عرض بعنوان "اشكالية الدين العام في الاقتصاد الليبي: المسار و الآثار"

تقديـــــم
د/ ناصر المعرفي

تاريـــخ العـــرض
2024/08/31

اشكالية الدين العام في الاقتصاد الليبي : المسار و الاثار

أ.د ناصر ميلاد المعرفي

المقدمة :-

- تعتبر مشكلة الدين العام واحدة من أبرز المشاكل الاقتصادية التي تؤثر مباشرة على اقتصاديات الدول، وخاصة الدول النامية التي تعاني من اختلالات هيكلية نتيجة لنقص الموارد المالية والاقتصادية.
- تتصل حركة الدين العام بميزانية الحكومة بشكل عام، و بالسياسة المالية و إدارة المالية العامة للدولة بشكل خاص.
- الدين العام مؤشرًا يكشف عن حجم العجز في ميزانية الدولة خلال العام، وميزانيتها خلال فترة زمنية معينة، ومقدار ما تجاوزته النفقات الحكومية عن قدراتها وإيراداتها من الدخل والرسوم والضرائب
- الدين العام كمصطلح يشير إلى المبلغ الإجمالي للديون المستحقة علي الحكومة لدى الجهات الأخرى، سواء كانت داخلية أو خارجية، و يتكون من التزامات مالية علي الحكومة تتضمن سداد القروض والسندات والفوائد المستحقة عليها.

اهم انواع الديون العامة

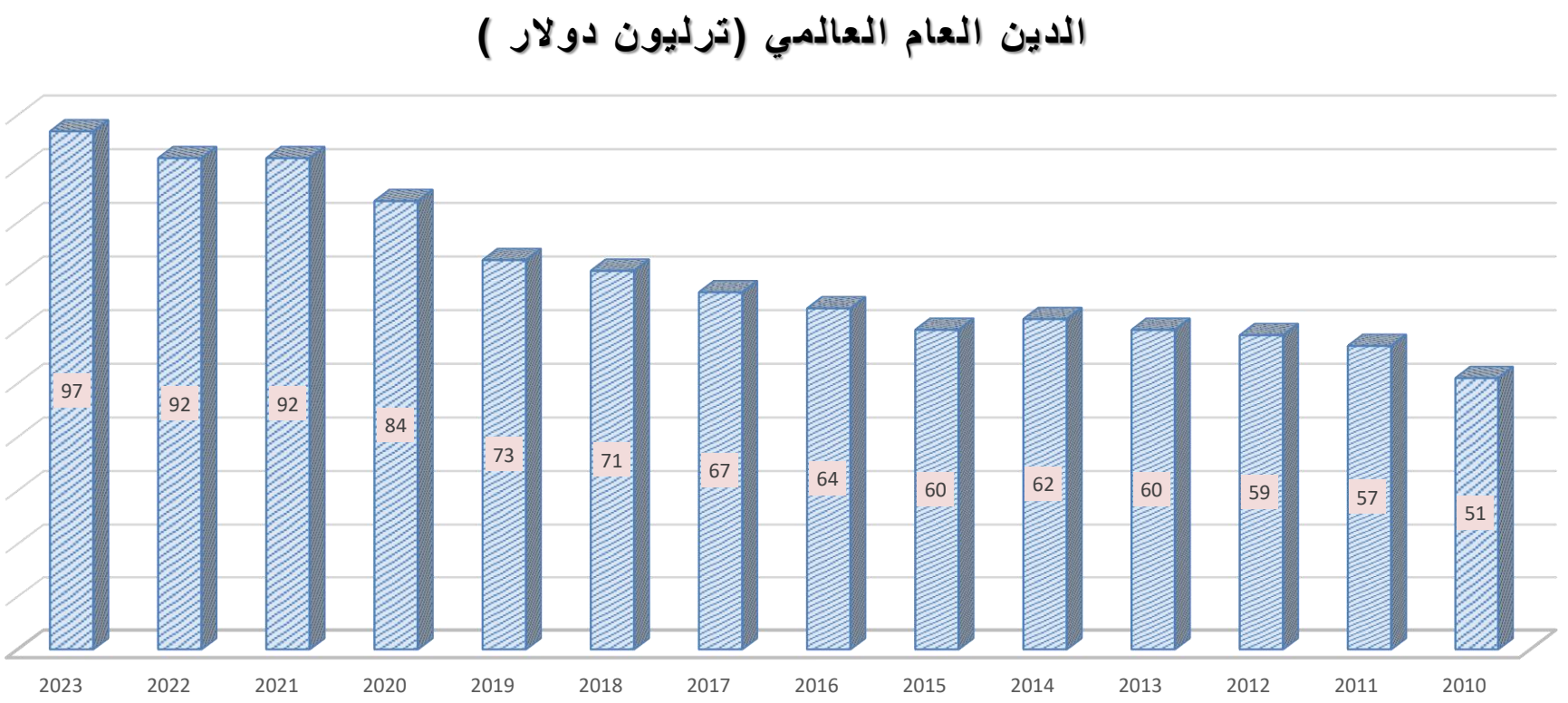
- **هناك عدة انواع من الديون العامة وفقا لمصادر التمويل اهمها :**
- سندات الخزانة او السندات قصيرة الاجل الصادرة من الحكومة
- السندات طويلة الاجل الصادرة من الحكومة لاقتراض الاموال من الجمهور
- القروض من المؤسسات المحلية والاجنبية مثل البنوك او الحكومات الاخرى
- **مؤشرات متابعة وتقييم الدين العام ومستوى اعبائه**
- نسبة مدفوعات الفائدة الى الايرادات
- نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي
- نسبة الدين المستحق السداد الى الناتج المحلي الاجمالي
- نسبة الدين المستحق السداد الى اجمالي الايرادات / النفقات
- اما فيما يخص الدين الخارجي تضاف مؤشرات اخرى مثل نسبة الدين من اجمالي الصادرات او نسبته الى الاحتياطات الدولية لدي المصرف المركزي

اهم اسباب الدين العام

تفاقم مشكلة الدين العام عالميا واقليميا

- تعد مشكلة الدين العام واحدة من أخطر المشاكل الاقتصادية إذا تجاوزت نسبته الحدود الآمنة و المحددة بحوالي 60% وفقًا للمعايير الدولية، حيت يستهلك الدين العام نسبة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي.
- تتضاعف الدين العام العالمي 3 مرات مند منتصف السبعينات بالقرن الماضي ليصل الي 97% من اجمالي الناتج المحلي العالمي في عام 2023، كما تصاعد الدين العام في الدول المتقدمة، و سجلت اليابان النسبة 251.9% ، الولايات المتحدة 126.9% ، المملكة المتحدة 105.9% ، فرنسا 110.5%، اسبانيا 104.7% والمانيا 64%. هده المستويات ليست جديدة، وهي لازالت ادني منها بعد الحرب العالمية الثانية، وصلت هده النسبة الي 300% في الخمسينات.
- يفسر الدين العام في هده الدول بعوامل(اسباب) مرتبطة بأعباء السياسة الاجتماعية للحكومات، تعويضات البطالة و التقاعد و اعانة كبار السن، اضافة الي نمو الانفاق الحكومي التقليدي.
- اغلب الدول العربية عرفت تجارب مختلفة مع الدين العام ومصادر تمويله ، وبالأخص الاردن و لبنان ومصر و تونس و المغرب فيما يتعلق بالدبن العام الخارجي او المديونية الخارجية.
- ادت ازمة كوفيد-19 الي ارتفاع اجمالي الدين العام في المنطقة العربية الي مستوي تاريخي بلغ 1.4 تريليون دولار، وسجلت نسبة الدين العام حوالي 114.8% في الاردن و 36.1% في السعودية و 126% في لبنان و 81.4% في مصر و 79.8% في تونس و 85.2% في المغرب.
- قد يترك الدين العام سواء كان ديناُ محليا او خارجيا اثارسلبية علي اداء الاقتصاد، و ضع ميزانية الحكومة، و علي الحساب الجاري في ميزان المدفوعات، بالإضافة الي الجدارة الائتمانية للدولة.
- وقد يفيد الاقتصاد من حيت المساهمة في النمو و التنمية ادا كان الاقتصاد قادر علي تحمل اعباء الدين ، وتحقيق عائد من استثمار الموارد المقترضة.

تطور الدين العام العالمي



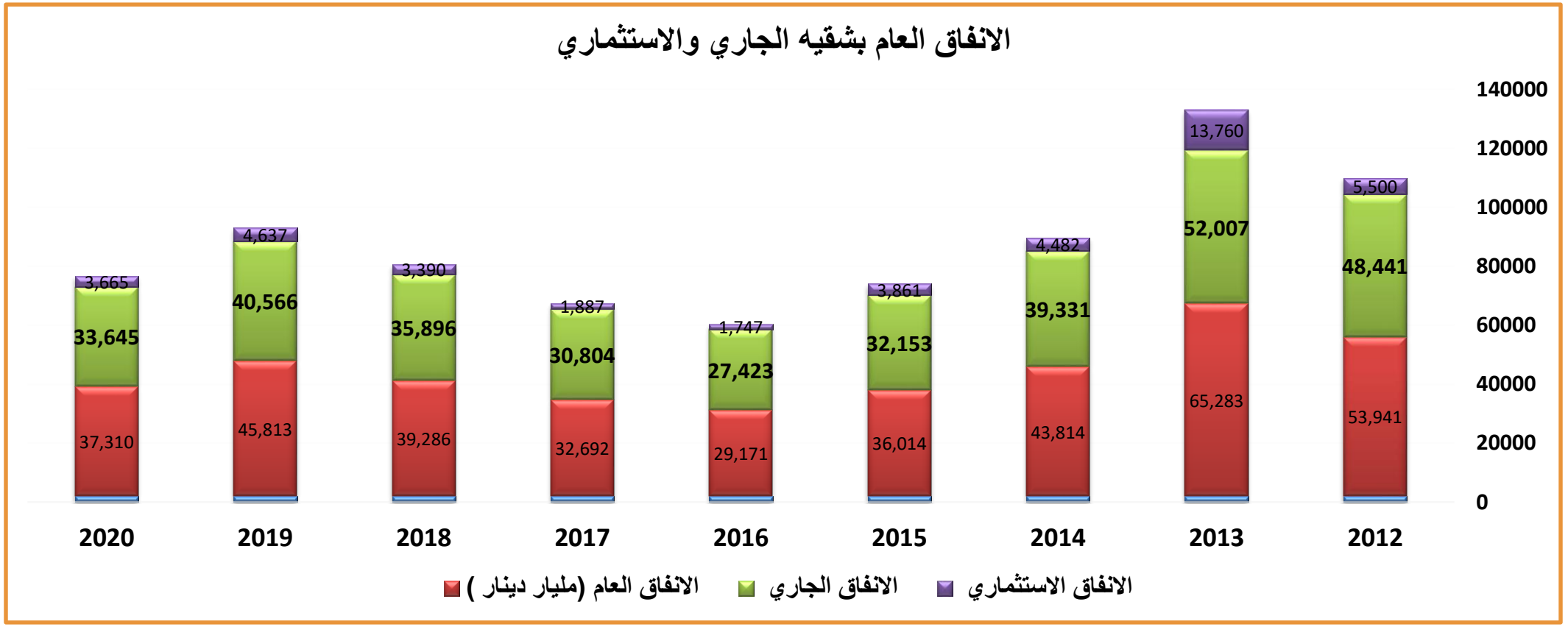
مسار السياسة المالية في ليبيا

- شهدت ليبيا تطورا مهما في دور السياسة المالية منذ عقد السبعينيات بعد صدمتي النفط الأولى والثانية، حيث توفرت للدولة موارد مالية مكنتها من الإنفاق بشكل موسع على كافة بنود النفقات العامة، ومنذ ذلك الوقت تقريباً، أصبحت السياسة المالية في ليبيا، ممثلة في سياسة الإنفاق الحكومي باعتباره المتغير الرئيسي في النشاط الاقتصادي، ومن دون أن تلجأ الدولة إلى الضغط على الموارد السيادية العادية (غير النفطية).
- لهذا الاهتمام يتجه بشكل أكبر نسبياً الي سياسات الإنفاق العام، باعتبار دور الإنفاق العام في السياسة المالية عموماً، وفي حالة الاقتصاد الليبي خاصة، يمثل الدور الاهم و المتغير المهيمن على النشاط الاقتصادي والمحرك الرئيسي لعملية النمو والتغيير الاقتصادي

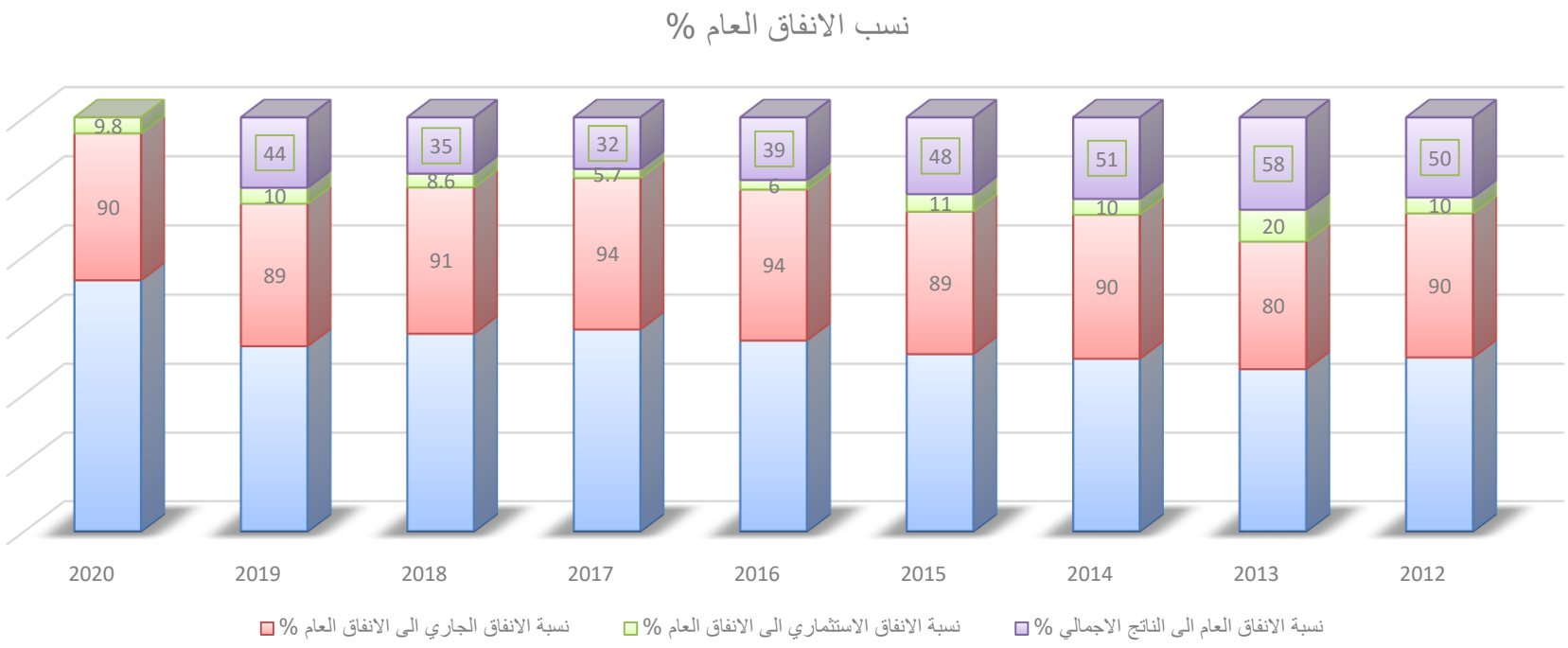
تطور الانفاق العام في ليبيا

- يختلف الاستثمار الحكومي عن الاستهلاك الحكومي، حيث يعمل الاستثمار الحكومي على زيادة رأس المال القائم، وتحسين أدائه في حين يؤدي الإنفاق الاستهلاكي الحكومي إلى استهلاك جزء من الثروة القومية، ما لم يتم تحويل جزء كبير منه لصيانة رأس المال القائم.
- ليبيا خلال الفترة (2011–2020) شهدت أحداث و ظروف استثنائية، أثرت بشكل كبير على مسار وسلوك وهيكل الانفاق العام، ومن ثم على السياسة المالية في ليبيا، و كانت لهده الاحداث والظروف، وبالأخص انقسام مؤسسات الدولة، الدور الرئيسي في تضخم النفقات العامة.
- بشكل متزامن مع تراجع الإيرادات العامة بسبب اغلاق الموانئ النفطية، وانخفاض أسعار النفط من 110 دولار عام 2012، إلى 40 دولار عام 2016، مما أدى إلى بروز العجز في الموازنة العامة مرة أخرى و بروز الدين العام المحلي كإشكالية كبيرة للاقتصاد الليبي، بعد أن تمكنت الدولة من اطفاءه في فترات سابقة.

تطور الانفاق العام في ليبيا



نسب الانفاق العام حسب الفئة %



- الإنفاق الجاري استحوذ على ما نسبته 93% تقريباً من إجمالي الإنفاق العام خلال هده الفترة، في حين بلغت نسبة الإنفاق الاستثماري العام حوالي 7% في المتوسط لنفس الفترة، ويعود هذا التغير في هيكل الإنفاق الحكومي إلى توقف مشروعات التنمية بسبب الأحداث التي عرفها المجتمع الليبي منذ عام 2011م ، وزيادة المطالبات الشعبية خاصة ما يتعلق بالتوظيف الحكومي، حيث شكل بند المرتبات وما في حكمها ما يعادل 70% في المتوسط من النفقات الجارية خلال نفس الفترة.

- نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي تعد من المؤشرات الهامة في تقيم دور الدولة في الاقتصاد الليبي و قد بلغت في المتوسط 46.1% خلال الفترة (2012 –2020) مما انعكس على الأداء الاقتصادي بصفة عامة وعلى المتغيرات المالية (الإنفاق الحكومي – الإيرادات العامة) بصفة خاصة.

- الانفاق الحكومي تأثر بالوفرة المالية الناجمة عن ارتفاع الإيرادات النفطية إلى مستويات مرتفعة، وبالأخص عامي 2012 –2013 بسبب إعادة تصدير النفط وارتفاع أسعاره إلى أكثر من 100 دولار للبرميل، وبالتالي انعكست الوفرة المالية النفطية علي سلوك و هيكل الانفاق الحكومي، و بالتالي علي مسار واداء السياسة المالية.

تطور الايرادات العامة

- يعتبر الاقتصاد الليبي أحد الاقتصادات النامية والنفطية، و يعتمد علي قطاع النفط بشكل رئيسي كمصدر لتوليد الدخل، وذلك من خلال التأثير المباشر وغير المباشر لهذا القطاع على مستوى ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصاد.
- التأثير المباشر لقطاع النفط يأتي من واقع إن مساهمة القطاع تمثل المكون الرئيسي في الناتج المحلي الإجمالي.
- أما التأثير غير المباشر يتم عبر القنوات المالية من خلال الدور الهام الذي تلعبه الإيرادات المتأتية من قطاع النفط في هيكل الإيرادات العامة، وذلك بتوفير الموارد التمويلية للإنفاق الحكومي بشقيه الاستهلاكي والاستثماري.

دور قطاع النفط في الاقتصاد الليبي

- ويمكن تصور عدة نقاط رئيسية تبرز من خلالها أهمية قطاع النفط في حالة الاقتصاد الليبي:
- الناتج المحلي النفطي شكل ما نسبته 70% تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط (خلال الفترة 1970–2020)
- تشكل الإيرادات النفطية ما نسبته 90% في المتوسط في هيكل الإيرادات العامة عن نفس الفترة، وهو ما يشير إلى تدني الإيرادات السيادية للدولة، مما يجعل الموازنة العامة عرضة للتقلبات التي تحدث في أسعار النفط في السوق العالمية
- شكلت الصادرات النفطية ما نسبته 97% في المتوسط من إجمالي الصادرات، وهو ما يعكس انعدام درجة التنوع في هيكل الصادرات الليبية وفي تكوين الناتج المحلي الإجمالي.
- تمثل الإيرادات المتأتية من النفط المصدر الرئيسي لتمويل برامج وخطط التنمية، منذ البدء في إنتاج وتصدير النفط، الأمر الذي أدى إلى تعثر عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية خلال عقدي الثمانينيات والتسعينيات مع تراجع أسعار النفط.
-

هيكل الايرادات العامة النفطية وغير النفطية

السنة	الايرادات النفطية	الايرادات السيادية				الضغط الضريبي
		رسوم جمركية	ضرائب مباشرة	اخري	الاجمالي	
2011	94.2	1.4	2.7	1.7	5.8	2.6
2012	95.4	0.4	0.9	3.3	4.6	2.3
2013	94.5	0.3	1.6	3.6	5.5	3.8
2014	92.7	0.3	3.1	3.9	7.3	3.6
2015	62.9	0.3	4.0	32.8	37.1	1.2
2016	75.3	0.5	8.1	34.1	42.7	1.1
2017	86.0	0.7	3.8	9.5	14.0	1.2
2018	68.1	0.9	2.1	28.9	31.9	1.6
2019	54.7	0.5	1.6	43.2	45.3	1.4
2020	23.1	0.5	2.8	73.6	76.9	-
2021	97.9	0.3	1.3	0.5	2.1	-
2022	97.1	0.2	1.8	0.9	2.9	-

- إيرادات النفط تحقق الوفرة المالية قي الإيرادات العامة، و قفزت الإيرادات العامة من 16.8مليار دينار عام2011، إلى 70 مليار دينار عام 2012، وحققت الموازنة العامة فائضا ماليا عام 2012،الرغم من القفزة التي حدثت في الإنفاق الحكومي من 23.9مليار دينار عام 2011، إلى 53.9مليار 2012.
- تراجع أسعار النفط بشكل مفاجئ من 109.4 دولار للبرميل إلى 52.5 دولار للبرميل فيما بين الأعوام 2014-2020، السبب في الندرة المالية، وتزامن ذلك مع إغلاق الموانئ النفطية وهو ما ترتب عليه انخفاض إيرادات النفط بشكل ملحوظ.
- الإيرادات النفطية كأحد مكونات الإيرادات العامة تشكل المصدر الرئيسي وشبه المطلق للإيرادات العامة، ومن ثم فإنه في حالة حدوث صدمة سلبية في أسعار النفط، بمعنى حدوث أي انخفاض مفاجئ في أسعار النفط، فإن ذلك ينعكس وبشكل مباشر على جانب الإيرادات العامة، ومن ثم بروز العجز في الموازنة العامة.

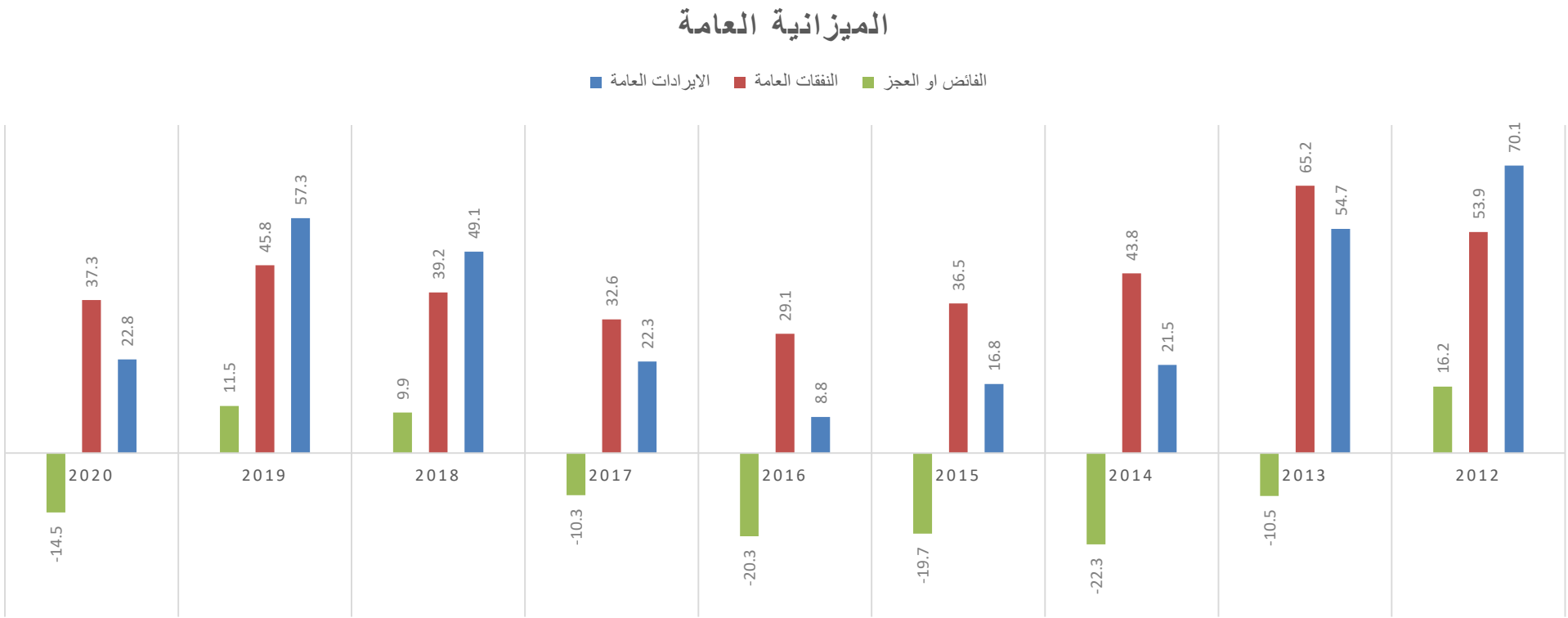
الايرادات غير النفطية

- إضافة إلى الإيرادات النفطية، هنالك مصدران آخران للإيرادات العامة، هما الإيرادات الضريبة والإيرادات غير الضريبية، فالإيرادات الضريبية في الاقتصاد الليبي، تعتبر مصدراً ثانوياً لموارد الموازنة العامة، وقد ظلت مساهمة الإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي متدنيةجداً .
- تقلبت الإيرادات غير النفطية خلال (2011 –2020) صعوداً وهبوطاً، حيث سجلت مستوى متدنٍ جداً عام 2011 وصل إلى 285.0 مليون دينار في هذا العام، وإلى 5528.4 مليون دينار عام 2015
- تم إضافة مورد جديد إلى هيكل الإيرادات العامة منذ عام 2017 وهو رسوم بيع النقد الأجنبي، حيث قفز بند الإيرادات غير االنفطية من 2118.9 مليون دينار عام2017 إلى 24728.7 مليون دينار عام 2019، الأمر الذي انعكس على أوضاع الموازنة العامة، حيث حققت فوائض مالية خلال الأعوام(2018 –2019).
- في حالة الاقتصاد الليبي كما هو في أغلب الدول النامية، فإن الإيرادات الضريبية لا ترتبط أو لا تستجيب بشكل مناسب للتغيرات التي تحدث في الدخل القومي، كما أن مستويات الضريبة قد تبقى ثابتة أو تتغير بمعدلات طفيفة، بينما يتغير الدخل بمعدلات نمو مرتفعة. فالنظام الضريبي المتبع حالياً لم يتمكن من تعبئة الموارد المالية المتاحة، خاصة الإيرادات الضريبية. مما انعكس على حالة العجز في الميزانية العامة التي بقيت اسيرة لتقلبات اسعار النفط والتوسع في الانفاق الحكومي .

الإيرادات والنفقات (الفائض و العجز)

السنة	الإيرادات	النفقات	الفائض (العجز)
2012	70.1	53.9	16.2
2013	54.7	65.2	(10.5)
2014	21.5	43.8	(22.3)
2015	16.8	36.5	(19.7)
2016	8.8	29.1	(20.3)
2017	22.3	32.6	(10.3)
2018	49.1	39.2	9.9
2019	57.3	45.8	11.5
2020	22.8	37.3	(14.5)
2021	105.6	85.7	19.9
2022	134.3	127.8	6.5
2023	125.9	125.7	0.2

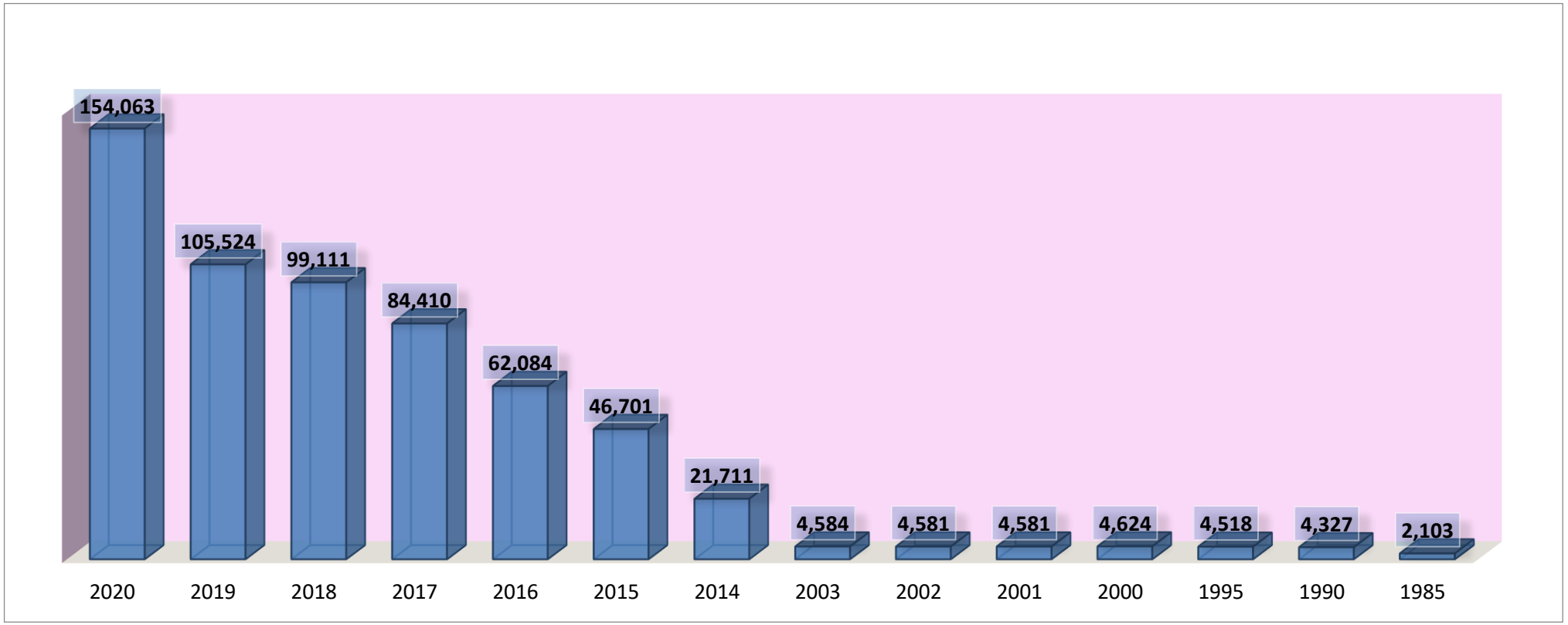
حالة العجز في الميزانية العامة للعشر سنوات الاخيرة



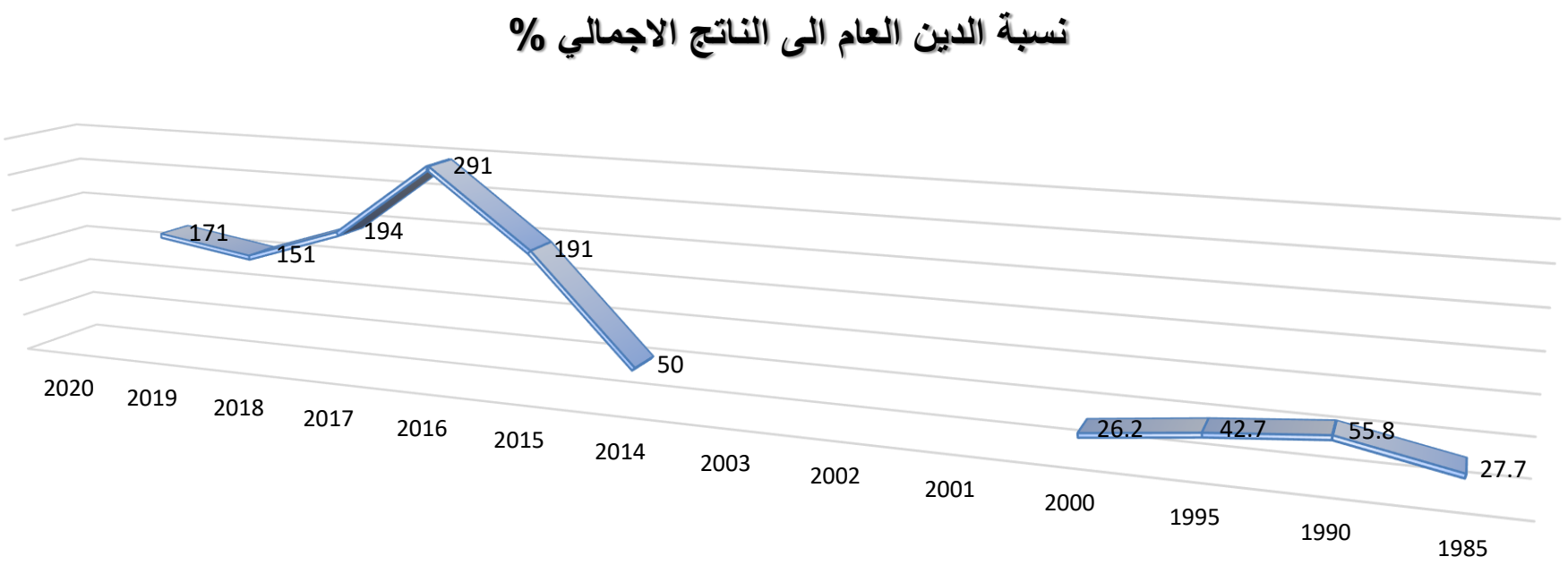
الاقتراض الحكومي (مسار تراكم الدين العام في ليبيا)

- تلجأ أغلب الدول لتمويل العجز في الموازنة العامة من إحدى قنوات الاقتراض، سواء بالتمويل من المصادر الداخلية او الخارجية، أو من توليفة منها، وذلك حسب خصوصية كل اقتصاد و تطور القطاع المالي.
- بداية نشأة الدين العام في ليبيا كانت في نهاية السبعينات من القرن الماضي بسبب الظروف الاقتصادية التي عصفت بليبيا، والتي أدت الي العجز في الميزانية العامة، بسبب زيادة الانفاق العام علي الخطط التنموية وتنفيد برامج التنمية والتي كان مخطط تمويلها من خلال اسعار النفط المرتفعة.
- تم اللجوء الي الاقتراض من المصرف المركزي والمصارف التجارية، بسبب انخفاض معدل الادخار من ناحية و الي الافتقار إلى سوق مالي متطور من ناحية.
- قامت أمانة المالية سابقاً بتنظيم و ادارة الدين العام بإصدار سندات و اذونات الخزانة.
- بلغت نسبة الدين العام المحلي من الناتج المحلي الإجمالي نحو 70% تقريباً عام 1987، ثم أخذت في التراجع حتى بلغت مستوى 35% عام 2000، و تم تصفية الدين العام المحلي تماما بحلول عام 2004.

تطور الدين العام في ليبيا (مليار دينار)



نسبة الدين العام الى اجمالي الناتج (%)



تصاعد وتنامي الدين العام

- اتسعت الفجوة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، بسبب تنامي الإنفاق الحكومي، وبالأخص الجاري الأمر الذي اضطر الدولة إلى اللجوء إلى الاقتراض من المصرف المركزي، وبروز الدين العام المحلي مرة أخرى
- تم تمويل ديون حكومة الوفاق من قبل المصرف المركزي في طرابلس، تحت ما يعرف بالقرض الحسن(بدون اي اداة من ادوات الدين ، وبمعدل صفر من الفائدة، كسحب علي المكشوف)، قام المصرف المركزي بتمويل عجز الميزانيات العامة للأعوام 2013، 2014،2015، 2016 ، 2017، وبلغ اجمالي الاموال المقترضة حوالي 84 مليار دينار ليبي.
- وفي المقابل بلغ اجمالي الديون العامة التي رتبتها الحكومة المؤقتة حوالي 70 مليار دينار ليبي مقابل اصدار سندات بفائدة تعتمد علي فترة السند (تتراوح من 1.75% الي 2%)، تم تمويلها من المصرف المركزي البيضاء.
- الافتقار للاستراتيجية واضحة المعالم والاهداف و المسؤوليات لإدارة ملف الدين العام، بتحديد جملة من الاهداف.
- ترتيبات الدين العام كانت مخالفة للقوانين و التشريعات، قانون رقم 15 لسنة 1981 بشأن المادة 5 و ما يتعلق بالاقتراض و الضمانات
- مخالفة المصرف المركزي للمادة 11 من القانون رقم 1 لسنة 2005بشأن المصارف و المعدل بالقانون رقم 46 لسنة 2012.
- الدين العام المعلن لا يُعتبر كل الدين المستحقّ على الدولة الليبية، وهناك التزامات ناتجة عن قرارات وقوانين صادرة من الحكومات، ويُضاف إلى ذلك كلّه الأحكام القضائية والتحكيمية النهائية الصادرة ضد الدولة الليبية والتي تُقدَّر تبعاتها بحوالي 200 مليار دينار.

اثار الدين العام في الاقتصاد الليبي

* الاثار على السياسة النقدية

1- زيادة الاصدار النقدي الجديد

2- زيادة عرض النقد

3- ارتفاع معدلات التضخم

* الاثار على الاوضاع المعيشية

1- تدهور المستوى المعيشى للمواطنين وتراجع الخدمات

2- اتساع الفوارق الاقتصادية بين فئات المجتمع

3- ارتفاع نسبة الفقر بسبب تراجع الدخل الحقيقي

الاوضاع الراهنة

- خلافا، لما تفتضيه المصلحة العامة و الاوضاع الاقتصادية و المعيشية الراهنة الناتجة عن التشوهات الاقتصادية والسياسات الخاطئة، وبالأخص السياسة المالية التوسعية، و وجود عجز في ميزانية و ميزان المدفوعات في 2023 يقدر بحوالي 11 مليار دولار
- اعتمد مجلس النواب ميزانية ضخمة غير مسبوقة بأجمالي انفاق حوالي 179.5 مليار دينار ودلك بعد اعتماده للمخصص اضافي بقيمة 88 مليار دينار، وبعجز يقدر بحوالي 13.7 مليار دينار سيمول من المصرف المركزي ويؤخذ علي هده الميزانية ما يلي :
- الميزانية غير مرفقة بخطة واضحة خلال السنة المالية، متضمنة حركة التدفقات المالية المتوقعة
- الميزانية لا تأخذ في الاعتبار الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الليبي
- الميزانية لا تتقيد بالسعر التعادلي ، ولكي يتحقق التوازن فأن سعر برميل النفط التعادلي يجب ان يكون في حدود 95 دولار للبرميل

- مبدا اليقين غير متوفر بالميزانية والايرادات غير واقعية، وما يعزز دلك بيان المصرف المركزي للشهر يوليو، بتحقيق ايرادات بمبلغ 61.2 مليار دينار غالبيتها نفطية، والانفاق 57.6 مليار دينار،
- في حين لن تكون الايرادات من النقد الاجنبي كافية للتغطية، حيث بلغت ايرادات النقد الاجنبي 12.4 مليار دولار بينما الاستخدامات و الالتزامات القائمة 21.5 مليار دولار وبعجز 9.1 مليار دولار،
- و الايرادات المتوقعة بالنقد الاجنبي لن تكون كافية للتغطية والعجز بالميزانية سيكون اكتر من 13 مليار بكثير
- التقديرات الخاصة بالإيرادات السيادية غير واقعية ولأيمكن تحقيقها وبالأخص ما يتعلق بالضرائب و الرسوم الجمركية
- مبدا وحدة الميزانية غير متوفر، في طل وجود حكومتين مما يعيق الادارة و مراقبة التنفيذ ، وعلي العكس الميزانية ستخلق مزيداً من الفساد و الانقسام.
- واجمالا فان تنفيد الميزانية بهدأ الحجم من المخصصات سيرتب لمزيد من العجز و الدين العام ،و للمزيد من الاعباء و الأثار السلبية، وبالأخص علي عرض النقود و معدلات التضخم و سعر الصرف الاجنبي، والاوضاع المعيشية، وانفاقها فيما تبقي من السنة المالية سيؤدي الي تنامي الدين العام الي مستويات تستحيل معها المعالجة في المدي المتوسط.
- ازمة المصرف المركزي الراهنة ستفاقم اوضاع المالية العامة، وسترتب للدين عام جديد

مقترحات لمعالجات عاجلة

- المعالجة تتطلب سياسات او اجراءات تصحيحية ضمن ما يعرف ببرامج الاصلاح الاقتصادي و الهيكلي في المدي القصير و المتوسط لمعالجة الاختلالات في الميزانية العامة و ميزان المدفوعات.
- اصلاح المالية العامة بأتباع سياسة مالية متشددة للضبط الأنفاق العام و ايقاف نزيف هدر وسوء ادارة الاموال العامة و زيادة الايرادات السيادية، وفي تقديرنا ان اصلاح المالية العامة يبدا من:

تحسين و تطوير القدرات البشرية ← اصدار قانون جديد للمناقصات والمشتريات ← تعزيز الرقابة والشفافية ← اصلاح اساليب تنفيذ الميزانية العامة

- اصلاح سعر الصرف، بالنظر في امكانية تخفيض سعر الصرف الى المستوى التوازني و استخدام صافي إعادة تقيم اصول المصرف المركزي، و استخدام ما يزيد عن 25% من قيمة هده الاصول في إطفاء الدين العام.
- اصلاح منظومة الدعم، يستهدف الحد من الهدر في دعم الوقود

- اصلاح قطاع الخدمات الاجتماعية(التعليم والصحة)
- اصلاح سوق العمل
- اصلاح قطاع الطاقة و الكهرباء
- ادماج الانشطة غير الرسمية بالاقتصاد الرسمي و المنظم
- اصلاح منظومة الحماية الاجتماعية
- الاصلاح الضريبي
- اصلاح النظام المالي(المصرفي و غير المصرفي)

- ويتوقف الاصلاح الاقتصادي و الهيكلي علي اصلاح مؤسسات الدولة ورفع قدراتها ، فالإصلاح المؤسسي شرط مسبق للبرامج الاصلاح الاقتصادي و الهيكلي

المدى الطويل

- علي المدي الطويل لابد من التعامل مع الاختلالات الهيكلية للاقتصاد الليبي، ولابد من من اعادة هيكلة الاقتصاد، ولابد من رؤية جديدة، و نموذج اقتصادي جديد يعتد به كدليل و مرجع اساسي للتخطيط مستقبلا
- رؤية توافقية حول الهوية الاقتصادية للدولة و تحدد العلاقة لمفهوم ودور الدولة في النشاط الاقتصادي وعلاقتها بالقطاع الخاص، وحدود رعايتها للفرد والمجتمع من اجل تحديد مسؤوليات الدولة وبالتالي ما يترتب على هذا من حدود للمسألة والرقابة وحوكمة المؤسسات العامة.

شكرا لحسن الاستماع