرغم من التحسينات الأخيرة، تظل القوانين والتنظيمات المسيرة لنشاط الاستثمار غير مطابقة لشروط اقتصاد السوق. فبعيداً عن الجهاز التشريعي، يكون من الضروري لإنجاح تسيير نظام اقتصاد السوق، تطبيق القوانين على الجميع بالتساوي، مما يستلزم تحسين وترقية قدرات النظام القضائي لحل النزاعات المتعلقة بالاستثمار، بل وهذا هو الأهم - تعزيز استقلالية القضاء وإدارته، بحيث يطبّق القانون على الجميع، بما في ذلك الإدارات العامة والمستثمرين الكبار والصغار وعلى متعامل اقتصادي آخر.

149. بالإضافة إلى تسهيل الاستثمارات الجديدة، سيُشكّل أيضاً تحسين كفاءة المؤسسات أمراً ضرورياً في هذا التحوّل، لا سيّما المؤسسات العمومية التي تهيم حالياً على القطاع الصناعي الليبي كما يمكن تحقيق مثل هذه التحسينات بشكل أفضل من خلال نقل الملكية إلى المستثمرين الخواص الاستراتيجيين، سواء كانوا أجانب أم محليين. وقيل التقدم في تنفيذ برنامج الخصخصة، ينبغي: (i) فرض قيود الميزانية على المؤسسات العمومية، و (ii) ترقية استقلاليتها التشغيلية، و (iii) ضمان عدم تدخل الدولة في سوق النقدي لدعم المؤسسات العاجزة.

150. إنّ تعزيز التزامات سياسة ليبيا التجارية متعددة الأطراف من خلال انضمامها إلى "منظمة التجارة العالمية" والتوقيع على اتفاقية التعاون مع الاتحاد الأوروبي، سيُشكل أمراً جوهرياً في برنامج الإصلاحات. لقد أثبتت تجربة البلدان المجاورة (تونس والمغرب) أنّ الالتزامات متعددة الأطراف، ولا سيّما اتفاقية التعاون مع الاتحاد الأوروبي، تسمح بترسيخ الإصلاحات، حيث سمحت هذه الالتزامات بتدعيم الإصلاحات من خلال المساعدة الفنية وتدفق التمويلات. فالالتزامات متعددة الأطراف ضرورية لضمان مصداقية عملية الإصلاحات بل ليبيا كما ستدعم الالتزامات الدولية الليبية بدورها ثقة المستثمرين على الصعيدين المحلي والخارجي، إذ أنّ غياب المصداقية ينجّم عنه الغموض في السياسة، مما يسبب غالباً في تردد المستثمر (الصندوق 4.2).

باء. مبادرات الإصلاح الأخيرة وحجم القطاع الخاص المتنامي

151. شهدت المراحل الأولى لتحويل ليبيا إلى اقتصاد السوق، انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي وفتح المجال تدريجياً أمام الاستثمار الخاص. لقد شرع في رفع العراقيل الكبرى التي تعرض إليها نشاط القطاع الخاص كما اتخذت خلال الأشهر الأخيرة، الإجراءات اللازمة للإسراع في هذه العملية. ويسرد تلخيص لأوجه التقدم التي شهدتها الأونة الأخيرة في الصندوق 4.1 وتدل سرعة التغيرات وثباتها على التزام السلطات بالسير نحو تحقيق المزيد من الإصلاحات. وتشجع السلطات بشدة على السير بنفس الوتيرة، إذ لا تزال هناك تحديات كثيرة أمامها، وإصلاحات مهمة يتعين القيام بها.

الصندوق 4.1: مبادرات الإصلاح البنوي لتعزيز تنمية القطاع الخاص

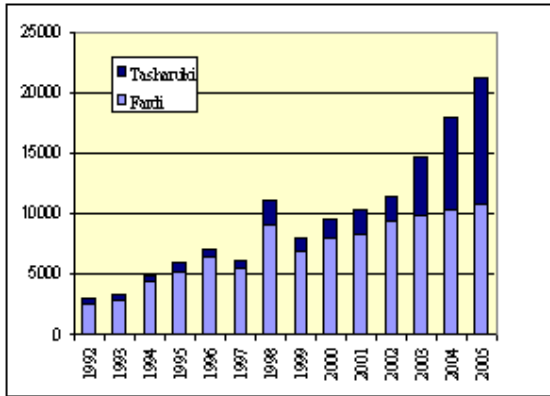
- تحرير الاستثمار الأجنبي في بعض القطاعات، بإمارة القانون رقم 1997/5 وتعديلاته، وإنشاء الهيئة الليبية للاستثمار الأجنبي، والعمل بنظام الشباك الواحد للمستثمرين الأجانب. وأيضاً، السماح بملكية أجنبية 100 % في الشركات الليبية هو بالتحديد تطور إيجابي سيرحب به المستثمرون الأجانب المحتملون. وقد أقرت ليبيا كذلك عدداً من الاتفاقيات الدولية حول الاستثمار (كاتفاقية MIGA وعدد من اتفاقيات الاستثمار ثنائي الأطراف).
- الإصلاح المخطط لقانون العمل، الذي سيسمح بعقود عمل قانونية بين كل من المستخدمين والمستخدمين في الشركات المساهمة.
- الإصلاحات المخطط لها للقوانين التي ترفع الملكية والإيجارات وتسمح بعقود تأجير الملكية دون شرط شرائها وتحاكي في الواقع عقود الإيجار الرسمي. وعلاوة على ذلك، فمن الممكن الآن للإدارات والمؤسسات العامة تأجير أراضيها ومبانيها لمشغلين خاصين.
- إنشاء أشكال قانونية لمؤسسات جديدة نوعاً، كالشركات القابضة والوكالات، إلخ.. (القانون رقم 2002/21، المعدل بالقانون 2004/1).
- تبسيط عملية إنشاء المؤسسات ونقلها وعدد المساهمين في الشركات المساهمة إلى حد أدنى قوامه 10 أعضاء، وهو العدد الأقرب إلى المواصفات الدولية مقارنة بـ 25 أو 500، الأمر الذي كان سارياً في الماضي (القانون 2002/21، المعدل بالقانون 2004/1).
- تحرير التجارة ونتائجها، توحيد سعر صرف العملة. في عام 2002 وحُد نظام سعر الصرف المتعدد في الواقع من خلال إنقاص الدينار الليبي.
- بُدئ برنامج الخصخصة في عام 1987 بيع نحو 150 صناعة إنتاجية انتقلت ملكيتها إلى الموظفين. وفي عام 2000 أنشئت لجنة الخصخصة وأعلنت الحكومة الخطط لتنفيذ برنامج خصخصة أكثر شمولاً. وبإصدار مرسوم الخصخصة (رقم 2002/313)؛ فقد أخذت على عاتقها تعهداً قوياً بالخصخصة الكامل لـ 360 مؤسسة عامة من كل القطاعات المنافسة ضمن جدول زمني ثابت. ولتنفيذ هذا البرنامج أنشئت وكالة أنيطت بها مهام التقرير أمام أمانة اللجنة الشعبية العامة وأعطيت موازنة خاصة. وملكية هذه المؤسسات التي يُحتمل أن تكون الأصغر، ستُنقل إلى العاملين في حين ستُفتح ملكية مؤسسات أخرى للعموم؛ ومن الأرجح أن يُعطى بعض التفضيل لموظفيها، على الأقل بنسبة مئوية من الحصص؛ مع أنّ المشاركة الأجنبية ليست مُستثناة بدهاءة. ويمكن أن تستخدم ليبيا هذه المرحلة الجديدة من برنامج الخصخصة بفاعلية لجذب الاستثمارات المباشرة الأجنبية إلى البلاد.
- خفض عدد المنتجات المدعومة وعدد المستوردات التي تحتكرها الدولة وخفض الأنشطة المضبوطة إلى قائمة حد أدنى، قابلة للمقارنة بما يُمارس في أي مكان آخر (كالصحة والتعليم والأمن والقطاع النفطي والأنشطة ذات الحساسية البيئية).
- خفض معدلات ضريبة الشركات الحديثة (marginal corporate tax rates) مع معدل الضريبة فئة مرتفعي الدخل (upper-income bracket rate) إذ انخفضت من 60 إلى 40 %. وأيضاً تخفيضات ملموسة في الضرائب الشخصية.
- وقد أُصدر قانونان للوكالة التجارية (Commercial Agency) والمنطقة الحرة؛ وهذه الأخيرة ما تزال تحت التطوير ولم تُشغل بعد.

- عملية الإصلاح الخاصة بقانون العمل، التي يمكن أن تسمح بعقد عقود عمل عادية بين أرباب العمل والمستخدمين في الشركات المساهمة (Shareholding companies)
- الإصلاحات المخطط لها لقوانين الملكية والإجارات، التي تسمح بإبرام عقود ممتلكات، دون الالتزام بالشراء، وهي تماثل، من الناحية الواقعية، عقود الإيجار. فضلاً عن ذلك، يجوز الآن للإدارات العامة والمؤسسات العامة تأجير الأراضي والمباني للمشغلين الخواص.

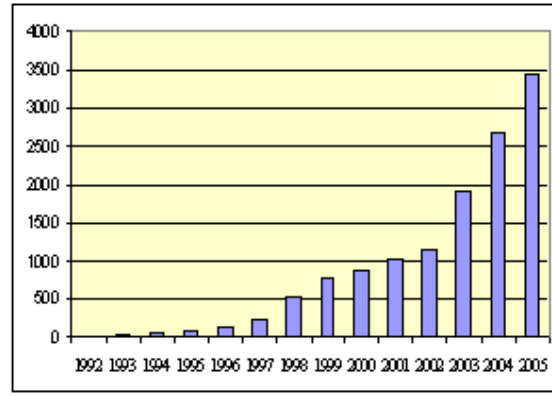
152. لقد سمحت هذه الإصلاحات بتعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، من خلال التسجيلات الحاصلة في السنوات الأخيرة، ومعظمها عبارة عن مؤسسات صغيرة (micro-enterprises) فردية وأسرية وتشاركية، مقابل الشركات المساهمة (الشكل 1.4).

الشكل 4.1: تسجيل المؤسسات، 1992-2005

التسجيلات المساهمة 1992-2005



التسجيلات الفردية والتشاركية: 1992-2005

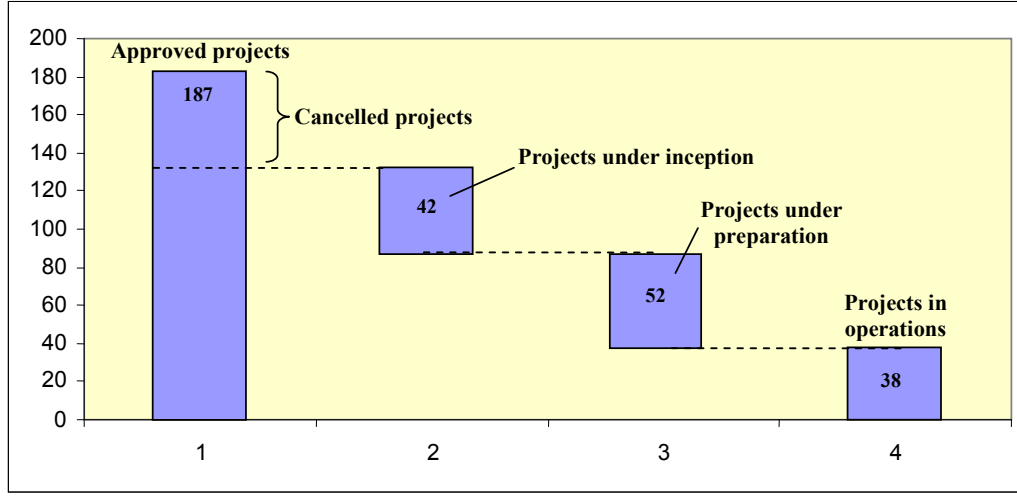


152. ما يزال حجم قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (SME) صغيراً، كما أنه ما تزال المؤسسات الصغيرة (small micro-enterprises)، للتجار والحرفيين، تهيمن على القطاع الخاص. فمن بين المؤسسات الليبية الخاصة المسجلة، تبلغ نسبة تسجيل المؤسسات الصغيرة من نوع فردي أو أسري أو تشاركي، بحوالي 98,6%؛ أما الباقي فهو عبارة عن شركات المساهمة. واعتماداً على دراسة تم القيام بها سنة 2003، قام فقط ثلث من الشركات المسجلة بإجراءات التصريح الضريبي. ويرتقب تنمية القطاع الخاص خلال المرحلة المقبلة مع تنمية على وجه الخصوص قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة- حيث إن العديد من القطاعات لم تستغل بوضوح، ولا سيما قطاع الخدمات.

153. على الرغم من الحوافز المشجعة التي منحها القانون رقم 1997/5، ما يزال الاستثمار المباشر الأجنبي خارج قطاع المحروقات يسير بخطى بطيئة كما أن الإجراء المتخذ مؤخراً المتعلق بفرض مبلغ قدره على الأقل 50 مليون دولار، تسبب في انخفاض حاد في تدفقات الاستثمار الأجنبي، ومن شأن المشروع الحالي الذي يحد من هذا الشرط أن يبعث برسالة إيجابية في هذا الصدد. ومنذ الانفتاح على الاستثمار الأجنبي، وعقب صدور القانون رقم 5 لسنة 1997 تم الموافقة على 187 مشروعاً استثمارياً. ولقد تم إلغاء 55 مشروعاً من بين هذه المشاريع لعدم تطابقها مع أحكام القانون رقم 5 فيما ومن بين 132 مشروعاً التي تم الموافقة عليها بمبلغ قدره 5 مليار دل، منها 96% رأسمال أجنبي ومن بين حوالي 12700 منصب عمل، يوجد 83% عامل وطني، لم يبق إلا 38 مشروعاً قيد الإنجاز في حين يوجد 52 مشروعاً قيد التنفيذ وينتظر

في الشروع في 42 مشروعاً آخر (الشكل 2.4). ونظراً لصغر حجم الصناعة المحلية، فإنّ هذا الأداء لا يعكس بكثير إمكانيات الاقتصاد الليبي ومن بين الأسباب، التي أدت بالمستثمرين الأجانب إلى التخلي عن اهتماماتهم الأولية أو إلى إلغاء مشاريعهم، نذكر: صعوبة الوصول إلى الأراضي الصناعية والعموض الذي يشوب وضعية حق التملك؛ وكما سيفسر أدناه، يمكن تحسين عدد من أبعاد البيئة التنظيمية القانونية للاستثمار المباشر الأجنبي. علاوة على ذلك، ما تزال ليبيا تصارع شكوك المستثمرين الأجانب في مصداقية برنامج الإصلاح وترقية مناخ الاستثمار، إذ أنه مرتبط بجودة إدارة الإدارة الاقتصادية ومكافحة الفساد (أنظر أدناه).

الشكل 4.2: مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر ، 2000-2004



Source: Libyan Foreign Investment Board (data as of February 2006).

جيم. تحسين تنظيمات الاستثمار والتقليل من غموض السياسات

154. بدأت الدولة في الانسحاب من النشاط الاقتصادي إلا أن الإطار التنظيمي للتحويل إلى اقتصاد السوق لا يزال يعاني من نقائص كبيرة. ما يزال نشاط القطاع الخاص على وجه الخصوص، معتمداً بشكل كبير على القرارات التقديرية وإجراءات موافقة الإدارة. فبإضافة إلى ذلك أن القوانين والتنظيمات التي تحكم نشاط الاستثمارات تتغير بسرعة، في حين أن المراسيم والنصوص التطبيقية ما تزال متخلفة عن الركب. أكثر من ذلك، تحتاج القوانين الأساسية المتعلقة بالأراضي وأسواق العمل ونظامي الضرائب والتجارة، إلى إعادة النظر كي تكون منسجمة مع شروط تسيير نظام اقتصاد السوق.

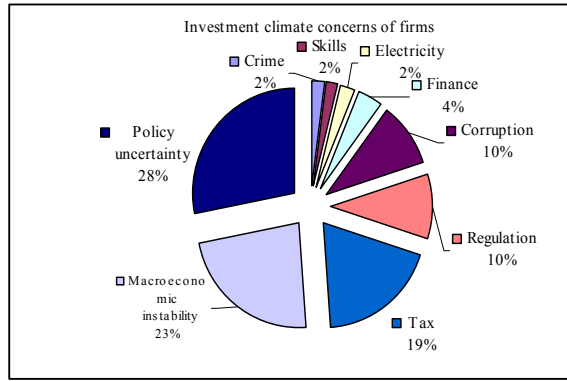
155. تظهر السلطة التقديرية للإدارات العامة (لا سيما السلطات المحلية) في العديد من مجالات النشاط الاستثماري، رغم التحسينات المسجلة مؤخراً على مستوى الإجراءات المتخذة لإيجاد الأعمال. يؤدي عدم وضوح التنظيمات والقوانين إلى تفشي الفساد والحد من المنافسة ومن حماية الاستثمار وإثارة الشكوك لدى رجال الأعمال. وتقيد الخبرة العالمية بأن الشركات في البلدان النامية تهتم بإزالة الشكوك والعموض على المناخ الاستثماري (الصندوق 2.4). ولعل أبرز الأمثلة على الغموض والشكوك المتعلقة بالسياسات التي انتابت قطاع الأعمال في ليبيا تتمثل في:

- إجراءات الموافقة على الاستثمار الأجنبي بموجب القانون رقم 5، وحتى ولو كان مجلس الاستثمار الأجنبي يقوم بدور فعال لتسهيل الاستثمار، تبقى التنظيمات المعمول بها غير فعالة؛
- قائمة القطاعات الإيجابية المفتوحة أمام الاستثمار الأجنبي؛
- الحد الأدنى لرأسمال شركات المساهمة والأجنبية؛
- الالتباس والغموض في القوانين المتعلقة بملكية الأراضي والقدرة على التأجير؛
- التغيير السريع في الجهاز القانوني الذي يخلق الكثير من الغموض مع صدور العديد من النصوص التطبيقية للقوانين الجديدة، التي تبقى غير منشورة، وبعض القوانين الجديدة التي تبدو غير منسجمة مع تلك القديمة²³.

الصندوق 2.4: غموض السياسة في طبيعة المسائل التي تقلق المستثمرين في البلدان النامية

يبين مسح أجراه البنك الدولي مؤخراً عن المناخ الاستثماري أن غموض السياسة والتباسها يقعان في طبيعة الأمور التي تقلق الشركات في البلدان النامية، وهي قيود تغلغل الاستثمار، كالمهارات والتنظيمات وعدم الاستقرار الضريبي والاقتصادي الكلي (الشكل إلى اليمين: مقلقات المناخ الاستثماري)

بالنسبة إلى الشركات: المهارات، الكهرباء، التمويل، الفساد، التنظيمات القانونية، الضريبة، عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي، غموض السياسة، الجريمة). والغموض قد يؤثر على الاستثمار بطرق متعددة: فقد تطالب الشركات بمعدلات عائد أعلى، وقد تقصّر أفق تخطيطها بما يؤثر على مستوى الاستثمار وشكله وخيار التقانة والرغبة في تدريب العمال. وقد تندفع نحو استثمار أولي محدود أو ترفض أن تستثمر بالمرّة.



وغموض السياسة ينجم من تأخر السياسات والقوانين وعدم دقتها، ومن طريقة تنفيذها ومصداقية الإدارات على الوفاء بوعودها. ومن الأرجح أن الشركات تستثمر عندما تكون السياسات موثوقة، وهناك استراتيجيات متنوعة لتعزيز مصداقية الإدارات:

- توفير الضمانات من خلال الدساتير الوطنية: ويمكن أن تشمل هذه حظر الدستور تجريد الملكية مع قضاء مستقل قادر على تنفيذ تلك القوانين. وترتبط الاعتقالات السياسية بالأحاسيس المتدنية حيال مخاطر الاستثمار.
- ضمان حرية التصرف في الموضوعات الحساسة لوكالات أكثر استقلالاً: وهذا يمكن تحقيقه بجعل المصارف المركزية والوكالات القانونية المختصة مستقلة، وبشكل رئيسي في البنى التحتية.
- توفير تعهدات تعاقدية خاصة (نوعية) حيال الأمور الحساسة، معززة بجعلها خاضعة للتحكيم الدولي: وهذه استراتيجيات مشتركة لكل مشروعات الموارد الطبيعية الرئيسية والبنى التحتية، وهي أكثر شيوعاً في مسائل الضرائب على الأنشطة ذات المدى الأوسع.
- إدخال الاتفاقيات الدولية التي تلزم الإدارات بسياسات موثوقة. فهذه الاتفاقيات تعزز المصداقية بزيادة تكاليف النكث بتعهدات السياسة ذات الصلة (البند الجزائية). فرغبة المكسب في توقيع اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية

²³ المثال على ذلك قانون التجارة الليبي (1955)، وكذلك قانون العمل (القانون رقم 1970/58). فالتغييرات الأخيرة -وخصوصاً في قانوني 2002/21 و 2004/21- أبطلت أو نسخت بشكل جزئي القوانين القديمة، ولكن ليس بوجه كامل.

أثارها بصورة رئيسية الحاجة إلى إرسال إشارة موثوقة إلى المستثمرين الأجانب الذين ساورتهم الشكوك في ما يتعلق بمصدقية التحرير الاقتصادي من جانب واحد.

لقد حاول العديد من البلدان تحسين مصداقيتها بطرق مختلفة. وفي الاقتصاديات المتحولة كان هذا هو الأساس المنطقي الوحيد لجملة البرامج الخصصية. وفي بوليفيا وتشيلي لوحظت تأثيرات مشابهة بشمول صناديق التقاعد المستثمرين في المنشآت المخصّصة. وفي أوغندا انعكس التزام صناعات السياسة بالإصلاح تعزيزاً لمصدقية التعهدات الحكومية بخلق مجتمع أكثر إنتاجية.

المصدر:

World Bank 2004.

156. رغم التحسينات المسجلة مؤخراً التي أفضت إلى المزيد من الوضوح، تظل عملية الموافقة على الاستثمارات طبيعة تدخلية وسواء أكان الأمر يتعلق بإنشاء الشركات الفردية أم الأسرية أم المساهمة، يتوجب على المقاولين والمستثمرين التقدم بطلب الموافقة على أعمالهم. ويكون هذا الطلب مرفوقاً بتقديم التصاريح المتعلقة بصلاحيات المباني وإثبات الأهلية والشهادة الصحية. عندئذٍ تقرر اللجنة إما بالموافقة على الطلب أو برفضه، بناءً على معايير غير واضحة. وتفيد التجارب العالمية الناجحة أنّ الاستثمار في القطاعات غير المضبوطة (باستثناء الصحة والصحة العامة، أو القطاعات الحساسة من الناحية البيئية، على سبيل المثال) يجب أن يتم بموجب تقديم تصريح (*declarative basis*) مرفوق بقائمة واضحة من الوثائق، الذي يعطي لصاحب الطلب حقاً تلقائياً بترخيص أعماله. يجب القيام بعملية التحقق من الانسجام مع المعايير البيئية والأمنية والصحية، لاحقاً للتأكد من التزام المستثمر بالقانون. كما لا ينبغي أن تقوم الإدارة بأي تقييمات لجدوى المشروع أو لمدى ملاءمة مهارات المستثمرين. ففي حين، يمكن للامركزية العملية بالنسبة إلى الاستثمار المحلي أن تكون مفيدة كأداة للإسراع في عملية الاستثمار فإنّ مثل هذا النفوذ الذي يتمتع به المسؤولون يمكن أن يزيد من الغموض والالتباس بالنسبة إلى المستثمرين أو في نقشي الرعونة وإساءة استخدام السلطة على المستوى المحلي. وفي الوقت الذي يُحافظ فيه على مثل هذه العملية اللامركزية، ينبغي خفض مستوى الغموض وفرص الاستنساب في مجال الاستثمار بصورة كبيرة، مع اعتماد نظام احتكام (مركزي) لأولئك الذين رُفِضت طلبات أعمالهم، كأن يوسّع دور المجلس الليبي للاستثمار الأجنبي (LFIB)، على سبيل المثال.

157. وينطبق نفس الوضع على الاستثمار الأجنبي بموجب القانون رقم 5. على غرار إجراءات الاستثمار المحلي، وعلى الرغم من توفر إطار مشجع، فإنّ الاستثمار الأجنبي يخضع لتحليل دقيق من قبل المجلس الليبي للاستثمار الأجنبي. وكما سيتم شرحه في المقطع التالي، فإنّ هذه الممارسة لا تتسجم مع الممارسة العالمية الفضلى (الإبقاء على تسجيل بسيط أو مجرد الإعلان دون أي إجراءات لنيل الموافقة) وينبغي إعادة النظر فيها.

158. تبقى قائمة القطاعات الإيجابية المفتوحة للاستثمار الأجنبي محدودة. تنص المادة 8 من القانون رقم 5 أنّ الاستثمار الأجنبي مسموح في "... الصناعة، الصحة، السياحة، الخدمات، الزراعة...." وأي مجال آخر يحدّده "المجلس الحكومي للخصصة" (GPC). ومع ذلك، وكما هو مشروح أدناه، فعند مراجعة النصوص

التطبيقية للقانون رقم 5، اتضح أنّ فتح الأسواق مقتصر على عددٍ من القطاعات الرئيسية ذات الإمكانيات الكبيرة لجلب الاستثمارات المباشرة الأجنبية وتحقيق الفعالية.

159. **عدم وضوح شروط الحد الأدنى لرأس المال للشركات المساهمة والأجنبية.** لم ينص القانون لم ينص على تحديد هذه الشروط وبالتالي فهي تخضع إلى سلطة تقدير المسؤولين الرسميين عند اقتراح إنجاز مشروع استثماري (باستثناء الاستثمارات الأجنبية التي يبلغ الحد الأدنى لرأس المال المقدر لها 50 مليون دولار أمريكي)، ولرفع العراقيل أمام الاستثمار، نصت المعايير الدولية على تحديد مستوى منخفض للحد أدنى في رأس المال الأدنى، تاركةً للمستثمرين حرية اختيار المستوى المطلوب لنشاطهم.

160. **التباس القوانين المتعلقة بملكية الأراضي والقدرة على التأجير.** رغم صدور قانون مؤخرًا يسمح للإدارات والمؤسسات العامة تأجير الأراضي والمباني، لم تتخذ أية إجراءات بشأن تقدير الإيجار، أو في ما يتعلق بشروط عقود الامتياز، والقدرة على استخدام الأرض باعتبارها عنصراً مكملاً بل هي تخضع أيضاً إلى سلطة تقدير السلطات المحلية. مما يسبب هذا الالتباس في الحد من تنمية سوق الإيجار الخاص، إذ كان في الماضي تُقبل عقود التأجير الرسمية فقط للأراضي والبيوت الخاصة، مع عدم الإلتزام بشراء عند انتهاء فترة التأجير (أي ما يشبهه في الواقع عقد الإيجار).

161. **بالإضافة إلى إزالة الغموض من القوانين الموجودة، ثمة حاجة لإعادة النظر في القوانين والتنظيمات المتعلقة بسوق العمل وسوق الأراضي والنظام التجاري والضريبة على الشركات:**

- **تنظيم العمل.** تقوم الحكومة حالياً بإعادة النظر في قانون العمل. فمن المهم أن تمنح النصوص التشريعية الجديدة للشركات مرونة إزاء ضبط حجم اليد العاملة ومهاراتها. وفي الوقت نفسه، يجب أن يسمح القانون للمستخدمين بتوفير شروط العمل الملائمة لمستخدميهم وتبني معايير الأمن المهني.
- **سوق الأراضي.** تتواجد السوق الخاصة للأراضي مع تواجد السوق العمومية للأراضي مع فارق سعري بينهما مما يؤدي إلى المضاربة فسوق تحتاج إلى التوحيد، و إلى إطار قانوني خاص بالأراضي الصناعية كما ينبغي تنمية المناطق الصناعية وتعزيز اسقلالية تسييرها وبالتوازي مع ذلك، يجب أن يُفتح قطاع الخدمات وصيانة البنى التحتية في المناطق الصناعية أمام المشاركة الخاصة.
- **النظام التجاري.** اتخذت مبادرات مهمة بشأن تعزيز الانفتاح التجاري وتحسين الشفافية في الرسوم الجمركية على الاستيراد وخفض مستوى التدخل وكما، يُصَح بتوحيد هذه الرسوم والضرائب المفروضة على الواردات وجعلها منسجمة. وبالرغم من أنه يمكن السماح بدرجة معقولة من الحماية في المراحل الأولى للتحويل إلى اقتصاد السوق، فمن المهم أن يكون هناك إطار زمني موثوق ومشجع للإعلان على تقليص الحماية بغية خلق حوافز كافية لإعادة الهيكلة وتحقيق مكاسب الكفاءة.

- **تنظيم الضرائب.** ينبغي استبدال ضريبة الناتج عن ربح الشركات بضريبة جرافية (flat tax) قصد تقادي تفكيك الشركات وإعاقه نموها (أنظر الصندوق 3.4). مما يستدعي الأمر إلى خفض المعدل الضريبي إلى المستويات المطبقة في البلدان التي تتمتع بمناخ استثماري ملائم (يبلغ حالياً معدل القمة 40 % زائداً 4 % ضريبة الجهاد، وهي من بين أعلى الضرائب في المنطقة).

الصندوق 3.4: الضرائب على دخل الشركات في ليبيا

على الرغم من التخفيض الضريبي الملموس الذي أجري مؤخراً، إلا أن نظام ضريبة الشركات يتسم بالتعقيد وبعدم التنافسية مطلقاً.

- تتسم بنية معدل ضريبة دخل الشركات بالتعقيد. فالمعدل تصاعدي، أي أنه يتفاوت مع كمية الأرباح المحققة. أما البنية الجديدة للضريبة على الشركات فتستتبع نسبة 15 % على أرباح 200,000 دينار ليبي (نحو \$ 155,000 أميركي) مع كل ارتفاع سنوي، على مراحل، إلى أن تبلغ معدل القمة أي 40 % على أرباح ما يزيد على مليوني دينار ليبي. وهذا النظام بالغ التعقيد من حيث تطبيق إدارته (مع منافع واضحة للحكومة وللبلاد) مقارنة بنظام معدل مسطح أو وحيد لضريبة دخل الشركات يُطبق على كل أشكال الشركات وأنشطتها، بغض النظر عن حجم الأرباح المحققة.
- يبدو أن هناك استسباباً واسعاً نسبياً في إجراءات ضريبة الدخل على الشركات. فنظام "الربح المقتر" (deemed profit) المعمول به حالياً يمكن السلطات الضريبية من تقييم كمية الأرباح التي يمكن أن "تحققها" الشركة استناداً إلى حجمها وقطاع نشاطها. والواضح أن هذه الكمية من الأرباح يمكن مناقشتها (وبعضهم يستخدم تعبير "التفاوض") بين الشركة والسلطات الضريبية. إن نظاماً يمكن أن تُحدّد عبره ضريبة الدخل بالتفاوض مع السلطات الضريبية لا يشكل الممارسة العالمية الأفضل، ويمكنه أن يولد فرص الفساد والمحسوبية. فالشركات الكبرى ذات التاريخ الطويل والمحاسبة "السليمة" أو المرتبطة بعلاقة مع السلطات الضريبية يحتمل أن تحصل على نتائج مُرضية، في حين أن تلك الشركات الجديدة والأضعف علاقة يمكن ألا تؤمّن قراراً مؤثباتاً وتخفيضاً ضريبياً. وهذا يطرح بوضوح مسألة العدالة والكفاءة في إدارة الإجراءات الضريبية.
- إن ضريبة دخل الشركات ليست وحدها الضريبة المفروضة على قطاع الأعمال. فهناك أيضاً ضريبة الجهاد، على سبيل المثال، وهي ضريبة إضافية غير صغيرة تبلغ نسبتها 4 % على الأرباح. ومع الأخذ بعين الاعتبار أن معدل القمة في ضريبة دخل الشركات يبلغ 40 %، فسرعان ما سنواجه الشركات الكبيرة إخضاعاً ضريبياً نسبته 44 %، وهو ما يضع ليبيا بين البلدان ذات الضرائب الأكثر ارتفاعاً على القطاع الخاص.

162. قد لانتقد جميع أوجه الضعف هذه في وجه القطاع الخاص خلال هذه المرحلة، نظراً لأن تطور هذا القطاع خارج المؤسسات الصغرى لا يزال عند مرحلة البداية، ولكن ينبغي على السلطات الشروع في رفع هذه العراقيل في أجال قريبة. وفي مستهل الأمر، تسبب هذه المواطن غموضاً كبيراً لدى المستثمرين المحليين والأجانب، يستدعي الأمر النص في برنامج الإصلاحات على تعزيز المؤسسات وإعادة النظر في النصوص التشريعية والاستثمارات. فهذه الإصلاحات تستغرق وقتاً، وغالباً ما يصعب تغيير الإتجاه السياسي لتنفيذها.

وإذا لم يتم معالجة الصعوبات في المدى القريب، فإنّ مثل هذه المسائل ستشكل الحجر العائق أمام الاستثمار الخاص بصورة متزايدة. وقد يؤدي الأمر أيضا إلى قطاع خاص تهيم عليه بعض الشركات الكبرى دون توفير فرص للتنافس ونمو الإنتاجية.

دال. تعزيز مؤسسات السوق وتنفيذ القانون

163. رغم التقدم الذي تم إحرازه على مستوى الجهاز التنظيمي، يبقى تعزيز المؤسسات لدعم النهوض باقتصاد السوق، ضعيفا سواء على مستوى القضاء والإدارة العامة وإدارة الجمارك، وكذلك على مستوى الإطار التنافسي وإطار المعلومات عن السوق، مما يستدعي ضرورة انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي مع تعزيز دورها التنظيمي وتحسين خدماتها الإدارية للمؤسسات.

164. بالتوازي مع فتح الأبواب أمام الاستثمار الخاص، يجب أن يشكل تعزيز المؤسسات الداعمة لعمل الأسواق التنافسية أولوية في المدى القريب. وبوجه خاص، على السلطات أن تعزّز المؤسسات لترقية المناخ الاستثماري الراهن، وتمثّل هذه المؤسسات في:

- **القضاء.** في إطار التحول نحو اقتصاد السوق، يتطور الإطار القانوني بسرعة كبيرة. وقد تكون هناك حاجة لتعزيز القضاء باعتباره المؤسسة الرئيسية للتنمية الاقتصادية ولعلّ القيام بمراجعة شاملة للنظام القضائي قد تكون ضرورية للإلحاح على وضع برنامج للحدّات، قائم على تحديد المقترضات الضرورية والعوائق، مستفيدا من الدروس المستخلصة من تجارب التحول في البلدان الأخرى.

- **الإدارة العامة.** يمكن للامركزية الشاملة للإدارة أن تساعد على حثّ الاستثمارات المحلية، فقد تكون هناك حاجة لوضع نظام من التحقّقات والموازن والاحتكام إلى القضاء تجنّباً لنشوء فرص الفساد والتعسف الإداري على المستوى المحلي. وعلاوة على ذلك، يحتاج الوضع إلى تعزيز الإدارات التي تتعامل مع الشركات. وسيستدعي ذلك إعادة النظر في العمليات الإدارية للانتقال من ثقافة الرقابة والموافقة السائدة حالياً إلى ثقافة الخدمة العامة التي تعطي أكثر لبيئة الأعمال والرقابة البعيدة على المؤسسات الاستثمارية التي تراعي القانون في أنشطتها. كما سيطلب الكثير من التدريب، ذلك أنّ القوانين والتنظيمات تتغيّر بسرعة.

- **الجمارك.** يجب الشروع في القيام بإصلاحات في إدارة الجمارك لتحسين المهارات المهنية والتقنية والقدرات التشغيلية بهدف القضاء على التجارة غير المشروعة، وتحسين التنسيق بين كل مراكز الإدارة الحدودية لتقليص التأخر المتماذي في تخليص البضائع، وتبني السياسات الحديثة القاضية بأخذ بعين الاعتبار المخاطر فيما يتعلق بالتخليص الجمركي للواردات والصادرات (أنظر أدناه الفرع 6 أدناه).

• **إطار العمل التنافسي.** ثمة قانون تنافس قيد الإعداد، ومن المهم أن تكون سياسة التنافس منسجمة مع الممارسة العالمية الفضلى لخلق أسواق متنافسة، ولتسهيل دخول السوق ونمو الشركات الجديدة الابتكارية، مما سيشكل عاملاً رئيسياً لتعزيز الاستثمار الخاص ونمو الإنتاجية. و يجب في المدى المتوسط، أن توضع أسس سلطة تنافس قوية ومستقلة.

• **إطار معلومات عن السوق.** كي يعمل اقتصاد السوق جيداً، يحتاج المستثمرون والمصرفيون، وغيرهم من صناعات السوق للوصول إلى معلومات موثوقة يمكن الاعتماد عليها، لاسيما المعلومات القطاعية. لاتزال حالياً المعلومات الحديثة التي يمكن الأخذ منعمة بليبيا. كما يحتاج نظام المعلومات إلى ترفيته وجعله متاحاً لكل المشاركين في السوق.

165. **تحتاج مؤسسات السوق إلى التعزيز في ليبيا، إذ أن تنفيذ القانون وحده سيمنحها الاستقلالية الشرعية كي تضطلع بدورها.** إن تطبيق القانون دون تقريب على جميع المتعاملين الاقتصاديين وعلى الإدارة هو أساس نجاح اقتصاد سوق. فالنظام القضائي هو المحرك الرئيسي لاقتصاد السوق، بل إنه يشكل نواة التحول بما أن القوانين تتغير بسرعة ويتم نقل الملكية بشكل كبير لاسيما أثناء عملية الخصخصة وتزايد المنافسة. ثمة حالياً، عدد قليل جداً من نزاعات المتعلقة بالاستثمار التي تم حلها من قبل المحاكم الليبية. ومن المرجح أن يتغير هذا مع تطور الأسواق ونموها. وغالباً ما تكون قدرة القضاء على تنفيذ القانون أقوى من القوانين نفسها مما تشكل المقومات الأساسية لتعزيز ثقة المستثمرين، ولا سيما المستثمرين الأجانب.

هاء. جلب الاستثمار المباشر الأجنبي

166. **رغم الخطوات الملموسة في اتجاه تحرير الاستثمار الأجنبي، يبدو أن السلطات الليبية تفضل الاتجاه التدخلى لجلب الاستثمار الأجنبي وتشجيع المشاريع الكبرى بعد إجراء مسح دقيق في القطاعات التي لا يوجد فيها إنتاج محلي أو فيها إنتاج محلي صغير.** باستثناء هذا العيب الجوهرى، ينسّم القانون رقم 5 بالليبرالية فالمستثمر الليبي الذي يحول رأسماله من بلد أجنبي، يعتبر قانوناً، مستثمراً أجنبياً، ويرسل ذلك إشارة واضحة إلى الليبيين الذين يعيشون في الخارج²⁴ وهناك العديد من الضمانات الحاسمة بالنسبة إلى المستثمرين الأجانب منصوص عليها في القانون مع استثناء ملحوظ لضمان "المعاملة الوطنية". كما أن الحوافز تبقى ضعيفة ولا تتطابق مع المعايير الدولية. ومن الواضح أن هذا المسألة تخص الإرادة السياسية أكثر من كونها مشكلة تتعلق بالقانون نفسه. فحسن أو ضعف قوانين الاستثمار مستمد من السياسات التي وضعت هذه القوانين لتنفيذها. فالسياسة الاستثمارية تحتاج إلى تغيير، كما أنه ينبغي تغيير المواقف تجاه الاستثمار المباشر الأجنبي، يتبعه تغيير في القانون. ويرد أدناه تقييم للاستثمار المباشر الأجنبي بتدني فيما

²⁴يسمح القانون رقم 7 لسنة 2003 أيضاً لليبيين بالاستثمار في مشاريع مشتركة مع المستثمرين الأجانب (بالعملة المحلية، أو بشكل عيني)، والاستفادة من الحوافز التي يقدمها القانون رقم 5.

يتعلق بثلاث مسائل حاسمة: (i) قبول الاستثمار؛ و(ii) الضمانات المعطاة للمستثمرين؛ و(iii) مسألة الحوافز الاستثمارية.

167. فمن المنظور الإيجابي، تم فتح المجال أمام الإستثمار الأجنبي في قطاعات جديدة مثل النقل وتكرير النفط والتأمين. كما عرضت هذه القطاعات أيضا على الخصخصة في حين، يبقى قطاع التجارة بالتجزئة مغلقا أمام الاستثمار الأجنبي رغم ما يملكه من قدرات على ترقيته وخلق فرص العمل. كما سمح للشركات المختلطة التي تتضمن مستثمرين ليبينين وأجانب بالاستفادة من الحوافز المنصوص عنها في القانون رقم 5 دون أي قيود على أسهمهم. ولتعزيز هذه التطورات الإيجابية فعلى السلطات تطوير القانون رقم 5 ليشمل تطبيقه على جميع الاستثمارات المحلية والأجنبية.

168. في حين، وبالتناقض مع التحسينات المسجلة، فإن القرار المتخذ مؤخرا بشأن تحديد 50 مليون دولار كحد أقصى في رأسمال للاستثمارات الأجنبية، يعتبر واقعا نوعا من الحظر أمام الاستثمارات الأجنبية التي يمكن لليبيا جلبها في قطاع خارج المحروقات. وعلى رغم ما تم تسجيله من تحسينات على جبهات أخرى، فإن هذا القرار سيعرقل برنامج الإصلاحات كما سيرسل مؤشرات سلبية للمستثمرين الأجانب. وقد تدهورت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات غير النفطية، وغابت نية الاستثمار إثر صدور هذا القرار. وتعكف السلطات الليبية على التوسع في فتح المجال للاستثمار، بغض النظر عن حجمه.

(i) السماح بالاستثمار في ليبيا في إطار القانون رقم 5

(أ) فتح القطاعات أمام الاستثمار الأجنبي:

169. ثمة عدد من القطاعات مقفلة في وجه الاستثمار المباشر الأجنبي، سواء بالقانون أم بحكم الأمر الواقع. مما يوحي بالالتباس في القانون رقم 5 من هذا الجانب. و تنص المادة الثامنة منه على أنه يُسمح للاستثمار الأجنبي بالعمل في قطاعات "... الصناعة، الصحة، السياحة، الخدمات، الزراعة...." وفي أيّ قطاع آخر تحدده الـ GPC. وعند القيام بدراسة سريعة للنص القانوني، نستنتج أن جميع المجالات بليبيا مفتوحة أمام الاستثمار المباشر الأجنبي، حيث أنّ الصناعة والخدمات (والسياحة والصحة جزءان منهما) والزراعة تشكل المقومات التي يركز عليها أيّ اقتصاد. وعند تحليل الإطار التنظيمي للقانون رقم 5 يتبين أنه:

- لا يُسمح بالاستثمار المباشر الأجنبي بالدخول إلى قطاع التجارة/التوزيع، بالتجزئة والجملة؛ حيث لا يمكن أن يكون الوكلاء التجاريون إلا مواطنين ليبينين؛
- ما تزال الاتصالات (سواء شبكة الهاتف الثابت أم الشبكة الخلوية [الهاتف المحمول] حكرًا على الدولة، وتُمنع على المستثمرين الأجانب من أية فرصة للاستثمار في قطاع يجلب كميات هائلة من الاستثمارات المباشرة الأجنبية في كل أنحاء العالم، بما في ذلك معظم البلدان النامية والمتحوّلة؛

- يبدو أنّ المشاركة الأجنبية في القطاع المالي والمصرفي ليست في اعتبارات السلطات الليبية في الوقت الراهن ، مع أنها غير محظورة رسمياً.

170. كي يزدهر الاستثمار المباشر الأجنبي وكي تعي ليبيا بقدراتها على تحقيق النمو لاسيما في قطاع الخدمات، ينبغي رفع القيود بقدر الإمكان بإغلاق قطاعات بأكملها في وجه الاستثمار المباشر الأجنبي، سواء كان ذلك بحكم الواقع أم بالقانون، يتناقض مع الهدف الحكومي الرامي إلى جلب المزيد من الاستثمارات المباشرة الأجنبية خارج قطاع المحروقات وبتنوع اقتصاد الخدمات. وتفيد تجربة البلدان النامية بأنّ ترقية التنافس في قطاع الخدمات سيسمح بتعزيز الكفاءة التي ستعود بالنفع عن الاقتصاد ككل (الصندوق 4.4) و قد ترغب الحكومة في رفع بعض هذه القيود من خلال فتح المزيد من القطاعات أمام المشاركة الأجنبية، إما عن طريق التحرير (بالسماح للقطاع الخاص بالمشاركة في القطاعات أو الأنشطة التي كانت محتكرة في السابق)، أو عن طريق استثمار "الحقل الأخضر" (greenfield investment)، أو من خلال اكتساب شركات موجودة (من خلال برنامج الخصخصة مثلاً). وتقاس درجة قوة أو ضعف القانون بالقدر الذي يسعى فيه إلى تنفيذ السياسة الاستثمارية وعندئذٍ يمكن إعادة النظر فيه بيسر وسرعة، بما يعكس السياسة الجديدة.

الصندوق 4.4: فوائد تحرير الخدمات

على البلدان النامية أن تغتم الكثير من تحرير الخدمات. هذا، وتفيد تقديرات نموذج التوازن العام بأن تحرير الخدمات يمكنه أن يولد أرباحاً مستقرة (static gains) تقدر بـ 9,4 % من الناتج المحلي الإجمالي على نمو الخط القاعدي خلال عقد من الزمن. فالمنافع التي تجنيها البلدان النامية من تحرير الخدمات تفوق بنحو 6 أضعاف تلك الناجمة من تحرير التجارة السلعية (merchandise trade) [الشكل إلى اليمين: الأرباح المستقرة الناجمة من تحرير الخدمات]. وإنّ الأرباح المستقرة المقترحة لأيّ من فئات الخدمات الأربع -التجارة والنقل والخدمات المالية والاتصالات وغيرها من الخدمات الخاصة- تتجاوز إجمالي التجارة المحرّرة. وعلاوة على ذلك، فإنّ تحرير الخدمات الأساسية، كالنقل والاتصالات البعيدة، يسهّل تنمية القدرة التصديرية في الخدمات الأخرى إلى حدّ بعيد؛ ولا سيّما في السياحة وتقانة المعلومات. لقد بدأت أوروبا الشرقية وبلدان الاتحاد السوفياتي السابق التحول وفيها قطاع صناعي أكبر مقارنة بقطاع خدمات أصغر، إذا قورنت باقتصاديات السوق ذات الدخل/فرد المتقارن. ورغم ذلك، ففي أثناء التحول فقد عادل القطاع الصناعي نحو ثلث

الاقتصاد فيما نما قطاع الخدمات ليشكل نحو النصف.

وما تزال بلدان "مينا" متخلفة لجهة تعهّدات اتفاقية الإتجار بالخدمات "غاتس" (GATS) بفتحها أمام المنافسة. وبلدان أوروبا الشرقية كانت شديدة الحزم في ما يعني التعهد بتحرير الخدمات، مع تفاوت ضئيل في ما بينها. ففي القطاع المالي مثلاً أطلقت بلدان "مينا" الإصلاحات في التسعينات فقط، أي بعد مضي نحو عقدين من الزمن تقريباً على خوضها من قبل بلدان آسيا الوسطى وأميركا اللاتينية. وفي النتيجة، رُصد أنّ عدد المصارف الأجنبية الموجودة في بلدان "مينا" كان أقلّ بكثير (الشكل إلى الشمال: أصول المصارف الأجنبية بالنسبة المئوية من إجمالي الأصول المصرفية)، ما حرم القطاع الخاص المحلي من منافع محتملة، كتحسين كفاءتها (أي المصارف) وتعزيز التنافس فيما بينها لتنمية البيئة المصرفية وتحقيق هولم شائعة دنيا. وفي الكلام على الفوائد، يشير الشكل أدناه (توزعات معدل الفائدة) أنه في عام 1998 كانت هناك توزّعات لمعدل الفائدة الأدنى (الفرق بين معدل الفائدة الوسطي وبين معدل فائدة الإيداع المقيم)، الناجمة من الهيكلة المالية الأكثر شمولاً.

إنّ تحرير الخدمات يعتبر عنصراً رئيسياً من عناصر التحول إلى اقتصاد السوق، كونه محركاً أساسياً للعمالة، بما يعوّض جزءاً من كلفة التكيف التي يفرضها التحول. وتجارب بلدان شرق أوروبا ووسطها، حيث توازي تحرير التجارة مع تحرير الخدمات، تفيد بأنّ هذا الأخير يتمتّع بإمكانيات كبير لتوليد الزيادات الكبيرة في سوق الوظائف. وفي معظم هذه البلدان فقد ازدادت حصة الخدمات من العمالة. ففي أوكرانيا يعدّ قطاع الخدمات نحو 44 % من العمالة في عام 2001، بعدما كان 15 % في عام 1990. وفي بولندا وأذربيجان ارتفعت حصة الخدمات من العمالة من نحو الثلث إلى النصف. وبالفعل، فخلافاً للتجارة السلعية، فإنّ معظم تجارة الخدمات يتطلّب عمالة محلية ولا تحمل في العادة خطر العمالة لأمد قصير كتحرير التجارية السلعية. والتفسير الرئيسي يقوم في أنّ تحرير الخدمات يجذب الاستثمار المباشر الأجنبي، باعتباره الصيغة الأكثر أهمية لتوفير الخدمات خارج الحدود. فالاستثمار المباشر الأجنبي لا يعزز الوظائف محلياً فحسب، بل يؤدي أيضاً إلى دخول التقانات الجديدة التي تحسّن كفاءة القطاع الخاص المحلي وتنافسيته.

171. لم يستخدم **نظام القائمة الإيجابية (System of positive list) بشكل جيد في القانون رقم 5** إذ أنه ينبغي النص بوضوح على تشريع الاستثمار المباشر الأجنبي وتحديد القيود المفروضة على القطاعات، عن طريق استخدام نظام القائمة السلبية (negative list system) فقوانين الاستثمار الجيدة تنص صراحة على السماح بالاستثمار الأجنبي بكل حرية في البلاد في جميع القطاعات والأنشطة... باستثناء عدد منها، حيث توجد بعض القيود؛ وينبغي من الأفضل تحديد هذه القيود في وثيقة ملحقاً بالقانون، تكتسي الطابع التنفيذي (كمرسوم أو قرار حكومي). ونكمن الغاية المتوخاة من امتلاك الوثيقة في حدّ ذاتها، على المستوى التنفيذي، في أنّه مع تقدم البلدان في برامجها التحريرية، سيكون من الأسهل إعادة النظر فيها (أي في الإجمالية) مما لو كانت جزءاً لا يتجزأ من القانون نفسه. و تفيد التجربة بأنّه يجب أن تكون القائمة قصيرة بقدر ما أمكن. فقائمة القطاعات الطويلة حيث توجد قيود ستعطي إشارات سلبية إلى مجتمع الأعمال، أي أنه على الرغم من الإعلانات الرسمية فالبلد لم يفتح بشكل فعلي أبوابه أمام الاستثمار الأجنبي.

(ب) ملكية الأكرتية:

172. **إنّ ملكية الأكرتية هي المسألة التي نص عليها القانون رقم 5 بشكل أفضل بحيث أن هذا القانون لم يقيد مشاركة المستثمرين الأجانب في الرأسمال مما يتوافق مع المعايير الدقلى وبشكل تقدماً ملموساً بالمقارنة مع الوضع السابق²⁵.**

²⁵ كان قانون عام 1970 يلزم المستثمرين الأجانب بإجراءات شراكة مع المستثمرين الليبيين (العامين)، بحيث لا تتجاوز حصة المشاركة الأجنبية 49 %، لتترك أغلبية عقد الشراكة (joint venture) والسيطرة عليه للشريك الليبي (أو للشركاء الليبيين). ومن نافل القول إنّ هذا القيد المزدوج [عقد الشراكة وأقلية الملكية الأجنبية] لم يحقق الكثير لجذب الاستثمارات المباشرة الأجنبية إلى ليبيا.

(ج) الإجراءات الواجب اتباعه للاستثمار:

173. الإجراءات المتّبع لقبول الاستثمار المباشر الأجنبي في ليبيا يتمثل في الفحص/الموافقة. على المستثمر الأجنبي، بإيجاز، أن يتقدّم بطلب رسمي لدى مجلس الليبي للاستثمار الأجنبي، مرفوقاً بدراسة جدوى مفصّلة وتقديرات مالية واقتصادية لخمس سنوات²⁶ تم ينظر المجلس في الطلب المقدم ويرفع توصياته إلى الأمانة التي تقرر مصيره. كما يحدد المجلس الحد الأدنى لرأس مال الذي ينبغي على الشركة الليبية قيد التشكيل أن تمتلكه (وهذا لا يحدده القانون بل المجلس). وفي معظم الحالات، يبدو أنّ المجلس يفضل المبلغ بمليون دينار ليبي أي ما يعادل 600,00 يورو تقريباً، وهو مبلغ ضخم جداً كما هو الوضع في العديد من البلدان حيث يمكن تأسيس شركة ذات المسؤولية المحدودة (limited liability company) أو حتى شركة مساهمة (joint-stock company) بجزء من هذا المبلغ. وهذا يعني ضمناً أنّ السلطات تفضل الاستثمارات الكبرى في القطاعات التي لا توجد فيها صناعة محلية. ويمكن أن يتفاوت، أيضاً، رأس مال الحد الأدنى من حيث المبدأ من مستثمر إلى آخر، طالما أنه ليس هناك توصيف أو أساس قانوني لشأن التحديد. وتُمنح رخصة الاستثمار لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، كما يسمح بالحصول على حوافز الاستثمار التي ستناقش في الفروع اللاحقة المتتالية. و نظرياً لا يشترط أي تسجيل آخر بالنسبة إلى المستثمر الأجنبي.

174. بالإضافة إلى عدم انسجام هذا النظام مع المعايير الدولية، يمكن له أن يكون سبباً في حدوث تأخرات غير ضرورية وإتارة الشكوك لدى المستثمرين، حتى ولو كانت الولاية المنوطة بهيئة الاستثمار الخارجي هي تحديداً تسهيل هذه المهمة وسيطلب التوجه نحو معدلات عالية من الاستثمار الأجنبي درجة أقل من التدخل في عملية الاستثمار. مما سيؤدّي بشكل يتعذر تجنبه إلى قرارات متحيّزة لحماية الشركات المحلية عندما سيزداد الاستثمار الأجنبي وعندما ستقدّم المشاريع للتنافس مع الأعمال الاستثمارية الموجودة أصلاً. ومتى أمّنت مشروعاً استثمارياً مباشراً أجنبياً كبيراً في قطاع ما ترغب التوسّع فيه، فليس من الواضح ما إذا كانت ستصدر إجازات أو تراخيص أخرى لمشاريع في القطاع نفسه، سواء أكانت محلية أم أجنبية ولقد باعت هذه الاستراتيجية بالفشل في معظم البلدان التي خاضت تجربتها؛ فضلاً عن أنه تنجم عنه الرعونة والرُشوة والاحتكارات الخاصة، مما يؤول إلى تدني مكاسب الكفاءة التي كان من الواجب جنيهاً من الاستثمار الخاص المتزايد. وأيضاً، فإنّ ما تراه الحكومة أولوية يمكن ألا يتطابق دائماً مع أحاسيس المستثمر الأجنبي بما يشكل فرصة مثيرة بالنسبة إليه. ونتيجة لعدم فعالية هذا الإجراء، فإنّ القانون رقم 5 الذي صُمم بهدف تحسين المجتمع الاستثماري الأجنبي برغبة ليبيا في فتح المجال للإستثمار، لم يضع الدولة في مستوى الدول الأكثر جلياً للاستثمار مقارنة بالدول المجاورة مثل تونس ومصر.

²⁶ أسست "الهيئة الليبية للاستثمار الأجنبي" ضمن وزارة التخطيط والاقتصاد والتجارة (اللجنة الشعبية العامة)، لتنفيذ القانون رقم

175. *يميل الاتجاه الدولي إلى استبدال إجراء الغريبة ودراسة الجدوى بإشعار بسيط أو بنظام تسجيل.* فلقد ألغت مصر، مثلاً، إجراء الغريبة/شروط الموافقة على جميع المشاريع الجديدة خلال عامي 1996 و1997. أما تركيا فقد ألغتهما في عام 2003. فهذا المثالين يعكسان الاتجاهات الدولية بالكامل. والإجراء يمكن أن يكون هو نفسه لتشكيل شركة في ظل قانون محلي. فالناس الذين يعارضون إلغاء إجراء الغريبة ودراسة الجدوى غالباً ما استدلون على ذلك بالحوافز الاستثمارية المقدمة في إطار تنفيذ الإجراء. والحقيقة هي أن تلك الحوافز، إذا قُدم أيُّ منها، يجب أن تُمنح تلقائياً بقدر الإمكان. وتعبير آخر، يجب أن يكون هناك توجهات ومعايير واضحة لأهلية الحصول على الحوافز، وجميع المستثمرين الذين يستوفون هذه المعايير، يجب أن يتحصلوا عليها دون أية قرارات تمييزية.

(ii) الضمانات الممنوحة للمستثمرين

176. *يمنح القانون رقم 5 عدة ضمانات أساسية يتوقَّع المستثمرون الأجانب الحصول عليها، حتى لو لم تكن الضمانات واسعة النطاق كما يجب أن تكون:*

- الحق في فتح حساب بعملة قابلة للتحويل لدى مصرف تجاري ليبي للوازوم المشروع (المادة 16).
- الحق في تحويل الأرباح (المادة 12). وهذا يُسمح به مرة واحدة في السنة بشكل واضح.
- الحماية ضد مصادرة الأملاك. وهذا معيار جد مهم للحماية أقرَّ به القانون رقم 5 (المادة 25) ويمكن اعتباره مطابقاً للمعايير الدولية. في حين، ليس من الواضح، مع ذلك، ما إذا كان هذا المعيار الأعلى للحماية سيُعزَّز أو ستضعف فعاليته.
- الحق في استخدام عمال أجانب (المادة 12، د) "عندما لا يكون العمال المحليون متوفرين". بيد أنَّ النظم الاستثمارية الأكثر ليبرالية لا تضع أيَّ قيد على العمالة الأجنبية. واستخدام العمال الأجانب مكلف جداً، والتجربة تبيِّن أنَّ المستثمرين الأجانب يحددون بشكل عفوي عدد العمال الأجانب الذين يستخدمونهم ويحاولون تعيين عدد كبير من العمال المحليين.
- الحق في امتلاك أو تأجير الأرض مضمون (المادة 15).
- أخيراً، يقر القانون أيضاً اللجوء إلى التحكيم (المادة 24).

177. *في حين، تتمثل إحدى أكثر الضمانات الأساسية التي تقدَّم في العديد من البلدان في العالم والتي غير منصوص عليها هنا، في ضمان "المعاملة الوطنية" التي تنص على عدم التمييز بين مستثمر محلي ومستثمر أجنبي، كما تسمح أيضاً للقضاة أو المحكمين بتفسير نص قانوني خاص بالنزاعات المتعلقة بالأعمال الاستثمارية والتي تكون الدولة أو وكالة حكومية طرفاً فيها وعليه ينبغي منح الضمان المتعلق بالمعاملة الوطنية للاستثمار الأجنبي دون إبداء أيِّ تحفظات أو استثناءات.*

(iii) حوافز الاستثمار

178. **يمنح القانون رقم 5 مجموعة معتبرة من حوافز الاستثمار.** فيموجب المادة 10 منه، يتلقى مشروع الاستثمار الأجنبي الذي وافق عليه "المجلس الليبي للاستثمار الأجنبي":

- إعفاءات ضريبية مؤقتة (tax holiday) لمدة خمس سنوات، مع إمكانية تمديد المدة لثلاث سنوات، شريطة أن يعاد استثمار الأرباح الصافية في المشروع؛ وخلال هذه الفترة يمكن استبعاد الخسائر. ويغطي الإعفاء الضريبي دخل الشركات ورسوم الطابع على الوثائق القانونية.
- الإعفاء من الرسوم والضرائب الجمركية على استيراد الآليات والتجهيزات والأدوات اللازمة لإنجاز المشروع والإعفاء أيضاً من الرسوم والضرائب الجمركية على استيراد التجهيزات وقطع الغيار والمواد الأولية، لتنفيذ المشروع، وذلك لمدة 5 سنوات.
- إعفاءً من رسوم الإنتاج (exices taxes) على السلع موضوع التصدير.

179. **إنَّ نظام التحفيز الضريبي لا يتطابق مع المعايير الدولية** فأولاً، لا تمنح نفس الحوافز المتاحة للمستثمرين المحليين في ليبيا. ويشترط معاملة المستثمرين بالتساوي، بغض النظر عن جنسيتهم، وذلك لضمان مستوى نشاط سوق يتيح العمل فيه بتنافسية. ومن المستحسن أن يتم توحيد الحوافز الضريبية لفائدة جميع المستثمرين. ثانياً، المكان الصحيح لأيِّ حوافز: كالحوافز المالية، إذا كان ثمة أي منها، يجب أن يُنص عليها في القانون الضريبي، في حين يجب أن يُنصَّ على حوافز أخرى بنصوص تشريعية أخرى، بدلا من النص عنها في قانون الاستثمار الأجنبي.

180. **على الرغم من أنَّ الحوافز الضريبية يمكن أن تكون مفيدة عند شروع الدولة في المرحلة الأولى في بدل الجهود في جلب الاستثمارات المباشرة الأجنبية، فهي لا تخلو من المخاطر والسلبيات، ولا سيما الإعفاءات الضريبية،** إذ ينجم عن الحوافز الضريبية التثوُّهات على الاقتصاد وقطاعاته (بين الشركات التي تتلقاها وبين تلك التي لا تحصل عليها). فهي مكلفة جداً، فضلاً عن أنها تولد فرص الفساد والمحاباة الاستثنائية الكبيرة. ولم يثبت أنَّ للحوافز الضريبية فعالية في جذب الاستثمارات المباشرة الأجنبية. والتجربة تفيد أنَّ الحوافز تتسم بالفعالية عندما تكون: (i) بسيطة؛ (ii) دقيقة من حيث من سيحصل عليها؛ (iii) واضحة من حيث المنافع التي تقدمها؛ (iv) مستهدفة مظاهر معينة للاستثمارات، لا أن تكون عامة؛ (v) فعالة في المرحلة التالية، أي ممتدة لما بعد إنجاز الاستثمار المستهدف؛ (vi) شفافة تسمح بالقدر الضئيل من القرارات التمييزية أو لا تسمح بها؛ (vii) تشمل معدلات ضريبية منخفضة.

181. **تكمن الاستراتيجية الحكيمة التي يتزايد عدد البلدان التي تختار العمل بها في خلق بيئة أعمال أكثر تنافسية من خلال القيام بسلسلة من الإصلاحات المستهدفة.** ثمة العديد من العوامل التي يرى المستثمرون أنها أكثر جذباً من إعفاء ضريبي ما يقدم من خلال عملية طويلة واستثنائية، كبنى تحتية متطورة وعمال مؤهلين ووصول أسهل إلى الأراضي واجراءات إدارية أقل تعقيداً، إلخ... وفي مجال الضريبة قد يُحتج

بالقول إنَّ خفض مستوى معدل الضريبة على دخل الشركات وإلغاء ضريبة الجهاد في الوقت الذي قد تشكل فيه الشفافية في الإجراءات الضريبية إصلاحاً يمكنه أن يجلب العديد من المستثمرين المحتملين. والتجربة تبين أنه حينما يكون هناك بيئة أعمال أفضل ونظام ضريبي أكثر تنافسية وهو ما يمكن تحقيقه في المراحل القادمة، يمكن إلغاء الإعفاءات الضريبية دون أي عواقب وخيمة على جهود تشجيع الاستثمارات المباشرة الأجنبية. كما يمكن أيضاً استبدال الإعفاءات الضريبية بالخصوم الضريبية (tax credits) أو التخفيضات (allowance) أو إنقاص قيمة الاستهلاك المُعجَّل (accelerated depreciation)، وهذه كلها عبارة عن عوامل يرى المستثمرون أنها جذابة جداً ونادراً ما تؤدي إلى تشوهات في الاقتصاد.

182. إلى الحد الذي ترغب به ليبيا في تقديم حوافز ضريبية لمستثمرين أجانب محتملين، يجب تقديم مثل هذه الحوافز:

- بالتساوي لجميع المستثمرين المحليين والأجانب
- بالتساوي عبر القطاعات/الأنشطة
- جعلها متاحة على شكل خصوم ضريبية أو تخفيضات أو إنقاص قيمة الاستهلاك المعجل (بدلاً من فرض إعفاءات ضريبية tax holidays).

183. في الخلاصة، ثمة بعض الإمكانيات المعتبرة للمزيد من الاستثمارات الأجنبية في الاقتصاد الليبي. تتمتع ليبيا بموارد معدنية كبيرة (وهذا العامل وحده يقدم مصدراً رخيصاً ووفيراً للطاقة، إضافة إلى الفرص لتوفير سلسلة من الخدمات للصناعة النفطية)، كما تتمتع بمساحة شاسعة قريبة من السوق الأوروبية، إضافة إلى تراثها الثقافي الغني وخصائص طبيعية جميلة (شريط ساحلي طويل وصحراء). وإذا ما عكفت ليبيا على إدارة هاتين الثروتين بشكل سليم سيسمح ذلك بخلق فرص الاستثمار كبيرة قطاع السياحة.

184. - ولكن، في سياق التنافس الحاد، تقوم فرصة ليبيا الوحيدة لتحقيق هذه الإمكانيات الوفيرة على خلق مناخ استثماري ملائم خالياً من القيود والعراقيل التي تجعل من ليبيا مكاناً يصعب الاستثمار فيه. وعلى وجه الخصوص، فإنَّ بعض أصول ليبيا (كقربها من أوروبا) يمكن لجيرانها في المغرب والمشرق، المطالبة بها شرعاً. فيمكن لهذه البلدان المجاورة أن تؤكد على أنها تتمتع ببيئة أعمال أفضل وسياسات اقتصادية أكثر ليبرالية وبأحاسيس أفضل لدى المستثمرين حيالها، فضلاً عن أنها تتمتع أصلاً بتدفقات استثمارية مباشرة أجنبية قبل ليبيا بزم طويل. وعند النظر إلى المنافسة حول جلب الاستثمارات المباشرة الأجنبية في المنطقة وفي الخارج يستنتج المرء أنَّ لدى ليبيا القليل من الميزات والأصول مقارنة بالدول الأخرى. أضف إلى ذلك الصعوبات والعراقيل التي تصطدم بها هذه الأصول كما هو مبين أعلاه.

فاء. القطاع العام واستراتيجية الخصخصة الحالية

185. في ظل وجود قطاع عام يمثل حصة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي و70% من العمالة، فإن فرص "الداخلين الخواص الجدد" سواء كانوا أجنبياً أم محليين، تبدو بالضرورة محدودة. تحافظ الدولة على وضعيات احتكارية قوية في قطاعات البنى التحتية الرئيسية، كالاتصالات والكهرباء والمرافق والطرق، إلخ... وتبدو الخدمات والمنافع العامة غير كفوءة إلى حد بعيد؛ وهي غالباً ما تقدم خدمات عامة ضعيفة الجودة وتستهلك الكثير من إعانات الدعم وتقوم على تجهيزات باتت متقدمة. ولكن، وكما سبق الإشارة، إليه فإن هذه المنافع العامة التي كان يمكن أن تستفيد بقوة من المشاركة الأجنبية (بسبب حاجتها الملحة لتقنيات الإدارة المتقدمة والتقانة ودعمها برؤوس الأموال) هي محطة أنظار المستثمرين الأجانب واهتمامهم المرتفع في العديد من البلدان، وقد باتت قريبة في الوقت الحالي من الاستثمار الأجنبي. فالمرافق العامة ليست السبب الوحيد. فالدولة أيضاً تملك العديد من الأنشطة التجارية الخاصة أو تشرف عليها بصورة اعتيادية (كالمصارف التجارية). والعديد من المستثمرين لا يجذبون إلى البلدان/القطاعات التي يتعين عليهم التنافس فيها مع المؤسسات العمومية وقد تكون متمتعة بمساعدات دعم كبيرة، فضلاً عن تمتعها بحماية الدولة أو غير ذلك من الأفضليات والمزايا التي تستحوه المنافسة وتحرفها. إن الخطط الراهنة لإعادة هيكلة القطاع العام وخصخصة المؤسسات العمومية أو تصفيتها وفتح المزيد من القطاعات (كالاتصالات والعمل المصرفي وغيرهما من قطاع الخدمات) أمام المنافسة والمشاركة الأجنبية قد تغير وضعية الأمور وتفسح المزيد من "المجال" أمام القطاع الخاص كي يزدهر، بما في ذلك الاستثمار المباشر الأجنبي.

186. تم إقامة إطار خاص بالخصخصة سنة 2000، في حين، لم تضبط الاستراتيجية ضابطاً دقيقاً، فيما جرى العمل براغماتياً بمبدأ "التعلم بالعمل". ليس هناك قانون خصخصة في حد ذاته، ولكن هناك إطار يُبنى ويحدد السياسة الاستراتيجية الشاملة. ومن المهم أن تكون استراتيجية الخصخصة واضحة وعامة بهدف التقليل من الشكوك لدى المستثمرين. و يعد هذا البرنامج طموحاً من حيث أبعاده كونه ينوي بيع 360 مؤسسة في تلك القطاعات التي لا تشمل المنشآت (الكهرباء، الغاز، الاتصالات)، وفي قطاعات الغاز والنفط والقطاع المصرفي والنقل الجوي والنقل البحري. ويوجد لدى معظم هذه المؤسسات فائض من العاملين كما أنها تتعرض لخسائر متكررة، حيث كان التوظيف في الماضي يتم على أساس اجتماعي وليس على أساس الكفاءة الاقتصادية. أضف إلى ذلك أن تحرير التجارة منذ عام 2001 أدى بالعديد منها إلى التوقف عن العمل لأن منتجاتها لم تعد قابلة للتسويق.

187. لقد التزمت السلطات بخصخصة القطاع العام، إلا أن اتباع استراتيجية خصخصة مؤسسات القطاع العام عبر بيع الأسهم، قد تعرقل فعالية الإصلاحات المنتظرة، لاسيما على مستوى الشركات الكبرى والمتوسطة. إن تحديد نسبة 10% من رأس المال لكل مستثمر، يعد إجراء مخالفاً لقواعد اقتصاد السوق حيث لا ينبغي عرقلة السقف المحدد للأسهم عن طريق القانون. كما تقيد التجربة الدولية على أنه لا يمكن اتخاذ أي إجراء قانوني ينص بموجبه على إجبار استقلالية المؤسسات العمومية أو تغيير حوافز مسيرتها حتى يتم امتلاكها من قبل شخص ما أو من قبل عدد من المساهمين المؤهلين بتسيير الرقابة. لقد تم تسجيل منذ عام 2004 بعض التحسينات حيث تم خصخصة أو إعادة هيكلة بعض المؤسسات العمومية بالإضافة إلى

امتصاص ديونها من قبل الخزينة كما أصبحت هذه المؤسسات خاضعة لقواعد القانون التجاري وقوانين الشركات التجارية، كما أصبحت أيضا فكرة المساهمة الأجنبية في عمليات الخصخصة مقبولة. في حين، الأمر الذي يبقى غير واضح يتعلق بما إذا سيتم تصريح المبيعات للمستثمرين الكبار بما أن ضغوط الميزانية تبقى مفروضة على باقي المؤسسات العمومية التي هي في طور الإنتقال وكيف سيتحررون من التدخل الحكومي.

188. وموازاة مع الخصخصة، بات ضروريا وعاجلا تحسين المناخ الاستثماري للتعجيل بتمية القطاع الخاص وإقامة شبكة الأمن الإجتماعي للتخفيف من آثار التحول المترتبة على العمل. ولقد سمح ارتفاع أسعار النفط لليبيا بوضع شبكة أمن فعالة لتسهيل عملية الإصلاحات من المنظور الاجتماعي والحفاظ خلال مرحلة التحول على هدف تحقيق العدالة الاجتماعية والإنصاف للشعب الليبي.

189. وتدعيما لبرنامج الخصخصة، تم إنشاء صندوقين جديدين عام 2003 بحيث يهدف الصندوق الأول إلى تدعيم النشاطات الجديدة التي يقوم بها فائض من الموظفين في المؤسسات العمومية خلال عملية الخصخصة؛ بينما أنشئ الصندوق الثاني لمساعدة المؤسسات العمومية على تحسين وضعها المالي ومستوى نشاطها وجودة منتجاتها. ويمول هذا الصندوق من مصادر مختلفة: كالعائدات الناجمة من الضريبة على السلع الكمالية المستوردة، ومن مبيعات مخزونات المؤسسات، ومن جزء من الزيادة الأخيرة على سعر الإسمنت والفولاذ، ومن جزء من عائدات خصخصة المؤسسات العمومية ومن ميزانية الحكومة.

190. هناك أولويتان استراتيجيتان تحددان الطريقة التي تعتمزم بها السلطات المضي في مسار الخصخصة: أولاً، الحفاظ على مناصب العمل، مرفوقا بتوفير ضمان اجتماعي سخي للمستخدمين الذي سيتم استبدالهم. ثانياً، ينبغي توزيع الحصص على عدد كبير من المالكين الأفراد، كقاعدة عامة وطالما كان ذلك مُجدياً، لتفادي تركُّز الملكية وتشجيعا للملكية الليبية.

191. تتناقض الدروس المستفادة من التجربة العالمية في الخصخصة في العديد من أبعادها مع الاستراتيجية المعمول بها حالياً. (أنظر أيضاً الصندوق 5.4). اعتباراً أن مسار الخصخصة هو في بداية الطريق، يجب تشجيع السلطات على إعادة تقييم طريقة الخصخصة الحالية وحث "المجلس الحكومي لنقل الملكية" على استشارة الخبراء في مجالات تقييم الشركات والعطاءات التنافسية ولوضع مشروع قانون شامل للخصخصة.

- **بوجه عام، لا يصدر عن الخصخصة من خلال ملكية المستخدمين نتائج جيدة** إذ عادة ما يؤدي إلى سوء تسيير الشركات. وكقاعدة عامة، من المهم أن يكتسب واحد من المستثمرين أو جماعة منهم، حصة كبيرة من رأس المال والرقابة على الشركات المخصَّصة. عندئذٍ، فقط، يمكن لمصالح هؤلاء المساهمين الرئيسيين أن تتسجم مع مصلحة الإدارة. تُشجَّع السلطات على إعادة النظر في استراتيجية خصخصة المؤسسات العامة الصغيرة

والتوسطة الليبية، بما يتيح الفرصة للمستثمرين المحليين اكتساب حصص كبيرة من رأس المال في المرحلة الأولية لتقديم الحصص.

- **ينبغي أن تتم عملية البيع إلى المستثمرين الأجانب على أساس المناقصة الدولية** مما لايشكل عاملاً أساسياً فحسب في عملية تخصيص (allocate) رأس المال للمستثمر الواعد أكثر من غيره ودفع قيمة المبيعات إلى الحد الأقصى، بل ويعتبر أيضاً كمؤشر إيجابي على تحقيق الحكم الراشد اتجاه المستثمرين الدوليين، وهذا مهم في ما يتجاوز تحويلات الخصخصة بذاتها.
- **فقبل الشروع في الخصخصة، ينبغي إعادة هيكلة المؤسسات العمومية جزئياً** إذ غالباً ما تكون المؤسسات العمومية متقلبة بالديون ولديها فائض من العاملين. ولذلك ينبغي على السلطات أن تتدخل لرفع هذه الصعوبات من خلال: (i) خفض معظم الدين (على الأقل الدين قصير الأمد الناتج عن الخسائر المتراكمة)؛ (ii) بيع الأنشطة والخدمات غير الأساسية؛ (iii) بيع الأصول غير المستعملة (الأراضي والمباني)؛ (iv) الشروع في خفض فائض المستخدمين؛ (v) وجوب حسم المسائل المتعلقة بحقوق الملكية.
- **يجب أن تكون العملية محددة زمنياً مع السير في الاتجاه السليم** إذ من المهم في أيّ عملية تحول، الإجماع على تحقيق الإصلاحات وإرسال إشارات إيجابية إلى المستثمرين. وسيشكل تحديد برنامج الخصخصة زمنياً مع تسطير استراتيجية محكمة (تشمل جميع المستفيدين) مسألة حاسمة في هذا الإطار.
- **يجب أن يكون لوكالة الخصخصة قواعد واضحة وتقويض صريح**. فيجب، مثلاً، أن تكون مستقلة قانوناً، وأن تتمتع بكل الحوافز لرفع من احتمالات نجاحها، كما يجب أن يكون تمويلها مبنياً جزئياً على الإيرادات (receipt) الناتجة عن الخصخصة، وأن تقدم تقاريرها إلى السلطات العليا مباشرة.
- **ينبغي، خلال فترة التحول إلى الخصخصة، على المؤسسات أن تواجه بالحوافز التي يحركها السوق**. بوجه خاص، مما ستشكل هذه الفترة المدخل الرئيسي إلى: (i) فرض قيود الميزانية صارمة على المؤسسات العمومية، (ii) تعزيز استقلالية عملها، (iii) ضمان عدم تدخل الدولة في سوق المالي لدعم المؤسسات العاجزة.

الصندوق 5.4: نماذج الخصخصة: دروس مستفادة من تجارب بلدان أوروبا الشرقية

الخصخصة هو عنصر أساسي في التحول من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق. وقد تبنّى مختلف البلدان طرائق وسرعات مختلفة. ففي الوقت الذي يعتبر فيه خصخصة المؤسسات الصغيرة، بالطرائق البسيطة الإجمالية على الزيادة، نجاحاً؛ فإنّ خصخصة المؤسسات متوسطة وكبيرة الحجم أكثر تعقيداً وما يزال عملية جارية في بعض البلدان: أما الطرائق الأكثر شيوعاً من حيث تبنّيها فهي:

❖ *الخصخصة الجماعي من خلال نشر ملكيات المستندات (diffuse ownership of vouchers)*. أصبحت المستندات حجر الزاوية بالنسبة إلى المصلحين الاقتصاديين لأنهم فكروا، في العديد من الحالات، أن تحولاً سريعاً وجماعياً كبيراً هو الملحّ تحديداً بغية تثبيت التغيّرات وإيجاد مالكيين جدد يدعمون فيما بعد إصلاحات السوق، وخصوصاً في سياق الغموض السياسي. كما اعتُبر أيضاً وسيلة لتولّي الشعوب السلطة بطريقة شفافة وعادلة. وكان أداء المؤسسات المخصّصة، من خلال طرائق الضمانات الكبيرة، مخيباً للآمال في بلدان كروسيا وتشيكيا وسلوفاكيا. وثمة أسباب رئيسية ثلاثة تفسّر ذلك: أولاً، انعدام الموارد والمهارات لدفع عملية إعادة الهيكلة المؤسسية؛ ثانياً، غياب إطار عمل تنظيمي يحكم المؤسسات؛ ثالثاً، ضعف مراقبة المقرضين (المُسلّفين) بسبب التأخرات الحاصلة في خصخصة المصارف الكبرى.

❖ *البيوعات المباشرة*. وقد جرى تبنّي هذه الطريقة في عدد قليل من البلدان ونجم عنها نتائج جيدة في كل من بولندا والمجر، وليس في جمهورية سلوفاكيا، خلال جولة الخصخصة الثانية. فالبيع المباشر لمالكيين متركّزين لم يكن كافياً. فكلتا بولندا والمجر اعتمدتا طرائق مفتوحة وشفافة، بعكس برنامج جمهورية سلوفاكيا الذي فضّل الأطراف المرتبطين سياسياً المحتمل فسادهم. وعلاوة على ذلك، كانت المجر البلد الوحيد (مع إستونيا) الذي فتح برنامج خصخصة شركاته وبنوكه بالكامل أمام المستثمرين الأجانب الذين جلبوا الاستثمارات المطلوبة و"معرفة الكيف" والتنافس. ومع أواسط التسعينات استطاعت التعامل بنجاح مع المخزون الكبير من القروض الرديئة وبات اقتصادها يعمل جيداً في النصف الثاني من التسعينات.

❖ *المزايدات التنافسية "حالة حالة"*. لعلّ الميزة الإيجابية الرئيسية التي تنسّم بها هذه الطريقة التي تبنّيها جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية هي في تحديد توزيع الحصص المدعومة على الداخلين المطلّعين على مواطن الأمور (insiders) بما نسبته 30% من الحصص كحدّ أقصى، جاعلة بذلك حصص الأغلبية متاحة للمستثمرين الاستراتيجيين وبما يضمن ربحاً على المدى الطويل وفي الحدود القصوى. هذا، ويوصى بهذه الطريقة في ما يتعلق بالمؤسسات متوسطة الحجم. أما المؤسسات ذات الحجم الكبير فيجب خصصتها فقط عندما يصبح المستثمر الاستراتيجي محددًا بشكل واضح.

لقد أدّى الخصخصة في شرق ووسط أوروبا إلى نتائج متنوعة وحقيقية مؤكدة واحدة: إنّ الإصلاحات الاقتصادية المتكاملة (أو المتنامية) في القطاع المصرفي، كما في تحرير التجارة والأسعار، إضافة إلى إطار عمل مؤسسي ملائم؛ كل ذلك جعل الخصخصة الناجح أكثر من مجرد طرائق أو سرعات. فإطار العمل المؤسسي شمل آليات قوية للحاكمة الموحدة، كالقوانين التي تحمي أقلية حامل الأسهم، والقوانين ضد الصفقات التي يعقدها المطلعون على مواطن الأمور (الداخليون) وتعارض المصالح، وقوانين المحاسبة المناسبة وتدقيق الحسابات ومعايير الإفشاء (disclosure standards). كما قد تشمل هذه الآليات عملية تولي الشركة (takeover) والعجز عن سداد الدين وتشريعات الضمانات، فضلاً عن رقابة المقرض القوية التي تقوم بها المصارف الخاصة المدارة جيداً. وأخذاً بعين الاعتبار ما ورد أعلاه، فإنّ الاستراتيجية المثالية هي في نقل الأصول بالسرعة الممكنة إلى المستثمرين الأفراد أو المجموعات المتركزة للمستثمرين الاستراتيجيين من خلال طرائق مفتوحة وعادلة وشفافة. وقد تبنّى هذه الاستراتيجية بلدان كآلمانيا الشرقية والمجر وإستونيا وتمخّضت تجاربها عن نتائج إيجابية.

المصدر:

Transition, the first ten years: analysis and lessons for Eastern Europe and the former Soviet Union, World Bank, 2002.

7. إصلاح السياسة التجارية وإدارة الجمارك

(i) السياسة التجارية

192. اتخذت ليبيا خطوات لتعزيز انفتاح التجارة، حيث تم إلغاء الرسوم الجمركية على السلع باستثناء الرسوم على التبغ لأسباب صحية²⁷ كما تم إلغاء أيضا الرخص (licenses). ويعتبر ذلك حالة فريدة من نوعها في المنطقة ونادرة في العالم (باستثناء هنكونغ وماكاو وسنغفورة وسويسرا التي أصبحت الرسوم فيها تساوي الصفر)، بينما ماتزال بعض القيود قائمة على المنتجات. وتوجد أربعة منتجات التي هي حكر على المؤسسة العمومية في توريدها فهي تتمثل في : السبائك الذهبية (raw gold) والتبغ وأدوية الحيوانات والحقن بالإضافة إلى الزيت والمنتجات الخاصة بالأمن. كما يبقى الحظر على استيراد 18 مادة قائما (الذي انخفض من 31 مادة سنة 2003). وذلك راجع لاعتبارات دينية وصحية وإيكولوجية وادبيولوجية بينما تهدف هذه اجراءات الحظر إلى حماية الصناعة المحلية (تجهيز خطوط الهاتف الثابت والحليب المبستر و المياه المعدنية...الخ). بينما يقوم الحظر على استيراد الحديد والنحاس والألمنيوم والفحم.

193. لقد تم إلغاء إعفاءات الرسوم الجمركية على الواردات التي كانت تستفيد منها الشركات العمومية، تعويضاً عن توحيد سعر الصرف سنة 2002، ويبقى الإعفاء من الرسوم الجمركية مطبقاً على النشاطات فهي تخص الإعفاءات الدبلوماسية والحوافز الاستثمارية والتمويل الخارجي والهبات والمساعدات والوكالات غير الحكومية.

194. في حين، تبقى ضريبة الاستهلاك والرسم على الخدمات معادلاً للحماية التجارية مما يقلل من الشفافية في النظام التجاري. فيما يخص بعض السلع المستوردة والتي تنتج أيضا محليا، عملت السلطات على رفع ضريبة الاستهلاك على الواردات (بحوالي 25 % وبـ 50 % على بعض المنتجات). ولقد تم رفع ضريبة الإنتاج بسعر موحد يقدر فقط بـ 2%²⁸ بما يعادل الإنتاج المحلي لهذه السلع²⁹. مما يدل على أن الغرض من ذلك هو حماية الإنتاج المحلي من الاستيراد. كما تم إلغاء 4 % على جميع الواردات

²⁷كانت الرسوم الجمركية تتراوح سنة 2003 بين الصفر و 100% مقارنة برسوم التي بلغت 425% سابقا، وكان يبلغ المعدل المتوسط للرسوم بـ 16.5% الذي انخفض من 17% سنة 2002 وكان معدل الرسوم التجارية اعتمادا على القيمة التجارية لسنة 2002 مرتفعا بنسبة 19.9 %

²⁸ إلى غاية سنة 2005 بقيت ضريبة الإنتاج والاستهلاك مرتفعة : 10 ، 15 ، 20 ، 25 ، 30 ، 40 و 50 % سابقا و 2 ، 3 ، و 5% فيما بعد.

²⁹ يقترح حساب القيمة أن تكفي ضريبة الاستهلاك المرتفعة بمعدل متوسط على الواردات من 16.5 % إلى 18.5 % سنة 2003 ولقد ارتفعت الرسوم التجارية بمعدل متوسط من 19.9 إلى 23.4 % عندما أخذت ضريبة الاستهلاك التمييزية بعين الاعتبار. وبالتالي ارتفعت ضريبة الاستهلاك مما شكل عبئاً في ضريبة الواردات.

لتغطية الرسوم الجمركية (مقارنةً بسعر التعرفة التي كانت تبلغ سابقاً 425 %) فعلى المورد دفع رسمين: الرسم على الخدمة و ضريبة على الاستهلاك التي تعمل مصلحة الجمارك على جمعها³⁰. وتعلل السلطات وجود هذه الضرائب كحماية مؤقتة للمؤسسات التي تم خصصتها مؤخراً وللنقليل من الغش والفساد في مصلحة الجمارك.

195 . *يفتقر في تصنيف السلع التي يطبق عليها ضريبة الاستهلاك إلى الشفافية، بحيث يتعلق بمائة منتج (التي ارتفعت من 76 منتج سنة 2003) (أنظر الجدول في الملحق 4) عقب إعادة تصنيف السلع سنة 2005 التي يطبق عليها الضريبتين، ارتفع معدل الضريبة المتوسط بـ 29.1% بعد أن كان يبلغ 26.5 % سنة 2003 بينما انخفضت ضريبة الإنتاج بنسبة 2 % مقارنة بـ 2.6 % سنة 2003. تعمل حالياً السلطات على معاينة هذه المنتجات عقب اعداد مدونة التجارة (trade nomenclature) (النظام الموحد)، عملاً بتوصيات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. سيسمح التصنيف الجديد (HS 6 digit) بتوضيح العدد الهائل المرتفع من المنتجات الخاضعة للضريبة على الاستهلاك.*

196 . *ينصح في المرحلة الأولى بتحويل الضرائب الملغاة على الواردات إلى التعريفية (tariff rates). ينجم عن ضرائب الإنتاج والاستهلاك تفسير تمييزي وسوء تصنيف وسياسة الأروقة في وسط المنتجين المحليين الباحثين عن الحماية كما ينجم عنها الفساد. ولخلق مناخ استثماري ملائم، ينبغي ادماج هذه الضرائب ضمن التعريفية مما يسمح بالشفافية وبإعطاء صورة واضحة عن مستوى الحماية. علاوة على ذلك، تخرق هذه الضرائب إحدى المبادئ الأساسية لمنظمة التجارة العالمية والمتعلقة بالمعاملة الوطنية التي ينبغي إلغاؤها عندما تبدأ ليبيا في مفاوضات انضمامها إلى منظمة التجارة العالمية وقد يشكل ذلك أيضاً عائقاً في التفاوض على التوقيع على اتفاقية التعاون مع الاتحاد الأوروبي.*

197 . *ينبغي في المرحلة الثانية تقليص التعريفية الموحدة (التي تشكل حالياً ضريبة الاستهلاك) في وقت زمني محدد. فعلى الرغم من أنه يجب حماية المنتجات ولو بقسط ضئيل خلال المرحلة الأولى من الانتقال إلى اقتصاد السوق، يكون من الضروري تحديد جدول زمني ذو مصداقية ومشجع لتقليص الحماية مما يسمح بتحفيز على إعادة الهيكلة. وتفيد التجربة الدولية على أنه عادة ما يعرقل ارتفاع مستوى الحماية التعديلات الواجب ادراجها إذ أنها ستمد من حياة المؤسسات العمومية الفاشلة دون أن تقدم حوافز تسمح بإعادة الهيكلة. كما يشكل المستوى العالي في الحماية الحجر العائق أمام شركات القطاع الخاص لتحسين الفعالية وجعلها تنافسية في الأسواق المفتوحة. إن تقليص الحماية سيسمح أيضاً بضمان للمواطنين الليبيين الوصول إلى سلع بأسعار تنافسية دولياً وذو جودة عالية. حيث ينبغي الأخذ بعين الاعتبار تقليص الرسوم على المواد الخام والمداخلات الوسيطة الذي يسمح بزيادة حماية المنتجين المحليين عند تصميم الجدول الخاص بتقليص الرسوم الإسمية (nominal tariff) على حماية السلع بسلع بديلة المنتجة محلياً. وينبغي تعويض المصدرين (مثلاً من خلال نظام ملائم لاسترداد الرسوم) عن الرسوم المدفوعة على السلع الإنتاجية ومواد الخام التي تكون تنافسية في السوق الدولي.*

³⁰تعمل مصلحة الجمارك على جمع الضريبة الإضافية وضريبة جهزية وضريبة التضامن التي كانت تشكل نسبة من الرسم على الواردات. بمائته لاتوجد الرسوم على الواردات فإن هذه الضريبة لا أساس لها على الإطلاق.

198 . ينبغي موصلة بذل الجهود لتقليص من التعريف (tariff dispersion) إذ يجب السعي وراء خفض كل التعريفات ليبلغ بقدر الإمكان معدلاً متجانساً. وعلى الحكومة أن تعمل على تخفيض أو لاً المعدلات الأكثر ارتفاعاً وأن تزيد من تجانس جدول التعريفات. كما ينبغي أن تكون التكاليف الاجتماعية التي تنتجها الضرائب تتناسب مع المعدل الضريبي، ولذا، فإنَّ خفض المعدلات الأكثر ارتفاعاً سيسمح بتحقيق الرفاهية الاجتماعية. علاوةً على ذلك، من الأفضل معرفة السبيل إلى خفض الاستثنائية والعراقيل الإدارية التي تقف كالحجر العائق أمام النظام التجاري. وثمة هناك معدلات التعريفات التي تزيد من الأعباء الإدارية في تطبيق السياسة التجارية وتحصيل عائدات التعريفات وهي أقل فعالية في منع التهريب والفساد. وعلى العموم، هناك مبلغ من عائدات التعريفات سيتم تحصيله على نحو أفضل من خلال عدد ضئيل من التعريفات (tariff bands). وينبغي أن تكون هذه الجهود مرفوقة بتصنيف أبسط وتحديد أفضل للسلع.

199 . لقد تم خفض احتكارات الدولة الاستيرادية، في حين، لانزال الأسعار تشهد تشوهات في عدد من الأسواق. وتواجه المؤسسات العمومية، الآن، التنافس من جهة القطاع الخاص، الذي يستطيع بكل حرية استيراد هذه السلع و/أو إنتاجها. بينما تبقى الرقابة على الأسعار وهامش قائمة في عدد من الأسواق (مثلاً، لأنَّ القطاع الخاص يستورد سلعاً استهلاكية مدعمة)، مع أنَّ القدرة على تنفيذ هذه الرقابات تبدو ضعيفة. وينبغي إلغاء الحظر على الاستيراد الذي لا يمكن تبريره بأسباب دينية لأن ذلك يؤثر على رفاهية المستهلك. أما فيما يتعلق بالمسائل الصحية والإيكولوجية، فيجب التعامل معها من خلال اتباع معايير المنتجات الملائمة.

200 . يعتبر الافتتاح على التنافس، الركيزة الأساسية التي يعتمد عليها قطاع الخدمات، كالاتصالات والخدمات المالية والنقل، شرطاً لازماً لتحقيق التنافسية والنمو. وستعزز الإصلاحات التنظيمية تنافساً أكبر في أسواق الخدمات والصناعات الشبكية، بمشاركة القطاع الخاص في تقديم الخدمات، تجبر المشغلين على تحسين كفاءة الإنتاج وخفض كلفته على المستخدمين. وكما سبق مناقشته، فإنَّ خلق المزيد من الفرص أمام استثمارات القطاع الخاص في الخدمات، سيسمح بخلق مناصب عمل ويسهم في تعويض تكاليف التغييرات على المدى القصير، الناتجة عن خفض حماية الصناعات المنافسة للمنتجات المستوردة (World Bank, 2003a).

201 . تشكل الإصلاحات المتكاملة لمعالجة العراقيل الحدودية أمام التجارة، عاملاً حاسماً لنجاح إصلاح التجارة. إنَّ الإصلاح التجاري يعمل بشكل أفضل بالنسبة إلى الكفاءة الاقتصادية ونمو الإنتاجية عندما يسير بالتوازي مع الإصلاحات المتكاملة لإلغاء العراقيل على الحدود في الجمارك والمرافئ والاتصالات، وغيرها من الحواجز التي تواجهها التجارة. ولقد تبين من خلال دراسة أجريت سنة 2000 حول 230 شركة في ثمانية بلدان عربية³¹ على سبيل المثال، أن: (i) 1 % من قيمة الواردات تُدفع، بالمعدل، باعتبارها "دفعات إضافية"

³¹ وهي: مصر، غزة-الضفة الغربية، الأردن، لبنان، العربية السعودية، سورية، تونس، الإمارات العربية المتحدة (زرروق، 2003). (Zarrouk).

لمسؤولي الجمارك الرسميين؛ (ii) يستغرق التخليص الجمركي للسلع المستوردة بالمعدل ما بين يومين إلى خمسة أيام ومن يومين إلى 10 أيام للشحن بالبواخر (sea shipment). وعلى العكس من ذلك، يستغرق تخليص البضاعة المشحونة جواً أقل من 6 ساعات، والبضاعة المشحونة بحراً (sea freight) أقل من 24 ساعة، والبضاعة المشحونة براً أقل من 4 ساعات. فرغ هذه الحواجز سيسمح لليبيا بجلب الإستثمار الأجنبي وترقية منافسة الشركات المحلية.

(ii) الانضمام إلى "منظمة التجارة العالمية"

202. سسمح الانضمام إلى "منظمة التجارة العالمية" بإعادة النظر في إصلاح مؤسسات ليبيا التجارية. وتكمن إحدى مزايا عملية الدخول في إجبار الحكومة على مراجعة كل القوانين والسياسات والمؤسسات التي تؤثر على التجارة الدولية والاستثمار. كما أنه تضمن فرصة دمج السياسة التجارية في استراتيجية البلد الشاملة في ما يعني الإصلاح الاقتصادي. فالتوقع أن تتجاوز ليبيا التزاماتها مستويات الرسوم الجمركية. فهي ستحتاج إلى قوانين ومؤسسات إصلاحية في العديد من مجالات السياسة التي كانت تعتبر في السابق شأنًا محلياً. كما سيتم دخول ليبيا في المنظمة الفرصة لتحسيس المستثمرين الأجانب بأنها باتت منفتحة على قطاعات الأعمال وموافقة على الانضباط في المجالات المهمة. ونتيجة لذلك، لن تشكل عملية الانضمام الشغل الشاغل لوزارة التجارة وحدها بل بيئت تجارب البلدان الأخرى أن التعاون والتنسيق مع القطاعات الوزارية الأخرى ومشاركة القطاع الخاص أمراً ضرورياً إذا ما رغبت ليبيا في تجنب تأخير مفاوضات الدخول.

203. إن مفاوضات الانضمام إلى "منظمة التجارة العالمية" سيزيد من الطلب على الموارد الإدارية. كغيرها من البلدان المرشحة، يُتوقع من ليبيا أولاً أن تُجري مراجعة دقيقة لكل القوانين والتنظيمات والسياسات التي تؤثر على التجارة الدولية والاستثمار. ووفق ما يُعرف بـ "مذكرة نظام التجارة الخارجية" (MFTR) تستند هذه المراجعة إلى نموذج قياسي يجب أن يتضمّن كل ما يلي:

- وصف عام للاقتصاد الليبي والسياسات الاقتصادية والبنية السياسية والإطار المتعلق بكل قوانينها الأساسية؛
- وصف كل السياسات التي تؤثر على تجارة السلع، سواء أكانت سياسات التجارة التقليدية (ترخيص الاستيراد والتصدير، الرسوم الجمركية، تكاليف أخرى، ضرائب الصادرات، قيود كمية، اتفاقات إقليمية) أو السياسات الداخلية التي تؤثر بشكل غير مباشر على تجارة السلع (كإعانات الدعم الصناعية والزراعية، وحقوق الملكية الفكرية، والمواصفات، وضريبة السلع، والقانون الوطني للمشتريات الحكومية)؛
- وصف جميع القوانين والتنظيمات والسياسات المؤثرة في الخدمات القابلة للتجارة على الصعيد الدولي (كالنشاطات المصرفية والتأمين والاتصالات والنقل وخدمات الأعمال)، سواء أكانت هذه كلها تؤثر في تجارة الخدمات الخارجية أو في تأسيس

المؤسسات وتشغيلها لتوريد الخدمات ضمن ليبيا، أو في أو انتقال الأفراد إلى ليبيا للقيام لتقديم الخدمات.

204. *الاستعانة بخبراء عارفين بمتطلبات "منظمة التجارة العالمية" في مجال التوثيق، مما سيسمح بتقليص التأخر في مفاوضات الدخول، فكل ما يُقدّم إلى "منظمة التجارة العالمية" يجب أن يتبع بتصميم نموذجي معين، فطريقة احتساب مساعدات الدعم الزراعي، مثلاً، فريدة وخاصة بالمنظمة. وبإمكان ليبيا تقليص الاحتكاكات بشكل جوهري خلال سنوات مفاوضات الدخول المبكرة بالاعتماد على خبراء دوليين سبق لهم و أن أعدوا وثائق مماثلة لبلدان أخرى.*

205. *سيُتوقع أعضاء "منظمة التجارة العالمية" من ليبيا القيام بإصلاحات في البنية الأساسية للإدارة الاقتصادية. بعد الانتهاء من مراجعة "مذكرة التجارة الخارجية"، سيُشترط أعضاء المنظمة على ليبيا ضمان مطابقة سياساتها الاقتصادية مع معايير المنظمة الأساسية في ما يتعلق بالشفافية وعدم التمييز، وأيضاً تُطابق الشروط الخاصة لاتفاقيات المنظمة. وفي حين أن الإصلاحات ستكون ضرورية في العديد من المجالات، وتكمن الإصلاحات التي قد تشد معظم الانتباه في مفاوضات دخول ليبيا في أربعة مسائل هي:*

- **وضع القواعد القانونية.** كما سبق الإشارة إليه في الفروع الأخرى من هذا التقرير، فالاستنساب الإداري هو الذي يصوغ العديد من قرارات القطاع الخاص في ليبيا وليس القانون. وسيُنتظر أعضاء "منظمة التجارة العالمية" من ليبيا أن تضمن أن كل السياسات الاقتصادية المؤثرة في التجارة الدولية والاستثمار تتمتع بأساس قانوني واضح وتُطبّق بالتساوي على الشركات الأجنبية والمحلية -بالحد الأدنى من الاستنساب- من قبل المسؤولين الحكوميين، كما يجب أن تكون إجراءات الطعن واضحة.

- **المعاملة الوطنية في الضريبة الداخلية.** تطبّق بعض الضرائب الداخلية المعيّنة على الواردات ولكن ليس على السلع الموردة محلياً. فمثل هذه الممارسات تنتهك قوانين "منظمة التجارة العالمية"؛ وشكل إلغاؤها أولوية بالنسبة لأعضائها. فترشيد نظام الضريبة السلعية السائد رهنأ سيزيد أيضاً من شفافية بنية الحوافز التي تؤثر في التجارة المحلية والدولية، ويجب أن تشكل بالتالي أولوية بالنسبة إلى ليبيا أيضاً.

- **تقييم الرسوم الجمركية** سيطلب أعضاء "منظمة التجارة العالمية" من ليبيا أن تتفدّ اتفاقية المنظمة المتعلقة بتقدير الرسوم الجمركية كشرط للعصوية. والموضوع المركزي في هذه الاتفاقية هو أن تُقيّم الواردات وفق سعرها الحقيقي المدفوع أو القابل للدفع. وعلى الحكومة أن تتعامل مع هذا الموضوع باعتباره جزءاً متكاملأ من برنامج إصلاح الرسوم الجمركية التي سبق الإشارة إليها في المقطع السابق.

- **حقوق الملكية الفكرية.** سيدي بعض أعضاء "منظمة التجارة العالمية" اهتماماً كبيراً بوضع ليبيا لجعل نظامها الخاص بحقوق الملكية الفكرية مطابقاً للمعايير الدولية مما يستدعى على ليبيا الانضمام إلى اتفاقيات ومعاهدات حقوق الملكية الفكرية، ووضع أو إعادة وضع قوانين خاصة بحقوق المؤلف والبراءات والأسرار التجارية والعلامات المسجلة وحماية الصنف النباتي والتأثيرات الجغرافية. ولضمان أن منافع ليبيا الاقتصادية من هذه الإصلاحات القانونية، على الحكومة أن توسع قدرتها على مساعدة حقوق الملكية الفكرية وأن تطور برامجها التوسيعية لمجتمع الأعمال عن نموذج الطلب لحقوق الملكية الفكرية، وتعزيز نشوء مؤسسات السوق التي ستكون همزة وصل بين المبدعين والمقاولين.

206. **مسائل إضافية تتضمنها الإصلاحات.** سيصر أعضاء المنظمة أيضاً على أن تجري ليبيا إصلاحات في عدد من المجالات الأخرى كشرط لدخولها، بما في ذلك قوانين أخرى تتعلق بالمناطق الاقتصادية الخاصة وقانون المشتريات الحكومية والمواصفات وإلغاء سياسة إغراق السوق. كما تحظر قوانين "منظمة التجارة العالمية" أيضاً فرض قيود الاستيراد وإعانات دعم تصديرية في تجارة السلع المصنعة. وكل ذلك عبارة عن شروط للدخول، مع أنها لاكتنسي الطابع الاستعجالي في ليبيا كما تكتسيه المجالات الأخرى التي تشكل الأولوية كما تم مناقشته أعلاه.

207. **سيطلب أعضاء "منظمة التجارة العالمية" من ليبيا التمهّد بالوصول إلى السوق وتحرير قطاع الخدمات وإعانات الدعم الزراعي.** إن الالتزامات الخاصة ستنشأ خلال مسار المفاوضات الثنائية مع أعضاء "منظمة التجارة العالمية" (على المرء ملاحظة أن البلد المرشّح وحده يقدم التنازلات في هذه المفاوضات، وليس الأعضاء الموجودون).

- سيطلب أعضاء المنظمة بفتح السوق الليبية أمام السلع والخدمات لفائدة مصدريها. وبناءً على مفاوضات الدخول الأخرى، يمكن أن يتوقع أن يطلب أعضاء المنظمة من ليبيا أن تفتح قطاعي المصارف والاتصالات. كما سيطلبون منها أيضاً إلغاء التكاليف والرسوم الخاصة المفروضة وحدها على المستوردات، من غير الرسوم الجمركية العادية. وبالإضافة إلى ذلك، سيطلب أعضاء المنظمة خفض أنواع معينة من الدعم الحكومي للزراعة.
- والبنك الدولي على استعداد لمساعدة ليبيا في تنمية قدراتها التحليلية لتقييم الأثر الاقتصادي على هذه الالتزامات. فتجارب البلدان الأخرى تفيد بأن ليبيا ستستفيد من تقليص الحواجز أمام الاستثمارات المباشرة الأجنبية في مجال الخدمات المالية والاتصالات والنقل.
- ثمة مشكلة واحدة ستؤثر في مفاوضات ليبيا في ما يتعلق بمساعدات الدعم الزراعي التي تستند الحكومة فيها على الإنفاق من خارج الميزانية، أي إعانات دعم ضمني. ويمكن للحكومة أن تعالج هذه المشكلة من خلال القيام بإصلاحات في إدارة الإنفاق العام، كما ورد معالجته في الفصل السابق من هذا التقرير.

208. *التزامات أخرى*. بالإضافة إلى أولوية المجالات المشار إليها أعلاه، سيطلب أعضاء المنظمة التزام ليبيا بتتقيق إصلاحات في مجالات أخرى التي قد تشمل خفض عدد السلع التي تواجه شروط الفحص ومتطلباته، لدى طلب الانضمام إلى مجموعة القواعد متعددة الأطراف، مثل "اتفاقية تكنولوجية المعلومات" (Information Technology Agreement) واتفاقية المشتريات الحكومية (Government Procurement Agreement)، وكذلك إلغاء الضرائب على الصادرات والتنظيمات الخاصة التي تؤثر على تجارة السلع العائدة لأعضاء "منظمة التجارة العالمية".

(iii) إدارة الجمارك

209. *تلعب إدارة الجمارك في كل أنحاء العالم دوراً مهماً في تنفيذ سلسلة من سياسات الحكومة المهمة والحاسمة، كتحصيل العائدات والتسهيل التجاري وإنتاج الإحصائيات التجارية الدقيقة وحماية المجتمع من عدد من القضايا ذات الاعتبارات الاجتماعية والأمن الوطني*. فمن دون إدارة جمركية كفوءة وفعالة ونزيهة، لن تكون ليبيا قادرة على خلق مناخ استثماري يضمن تنافس مجتمع أعمالها مع المصالح التجارية الخارجية بشروط متساوية، كما لن تكون قادرة على جلب الاستثمار الأجنبي كماً ونوعاً، الضروري لضمان إنشاء قطاع خاص محلي متطور وعلاوة على ذلك، فمن المحبط لخطط ليبيا أن تكون عضواً في "منظمة التجارة العالمية" لأنّ العضوية ستخلف وراءها تنفيذ عدد من الشروط والمتطلبات المتعلقة بالجمارك وإدارة الحدود.

210. *في حين أنّ إدارة الجمارك الليبية تمتلك الأسس الكافية لإرساء برنامج إصلاح شامل وحديث، فهي تتميز أيضاً بعدد من مواطن الضعف التي تستلزم سرعة الانتباه إليها وأخذها بعين الاعتبار*. وستتطلب معالجة هذه المواطن رؤية شاملة وخطة أعمال للمستقبل تتناسب مع برنامج تخطيطي موثوق، فضلاً عن تناسبه مع إطار خاص بتوزيع الموارد الضرورية لضمان تصميم فعال وتنفيذ لاستراتيجية الإصلاح والتحديث. وتتمثل مواطن الضعف في ما يلي:³²

- *انعدام وجود استراتيجية متكاملة لتكنولوجيا المعلومات وبناء البنى التحتية اللازمة لها* لتسهيل وضع استراتيجيات حديثة لإدارة الجمارك، كإدارة المخاطر والتدقيق بعد التخليص (post clearance audit) واستخدام الذكاء التجاري. وعملية التصدير/الاستيراد الراهنة بكاملها قائمة على أساس ورقي (الاعتماد على الأوراق)، مع الملاحظة أنّ تكنولوجية المعلومات تُوظف لأغراض التسجيل الإحصائي فهي تتميز بوجود زيادة في الوثائق والتدقيق المتكرر في المعلومات نفسها وبمستويات عالية من التحقق المادي.

³² أجرى "صندوق النقد الدولي" (IMF) مراجعة شاملة لإدارة الجمارك الليبية في العام 2004 (IMF, 2004). والتقييم الحالي يقر بأنّ الاستنتاجات والتوصيات المتعلقة بالجمارك التي تضمنتها تقرير "صندوق النقد الدولي"، ولاحظ أنّ عدداً من التوصيات الرئيسية قد أُنجز تنفيذها. وأما المجالات ذات الأولوية للإصلاح فواردة أدناه بهدف ضمان التنفيذ الفعال لتوصيات "صندوق النقد الدولي".

▪ **انعدام الدقة في معاينة وجمع وتحليل الإحصاءات التشغيلية والمدونات ومؤشرات الأداء المتعلقة بالأنشطة الجمركية.** مثل هذه المعلومات يجب أن تشمل مؤشرات: كالوقت الذي يتم استغرقه في التصريح عن تخليص البضائع من عابري الجمارك؛ والنسبة المئوية الخاصة بالشحن المختارة (selected consignments) بغرض التحقق المادي ونتائج مثل هذا التحقق، وسجل تقييد (compliance record) التجار الأفراد.

▪ **انعدام إدارة تقييد (compliance management) رسمية أو استراتيجية، صُممت لتحديد ما إذا كان التجار يتقيدون بالنظم أم لا، والتمييز بينهم.** نتيجة لذلك، ينعقد تقريباً وجود الحوافز لمكافأة التقيد والإجراء المعوق بغية الحد من عدم التقيد. فالتجار جميعاً، بغض النظر عن سجل تقييدهم، يواجهون حالياً الإجراءات الإدارية والرقابة التنظيمية نفسها. وضمان القدرة على التنفيذ الفعال سيكون المدخل الأساسي لمعالجة المستويات المرتفعة من التجارة غير الرسمية والتهريب الموجودين بين ليبيا والبلدان المجاورة؛ ولعلّ مثل هذا الضمان هو الأهم.

▪ **التسويق والتكامل غير المناسبين بين الجمارك ووكالات إدارة الحدود الأخرى،** بما في ذلك الزراعة والصحة والمواصفات، مما يؤدي إلى تأخير في تخليص البضائع.

▪ **بنية تحتية مادية غير ملائمة، وعدم كفاية أدوات المساعدة الفنية، ومستوى المهارات المهنية والتقنية.** سيكون من الضروري اقتناء أجهزة كشف (تعقب) غير اقتحامية للبضائع المهربة أو المحظورة، مرفوقة بمهارات مهنية وتقنية محدثة، بغية تسهيل الانتقال من النظم والإجراءات المعتمدة حالياً، ولقد أصبح ذلك ضرورياً للتكيف مع البيئة التجارية التي لا تفتأ أن تتعد وتطور أكثر فأكثر.

▪ **ثقافة الرقابة التي تعم كل وكالات إدارة الحدود وتمنع تبنّي الاستراتيجيات الحديثة القائمة على تقدير المخاطر لتخليص الصادرات والواردات.**

2.11. على المستوى العملي يُوصى بأن تعمد الجمارك إلى:

▪ **إنشاء لجنة عليا للإصلاح والتحديث تُشكّل من ممثلي كل المجالات التشغيلية الرئيسية.** وعلى هذه اللجنة، وبمساعدة خبراء أجانب، أن تعمل على البلوغ إلى رؤية مستقبلية وتصميم نموذج عملي للجمارك وإدارة الحدود في ليبيا. وستكون أيضاً مسؤولة عن صياغة استراتيجية لفترة من 3 إلى 5 سنوات ضرورية لتحقيق تنفيذ فعال للرؤية؛

▪ **دعوة مجموعة مرجعية لإدارة الحدود عالية المستوى أو لجنة توجيهية تقودها أمانة إدارة الجمارك في ليبيا وتضم في أعضائها ممثلين عن مجتمع الأعمال وغيرهم من الوكالات**

الحكومية الأخرى ذات العلاقة بإدارة الحدود. ودور هذه المجموعة هو أن تراقب العمل في لجنة الإصلاح والتحديث وتشرف عليه، وأن توجه تنمية الرؤية المستقبلية واستراتيجية الإصلاح.

212. في الخلاصة، فإنَّ خيارات الإصلاح والمبادرات المتممة، التي قد ترغب الحكومة في أخذها بعين الاعتبار على المدى القصير والمتوسط، بغية توليد مناخ استثماري قوي، هي كما يلي:

◀ خيارات الإصلاح الأساسية

(iii) على المدى القصير

- إعادة النظر بهدف تبسيط الحواجز الإدارية التي تعرقل النشاط الاستثماري،
- إلغاء القيود على الاستثمار في قطاع الخدمات (مثلاً: التجارة والتوزيع).
- الشروع في إعادة هيكلة المؤسسات العمومية من خلال: (i) خفض الدين؛ (ii) بيع الأنشطة والخدمات غير الرئيسية؛ (iii) بيع الأصول غير المستعملة (كالأراضي والمباني)؛ (iv) خفض فائض الموظفين؛ (v) توضيح مسائل التسديد والملكية.
- إلغاء ضريبة الإنتاج والاستهلاك والرسوم الجمركية وتعويضها بتعريف جمركية منخفضة في النظام التجاري .

(iv) على المدى المتوسط

- الشروع في عملية مراجعة وإعادة نظر شاملتين للإطار القانوني المتعلق بالأعمال لتحديث التشريعات ومجانستها.
- إتمام عملية إعادة هيكلة المؤسسات العمومية.
- خصخصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة العمومية خلال فترة 5 سنوات.
- الشروع في تحرير الاتصالات وإنشاء هيئة تنظيمية مستقلة.
- إعادة نظر دقيقة في كل القوانين والتنظيمات والسياسات التي تؤثر على التجارة الدولية والاستثمار، استعداداً للمباشرة في خوض مفاوضات الدخول في "منظمة التجارة العالمية".

◀ المبادرات الإصلاحية التكميلية

(iii) على المدى القصير

- إلغاء تدريجياً معدل الضريبة على الشركات ووضع معدل منخفض وعلى مستوى تنافسي، بالنسبة إلى المستثمرين المحليين والأجانب.

- تعويض القائمة الإيجابية للقطاعات المسموح بالعمل فيها في القانون رقم 5 بقائمة سلبية محدودة.
- وضع متطلبات الحد الأدنى لرأس مال الشركات المساهمة وشركات الشراكة وحصره بكمية صغيرة وثابتة.
- إعادة النظر في استراتيجية الخصخصة، وربما إصدار قانون خصخصة جديد.
- تبسيط تصنيف السلع في قانون الجمارك وتحديدها على نحو أفضل، وخفض انتشار التعريفات.
- مواصلة العمل على إصلاح إدارة الجمارك بهدف القضاء على التجارة غير الرسمية والتهرب، وتحسين التنسيق بين وكالات إدارة الحدود.

(iv) على المدى المتوسط

- الشروع في إصلاح القضاء على نطاق واسع (بناء القدرات، التدريب، إصلاح التنظيم القضائي).
- الشروع في برامج تعزيز قدرات المؤسسات الداعمة للسوق: الجمارك، المؤسسات التنظيمية، الإدارة العامة.
- الشروع في القيام بإصلاحات إدارية في الوكالات الحكومية المتعاملة مع القطاع العام.
- الشروع في وضع خطة طويلة الأمد لتحديث البنية التحتية في المناطق الصناعية.
- إصلاح سوق الأراضي الصناعية وإيجاد مناطق صناعية جديدة ذات إدارة خاصة.
- فتح المرافق العمومية أمام المشاركة الأجنبية.
- إعلان عن خطة لخفض تعريفات الحماية بغية خلق الحوافز الملائمة لإعادة هيكلة المؤسسة وكفاءتها.

الفصل الخامس: أولويات إصلاح القطاع المالي

ألف. تمهيد

213. شرعت الحكومة ومصرف ليبيا المركزي في عملية إعداد برنامج إصلاح القطاع المالي. سيكون تركيز برنامج الإصلاحات الخاص على إعادة هيكلة المصارف العمومية، كما سيكون التركيز على بعضها لتكثيف بنية ملكيتها كي تشمل مشاركة القطاع الخاص أو تزيدها في رأسمال مثل هذه المصارف. وفي هذا السياق، أقدمت السلطات منذ فترة على خطوات ملموسة في:

- إعادة تقييم الإطار القانوني المتعلق بالنظام المصرفي بالمصادفة على القانون المصرفي الجديد رقم 1 لسنة 2005 والقانون رقم 2 لسنة 2005 بشأن مكافحة غسل الأموال،
- خصخصة جزئية عن طريق بيع أسهم مصرف الصحاري في المزاد العلني والتخصيص لخصخصة مصرف الوحدة،
- إعادة راسمالة المصارف الخمس،
- منح أربعة رخص للمصارف الخاصة ورخصة واحدة لمصرف أجنبي،
- دمج 21 مصرف جهوي ضمن مصرف واحد،
- تعزيز الرقابة المصرفية،
- تحرير جزئي لأسعار الفائدة (أنظر أدناه)،
- توحيد سعر الصرف وتحرير العملة الأجنبية (تطبيقا للمادة المنصوص عليها من قبل صندوق النقد الدولي رقم VIII)،
- العمل على استقلالية المصارف التجارية العمومية اتجاه الفروع غير المربحة،
- السماح للمصارف التجارية الليبية على تقديم القروض للشركات الأجنبية العاملة بليبيا،
- تعزيز النظرة التنظيمية ودقة الحذر،
- اعداد خطط خاصة بإعادة هيكلة الميزانية العامة (balance sheet) للمصارف العمومية،
- رسم مسار خصخصة المصارف العمومية،
- بناء الدعام القانونية والتنظيمية للتأمين على الصناعة،
- إقامة إطار قانوني ومؤسساتي للشروع في قيام سوق الأسهم (equities market).

214. ثمة إقرار بأهمية تعزيز وتحديث الإطار القانوني والتنظيمي والرقابي للقطاع المالي . وهذه المبادرات يجب أن تسير جنباً إلى جنب مع الجهود الرامية إلى إعادة هيكلة النظام المصرفي ومعالجة مشكلات الحافظة

المُحدقة بالمصارف العمومية. ففي غياب الإصلاحات، لن يكون النظام المصرفي قادراً على الاضطلاع بدوره كاملاً في توسيط الادخارات الوطنية وتمويل النمو الاقتصادي في القطاع غير النفطي.

باء. تقوية النظام المصرفي وإعادة هيكلته:

الإدارة، الحافطة، الملكية

(i) وضع القطاع المصرفي المحلي

215. يمثل القطاع المصرفي العمود الفقري للنظام المالي الليبي. إن مستوى التأمين ضعيف كما ينعلم وجود سوق الأسهم، فيما أدوات الدخل الثابت محدودة بمخزون سندات ضعيف (small stock) لتأمينات الحكومة المستحقة (outstanding government securities). بالإضافة إلى المصرف المركزي، ثمة اثنا عشرة مؤسسة مالية بما في ذلك المصارف التجارية والمتخصصة (إضافة إلى المصارف الجهوية). وتملك المصارف التجارية نحو 14 مليار دينار ليبي في الأصول الكلية المجمعة (aggregate assets)؛ والمصارف المتخصصة الثلاثة تحوز على 4 مليارات دينار ليبي، فيما تحوز المصارف الجهوية 0,25 مليار دينار ليبي. وبجميعها تعادل أصول النظام المصرفي نحو 60 % من الناتج المحلي الإجمالي، بما يدل على أن للنظام المصرفي المحلي قدرة كبيرة على النمو، ولا سيما في بلد ذات دخل متوسط منتج للنفط. وتبلغ حافطة قروض المصارف التجارية الكلية المجمعة 7 مليارات دينار ليبي، أي أن نسبة القروض/ودائع تبلغ 50 % تقريباً من القيمة الإجمالية. وعلى أساس صافٍ عند تكليف مخزون القروض غير المؤداة أو غير المنفذة (non-performing loans, NPLs) فإن النسبة ستتناقص أكثر فأكثر.

(ii) الإطار القانوني

216. لقد عمل القانون المصرفي الجديد على تعزيز استقلالية مصرف ليبيا المركزي وسمح بوضع إطار قانوني محكم لتسيير النشاطات المصرفية والنص على القيام بتحسينات جديدة. فينبغي على وجه الخصوص تعزيز الاستقلالية في تسيير الساسة النقدية من خلال ضمان عدم تدخل ممثل عن الحكومة في مجلس الإدارة (الأمانة المالية) في القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية (المادة 14 من القانون رقم 1 لسنة 1373 من التاريخ الهجري) فحين يتم تسطير أهداف السياسة النقدية بالتنسيق مع الحكومة ومصرف ليبيا المركزي، ينبغي أن تقع على عاتق المصرف المركزي مسؤولية تنفيذ هذه السياسة (وكذلك المساءلة) كما ينبغي تقليص دور المصرف المركزي في تنظيم شروط تمديد مدة صلاحية القرض أو الاستثمار التي هي من اختصاص المصارف التجارية (المادة 56).

217. رغم التحسينات التي جاء بها القانون المصرفي الجديد الذي حدد مهام ومسؤوليات المصرف المركزي، لاتزال هذه المؤسسة المالك للمصارف العمومية مما يؤدي إلى تضارب المصالح بين الملكية والتنظيم. ولذلك يكون من الضروري أن تفصل السلطات الليبية ملكية المصارف عن تنظيمها من قبل المصرف المركزي. كما ينبغي تحويل الملكية إما إلى الأمانة العامة للمالية أو إلى مؤسسة تسيير الأصول.

وإلى ما يتم هذه التحويلات، لا يمكن لمصرف ليبيا المركزي، تحت أي ظروف التدخل في قرارات العمل المتخذة من قبل المصارف أوفي قرارات منح القروض للمتعاملين.

(iii) تعزيز التنظيم المؤسسي وبنية إدارة المؤسسات المالية العمومية

218. **تحتاج المصارف العمومية إلى استراتيجية واضحة وأساليب حكم فعالة وبنية إدارة لأنشطتها.** فعقب اتباع الإجراءات الضعيفة لمنح القروض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة خلال الثمانينات والتسعينات، والتي تعتبر المسؤولة عن حصة كبيرة من مخزون القروض المصرفية غير المنفذة، فإنّ التضييق على السياسات الإقراضية والمراقبة الإدارية الأكثر حزمًا قد أدّى في السنوات القليلة الماضية إلى التقدم في معالجة مشكلات الحافطة والمشكلات التشغيلية. بيد أنّ الطريق إلى أداء مُرضٍ ومستدام في ما يعني المصارف العمومية ما يزال طويلاً وشديد الانحدار. والمزيد من تقوية هذه المصارف ما يزال مطلوباً حتى تتمكن من العمل والنمو في بيئة يُرجَّح أن تصبح منفتحة وتنافسية أكثر فأكثر. والمساعدة المطلوبة للمصارف العمومية في مسار اندفاعها نحو بناء بنية إدارية قوية تدعمها فرق عمل مصرفية محترفة بالشكل الملائم، ونحو تعزيز إدارة الحكم المؤسسية، وتنمية استراتيجية أعمال واضحة، وبناء المهارات الأكثر تحديثاً في مجالات خطيرة ودرجة كالإقراض والاستثمار وإدارة المخاطر وإدارة المعلومات ونظم الرقابة.

(iv) المصارف الجهوية

219. **يوجد في ليبيا ما يُسمّى بالمصارف الجهوية يبلغ عددها 48 مصرفاً تعمل وتقدم الخدمات عبر البلاد، بما في ذلك المناطق النائية.** على مدى فترة زمنية قصيرة بيّنت هذه المصارف سجلاً جيداً نسبياً في ما يتعلق بجمع الودائع، مقدّمةً بالتالي منافذ للدخار للأسر ذات الدخل الضعيف، ولا سيّما في المناطق المحرومة تقليدياً من الخدمات. وتتناسق أنشطة هذه المصارف أيضاً، إلى حدّ ما، عبر "المؤسسة المصرفية الوطنية" (National Banking Corporation, NBC) التي تقدم لها عدداً من الخدمات المؤسسية (كالحاسبة والتدريب، إلخ...). وبعض هذه المصارف، مع ذلك، صغيرة جداً وغير ذات كفاءة؛ فيما بعضها الآخر قد يعاني الإعسار ولكن يُسمح لها بالإبقاء على أنشطتها نتيجة للترقُّق الرقابي (التنظيمي) بدافع الاعتبارات الاجتماعية البحتة. وبالنظر إلى عددها الكبير فلا شك أنها تشكل عبئاً ثقيلاً على القدرة الرقابية الموجودة. هذا، وتعتمد السلطات المصرفية إلى تقييم إمكانية توحيد هذه المؤسسات تحت ظل "المؤسسة المصرفية الوطنية" (تم دمج إلى حد الآن 21 منها) بحيث تصبح المصارف المشار إليها فروعاً لها وليس أن تبقى باعتبارها كيانات مالية قائمة بذاتها. ومثل هذا القرار سيساعد في التخفيف من عبء السلطات الرقابية.

(v) القروض غير المنفذة (غير العاملة) والحاجة إلى إعادة هيكلة الحافطة

220. **وجوب معالجة السلطات مسألة القروض غير المنفذة والأصول المحجوزة (distressed assets).** لقد تم مناقشة مختلف المخطّطات المرتبطة بقروض المؤسسات الصغيرة والمتوسطة غير المنفذة ضمن الحكومة، وبعضها يشمل مثلاً مبادلة قروض بعض المؤسسات المذكورة غير المنفذة بدين تصدره الخزينة أو المصرف المركزي، استناداً إلى ما إذا كانت هاتان الهيئتان ستكونان مساهمتين. سيكون من المفيد أن تُبنى

خطط إعادة الهيكلة على تدقيق صارم ومستقل لحافظات البنك، وعلى رؤية واضحة من قبل السلطات على بنية ادارة الحكم المقبلة للبنوك العمومية لضمان أن عمليات صنع القرار ضمنها وأخطاءها والتجاوزات المرتكبة فيها ماضياً قد أُخِذَت بعين الاعتبار وأنها لن تتكرر. إنَّ تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة - التي تمثل نسبة كبيرة من قاعدة البلاد الاقتصادية- يجب أن يُخضع لضمان تغطية اكتتاب القرض (credit underwriting) بشكل صارم الصارم ولمعايير السداد (repayment standards)، في الوقت الذي يجب أن تُخضع عملياتها لقيود الميزانية.

(vi) خصخصة المصارف العمومية

221. اعتمدت السلطات استراتيجية خصخصة مؤسسات القطاع العام عبر بيع الأسهم التي تتمثل معظمها في اسهم مصرف الصحاري ويتم التحضير بشأن مصرف الوحدة. لقد تم تنصيب لجان خاصة لتقدير قيم أسهم المصرف التي يمكن تحويلها. ولقد أفادت تجربة الدول السائرة في اتجاه التحول أن درجة نجاح هذا النوع من الخصخصة غير أكيدة مقارنة بنماذج الأخرى في الخصخصة وكما أنه سيعرقل تحقيق مكاسب الكفاءة التي يُسعى إليها عادةً من خلال نقل الملكية والتغيير. وعلى وجه خاص، إنَّ تأمين مصلحة المستثمرين والشركاء الاستراتيجيين ومشاركتهم تبدو بأنها عناصر حاسمة للنجاح في تحقيق الخصخصة المصرفية. وإنَّ تجريد حيازات الحكومة وأصولها (holdings) في المؤسسات المالية بغير تحديد يجعلها غير مؤهلة، والمصالح الخاصة لن تشكل وحدها شرطاً كافياً لضمان نجاح عملية الخصخصة. إن فرصة اجتذاب فئة جيدة الأهلية من المستثمرين، ذوي السمعة المعروفة والراسخين في الصناعة المالية، إلى ملكية المصارف العمومية وبنية إدارتها ستكون العنصر الأكثر تعويلاً عليه لنجاح عمليات الخصخصة المصرفية. إنَّ الأهداف والمنافع التي تتحقق بالخصخصة المصرفية، أي العائدات المولدة للحكومة، وببساطة نقل الملكية وتحسين كفاءة القطاع المصرفي، إلخ...- يتعيَّن أن تكون محددة بوضوح من قبل صنّاع السياسة. وفي هذا السياق، بيّنت تجربة العديد من البلدان أن تخفيف الملكية (diluting ownership) بعيداً من حيازات الدولة لصالح المصالح اليانسة وغير المجرّبة ستثمر نتائج معجّلة (anticipated outcomes) في فيما يخص كفاءة القطاع المصرفي بمستويات مرتفعة من التوسيط المالي وتمديد أجال القروض وتعبئة الموارد والخدمات المصرفية.

(vii) تعزيز الوصول إلى التمويل: العلاقة بين تقوية القطاع المصرفي وإصلاحات قطاع المؤسسات

222. إنَّ المحدّد الرئيسي لنجاح استراتيجية نمو القطاع الخاص ستُحسِّن قدرة النظام المالي على توجيه المدّخرات (channel savings) نحو استثمارات القطاع الخاص. في المدى القريب، كان قطاع المؤسسات العمومية في ليبيا المستفيد الوحيد من الإقراض المصرفي للمؤسسات. فالنظام المصرفي كان يوجّه الأموال إلى المؤسسات العمومية بصورة إدارية، في حين أنَّ القطاع الخاص الهامشي المتشكل إلا من المؤسسات الصغرى (micro-) لا تملك الوصول إلى التمويل. و حتى ينمو القطاع الجديد، ، تحتاج المصارف إلى أن تكتسب القدرة على خدمة هذه الشريحة الجديدة، كما تحتاج إلى بيئة منفتحة على تنمية سوق نقدية موثوقة.

223. إنَّ التوسيط المالي الكفوء للقطاع الخاص يتطلَّب تعزيز المصارف الليبية وتجهيزها لخدمة نموَّ شريحة من المؤسسات الخاصة، ولا سيَّما الشركات الصغيرة والمتوسطة. فالمطلوب تدريب العنصر البشري للمصارف على التقنيات الحديثة في إدارة القروض؛ وأن يُعاد تنظيمها لتخدم القطاع الخاص على نحو أفضل؛ وأن تُجهَّز بنظم المعلومات الحديثة ووسائل تقويم المخاطر؛ وأن يُعاد النظر، أخيراً، في حوافز المصرفيين وخصوصاً المسؤولين عن منح القروض لضمان تكيُّفهم مع الزبائن الجدد وتمكُّنهم من تجنيز توازن جيد بين نمو حافظة القطاع الخاص وبين الإقراض المتعلِّق الحذر. إنَّ مواطن ضعف "بنك التنمية الليبي" (أنظر الصندوق 1.5)، وهو المورد الرئيسي لإقراض المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ليبيا، يبيِّن الحاجة إلى إعادة الهيكلة وبناء قدرات المصارف.

الصندوق 1.5: مصرف ليبيا للتنمية

أنشئ بنك التنمية الليبي في عام 1981، وهو المورد الوحيد لتسليف متوسط المدى لقطاع المؤسسات الذي تسوده الشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم. وهذا البنك يمول الاستثمارات الجديدة ومشروعات التوسيع في الصناعة والخدمات والسياحة بنسبة 100 % وبفائدة تسليفية ثابتة قدرها 5 % لمدة استحقاق تتراوح بين 5 و6 سنوات. وللمقارنة، تقدم المصارف التجارية في ليبيا فقط قروضاً رأسمالية مدة استحقاقها سنة واحدة أو أقل، وبمعدلات فائدة تبلغ 7,5 %. ويشغل البنك 43 فرعاً في أنحاء ليبيا يعمل فيها نحو 400 موظف. مع أنه يمكن أن يحصل على حصص سهمية (equity shares) في الشركات، إلا أن ذلك لم يتم حتى الآن. ومن المتصور أن المشاركات السهمية ستؤخذ في سياق صفقات الخصخصة.

تتفاوت أحجام القروض بين 30 و100 kDA للمشروعات الصغيرة، وبين 100 و1000 kDA للمشروعات متوسطة الحجم، وأكثر من مليون DA للمشروعات الكبيرة. ومعظم القروض تذهب إلى زبائن القطاع الخاص، باستثناء عدد قليل من القروض التوسيعية الممنوحة للقطاع العام. وعند نهاية عام 2003 كان في حافظة البنك زهاء 900 مشروع نشيط وقُدِّرت معدلات التسديد (repayment rates) بنحو 75 %. وقد نُفِّذ القليل جداً من حبس المرهونات على الأصول المضمونة (collateralized assets) نظراً لقصور الزبائن عن السداد.

بيد أن هذا البنك لا يقدم قروضاً رأسمالية عاملة أو نواتج إيداعية (deposit products) أو أي خدمات مالية أخرى لزبائنهم، باستثناء خطابات الاعتماد (letters of credit) التي أدخلت مؤخراً فحسب. ومنذ عام 2001، شهد البنك مركزية قوية مع موافقة نهائية يصدرها مدير كل فرع، وهو عضو اللجنة الشعبية العامة. وعلى الرغم من أنه يعمل بشروط تجارية، إلا أن أهداف البنك تنموية وضعتها السلطات التي تخصَّص كمية الدينار (Dinar amount) للقروض التي يمكن للشعبية أن يمنحها. واللجنة الشعبية تتمتع -من خلال رئيس فرع الشعبوية- بصلاحيات رفض طلب القرض أو القرض المباشر لمشروعات خاصة. لا تميل قيود هذه إدارة الحكم المؤسسية إلى إقراض موثوق، واستقلالية البنك التشغيلية يجب أن تقوَّى لضمان مخصصات (allocation) متعلِّق وملائم للرأس مال.

كما يحتاج بنك التنمية أيضاً لتقوية في قدراته ليخدم قطاع المؤسسات، فضلاً عن انعدام نظام جيد للمعلومات فيه وحاجة جهازه البشري إلى التدريب على التسليف الحديث وتقنيات إدارة المخاطر. كما ينبغي تزخيم حوافز مدراء الفروع في اتجاه الممارسات التجارية. ويقتر البنك أيضاً إلى أي معلومات جيدة حول القطاعات التي ينبغي له خدمتها، كما لا يملك معلومات حول اعتمادية (credential) الزبائن التي تقربهم من الحصول على القروض.

224. يتعيَّن على المصارف أن تعمل ضمن بيئة تمكَّنها من تقييم المخاطر وتسعيها وإدارتها كي تتمكن من الإقراض بحكمة وحتى تتمكن من التوسيط المالي الكفوء للقطاع الخاص. وللقيام بذلك على هذا النحو، على المصارف أن تجري التحليلات المتعلقة بالجهود الإجمالية على شروط المقرضين التشغيلية والمالية الموثوقة وتصريحاتهم النموذجية والممتلئة. وسيشكّل ختم المدققين المستقلين المؤهلين مستوى إضافياً من

الراحة. إنَّ التعويل على/ والثقة التامة بحكم القانون الذي ينفذ من خلال نظام قضائي شفاف وكفوء سيؤمن الضمانات للمقرضين بأنَّ شروط العقود ستلتزم والفوائد الضامنة في رهونات القرض يمكن تحقيقها، أي أنه في النهاية سيتم تسديد الديون. إنَّ تشغيل القروض وتوسيعها في غياب مثل هذا الإطار قد يعني ببساطة وضمنياً أنَّ المصارف تتجاوز تعهدها منتهكة مسؤوليات وكالتها الائتمانية تجاه المودعين وتزرع بذور مشكلات الحافظة مستقبلاً. إنَّ إصلاح تنظيمات القطاع المؤسسي يجب، بالتالي، أن يتوازى مع إصلاحات القطاع المصرفي جنباً إلى جنب.

225. إنَّ تطوير نظام المعلومات للقروض شامل وموثوق، فضلاً عن تطوير نظام معلومات جيد عن السوق، أمران ضروريان لسوق إئتمانات تعمل جيداً. إنَّ المعلومات الخاصة بالقروض هي أساس بالنسبة إلى تقييم جيد للمخاطر ولتنمية السوق النقدي. ومن الأساسي كذلك أنَّ تعمل مكاتب الإقراض في مراحل التحول المبكرة، حيث أنه سيتم خلال هذه الفترة، إنشاء المزيد من المؤسسات وتدفقات التحويلات المكثفة، وهو وقت يتوفر فيه الكثير من المعلومات عن الإقراض التي يمكن اعتمادها. في الوقت الحالي يزود مصرف ليبيا المركزي المصارف التجارية بالمعلومات عن عملية الإقراض ولكن على نطاق محدود يقتصر على "شهادة عن عدم مديونية الشركات"³³. وأخيراً، نشدد على انعدام سوق جيد ومعلومات قطاعية في ليبيا، ومدى أهميتها بالنسبة إلى المؤسسات. وهي مهمة بالقدر نفسه بالنسبة إلى المصرفيين الذين يحتاجون إليها لتقييم الربحية المتوقعة من المشاريع الاستثمارية المقدّمة إليها.

(viii) تشوهات القطاع المالي وبنية معدّلات الفائدة

226. لقد شرع تدريجياً في إصلاح القطاع المالي من خلال العمل على تحرير جزء من أسعار الفائدة، في حين، تم تحرير أسعار الفائدة على الإبداعات، ويبقى سقف الإقراض مرتفعاً عن معدل الخصم وسيتم تدريجياً إلغاء هذا المعدل لتفادي انزلاق ربحية المصارف في الماقصة العامة لجلب الودائع والسماح للمصارف بخدمة الزبائن مع مستوى عالي من المخاطر. ويجب أن تغطي التوزيعات، أيضاً، وبشكل سليم التكاليف الإدارية (إلى المدى الذي يسمح للبنك العمل بكفاءة)، وأن تؤمن عائداً مقبولاً على سندات المساهمين. إن الخطوات لتحرير الفائدة ستكون مشروطة بتنمية سوق مالي يعمل على نحو جيد. وهذا سيسهل أيضاً إدارة سيولة البنك في مواجهة التآرجحات الخطيرة للعائدات النفطية.

227. في الوقت الحالي لا يتبع مصرف ليبيا المركزي سياسة نقدية فعالة، كما أن أدواتها لإدارة العمليات محدودة. اضطلعت الأدوات الوسائل والأدوات المباشرة دوراً بارزاً في إدارة السياسة النقدية وإجرائها، وخصوصاً ضبط معدلات الفائدة، وإلى مدى أقل ضبط القرض الموجّه. فتدفقات الدخل النفطي وعمليات الميزانية (budgetary operations) معاً، مع طلب القطاع الخاص على العملة الأجنبية، حدّدت النتائج النقدية (monetary outcome) في ليبيا. ولإدارة سيولة البنك الزائدة بصورة أفضل، ينبغي تحسين إجراء السياسة النقدية ضمن إطار عمل جيد التحديد، من خلال تنمية أدوات السوق النقدية والوسائل النقدية غير

³³ شهادة عدم المديونية (Attestation of non-indebteness).

المباشرة. والإمكانية متاحة بوضع قانون لمصرف ليبيا المركزي لإصدار شهادات إيداع هو الإجراء الأول في الاتجاه الصحيح، بما يفسح في المجال أمام إدارة أفضل لسيولة البنك.

(ix) المؤسسات المالية غير المصرفية

228. **ثمة إمكانات كبيرة لتطوير الصناعة المالية وتمييزها خارج النظام المصرفي.** يعدُّ قطاع التأمين صغيراً بإجمالي أقساط أقل من 1 % من الناتج المحلي الإجمالي. وليس هناك سوق سندات (equity market) محلية. وإلى جانب قروض المصارف التجارية ليس ثمة سوق استدانة (debt market) وراء سندات (أوراق مالية (stock) محدودة للسندات الحكومية المستحقة (outstanding government securities). كما أنه ليس هناك سندات مضمونة برهونات [أو سندات عقارية] (mortgage bond) أو سندات شركات (corporate bonds)، في حين أنَّ مخططات الاستثمار الجماعي (collective investment)، كالصناديق المشتركة تضطلع بدور هامشي. والسلطات تعترف بإمكانيات النمو في القطاع غير المصرفي، وقد بدأت تخطيط الطريق نحو بناء إطار عمل قانوني وتنظيمي للصناعة. ومن بين المبادرات التي نشأت مؤخراً في هذا السياق تعيين مفوض للتأمين ضمن قسم الشركات في وزارة الاقتصاد. وسيحتاج قانون التأمين، الذي يعود تاريخ إصداره إلى عام 1970، إلى إعادة نظر ليعكس الممارسات الحديثة الميومة. وسيكون مطلوباً تعزيز إطار العمل الرقابي على قطاع التأمين وتحديثه بما يماشى المعايير والمواصفات الدولية. وفي ما يتعلق بتسمية سوق رأس المال، وهو نواة وحدة أنشئت ضمن مصرف ليبيا المركزي للبدء في عملية تنظيم تؤدي في نهاية المطاف إلى إنشاء سوق للأوراق المالية (بورصة) في ليبيا. وسواء أكان دور هذه الوحدة ومهمتها التطور من التركيز على التحليلات القانونية والتنظيمية نحو المرحلة التشغيلية التي تضم عمليات السوق، فسيكون من المهم أن تُنقل إلى خارج المصرف المركزي، حيث يجب أن تقع سوق الأوراق المالية.

جيم. تقوية الرقابة المصرفية

(i) الانتقال نحو الرقابة بالمخاطر

229. **إنَّ توجه التقيد الراهن في ليبيا نحو الرقابة والإشراف المصرفيين وظيفته حاسمة وخطيرة لأي نظام رقابة مصرفية.** إنَّ الرقابة والإشراف المصرفيين يبدوان متجهين نحو ضمان أن فروع المصارف تراعي القواعد والتنظيمات والسياسات والإجراءات. فمن البديهي، أن يتحقق المراقبون من أنَّ المصارف تعمل ضمن إطار قانوني وتنظيمي، وأنها تتقيد بالسياسات والإجراءات الفعالة³⁴.

230. **ولكن النهج الحالي بحاجة إلى تعزيز ليشمل تركيزاً على الفعالية الكلية لممارسات إدارة المخاطر في المصارف الأمر الذي يركز عليه مصرف ليبيا المركزي في الأونة الأخيرة، ويقوم ببناء القدرات اللازمة له.** لقد بيّنت التجربة العالمية أنه يمكن للبنوك أنه غالباً ما تكون مراعية بالكامل للقواعد والأنظمة وفي الوقت نفسه مهددة بخطر عدم القدرة بالوفاء بدين نظراً لممارسات إدارة المخاطر الضعيفة، وخصوصاً في خطر

³⁴ لم تسنح الفرصة لهذه البعثة التحضيرية التي أعدت التقرير لتقييم مستوى التحليلات التي أُجريت خلال الرقابات وعمقها.

الإفراض (credit risk) الذي يشكل السبب الوحيد الكبير للقروض غير المنفذة (غير المسددة -non performing loans) والإخفاقات المصرفية في العالم أجمع. وبالاعتراف بأنَّ للمراعاة (المطواعة) الإجمالية على إطار رقابي قوتها وتحدياتها، فقد تبنى العديد من البلدان استراتيجية قائمة على المخاطر في ما يتعلق بالرقابة المصرفية. وتحسين الاستراتيجية الراهنة للتفتيش المصرفي (bank inspection) إضافة إلى استراتيجية قائمة على المخاطر ستكون أجدر في تحديد مكان الضعف الحرجة في ممارسات المصارف ومعالجتها، إدارة خطر الإفراض وتسيير البنك والخطر التشغيلي وغيرها من المخاطر.

231. من الناحية التطبيقية، وفي إطار رقابي قائم على أساس الخطر، فإنَّ التركيز يكون على مستوى البنك مقابل مستوى الفرع. لا تحول المقاربة الإجمالية على الخطر مراعاة التفتيش، وفي الواقع، تقييم المراعاة يستمر في كونه وظيفة رقابية حاسمة في إطار قائم على المخاطر. فعلى المفتشين الاستمرار في تفتيش عينة من الفروع الأساسية لبنك ما، وذلك بغية ضمان أنَّ هناك التزاماً وتقييداً بسياسات البنك وإجراءاته الخاصة، فضلاً عن مراعاة القوانين والتنظيمات والسياسات والإجراءات الرقابية ومطواعتها كلها. وهذا يجب أن يكون متمماً لمراقبات المصارف الداخلية الخاصة.

232. فيما يتعلق باستراتيجية إدارة المخاطر، تُعتبر المصارف مسؤولةً عن تطوير ممارساتها في إدارتها الخاصة بها مع السياسات والإجراءات التي يتوجب عليها تنفيذها. وهكذا، إذن، ستحتاج المصارف نفسها أن تتأكد من إدارتها للمخاطر على نحو متبصرٍ وحذرٍ والمطواعة الرقابية على أساس جارٍ. وهي ستحتاج إلى أن تقوم بتدقيق داخلي وتفتيش رقابي داخلي في فروعها بصورة منتظمة. وسيطلب مشروع القانون المصرفي الجديد أن يكون في كل بنك وحدة مراعاة أو مطواعة (compliance unit). وهذه خطوة إيجابية نحو تأكيد أنَّ المسؤولية الأولى حيال المطواعة مع السياسات والإجراءات تبقى في المصارف نفسها.

233. في إطار الرقابة الإجمالية على المخاطر، يتوسَّع دور التفتيش المصرفي لمراجعة ملاءمة نظم إدارة المخاطر المصرفية. في ليبيا هناك على الأقل سنتان بين تفتيشين يُجرى في فرع ما، ولذا فتُمة حاجة إلى الاعتماد على المراقبة التي يجريها البنك داخلياً وعلى تدقيقه الداخلي ووظائف مطواعته لمراجعه عملياته بوتيرة أكبر. وثمة مستوى إضافي من الرقابة يقوم بها مدققون من خارج البنك. ومع ذلك، فإنَّ تدقيقات كشوفات البنك المالية، رهنأ، لا تُجرى بشكل مؤقتٍ زمنياً.

234. لإجراء رقابة قائمة على المخاطر يحتاج المراقبون إلى أن يعتمدوا على معلومات مالية موحدة ودقيقة من المصارف. يجب أن يكون هناك مراجعة لكمية المعلومات الجارية التي تلقاها قسم الرقابة المصرفية ونوعيتها، وذلك لضمان أنها تعكس بالزمن والدقة ظروف البنك المالية بغية تسهيل مقارنة رقابة قائمة على المخاطر. وتحتاج السلطات إلى التأكد من أنه يجري التقيد بمعايير المحاسبة العالمية من قبل البنك، وأيضاً من قبل المصارف المقرضة، لتسهيل اتخاذ قرارات إفراضية موثوقة.

(ii) تصنيف القرض وتخصيصاته:

235. تحتاج معايير تصنيف القرض الراهنة إلى التحسين لتوافق المعايير الدولية. وبناءً على معايير التصنيف الراهنة، فإنَّ مخصّصات الخسائر القرضية لا تعكس بصورة ملائمة نوعية حافظات المصارف التسليفية الحقيقية. لا تسمح المعايير المرعية راهناً التعرف المنتظم زمنياً للتدهور التسليفي (credit deterioration) الذي يُرجَّح أن يكون له عواقب سلبية على أداء المصارف وعلى نوعية حافظاتها التسليفية. فالمصارف قد لا تتخذ إجراءات فعالة كافية لاسترداد القروض في مدد زمنية منتظمة إذا لم تعتبر عاجزة على نحو جدي.

236. يجب الركون إلى حكم المصارف عندما تعتبر أنَّ التصنيفات أكثر حدة مما تسمح به التوجهات الحالية. أما حالياً فليس في إمكانها القيام بذلك دون طعون إدارية، والعملية يجب أن تكون أقل بطناً وثقلًا. وبشكل عام، فالمصارف ستعرف المزيد عن ظرف المُقرض المالي وبشكل زمني أكثر تواتراً مقارنةً بما سيرفقه مفتش ما أو أي طرف ثالث.

(iii) المسائل المتعلقة بقدرات قسم الرقابة المصرفية

237. إنَّ العدد الكلي للفروع الخاضعة حالياً للرقابة يجعل من الصعب على قسم الرقابة المصرفية أن يؤمّن مراقبة فعالة على القطاع المصرفي. إنَّ إضافة موظفين عبارة عن تدبير لن يكون في إمكانه وحده معالجة عملية الرقابة المصرفية بصيغة العمل المتبعة حاضراً. فمراقبة البنك الزراعي وبنك التنمية لن تفعل شيئاً سوى زيادة الأعباء.

238. مع وجود 391 فرعاً مصرفياً في ليبيا يخضع منها 350 فرعاً للرقابة، يتوجب توجيه الثناء لقسم الرقابة المصرفية لقيامه بالتفتيش في نصف الفروع الخاضعة للرقابة خلال السنة الفائتة. لقد طوّر قسم الرقابة على المصارف في الآونة الأخيرة دليل التفتيش الخاص به الموجّه لإدارة المصارف وتنظيمها وتدريبها ونسبها المالية والأمور المتعلقة بالتقيد. وبما أنَّ دليل التفتيش هذا سيوسّع وظائف المفتشين خلال عملهم في الموقع، فمن المرجَّح أن تزداد قدرة الرقابة المصرفية توتراً، حيث إنَّ التفتيش سيستغرق حالياً 4 أسابيع مقابل أسبوعين في السابق. ومن المهم ضمان أنَّ دليل التفتيش، الذي يتوجب عليه أن يكون دليلاً مفيداً جداً للمفتشين، فضلاً عن التعديلات على مشروع القانون المصرفي، الأمر الذي ينسجم مع الممارسات الدولية الفضلى.

239. إنَّ المبادرات الأخيرة تسير في الاتجاه الصحيح ويجب تقويتها. ما يجدر الثناء عليه هو تلك المبادرة التي قدّمت توالاً للهيئة التشريعية ليكون قسم الرقابة المصرفية مسؤولاً عن تفتيش البنك الزراعي أو بنك التنمية (باستثناء خطابات الاعتماد التي أصدرها بنك التنمية). ومع انتقال نظام ليبيا المصرفي نحو توجهات السوق، فهي تحتاج لأن تضمّن أنَّ السياسات والإجراءات والقوانين والتنظيمات تطبّق بانتظام عبر القطاع كله، وذلك لتمكينه من أن يكون مساحة نشاط مصرفي. وعلى السلطات أيضاً أن تنجز الخطط لدمج 48 بنكاً مناطقياً

تحت مظلة واحدة، بما سيسهّل مراقبتها والإشراف عليها من قبل قسم الرقابة المصرفية ضمن إطار عمل قائم على المخاطر.

240. إنَّ المجالات الرئيسية التي تعاني نقصاً في القدرة التقنية التي ينبغي تحديثها للانتقال إلى مقاربة أكثر استناداً إلى المخاطر للرقابة المصرفية تشمل ما يلي: (i) تطوير سياسات وإجراءات للرقابة المصرفية؛ (ii) تدريب المراقبين المصرفيين، ولا سيّما في مجالات جودة الأصول وإدارة الحافظة التسليفية وإدارة مخاطر التسليف الكلي، فضلاً عن حاكمية البنك؛ (iii) تعزيز تصنيف القرض ومُخصّصاته ليوافق المعايير المعمول بها عالمياً؛ (iv) تطوير توجّهات رقابية لمراقبة المصارف لجهة مُطوّعتها وتدقيقها الداخلي ووظائف رقابتها الداخلية.

241. في الخلاصة، قد ترغب الحكومة في الأخذ بعين الاعتبار خيارات الإصلاح الأساسية والمبادرات المتممة في المدين القصير والمتوسط بغية تقوية القطاع المصرفي ووضع الأسس لتنمية القطاع المالي، وهذه الخيارات هي:

◀ خيارات الإصلاح الأساسية

(i) في المدى القصير

- تعزيز إدارة المصارف العمومية وتحديد استراتيجية واضحة لها.
- تعزيز معايير تصنيف القرض ومُخصّصاته بما يتوافق والمعايير المعمول بها عالمياً.
- اتخاذ الخطوات الكفيلة بتقوية الرقابة المصرفية.

(ii) في المدى المتوسط

- فتح النظام المصرفي أمام المشاركة الأجنبية.
- السعي إلى مستثمرين استراتيجيين لخصخصة المصارف العمومية.
- البدء في إجراء إصلاحات في قطاع المؤسسات (كالمحاسبة والتدقيق وحكم القانون)، باعتبارها منمّة لإصلاح القطاع المصرفي.
- تطوير نظم المعلومات الائتمانية في المصرف المركزي.

◀ المبادرات الإصلاحية المتممة

(i) في المدى القصير

- نقل الملكية العامة للبنوك العمومية من المصرف المركزي إلى الأمانة العامة للمالية أو إلى مؤسسة تسيير الأصول.
- اتخاذ الخطوات لتنمية سوق نقدي
- المزيد من تحرير أسعار الفائدة الممنوحة من قبل البنوك

(ii) في المدى المتوسط

- الأخذ بعين الاعتبار للانتقال إلى إطار رقابي قائم على المخاطر.
- تحرير معدلات الفائدة.

الفصل السادس: تعزيز فعالية الرعاية الاجتماعية

242. مع انتقال حكومة ليبيا نحو اقتصاد أكثر انفتاحاً واستناداً إلى قوى السوق، سيقابل الأثر الإيجابية على الاقتصاد وعلى مستويات المعيشة نشوء مخاطر اقتصادية كبيرة وشعور بالغموض بين أوساط المواطنين. في ظل مثل هذه الحالات، تصبح التنمية البشرية حاسمة، ألا وهي قدرة نظامي التعليم والرعاية الصحية على إمداد الأفراد بالمهارات التي تتيح لهم الاستفادة من الفرص المتزايدة التي يقدمها اقتصاد دينامي متحرك من حيث تأمين وظائف منتجة وذات أجور أفضل. إلى ذلك، يضطلع نظام الرعاية الاجتماعية بدور مهم في مساعدة الأفراد والأسر لإدارة احتياطاتهم الاقتصادية. ويجب إيلاء اهتمام خاص للفئات السكانية المعرّضة، التي لا تتمتع إلا بوسائل أقل لمواجهة المخاطر فضلاً عن أنها أقل إمداداً بالمهارات الكفيلة بإفادتها من الفرص الاقتصادية الجديدة. وهدف هذا الفصل هو أن يقدم تقييماً عاماً لنظم الرعاية الاجتماعية في ليبيا.

1. الرعاية الاجتماعية في مرحلة التحول³⁵

243. يتسم نظام الرعاية الاجتماعية بأهمية خاصة خلال مرحلة التحول عندما يشهد الاقتصاد إعادة توزيع مخصصات العمل ورأس المال عبر القطاعات. فبرامج الرعاية الاجتماعية تساعد الناس على إدارة المخاطر الاقتصادي بتخفيف وطأة الفقر وتقليص أرجحية السقوط فيه. كما تخفف هذا البرامج من تأثيرات الانخفاضات في مداخيل الأفراد والأسر وتوسع لضمان معايير المعيشة الدنيا؛ إضافة إلى أنها تعزز قدرات العاملين على إيجاد سبلهم في الاقتصاد الجديد من خلال التدخلات في سوق العمل وبرامج إعادة التدريب. وبالجمع بين نظامي التعليم والصحة الفعالين وبين برامج الرعاية الاجتماعية، تبدو هذه الأخيرة ضرورية وأساسية في إدارة المخاطر الاقتصادية وضمان أن جميع أعضاء المجتمع أصبحوا شركاء في عملية النمو الاقتصادي. ويمكن أن تشمل برامج الرعاية الاجتماعية تشكيلة من التدخلات، كما سيرد تفصيله في الملحق 3.

244. تبدأ ليبيا التحول نحو اقتصاد أكثر انفتاحاً مع اقتصاد رسمي مضبوط نسبياً وبنية تحتية اجتماعية واسعة. وهذا يشمل الإسكان متدني الكلفة والمنشآت العامة والتعليم المجاني والخدمات الصحية والمواد الغذائية المدعومة في القطاع العام (بما يغطي 70 % من العمالة المسجلة) ونظام تقاعد معتدل السخاء لموظفي القطاع العام، فضلاً عن الاعانات قصير الأمد كإجازات المرض والأمومة المدفوعة. علاوة على ذلك، هناك آليات الدعم التكافلي ضمن العائلات، التي تضطلع بدور بارز في ضمان العيش الكريم. وكنيجة لكل ذلك، يظهر أن في ليبيا مؤشرات اجتماعية معقولة إذا ما أخذت مستويات الدخل في البلاد بعين الاعتبار؛ بما في ذلك مستويات التعليم المرتفعة والمؤشرات الصحية الأساسية عند مستويات معقولة وبعض التوقعات السائدة في أوساط السكان في ما يتعلق بدور الحكومة في خفض المخاطر وتقليصها. أما برامج الرعاية الاجتماعية الرسمية الأخرى، كبرامج سوق العمل الناشطة وبرامج المساعدة الاستهدافية (الغرضية)، فلم تُصنَّ

³⁵ لدى مراجعة قطاع الحماية الاجتماعية واستعراضه، لم يكن البعثة قادرة على خوض نقاش في عدد من المجالات، وتحديداً مع سلطات العمالة والمؤسسة الوطنية للأغذية وخدمات المنفعة الاجتماعية والخيرية الرسمية. كما أعلنت البعثة مسبقاً بتخطي زيارة البنك الريفي الذي يقدم خدمات لمبادرات المشروعات الصغيرة (micro-project initiatives). بيد أن هذا يجب ألا يؤثر مع ذلك بصورة ملموسة على التوجه العام للاستنتاجات التي استخلصها هذا التقرير.

بعد. وما هو معروف راهناً عن الفقر وعدم التكافؤ يبدو ضئيلاً جداً، مع أن مسح الموازنة الأسرية التحليلي لعام 2003 يجب أن يكون قادراً على توفير معلومات مفيدة في تلك المجالات التي عولجت فيها هذه المعلومات.

245. يمكن توقُّع بأن يضع التحول نظام الرعاية الاجتماعية الحالي موضع الاختبار. في حين يرجح أن ينتج الاقتصاد المفتوح والاعتماد الأكبر على قوى السوق مُخرجات مفيدة، كالإنتاجية العالية ومعدلات النمو الأسرع، إلا أنه قد يزيد أيضاً من عدم التكافؤ ويُفاقم الفقر، فضلاً عن زيادة عدم الأمن الاقتصادي. فقد تسبَّب الخصخصة خسائر كبرى في الوظائف مع قيام الإدارات بالتجريد مما يؤثر على القوى العاملة إعداداً لها للخصخصة، أو مع فصلها من قبل المالكين الجدد للشركات المخصَّصة لتحسين إنتاجية العمل (الصندوق 1.6). وتتزايد أهمية أن يكون المرء قادراً على تحديد الفئات السكانية والأسر التي تقف عند حدود الخطر الخاص والتركيز على مساعدتها.

الصندوق 1.6: الخصخصة والعمل

إنَّ الهمَّ الشامل في الخصخصة يقوم في خسائر الوظائف التي قد يجراها وراءه. فالتوظيف الفائض يميل إلى أن يكون أكثر انتشاراً في المؤسسات التي تعمل كاحتكاكات مدعومة بالإعانات الحكومية الكبيرة وبأشكال أخرى من الحماية. إنَّ وجود شبكات واستراتيجيات أمان اجتماعي ملائمة للتكيف مع التعديل الذي يطال العمل تصبح أساسية لتسهيل عملية الخصخصة. وفي حالات عديدة، فإنَّ إدخال بدلات (أو تعويضات) الفصل من العمل لتشجيع الاستقالات الطوعية هو الطريق الشائع لتقليص القوة العاملة. وهذا التدبير يترآكب غالباً مع برامج دعم أخرى للدخل، كالعائات الناجمة عن المساعدات الاجتماعية ومساعدات البطالة، أو عن مساعدات التقاعد المبكر. ففي حين أنَّ مثل هذه البرامج يمكنها أن تكون مكلفة في المدى القصير، إلا أنها تجعل إعادة الهيكلة مقبولة أكثر سياسياً واجتماعياً وتسهل تأثير التسريحات على العمال. وفي العديد من الحالات تكملَّ برامج دعم المداخلين بإجراءات تتوخى إعادة التدريب وغيرها من إجراءات السوق الناشطة لمساعدة العمال المسرحين على الاندماج مجدداً في هذه السوق. وغالباً ما تضطر الظروف السياسية والاجتماعية إلى اللجوء إلى مثل هذه البرامج، ولكن فعالية كلفتها قد تكون موضع تساؤل إلا إذا اتخذت شكل إعادة التدريب الغرضي التي يحركها الطلب، أخذاً في حساباتها خصائص سوق العمل. أما الإجراءات الأخرى، كالخدمات الاستشارية والتعيين الملائم (placement)، غالباً ما تكون كلفتها أكثر فعالية.

ينبغي تنفيذ مسائل الخصخصة الاستراتيجية الأساسية قبل إحداث الإصلاحات في سوق العمل وإعادة هيكلة القوى العاملة، سواء أكانت الإدارات هي التي ستجربها أم ستترك للمستثمرين الجدد. إنَّ إصلاحات سوق العمل المسبقة يميل إلى أن تتسم بتأثير معتدل على تقليص القوة العاملة ارتباطاً بالخصخصة. فتنشلي، على سبيل المثال، بدأت إجراء إصلاحات واسعة في سوق العمل، وذلك بترشيد العمالة في مؤسسات الدولة وفي الأجور وفي تغيير التنظيمات التي ترعى سوق العمل في ما يتعلق بتوظيف العمال أو بالتخلي عن خدماتهم. وقد نجم عن الخصخصة المتتالية مستويات متدنية من التسريحات. وإنَّ ترك إعادة هيكلة القوة العاملة للقطاع الخاص يعني أنه من الأرجح أن تبني الحكومة المؤسسات بأسعار مخفض وجعل المالكين الجدد يتولون التعامل مع إعادة الهيكلة والتسريحات ذات الصلة. وهذا هو غالباً الخيار المفضل حيث يكون المستثمر الجديد في الموقع الأفضل لمعرفة متطلبات العمل وشروطه في المؤسسة التي يشتريها. وفي هذا الخيار فإنَّ مشاركة الحكومة في إدارة دعم مؤقت للدخل وبرامج إعادة التوظيف وتمويلها تقيد قرارات المستثمر الجديد. بيد أنَّ المقاربة الواردة أعلاه قد تجعل بعض المؤسسات المملوكة من الدولة غير جذابة للمشتريين بسبب الفائض الكبير في عدد العاملين. وإن، قد ترغب الحكومة أن تقرر في المشاركة في عملية التجريد تصميماً وتمويل وإدارة بشكل سابق على الخصخصة وإعادة الهيكلة وخلالهما.

إنّ عملية إعادة هيكلة العمالة هي غالباً ضرورية لتحسين كفاءة مؤسسات الدولة وفعاليتها، بغض النظر عمّا إذا كان الشخص مخصصاً ملحوظاً. ويجب أن تكون تخفيضات العمالة في المؤسسات ذات الأداء الرديء جزءاً من أيّ برنامج إصلاحي حتى لو لم يكن تغيّر الملكية أمراً ملحوظاً. فأعباء دعم المؤسسات غير ذات الكفاءة وموظفيها، التي استمرت الحكومة في تحملها، تأتي على حساب المجتمع ككل، محوّلة الموارد لدعم العمليات الخاسرة وإفادة عدد صغير من المواطنين.

246. *على الرغم من ذلك، وعلى نقيض معظم البلدان المتحوّلة الأخرى، تستمر ليبيا، وستستمر، في التمتع بموارد نفطية كبيرة لأجل طويل في المستقبل.* وهذا سيسمح للحكومة بمدى أوسع بكثير لعمل فعال مقارنةً بأوضاع الاقتصاديات المتحوّلة الأخرى، ممّا قد يجعل استهداف الحد من الفقر أقلّ إلحاحاً. ولن يكون التحديّ المائل أمام الحكومة، إذن، بالضرورة جعل الاستبدالات [أو تغيير الأولويات trade-offs] صعبة بين المصالح المتنافسة، بل لزيادة كفاءة استخدام الموارد للتخفيف من تأثيرات التحول العكسية وتوفير شبكات الأمان في المرحلة التي تلي التحول والتي تلائم حاجات الشرائح المعرّضة من السكان، ولا تكون متضخمة في الوقت نفسه.

247. *مهما تكن نوعية تخطيط شبكات الضمان الاجتماعي، ومهما تكن نوعية البرامج الاجتماعية المنفّذة، فيجب معايرتها جميعاً بما يجعلها متناسبة والحوافز التي تقدمها للسكان.* هل البرامج كافية لتأمين حماية ملائمة وهل تشجع على العمل في الوقت نفسه؟ إذا لم يكن الأمر كذلك فستضيع الموارد. فالكثير من البطالة البنوية في أوروبا تعكس توجيه اهتمام غير كاف رهنأ لهذا المظهر (أو البعد)، فضلاً عن أنها توضح صعوبات تصحيح الوضع حال تأصل مثل هذه السياسات وتجذرها.

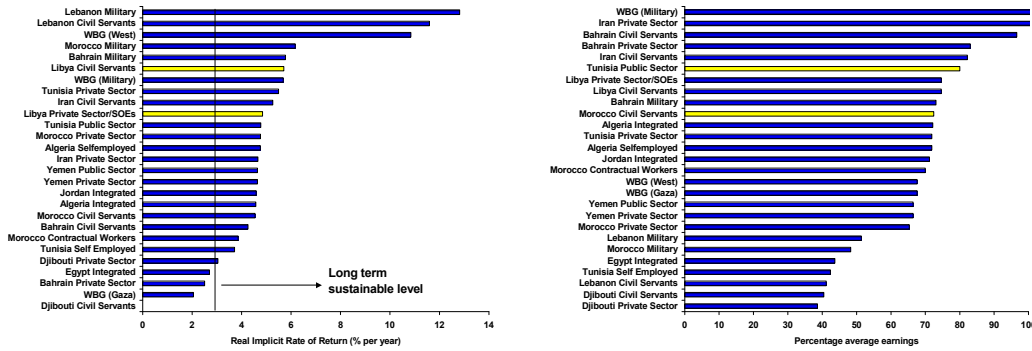
2. التأمين الاجتماعي: التقاعد والاعانات قصيرة الأمد

248. *يغطّي الصندوق الليبي للضمان الاجتماعي 75% من القوة العاملة، وهو أعلى معدل تغطية في المنطقة، ويدفع منافع تعادل 1,4% من الناتج المحلي الإجمالي.* تحقّق المستوى المرتفع للتغطية أخذاً بعين الاعتبار أهمية القطاع العام كجهة مُستخدمة. فالصندوق الليبي للضمان الاجتماعي يؤمن التقاعدات وغيرها من منافع المساعدات النقدية المتنوعة الأخرى لكل فئات العاملين، كما يمول الخدمات الصحية والتقاعد الأساسي المحدّد حالياً بأربعين ديناراً ليبياياً لجميع الكهّل الفقراء. أما عائدات الصندوق الرئيسية فتأتي من 15% من ضريبة الأجور (16,5% على العاملين الأحرار self-employed). والنظام إلزامي لكل السكان العاملين. وهكذا، يغطي الصندوق الموظفين المدنيين والقطاع الخاص وموظفي المؤسسات العمومية والعاملين الأحرار. كما يدير الصندوق بموجب قانون منفصل، مخطّط تقاعد العسكريين.

249. *من الناحية المالية، لا يتمتع صندوق الضمان الاجتماعي بالاستدامة، وعليه فإنه على الأرجح، قد راكم ديناً تقاعدياً ضخماً كبيراً يهدد الاستدامة المالية، فضلاً عن تهديده لرفاهية أجيال المستقبل.* و يكمن السبب في سخاء النظام الذي يستهدف معدلات تعويضات مرتفعة، ويدفع معدل عائد حقيقياً ضئيلاً على المساهمات (الاشتراكات) بما يفوق 5,5% سنوياً (الشكل 1.6). بلدان المنطقة ذات البنى الديموغرافية

المشابهة، حيث معدلات تغطية أدنى ونظم أقل سخاءً (كما في المغرب والأردن)، يوجد ديون تقاعدية ضمنية تفوق نسبتها 50 % من الناتج المحلي الإجمالي. وقد يكون الدين الضمني المترتب على صندوق الضمان الاجتماعي أكبر³⁶. ويمثل هذا الدين قيمة الموارد العائدة لأعضاء الخطة الجارية، دون الأخذ بعين الاعتبار تراكم الحقوق التقاعدية اللاحق. والحقيقة أن صندوق الضمان الاجتماعي يظهر حالياً عجزاً تشغيلياً يبلغ 19,6 مليون دينار ليبي - أو ما يعادل 0,8 % من الناتج المحلي الإجمالي - يُغطى من استخدام احتياطات الصندوق. وفي المدى المتوسط، يُتوقع استمرار توسع الهوة بين الاشتراكات وبين الإعانات على الرغم من نسبة التبعية (dependency ratio) التي ما تزال متدنية.

الشكل 1.6 معدلات التعويضات ومعدلات العائد الضمني في صندوق الضمان الاجتماعي



معدل العائد الضمني الحقيقي (% في السنة)

المصدر: احتسابات كاتب التقرير

250. تراكم الحكومة متأخرات صندوق الضمان الاجتماعي، ولكنها ليست السبب الوحيد للمشكلات المالية. في عام 2003 بلغت المتأخرات الجديدة 111,8 مليون دينار ليبي. والتقاعدات العسكرية يجب تغطيتها، على سبيل المثال، من الموازنة المركزية. حتى الآن، من أصل 48 مليون دل. في النفقات لم تحول الحكومة إلى الصندوق إلا 5,4 مليون دل. ولكن، حتى إذا كانت الحكومة ستطبع مساهماتها (اشتراكاتها) فسيظل عجز نسبتته 0,16 % من الناتج المحلي الإجمالي موجوداً. وسبب هذا أنه في تجزئة التأخيرات في الدفع وتأجيلها (moratoria) لا يعمد الصندوق إلى دفع مساهماته لوزارة الصحة. وفي العام 2003 بلغت هذه المساهمات 100,9 مليون دل. وهو ما يعادل المتأخرات الحكومية الجديدة لتلك السنة.

251. على غرار بلدان المنطقة الأخرى، فإن النظام معرض لتحويلات توزيعية عكسية، وهو بشكل مصدرًا لعدم الكفاءات الاقتصادية. في ما يتعلق بالتكافؤ تخلق صيغ الإعانات والشروط التأهيلية تغييراً (heterogeneity) مرتفعاً في معدلات العائد باعتباره دالة (function) لتاريخ الأجور واستراتيجيات الالتحاق/التقاعد. ففي حين تجري إعادة التوزيع ضمن النظام فمن غير الواضح من هو الأكثر استفادة. فالتحويلات قد لا تذهب بالضرورة من العاملين ذوي الدخل المرتفع إلى العمال ذوي الدخل المتدني. وحقيقة

³⁶ تنسّم نظم المعلومات بالتخلف، أما البيانات الديموغرافية والمالية الضرورية لاحتساب هذه المديونية المحتملة فليست متوفرة في الوقت الراهن. ولم يسبق للصندوق أن كان لديه تقييم اكتواري (actuarial valuation) يتناول السنوات الست عشرة الماضية.

أنَّ النظام يُراكمُ ديناً تقاعدياً غير ممولٍ يتضمَّن أيضاً تحويلاً من أجيال المستقبل (بمن فيهم عمال الدخل المتدنِّي) إلى أجيال الحاضر (بمن فيهم عمال الدخل المرتفع). وفي ما يتعلق بالكفاءة، يؤمِّن النظام الحوافز للتهرب، والتلاعب الاستراتيجي بالأجور، ومعاشات التقاعد عن العمل. وهذا ما تُفسِّره جزئياً حقيقة أنَّ رواتب وأجور السنوات الثلاثة الفائتة فقط تُعتبر لدى احتساب التقاعد وغياب الغرامات على التقاعد المبكر.

252. ثمة أيضاً اعتبارات في ما يتعلق بالبنى الإدارية الحالية التي تعوق على الأرجح إدارة الأموال بما يضمن صالح المستفيدين. لصندوق الضمان الاجتماعي أصول تعادل 4,7 % من الناتج المحلي الإجمالي، وتتكون أغلبيتها من دين الحكومة والعقارات. وتكون الودائع المصرفية 8 % فقط من إجمالي أصول الصندوق. وكان الصندوق قد أنشئ في الأصل بمجلس ثلاثي الأعضاء يمثلون أرباب العمل والموظفين والحكومة. يعيِّن رئيس الوزراء رئيس المجلس ويقبله؛ وبذا ليس صندوق الضمان الاجتماعي معزولاً عن التأثير السياسي. وحقيقة أنَّ الحكومة استولت على حصة كبيرة من احتياطات الصندوق تعكس في الواقع نزاع المصالح الإجمالي بين المستفيدين وبين الحكومة. وفي الوقت الحالي ليس هناك هيئة حاكمة، وهكذا فإنَّ مساعلة رئيس الصندوق أمام المستفيدين ضعفت أكثر فأكثر.

253. تُجري الحكومة تقييماً تفصيلياً لصندوق الضمان الاجتماعي. تعهَّدت الحكومة بإجراء سلسلة من الإصلاحات لتحسين الإدارة والسياسات الاستثمارية، فضلاً عن ضبط نمو الدين التقاعدي الضمني. والبنك الدولي على استعداد لتأمين المساعدة التقنية في عدد من المجالات التي تحددها السلطات: (i) تقييم وضع الصندوق المالي في الوقت الذي تُبنى فيه القدرات الداخلية وفق تحليل اكتواري؛ (ii) تدقيق حافظة الاستثمارات الحالية وتقييمها، وتقييم الاستراتيجيات الحالية المتعلقة بالسياسات الاستثمارية وتأمين تدريب لإدارة الصندوق؛ (iii) رسم وتخطيط حزمة إصلاحية شاملة للصندوق وخطة التنفيذ؛ (iv) توجيه وتصميم وتنفيذ نظام معلومات متكامل، ولا سيَّما خلال المراحل الأولى.

جيم. تنظيمات سوق العمل وبرامجها

254. إنَّ تكامل ليبيا التدريجي مع الاقتصاد العالمي سيطلب أيضاً برامج ملائمة لتسهيل إعادة توزيع القوة العاملة عبر القطاعات³⁷. أولاً، لتتويع الاقتصاد وتحسين تنافسيته سيكون على الحكومة إعادة النظر في حجم القطاع العام وإعادة هيكلة المؤسسات العمومية الأمر الذي سيتضمَّن على الأغلب خفض عدد الموظفين. ثانياً، ونتيجة للتنافس المتعاطم سيكون هناك حركة انتقال للموارد والعمال والرأس مال من القطاعات غير الحيوية إلى تلك الحيوية اقتصادياً. ولأنَّ مزيداً من المرونة للشركات يتضمَّن مخاطر أكثر ارتفاعاً بالنسبة إلى العمال الذين لم يعودوا مضموني الوظائف مدى الحياة، فمن الضروري أن يُعتمد نظام منافع البطالة يتَّسم

³⁷ حصلت البعثة التحضيرية على معلومات محدودة في ما يتعلق بقانون العمل المعمول به حالياً، وفضلاً عن أنَّ الحد الأدنى للأجور (وهو محدد حالياً بـ 85 ديناراً ليبيا في الشهر) وُضع موضع التنفيذ. بيد أنَّ قانون العمل، مع ذلك، يتَّسم بكونه نموذجاً تشريعياً معقداً، والمستثمرون الأجانب يُنصَحون عادة بالحصول على نصيحة خبير قبل الالتزام بعقود عمل.

بالكفاءة والاستدامة المالية³⁸. والموظفون المتأثرون بإعادات المخصصات (reallocations) سيحتاجون إلى الدعم للحفاظ على مستوى استهلاكهم خلال عملية التحول ولتحسين تعيينهم في الوظائف (employability). وعادة ما يتخذ هذا شكل برامج تعويض عن التسريح وبرامج إعادة التدريب، فضلاً عن مخططات منافع البطالة. ثمة الآن وفرة متاحة من التجارب العالمية لتصميم مثل هذه البرامج.

255. المبادرة الوحيدة التي قامت بها الحكومة حتى الآن هي إنشاء ما سُمي بصندوق التحول الاقتصادي (Economic Transformation Fund, ETF) الذي يؤمن القروض للمقاولين (العاملين في القطاع العام المتحولين إلى القطاع الخاص، أو العاطلين عن العمل أو المتخرجين الراغبين في دخول السوق). ولهذا الصندوق مشكلات تخطيطية عدة. أولاً، يبدو تفويض الصندوق واسعاً جداً؛ فهو يستهدف الفئات السكانية التي تغطي تشكيلة من الحاجات المختلفة ومستويات المهارة والخلفيات الاقتصادية-الاجتماعية؛ والمشروعات الاستثمارية تتراوح بين 15,000 إلى 3 ملايين دينار ليبي. والزبائن في مثل هذه الحالات والظروف ستكون لديهم تشكيلة من الحاجات عليهم استيفاؤها ليكونوا ناجحين، بما في ذلك تمويل التجهيز ورأسمال بدئي وتشغيلي وحاجات المهارة والنصيحة. والصندوق يؤمن فقط قروض التجهيز متوسطة الأجل. ثانياً، يركز الصندوق دعمه على المبادرات في القطاعات المحمية، حيث ينبغي أن تكون الحوافز ذات كفاءة، فيما يُتوقع أن يكون الابتكار طفيفاً. ومع تحرر الاقتصاد وتزايد المنافسة، فمن غير المرجح أن يعيش العديد من هذه المؤسسات.

256. بشكل عام، تُبَيِّن التجارب العالمية في ما يتعلق ببرامج الإقراض أن نمط المؤسسات الذي ينتمي إليه صندوق التحويل الاقتصادي، حتى تلك التي صُمِّمت على نحو جيد وتقدم مختلف الخدمات الضرورية، يتسم بتأثير معتدل على خلق فرص العمل. وهذا لا يعني أنه يجب ألا تؤخذ هذه الصناديق بعين الاعتبار؛ فعلى مثل هذه المؤسسات، مع ذلك، أن تمتلك القدرة على تفصيل مساعداتها بشكل وثيق لتلبية حاجات زبائنها الخاصة. وهذا مهم جداً إذا ما رغبت في تعزيز خلق فرص العمل بنجاح.

4. المساعدة الاجتماعية

257. يركز نظام المساعدة الاجتماعية الليبي الرسمي على إعانات الدعم: فهو يؤمن إعانات الدعم غير الاستهدافية لغذاء المستهلك والخدمات والإسكان، فضلاً عن إعانات الدعم الضمني التي يستفيد منها المستهلك.

³⁸ يكمن الغرض من نظام منافع البطالة في تسهيل فرص البحث عن عمل للعمال المسرَّحين، وذلك لفترات قصيرة نسبياً من البطالة. وهو ليس آلية لمعالجة البطالة طويلة الأجل، التي تُستخدَم لها مخططات مساعدة اجتماعية خاصة. وقد تتخذ منفعة البطالة إما شكل التأمين -حيث يسهم العمال من خلال ضريبة على الراتب-، وإما شكل المساعدة حيث تُدفع المنفعة من عائدات الموازنة العامة. وحتى الحد الذي لا تتمكن عنده المؤسسات إمرار تكاليف العمل، أي مخطط يرفع كلفة العمل للمؤسسة ويسهم في تثبيط حركة التوظيف والاستخدام، يمكن أن يكون مخطط المساعدة مفضلاً أكثر. وفي أي حال، لدى العمل على تصميم المخطط ينبغي الانتباه إلى الأهلية (eligibility) [أي الحد الذي يحتاجه تاريخ العمل]، ومعدل التعويض في العلاقة مع الأجر ومدة الاستفادة من المنفعة التي تقتصر عادة على أشهر ومرتبطة بخفض تدريجي للمنفعة. إضافة إلى ذلك ترتبط منفعة البطالة في الغالب ببحث المستفيد النشط عن عمل، فضلاً عن مشاركته في برامج التدريب وإعادة التدريب.

وفي حين أنّ إعانات الدعم قد تمثّل نقلاً مهماً ومبرراً للموارد العامة إلى السكان، فإنه لايسهل تعيين حجم الإعانة ولا تأثيرها : فالنظام ينقصه القدر الكافي من الشفافية لتقييم إما فعاليته أو تكاليفه، كما يقدم فرصة صغيرة للسلطات التي تتصدّى لصنع سياسة جوهريّة. وفي حين أنّه من الصعب الحصول على أرقام محدّدة بسبب افتقار النظام إلى الشفافية، فليس بعيداً عن الاحتمال أنّ تكون لنظام الدعم الراهن تأثيرات عكسية خطيرة على عرض العمل (labor supply) في الاقتصاد.

(أ) دعم غذاء المستهلك

258. بشكل عام، تتقلص فائدة نظم دعم المستهلك الغذائيّ الشاملة حين تعمد فئات السكان ميسوري الحال إلى استهلاك المزيد من المنتجات المدعومة. في الوقت نفسه، يكون نظام الرعاية تأثيراً على الفقراء، لأنّ حصتهم من الإنفاق الإجمالي على الغذاء تتسم عادةً بالارتفاع، وتزداد حاجتهم السعيرية (caloric intake) مع الدعم. وإذا تركّز هذا الأخير على المواد الغذائية التي يرجّح أنّ الفقراء يستهلكونها أكثر من غيرها، فإنّ تأثير نظام الرعاية على الأسر الفقيرة سيتعزّز بشكل أكبر.

259. يبدو أنّ نظام الدعم الغذائيّ اللبني يحد من تأثير الدعم التنازلي - حيث يحصل كلّ فرد على الكمية ذاتها. من غير الواضح بصورة كاملة ما إذا كان اختيار السلع لصالح الفقراء، ولكن إلى الحد الذي تمثّل فيه سلة الغذاء المدعوم انتقاءً عادلاً للسلع الرئيسية، لايتوقع أن يترتب على ذلك آثار سلبية على الفئات الفقيرة.

260. تبلغ تكاليف دعم المواد الغذائية نحو 5% من نفقات الميوانية الحالية. في حين أنّها معتدلة نسبياً، إلا أنّها تفرض شروط مالية على الميزانية، وبهذه الطريقة يمكن أن تؤثر على البنية الضريبية. وفي المدى الذي يمنع معه الدعم تنمية الإنتاج المحلي أو يشوّه أنماط الاستهلاك مع استجابتها للأسعار المحدّدة من قبل الدولة وليس وفق مؤشرات السوق، فإنّ التشوّهات يمكن أن تنتقل إلى الاقتصاد الكلي.

261. يمكن أن تُناقش اعتبارات الكفاءة للانتقال إلى التحويلات النقدية، بل ويمكن أيضاً أن ينظر في التحويلات المستهدفة (targeted transfers): إنّ الدعم الشامل بشكل طريقة مكلفة لضمان الحاجات الاستهلاكية، بما في ذلك الحفاظ على سلسلة توزيع مكلفة من المستوردين إلى التعاونيات وخلق فرص التسرب وحتى السمسات التوسيطية، فضلاً عن الأسعار المشوهة في السوق³⁹. وقد تُناقش اعتبارات الشفافية للتحويل النقدي، إذ أنّ التحويلات النقدية تنقل الكلفة إلى المجتمع بصورة صريحة. واعتبارات الرفاهية قد تُناقش من أجل تحويل نقدي، إذ تزيد التحويلات النقدية من المداخل واختيار المستهلك.

262. السلطات اللبنيّة الآن بصدده عملية إعادة النظر في نظام الدعم الغذائيّ الراهن، بما في ذلك إعادة النظر في الانتقال إلى الإعانات النقدية. سيكون إصلاح النظام متحدّياً: فتوقّعات المستهلكين قائمة حالياً على

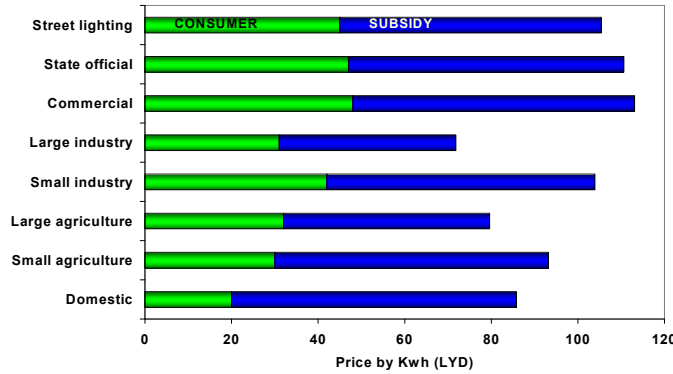
³⁹ تجاوزاً لهذه المظاهر، يجب إيلاء الاعتبار لتركيبة الدعم الغذائي. في الوقت الراهن، تُقدّر كمية السعرات الحرارية بنحو 3,300 سعرة. وهذا يتقارن مع 2,100 سعرة للشخص في اليوم كحدّ أدنى مقبول وفق توصيات "المنظمة الدولية للأغذية والزراعة" ("الفاو") و"منظمة الصحة العالمية".

نظام سخي تماماً؛ والتجربة الإدارية محدودة إلى درجة كبيرة بالنظام الإجمالي، مما قد يفرض قيوداً على القدرة المؤسسية لتنفيذ أكثر من مجرد إصلاحات هامشية على الأقل في المدى القصير.

(ب) دعم الخدمات (أو الإعانات)⁴⁰

263. يشمل تسعير الخدمات إعانات الدعم الشاملة. وهذه تمول من صندوق النفط، وفي حالة الكهرباء من خلال تسعير مواتٍ للمنتجات النفطية، وهي المدخلات الرئيسية لإنتاج الكهرباء في ليبيا. ويقدر أن دعم العناصر في الكهرباء يبلغ نحو 60 % (الشكل 2.6). وهذا يؤدي إلى فرط استهلاك ولا سيما في أوساط المستخدمين في المنازل.

الشكل 2.6: دعم المستهلك المباشر في قطاع الكهرباء



من الأعلى: إنارة الشوارع، المباني الرسمية، المباني التجارية، الصناعات الكبيرة، الصناعات الصغيرة، الزراعة الكبيرة، الزراعة الصغيرة، الإنارة المنزلية

المصدر: احتسابات البنك الدولي على قاعدة المعلومات التي قدمتها شركة الكهرباء العامة في ليبيا

264. تعيد الحكومة النظر في إدخال التعريفات طويلة الأجل لكبح الاستهلاك الزائد. في حين، فمن دون معرفة المستفيدين مسبقاً، ولا سيما معرفة مظاهر معينة، كنسب الارتباط بالخدمة (أو بالمنفعة) والنفقات الأسرية والتأثير المحتمل لآليات الدعم على الفقراء وغير الفقراء، فإن خطر التدخلات سيكون إما غير ملائم أو متمادياً. وهنا قد لا تكون نتائج مسح الموازنة الأسرية لعام 2003 ذات قيمة في توجيه صنع السياسة وتخطيط الدعم. وبشكل أعم، فإن أي آلية دعم للمنفعة قيد الاعتبار يجب أن توجهها الاعتبارات التالية (استخدام بيانات مسح الميزانية الأسرية وغيرها من المعلومات الإحصائية المتاحة في وزارات الحكومة والمكاتب الإحصائية):

(i) مدى الوصول إلى الفقراء (التغطية)؛

⁴⁰ أتاحت الفرصة للبعثة التحضيرية لمراجعة وضع قطاع الكهرباء فحسب، ولكن التعليقات على الكهرباء يمكن أن تطبق على أيضاً وبصورة جيدة على قطاع المياه أيضاً. أما احتسابات الدعم الضمني للطاقة فقد قُدمت في الفصل الخامس.

- (ii) تسرّب الدعم إلى غير الفقراء (الاستهداف)؛
- (iii) توقع انتفاع الفقراء؛
- (iv) التأثير الجبائي؛
- (v) تأثير الوضع المالي على المنفعة؛
- (vi) مدى التشوهات التسعيرية وغيرها من التأثيرات الجانبية غير المقصودة بسبب الدعم؛
- (vii) التبسيط الإداري.

265. ملاحظة تحوطية: تبيّن التجارب العالمية أنّ آليات الدعم التي تعمل جيداً بحسب معايير معيّنة قد لا تعمل كذلك بحسب معايير أخرى (مثلاً، ترتبط التغطية المرتفعة عادةً باستهداف متدنٍ). وعلاوةً على ذلك، ليست كل آليات الدعم قابلة للتطبيق أو الإنجاز بصورة متكافئة على نحو جيد في كل الاعانات الخدمية [انعدام التميّز (metering)]، على سبيل المثال، يمكن أن يفجر مشكلة للتعرفات طويلة الأجل]. وإذن، ليس من الممكن تحديد آلية دعم واحدة تفضل كل الآليات الأخرى، بغضّ النظر عن ظروف البلد وأوضاعه وميزاته التفضيلية (preferences). بيد أنه من الممكن تحديد آليات دعم، استناداً إلى المعايير المشار إليها أعلاه، وقد لا تكون متنسمة بإنجازية متفوقة. وهذه هي آليات عدم قطع المنفعة، ودعم السعر دعماً شاملاً، ممولاً من الدعم المشترك cross-subsidy، وحدود الأعباء.

(ج) الدعم الإسكاني

266. إن مسؤولية توفير الإسكان تقع على عاتق الحكومة بشكل رئيسي⁴¹. يصعب تجميع البيانات عن سوق الإسكان: فمدخلات الدعم وانعدام مستحقات الفائدة على الودائع يبدو أنها أهملت في بنك الإسكان العام لصالح المستهلك؛ وأيضاً يتمتع المستهلك بالوصول إلى قرض إسكاني طويل الأجل (لثلاثين عاماً) بشروط امتيازية. وفي بعض الحالات، يبدو أنه تمّ التنازل عن مثل هذه القروض. فعمال القطاع العام يتقاضون تعويض سكن شهرياً يتراوح بين 12 و 25 % من الراتب⁴².

267. يطرح نظام الدعم الإسكاني عدة مشاكل. من وجهة نظر شبكة الضمان الاجتماعي، فإنّ التبرير الرئيسي لتوفير المساعدة الإسكانية (من أيّ نوع) أي أنّ على الإدارات مسؤولية يجب تحقيقها. وهذا يبدو أنه الدافع من وراء تدخلات الحكومة اللببية في السوق الإسكانية. والهموم الرئيسية الناجمة عن النظام الراهن تشمل: (i) انعدام الشفافية في الدعم؛ و(ii) عدم الكفاءة المحتمل نشوؤه من التنافس غير الكافي في السوقين الإسكانيتين الأولى والثانوية؛ و(iii) تقديم قروض طويلة الأجل بشروط امتيازية، قد تنعكس مع الوقت سلباً على الحيوية المالية للتمويل العام للإنتاج السكني، حيث سيأكل التضخم قيمة التسديدات (repayments).

⁴¹ لم تتمكن البعثة التحضيرية من الوصول إلى بيانات عن السوق الإسكانية، ولكن هناك دليل شفهي على قطاع خاص ناشط في كلتا السوقين الأولى والثانوية.

⁴² وبالطبع فإنّ هذا التعويض السكني يغطي "الإسكان" بمعناه الأوسع، بما في ذلك الإيجار أو مستحقات الرهن، فضلاً عن الرسوم المتوجبة لقاء المنفعة الخدمية (utility fees).

(د) اتجاهات للإصلاح

268. يجعل انعدام الشفافية في نظام الدعم ل من الصعب تحديد فعاليته أو كلفته، وبالتالي فهو يقدم فرصة ضئيلة لصنع السياسة. كما يُناقش أيضاً موضوع إلغاء الدعم واستبداله بآليات دعم استهدافية (غرضية)، إما بواسطة التحويلات النقدية المباشرة، وإما بآليات تسمح بالمحافظة على الاعانات الخدمية بالنسبة إلى الأسر الفقيرة. وفي أي حال⁴³، فإنّ التحول في اتجاه اقتصاد السوق يُتوقَّع أن يضع نظام الرعاية الاجتماعية الراهن قيد الاختبار؛ بل إنه سيطلب على وجه الخصوص فهماً أفضل لتأثير مختلف برامج الحماية، ولا سيّما ملاءمة إعانات الدعم المستهدفة للمستهلك على اختلافها ووثاقه صلتها في حماية السكان من الصدمات الاقتصادية. وهي ستكون بالتالي مهمة لإعادة النظر في نظام الدعم الراهن انطلاقاً من زيادة الشفافية، وعلى وجه الخصوص لجهة التكاليف الحقيقية لإعانات الدعم؛ أو كما يمكن أن يكون عليه الحال، الانتقال بها كلها في اتجاه نظام التحويلات النقدية، سواء أكانت استهدافية أم غير محدودة. والمسألة الرئيسية في الانتقال إلى نظام التحويلات النقدية قد تكون ضمان الوصول إلى المنفعة، أي نظام توصيل المنفعة الذي يمكنه أن يصل إلى كل المستفيدين المحتملين.

269. يجب أن يُعاد النظر في أهداف دعم الغذاء والاتفاق عليها حتى يتسنى تشكيل أساس لإصلاح الدعم، بما في ذلك تعديل مضمونه (calorie content) لتطبيق بشكل أفضل توصيات "منظمة الصحة العالمية". ويجب أن يقوم العمل التنفيذي على فهم أفضل لتأثير دفعات وإعانات التحويل على رفاهية الأسر. وهذا ينبغي أن يشمل إجراء مسح للموازنة الأسرية على أساس منتظم بما يتيح تحديد الأسر الواقعة تحت الخطر ولمراقبة تأثير برامج الرعاية الاجتماعية على وضعها المعيشي.

270. يجب سلوك ثلاثة مسارات رئيسية للعمل. مع سعي الحكومة إلى الانتقال إلى اقتصاد السوق، يتوجّب إدخال مبادرات عامة حاسمة باكراً لتسهيل إعادة خصخصة العمل وحماية فئات السكان المعرضة عند الضرورة. وتلقى السلطات تشجيعاً للتركيز على ثلاثة مجالات ذات أولوية في المرحلة المبكرة:

271. إنشاء نظام متابعة ومراقبة مستمرة لمستوى معيشة السكان. إنّ مسح الميزانية الأسرية لعام 2003 نقطة انطلاق أساسية لا مفرّ منها، حيث إنّ المعلومات التي جُمعت من خلاله يجب أن تكون قادرة على تأمين الخط القاعدي لمستوى معيشة السكان ورفاهيتهم، فضلاً عن تحديد الأسر المهددة بالخطر لاستهدافها بالاعانات الضرورية. كما يجب إجراء مسح الموازنة الأسرية سنوياً لتصبح المعلومات متاحة بصورة روتينية واستخدامها من قبل الحكومة في صياغة السياسة العامة.

272. نظام منفعة نقدية قادر على استهداف الأسر المحتاجة في المدى القصير. لدى الحكومة العناصر المكوّنة لمثل هذا النظام، حيث إنّ نظام التوزيع المعمول به حالياً لدعم المواد الغذائية قادر على الوصول إلى

⁴³ مثل إعانات الدعم هذه يمكن أن تتخذ أشكالاً مختلفة: تعريفات طويلة الأجل، خصوم في السعر لفئات مختارة، حدود الأعباء، تحويلات غرضية مخصصة (earmarked transfers).

كل أسرة في ليبيا. وإذا كانت الحالة كذلك، فعلى الحكومة أن تنتظر منذ الآن في التعديلات التي يجب إدخالها على هذه الشبكة بما يسمح بإجراء توزيع استهدافي-غرضي للمنافع النقدية.

273. **برامج تسريح موظفي الخدمة المدنية والمؤسسات العامة وإعادة تدريبهم.** إنَّ الموظفين الذين يفقدون وظائفهم نتيجة لإصلاح الخدمة المدنية أو بسبب إعادة هيكلية الشركات العامة سيحتاجون إلى تلقّي الدعم لتسهيل انتقالهم إلى وظائف أخرى في القطاع الخاص. وهذا لا يشمل دعم الدخل فقط، بل كذلك إعادة التدريب لتحسين إمكانية توظيفهم في القطاع الخاص.

274. **في الخلاصة، إنَّ خيارات الإصلاح الأساسية والمبادرات المتممة** التي قد ترغب الحكومة في أخذها بعين الاعتبار في المديين القصير والمتوسط بغية تصميم نظام كفوء للحماية الاجتماعية هي كما يلي:

◀ خيارات الإصلاح الأساسية

(i) في المدى القصير

- إنشاء نظام مراقبة مستمرة لمستوى معيشة السكان.
- تصميم برامج تسريح وإعادة تدريب لموظفي الخدمة المدنية والمؤسسات العامة.

(ii) في المدى المتوسط

- إنشاء نظام منفعة نقدية قادر على استهداف الأسر المحتاجة في المدى القصير.
- تبني خطة للخروج تدريجياً من إعانات الدعم غير المباشر.

◀ المبادرات الإصلاحية المتممة

(i) في المدى القصير

- تحديث البيانات الديموغرافية والمالية لصندوق الضمان الاجتماعي وإجراء تحليل لوضع الصندوق المالي على المدى البعيد.
- تصميم آلية لإعادة تمويل دين الحكومة مع صندوق الضمان الاجتماعي.
- إعداد مشروع لتصميم نظام جديد للإدارة والمعلومات.

(ii) في المدى المتوسط

- تبني خطة للخروج تدريجياً من إعانات الدعم غير المباشر.
- إعادة النظر في بنية إدارة الحكم الراهنة والسياسات الاستثمارية، وإعداد توصيات لخلق حافز لإدارة الأموال بما فيه المصلحة الفضلى للمستفيدين.
- صياغة برنامج إصلاح متكامل وسنّ التشريع اللازم له.
- إعداد تنظيم لدعم نشوء موردين خاصين لمعاشات التقاعد على أساس طوعي.

الملحق 1. إنتاج ليبيا النفطي بعيد المدى وتوقعات عائداتها

حسابات الدخل الدائم

ثمة محاولات عديدة لتقدير "الدخل الدائم" للبلد من الإنتاج النفطي؛ وهي تستند بصورة متفاوتة إلى الاحتياطيات القابلة للاسترداد المتبقية وإلى صيغة (أو جانب) إنتاج المورد "الثابت" المستند على امتداد فترة طويلة. وإذا أخذنا في الحسبان حصة الحكومة وسعر المصدر والتكاليف ومعدل الخصم، يمكن احتساب تدفق القيمة الحالية لعائد الحكومة "الدائم". وغني عن البيان أن أي تقدير يكتنفه غموض كمية الاحتياطيات، في حين تأتي النتائج حساسة حيال افتراضات الأسعار ومعدلات الخصم والعوامل الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعض الافتراضات، كالتكاليف والأسعار والضرائب، تُعتبر ثابتة، في حين يُرجح تغييرها في الواقع.

ولقد حاولنا إجراء احتساب بسيط للقيمة الحالية الصافية لعائدات الحكومة من إنتاج ليبيا للنفط الخام والغاز الطبيعي حتى عام 2060، استناداً إلى احتياطيات النفط والغاز وصيغ إنتاجهما وأسعارهما المفترضة والمتنوعة. وقد خُطّط صيغ الإنتاج حتى عام 2100، بما يعكس أن الإنتاج لا يتوقف فجأة، بل إنه (ذو "ذنب طويل") يمتد حتى بعد معاناة من فترة هبوط طويلة، حيث تستمر الاحتياطيات باستمدادها من مخزونات جديدة أو موجودة. بيد أن كتلة الاحتياطي في هذه السيناريوهات الافتراضية تُنتج حتى عام 2060 والعائدات تُحتسب أيضاً حتى عام 2060. وقد افترض أن حصة الحكومة تبلغ 60% من قيمة الإنتاج الإجمالية، بما يقارب معدل الحصة الوسطي من البيانات المحدودة التي تلقيناها من السلطات الليبية، وبما يشابه المستويات في البلدان الأخرى (مثلاً 63,5% في الجزائر). ولم تجر محاولة للنظر في عائدات التصدير فقط، لأنه إذا كانت الموارد ستُسعر على المستويات العالمية، فلا يهم عندئذٍ (لهذا الاحتساب) ما إذا كانت الموارد معدة للتصدير أو للاستعمال المحلي. وأسعار النفط الحقيقية للبرميل وُضعت على أساس تصاعدي، أي: 18 \$ و 25 \$ و 32 \$ للبرميل، في حين اعتُبر معدل الخصم معادلاً لـ 4%. أما أسعار الغاز فهي تنفصل أكثر فأكثر عن النفط، وتعكس أسواقاً أكثر تنافسية في السيناريوهات الثلاثة المفترضة. واحتياطيات النفط في وضعية السعر المتدني اعتمدت بوصفها التقدير الحالي للاحتياطيات القابلة للنفاد وبلغت 39 مليار برميل. أما السيناريو هان الأعلى (أي 44 مليار برميل و 49 مليار برميل) فقد اختيرا استناداً إلى توسع معقول للاحتياطيات القابلة للنفاد، ويعكس جزئياً تقديرات الاحتياطيات النفطية غير المكتشفة في ليبيا بحسب ما ورد في المسح الجيولوجي الأمريكي⁴⁴. وبالنسبة إلى الغاز فقد حُدِّدت الاحتياطيات في الوضعية المتدنية عند 1450 مليار م³، وهو مستوى الاحتياطيات القابلة للنفاد. وفي الوضعية المتوسطة اعتُبرت الاحتياطيات عند 1900 مليار م³، فيحين اعتمدت كمية 2500 مليار م³ في سيناريو الوضعية المرتفعة، وهذا يعكس مجدداً وبشكل جزئي تقديرات المسح الجيولوجي الأمريكي للاحتياطيات غير المكتشفة. ومروحة التقديرات جديرة بالتصديق، وهي تؤثر إلى الاحتياطيات الإضافية التي سُكِّتْ في ظل ظروف السوق والاستثمار المؤاتية. أما الغاز المكتف والغاز المُسال فغير مشمولين، ولكن هذا يمكن إضافته بصورة ملموسة إلى الإنتاج النفطي وعائداته.

⁴⁴ U.S. Geological Survey, 2000.

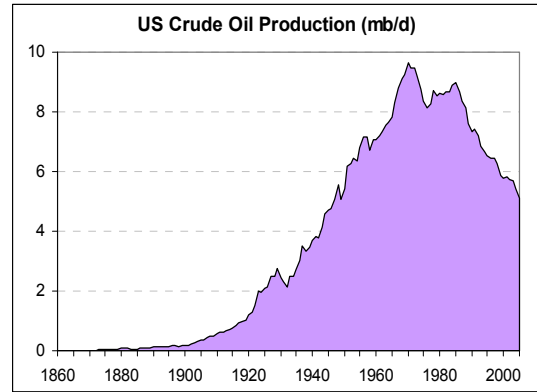
القيمة الحالية الصافية لدخل الحكومة النفطي حتى عام 2060 (2003، مليون \$)			
\$ 55	\$ 25	\$ 25	احتياطيات النفط/ أسعار
550.592	403.832	255.605	39 مليار برميل
606.101	444.235	280.887	44 مليار برميل
659.101	483.387	305.449	49 مليار برميل
\$ 230	\$ 167	\$ 107	احتياطيات الغاز/ أسعار
67.155	48.971	31.692	1450 مليار م ³
89.293	65.056	42.014	1900 مليار م ³
117.213	85.328	55.004	2500 مليار م ³
الإجمالي			
617.748	425.803	287.296	المنخفض
695.394	509.290	322.902	المتوسط
777.016	568.716	360.452	المرتفع
أسعار النفط الثابتة 2005\$/برميل أسعار الغاز الثابتة 2005\$/1000م ³ معدل الخصم 4 % أخذ الحكومة = 60,0 % من إجمالي عائد الإنتاج			
المصدر: البنك الدولي			

وتعتمد النتائج بقوة على تقديرات الاحتياطي وصيغ الإنتاج، وهي بالغة الحساسية حيال أسعار النفط ومعدلات الخصم (تأثيرات هذه الأخيرة غير مبيّنة). وتبيّن نتائج الوضعية المتوسطة أنّ القيمة الحالية الصافية لإجمالي العائدات الحكومية من النفط والغاز حتى عام 2060 نحو 509 مليار دولار أميركي بأسعار عام 2005 الثابتة. أما عائدات الغاز فلا تشكل إلا نسبة ضئيلة من تلك التي للنفط، بسبب المستويات المدنيّة نسبياً لإنتاج الغاز حالياً ومستقبلاً، التي تحددها المستويات المتوقّعة للاحتياطيات المتقدمة، فيتراوح إجمالي العائدات في كل الوضعيات بين 287 مليار و 777 مليار دولار أميركي في ظل توفير النفط مجموع العائدات (bulk of revenue) في كل الوضعيات. ومن الملاحظ أنّ هذه التقديرات تفوق بشكل ملحوظ تقديرات سنة 2004 نظراً للمراجعة الواسعة في أسعار النفط والغاز. حيث بلغت أسعار النفط المنخفضة والمتوسطة والمرتفعة، بنسبة 39 % و 60 % و 72 %.

كما حاولنا أيضاً إجراء احتساب للعائدات الصافية بعد الكلفة، مفترضين أنّ كلفة التنمية النفطية وكلفة الإنتاج تعادل \$ 5 للبرميل الواحد، والتكاليف المقابلة للغاز هي \$ 0,50 لكل مليون وحدة حرارية بريطانية (btu). وإذا افترضنا أنّ حصة الحكومة تبلغ 89 % بعد الكلفة (كما في حالة الجزائر)، فإنّ عائدات الوضعية المتوسطة ستبلغ 663 مليار دولار أميركي، أي ما يعادل 30 % أعلى من التقديرات الواردة أعلاه، بافتراض أنّ تكاليف التنمية والتشغيل بولغ بتقديرها. وإذا اعتمدنا أنّ حصة الحكومة هي 60 % من العائد الصافي فسينجم مستوى أدنى للعائدات بحيث ستبلغ 447 مليار دولار أميركي، مما يدل على حساسية الافتراضات الرئيسية.

إنّ النتائج يشوبها الغموض والضعف بنسبة كبيرة، وينبغي استخدامها بحذر لعدد من الأسباب. فالاحتياطات القابلة للاسترداد المتبقية غير ولا يمكن معرفتها⁴⁵. والتقدير المأخوذ في أي نقطة زمنية منفردة تعكس ما هو معروف آنذاك، ولكنها لا تصور العائد النهائي، وهو مجدداً غير قابل للمعرفة. وبالنسبة إلى الصناعة النفطية فإنّ الاحتياطات عبارة عن مخزون (تدفق) ، وهي تُستهلك وتُستبدل باستمرار. وإن، فمن الشائع أن يكون ثمة نسبة احتياطي-إلى-إنتاج (R/P) (reserve-to-production ratio) لفترة من 10 إلى 15 سنة (وفي بلدان "أوبيك" تكون هذه النسبة أعلى، ولكن قواعد تنمية الإنتاج التي تُطبّق هي نفسها). في الولايات المتحدة استُكشفت احتياطات النفط في العام 1950 ونُميتت بكثافة فبلغت 25 مليار برميل؛ ولكنّ صناعة الاستخراج أنتجت بين عامي 1950 و1994 ما يعادل خمسة أضعاف الكمية التي قُذرت، وثمة ما يزال نحو 24 مليار برميل في الانتظار⁴⁶. ومن المهم الإشارة إلى أنّ نسبة الاحتياطي/الإنتاج ظلت هي نفسها خلال 10 سنوات على امتداد الفترة بكاملها. و في سنة 2006 تبقى الولايات المتحدة الأمريكية تمتلك أكثر من 21 مليار برميل من احتياطات النفط ونسبة الاحتياطي/الإنتاج لمدة تسعة سنوات تقريباً. وهكذا، فإنّ اعتبار تقدير الاحتياطي بوصفه ثابتاً أو نهائياً في أي نقطة زمنية، حتى في بلد بلغ فيه الإنتاج حدّ النضج كالولايات المتحدة، يمكن أن يولّد نتائج مضلّة وخادعة جداً. هذا، وتتجه الاحتياطات العالمية والإنتاج في العالم نحو النمو مع مضي الوقت، نتيجةً للاستثمار المتزايد والمعرفة والتقانة الجديدة. وفي تاريخ صناعة النفط التقليدية الذي يعود إلى 150 عاماً، فإنّ مستوى الاحتياطات العالمية البالغة 1 تريليون برميل تتجاوز كمية النفط الإجمالية التي أُنتجت والبالغة 100 مليار برميل. أي أنّ الصناعة حتى الآن حلت محل أكثر مما استهلكه العالم. وعلاوة على ذلك، هبطت التكاليف بوجه عام، ناقلة بذلك المنحنيات نحو اليمين في العديد من المناطق⁴⁷. ويبين ذلك أن تزايد المعرفة أمكن له أن يسيطر إلى حد كبير على تناقص العائدات. وفي الأونة الأخيرة، تزايدت تكاليف التطوير بسبب الزيادات في أسعار الطاقة والمواد، وعدم كفاية المواد والخدمات والعناصر التقنية والزيادة في الضرائب. غير أن التكنولوجيات الجديدة وتزايد قدرات قطاعي الخدمات والمواد يمكن أن تؤدي إلى تراجع هذه التكاليف.

تتسم احتياطات الغاز الطبيعي بكونها أكثر عرضة للتخمينات، لأنّ موارد الغاز أقل تقدماً بكثير من الموارد النفطية، مما يعكس جزئياً صعوبة أكبر في تسويقها. ولم تُجرّ المحاولة الأولى للقيام بجرد احتياطات الغاز حتى أوائل الستينات، حين تصدّت مجلة "النفط والغاز" (Oil & Gas Journal) لهذا الموضوع. وفي سنة 2004 كانت نسبة الاحتياطي/الإنتاج R/P ratio للغاز 67 سنة (مقابل 41 سنة للنفط)، وقد تجاوزت ذلك بالنسبة إلى عدد من



⁴⁵ Adelman, M. A. *The Economics of Petroleum Supply*, MIT Press, 1991.

⁴⁶ Streifel, Shane S. *Review and Outlook for the World Oil Market*, World Bank Discussion Paper 301, 1995.

⁴⁷ Watkins, G. C. and Shane Streifel, *World Crude Oil Resources: Evidence from Estimating Supply Function for 41 Countries*, Policy Research Working Paper 1756, World Bank, 1997.

البلدان 100 سنة⁴⁸. وهذا يعكس الحجم المتدني نسبياً لإنتاج الغاز مقارنةً بحجم الاحتياطيات، كما يعود ذلك جزئياً إلى حقيقة أنّ الاحتياطيات بعيدة من الأسواق المربحة (وهو ما يعبر عنه بعبارة stranded gas) وفي إيران وقطر، حيث توجد احتياطيات الغاز الكبرى في العالم، بعد روسيا، وتحتلان المرتبتين الثانية والثالثة على الترتيب)، تتفوق نسبتنا الاحتياطي/الإنتاج 300 و600 سنة على الترتيب. وأما في ليبيا فتبلغ هذه النسبة 213 سنة، بحسب أرقام BP، بما يعكس مستوى إنتاجها المتدني.

أما صيغ الإنتاج فقد اختيرت على نحو اعتباطي، و"عُصِر" مجموع الإنتاج إلى حدود 55 سنة حتى عام 2060 (أنظر الرسوم البيانية). ففي كل الوضعيات يتدنى الإنتاج بمعدل 5% في السنوات الأخيرة حتى استنفاد الاحتياطيات، ولكنّ هذا قد لا يبدو واقعياً للإنتاج الإجمالي (مع أنّه قد يعكس مخزونات خاصة specific pools). وحتى في المناطق المدروسة، فمن الممكن إضافة احتياطيات والتخفيف من الانهيارات الحادة في المُخرج (مثلاً، في الولايات المتحدة، حيث هبط الإنتاج من 1,6% في السنة كمعدل وسطي منذ عام 1970 [أنظر الرسم البياني] فيما تستمر إضافة احتياطيات جديدة).

مع افتراضات احتياطي متدنٍ تبلغ صيغ الإنتاج ذروتها عند مستويات متدنية نسبياً تهبط بسهولة نحو الصفر بحلول عام 2100. ولافتراضات احتياطي أعلى، يجب أن يتعاضد نحو الأعلى، ليهبط بسرعة أكثر ليملاً هذه الحقبة الزمنية. وينجم عن هذا مبالغة ظاهرة جلية في سيناريو وضعية سعر الغاز المرتفع. ولكن، وفي حالة الجزائر، فقد اندفع إنتاجها ليتجاوز هذا المستوى خلال الفترة نفسها. ولدى التدقيق في وضعية احتياطيات النفط المتدنية، تبدو صيغ الإنتاج معقولة، مع أنّ مُخرَج النفط الخام لم يعد ليبلغ ذروته السابقة. وفي سيناريو الوضعية المرتفعة يرتفع الإنتاج ليتجاوز الذروة السابقة.

بالنسبة لعائدات الحكومة، فإنّ أسعار النفط والغاز تؤثر عليها تأثيراً كبيراً. فهذه العائدات تُحتسب على أساس 60% من إجمالي الإنتاج، إذ يُفترض أنّ الاستهلاك المحلي مسعّر وفق المستويات العالمية. بيد أنّ إعانات الدعم المحلية الكبيرة ستنتج تدنياً في عائدات الحكومة أكثر مما حُدّد، ولا سيّما بالنسبة للغاز.

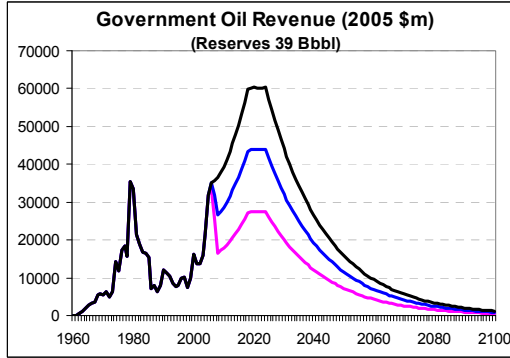
تتراوح أسعار النفط الحقيقية بين 25 و\$55، وفي كل الحالات يُفترض أنّ يستمر نفوذ القلّة من منتجي النفط. بيد أنّ الأسعار تخطت هذا النطاق، وكانت الأسعار في سنة 2002 دون هذا الحد. إنّ استمرار أسعار النفط الحقيقية فوق 55 \$ أمر غير مرجّح إذا ما أخذنا بعين الاعتبار صعوبة استمرار الأسعار المصطنعة فوق تكاليف الإنتاج على نحو غير محدود؛ على الرغم من مستويات السعر الناجم مؤخراً. ففي حين تعتبر "أوبك" سعر \$25 للنفط "الأرضية المتوسطة الجديدة"، فهي تضع في اعتبارها أنّ سعرها "الأدنى" (floor price) الاسمي سيبلغ \$30 أو أعلى. قد يبدو سيناريو السعر المتدني غير معقول كسعر أدنى باعتبار التطورات الأخيرة الحاصلة مؤخراً في أسواق النفط، ولكنّ الأسعار الاسمية في عام 2010 قد تبلغ \$19,3/برميل أي فوق المستوى الوسطي \$17,6/برميل بين عامي 1986 و1999. وليس من غير المعقول التفكير بأنّه يمكن للأسعار أن تهبط إلى ما تحت هذا المستوى بحلول عام 2010. وثمة أيضاً مخاطر لأسعار الغاز الطبيعي خلال الفترة المتكهنّة. ففي غياب الكارتيل المنتج، ستفكك الأسعار أكثر فأكثر عن النفط، ويجب أن تعكس تكاليف العرض (supply costs) بالنسبة إلى النفط. وعلى الرغم من ذلك، ستبقى مستويات أسعار المستقبل غير واضحة وتشوبها الغموض.

⁴⁸ BP. BP Statistical Review of World Energy, Jun 2005.

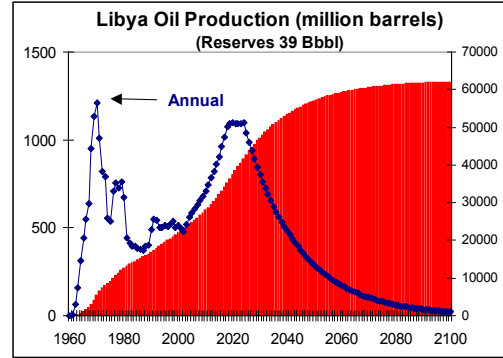
أما مستوى حصة الحكومة فمفقولة، ولكن إذا حاول المرء ضبط الاحتسابات ضبطاً دقيقاً بالنظر في تكاليف التنمية والإنتاج، فسيحتاج إلى أن يُنمذج جانب العرض (supply side) بتفصيل أكبر وأن يقيّم الجُعالات (royalties) والضرائب وغيرها من التكاليف والرسوم. فالتكاليف لن تظل ساكنة، وربما تهبط بإزاء التقدّم الحاصل في التقانة، وتزايد عوامل الإنتاج المحدودة في الوقت الحالي، وربما ترتفع هذه التكاليف في سنوات لاحقة مع نشوء النضوب (أو الاستنفاد) "الدائم". غير أن توقيت هذه التحولات يشوبه غموض شديد.

إنتاج ليبيا من النفط وتوقعات العائدات (السنوية والتراكمية) (في ضوء ثلاثة افتراضات لأسعار النفط)

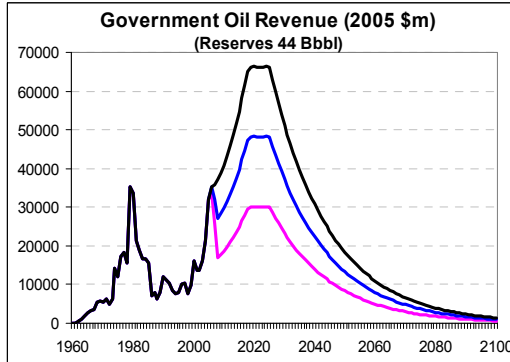
عائد الحكومة من النفط (احتياطيات 39 مليار برميل)



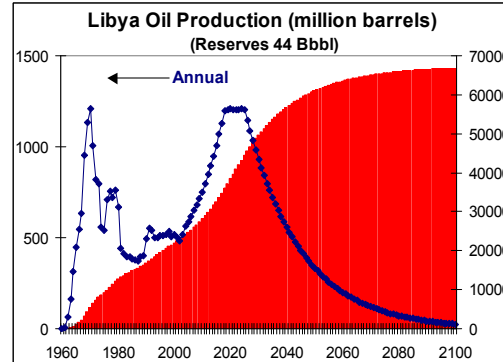
إنتاج ليبيا من النفط (مليون برميل) (احتياطيات 39 مليار برميل)



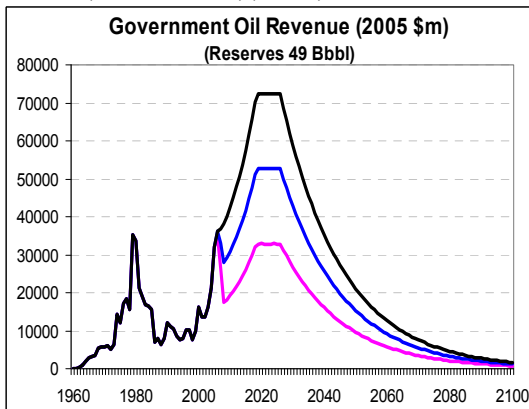
عائد الحكومة من النفط (2005 \$m) (احتياطيات 44 مليار برميل)



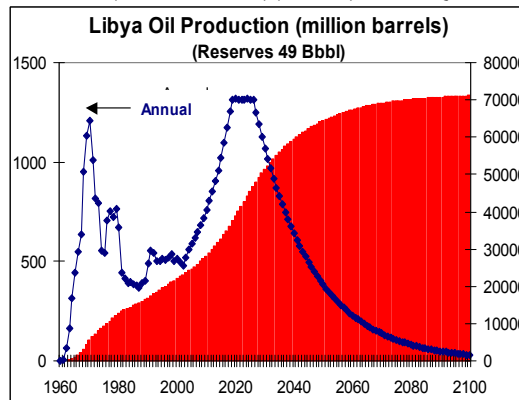
إنتاج ليبيا من النفط (مليون برميل) (احتياطيات 44 مليار برميل)



عائد الحكومة من النفط (2005 \$m) (احتياطيات 49 مليار برميل)



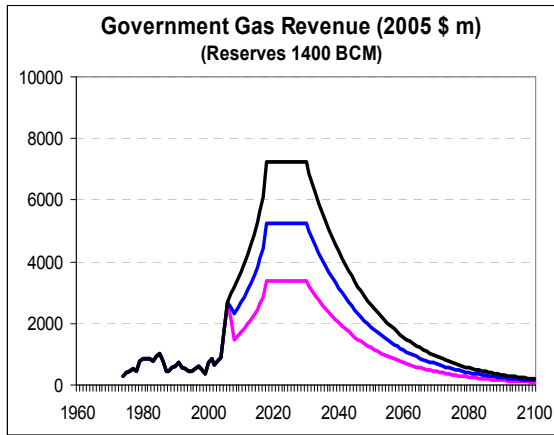
إنتاج ليبيا من النفط (مليون برميل) (احتياطيات 49 مليار برميل)



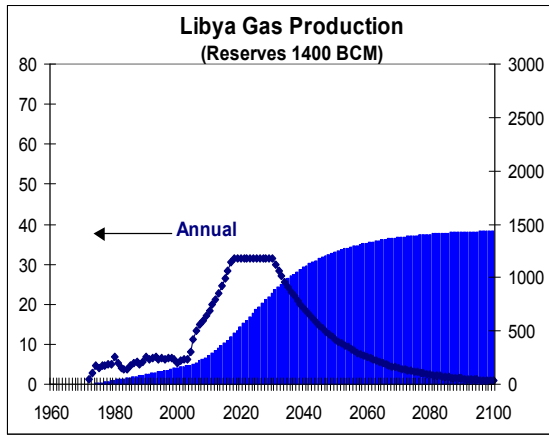
إنتاج ليبيا من الغاز الطبيعي وتوقعات العائدات الحكومية (السنوية والتراكمية) (في ضوء ثلاثة افتراضات لأسعار

النفط)

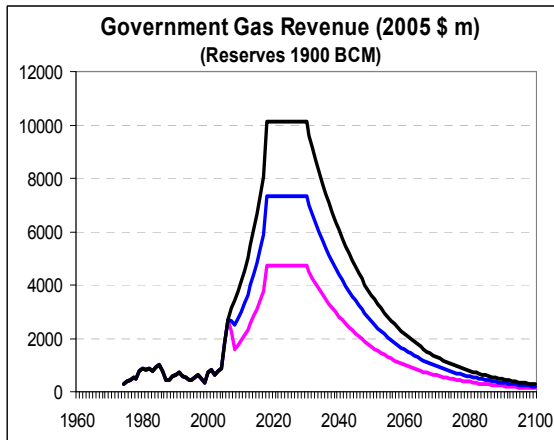
عائد الحكومة من الغاز (احتياطيات 1400 مليار م³)



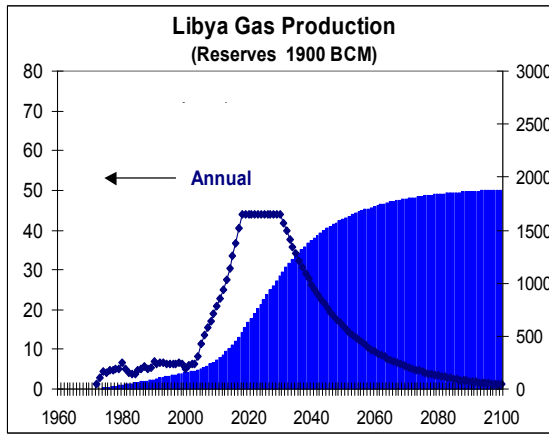
إنتاج ليبيا من الغاز (احتياطيات 1400 مليار م³)



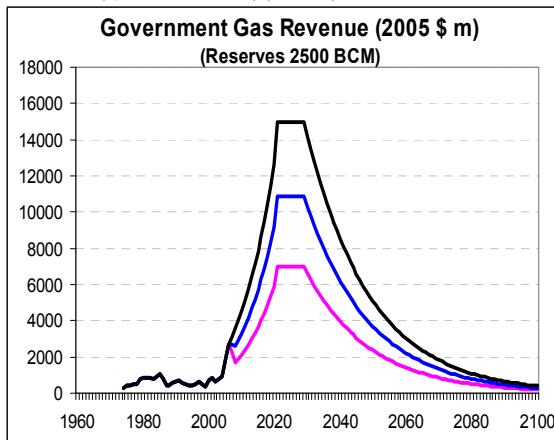
عائد الحكومة من الغاز (2003 \$m) (احتياطيات 1900 مليار م³)



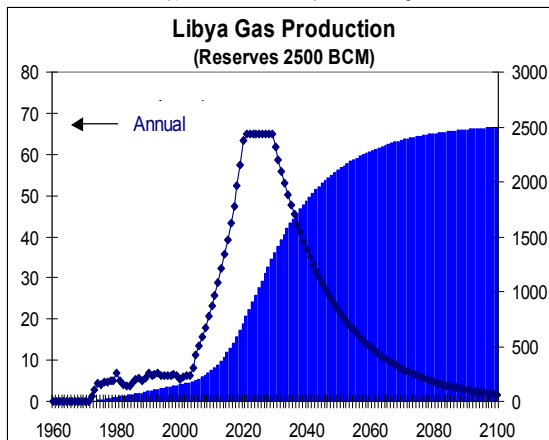
إنتاج ليبيا من الغاز (احتياطيات 1900 مليار م³)



عائد الحكومة من الغاز (2003 \$m) (احتياطيات 2500 مليار م³)



إنتاج ليبيا من الغاز (احتياطيات 2500 مليار م³)



غموض العائدات النفطية على المدى الطويل

من الصعب الحكم على العائدات من نفط ليبيا وصادراتها من الغاز في المستقبل البعيد، ومرد ذلك جزئياً إلى الغموض الذي يكتنف الأسعار العالمية وأحجام الصادرات. ومن المهم التشديد على أن كلا العنصرين في خطر. في الوقت الحاضر، يُحدّد مستوى أسعار النفط على نحو واسع استناداً إلى إنتاج "أوبيك" المقيد، مع أن الطلب القوي في الصين يضيف إلى حد كبير موازين النفط العالمية في الفترة الأخيرة. ومع ذلك، فقدرة "أوبيك" على مواصلة فرض الأسعار المرتفعة موضع شك كبير؛ مما يجعلها، أي الأسعار، متقلبة وغير مستقرة. وإنّ الارتفاع الحاد الذي شهدته قدرة ليبيا على الإنتاج النفطي، من التدفقات المتوقعة للاستثمارات الأجنبية، قد تتجاوز حصتها السائدة، بما يمكن يلجأ إلى فرض حبس الإنتاج أو كتمه (shut-in production) إذا ما لم يجر التقيد بحصتها. أما أسعار الغاز المصدّر إلى أوروبا، كما أسعار الغاز المكثف، فقد رُبطت بأسعار النفط، ولكن هذا سيتغيّر مع استمرار أوروبا بتحرير أسواقها للغاز. ومن المرجح أن تنتج المنافسة المتعاضمة أسعاراً أدنى للغاز. هذا، وليست أحجام صادرات الغاز مقيدة بسياسة كما هو حال النفط، ويتوقع إن يحتاج النمو القوي في طلب الغاز الأوروبي إلى استيراد أكثر ارتفاعاً.

أسعار النفط

إذا استمرت "أوبيك" في تقييد حجم المنتج (output) للحفاظ على أسعار تفوق تكاليف الإنتاج بدرجة كبيرة، فستظل أسعار النفط بالغة التذبذب وغير مستقرة ضمناً. وستنبط الأسعار المرتفعة الطلب على نفط "أوبيك"، الأمر الذي قد يصطدم بحصتها من السوق وقوتها التسعيرية. إن استراتيجية "أوبيك" المثلّي قد تكون في اختيار سعر مرتفع بصورة معقولة بما يتيح الفرصة أمام الطلب على نفط "أوبيك" لينمو بشطل معتدل. أما إذا كانت "أوبيك" ستختار مثل هذا المسار أو ما إذا كان يمكنها الحفاظ عليه فعلاً، فهذا أمر غامض وضبابي. في الوقت الراهن، يساعد النمو القوي في الصين على تحقيق "أوبيك" أسعار أكثر ارتفاعاً. وعلى المدى البعيد، تواجه "أوبيك" إمكانية تغيير بنوي في الطلب على النفط (مثلاً، تقدم رئيسي في النقل غير النفطي، أو من الضغوط البيئية)، وهذه حالة سيكون من الأصعب معها تحقيق مسار نمو أمثل (optimum growth path). ولكن، حتى من دون مثل هذه التغيرات، فإن قدرة "أوبيك" على إدارة الأسعار بفعالية هي موضع تساؤل. فقد تختار المجموعة ببساطة تثبيت الأسعار المرتفعة وتجعل إنتاجها يركد؛ أو لربما جعلت قوة سوقها تنافس العرض يتأكل من داخله، مما سينتج أسعاراً أكثر تذبذباً.

في معظم الأسواق البضاعية لا تتحدّد الأسعار بصورة مصطنعة. فالبنك الدولي يرى أن أسعار معظم البضائع الحقيقية ستواصل هبوطها على المدى البعيد بفضل التقانات الجديدة التي تخفض تكاليف الإنتاج وتغير اتجاه منحنيات العرض (supply curves) نحو الخارج (outward)، حتى ولو كانت فترات الطلب المتقلب ستسهم في إحداث أنماط السعر الدوري. وعلى المدى البعيد، فإن مستوى الطلب يحدد بوجه عام الأحجام المعروضة، والأسعار تتبع تكاليف الإنتاج على نحو واسع. غير أن التدخلات في السوق التي تحرف الأسعار بدرجة كبيرة، مثلاً تقييد إنتاج "أوبيك"، يمكنها أن تطلق العنان لقوى اقتصادية نافذة بحيث يمكنها أن تصير مثل هذه التدخلات غير مستدامة على المدى البعيد.

إنتاج النفط

وباعتبار ليبيا عضواً في "أوبيك" فإن أحجام إنتاجها في خطر، ذلك أن الأسعار المرتفعة تحدّ من مستويات الإنتاج الحالية والمقبلة. وإذا نمّت البلدان قدرتها الإنتاجية بوتيرة أسرع من وتيرة نمو الطلب، فإن فائض القدرة سينمو بدوره. وهذا قد يحدث في ليبيا إذا ما تبنت استراتيجية استثمارية هجومية. وإذا كان التزايد السريع في الاستثمار من الشركات الأجنبية، فقد تنشأ التوترات إذا لم تعوّض هذه خسائر استثماراتها بسبب حصص "أوبيك" الإنتاجية، حتى ولو أوضحت

الشروط المتعلقة بحصص "أوبيك" منذ البداية. فقد تشعر الحكومة والشركات أن ازدياد الطلب العالمي (أضف إلى ذلك حصة أعلى نوعاً لـ "أوبيك") سيسمح بزيادة الإنتاج في حينه. ولكن سياسة "أوبيك" المتعلقة بالسعر المرتفع ستواجه نمو الطلب، وقد تتسبب بحبس أو كتم (shut-in) أحجام كبيرة من الموارد. فإما سيتعين على الاستثمار أن يبطل من حركته ويخفف من قدرته الفائضة، أو سيضع تنافس العرض ضمن المنظمة قيوداً على قدرتها الاستمرار في سياسة الأسعار المرتفعة.

وستعتمد قدرة ليبيا الإنتاجية في المستقبل على ما لديها من موارد وعلى مستوى الاستثمار والسياسات الحكومية، إضافة إلى اعتمادها على مستوى الطلب. وفي الوقت الحاضر ثمة احتمال لزيادة القدرة الإنتاجية بدرجة كبيرة، بحيث لا يحد منها إلا المستوى الاستثماري. وبالنسبة إلى المستقبل البعيد، تضطلع الاحتياطات المادية (الطبيعية) (physical) بدور مهم، ولكن من الصعب الحكم على حجم الاحتياطات القابلة للاسترداد النهائية. ومن المؤكد أنها ستكون أعلى مما يُقدَّر راهناً بنحو 39 مليار برميل من الاحتياطات القابلة للاسترداد. ولكن الوضع الذي ستكون عليه وضعية الاحتياطات والإنتاج والنقل في عام 2060، أمر يصعب القطع فيه.

أحجام الغاز الطبيعي وأسعاره

ستعتمد عائدات ليبيا من الغاز في المستقبل إلى حد كبير على أحجام الصادرات، آخذين بعين الاعتبار مستوى الصادرات المتدني الراهن. وإذا ما كان على مستويات الصادرات أن ترتفع، فمن المرجح أن تكون في خطر أقل مما هو بالنسبة إلى النفط، حيث لا يوجد في سوق الغاز نظام الحصص. علاوة على ذلك، يُتوقع أن ينمو الطلب على الغاز في أوروبا والعالم بوجه عام بقوة، كونه يشكل نوع الوقود المفضل من الناحية البيئية. وأسعار الغاز الطبيعي غالباً ما ترتبط مباشرة بأسعار النفط من خلال عقد طويل الأجل، وإذن فإن أي خطر يهدد أسعار النفط يشكل أيضاً خطراً على أسعار الغاز. بيد أن أسواق الغاز (وغيره من أنواع مواد الطاقة) شهدت تحريراً في كل أنحاء العالم، وستحدّد أسعار الغاز بصورة متزايدة بموجب التنافس. ففي حين أن أسعار الغاز والنفط ستستمر بالتنافس بالنسبة إلى المستخدم نفسه في بعض الأسواق، سيتزايد "انفكاك" أسعار الغاز عن أسعار النفط، بما في ذلك الغاز المكثف. ومع تطور أسواق البضاعة الحاضرة (spot market) الفورية، سيكون هناك اتجاه للابتعاد من العقود طويلة الأجل، وهو الحال المعتادة التي تسود بالنسبة إلى الغاز المكثف والغاز المورد إلى أوروبا. وهناك خطر عكسي للأسعار سيكون ماثلاً إذا عمّد مصدرو الغاز إلى تشكيل شبه كارثيل يشبه "أوبيك" ولكن، وكما هو الحال بالنسبة إلى النفط، فإن الأسعار المرتفعة المصطنعة تتطلب استبدالاً بمستوى إنتاجية أكثر تدنياً (trade-off of lower production).

الملحق 2. قاعدة للاستدامة المالية طويلة الأمد مع تدفق العائدات النفطية القابلة للنفاذ

تُشتق القاعدة المالية بهدف ملاءمة هدفين متوازنين في وجود تدفق عائد نفطي قابل للنفاذ:

- الأذخار لأجيال المستقبل؛
- تأمين استدامة مالية طويلة الأمد

الأذخار لأجيال المستقبل بناءً على تدفق العائد الهيدروكربوني الدائم

القيمة الحالية الصافية (NPV_0) لتدفق العائد النفطي تتناغم وأفق استخراج الاحتياطيات القابلة للنفاذ (N)، فتساوي:

$$NPV_0 = \sum_{t=0}^N \frac{Z_t}{(1+r)^t}$$

حيث Z_t هي القيمة المُختَطة (projected value) لتدفق العائد النفطي بناءً على عامل الخصم (discount factor, r)، وعلى حجم الاستخراج المُختَط (projected extraction volume) ومجرى سعر النفط الحقيقي (path for the real price)، بوصفه نسبة على انكماش الناتج المحلي الإجمالي (ratio to the .GDP deflator).

أما تدفق الدخل النفطي الدائم (\bar{Z}_0) فهو الدخل السنوي على أفق ممتد في ما وراء N التي تعادل قيمته الحالية قيمة تدفق العائد النفطي المُختَط (NPV_0). وبافتراض أفق زمني لانتهائي يُحتسب العائد النفطي الدائم كما يلي:

$$\sum_{t=0}^{\infty} \frac{\bar{Z}_0}{(1+r)^t} = \frac{\bar{Z}_0}{r} = NPV_0$$

بحيث،

$$\bar{Z}_0 = r NPV_0$$

إنّ سياسة تهدف إلى ادّخار جزء من تدفق العائد النفطي القابل للنفاذ لدعم مستوى معيشة الأجيال القادمة، وسيكون من إيداعات سنوية من فائض العائدات النفطية الناجم من تدفق العائد النفطي الدائم، في حساب احتياطي (حساب طوارئ). ولتحقيق الهدف الأول الوارد أعلاه، يمكن استخدام المدّخرات لتسديد دين، أو لتمويل نفقات المستقبل.

المدّخرات السنوية تساوي:

$$S_t = Z_t - \bar{Z}_0$$

الاستدامة المالية طويلة الأمد

مع المدخّرات للمستقبل، المودعة في حساب طوارئ، سنبغ قيود موازنة الحكومة السنوية (الأحرف الصغير ترمز إلى نسب الناتج المحلي الإجمالي):

$$\Delta b_t = \frac{(r - \gamma)}{(1 + \gamma)} b_{t-1} + g_t - \tau_t - \bar{z}_t$$

حيث:

b_t = الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي؛

τ_t = العائدات المالية غير النفطية بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي؛

g_t = النفقات العامة الأولية بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي (النفقات الجارية والرأسمالية)؛

\bar{z}_t = العائد النفطي الدائم بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي كما قُدّر عند t .

γ = معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي طويل الأمد المختط (projected long-term GDP growth rate).

أو، مع $\sigma_t = \tau_t - g_t$ ترمز إلى العجز المالي غير النفطي الأولي بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي:

$$\Delta b_t = \frac{(r - \gamma)}{(1 + \gamma)} b_{t-1} - \sigma_t - \bar{z}_t$$

أما المحافظة على الاستدامة المالية طويلة الأمد فهي الهدف الثاني الذي تسعى إليه الحكومة. مع اعتبار نسبة الدين البدئي (b_0)؛ وتدفق العائد النفطي الدائم كنسبة على الناتج المحلي الإجمالي (\bar{z}_0)؛ والعجوزات المالية الأولية غير الهيدروكربونية المُختطّة (σ_t)؛ ومعدل الفائدة الحقيقية طويلة الأجل المختطّة ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي - تأمين استدامة مالية طويلة الأجل سيسندعي مجرى فوائض مالية أولية

$$(\bar{z}_0 + \sigma_t)$$

على الوجه التالي:

$$b_0 \leq \sum_{t=0}^{\infty} \frac{\bar{z}_0 + \sigma_t}{(1 + r - \gamma)^t}$$

حيث:

$r - \gamma > 0$ ؛

والخيار سيكون قاعدة لسياسة مالية تتطلّب عجزاً أولياً غير نفطي ثابتاً بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي ($\sigma_t = \tau_t - g_t = \lambda$). وتأمين استدامة مالية طويلة الأمد سيتضمّن قاعدة توافق المعيار التالي:

$$b_0 \leq \frac{\bar{z}_0 + \lambda}{r - \gamma}$$

أو، المكافئ لـ:

$$-\lambda + (r - \gamma)b_0 \leq \bar{z}_0$$

ووفق هذه القاعدة ينبغي للدخل النفطي الدائم أن يغطّي على الأقل زيادة نفقات الحكومة الأولية على العائدات المالية غير النفطية، بما فيها تعديل يضمن نسبة دين/مُخرَج ثابتة (constant debt-to-output ratio) باعتبار الفرق بين معدل الفائدة الحقيقية طويلة الأجل وبين معدلات النمو.

الملحق 3. آليات مخططات الرعاية الاجتماعية

تشمل التدخلات الرئيسية في مجال الرعاية الاجتماعية:

(أ) *مخططات التأمين الاجتماعي*، بما فيها التقاعد والاعانات قصيرة الأمد (كالإجازات المرضية وإجازات الأمومة) وتأمين البطالة؛ وهذه كلها تقوم على مبادئ التأمين وتمول عادةً من قبل المشاركين بواسطة الضرائب على الرواتب والأجور؛

(ب) *الاعانات الناتجة عن المساعدة الاجتماعية*، التي قد تتكون من التحويلات النقدية والاعانات العينية (in-kind benefits) [وهذه الأخيرة تتكون من السلع والخدمات التي يمكن تقديمها مباشرة، إما بالدعم أو بالدفع بواسطة مستند voucher]؛ والممولة من العائدات الضريبية العامة، وتستهدف عادةً الأسر الفقيرة بغية رفع استهلاكهم إلى المستويات الاجتماعية المقبولة أو المحافظة على هذه المستويات. والتحويلات النقدية تهدف إلى رفع مداخيل المستفيدين، في حين تهدف الاعانات العينية إلى زيادة وصول المستهلك إلى سلع وخدمات خاصة بذاتها. وعلى وجه العموم، تمثل التحويلات النقدية الطريقة الأكثر كفاءة وتعزيزاً للرفاهية في تحويل الموارد إلى السكان مقارنة بالاعانات العينية. ذلك أن كلفة التحويلات النقدية إلى المجتمع تتمتع بالشفافية وتؤمن للمستفيدين بحرية اختيار أكبر؛

(ج) *تشجيع العمالة وتسهيلها* من خلال برامج سوق العمل النشطة (التدريب، خدمات التعيين، المعلومات، إلخ...) ومخططات وتصاميم إيجاد فرص العمل (أعمال عامة، فروض صغيرة، صناديق إنتاج، إلخ...) تمكن العمال الحاليين من الاستفادة من أفضليات مكاسب الاقتصاد الجديد.

(د) *شبكات الأمان الاجتماعي غير الرسمية*، المرتبطة بالمجتمعات المحلية وعلاقات القرابة، يمكن أيضاً أن تشكل جزءاً مهماً من نظام الرعاية الاجتماعية.

إنّ مخططي التأمين الاجتماعي وتشجيع العمالة وتسهيلها عبارة عن برنامجين مرتبطين بالعمالة، أي أنه في معظم الحالات يكون لدى المستفيدين تاريخ عمل يبرر أهليتهم. أما مخططات المساعدة الاجتماعية (مع شبكات الأمان الاجتماعي غير الرسمية) فيشكل شبكة أمان اجتماعية أساسية للتكيف مع مسألة الموارد المحدودة على المستوى الفردي أو الأسري. فهي إما شاملة، أي متاحة لكل العائلات، كما هو الحال على سبيل المثال في حزمة الغذاء الأساسي اللببية؛ أو استهدافية بحيث تُمنح على نحو غير متناسب للعائلات ذات الموارد المحدودة. والاستهداف يتطلب تحديد الناس المؤهلين (المستهدفين) وهذا يتحقق عادةً من خلال مسح الموازنة الأسرية التي تسمح بتعيين الخصائص الأسرية ذات الترابط القوي مع الفقر والضعف (vulnerability). إنّ أساس الاستهداف المنطقي هو وجود قيود موازنة تجعل من تقديم منافع المساعدة الاجتماعية على نحو أوسع أمراً غير ممكن أو غير ميسور التكلفة.

- اختبار الوسائل يشمل فحص الأسر لتحديد دخلها
- وسيلة اختبار التفويض (أو الوكالة) تحدد الأهلية على أساس مؤشر واحد أو عدة مؤشرات تترابط مع الفقر، ويسهل مراقبتها أكثر من الدخل، كحجم الأسرة والموقع والمستوى التعليمي، إلخ... على سبيل المثال.
- الاستهداف الذاتي، حيث يصرح الأفراد عن أهليتهم على أساس خياراتهم، وعلى سبيل المثال في حالة المنتجات المدعومة التي تجذب فقراء السكان أكثر من الميسورين.

كما يتطلب الاستهداف أيضاً تعيين الأهلية للحصول على المساعدة الاجتماعية. ففي حين لا توجد وسائل صحيحة لتعيين الأهلية، فهي تُقاس عادةً بـ "خط الفقر المطلق" المرتبط عادةً بمستوى حدّ أدنى للحاجة الغذائية والاجتماعية⁴⁹، أو بـ "خط الفقر النسبي" المرتبط بمستويات الدخل السائدة، مثلاً 50% من متوسط الدخل/فرد. وأي شخص يقع تحت خط الفقر سيكون مؤهلاً للانتفاع من المساعدة الاجتماعية.

⁴⁹ على سبيل المثال الكلفة اليومية لسلة غذائية مُمتلئة توفر حصيلة سُعرية يومية دنيا (متطلب غذائي الأساسي)، زائد السلع والخدمات غير الغذائية.

الملحق 4 ضرائب الإنتاج والاستهلاك الخاصة بسنتي 2003 و 2005

قائمة 2005		قائمة 2003		المنتجات
ضريبة الاستهلاك	ضريبة الإنتاج	ضريبة الاستهلاك	ضريبة الإنتاج	
25	2	30	2	مياه معدنية لفير العلاج
25	2	30	5	ليموناطة، مياه غازية معطرة
25	2	35	5	المتلجات
25	2	30	5	عصائر مكونات طبيعية وغير الطبيعية ماعدا العلاجية وعصائر مرض السكر
25	2	15	3	أعلاف حيوانات
25	2	30	5	مصنوعات سكرية
		35	3	السجائر
		20	2	ملابس جاهزة
25	2	30	2	مناشف وبرية
25	2	20	3	حفاظات
25	2	25	3	قطن نسائي
		25	3	حشو وأربطة وضمادات للاستعمال الطبي
		20	3	بطاطين
25	2	25	3	بسط وسجاد وأغطية أرضيات
25	2	25	2	أحذية مختلفة ما عدا الأحذية النسائية وأحذية الأطفال
25	2	20	2	أثاث وأجزائه من خشب أو من معدن عادي وغيره
		40	2	أبواب خشبية ومعدنية مختلفة
		15	2	كراسات مدرسية
25	2	25	2	مناديل ورقية
		20	2	إسمنت بورتلاندي كبيرتي
		50	3	الجير
		25	2	جبس مكبس
		25	2	أجر
		25	2	بلاط أرضي وجدران سيرامك
		20	2	زجاج صفائح غير ملون، مزركش، محبب سمك أقل من 6 سم
		10	2	أدوات صحية من خزف
		30	2	ملح الطعام
25	2	30	2	الصودا الكاوية
25	2	50	3	هيدروكلوريد الصديوم/ بوتاسيوم
25	2	25	2	حمض الهيدروكلوريك
		25	3	طلاء ورنيش ودهانات ماعدا الطلاء البحري وطلاء الطائرات
25	2	50	5	عطور جاهزة مع كحول أو بدونه
25	5	50	2	شامبو
25	2	25	3	صابون صلب
25	2	25	3	صابون أخضر
25	2	25	3	صابون مسحوق
		10	3	إطارات داخلية وخارجية لسيارات الركوبة
25	2	30	2	عديد كلوريد الفينيل بي-في-سي
25	2	25	2	كلور سائل معبأ
25	2	30	2	مواسير من مادة بي في سي والبولي اثلين التي تتراوح أقطارها 0.75 إلى 400 مم
25	2	30	2	منتجات لدائن متنوعة/ صناديق وقوارير، أكياس تعبئة وتغليف، ... حجم محدد 2005
25	2	25	3	اسفنج صناعي
		10	3	نضائد
		25	3	مواسير لإسالة المياه
		25	2	أسلاك كهربائية

قائمة 2005		قائمة 2003		المنتجات
ضريبة الاستهلاك	ضريبة الانتاج	ضريبة الاستهلاك	ضريبة الانتاج	
25	2	25	2	جرارات زراعية
25	2	20	2	عربات حقلية
25	2	20	2	محاريث زراعية
25	2	25	2	حافلات
		25	2	سيارات لنقل البضائع حمولة أكثر من 1.5 طن
25	2	40	2	عربات يدوية
		20	2	حديد تسليح
25	2	30	2	أجهزة استقبال الإذاعة المسموعة والمرئية
25	2	30	3	جهاز تسجيل وإذاعة الصوت والصورة وما يماثلها
25	2	40	2	هوائيات عادية
25	2	40	2	أطباق استقبال البت المرئي
25	2	15	2	دفايات كهربائية
		25	3	سخانات المياه المنزلية
25	2	15	3	أفران طبخ للاستعمال المنزلي
25	2	25	2	أنابيب ملحومة حلزونية
25	2	25	2	أنابيب ملحومة طويلة غير ملحقة
25	2	25	2	أنابيب الري بالرش المصنوع من الألمنيوم
25	2	25	2	مقطورات وأنصاف المقطورات للسكن والمخيمات والنقل
25	2	25	3	الخزانات الحديدية بأنواعها
25	2	30	3	أسلاك شائكة أو شبكية
25	2	20	2	أجهزة سلكية والمقسمات الهاتفية من السعات التي تقل عن 60 فرعا داخليا
25	2	25	2	صفائح مدرقة على الساخن والبارد ماعدا المطلية
		25	2	حديد قطاعات وزاويا وأشكال خاصة
		25	2	الواح معدنية معزولة
		25	2	المسامير ماعدا المسامير اللولبية وبراغي والصواميل
25	2	40	2	أبواب ونوافذ الألومنيوم
25	2	30	5	درجات عادية بمختلف أنواعها
25	2	25	3	أسطوانات غاز للطهي سعة 2-11-15
		20	2	صفائح حديدية ملحقة أو مطلية
		25	3	طلاء ورنيش ودهانات ماعدا الطلاء البحري وطلاء الطائرات
		10	3	مضخات زراعية دافعة/ أكثر من 7 حصان
		10	3	مضخات زراعية غاطسة من قدرة 3.5 إلى 30 حصان
		25	3	مكيفات منزلية/قطعة أو قطعتين من 9 إلى 26
		25	2	صاج مضلع أو موج / مطلي أو مجلفن
		25	2	الجمالونات/ هناجر مفككة أو مجمعة
25	2			البذور الحسنة من القمح والشعير والشوفان
25	2			أجداد وأمهات دواجن اللحم لغرض التربية
25	2			المكرونه
25	2			السميد
25	2			الزيادي
25	2			زب التمر
25	2			مياه معدنية طبيعية وغازية
25	2			مشروبات غير الكحولية
25	2	30	5	منتجات المخازن الجاهزة/ بسكويت

قائمة 2005		قائمة 2003		المنتجات
ضريبة الاستهلاك	ضريبة الانتاج	ضريبة الاستهلاك	ضريبة الانتاج	
25	2			كوابل كهربائية /ضغط متوسط وعادي يزيد عن 1000 فولت
25	2			أبراج كهربائية
25	2			أكياس ورقية لأغراض تعبئة الاسمنت والجير والجبس
25	2			مواسير بلاستيكية للتمديدات الكهربائية العادية والخرسانة
25	2			أغطية غرف التفتيش للصرف الصحي والمياه والهواتف
25	2			الهريسة
25	2			الكحول الطبي
25	2			عسل نحل طبيعي
50	2			سيارات الركوبة التي تزيد سعة اسطواناتها عن CC 3000
50	2			الدرجات النارية التي تزيد سعة اسطواناتها عن CC 250
50	2			قوارب النزهة واليخوت التي تزيد قدرتها على 75 حصانا
50	2			الدرجات النارية المائية
50	2			الكحول الصناعي
50	2			جلود الطيور وريشها وزغبها
50	2			شعور وأس وحواجب ورمزش ومصنوعات من شعر بشرى
50	2			الألعاب السحرية
50	2			قداحات سجانز وغلابين مطلية بمعدن ثمين
50	2			اللوحات الفنية والتماثيل والمنحوتات الأصلية
50	2			الأدوات المنزلية والصحية أو المكسوة بمعدن ثمين
50	2			عاج مشغول ومصنوعاته
50	2			البسة ولوازمها من الفراء

المصدر: قرار اللجنة الشعبية العامة 97 لسنة 2003 ، وقرارها رقم 114 لسنة 2005

المراجع

1. اللجنة الشعبية العامة، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 2003/31.
2. اللجنة الشعبية العامة، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، المرسوم التطبيقي للقانون رقم 2002/21.
3. اللجنة الشعبية العامة، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، القوانين الصادرة بين 2 و 6 ربيع، 1372 (وزارة النفط).
4. الهيئة الليبية للاستثمار الأجنبي، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، تقرير عن قانون الاستثمار رقم 1997/5، للفترة من 2000/01 إلى 2004/04.
5. محمد قنور وأخرون، الأعمال في ليبيا 2004.
6. الهيئة الوطنية للمعلومات والإحصاءات، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، المسح الاقتصادي والاجتماعي، 2002-2003.
7. الهيئة الوطنية للمعلومات والإحصاءات، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، الملخص الإحصائي، 2002.
8. الهيئة الوطنية للمعلومات والإحصاءات، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، إحصاءات تسجيل الشركات، 2002-2003.
9. الهيئة الوطنية للمعلومات والإحصاءات، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، إحصاء المؤسسات الاقتصادية: القطاع الصناعي، 2001.
10. الهيئة الوطنية للمعلومات والإحصاءات، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، إحصاء المؤسسات الاقتصادية: قطاع البناء، 2001.
11. الهيئة العامة لنقل ملكية الشركات العامة والوحدات الاقتصادية، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، قائمة الشركات المطروحة للخصخصة، 2004.
12. الهيئة العامة لنقل ملكية الشركات العامة والوحدات الاقتصادية، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، مختلف القوانين والنصوص المحددة لاستراتيجية الخصخصة، 2003.
13. Arabsheibani G. Reza and Lamine Manfor 2002: From Farashia to militar uniform: male-female wage differentials in Libya, Economic Development and Cultural change, July, Vol. 50, no. 4
14. Barnett S., R. Ossowski, 2002. "Operational aspects of fiscal policy in oil-producing countries", IMF Working Paper No 02/177, Washington DC.
15. Gupta S., B. Clements, K. Fletcher, G. Inchauste, 2002. "Issues in domestic petroleum pricing in oil-producing countries", IMF Working Paper No 02/140, Washington DC.
16. Harberger, A., 1964. "Taxation, Resource Allocation, and Welfare", in *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System*, NBER and The Brookings Institution, Princeton University Press.
17. IMF, 2003, Staff report for the Article IV Consultation with Libya, July.
18. IMF, 2006, staff report for the article IV Consultation with Libya, March.

19. IMF, 2004. “Socialist People’s Libyan Arab Jamahiriya: An Agenda for Strengthening Tax Policy and Revenue Administration”, March.
20. Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2003. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002.
<http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/>.
21. Library of Congress, 1987. Country Studies, Libya, Federal Research Division,
<http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/lytoc.html>
22. Pilat D., 2000. “Innovation and productivity in services—state of the art”, Organization for Economic Cooperation and Development, Directorate for Science, Technology, and Industry, Paris.
23. World Bank, 2002, *Transition: The First Ten Years*, Washington DC.
24. World Bank, 2003a, “Better Governance for Development in the Middle East and North Africa”, Washington DC.
25. World Bank, 2003b, “Trade, Investment, and Development in the Middle East and North Africa: Engaging with the World”, The World Bank, Washington DC.
26. World Bank, 2003c, “Gender and Development in the Middle east and North Africa: Women in the Public Space”, Washington DC.
27. World Bank, 2003d, “Unlocking the employment potential in the Middle east and North Africa: Toward a New Social Compact”, Washington DC.
28. World Bank, 2003e, *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Washington D.C.
29. World Bank, 2003f, *People’s Democratic Republic of Algeria: A Medium-Term Macroeconomic Strategy for Algeria*, Washington DC, Report No 26005-AL.
30. World Bank, 2004. *World Development Report 2005; A Better Investment Climate for Everyone*, Washington DC.