

# صندوق النقد الدولي

إدارة الشرق الأوسط وأسيا الوسطى



لبيبا - زيارة خبراء الصندوق

بيان ختامي

4 مايو 2012

## أولاً- آخر التطورات والآفاق

- 1 تمر ليبيا بمنعطف تاريخي وتواجه السلطات تحدياً مزدوجاً يتمثل في تحقيق استقرار الاقتصاد وتثبيته طموحات الثورة. وتمثل التحديات قصيرة الأجل في إدارة التحول السياسي، وإعادة الحالة الأمنية إلى وضعها الطبيعي، وتحقيق انضباط الموازنة، مع الحفاظ في الوقت نفسه على الاستقرار الاقتصادي الكلي. ورغم أن ليبيا تستطيع تحمل مستويات مرتفعة من النفقات الجارية في فترات التحول، فإن الزيادة في الأجور والدعم تنتقص في الوقت الراهن من هامش الأمان في المالية العامة وتضعف آفاق استمرارية أوضاع المالية العامة. ويتعين أن تقوم ليبيا في المدى المتوسط بمعالجة مسائل تشمل بناء القدرات وتحسين جودة التعليم وإعادة تشييد البنية التحتية وتطوير الأسواق المالية وخفض الاعتماد على الهيدروكربونات ووضع شبكة أمان اجتماعي تتسم بالكافأة. وسيتعين عليها أيضاً إنشاء إطار للحكومة يكون مربوطاً بالشفافية والمساءلة من شأنه تشجيع التنمية واستحداث فرص عمل وتحقيق النمو الشامل للجميع بقيادة القطاع الخاص.
- 2 وعلى الرغم من وجود تحديات جسيمة، يتعافى النشاط الاقتصادي بوتيرة سريعة مع استعادة الإنتاج الهيدروكربوني. ورغم أن التقديرات تشير إلى انكماس إجمالي الناتج المحلي بنسبة 60% في عام 2011، فقد بلغ ناتج النفط الخام في إبريل 2012 نسبة 90% من مستوياته قبل الصراع، مما أعطى دفعاً ل الصادرات الهيدروكربونية وزاد من فائض الموازنة وفائض الحساب الجاري.
- 3 وأدى ارتفاع مستوى الاحتياطيات إلى الحفاظ على الثقة في العملة، وهو ما أدى بدوره إلى تخفيف حدة تأثير الصراع على الاقتصاد. خلال الصراع، زادت العملة المتداولة بمقدار الضعف بينما جمدت الأصول الخارجية لليبيا ولم يتمكن مصرف ليبيا المركزي من توفير قدر كافٍ من النقد الأجنبي للسوق. وترتبط على ذلك تداول العملة في السوق الموازية بسعر يعادل ثلثي قيمتها الرسمية، على نحو أسمهم في رفع معدلات التضخم لتبلغ ذروتها عند مستوى 29.7% في سبتمبر 2011 (مقيساً بالتغير من سنة إلى أخرى). ورُفع في 16 ديسمبر 2011 معظم الجزاءات التي فرضتها الأمم المتحدة وأسفرت عن تجميد الأصول الخارجية لليبيا (ما مجموعه 200% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2010)، الأمر الذي أتاح لمصرف ليبيا المركزي توفير السيولة بالنقد الأجنبي للمصارف والمساعدة على إعادة العمليات المصرفية إلى الوضع الطبيعي. وخلال الفترة ديسمبر 2011-مارس 2012، أعاد مصرف ليبيا المركزي التأكيد على ربط سعر الصرف بشراء ما يعادل 3 مليارات دولار أمريكي - ما يعادل نحو 25% من العملة المتداولة. ونتيجة لذلك، اختلفت سوق النقد الأجنبي الموازية.
- 4 وأدى تراجع الصادرات الهيدروكربونية إلى عجز كبير للغاية في الموازنة وانخفاض حاد في فائض الحساب الجاري. فقد بلغ عجز الموازنة 27% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2011، مقارنة بفائض في

الموازنة بلغ 16.2% في عام 2010. وبالمثل، نقص فائض الحساب الجاري من إجمالي الناتج المحلي في عام 2010 إلى 1.3% في عام 2011.

-5 وتأتى وجود هامش أمان كافية للمصارف التجارية تحمل تأثير الصراع على جودة الأصول. ففي نهاية عام 2011، كانت ودائع المصارف التجارية لدى مصرف ليبيا المركزي تعادل 65.2% من خصومها، بينما كانت نسبة الائتمان إلى إجمالي الناتج المحلي قبل الصراع أقل من 15%. ورغم أن الصراع كان سيؤدي حتماً إلى تدهور جودة الأصول، فإن تأثيره على النظام ينبغي أن يكون طفيفاً في ضوء هامش السيولة الوقائي الذي توفره الاحتياطيات الكبيرة، إلى جانب محدودية المطالبات على القطاع الخاص والضمان الحكومي الضمني للقروض المقدمة إلى المؤسسات المملوكة للدولة.

-6 ويتوقع أن يشهد النشاط الاقتصادي انتعاشاً ملحوظاً في عام 2012. فإن انتاج النفط الخام ينبغي أن يبلغ مستويات ما قبل الصراع، بينما ينبغي أن ييسر الإنفاق على إعادة الإعمار وتحرير الطلب الخاص المكبوت حدوث تحسن في قطاعات غير الهيدروكربونات. ويتوقع أن تؤدي زيادة الصادرات الهيدروكربونية إلى تحقيق فائض في المالية العامة نسبته 14.2% من إجمالي الناتج المحلي وزيادة في فائض الحساب الجاري نسبتها 21.9%. ويتوقع أن تؤدي عودة الواردات إلى الوضع الطبيعي إلى احتواء تضخم أسعار المستهلك عند مستوى 10.0%， على الرغم من الضغط الصعودي على الأسعار الناشئ عن اختناقات العرض في المساكن والنقل. ومع ذلك، لا يتوقع حدوث تراجع كبير في معدل البطالة، الهيكلي في معظمها - البالغ 26% حسب التقديرات في نهاية 2010 - نتيجة حدوث عودة إلى الوضع القائم قبل الصراع.

-7 وتتضمن المخاطر التي تواجهها الآفاق استمرار عدم اليقين السياسي وحدوث تأخيرات في عودة الوضع الأمني إلى طبيعته وانخفاض أسعار النفط والغاز الدولية. ورغم أن أسعار الهيدروكربونات لا تزال مرتفعة، فإن تعمق الأزمة الأوروبية واستمرار التباطؤ الاقتصادي العالمي يمكن أن يؤدي إلى خفض أسعار البترول وفرض تحديات إضافية على الاقتصاد الليبي المعتمد على الهيدروكربونات.

## ثانياً- مناقشات السياسات

-8 يمثل ربط سعر الصرف ركيزة السياسة الاقتصادية الكلية. وقد أعلن مصرف ليبيا المركزي اعتزامه الحفاظ على ربط سعر الصرف في الأجل المتوسط. ويتوقع أن تؤدي ضخامة احتياطيات النقد الأجنبي إلى الحفاظ على الثقة في العملة، على نحو يحد من تضخم أسعار المستهلك. ويتعين أن تكون السياسة النقدية داعمة لسياسة سعر الصرف، لا سيما مع إرخاء ضوابط الصرف.

-9 ورحبة البعثة باعتزام مصرف ليبية المركزي موصلة إرخاء القيود على عمليات سحب الودائع ومعاملات النقد الأجنبي التي كانت مفروضة أثناء الصراع. ومع ذلك، ينبغي أن يتroxى مصرف ليبية المركزي والمصارف التجارية قدرًا كبيراً من الحرص عند رفع هذه القيود لتجنب أي ضغوط على الأسواق. ويتحقق أن تتيح احتياطيات المصارف التجارية لدى مصرف ليبية المركزي (90% من الودائع) والأصول الأجنبية لمصرف ليبية المركزي (300% من احتياطيات المصارف التجارية) للنظام استيعاب عمليات سحب ضخمة للعملة المحلية تليها عمليات شراء للنقد الأجنبي. ومن شأن رفع القيود تحسين الثقة في النظام المصرفي والمساعدة على عودة السيولة إلى الوضع الطبيعي. وربما تكون القروض المتعرّفة قد زادت خلال الصراع نتيجة الضرر المادي وخسارة الدخل وينبغي أن يقف مصرف ليبية المركزي على استعداد للعمل مع الحكومة على تجديد رأس المال المصرفي عند الضرورة.

-10 ولا يزال القطاع المصرفي غير متتطور مع وجود ودائع ضخمة لدى مصرف ليبية المركزي وانخفاض الائتمان كحصة في إجمالي الناتج المحلي. وقد زادت ودائع المصارف التجارية لدى مصرف ليبية المركزي من 43.9 مليار دينار في نهاية عام 2010 إلى 46.0 مليار دينار في فبراير 2012، بينما تقلص الائتمان المقدم إلى القطاع الخاص من 8.8 مليار دينار إلى 8.1 مليار دينار على مدى نفس الفترة. ولا تزال المصارف تواجه منافسة من مؤسسات الائتمان المتخصصة مع ارتفاع إيراضتها في محاولة موجهة من الدولة لمعالجة الضغوط الاجتماعية والاقتصادية. ولا تزال البعثة تردد نفس المشورة السابقة وهي إيجاد نموذج عمل متوفّر له مقومات البقاء للدور المستقبلي لمؤسسات الائتمان المتخصصة يكون متسقاً مع أفضل الممارسات الدولية. وينبغي أن تتضمّن المبادئ التوجيهية خفض نطاقها وحجمها، وتحسين استرداد القروض، وفعالية رقابة مصرف ليبية المركزي، وكذلك تعزيز معايير التدقّيق لديها.

-11 وقد شجع مصرف ليبية المركزي المصارف على تحديث العمليات التجارية بغية التحول عن المعاملات التي تجري على الأساس النقدي. ويتوقع أن تكون الوساطة المالية عنصراً مهماً في استراتيجية النمو الذي يقوده القطاع الخاص في مرحلة ما بعد الثورة. وعلى الرغم من ضحالة النظام المالي الليبي، مع محدودية الروابط بالاقتصاد الحقيقي، يتضمن توسيع النشاط الاقتصادي في مجالات غير الهيدروكربونات أن يكون للمصارف دور نشيط في الوساطة المالية. وتشيد البعثة بمصرف ليبية المركزي لما قام به من خطوات لاستعادة العمليات المصرفية التجارية ولتشجيع توفير بطاقات الائتمان والبطاقات المدفوعة مسبقاً وأدوات الدفع المشابهة.

-12 وتشجع البعثة مصرف ليبية المركزي على وضع استراتيجية متوسطة الأجل لتعزيز البنية التحتية للقطاع المصرفي التجاري، والإطار التنظيمي، والقدرات البشرية. وتشيد البعثة بمصرف ليبية المركزي لما أضطلع به من جهود لتشجيع المصارف على رفع كفاءة مواردها البشرية ونظم تكنولوجيا المعلومات لديها،

وتعزيز التفاف في القطاع المصرفي بتشجيع الشراكات الأجنبية الاستراتيجية، وإزالة العقبات أمام الائتمان، لا سيما الائتمان المقدم للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، التي تمثل محركات مهمة للنمو الاقتصادي واستحداث وظائف وتحقيق التماสك الاجتماعي. ومن شأن تطوير أسواق مالية محلية، بما في ذلك الصيرفة الإسلامية، أن تجذب على الأرجح مستثمرين ومودعين جدد إلى السوق، وأن تسمح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وأصحاب المشاريع بالوصول بسهولة أكبر إلى التمويل؛ وزيادة النمو المحتمل لقطاعات غير الهيدروكرbones، وجعل النمو أكثر شمولاً. وسيتضمن استيعاب الطلبات الجديدة على المصارف والقطاع المالي استمرار الجهود من أجل تحديث مصرف ليبيا المركزي وكذلك الإطار التنظيمي بهدف تأمين الاستقرار المالي.

- 13- ويتعين أن يصبح موقف سياسة المالية العامة داعماً للاستقرار الاقتصادي الكلي. ففي عام 2011، ارتفعت النفقات الجارية بصورة كبيرة، فيما يعزى بالدرجة الأولى إلى سياسات النظام السابق لزيادة الأجور والوظائف في القطاع العام، وكذلك زيادة الدعم. ويتوقع أن يظل الإنفاق الرأسمالي في عام 2012 مقيداً نتيجة لمحدودية طاقة التنفيذ، بينما يتوقع أن يزيد الإنفاق الجاري على الأجور والدعم ليصل إلى 30% من إجمالي الناتج المحلي. ورغم أن ليبيا تستطيع على المدى القصير تحمل ارتفاع مستويات الإنفاق الجاري، فإن مستوى الإنفاق المتكرر لا يتسق مع الترتيب الملائم لتحديد أولويات الموازنة ويتوقع أن يؤدي إلى ارتفاع سعر الصرف الحقيقي بشكل مضر. وعلاوة على ذلك، ففي غياب ركيزة لسياسة المالية العامة مربوطة بالاستقرار الاقتصادي الكلي (والعدالة بين الأجيال)، يكون من الصعب على الحكومة تبرير مقاومة ضغوط الإنفاق الجاري.

- 14- ومن شأن عدم تغير سياسات المالية العامة انتهاص ثروة ليبيا. ويشير تحليل لاتجاهات العامة للإنفاق في ظل افتراض عدم تغير السياسات إلى أن رصيد الموازنة سيشهد عجزاً اعتباراً من عام 2015. وبالمثل، ارتفع سعر النفط الذي يحقق التعادل في الموازنة من 58 دولاراً للبرميل في عام 2010 إلى 91 دولاراً للبرميل في عام 2012 ويتوقع أن يتجاوز 100 دولار اعتباراً من 2013. ويشير تحليل أكثر شمولاً لقابلية الاستمرار على أساس القيمة الحالية للأصول المالية وعمليات استخراج النفط مستقبلاً إلى أن الإنفاق العام سيتجاوز اعتباراً من عام 2012 المستوى طويل الأجل القابل للاستمرار بأكثر من 10% من إجمالي الناتج المحلي.

- 15- وينبغي أن يتقرر التوظيف في القطاع العام على أساس احتياجات تقديم الخدمات العامة وينبغي أن تتحدد الأجور على أساس السوق. ويتعين أن تقاوم الحكومة إغراء استحداث وظائف جديدة في الخدمة المدنية بغرض توفير دخل للعاطلين عن العمل. وينبغي ألا تتحدد أجور القطاع العام في مستوى يحد من حواجز الأشخاص لتقسي وظائف في القطاع الخاص لأن ذلك من شأنه تقويض الجهد الرامي إلى تعزيز توسيع النشاط الاقتصادي. وسيتعين في هذا الصدد إنهاء الزيادة الحادة الأخيرة التي أدخلت على كشف رواتب القطاع العام لتوصل عدد موظفي القطاع العام إلى 1.5 مليون موظف (80% من القوة العاملة).

16- ومن شأن الاستعاضة عن الدعم العام للأسعار بأشكال من الحماية الاجتماعية توجه لمستحقها الحد من أوجه عدم الكفاءة وتوفير حماية أفضل للأسر المعيشية منخفضة الدخل. ويتوقع أن يزيد الإنفاق على الدعم والتحويلات إلى 13.3% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2012 وأن يظل مرتفعا في المستقبل المنظور. ويؤدي ارتفاع مستوى الدعم إلى دوافع للتهريب والفساد ويضر في الوقت نفسه بأنماط الاستهلاك والإنتاج وبتخصيص الموارد مع وجود انعكاسات سلبية على موازنة الحكومة وتكون الإنفاق وتنمية القطاع الخاص. ونظرا لأن الأسر الأعلى دخلا تستفيد بصورة غير متناسبة من الدعم العام على الأسعار - لا سيما أسعار الوقود - فإن الاستعاضة عنه بأشكال من الحماية الاجتماعية موجهة إلى المستحقين من شأنها الحد من أوجه عدم الكفاءة الاقتصادية وتوفير حماية أفضل للأسر الفقيرة المعرضة للمخاطر.

### **ثالثاً- رؤية المستقبل**

17- شجعت البعثة السلطات على وضع إطار مفاهيمي متوسط الأجل للتنمية ووضع الاستراتيجيات المناسبة له، وبيان هذه الرؤية الجديدة لمختلف الأطراف المعنية من أجل تعظيم الملكية. وتوجد أمام ليبيا فرصة التخلص من ممارسات الماضي وتشجيع النمو الشامل للجميع وذلك بتطوير اقتصاد نشط يقوده القطاع الخاص. وينبغي أن تسعى هذه الاستراتيجية الكلية إلى معالجة التغرات في مجال الحكومة، وأوجه الفسor في البنية التحتية القانونية والبنية التحتية المادية، وكذلك تحسين مهارات القوة العاملة. وينبغيربط السياسات باستراتيجية للتنوع الاقتصادي تشمل تشجيع المنافسة وإنشاء شبكة للأمان الاجتماعي وتطوير النظام المالي على نحو يتيح إمكانية الحصول على التمويل على نطاق أوسع.

18- ولا يزال تعزيز الإدارة المالية العامة إحدى الأولويات لدعم كفاءة الإنفاق وكذلك المساعلة والشفافية. فلا تزال صياغة الموازنة متجزئة وتدار في معظمها وفق منهج من أسفل إلى أعلى منفصل عن قاعدة سياسات واضحة أو استراتيجية إئتمانية متوسطة الأجل. وسوف تستفيد ليبيا من استحداث إصلاحات تركز على ضمان توحيد عملية إعداد الموازنة على نحو يتم فيه دمج الموارزنتين الجارية والرأسمالية وتعزيز سياق السياسات في إعداد الموازنة واعتماد طريقة لعرض الميزانية بشمول وشفافية. ومن أجل زيادة الشفافية والمساعلة وتوفير قدر أكبر من المعلومات التي يستند إليها في صنع السياسة الاقتصادية، ينبغي أن تتركز الإصلاحات على وضع وتنفيذ تبويب للموازنة مقبول دوليا ودليل الحسابات المرتبط به، وهو ما من شأنه تحسين شمول معلومات الموازنة وموثقتها وحداثتها.

19- ويتوقع أن يؤدي تعزيز رأس المال البشري وحرك العملة إلى دعم النمو. ويتعين أن يستند التوظيف في القطاع الخاص إلى جهود تستهدف تقوية النظام التعليمي وتحسين المهارات. وينبغي في هذا الصدد تنسيق

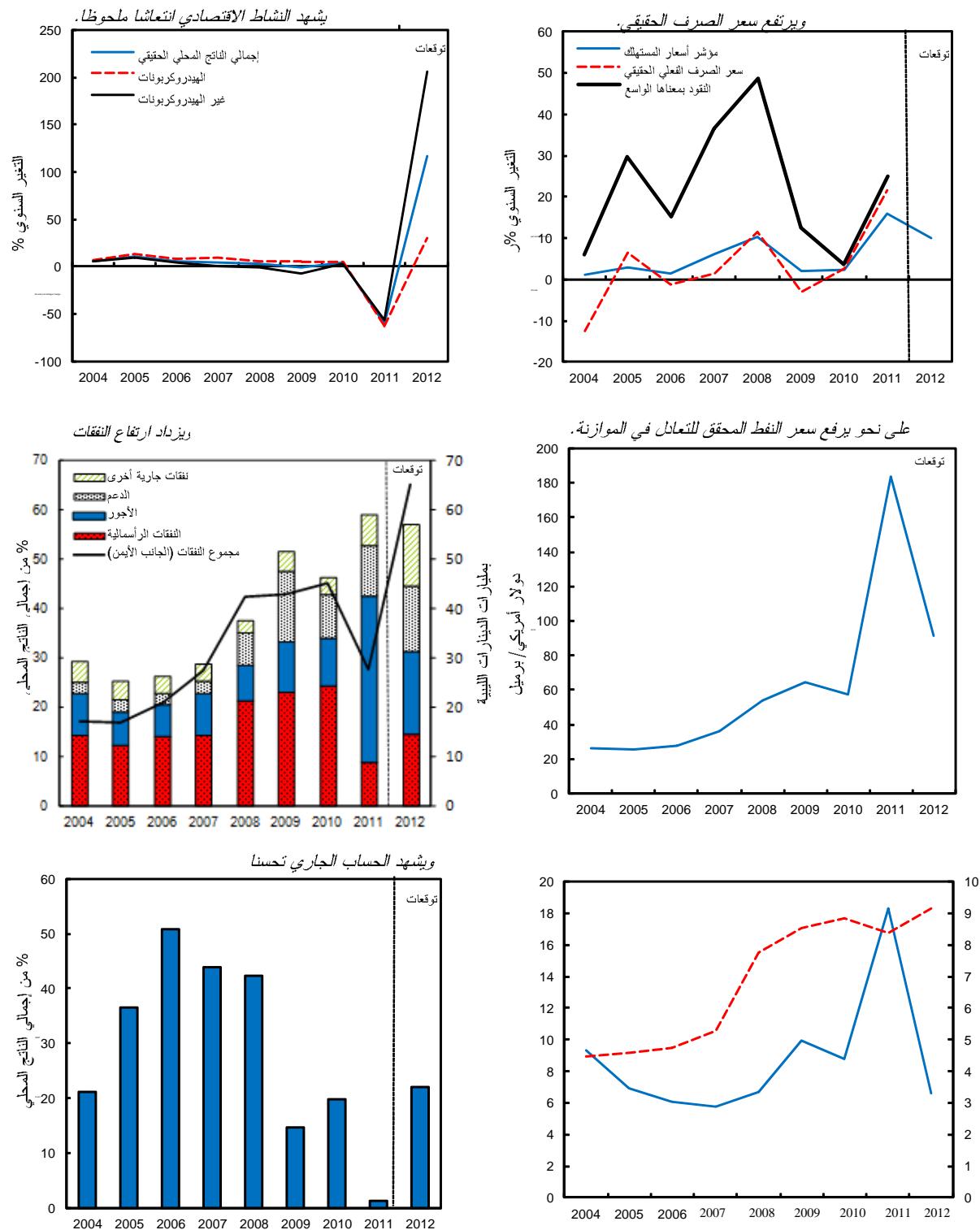
الإصلاحات مع القطاع الخاص حتى تكتسب القوة العاملة المهارات التي يطلبها السوق. ومن شأن وضع شبكة أمان اجتماعي تتسم بالكفاءة والشمول تخفيف ضغوط المرحلة الانتقالية وتشجيع الإقدام على المخاطر، ومن ثم تشجيع المنافسة بين أفراد القوة العاملة وإتاحة ترشيد الخدمة المدنية.

#### **رابعاً - قضايا أخرى**

-20 يتوقع أن تواصل ليبا تلقي مساعدة فنية من الصندوق. ويتوقع أن يستأنف مصرف ليبا المركزي برنامج المساعدة الفنية المكثف لمواصلة التحديث. ويقوم الصندوق في الوقت الراهن بتقديم مساعدة إلى السلطات لوضع استراتيجية لإصلاح الدعم وينبغي أن يوَّد إلى وزارة المالية مستشارٌ مقيم في فترة لاحقة من هذا العام بتمويل من المانحين. ومن المقرر أيضاً أن يساعد معهد الصندوق لتطوير القدرات، ومركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط، ومركز صندوق النقد الدولي للاقتصاد والتمويل في الكويت في تلبية حاجات التدريب العاجلة.

-21 وينبغي دعم عملية صنع القرار ورقابة الجمهور للحكومة ببيانات موثوقة. فينبغي إعداد الإحصاءات الوطنية تحت مظلة هيئة مستقلة بغية تحسين نطاق تغطية الإحصاءات وجودتها وحداثتها. وفي هذا الصدد، ترحب البعثة بتكوين معهد جديد أنشئ من أجل توحيد إعداد الإحصاءات الوطنية.

**الشكل البياني 1 - ليبيا: آخر التطورات الاقتصادية الكلية**



المصدر: السلطات الليبية؛ وتدابير وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي.

الجدول 1- ليبيا - مؤشرات اقتصادية ومالية مختارة، 2009-2015

(الحصة = 1123.7 مليون وحدة حقوق سحب خاصة)

(السكان: 6.36 مليون نسمة، تقديرات 2010)

(نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي: 12300 دولار أمريكي، تقريرات 2010)

(معدل الفقر : غير منه افر)

#### (أهم الصادرات: النفط الخام)

...	...	12.7-	27.8-	17.2	25.7-	9.4	صافي الائتمان المقدم إلى الحكومة الائتمان المقدم إلى الاقتصاد
(بمليارات الدولارات الأمريكية، ما لم يذكر خلاف ذلك)							
67.0	66.9	63.7	64.5	13.0	46.8	37.1	ميزان المدفوعات ال الصادرات، منها :
65.3	65.3	62.2	63.0	12.7	45.4	35.7	الميدروكربونات
52.4	47.6	41.1	36.1	11.2	24.6	22.0	الواردات
1.4	2.0	1.8	2.1	0.5-	0.0	0.6	صافي دخل عوامل الانتاج
2.3-	2.1-	1.9-	1.7-	3.5	1.8-	1.6-	صافي التحويلات الجارية
0.4	7.1	12.1	19.7	0.5	14.6	9.4	رصيد الحساب الجاري
0.4	6.5	11.9	21.9	1.3	19.8	14.7	(% من إجمالي الناتج المحلي)
0.5	1.0	5.0	12.7	5.3	4.5	5.2	الرصيد الكلي
0.4	1.0	4.9	14.2	14.8	6.2	8.2	(% من إجمالي الناتج المحلي)
الاحتياطيات							
214.1	212.2	205.9	195.1	176.7	171.9	138.3	مجموع الأصول الأجنبية ( بما فيها مؤسسة الاستثمار الليبية )
126.9	126.4	125.4	120.4	107.6	102.2	100.3	منه: إجمالي الاحتياطيات الرسمية
21.6	22.9	25.0	27.8	28.3	78.9	39.0	بعدد أشهر الواردات في السنة التالية
سعر الصرف							
1.25	1.25	1.25	1.25	1.22	1.27	1.25	سعر الصرف الرسمي (الدينار الليبي/الدولار الأمريكي، متوسط الفترة)
...	...	...	...	4.3	0.6-	4.0	سعر الصرف الحقيقي الفعلي (التغير %)
1.95	1.87	1.70	1.51	0.49	1.69	1.62	إنتاج النفط الخام (بالمليون برميل يوميا)، منه:
1.57	1.49	1.32	1.23	0.26	1.35	1.31	ال الصادرات
97.2	102.8	110.0	114.7	104.0	79.0	61.8	سعر النفط الخام (بالدولار للبرميل)

المصادر: السلطات الليبية ؛ وتقديرات وتوقعات خبراء الصندوق.