



صندوق النقد
الدولي
والبنك الدولي

إدارة شؤون
المالية العامة

ليبيا



أولويات إصلاح الإدارة المالية العامة في ظل الأوضاع الجديدة

***PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT REFORM
PRIORITIES IN THE NEW ENVIRONMENT***

رالف شامي (صندوق النقد الدولي) وخورخي آراوخو (البنك الدولي)

الرئيسان المشاركان للبعثة

وسايليندرا باتاناياك، وجون غاردنر، وبورخا غراسيا (جميعهم من صندوق النقد الدولي)

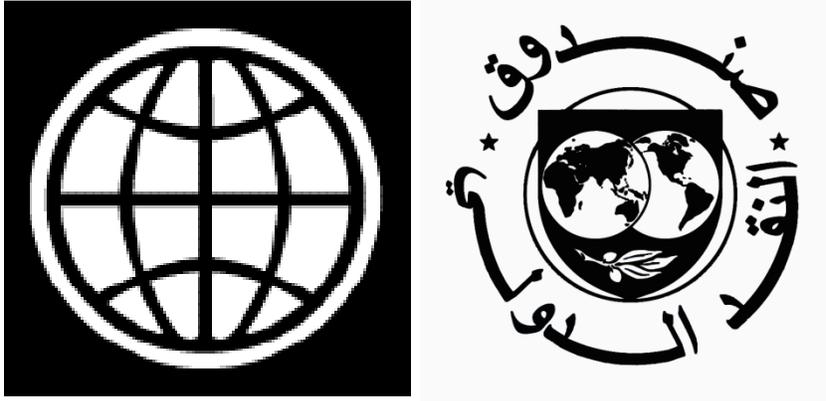
وببير ميسالي وسلفاتوري سكيافو-كامبو (جميعهم من البنك الدولي)

إبريل ٢٠١٢

سري للغاية

للاستخدام الرسمي فقط

صندوق النقد الدولي والبنك الدولي



ليبيا

LIBYA

أولويات إصلاح الإدارة المالية العامة في ظل الأوضاع الجديدة

PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT REFORM PRIORITIES IN THE NEW ENVIRONMENT

رالف شامي (صندوق النقد الدولي) وخورخيه آراوخو (البنك الدولي)، الرئيسان المشاركان للبعثة،

وسايليندرا باتاتاياك، وجون غاردنر، ويورخا غراسيا (جميعهم من صندوق النقد الدولي)

وبيير ميسالي وسلفاتوري سكيافو-كامبو (جميعهم من البنك الدولي)

إبريل ٢٠١٢

تمثل محتويات هذا التقرير نص المشورة الفنية المقدمة من خبراء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى السلطات الليبية تلبية لطلبها للحصول على المساعدة الفنية. ويجوز للصندوق الإفصاح عن المعلومات الواردة في هذا التقرير (كلياً أو جزئياً) أو الإفصاح عن فحواه في صورة ملخصة لأعضاء المجلس التنفيذي والعاملين معهم، ولأي هيئات أو جهات أخرى تابعة للبلد المتلقي للمساعدة الفنية، كما يجوز له الإفصاح عنها لمقدمي المساعدة الفنية الآخرين والجهات المانحة ذات المصلحة المشروعة في ذلك، بناء على طلبها، وما لم يُعرب البلد متلقي المساعدة الفنية عن اعتراضه على وجه التحديد¹ ويُشترط الحصول على موافقة صريحة من البلد المتلقي للمساعدة الفنية ومن إدارة شؤون المالية العامة بالصندوق قبل الإفصاح عن المعلومات الواردة في التقرير (كلياً أو جزئياً) أو الإفصاح عن فحواه في صورة ملخصة لأطراف خارج الصندوق بخلاف الهيئات أو الجهات الأخرى التابعة للبلد المتلقي، وغيرهم من مقدمي المساعدة الفنية والجهات المانحة ذات المصلحة المشروعة في ذلك. ويخضع هذا التقرير لسياسة البنك الدولي المعنية بإتاحة الحصول على المعلومات.

¹ راجع "المبادئ التوجيهية التشغيلية لنشر معلومات المساعدة الفنية" الصادرة عن صندوق النقد الدولي على الموقع الإلكتروني: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf>؛ وسياسة البنك الدولي المعنية بإتاحة الحصول على

المعلومات: <http://www->

wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000112742_201006030848

Classification Handbook for Restricted " وكتيب " <http://www-> 43&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679

Information" الصادر عن البنك الدولي: <http://www->

ds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/06/23/000350881_20100623164116/Rendered/PDF/552680WP0AI0Ha10Box349443B01PUBLIC1.pdf

المحتويات

الصفحة

٥	قائمة الاختصارات
٦	تمهيد
٨	ملخص وافٍ
١٤	أولا - تحليل المالية العامة الكلية واستخدام الإيرادات النفطية
١٤	ألف - إطار سياسة المالية العامة الكلية
١٥	باء - تدبّرات المالية العامة وتحليلها
١٩	ثانيا - صندوق الثروة السيادية في ليبيا - صلته بالإطار الكلي والجوانب التشغيلية
١٩	ألف - صلة الصندوق بالإطار الكلي
٢١	باء - الأهداف التشغيلية لصندوق الثروة السيادية في ليبيا والقواعد المنظمة له
٢٣	القواعد المنظمة للتدفقات الداخلة والخارجة
٢٩	ثالثا - تخطيط الميزانية وإعدادها
٢٩	ألف - مواطن الضعف الرئيسية في إعداد الميزانية
٣٠	باء - أولويات الإصلاح في أعقاب الثورة
٣٩	رابعا - الرقابة على تنفيذ الميزانية
٣٩	ألف - الرقابة على الإنفاق على المستوى الكلي
٤١	باء - الرقابة على الإنفاق على مستوى المعاملات
٤٢	جيم - المراجعة الداخلية
٤٣	دال - المراجعة الخارجية
٤٥	خامسا - المحاسبة وإعداد التقارير
٤٥	ألف - مواطن الضعف الرئيسية في أطر المحاسبة وإعداد التقارير
٤٥	باء - أولويات الإصلاح في الأجل القريب
٥١	سادسا - الترتيبات المصرفية وإدارة النقدية
٥٢	ألف - الترتيبات المصرفية الحكومية ونظام المدفوعات
٥٧	باء - تخطيط وإدارة النقدية

الجدول

- ١٢ ١- ملخص أولويات تدابير الإصلاح
- ٤٨ ٢- تبويب إداري توضيحي لليبيا
- ٤٨ ٣- تبويب اقتصادي توضيحي لليبيا (يستند إلى دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١)

الأشكال البيانية

- ٢٦ احتياطي تحقيق الاستقرار لدى صندوق الثروة السيادية

الإطارات

- ٣١ ١- ثلاثة جوانب لتكامل الميزانية
- ٣٣ ٢- الوظائف الأساسية المنوطة بوزارة المالية والمهام المصاحبة لها
- ٣٨ ٣- المعايير العامة لاختيار المشروعات المقرر تمويلها في ٢٠١٢
- ٦٥ ٤- صناديق الثروة السيادية في البلدان التي تعتمد على الموارد
- ٦٨ ٥- صندوق الثروة السيادية للتنمية المحلية: الخبرة الدولية

الملاحق

- ٥٩ ١- أطر المالية العامة الملائمة للاقتصادات كثيفة الموارد الهيدروكربونية
- ٦١ ٢- إطار المالية العامة متوسط الأجل
- ٦٥ ٣- الخبرة الدولية في صناديق الثروة السيادية
- ٧٠ ٤- جدول زمني توضيحي لإعداد الميزانية
- ٧١ ٥- محتوى منشور إعداد الميزانية
- ٧٢ ٦- مخطط هيكل وثيقة استراتيجية الميزانية (BSP)
- ٧٣ ٧- مقارنة بين ممارسات مراقبة الإنفاق
- ٧٤ ٨- وظائف وزارة التخطيط (المرتبطة بالإدارة المالية العامة)

جداول الملاحق

- ٦٣ ١- إطار المالية العامة الافتراضي متوسط الأجل
- ٦٤ ٢- إطار المالية العامة الافتراضي متوسط الأجل - عرض دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١

قائمة الاختصارات

CBL	Central Bank of Libya	مصرف ليبيا المركزي
CD	Certificate of Deposit	شهادة إيداع
CoA	Chart of Accounts	دليل الحسابات
COFOG	Classification of the Functions of Government	تصنيف وظائف الحكومة
FAD	Fiscal Affairs Department	إدارة شؤون المالية العامة
FAA	Financial Audit Agency	جهاز المراجعة المالية
GFMIS	Government Financial Management Information System	نظام معلومات الإدارة المالية الحكومية
GFSM 2001	Government Finance Statistics Manual Of 2001	دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١
GRA	General Revenue Account	حساب الإيرادات العامة
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions	المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (إنتوساي)
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards	المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام
IT	Information Technology	تكنولوجيا المعلومات
LIA	Libya Investment Authority	المؤسسة الليبية للاستثمار
LYD	Libyan Dinar	دينار ليبي
METAC	Middle East Technical Assistance Center	مركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط
MFU	Macroeconomic Unit	وحدة مالية عامة كلية
MoF	Ministry of Finance	وزارة المالية
MoP	Ministry of Planning	وزارة التخطيط
MTFF	Medium-Term Fiscal Framework	إطار المالية العامة متوسط الأجل
NOC	National Oil Company	المؤسسة الوطنية للنفط
PPA	Public Projects Authority	الهيئة العامة للمشروعات
PFM	Public Financial Management	الإدارة المالية العامة
RTGS	Real Time Gross Settlement	نظام التسوية الإجمالية الآنية
SU	Spending Units	وحدات الإنفاق
SWF	Sovereign Wealth Fund	صندوق الثروة السيادية
TSA	Treasury Single Account	حساب الخزنة الموحد
UN	United Nations	الأمم المتحدة

تمهيد

تلبية للطلب المقدم من السلطات الليبية، أوفد صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بعثة مشتركة معنية بالإدارة المالية العامة لزيارة طرابلس في الفترة من ١٩ إلى ٢٨ يناير ٢٠١٢، ورأس البعثة رئيسان مشاركان هما السيد/ رالف شامي (إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى بصندوق النقد الدولي) والسيد/ خورخيه آراوخو (البنك الدولي). وتألف الفريق المعني بالإدارة المالية العامة تحديداً من السيد/ سايليندرا باتاناياك (الرئيس الفني/المنسق العام) والسيد/جون غاردنر والسيد/ بورخا غراسيا (وجميعهم من إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي) والسيد/ بيير ميسالي (البنك الدولي) والسيد/ سلفاتورى سكيافو-كامبو (خبير بالبنك الدولي). وكان الغرض من البعثة هو تقييم إطار ونظم الإدارة المالية العامة وتقديم مشورة للسلطات حول تنفيذ الأولويات الملحة في أعقاب الثورة التي شهدتها البلد في الآونة الأخيرة.

وقد اجتمعت البعثة في مقر وزارة المالية مع معالي السيد حسن زقلام، وزير المالية؛ ومعالي الدكتورة نجية بوعزي، رئيس الفريق المعني بإجراء المشاورات مع البعثة المشتركة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي؛ ومعالي السيد عبدالله علي خليفة، مدير إدارة المؤسسات المالية والتعاون؛ ومعالي السيد خالد ببيع، مدير إدارة الميزانية؛ ومعالي السيد ميلود مسعود الرجباني، مدير إدارة المتابعة والتقويم؛ ومعالي السيد علي الرزقي، مدير إدارة الحسابات؛ ومعالي الدكتور الصديق الشايبي، مدير إدارة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي؛ ومعالي السيد أحمد المليان، مدير إدارة الخزانة؛ ومعالي السيد محمد قرقوم، إدارة المراقبين الماليين؛ ومعالي السيد مصطفى فرج، إدارة المراجعة الداخلية؛ وغيرهم من كبار موظفي الوزارة. كما اجتمعت البعثة في مقر وزارة التخطيط مع معالي الدكتور عيسى التويجر، وزير التخطيط؛ ومعالي السيد أحمد علي الصالح، نائب وزير التخطيط؛ وغيرهم من كبار موظفي الوزارة. وفي مقر مصرف ليبيا المركزي، اجتمعت البعثة بمعالي السيد سامي ريس، المستشار الأول للمحافظ؛ ومعالي الدكتور خالد علي كاجيجي، المدير التنفيذي لجناح العمليات المصرفية المركزية؛ ومعالي السيد مصباح الكري، مدير إدارة الاحتياطات؛ ومعالي السيد محمد الحجاجي، مدير إدارة الإصدار؛ ومعالي الدكتور عز الدين عاشور، نائب مدير إدارة البحوث والإحصاء؛ وغيرهم من كبار موظفي الوزارة.

واجتمعت البعثة أيضاً بمعالي السيد أبو العيد سالم وغيره من كبار موظفي المؤسسة الوطنية للنفط؛ وممثلين عن جهاز المراجعة المالية وعن وزارتين من الوزارات التنفيذية، وهما وزارة التعليم العالي والبحث العلمي؛ ووزارة الإسكان والمرافق.

وعرضت البعثة نتائجها وتوصياتها في صيغتها النهائية في ٢٨ يناير ٢٠١٢ خلال اجتماع مع معالي السيد مصطفى أبو شاقور، نائب رئيس الوزراء؛ ووزير المالية والتخطيط؛ وغيرهم من كبار وزارة المالية.

ويود أعضاء البعثة الإعراب عن خالص شكرهم للمسؤولين أعلاه والمؤسسات السالف ذكرها على ما حظيت به البعثة طوال مدة إقامتها من حسن استقبال وكرم ضيافة، وعلى المناقشات المفتوحة والصريحة لكافة القضايا. ونعرب عن تقديرنا للدعم الذي قدمه لنا مكتب البنك الدولي في طرابلس، وخاصة السيد مروان العباسي، المدير القطري، والسيدة هند الرحيم، محلل العمليات. ونود أن نتقدم بالشكر أيضا إلى السيدة إيمان شكيب والسيدة ندى الخطيب على ما قدمناه من مساعدة ممتازة في مجال الترجمة الفورية والتحريرية.

ملخص واف

تواجه ليبيا في أعقاب الثورة عددا من التحديات في وضع نظام إدارة مالية عامة يتسم بالقوة والفعالية والشفافية وفي ضمان استخدام الموارد الهيدروكربونية على نحو قابل للاستمرار. وفي حين أن النتائج والتوصيات الواردة في تقرير كل من بعثة إدارة شؤون المالية العامة في عام ٢٠١١ وورقة العمل حول الإنفاق العام الصادرة عن البنك الدولي في ٢٠٠٩ لا تزال صالحة للتطبيق بوجه عام وينبغي أن تكون جزءا من استراتيجية إصلاح الإدارة المالية العامة في الأجل المتوسط،^٢ يعرض هذا التقرير أولويات الإصلاح الرئيسية في المرحلة الانتقالية التي تلت الثورة بهدف وضع الأساس اللازم لتنفيذ إصلاحات أكثر عمقا.

سياسة المالية العامة الكلية والإطار المنظم لها

هناك حاجة لوضع إطار واضح لسياسة المالية العامة الكلية يقوم على قواعد مالية متنسقة تعكس الأهداف الاقتصادية للبلد والطبيعة المتقلبة لإيراداته. ونشير في هذا الصدد إلى صندوق الثروة السيادية الذي تديره المؤسسة الليبية للاستثمار وإلى حساب احتياطي الميزانية لدى مصرف ليبيا المركزي اللذين ينبغي دمجهما دمجا كاملا في هذا الإطار. وإذا ما تم إنشاء وحدة سياسة مالية عامة كلية في وزارة المالية تكون مسؤولة عن وضع التوقعات والتحليلات المالية متوسطة الأجل، فسيتمنى تعزيز عملية وضع سياسات المالية العامة، كما سيساعد ذلك في أن تكون الميزانية أداة استراتيجية تربط أهداف السياسات الوطنية بأداء الاقتصاد الكلي.

صندوق الثروة السيادية

ينبغي أن يكون صندوق الثروة السيادية (الذي تُنفذ عملياته حاليا من خلال المؤسسة الليبية للاستثمار وحساب احتياطي الميزانية) صندوقا تمويليا يقوم على قواعد واضحة وصارمة تنظم تدفقاته الداخلة والخارجة. وعلى عكس الترتيب الحالي، يتعين أن يكون نظام الصندوق ديناميكيا وأن يعتمد مبادئ الشفافية والمساءلة في جميع جوانب عمله. ويمكن دمج حساب احتياطي الميزانية ومحفظة المؤسسة الليبية للاستثمار وإنشاء نظام موحد يتكون من محفظتين فرعيتين تدار كل منهما لتحقيق أهدافها الخاصة حسب الغرض المرجو منها في تعزيز الاستقرار والمدخرات.

^٢ التقرير بعنوان "خارطة طريق نحو مزيد من التطوير في مال الإدارة المالية العامة" إعداد ماركو كانجيانو وآخرون، إدارة شؤون المالية العامة، صندوق النقد الدولي؛ وورقة العمل بعنوان "Working Paper on Public Expenditure", 2009، البنك الدولي (واشنطن العاصمة).

وينبغي أن يستند نظام عمل صندوق الثروة السيادية إلى معايير استثمارية واضحة ومقننة. إذ ينبغي ألا ينفذ الصندوق أي استثمارات بالعملة المحلية قد تؤثر سلباً على السياسة النقدية، كما ينبغي عدم تنفيذ أي استثمارات محلية مباشرة أو غير مباشرة قد ينتج عنها تضارب في المصالح أو تجزؤ عملية إعداد الميزانية. وبخلاف التدفقات الخارجة من الصندوق وفق قواعد ذات صلة بأهداف طويلة الأجل أو نفقات طارئة محددة، لن تخرج أي تدفقات من نظام صندوق الثروة السيادية إلا لدعم الميزانية مباشرة – أي أن جميع نفقات التحول ستكون من خلال ميزانية الدولة.

إعداد الميزانية

لا يزال إعداد الميزانية عملية مجزأة. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تركز السلطات على الأولويات الرئيسية التالية: (١) ضمان التكامل بين مراحل عملية إعداد الميزانية، بما في ذلك الدمج الكامل لميزانية النفقات المتكررة والميزانية الرأسمالية؛ و(٢) وضع رؤية متوسطة الأجل للاستعانة بها في إعداد الميزانية السنوية؛ و(٣) تعزيز سياسات إعداد الميزانية؛ و(٤) عرض ميزانية شاملة وواضحة. ومن الممكن أن تجرى الإصلاحات في هذه المجالات على نحو تدريجي بدءاً بالخطوات الأساسية مثل تحسين هيكل عرض الميزانية ومحتوى منشور الميزانية؛ وإصدار وثيقة توضح سياسة/استراتيجية الميزانية في بداية إعداد الميزانية لزيادة الربط بين أولويات السياسات واعتمادات الميزانية؛ ووضع جدول زمني لإعداد الميزانية توضح فيه الأدوار والوظائف المنوطة بمختلف الوحدات في مختلف مراحل إعداد الميزانية والمواعيد المقررة لإتمام المراحل الرئيسية.

وينبغي العمل فوراً على تحديد الوظائف المنوطة بوزارة المالية ووزارة التخطيط المنشأة حديثاً والتنسيق فيما بينهما لضمان عدم تقويض دور وزارة المالية تدريجياً بوصفها المؤسسة الحكومية الرئيسية المسؤولة عن إدارة المالية العامة، وكذا ضمان وجود تكامل تام بين قرارات الإنفاق التسييري والإنفاق الرأسمالي.

وينبغي أيضاً حصر جميع المشروعات الاستثمارية غير المكتملة التي تم البدء فيها قبل الثورة واستعراض موقفها لتحديد أيها ينبغي استكماله. وينبغي في المستقبل القريب اتخاذ قرارات لتحديد أي المشروعات الكبرى ينبغي إتمامها دون إبطاء وتمويلها كجزء من ميزانية التحول لعام ٢٠١٢. وينبغي أيضاً اتخاذ التدابير لتحسين إدارة الاستثمارات العامة.

الرقابة على تنفيذ الميزانية

يقضي الإطار القانوني والتنظيمي الحالي بعدم تجاوز نفقات الميزانية الحدود القصوى المبدئية المحددة في قانون الميزانية السنوية. غير أن ذلك لا يتم إنفاذه عمليا في مرحلة الارتباط بالنفقات، ومن ثم ينبغي تطبيق نظام مراقبة ارتباط لمتابعة الارتباطات في "سجل الاعتماد" وإنفاذه من خلال المراقبين الماليين في وحدات الإنفاق. وينبغي تشكيل مجموعة عمل لمراجعة نظام المراجعة الداخلية لإزالة أوجه التداخل بين مسؤوليات المراقب المالي والمراجع الداخلي وجهاز المراجعة المالية وتصميم وظيفة مراجعة داخلية ملائمة في الأجل المتوسط.

المحاسبة وإعداد التقارير

ينبغي أن تركز الإصلاحات خلال السنوات القليلة القادمة على القيام، ضمن أمور أخرى، بوضع تبويب الميزانية ودليل الحسابات المصاحب له وفق معايير متعارف عليها دوليا والعمل بهما تمهيدا لإنشاء نظام لجمع معلومات الإدارة المالية الحكومية في نهاية المطاف. وينبغي في هذا الصدد تشكيل مجموعة عمل برئاسة إدارة الميزانية تتضمن ممثلين عن جميع الأطراف المعنية لوضع تبويب إداري هرمي، بالإضافة إلى تبويب اقتصادي يستند إلى دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١ الصادر عن صندوق النقد الدولي. وينبغي النظر في تحديث هذه التبويبات كخطوة أساسية لميكنة نظام معلومات الإدارة المالية الحكومية لجعل معلومات الميزانية أكثر شمولاً وشفافية وموثوقية وحدثة. ولحين العمل بالتبويبات الجديدة، يمكن إعداد تقارير المالية العامة القائمة على دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١ لرصد أهم مؤشرات المالية العامة، وذلك باستخدام جدول وصل لإعادة تبويب بيانات المالية العامة المقسمة حاليا إلى أبواب وبند.

الترتيبات المصرفية الحكومية

لضمان فعالية إدارة الأصول المالية السائلة الحكومية، من الضروري وضع هيكل حساب خزانة موحد لدى مصرف ليبيا المركزي مع تجميع كل النقدية في حساب "رئيسي". وتتيح الحسابات الفرعية استخدام الآليات المحاسبية والرقابية اللازمة لتنفيذ الميزانية. ومن الضروري أيضا إغلاق حسابات الخزانة غير الأساسية وربط حساب الخزانة الموحد بنظام صندوق الثروة السيادية. وينبغي ضم الأرصدة النقدية الزائدة في حسابات الوزارات التنفيذية في المصارف التجارية إلى حساب الخزانة الموحد - بما في ذلك أموال الحسابات الاستثمارية وحسابات الودائع المحتجزة - ومن ثم توريد أرصدة هذه الحسابات يوميا إلى حساب الخزانة الموحد.

وينبغي أن يصبح نظام المدفوعات أكثر ديناميكية ومركزية. فكما هو الحال مع مدفوعات الباب الثالث، ينبغي أن تتوقف الخزانة عن تمويل اعتمادات الأبواب الأخرى على نحو مسبق مع تنفيذ الصرف في موعد استحقاق النفقات بهدف الرقابة على الموارد النقدية. وبمجرد العمل بنظام محاسبي قائم على نظام معلومات الإدارة المالية الحكومية، سيتمكن إجراء جميع المدفوعات بصورة مركزية ودمج نظام المدفوعات بالكامل مع نظام المحاسبة والرقابة.

إدارة النقدية

من المهم لضمان فعالية تخطيط النقدية الحكومية بناء قدرة وزارة المالية/الخزانة والوزارات التنفيذية على التنبؤ بالتدفقات النقدية. وسيستلزم ذلك قيام وحدات الإنفاق بإبلاغ الخزانة بمعلومات دقيقة عن خطط الإنفاق، فضلا عن تنمية مهارات التنبؤ. ومن المفترض أن تتمكن الخزانة من إعداد توقعات بشأن الرصيد الإجمالي في حساب الخزانة الموحد خلال العام المالي وتحديثها بصفة منتظمة.

وعندما يصبح تخطيط النقدية أكثر دقة ومنهجية بمرور الوقت، يجب أن تضع الخزانة منهجية لحساب متطلبات الاحتياطي النقدي في حساب الخزانة الموحد. ويجب أن يستوعب هذا الاحتياطي النقدي ما ينتج عن أخطاء التنبؤ من تقلبات في مستويات النقدية. وسوف يرتبط الاحتياطي النقدي ارتباطا كبيرا بنظام صندوق الثروة السيادية الذي يستخدم جنبا إلى جنب مع آليات تنفيذ الميزانية لأغراض تحقيق الاستقرار. وتتطلب إدارة النقدية تطوير سوق لأذون الخزانة على المدى المتوسط.

إدارة جدول أعمال الإصلاح

وفقا لما ورد في توصيات تقرير إدارة شؤون المالية العامة في ٢٠١١، فإدارة جدول أعمال الإصلاح المقترح تقتضي تأسيس فرقة عمل، بقيادة وزارة المالية، تُعنى بالتنسيق مع كافة الهيئات ذات الصلة. وكخطوة أولى، ينبغي أن تضع فرقة العمل خطة محددة المدة لتنفيذ تدابير كل إصلاح وتحدد المساعدة الفنية اللازمة. وكثير من الإصلاحات الموصى بها سيقضي مراجعة الإطار القانوني الحالي، الأمر الذي ربما يسفر عن وضع قانون جديد بشأن المالية العامة. وينبغي البدء في عملية المراجعة مباشرة بهدف تنفيذ التغييرات القانونية اللازمة في الأجل المتوسط.

ويوجز التقرير أهم تدابير الإصلاح الموصى بتنفيذها في كل من المجالات التي تطرق إليها النقاش آنفا (راجع الجدول ١). ويعرب صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عن استعدادهما لتقديم مزيد من الدعم لليبيا في تنفيذ جدول أعمال إصلاح الإدارة المالية العامة.

الجدول ١: ملخص أولويات تدابير الإصلاح

الجهة المسؤولة	الإطار الزمني	التدابير المقترحة
سياسة المالية العامة الكلية والإطار المنظم لها وصندوق الثروة السيادية		
وزارة المالية	ديسمبر ٢٠١٢	اعتماد إطار مالية عامة كلية لتحقيق أهداف مرتبطة بالاستقرار والادخار
وزارة المالية	إبريل ٢٠١٢	إنشاء وحدة مالية عامة كلية في وزارة المالية تتبع الوزير مباشرة
وزارة المالية/ مصرف ليبيا المركزي/ المؤسسة الليبية للاستثمار	ديسمبر ٢٠١٢	هيكل حساب الخزنة الموحد وحساب احتياطي الميزانية والمؤسسة الليبية للاستثمار كصندوق تمويلي
وزارة المالية/ مصرف ليبيا المركزي/ المؤسسة الليبية للاستثمار	ديسمبر ٢٠١٢	وضع وتطبيق قواعد تنظم التدفقات الداخلة إلى/الخارجة من محفطي الاستقرار/الادخار
وزارة المالية	ديسمبر ٢٠١٢	اعتماد قوانين ولوائح لضمان الالتزام بمبدأ الشفافية والمساءلة في عمل صندوق الثروة السيادية
وزارة المالية/ مصرف ليبيا المركزي/ المؤسسة الليبية للاستثمار	يناير ٢٠١٣	البدء في تشغيل صندوق الثروة السيادية كصندوق استقرار/ادخار
تخطيط الميزانية وإعدادها		
وزارة المالية/ وزارة التخطيط/ مجلس الوزراء	يونيو ٢٠١٢	تحديد الأدوار والوظائف المنوطة بوزارتي المالية والتخطيط وسبل التعاون فيما بينهما
وزارة المالية/ وزارة التخطيط	يونيو ٢٠١٢	إصدار منشور ميزانية واحد يضم النفقات المتكررة والتحول
وزارة المالية/ مجلس الوزراء	يونيو ٢٠١٣	إعداد وثيقة عن استراتيجية الميزانية قبل البدء في إعداد الميزانية
وزارة المالية/ وزارة التخطيط/ مجلس الوزراء/ الوزارات التنفيذية	يونيو ٢٠١٣	ضم أعمال إعداد ميزانيتها الاستثمار والنفقات المتكررة في الوزارات التنفيذية بدمج القسمين المسؤولين عن الإعداد
وزارة المالية/ وزارة التخطيط/ مجلس الوزراء	يونيو ٢٠١٣	تحديد حدود قصوى مرجعية للموارد المتاحة للنفقات المتكررة والرأسمالية الإجمالية
وزارة المالية/ وزارة التخطيط/ مجلس الوزراء	يونيو ٢٠١٤	تحديد حدود قصوى مرجعية للموارد المتاحة لكل وزارة
وزارة التخطيط/ وزارة المالية	فورا	حصر جميع المشروعات غير المكتملة التي تم البدء فيها قبل الثورة واستعراض موقفها
وزارة التخطيط/ وزارة المالية	إبريل ٢٠١٢	إنشاء وحدة إدارة استثمارات عامة
الرقابة على تنفيذ الميزانية		
وزارة المالية	يونيو ٢٠١٢	توضيح مفهوم الارتباط في اللوائح المالية
وزارة المالية/ الوزارات التنفيذية	يوليو ٢٠١٢	قيام المراقبين الماليين بالرقابة/الموافقة على الارتباطات على أساس الاعتمادات المتاحة من الميزانية وقيدها في "سجل الاعتماد"
وزارة المالية	مايو/يونيو ٢٠١٢	استخدام إجراءات الرقابة المالية الحالية على نحو أكثر كثافة
وزارة المالية/ جهاز المراجعة المالية/ الوزارات التنفيذية	أغسطس ٢٠١٢	تشكيل مجموعة عمل لمراجعة نظام المراجعة الداخلية
المحاسبة وإعداد التقارير		
وزارة المالية/ الوزارات التنفيذية	يونيو ٢٠١٢	تشكيل مجموعة عمل لوضع تبويب إداري وتبويب اقتصادي يستند إلى دليل

إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١		
وزارة المالية/الوزارات التنفيذية	إبريل ٢٠١٣	استخدام التبويب الإداري والتبويب الاقتصادي الجديدين في إعداد الميزانية وتنفيذها
وزارة المالية	ديسمبر ٢٠١٣	إعداد وثيقة تتضمن تصميم مفاهيم نظام معلومات الإدارة المالية الحكومية
الترتيبات المصرفية الحكومية		
وزارة المالية/مصرف ليبيا المركزي	يونيو ٢٠١٢	إعادة هيكلة الحسابات المصرفية للخرانة لدى مصرف ليبيا المركزي لوضع هيكل حساب الخزانة الموحد
وزارة المالية/مصرف ليبيا المركزي	ديسمبر ٢٠١٢	تعديل نظام المدفوعات لمنع التمويل المسبق للاعتمادات المتاحة لجميع أبواب الميزانية
وزارة المالية	ديسمبر ٢٠١٢	تحويل جميع الأرصدة الموجودة في حسابات الوزارات لدى المصارف التجارية إلى حساب الخزانة الموحد
تخطيط النقدية وإدارتها		
وزارة المالية/الوزارات التنفيذية	يونيو ٢٠١٣	تصميم برنامج لبناء القدرة على التنبؤ بالتدفقات النقدية وتنفيذه
الخرانة	ديسمبر ٢٠١٢	وضع منهجية لحساب مستويات الاحتياطي النقدي الملائمة في حساب الخزانة الموحد
الخرانة/مصرف ليبيا المركزي	يناير ٢٠١٤	البدء في تطوير سوق لأذون الخزانة لأغراض إدارة النقدية

أولا - تحليل المالية العامة الكلية واستخدام الإيرادات النفطية

ألف - إطار سياسة المالية العامة الكلية

١- ينبغي أن يتحدد تصميم إطار المالية العامة لليبيا في ضوء الأهداف المرجوة من تطبيق سياسة مالية عامة واضحة وسليمة، والأوضاع الاقتصادية والمؤسسية الحالية، ومدى الاعتماد على إيرادات الموارد. وتتضمن أهم أهداف سياسة المالية العامة: (١) استقرار المالية العامة الكلية؛ و(٢) متطلبات التنمية والبنية التحتية؛ و(٣) القيود الاقتصادية الكلية والجزئية على الطاقة الاستيعابية؛ و(٤) الادخار للأجيال المستقبلية. وفي حين تضمن احتياطات النفط والغاز الضخمة المثبتة توليد إيرادات هيدروكربونية كبيرة للانفعا بها في المستقبل القريب، فإن مستويات التنمية وتداعيات ثورة العام الماضي قد أفرزت احتياجات ضخمة في مجال التنمية والبنية التحتية. ويتوقف تحديد الوزن الترجيحي لكل هدف من الأهداف في النهاية على الأفضليات الاجتماعية، وإن كان تحقيق استقرار المالية العامة الكلية شرطا مسبقا لتحقيق أي من الأهداف الأخرى. وهكذا يبدو أن الهدف الرئيسي الذي سيستند إليه إطار المالية العامة الكلية لليبيا هو الموازنة بين تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي والحاجة إلى الاستثمار محليا للتغلب على القيود الرأسمالية وتعزيز النمو غير الهيدروكربوني والنمو الذي يفوده القطاع الخاص.

٢- الإيرادات الهيدروكربونية، التي كانت تمثل ٩٠% من مجموع الإيرادات في ليبيا عام ٢٠١٠، ذات طبيعة متقلبة للغاية مما له انعكاسات مهمة على إطار المالية العامة.

- عزل الإنفاق بمنأى عن هذه التقلبات يستلزم الادخار خلال فترات ارتفاع أسعار المواد الهيدروكربونية واستخدام المدخرات عند انخفاض الأسعار.
- وضع خطط إنفاق متوسطة الأجل نظرا لأوجه عدم اليقين الكثيرة التي تشوب تنبؤات إيرادات الموارد الطبيعية.
- يجب اتباع مسار إنفاق أمثل أكثر حذرا، بما في ذلك الإنفاق الرأسمالي، بما لا يدع مجالا للإنفاق غير الفعال وتجنباً لتعطل برامج الإنفاق بسبب نقص الموارد في الأجل القصير.

٣- بمجرد إرساء أهداف سياسة المالية العامة، يمكن تصميم إطار لهذه السياسة يقوم على وضع قواعد أو مبادئ توجيهية لربط سياسة المالية العامة بمؤشر مالي. ومن أكثر الأطر شيوعا في البلدان ذات الموارد الوفيرة فرضية الدخل الدائم، وقواعد رصيد المالية العامة بخلاف الموارد، وقواعد الرصيد الهيكلي، وقواعد النفقات (راجع الملحق ١).

٤- تشير التجارب الدولية إلى أن مرونة إطار المالية العامة وما يتصل به من أهداف سياسة المالية العامة عامل مهم لاستمراريته ومصداقيته. وثمة مفاضلة بين الجمود (الذي يؤدي إلى أطر عتيقة يتم الالتفاف حولها) والمرونة (التي قد تقوض مصداقية الإطار في حالة المرونة المفرطة). ومن الأفضل أن تجرى المناقشات بشأن تغيير مسارات الإنفاق نتيجة لتغيرات الواقع السياسي من خلال قنوات صريحة ومعلنة بدلا من القنوات المتخصصة. وفي هذا الصدد، فقد ثبت في بلدان أخرى نجاح التركيز على القواعد الإجرائية بدلا من وضع أهداف رقمية (كما في شيلي)، اعتمادا على مبادئ توجيهية مرنة وليس على قواعد متشددة (كما في النرويج) وإدراج بنود صريحة تتيح تعديل المسار.

باء- تنبؤات المالية العامة وتحليلها

٥- تقوم وحدات المالية العامة الكلية بدور استراتيجي داخل وزارات المالية في إجراء تحليل سياسة المالية العامة والمساعدة في رفع كفاءة السياسات الحكومية. وتختلف خصائص هذه الوحدات من بلد لآخر ولكنها تشترك فيما بينها في بعض الوظائف الأساسية. فمن المفترض أن تتولى هذه الوحدات تحليل المالية العامة الكلية والسياسات الضريبية، وإعداد تنبؤات المالية العامة الكلية في الأجلين المتوسط والطويل بما في ذلك مجملات الإيرادات والنفقات، ومعالجة القضايا المتعلقة بسياسة الدين والاستمرارية. كما ينبغي أن تكون الوحدة مسؤولة عن ضمان مراعاة جميع قضايا السياسات المؤثرة على المالية العامة (كقضايا القطاع المالي التي قد تكون لها انعكاسات على الميزانية)، شريطة ألا تقع هذه القضايا في نطاق اختصاص الوحدات الأخرى في وزارة المالية. وينبغي أن تقوم هذه الوحدة بإعداد تقارير دورية حول الأحداث المؤثرة على المالية العامة الكلية، إلى جانب إطلاع الوزارة على أهم المناقشات والمبادرات المعنية بسياسة المالية العامة. ورغم أن هذه الوحدات ليس لها دور في تسيير العمل اليومي في الوزارة، فإنها تضطلع بدور استراتيجي مهم في وضع سياسة المالية العامة نظرا لأن عملها معني بقضايا الإيرادات والنفقات. ومن الضروري أن تكون وزارة المالية قادرة على تحليل سياسات الاقتصاد الكلي والمالية العامة لضمان اتساق سياسة المالية العامة مع أهداف سياسة الاقتصاد الكلي التي تضعها الحكومة.

٦- ويتعين أن يكون إطار المالية العامة متسقا مع أهداف سياسة الاقتصاد الكلي، سواء أكان مجرد إطار سنوي أو إطار مالية عامة متوسط الأجل. ويمكن رصد العلاقة بين الإطار السنوي وإطار المالية العامة متوسط الأجل وبين أهداف سياسة الاقتصاد الكلي باستخدام نموذج منهجي من نماذج برمجة الاقتصاد الكلي لتحليل الروابط بين قطاع المالية العامة من جهة والقطاع الحقيقي والقطاع النقدي والقطاع الخارجي من جهة أخرى.

٧- ويتم استخدام إطار مالية عامة متوسط الأجل قائم على نطاق زمني متحرك لتحديد مجملات الإيرادات والنفقات في السنوات الثلاثة التالية، بما في ذلك النفقات الرأسمالية، وما تنتج عن هذه المجملات من تدفقات تمويلية. وقد يتطلب ذلك في حالة ليبيا إعداد توقعات للإيرادات موزعة إلى إيرادات هيدروكربونية وإيرادات غير هيدروكربونية، وتحديد مجملات نفقات التسيير والتحول. وتحت بند نفقات التسيير، ينبغي أيضا تحديد حدود قصوى للأجور، والسلع والخدمات، والدعم (الأبواب الأول والثاني والرابع على الترتيب) (راجع الملحق ٢ للاطلاع على مزيد من التفاصيل). لذلك ينبغي في بداية عملية إعداد الميزانية أن تشارك الوحدة في وضع منشور الميزانية لتحديد الإطار الاقتصادي الكلي لها^٢ ومطالبة وحدات الميزانية بإعداد قائمة بالبرامج التي تعتمدها. وبالمثل، ستشارك الوحدة أيضا في المرحلة اللاحقة عند تحديد الحدود القصوى لميزانية مختلف الوزارات التنفيذية عقب تقديم الوزارات لبرامجها ذات الأولوية.

٨- وينبغي أن تغطي التحليلات التي تجريها وحدة المالية العامة الكلية ما يلي:

- ملاءمة موقف المالية العامة وأولوياتها في الأجلين القصير والمتوسط؛
- كيفية استجابة المالية العامة للاختلالات على نحو ملائم؛
- الالتزامات المشروطة ومخاطر المالية العامة في الأجل الطويل، لا سيما المرتبطة منها بتقلبات أسعار المواد الهيدروكربونية؛
- والأنشطة شبه المالية في القطاع العام.

٩- وسوف تتطلب فعالية وحدة المالية العامة الكلية وجود عاملين مؤهلين لأداء عملهم بكفاءة عالية بالتعاون مع الإدارات الأخرى بوزارة المالية والإدارات والوحدات خارج الوزارة. فمن الضروري لنجاح هذه الوحدة جمع بيانات جيدة من مختلف الأجهزة الحكومية التي تقوم بإصدار هذه البيانات (مصرف ليبيا المركزي، والمكتب الإحصائي، ووزارة التخطيط). ويتعين أيضا العمل عن قرب مع إدارة الميزانية وإلى حد ما مع إدارة الخزانة.

^٢ ينبغي في الوضع المثالي إسناد مهمة تحليل الاقتصاد الكلي وإعداد التوقعات ذات الصلة (التضخم، ومعدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، وغيرهما) إلى مؤسسات مستقلة مثل مصرف ليبيا المركزي. ولحين بناء هذه القدرات، يمكن أن تعتمد الوحدة على خبرة مؤسسات أخرى في إعداد التنبؤات الاقتصادية الكلية (مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي).

١٠- وفي ظل عدم وجود إطار سياسات اقتصادية كلية شامل، نجد أن الميزانية لا تغطي الأجل المتوسط وهو توجه استراتيجي في عملية إعداد الميزانية. فبرغم أن مشروعات التنمية تستند إلى خطط متعددة السنوات، يتم ذلك على نحو منفصل عن إعداد خطط النفقات المتكررة وفق ميزانية سنوية، وبالتالي لا يراعى التأثير المتوسط الأجل لقرارات الإنفاق التسييري. وبالمثل، لا يوجد سوى اهتمام بسيط، إن وجد، بتأثير سياسة المالية العامة على الاقتصاد الكلي، لا سيما في ظل تطبيق نظام سعر صرف ثابت وتقلب الإيرادات. إضافة إلى ذلك، ففي ظل الإيرادات الوفيرة المرتبطة بالهيدروكربون، فاعتبارات التمويل لا تلقى اهتماما.

١١- وبالرغم من وضع برنامج إنمائي متوسط الأجل، لا تقوم سياسة المالية العامة على مؤشر مالي واضح كما لا يوجد مسار محدد لسياسة المالية العامة عموما في الأجل الأطول. فنجد أن الميزانيتين الرأس مالية والتسييرية السنويتين يتم إعدادهما دون تحديد مجملات إنفاق واضحة تتفق مع الأهداف ذات الصلة بالاقتصاد الكلي والمالية العامة والتنمية. فضلا عن ذلك، لا تراعى الاحتياجات التمويلية عند تحديد موقف المالية العامة ولا يوجد ارتباط واضح بين أهداف الاستقرار والادخار وبين مجملات الميزانية. فقرارات الميزانية تتحدد أساسا في ضوء تقييم احتياجات الوزارات التنفيذية من أسفل إلى أعلى، ويعامل التمويل كمتبق.

١٢- وتعاني ليبيا من نقص القدرة على التنبؤ باتجاهات المالية العامة الكلية وتجزؤ عملية وضع السياسة الاقتصادية. وتنتظر السلطات في إنشاء وحدة مالية عامة كلية في وزارة المالية. ولا توجد في الوقت الحالي أي وحدة متخصصة داخل الوزارة مسؤولة عن تحليل المالية العامة الكلية والتنبؤ باتجاهاتها. كذلك لا يتعدى النطاق الزمني للتنبؤات السنة الحالية المعد عنها الميزانية، كما يتم إعداد توقعات الإيرادات خارج الوزارة (المؤسسة الوطنية للنفط، وإدارة الإيرادات، وإدارة الجمارك)، كذلك لا يتم تحليل موقف المالية العامة الذي تعكسه الميزانية من حيث تأثيره على الاقتصاد الكلي.

التوصيات

١٣- ينبغي أن تضع الحكومة على المدى المتوسط إطار مالية عامة كلية، وقاعدة مالية مصاحبة، يعكس أهداف الاستقرار والادخار. ففي ظل الثروة الهيدروكربونية الموجودة في ليبيا، ومستوى التنمية الذي بلغته، واحتياجاتها الضخمة من بنية تحتية وإعادة إعمار، ترى البعثة أن الحكومة ينبغي عليها وضع إطار يجمع بين (١) أهداف تحقيق الاستقرار لضمان استقرار الاقتصاد الكلي، و(٢) أهداف الادخار لضمان تحقيق العدالة فيما بين الأجيال إلى حد ما. وينبغي أن تتدمج المؤسسة الليبية للاستثمار، أو أي صندوق موارد آخر حالي أو مستقبلي، اندماجا كاملا في هذا الإطار.

١٤- وينبغي أن تنشئ وزارة المالية وحدة مالية عامة كلية لتكون إدارة تتبع وزير المالية مباشرة (من خلال كبير مستشارين). وسيساعد ذلك على تيسير عمل الوحدة وتعزيز وضعها مع الإدارات الأخرى، كما أن تبعيتها المباشرة للوزير ستكسبها دورا استراتيجيا راسخا وتجعلها أقدر على توفير الدعم التحليلي لأهم مبادرات سياسة المالية العامة. ويتعين أن تعمل وحدة المالية العامة الكلية بالتعاون الوثيق مع الإدارات الأخرى في وزارة المالية والهيئات الخارجية بما فيها مصرف ليبيا المركزي والهيئات المعنية بالإحصاءات.

١٥- وينبغي لوحدة المالية العامة الكلية أن تبني قدراتها تدريجيا بمرور الوقت، كما سيلزمها الكثير من التدريب والاستعانة بمستشار دولي. وبداية، ينبغي أن تضم الوحدة ثلاثة أقسام: (١) وحدة الإيرادات،^٤ و(٢) وحدة إطار المالية العامة المتوسط الأجل والاقتصاد الكلي، و(٣) وحدة التحليلات الطويلة الأجل. وستحتاج هذه الوحدات إلى بعض العاملين من ذوي المهارات في مجال تكنولوجيا المعلومات وإدارة البيانات. ويتطلب ذلك إنشاء إدارة تضم ثمانية عاملين تقريبا، وإن كان لا يمكن في واقع الأمر تعيين جميع العمالة اللازمة سريعا. وسيلزم توفير قدر كبير من التدريب للعاملين نظرا لأن الوحدة تحتاج إلى مستوى مهاري مرتفع.

١٦- وفي الأجل القصير عند إعداد ميزانية ٢٠١٤،^٥ ينبغي أن تتولى وحدة المالية العامة الكلية المهام التالية:

- وضع إطار مالية عامة متوسط الأجل قائم على نطاق زمني متحرك يحدد على أساسه الحد الأقصى للميزانية الكلية، بما في ذلك المجملات الرئيسية، على أن يوافق عليه مجلس الوزراء ويُعرض على مؤتمر الشعب العام للإحاطة. وينبغي تحديث الإطار جزئيا في منتصف العام.
- وفي البداية ينبغي أن يحدد إطار المالية العامة متوسط الأجل مستوى عجز المالية العامة المستهدف بحيث يتسم بالوضوح وإمكانية الاستمرار ويقوم على سياسات واستراتيجيات حكومية واضحة. وينبغي أن يستند مستوى العجز المستهدف إلى رصيد غير الهيدروكربونات (راجع الجدولين ١ و ٢ في الملحق الثاني للاطلاع على الاشتقاقات). وينبغي أيضا مناقشة وصف موجز لإجراءات السياسة الرامية إلى دعم توقعات إطار المالية العامة متوسط الأجل.

^٤ ينبغي أن يكون دور وحدة الإيرادات التابعة لوحدة المالية العامة الكلية مكملا لدور الوحدات المماثلة في إدارتي الإيرادات والجمارك، وإن كان دور الأخيرة أكثر ارتباطا بالاقتصاد الجزئي وأقل استراتيجية من الأولى.

^٥ ينبغي أن تستند ميزانية ٢٠٠٣ إن أمكن إلى إطار مالية عامة مبسط متوسط الأجل يتضمن توقعات الإيرادات والنفقات.

- إعداد تقارير بشأن التطورات خلال العام لأغراض إدارة المالية العامة. ويمكن إعداد التقارير في البداية على أساس نصف سنوي دون الحاجة إلى تضمينها تفاصيل كثيرة. وينبغي أن تعكس هذه التقارير مؤشرات يستند إليها كبار المسؤولين في تحديد ما إذا كانت تطورات المالية العامة تسير في مجراها الصحيح وتفسير أي انحرافات عن الميزانية. وينبغي إعداد تقارير أكثر تفصيلاً - على أساس سنوي في البداية - تغطي تطورات المالية العامة في إطار التطورات الاقتصادية الكلية الأوسع نطاقاً. وعندما يتحسن أداء الوحدة، ينبغي أن يتم إعداد هذه التقارير بصفة شهرية أو ربع سنوية.

١٧- وفي الأجل المتوسط ومع تحسن قدرات وحدة المالية العامة الكلية، ينبغي أن تقوم بما يلي:

- بناء قدراتها في مجال السياسات الضريبية، لا سيما السياسات الضريبية في قطاع الهيدروكربونات. تنشأ وحدات السياسة الضريبية في بعض البلدان بصورة منفصلة انعكاساً للخبرة الفنية اللازمة، وخاصة فيما يتعلق بقضايا النظام المالي في قطاع النفط.
- وضع تنبؤات مفصلة عن الإيرادات ذات الصلة بالهيدروكربونات. وينبغي وضعها من القاعدة إلى القمة انعكاساً لهياكل الإنتاج والتكاليف الخاصة بآبار النفط. وينبغي عرض تنبؤات الإيرادات مع بعض من تحليل الحساسية تجاه التغيرات في الإنتاج، وافتراسات التكاليف والأسعار.
- تحليل القدرة على مواصلة تحمل الدين مع التركيز بوجه خاص على صافي ثروة الحكومة في الأجلين المتوسط والطويل.
- إجراء تحليلات دقيقة على القضايا الهيكلية المالية المتداخلة التي لها انعكاسات على الاقتصاد الكلي. وقد تتضمن هذه القضايا تكلفة الإصلاحات المحتملة في جهاز الخدمة المدنية، وإصلاح نظام المعاشات التقاعدية، وغير ذلك من القضايا المتعلقة بكفاءة الإنفاق الحكومي.

ثانياً: صندوق الثروة السيادية في ليبيا - صلته بالإطار الكلي والجوانب التشغيلية

ألف - صلة الصندوق بالإطار الكلي

- ١٨- يمكن أن يكون صندوق الثروة السيادية أداة مفيدة من أدوات إدارة المالية العامة الكلية إذا ما تم دمجها دمجا كاملاً في إطار السياسة. غير أنه ينبغي ألا يكون بديلاً لسياسة المالية العامة، كما ينبغي ألا تكون القواعد المنظمة للتدفقات الداخلة إلى الصندوق والخارجة منه بديلاً للقواعد المالية السليمة. وقد فشلت بلدان عديدة في

محاولتها خفض الإنفاق من خلال صندوق ثروة سيادية تحكمه قواعد جامدة نتيجة عدم وجود قيود على الاقتراض، وهو الأمر الذي أتاح للحكومات إنفاق الإيرادات التي كان من المفترض أن يدخرها الصندوق. ومن ثم فإن دور صندوق الثروة السيادية دور تكميلي وهو إحدى أدوات سياسة المالية العامة. وبعبارة أخرى، فإن مراكمة الأصول المالية في صندوق لتحقيق أهداف عبر الأجيال ينبغي أن تعتمد على فوائض المالية العامة الفعلية المحددة في إطار سياسة المالية العامة. وفي هذا الصدد، يمكن أن يدعم الصندوق تنفيذ سياسة مالية عامة سليمة مضادة للاتجاهات الدورية، مع تعزيز شفافيتها ومصداقيتها.

١٩- ويبدو أن تحقيق الاستقرار والادخار هدفان مهمان في حالة ليبيا. إذ تحتاج ليبيا إلى معالجة التأثير الناجم عن النقلب وعدم اليقين اللذين يشوبان الإيرادات الهيدروكربونية على المتغيرات الاقتصادية الكلية مثل التضخم وسعر الصرف الحقيقي ومعدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي. ويمكن للبيبا في الوقت نفسه أن تستفيد من رصد مخصصات تحسباً لنضوب الموارد الهيدروكربونية في نهاية المطاف، لا سيما في ظل عدم اليقين بشأن استمرار الارتفاع الحالي في الأسعار.

٢٠- ولم تلق صناديق الثروة السيادية التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار والادخار نجاحاً جميعها، حيث يعتمد نجاح هذه الصناديق في المقام الأول على مدى الاتساق بين عمليات الصندوق وسياسة المالية العامة وعلى مدى مرونة الصندوق ذاته. وتشير التجارب الدولية إلى أن فرص استمرارية صناديق الثروة السيادية تكون أكبر ما تكون عندما (١) يتبقى للحكومة أموال كافية لتمويل تحويلات من الميزانية إلى الصندوق إما عند ارتفاع الإيرادات الهيدروكربونية أو بهدف الادخار، و(٢) تقوم الحكومة بتحويل موارد من الصندوق إلى الميزانية لمواجهة التقلبات الدورية عند انخفاض أسعار المواد الهيدروكربونية أو لدفع نفقات طارئة غير متوقعة (راجع الملحق ٣).

٢١- والمؤسسة الليبية للاستثمار هي في الوقت الحاضر صندوق الثروة السيادية لليبيا وتتمتع بصلاحيات واسعة للاستثمار في الأصول الأجنبية والمحلية. ويتمثل الهدف الاستثماري الرئيسي للمؤسسة في إنشاء صندوق مدخرات لتحقيق العدالة بين الأجيال، ولكنها منحت صلاحيات أيضاً للعمل كصندوق لتحقيق الاستقرار وصندوق لتنمية الاقتصاد المحلي. غير أن المؤسسة الليبية للاستثمار ليست متضمنة في إطار المالية العامة ولا توجد لوائح واضحة لتنظيم التدفقات الداخلة والخارجة. وتمول المؤسسة الليبية للاستثمار من فائض الإيرادات الهيدروكربونية الذي تحوله وزارة المالية، وإن كانت القواعد التي تحكم التمويل استثنائية وليست منصوص عليها صراحة في قانون المؤسسة الليبية للاستثمار.

باء - الأهداف التشغيلية لصندوق الثروة السيادية في ليبيا والقواعد المنظمة له

أهداف الصندوق

٢٢- يمكن مقارنة خصائص الاقتصاد الليبي القائم على النفط بالخصائص الاقتصادية للبلدان الأخرى التي لديها صناديق ثروة سيادية تمولّ من الموارد الطبيعية. فعلى سبيل المثال، تعد كل من شيلي والنرويج اقتصاد صغير مفتوح استفاد من الإيرادات غير المتوقعة للموارد الطبيعية، ووجه بعض هذه الإيرادات لصناديق الثروة السيادية (راجع الملحق ٣، الإطار ٤ للاطلاع على وصف لهذه الصناديق وغيرها). ويستخدم البلدان صناديق الثروة السيادية كأدوات لسياسة المالية العامة بغرض تخفيف أثر الدورة الاقتصادية ودورة السلع الأولية. وصمم البلدان أيضا صناديق لمراكمة المدخرات في الأجل الطويل بغرض تعويض النضوب الذي ستشهده مواردهما الطبيعية في نهاية المطاف.

٢٣- في ظل الوضع الاقتصادي الحالي والمحمّل في ليبيا، يبدو أن هدفي تحقيق الاستقرار والادخار لهما أهمية بالنسبة لليبيا أيضا.

- بالنسبة لتحقيق الاستقرار المالي والكلّي، يجب على ليبيا أيضا معالجة أثر تقلبات إيرادات النفط وعدم اليقين بشأنها على التضخم، وسعر الصرف الحقيقي، ونمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي نظرا لأن هذه الإيرادات أكثر أهمية للماليات العامة والاقتصاد الحقيقي في ليبيا مقارنة بشيلي والنرويج. وليبيا لها نفس خصائص هذين البلدين لكونها اقتصاد صغير يمكن أن يتعرض فيه الناتج لتقلبات شديدة حيث تتفاقم الدورات المحلية نتيجة صدمات معدلات التبادل التجاري والتدايعات الخارجية الأخرى.

- بالنسبة لتعزيز المدخرات المالية، يمكن أن تستفيد ليبيا، على غرار النرويج وشيلي، من رصد المخصصات لمواجهة نفاذ الاحتياطات النفطية، لا سيما وأن هناك عدم يقين بشأن مدى استمرار الارتفاع الحالي في الأسعار. ورغم أن احتياجات البنية التحتية كبيرة وتحتاج إلى تمويل كبير من الإيرادات النفطية، فإن الطاقة الاستيعابية لتوفير ذلك التمويل محدودة في الوقت الحاضر وهناك سبب وجيه لتكوين المدخرات عبر الأجيال بخلاف الاحتياطي المطلوب لتلبية الاحتياجات المتوقعة لتحقيق الاستقرار.

٢٤- ينبغي مقاومة إغراء استخدام صندوق الثروة السيادية مباشرة في تمويل أهداف التنمية المحلية مقاومة شديدة. وقد تتضمن هذه الأهداف تمويل الإنفاق على البنية التحتية والاستثمار في الأسواق المالية المحلية.

- تبين الخبرات الدولية أن الإنفاق المباشر من صندوق الثروة السيادية ينشأ عنه عدد من المشكلات الخطيرة؛ أهمها أنه يضعف شفافية عملية الميزانية. فقد ينتج عنه ازدواجية أنشطة الميزانية؛ ويؤدي إلى تجزؤ سياسة المالية العامة؛ وينشأ عنه لبس في فهم مسؤوليات المؤسسات؛ ويؤدي إلى ضعف نظم تنسيق السياسات (الإطار ٥ في الملحق ٣).
- تنشأ مشكلات مماثلة إذا ما قدم الصندوق دعماً للمعاملات محلياً من خلال الضمانات والقروض والمشاركة في أسهم رأس المال: فهذه العمليات تمثل (أو يمكن أن تصبح) أنشطة شبه مالية مستترة ينبغي إدراجها بوضوح في الميزانية.
- قد تتناقض الاستثمارات المالية في الأسواق المحلية مع هدف الاستقرار المالي الكلي الذي يعمل صندوق الثروة السيادية على تحقيقه من خلال ضخ وسحب موارد نقدية غير مستقرة مما يؤثر على الاقتصاد والمؤسسات المالية المحلية.
- لكل هذه الأسباب، ينبغي أن يقتصر عمل صندوق الثروة السيادية على تمويل أنشطة الميزانية بدلاً من تنميتها أو استبدالها.

٢٥- يمكن وضع أهداف فرعية لصندوق الثروة السيادية تتمثل في تحسين شفافية المالية العامة وزيادة العوائد المالية على الأصول الحكومية.

- يمكن استخدام صناديق الثروة السيادية كأدوات لزيادة وضوح إدارة سياسة المالية العامة (كالتدفقات الصافية) للحكومة، والتغيرات في صافي ثروتها) ومصداقيتها (إذا ما تمت إدارتها بشكل سليم). إلى جانب ذلك، يمكن لهذه الصناديق أن تسهم في زيادة الوعي بأوجه القصور المالي لدى الحكومة على المدى الطويل. وقد يرى الجمهور العام أنه من المفيد التركيز على تدفقات وأرصدة صندوق الثروة السيادية كمؤشر موجز لسلامة سياسة المالية العامة وتوجهها. وفي المرحلة الراهنة تحديداً في ليبيا، يمكن استخدام هذا الهدف التكميلي كحجة قوية إضافية للحصول على الدعم اللازم لإصلاح إطار سياسة المالية العامة.
- تهدف أيضاً العديد من صناديق الثروة السيادية بصورة واضحة إلى زيادة العوائد على قدر كبير أو متزايد من الأصول المالية من خلال التعرض إلى قدر معقول من المخاطر. ويمكن أن تسهم زيادة العوائد في إيجاد حيز مالي إضافي لتمويل نفقات حالية ومستقبلية. وتزداد أهمية القيام بذلك عندما تبدأ الحكومة في مراكمة أصول تفوق حاجاتها المحتملة لتحقيق الاستقرار.

القواعد المنظمة للتدفقات الداخلة والخارجة

٢٦- توصي البعثة بأن يعمل صندوق الثروة السيادية في ليبيا كصندوق تمويلي. ومن شأن ذلك توجيه فوائض الميزانية الحكومية مباشرة إلى الصندوق والحيلولة دون عمل الصندوق بما لا يتوافق مع سياسة المالية العامة حسبما ورد في الميزانية. وإلى جانب القضاء على أي حاجة أو حافز للانتفاف على قواعد تشغيل الصندوق بغرض استيعاب التغيرات في أولويات سياسة المالية العامة، فالصندوق التمويلي هو صندوق الثروة السيادية الأكثر شفافية حيث تعكس ثروته موجز نتائج خيارات سياسة الحكومة. وتعمل هذه الشفافية على تعزيز مصداقية الصندوق واستمراريته.

٢٧- تشير الخبرات الدولية إلى أن صناديق التمويل تستمر لفترة أطول من صناديق الطوارئ والمشاركة في الإيرادات. فقواعد الطوارئ أو المشاركة في الإيرادات قد تخصص في بعض الأحيان أموالاً لصندوق الثروة السيادية حتى إذا نصت الميزانية على إنفاق هذه الموارد في مجالات أخرى - وهو ما يعني أن الحكومة قد ينتهي بها الأمر إلى الاقتراض لمجرد تمويل صندوق الثروة السيادية. وعادة ما تعتمد الحكومات هذه القواعد على أمل أن يسهم حذف الإيرادات "المرتفعة" من الميزانية في الحد من النفقات، لكن الارتباط غير المباشر أقل وضوحاً وأكثر صعوبة في التنفيذ من الارتباط التمويلي. وبالتالي فإن هذه القواعد قد تؤدي إلى تعارض في إدارة الأصول والخصوم إذا ما كانت تكلف الأموال المقترضة لتمويل العجز (أو ربما المتأخرات) أكبر من عوائد صندوق الثروة السيادية أو ينشأ عن هذا التمويل مخاطر توازن أثر استراتيجية الصندوق لتحقيق الاستفاداة المثلى من المخاطر. وقد قام العديد من البلدان في نهاية المطاف بتغيير القواعد الصارمة للمراكمة أو الانتفاف عليها أو إلغائها.

٢٨- من حيث المبدأ، سوف تظل قواعد الإيداع والسحب الخاصة بصندوق الثروة السيادية التمويلي كما هي في أي إطار لسياسة المالية العامة. وبالنسبة لليبيا، يقوم صندوق الثروة السيادية بمراكمة الثروة من المصادر التالية:

- رأس المال المخصص للصندوق في البداية، وهو رصيد المؤسسة الليبية للاستثمار وحساب احتياطي الميزانية؛
- الإيرادات التلقائية المتمثلة في أي فائض للمالية العامة ينشأ نتيجة تطبيق أي إطار/قاعدة للمالية العامة في ليبيا (راجع القسم أولاً) وقد ينشأ نتيجة زيادة الإيرادات النفطية عن المتوقع.

٢٩- وفيما يلي استخدامات ثروة صندوق الثروة السيادية:

- تمويل أي عجز للمالية العامة ينشأ نتيجة تطبيق إطار/قاعدة المالية العامة (وفقا للميزانية والميزانيات التكميلية) وقد ينشأ نتيجة انخفاض الإيرادات النفطية عن المتوقع؛
- المسحوبات الاستثنائية وفقا لشروط الانسحاب الواردة في إطار المالية العامة (إن وجدت)؛
- الأهداف بعيدة المدى المتمثلة في الأصول الادخارية كالتزامات التقاعد، وعمليات الأصول والخصوم التي تحدها الحكومة كالسداد المبكر للديون، ودعم الميزانية عقب نزوب الموارد من السلع الأولية.

٣٠- تعريف صندوق الثروة السيادية باعتباره صندوق تمويل يستبعد الحاجة إلى وضع المزيد من المواصفات المؤسسية – وذلك نظرا لأن إطار المالية العامة هو الذي يستوعب التغيرات في أولويات سياسة المالية العامة وليس قواعد تشغيل صندوق الثروة السيادية. غير أن إضافة بعض النصوص يمكن أن يسهم في ضمان بقاء الصندوق خاضعا لإطار المالية العامة المعرف مسبقا.

- تشير التجربة إلى أن تعريف صندوق الثروة السيادية كحساب حكومي بدلا من إعطائه الشخصية المؤسسية سيحول دون ظهور تعارض في المصالح بشأن إدارة الصندوق واستخدامه رغم أن وجود كيان مثل المؤسسة الليبية للاستثمار بما لديها من موارد بشرية ومؤسسية موجودة بالفعل قد يبطل هذه الحجة. وسوف يسهم وضع قوانين ولوائح جديدة واضحة تتعلق بالمؤسسة الليبية للاستثمار في تجنب هذا النوع من التعارض^٦.
- وبالمثل، ينبغي أن يُحظر على صندوق الثروة السيادية الإنفاق، أو تقديم ضمانات أو قروض، أو الاقتراض، أو رهن أصوله.
- يتطلب تحقيق هدف الاستقرار استثمار الأصول المالية للصندوق في الخارج فقط، لا سيما وأنه ينطوي على مصادر إيرادات تنشأ من الخارج. ويسهم ذلك في عزل الاقتصاد عن مصادر الإيرادات المتقلبة وعزل جهات الوساطة المالية المحلية عن التدفقات الداخلة إلى الصندوق والخارجة منه.
- لا ينبغي وضع حد أقصى للمراكمة، حيث إن الغرض من صندوق الثروة السيادية أن يكون أداة الادخار الرئيسية للحكومة. وهو أمر يتسم بأهمية خاصة للمؤسسة الليبية للاستثمار الذي أدى الحد الأقصى الحالي

^٦ راجع تقرير: IMF/World Bank report *Libya – Libya Investment Authority – Governance Arrangements* –

لرصيدها إلى حدوث ارتباك في الماضي بشأن المكان الذي ينبغي أن يوضع فيه أصول فائض الميزانية ويبدو أنه كان السبب في إنشاء بعض الصناديق المحلية المرتبطة بالتنمية خارج الميزانية.

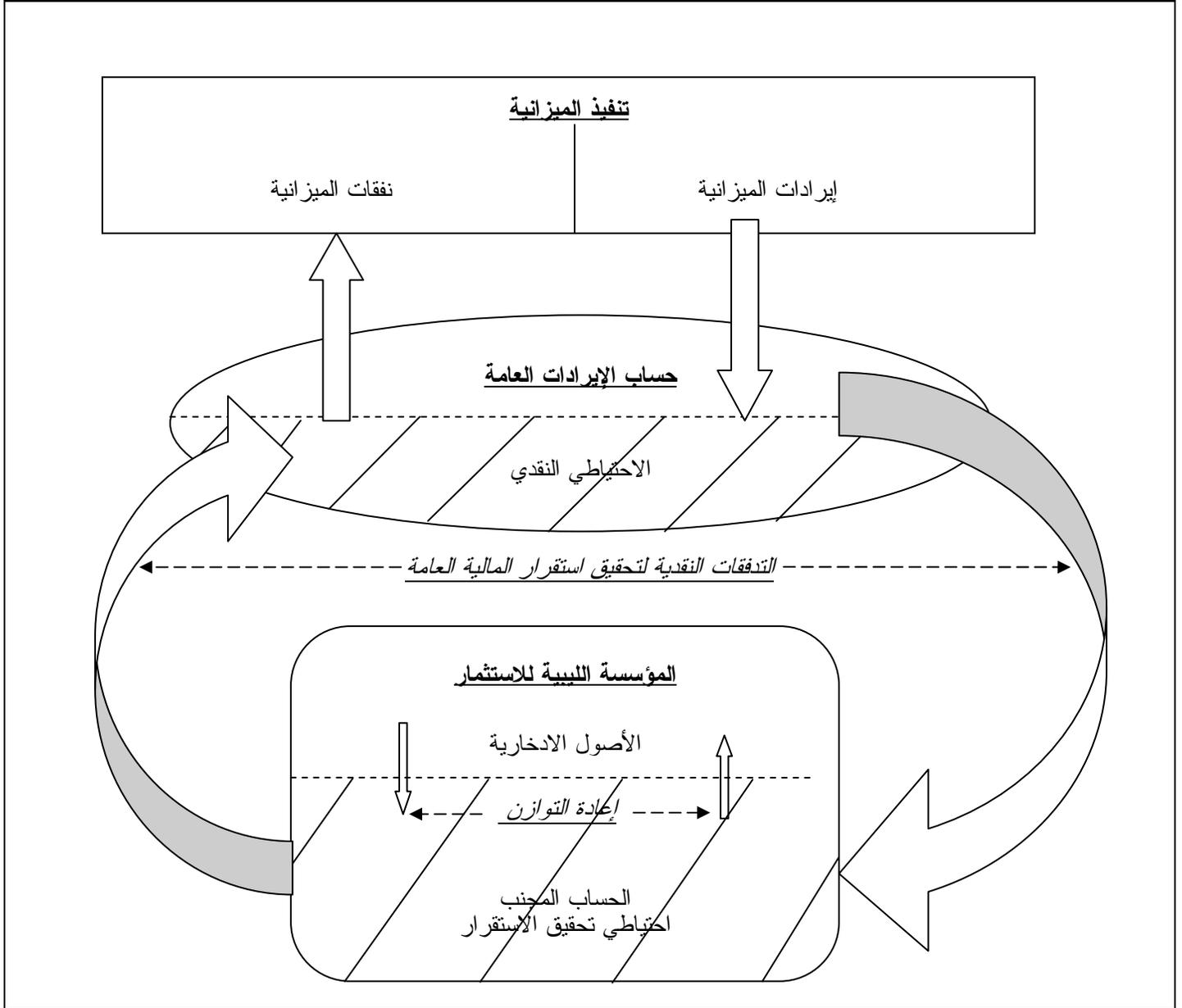
٣١- كما ورد آنفاً، يرتبط إنشاء صندوق ثروة سيادية يعمل كصندوق تمويلي ارتباطاً وثيقاً بتنفيذ الميزانية وإدارة النقدية. وتحديداً، هناك أهمية من منظوري الكفاءة والتكلفة للترتيبات التشغيلية والمؤسسية المعنية بإدراج عنصر تحقيق الاستقرار الذي يستهدفه الصندوق في نظام الإدارة المالية العامة. وبالمثل، يجب أن يكون الإطار التشريعي المرتبط بصندوق الثروة السيادية قوياً حتى يمكن ربطه بسهولة بالأنشطة التجارية العادية التي تقوم بها الحكومة.

الترتيبات التشغيلية لصندوق الثروة السيادية

٣٢- يعني اختيار أن يكون صندوق الثروة السيادية صندوقاً من النوع التمويلي أن صافي أرصدة نفقات وإيرادات الميزانية تتدفق من خلال احتياطي تحقيق الاستقرار المحتفظ به في الصندوق. ولهذا السبب، يرتبط عمل احتياطي تحقيق الاستقرار ارتباطاً وثيقاً بعملية إدارة نقدية الحكومة المركزية في وزارة المالية. وفي ليبيا، لا يزال يتعين تطوير أساليب التنبؤ بالتدفقات النقدية والإدارة الفعالة للنقدية ولم يتم إنشاء حساب خزانة موحد راسخ الأركان لدى مصرف ليبيا المركزي لكن هناك تغطية معقولة لأنشطة الحكومة المركزية حيث تتدفق كافة الإيرادات إلى حساب إيرادات عامة (GRA). وبالتالي فمن الملائم الاحتفاظ بمستوى مستهدف من الاحتياطي النقدي في حساب الإيرادات العامة لمواجهة التقلبات اليومية في الإيرادات وعدم التوافق في النفقات.

٣٣- ينبغي إعادة حساب الاحتياطي النقدي المطلوب الاحتفاظ به في حساب الإيرادات العامة بصورة منتظمة من خلال تحديد مدى تذبذب التدفقات النقدية والأخطاء في أي تنبؤات يجري وضعها للتدفقات النقدية. فإذا كان المستوى الفعلي للنقدية أعلى أو أقل من المستوى المستهدف، ينبغي تحويل الفرق إلى أو من احتياطي تحقيق الاستقرار المحتفظ به في صندوق الثروة السيادية (الشكل البياني ١). وتسمح هذه العملية بظهور فائض أو عجز الميزانية في رصيد احتياطي تحقيق الاستقرار على مدار العام وليس في نهاية العام فقط. وتعتمد التكلفة الإضافية للاحتفاظ باحتياطي نقدي في حساب الإيرادات العامة بدلاً من صندوق الثروة السيادية على دقة التنبؤات بالتدفقات النقدية التي يضعها مديرو النقدية. وكلما زاد تطور وفعالية أساليب إدارة النقدية الحكومية، يمكن تخفيض مستوى الاحتياطي المحتفظ به في حساب الإيرادات العامة إلى حد كبير.

الشكل البياني ١: احتياطي تحقيق الاستقرار لدى صندوق الثروة السيادية



٣٤- تقوم إدارة الميزانية بتحديد اعتمادات الميزانية كل ثلاثة شهور وهو ما يسمح لوحدات الإنفاق بوضع خطط النفقات وسدادها خلال الثلاثة شهور التالية. ورغم أن هذا يساعد على تخطيط النقدية خلال العام، لا يمكن أن يكون بديلا عن التنبؤ بالتدفقات النقدية بصورة أكثر دقة وهو ما ينبغي أن يتم شهريا على الأقل - ويفضل أن يتم يوميا. ورغم ما تشهده إدارة النقدية من تحسن، ينبغي على الحكومة إعادة التوازن بين حساب الإيرادات العامة وصندوق الثروة السيادية شهريا بغرض القيام بهذا الإجراء بصورة أكثر تواترا كلما تحسن تخطيط النقدية. وكلما أصبحت فترة إعادة التوازن بين حساب الإيرادات العامة واحتياطي تحقيق الاستقرار أقصر، انخفض رصيد الاحتياطي المطلوب.

٣٥- يسمح نموذج صندوق الثروة السيادية التمويلي بحد أدنى من القواعد التشغيلية الصارمة للتدفقات الداخلة والخارجة من خلال احتياطي تحقيق الاستقرار إلى حساب الإيرادات العامة. وإذا كان السبب الرئيسي لاختلاف الإيرادات هو تحركات أسعار النفط، يمكن استيعاب هذا الاختلاف تلقائياً عن طريق احتياطي تحقيق الاستقرار أثناء تنفيذ الميزانية. فعندما تكون أسعار النفط أعلى مما ورد في الميزانية، يتدفق فائض الإيرادات المقابل إلى احتياطي تحقيق الاستقرار كلما أعيد التوازن إلى حساب الإيرادات العامة. وبالمثل، عندما تكون الأسعار أقل، يتم توفير الموارد الإضافية المطلوبة عن طريق مسحوبات من احتياطي تحقيق الاستقرار.

٣٦- لا ينبغي السماح بتجنيب أموال احتياطي تحقيق الاستقرار لأنها توجه لدعم الميزانية العامة عن طريق حساب الإيرادات العامة عند الاقتضاء. وإذا كان من الضروري تعديل خطط الميزانية للحفاظ على هدف المالية العامة أثناء العام، ينبغي القيام بذلك عن طريق ميزانيات تكميلية معتمدة تقوم بتعديل النفقات المدرجة في الميزانية عند الاقتضاء. وبالتالي، إذا كان هناك عجز في الإيرادات غير النفطية خلال العام المالي لأسباب منها انخفاض معدل التضخم أو تراجع النشاط الاقتصادي بوجه عام، يجب سد هذا العجز عن طريق خفض النفقات وليس عن طريق مزيد من تدفقات الموارد الداخلة من احتياطي تحقيق الاستقرار.^٧

٣٧- على المستوى الدولي، هناك العديد من الأمثلة على صناديق الثروة السيادية التي بدأت بهدف تحقيق استقرار المالية العامة ثم نمت لتصبح صناديق ادخار كبيرة. وينبغي أن يسمح هيكل صندوق الثروة السيادية الليبي المقترح بحدوث ذلك إذا ما واصلت أسعار النفط ارتفاعها واتجاهها الحالي. ويتطلب هذا الهيكل قواعد تشغيلية تسمح بتحويل الأموال الزائدة في احتياطي تحقيق الاستقرار إلى أصول ادخارية وتقتصر عودة التدفقات إلى احتياطي تحقيق الاستقرار على حالات وضع خطط التنمية طويلة الأجل أو حالات الطوارئ.

٣٨- ينبغي إعادة التوازن بين احتياطي تحقيق الاستقرار والأصول الادخارية على فترات مقررة مسبقاً. ولا يلزم إجراء ذلك بنفس التواتر الذي تتم به إعادة التوازن بين احتياطي تحقيق الاستقرار وحساب الإيرادات العامة، بل يمكن إجراؤه سنوياً أو عند وقوع أحداث غير متوقعة^٨ مما يسمح بالإدارة الفعالة لفائض الموارد المالية. وفي هذه المرحلة، ينبغي تحويل أي أموال زائدة في احتياطي تحقيق الاستقرار إلى الأصول الادخارية بغرض الاستثمار الأطول أجلاً.

^٧ أساليب إدارة الأصول والخصوم من شأنها أن تقدم تحليلاً حول ما إذا كان يتم تخفيض الدين على حساب المدخرات. ولا يغطي التقرير هذا المجال.

^٨ مثل ارتفاع أسعار أو إنتاج النفط بشكل يفوق المتوقع بكثير في إطار المالية العامة الكلي أو حدوث صعوبات في تنفيذ مشاريع التنمية الرأسمالية المدرجة في الميزانية.

٣٩- بموجب الإطار المقترح، قد يلزم جمع أصول ادخارية لدعم هدف تحقيق الاستقرار في حالة حدوث صدمة إيرادات نفطية مستمرة. ويمكن النظر في جعل انخفاض احتياطي تحقيق الاستقرار سلسا بمجرد وصول الاحتياطي إلى حد معين لتجنب الحاجة إلى إجراء عمليات تصحيح للنققات أو عمليات اقتراض باهظة التكاليف. ويجب أن يصاحب هذه الآلية التأكد من أن تصحيح أوضاع المالية العامة يجري استجابة لتغير (دائم) في سعر النفط وإلا فإن مكون الادخار قد يكون مصيره النضوب السريع أيضا. وبالتالي فإن الاحتياجات قصيرة الأجل بخلاف تلك التي تعتبر تحديدا نفقات طارئة ينبغي ألا تتم تلبيتها من خلال مسحوبات من الأصول الادخارية. وبالنسبة لحالات العجز اليومي في النقدية عندما يكون احتياطي تحقيق الاستقرار منخفضا، ينبغي استخدام القيود على النفقات و/أو القروض قصيرة الأجل لتجديد الاحتياطي المحتفظ به في حساب الإيرادات العامة.

٤٠- ينطوي الادخار على استثمار طويل الأجل في الأصول وأي استخدام بديل لهذه الأموال يستلزم من الحكومة إجراء دراسة دقيقة. ويتعين على الحكومة تحديد الظروف التي تسمح فيها باستخدام الأصول الادخارية في تعزيز احتياطي تحقيق الاستقرار إذا اقتضى الأمر ذلك في عملية إعادة التوازن. وقد تكون لهذه الظروف تحديدا طبيعية طويلة الأجل كتغطية التزامات التقاعد مثلا. وينبغي أن يتضمن إطار المالية العامة المقترح حالات منها ما يسمح بتطبيق إجراءات الانسحاب. وينبغي أن تتفق قرارات الحكومة بشأن استخدام الأصول الادخارية في النفقات الطارئة قصيرة الأجل مع هذا الجانب المتعلق بتنفيذ قاعدة المالية العامة.^٩

٤١- تم وضع نظام صناديق الثروة السيادية في ليبيا عام ٢٠٠٦ قبل الأزمة المالية بقليل. ويبدو أنه قد وُضع على عجل دون تدبر يُذكر لأي وضع آخر بخلاف استمرار فوائض الميزانية التي تعتمد على النفط. ورغم احتوائه على العناصر الرئيسية لهيكل صناديق الثروة السيادية المتعارف عليه دوليا، فإنه يحتوي على عدد قليل من القواعد الواضحة التي تنظم تدفقاته. وعلى ما يبدو أن هناك عدم وضوح في قانون ولوائح المؤسسة الليبية للاستثمار وإرث الممارسات المتعلقة بحساب احتياطي الميزانية ولم يتم الالتزام بها، في الماضي، إلا متى كانت ملائمة.^{١٠} ومن المهم للغاية وضع قوانين وقواعد جديدة وواضحة لصندوق الثروة السيادية حتى يعمل بفعالية بحيث يتجاوز كونه مجرد آلية للادخار. ومن أعراض القصور في هذا الهيكل الصعوبات الحالية في التمويل والتي تؤدي لاتخاذ قرارات تستغرق وقتا طويلا على مستوى مجلس الوزراء.

^٩ مناقشة قضية إعادة التوازن بين احتياطي تحقيق الاستقرار والأصول الادخارية بصورة أكثر تفصيلا تستلزم تحليل إدارة الأصول والخصوم وهو ما لا يتناوله هذا التقرير.

^{١٠} راجع IMF/World Bank report *Libya – Libya Investment Authority – Governance Arrangements*

.Pihlman et el. Dec 2011

٤٢- يتسم عمل الهيكل الحالي لصندوق الثروة السيادية في ليبيا بالجمود أكثر منه بالديناميكية. فلا تصدر تعليمات بتحويل فوائض الميزانية من حساب تمويل الخزانة إلى حساب احتياطي الميزانية سوى مرة واحدة سنوياً؛ ولم تصدر تعليمات بتحويل الأموال من حساب احتياطي الميزانية إلى المؤسسة الليبية للاستثمار بغرض الاستثمار الأطول أجلاً سوى ثلاث أو أربع مرات منذ عام ٢٠٠٦ (رغم وجود قانون لهذا الغرض). وفي أوقات العجز النقدي، لا توجد وسيلة تلقائية وديناميكية لسحب الأموال من أي من هذه الصناديق. وحتى يعمل صندوق الثروة السيادية في ليبيا كأداة لتحقيق الاستقرار في الميزانية وكصندوق للمدخرات، ينبغي أن تعاد هيكلته بقواعد واضحة وصارمة يمكن بموجبها إجراء تحويلات ومعاملات ديناميكية لتحقيق هذه الأهداف.

٤٣- التوصيات:

- ينبغي أن تضع وزارة المالية والحكومة قواعد وآليات ديناميكية للمعاملات حتى يتمكن صندوق الثروة السيادية المعاد هيكلته من العمل بهدف تحقيق الاستقرار للميزانية وكأداة لتعزيز المدخرات (راجع ما يرد لاحقاً)؛
- ينبغي أن تقوم الحكومة بإصلاح النظم القانونية ونظم الحوكمة المتعلقة بهيكل صندوق الثروة السيادية على النحو المبين في التقرير المتوقع صدوره قريباً عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي^{١١}.

ثالثاً: تخطيط الميزانية وإعدادها

ألف – مواطن الضعف الرئيسية في إعداد الميزانية

٤٤- شاب عملية تخطيط الميزانية وإعدادها قبل اندلاع الثورة عدداً من مواطن الضعف ألقى الضوء عليها تقرير إدارة شؤون المالية العامة في ٢٠١١ وتقرير البنك الدولي حول ستعراض الإتفاق العام الصادر عنه في ٢٠٠٩. وجميع مواطن الضعف تقريباً التي سبق الكشف عنها لا تزال قائمة إلى الآن، ونورد أهمها فيما يلي:

- لا يزال إعداد الميزانية عملية مجزأة تعتمد في أغلبها على منهج آلي وتراكمي، لا سيما بالنسبة للنفقات التشغيلية.
- رغم أن مكون المشروعات الرأسمالية في ميزانية التحول (الباب الثالث) يتم إعداده والتصريح به كل

^{١١} راجع تقرير : IMF/World Bank report *Libya – Libya Investment Authority – Governance Arrangements* –

ثلاث سنوات، فإن الإنفاق من الميزانية الرأسمالية يتم دون استرشاد/تقييد بحد أقصى كلي محدد وفقا لإطار مالية عامة متوسط الأجل يتماشى مع أهداف سياسة المالية العامة الحكومية، كما أن اختيار المشروعات لا يكون دائما على أساس أولويات عملية التنمية.

- إعداد ميزانيتي التسيير والتحول يتم من خلال عمليتين منفصلتين ودون تنسيق، وهذا الفصل المؤسسي قائم على المستوى المركزي وعلى مستويات الوزارات/الوحدات التنفيذية.
- هناك عدد من القضايا المتعلقة بعرض الميزانية وتبويبها ونطاق تغطيتها. فتبويب الميزانية لا يتماشى مع المعايير المتعارف عليها دوليا، كما لا يوجد تمييز واضح بين الاعتمادات "التسييرية" و"الرأسمالية".
- يقتصر منشور الميزانية في تغطيته على الأجور والسلع والخدمات (الباب الأول والباب الثاني) ولا يشمل أي إرشادات بشأن معلمات الاقتصاد الكلي (مثل معدل نمو إجمالي الناتج المحلي والتضخم) التي ينبغي مراعاتها في طلبات الميزانية المقدمة من الوزارات، أو الحدود القصوى التي يجب على الوزارات/الوحدات التنفيذية الالتزام بها عند إعداد الميزانية.
- ولا تزال الميزانية إلى الآن خارج نطاق أدوات السياسة الفعالة. كذلك لا يوجد ارتباط قوي بين أولويات السياسات الحكومية واعتمادات الميزانية، ولا يتم إعداد أي وثائق بشأن سياسة/استراتيجية الميزانية تشرح كيفية هذا الارتباط. إلى جانب ذلك، ليس هناك أي تمييز بين السياسات والمبادرات الحالية والجديدة.

باء – أولويات الإصلاح في أعقاب الثورة

٤٥- لم تتسن للحكومة الجديدة الفرصة بعد لمعالجة مواطن الضعف المشار إليها التي تفاقمت في الواقع نتيجة الأضرار والاضطرابات التي صاحبت الثورة. كما تأثرت قدرات إعداد الميزانية مجددا، لا سيما بسبب تغيير كبار العاملين في عدة أجهزة. وفي حين أن النتائج والتوصيات الواردة في التقارير السابقة الصادرة عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لا تزال صالحة للتطبيق بوجه عام وينبغي أن تكون جزءا من استراتيجية إصلاح الإدارة المالية العامة في الأجل المتوسط، هناك حاجة الآن إلى تحديد أيها أكثر أهمية وإلحاحا وقابلية للتنفيذ في المرحلة الانتقالية التي تلت الثورة مباشرة.

٤٦- وفي المرحلة القادمة، يتعين على السلطات التركيز على أولويات الإصلاحات في سياق مرحلة التحول:

(١) ضمان التكامل بين مراحل عملية إعداد الميزانية، بما في ذلك الدمج الكامل لميزانية النفقات المتكررة والميزانية الرأسمالية؛ و(٢) وضع رؤية متوسطة الأجل للاستعانة بها في إعداد الميزانية السنوية؛ و(٣) تعزيز سياسات إعداد الميزانية؛ و(٤) تقديم عرض شامل وواضح للميزانية. وحتى وإن كان من المفترض أن يكون حجم

الإصلاحات في هذه المجالات غير ملموس خلال المرحلة الانتقالية، يمكن تنفيذ هذه الإصلاحات تدريجياً بدءاً بالعناصر الأساسية في بنية الإصلاحات، مثل هيكل عرض الميزانية، ومحتوى منشور الميزانية، ومحتوى وثيقة سياسة/استراتيجية الميزانية، وتحديد الأدوار والوظائف المنوطة بمختلف الوحدات، والجدول الزمني لإعداد الميزانية (راجع الملحق ٤).

ضمان التكامل بين مراحل إعداد الميزانية

٤٧- وينبغي معالجة جميع الجوانب المتعلقة بتكامل الميزانية، وليس الجانب التنظيمي فقط، لضمان وجود نظام موحد لإدارة الميزانية. فيمكن على سبيل المثال زيادة التكامل بين عرض الميزانيتين بأن تدرج تحت كل وزارة في الميزانية الاعتمادات التسييرية والاستثمارية المخصصة لها. وسيساعد ذلك أيضاً على توحيد المناهج التي تتبعها الوزارات/الوحدات التنفيذية، ليس منهج إعداد الميزانية فحسب، ولكن المناهج المتبعة في تنفيذ الميزانية وإعداد الحسابات والتقارير الخاصة بها أيضاً. غير أننا نؤكد على أن تكامل عرض الميزانية لا يتعدى كونه جانباً واحداً من جوانب تكامل الميزانية الذي يتطلب وجود تكامل بين مراحل عملية إعداد الميزانية وتكامل مؤسسي (راجع الإطار ١).

الإطار ١: ثلاثة جوانب لتكامل الميزانية

تكامل العرض: كخطوة أولى نحو تكامل الميزانية ككل، من المفيد إعداد عرض موحد للميزانيتين (التسييرية والاستثمارية) استناداً إلى هيكل الوزارة التنفيذية، على أن يتضمن هذا العرض أيضاً بياناً بأهداف الوزارة.

التكامل بين مراحل عملية إعداد الميزانية: ينبغي وجود تكامل بين مراحل عملية إعداد الميزانيتين التشغيلية والاستثمارية وتنفيذهما. فعلى سبيل المثال، ينبغي وضع مجموعة تعليمات موحدة (بما في ذلك إصدار منشور الميزانية) لإعداد الميزانيتين، إلى جانب الدمج بين عملية التفاوض مع الوحدات التنفيذية بشأن الميزانية وبين عملية تحديد الاعتمادات المخصصة لها (حتى وإن تم تنفيذ العمليتين من خلال وحدتين منفصلتين، مثل وزارة المالية وإدارة/وزارة تخطيط. وقد يكون للأخيرة دور مهم في إعداد الميزانية).

التكامل المؤسسي: ينبغي إسناد إدارة عملية إعداد الميزانية إلى مؤسسة واحدة (وإن كان قد يمكن إنشاء إدارة/وزارة تخطيط لتوفير المدخلات اللازمة، لا سيما فيما يتعلق بتخطيط الاستثمارات، وتقييم/اختيار المشروعات، وغير ذلك). وعلى مستوى الوزارات التنفيذية، ينبغي أيضاً عدم الفصل بين العاملين المسؤولين عن الميزانية التسييرية والعاملين المسؤولين عن الميزانية الاستثمارية. إذ يتعين إزالة أي شكل من أشكال الانقسامات المؤسسية، إن وجدت، لتحقيق التكامل التام بين عناصر الميزانية.

٤٨- والتجزؤ الحالي في إعداد ميزانية التسيير وميزانية التحول يضعف بل ويعقد الدور المنوط بوزارة المالية في إدارة المالية العامة والاقتصاد. فميزانية التسيير (الباب الأول والباب الثاني والباب الرابع) وميزانية التحول (الباب الثالث) يتم إعدادهما على نحو منفصل في الأساس. وتصدر وزارة المالية منشور ميزانية بشأن إعداد وتقديم ميزانية التسيير التي ترد في البابين الأول والثاني، في حين تقدم إدارة التخطيط (التي أصبحت وزارة حالياً) الإرشادات اللازمة إلى الوزارات/الوحدات التنفيذية لإعداد مشروعاتها الاستثمارية وتقديمها. ولا تقوم هذه الوزارات/الوحدات بعرض ميزانية موحدة تضم الميزانيتين التسييرية والاستثمارية، بل تعد كل منهما وتقدمها على نحو منفصل. ثم تقوم وزارة المالية وإدارة التخطيط (التي أصبحت وزارة حالياً) بمناقشة كل منهما على حدة مع فرادى الوزارات التنفيذية لوضع الميزانيتين في صورتها النهائية وعرضهما على مجلس الوزراء/المؤتمر الشعبي العام للاعتماد، دون معرفة احتياجات الإنفاق التشغيلي والاستثماري للوزارات التنفيذية وإلى أي حد تعكس هذه الاحتياجات الأولويات القومية والقطاعية. ويثير ذلك عددا من المشكلات، وتحديداً:

- يحول ذلك دون مناقشة أهداف السياسات التي يقوم عليها الإنفاق الحكومي والمفاضلات بين الإنفاق الاستثماري والتسييري.
- قد لا يمكن تكوين صورة كاملة عن انعكاسات المشروعات الاستثمارية على المالية العامة (لا سيما وأن مجملات الميزانية الرأسمالية غير مقيدة بإطار مالية عامة متوسط الأجل يتماشى مع أهداف سياسة المالية العامة)، مع وجود احتمال بحدوث زيادة ضخمة في نفقات التسيير أو عدم صيانة المشروعات أو استخدامها على الوجه الأكمل عند الانتهاء من تنفيذها.

٤٩- وقررت الحكومة الليبية مؤخراً إنشاء وزارة تخطيط منفصلة. ويعني هذا القرار إلغاء مختلف الكيانات المشاركة في وضع استراتيجية التنمية واتخاذ قرارات تخطيط الاستثمارات العامة واختيارها في ظل النظام السابق، أو ضم هذه الكيانات تحت وزارة التخطيط الجديدة وفق آلية وجدول زمني يتم تحديدها.^{١٢}

^{١٢} غير أن عددا من الكيانات المعنية بتنفيذ المشروعات قد تم ضمه إلى وزارة الإسكان والمرافق المنشأة حديثاً.

الإطار ٢: الوظائف الأساسية المنوطة بوزارة المالية والمهام المصاحبة لها

الوظائف الأساسية:

- **تنسيق مختلف جوانب المالية العامة الكلية ووضع سياستها:** ويتضمن ذلك قضايا الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة، إلى جانب مراقبة التطورات الاقتصادية الدولية وتحليلها.
- **وظيفة الميزانية:** وتتضمن إعداد الميزانية، وسياسة الإنفاق القطاعي، ومراقبة النفقات، والسياسة الاقتصادية الكلية، وإدارة العلاقات المالية بين مستويات الحكومة.
- **وظائف الخزائنة:** وتتضمن تنفيذ المدفوعات، وإعداد الحسابات الخاصة بالإيرادات والمدفوعات الحكومية، والإشراف على تنفيذ الميزانية، وإدارة النقدية والدين، وإعداد تقارير المالية/المالية العامة وإدارة الأصول، وصرف المعاشات التقاعدية لموظفي الخدمة المدنية.
- **إدارة الإيرادات الحكومية:** وتتضمن سياسات الضرائب، والجمارك والرسوم، والإيرادات الضريبية الأخرى، والإدارة الضريبية والجمركية.

المهام المصاحبة الأخرى: يتوقف إسناد هذه المسؤوليات إلى وزارة المالية على الأوضاع الخاصة بكل بلد.

- **تنظيم القطاع المالي:** ويتضمن تنظيم الأسواق المالية وقطاع الأعمال.
- **الرقابة على الشركات المملوكة للدولة:** ويتضمن السياسات المعنية بالشركات المملوكة للدولة، وتقديم مبادئ توجيهية بشأن أمور منها عمل هذه الشركات، وضخ رؤوس الأموال فيها، والدعم التشغيلي الذي تحصل عليه، وغيرها، والرقابة على جميع هذه الأمور.
- **المراجعة الداخلية:** وتتضمن تطبيق ما ورد بالسياسات من مبادئ توجيهية ولوائح تنظيمية (لتنظيم المراجعة الداخلية على مستوى الوزارات/الوحدات التنفيذية) في شأن المراجعة الداخلية، بما في ذلك الرقابة على مهام المراجعة الداخلية المفوضة إلى الوزارات/الوحدات التنفيذية.
- **الاقتصاد القومي:** ويتضمن التعاون الإقليمي، والمعاهدات والاتفاقات الاستثمارية، وخطط الاستثمار الرأسمالي والتنمية، وسياسات الخصخصة.
- **المشتريات:** وتتضمن سياسة المشتريات، واللوائح التنظيمية ذات الصلة، والرقابة على عمليات الشراء على مستوى الوزارات/الوحدات التنفيذية. وقد قام عدد من البلدان بإنشاء جهاز متخصص (مثل الإدارة المركزية للمشتريات) خارج نطاق وزارة المالية للاضطلاع بهذه المهمة الرقابية ومتابعة تنفيذ قوانين/لوائح الشراء في الوحدات التنفيذية.

٥٠- ويتعين التفكير مليا في الهيكل الجديد ووضعه بعناية، بما فيه الأدوار والوظائف المنوطة بوزارة المالية ووزارة التخطيط، لا سيما في ضوء أهمية مسؤولية إدارة المالية العامة المسندة إلى وزارة المالية. وهذا هو الأهم في الوقت الحالي نظرا اندماج وزارتي التخطيط والمالية في السابق لم يكن مفعلا في الواقع ولم يعالج مشكلة ازدواج الميزانية. وإذا ما استمر تجزؤ عملية اتخاذ قرارات الميزانية، فقد يؤدي ذلك، ضمن أمور أخرى، إلى تفويض دور وزارة المالية بوصفها المؤسسة الحكومية الرئيسية المسؤولة عن إدارة المالية العامة (راجع الإطار ٢ للاطلاع على ملخص للوظائف الأساسية المنوطة بوزارة المالية تمثيا مع الممارسات الدولية المتعارف عليها وغيرها من المسؤوليات التي يتم إسنادها غالبا إلى وزارة المالية).

٥١- وينبغي أن تتولى وزارة المالية مسؤولية إعداد الميزانية الموحدة التي تضم ميزانية التسيير وميزانية الاستثمار. ونظرا لأن الميزانية الاستثمارية تشكل جزءا كبيرا من مخصصات الإنفاق العام في ليبيا، لا يمكن في الواقع العملي اتخاذ قرارات بشأن سياسات الإنفاق وأولويات القطاعات بمعزل عن المعايير المستخدمة في تمويل مشروعات التنمية. ولذلك فمن الضروري تحديد الأدوار والوظائف المنوطة بوزارتي المالية والتخطيط بوضوح والتنسيق عن كسب فيما بينهما في كل مرحلة من مراحل عملية اتخاذ القرار.

٥٢- التوصيات:

- رهنا بموافقة مجلس الوزراء، القيام بتحديد الأدوار والوظائف المنوطة بوزارتي المالية والتخطيط على نحو واضح، أخذا في الاعتبار مسؤولية وزارة المالية عن إدارة المالية العامة ككل. وبينما تتولى وزارة التخطيط مسؤولية وضع استراتيجية التطوير، ضمن جملة وظائف أخرى (راجع الملحق ٨)، ينبغي أن تكون وزارة المالية مسؤولة عن صياغة الميزانية بالتعاون الوثيق مع وزارة التخطيط. ولهذا الغرض، ينبغي أن يتفق وزير التخطيط ووزير المالية على ما يلي: (١) الصلاحيات المنوطة بكل منهما، بوضوح ودون فجوات أو تداخلات، و(٢) آليات واضحة للتنسيق والتعاون فيما بينهما بصفة منتظمة على أن تلتزما بهذه الآليات في سياق أنشطتهما المعتادة وأن تخضعا للمساءلة عنها أمام مجلس الوزراء.
- بالنسبة لإعداد ميزانية ٢٠١٣، إصدار منشور ميزانية موحد للاسترشاد به في إعداد الميزانيتين التسييرية والاستثمارية على نحو يتماشى مع إطار المالية العامة (راجع الملحق ٥ للاطلاع على محتويات توضيحية يمكن أن يتضمنها منشور الميزانية). كذلك ينبغي لوزارة المالية ووزارة التخطيط عقد مفاوضات مشتركة مع الهيئات التنفيذية لالنتهاء من تحديد مخصصاتها بما في ذلك للمشروعات الاستثمارية.

- واعتباراً من ميزانية ٢٠١٤ وما بعدها، دمج إجراءات إعداد الميزانيتين الاستثمارية والتسييرية في الوزارات/الوحدات التنفيذية من خلال دمج الأقسام المسؤولة عن إعداد الميزانيتين.

تعزيز سياسة الميزانية من منظور متوسط الأجل

٥٣- لا يتم إعداد وثيقة بشأن توقعات الميزانية أو استراتيجيتها في بداية العام لعرضها على مجلس الوزراء والمؤتمر الشعبي العام. ومثل هذه الوثائق من العناصر المهمة في عملية إعداد الميزانية في بلدان عديدة^{١٣} وتتيح إرساء أساس للميزانية القادمة يتم الاتفاق عليه ووضعه قبل تقديم الوزارات/الوحدات التنفيذية لطلبات الميزانية المفصلة والتقديرات ذات الصلة. وعادة ما تتضمن وثيقة استراتيجية الميزانية معلومات حول (١) التنبؤات الاقتصادية الكلية في الأجل المتوسط، و(٢) سياسات المالية العامة والتنبؤات الخاصة بالإيرادات والدين والعجز، و(٣) والأهداف والحدود التي تقوم عليها قواعد المالية العامة في الأجل المتوسط (صراحة أو ضمناً)، و(٤) معلومات عن مخاطر المالية العامة، و(٥) إقرار بالمسؤولية يفيد أن المعلومات الواردة موثوقة وكاملة، و(٦) تحليل اتجاهات الإنفاق العام، و(٧) عرض أولويات الإنفاق في القطاعات وبرامج الإنفاق في القطاعات الرئيسية، و(٨) حدود الموارد القصوى المخصصة للوزارات/الوحدات التنفيذية في الأجل المتوسط. ويمكن بمرور الوقت توسيع نطاق تغطية هذه المعلومات لتشمل مناقشة أولويات الإنفاق، وتنبؤات بشأن أداء سلطات الإنفاق الرئيسية وحجم نفقاتها (راجع الملحق ٦).

٥٤- التوصيات:

- إصدار وثيقة استراتيجية الميزانية لعرض ميزانية ٢٠١٤، على أن يتم إعدادها خلال الربع الثاني من ٢٠١٣ فور الانتهاء من إعداد إطار المالية العامة المتوسط الأجل. وينبغي أن تشمل ميزانية ٢٠١٤ حدود قصوى مرجعية تعكس إجمالي النفقات التسييرية والرأسمالية، ويمكن بدءاً من ميزانية ٢٠١٥ وما بعدها توزيع النفقات حسب الوزارة/الوحدة التنفيذية. وينبغي عرض وثيقة الاستراتيجية الخاصة بميزانية ٢٠١٤ على مجلس الوزراء لاعتمادها، مع عرض وثائق استراتيجية الميزانية اللاحقة على المؤتمر الشعبي العام للإحاطة والنقاش العام.

^{١٣} من أمثلة ذلك ميزانية الربيع في السويد، والتقارير المسبق للميزانية في المملكة المتحدة، وبيان سياسة الميزانية في الأجل المتوسط في جنوب إفريقيا، ووثيقة إطار الميزانية في أوغندا.

عرض واضح وشامل للميزانية

٥٥- يتمثل أحد العوامل الرئيسية لضمان وضوح عرض الميزانية وشفافية المخصصات في وضع نظام سليم في تبويب الميزانية. ويتعين أن تبدأ السلطات فوراً في التركيز على استخدام تبويب إداري هرمي وتبويب اقتصادي يستند إلى دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١. ويناقش القسم خامساً أدناه هذه القضية بمزيد من التفصيل.

الاستثمارات الحكومية

٥٦- كانت ميزانية التحول عادة كبيرة للغاية في ليبيا، وكفاءة النفقات وسلامة العمليات محدودة. فقد وصل متوسط النفقات الاستثمارية الحكومية إلى حوالي ٢٠ مليار دينار في الفترة ما بين ٢٠٠٨ و ٢٠١٠، وهو ما يعادل نصف إجمالي النفقات الحكومية تقريباً وحوالي ٢٠% من إجمالي الناتج المحلي. غير أن تأثير نفقات التحول على نمو الاقتصاد وتنوعه ورفاهية الشعب الليبي كان أقل كثيراً عن الأثر الذي كان يمكن لهذه المبالغ الضخمة تحقيقه.

٥٧- وكشف تحليل نظام إدارة الاستثمارات العامة قبل الثورة عن وجود مواطن ضعف مؤثرة، منها عدم وجود سياسات قطاعية يمكن الاسترشاد بها في اتخاذ القرارات الاستثمارية؛ وضعف الإجراءات الاستثمارية وعدم إنفاذها؛ وغياب التنسيق في تنفيذ مشروعات استثمارية عديدة نتجت عن الزيادة الكبيرة في عدد العقود؛ والتخصيص العشوائي للكثير من الاستثمارات الضخمة؛ إلى جانب ما ذكرناه آنفاً عن "ازدواج الميزانية" بحيث كان يتم اتخاذ قرارات المشروعات الاستثمارية والميزانية الرأسمالية بمعزل عن قرارات ميزانية التسيير.^{١٤}

٥٨- وخلال المرحلة الانتقالية التالية من الضروري تحديد كيفية التعامل مع قضية "تراكم" الاستثمارات العامة. فهناك عدد كبير من المشروعات الاستثمارية الحكومية التي تم إطلاقها ولم يكتمل تنفيذها قبل اندلاع الثورة في فبراير ٢٠١١. كما أن فترة الانقطاع الطويلة والأضرار المادية المترتبة على الثورة يحتمل أن تكون قد أثرت على تكلفة المشروعات وتسببت في تدهور حالة الأعمال المنفذة. لذلك ينبغي جمع بيانات تفصيلية عن هذه المشروعات لتقييم تكلفة إتمام تنفيذها وإجراء تحليل لكل مشروع من حيث تكلفته ومنافعه لبيان أسباب المخصصات اللازمة لاستكمالها.

^{١٤} راجع دراسة World Bank, Libya: Working Paper on Public Expenditure, September 2009.

٥٩- وسيستغرق حصر المشروعات الاستثمارية واستعراض موقفها وقتاً طويلاً، كما أنه قد يتطلب الحصول على مساعدة فنية. ويتعين أن تحدد الحكومة في المستقبل القريب أكبر المشروعات التي تتضح جدارة تنفيذها دون إبطاء والتي ينبغي بالتالي تمويلها كجزء من ميزانية التحول لعام ٢٠١٢. وهذا الإجراء له أهمية خاصة نظراً للقيود الشديدة القائمة التي تعوق قدرات التنفيذ والتي يحتمل أن تستمر خلال جزء كبير من عام ٢٠١٢ مما يحول دون إطلاق مشروعات استثمارية ضخمة جديدة.

٦٠- وفي سياق ما بعد الثورة، يمكن البدء في إنشاء نظام جديد لإدارة الاستثمارات العامة بما يتماشى مع متطلبات الحوكمة، والتطورات على المستوى الوطني، ومعايير الممارسات الدولية السليمة. وسوف يقتضي ذلك بذل جهود مستمرة مع الوقت لبناء قدرات مؤسسية وتنظيمية وفنية وبشرية. وينبغي أن تقود وزارة التخطيط هذه الجهود من خلال التشاور الوثيق مع غيرها من الكيانات الحكومية المعنية، واسترشاداً بالتجارب الدولية المماثلة لا سيما في المناطق التي تعيش في مرحلة ما بعد الصراعات.^{١٥}

٦١- التوصيات:

- حصر جميع المشروعات الاستثمارية التي تم البدء فيها قبل الثورة ولم يكتمل تنفيذها واستعراض موقف كل مشروع. وتقوم وزارة التخطيط بإدارة هذه العملية بالتعاون مع الوزارات والكيانات المعنية لتحديد ما إذا المشروع المعني (١) ينبغي الاستمرار فيه وإتمامه على النحو المقرر في الأصل أو مع إجراء تعديلات بسيطة على تكلفته وتصميمه، وبالتالي توفير التمويل المناسب له عندما تسمح الظروف، أو (٢) يتطلب تعديل وإعادة تصميم جذريين مع عدم اعتماد أي مخصصات له من الميزانية حتى هذا الحين، أو (٣) ينبغي وقفه وتعليق العمل به أو تفكيكه لبيع الأصول المادية والمعدات. وسوف يتسنى بحصر المشروعات واستبعاد ما لا يصلح منها تكوين قاعدة بيانات حديثة يمكن الاستناد إليها لوضع برنامج استثمارات عامة يتسم بالانساق والكفاءة. وفي حين أنه يمكن التعاقد مع جهات خارجية للاضطلاع بجزء كبير من هذه المهام، ينبغي على كبار الموظفين الليبيين المشاركة في هذه المهام للاستفادة من عملية استعراض موقف المشروعات، من جملة أمور أخرى، في تعميق معرفتهم بالمبادئ والمنهجيات والإجراءات المستخدمة في المشروعات الاستثمارية وفي تحديد قيمة الاستثمارات ومراقبتها وتقييم أدائها.

^{١٥} راجع World Bank, *Conflict, Security and Development*, World Development Report, 2011; Doug Porter et al, *Managing Public Finance and Procurement in Fragile and Conflicted Settings*, Background Paper for the 2011 WDR, October 2010.

- تم تشكيل لجنة وزارية مكونة من وزارة التخطيط ووزارة المالية والوزارة التنفيذية المعنية لتحديد عدد قليل من أكبر المشروعات التي ينبغي إتمام تنفيذها وتمويلها في ٢٠١٢. ونظرا للطبيعة الملحة للموضوع والتي تحول دون إجراء تحليل متعمق للتكاليف والمنافع، يمكن أن تسترشد اللجنة في مداولاتها بالمعايير العامة السبعة الواردة في الإطار ٣.

الإطار ٣: المعايير العامة لاختيار المشروعات المقرر تمويلها في ٢٠١٢

- التركيز على عدد قليل من المشروعات الضخمة.
- مدى أهمية المشروع للأنشطة الاقتصادية الأساسية والخدمات العامة الضرورية، وهو ما ينطبق على مشروعات (أ) المواصلات، و(ب) الإسكان، و(ج) المياه والصرف الصحي في المدن الكبرى، و(د) إمداد الطاقة الكهربائية.
- المساهمة المحتملة للمشروع في إعمار/إصلاح الهياكل التي لحق بها دمار شديد جراء الحرب في المناطق الحضرية الأكثر تأثرا (مثل مصراتة وسرت).
- الاعتبارات الجغرافية.
- حجم المراحل المكتملة من المشروع (وليس حجم المدفوعات التي تم صرفها للمشروع) وتكميلها بمعاينة الحالة المادية للأعمال المنفذة في الوقت الحالي على وجه السرعة لتحديد التكلفة التقريبية اللازمة لإتمام المشروع.
- إجراء تقييم واقعي لضمان توافر قدرات التنفيذ اللازمة لإتمام المشروع على وجه السرعة.
- قدرة المشروع على إحراز "مكسب سريع" بما يشعر السكان بتحقيق تقدم ملموس وإنجازات على أرض الواقع.

- اتخاذ الإجراءات التالية للبدء في تحسين كفاءة الاستثمارات العامة وإعداد البرامج للمستقبل: (١) إنشاء وحدة مركزية لإدارة الاستثمارات العامة تكون لها الأهداف التالية: (١) وضع خطة عمل، بالتشاور مع الوزارات المنفذة الرئيسية، لتعزيز قدرتها على تصميم المشروعات الاستثمارية ومراقبتها، و(٢) مراجعة المعايير واللوائح المنظمة لعمليات الشراء بالتشاور مع وزارة المالية ووزارة الاقتصاد،^{١٦} و(٣) إنشاء وحدة معلومات مركزية معنية بمقترحات وبرامج المساعدة الفنية في مجال الاستثمارات العامة المقدمة للكيانات الحكومية،^{١٧} و(٤) فتح قنوات لتلقي آراء وتقييمات الجمهور بانتظام بشأن الاحتياجات الاستثمارية وتنفيذ المشروعات.

^{١٦} تولى البنك الدولي قيادة هذه التقييمات في معظم بلدان المنطقة من خلال أداة يطلق عليها "تقرير تقييمي للممارسات القطرية في مجال المشتريات العامة" (CPAR).

^{١٧} لتيسير الحصول على هذه المساعدات، وخفض تكلفة المعاملات إلى أدنى حد ممكن، وضمان اتساق المساعدة الفنية مع احتياجات التنمية المؤسسية والتطورات الاقتصادية الكلية على الصعيد الوطني، والحيلولة دون اتباع المنهج المفضل في إنشاء وحدات "مستقلة ذات وضع خاص" لتقديم المساعدة الفنية وتجنب التشوّهات ومخاطر الحوكمة والفساد التي تنشأ عنها.

رابعاً- الرقابة على تنفيذ الميزانية

٦٢- حدد تقرير إدارة شؤون المالية العامة في يناير ٢٠١١ مواطن الضعف الرئيسية في نظام مراقبة الإنفاق وقدم عدة توصيات.^{١٨} ولم تتم معالجة معظم مواطن الضعف، ومن ثم لا تزال التوصيات الرئيسية الحالية فعالة:

- تطبيق نظام سليم لمراقبة الارتباط
 - مراجعة أدوار المراقب المالي والمراجع الداخلي لتجنب التداخل بين الوظائف التي يؤديها كل منها:
 - تصميم وظيفة مراجعة داخلية في الأجل المتوسط تتسق مع الممارسات الدولية، وتُبنى على وظيفة المراجعة الحالية.
- ٦٣- ويحدد هذا القسم الأولويات المباشرة لتعزيز المراقبة الداخلية، بما في ذلك مراقبة الإنفاق. وفيما يتعلق بمراقبة الإنفاق، يغطي النقاش قضايا تتعلق بالمراقبة على الإنفاق على المستوى الكلي ومستوى المعاملات.

ألف - الرقابة على الإنفاق على المستوى الكلي

٦٤- ينص قانون النظام المالي للدولة^{١٩} ولائحته التنفيذية على الصرف من الميزانية في حدود الاعتمادات المصادق عليها في قانون الميزانية. ويتيح إجراء المناقلة للوزارات التنفيذية، في ظروف وحالات معينة وشريطة موافقة وزارة المالية و/أو مجلس الوزراء، زيادة الاعتمادات المقررة لأحد الأبواب عن طريق خفض مقابل للاعتمادات تحت باب آخر، وبالتالي تبقى القيمة الكلية للاعتمادات كما هي دون تغيير.

^{١٨} برغم ذلك، لم تطلع بعثة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١٠ على الدور الرئيسي الذي يقوم به جهاز المراجعة المالية في نظام المراقبة الداخلية. ويقوم الجهاز بمراجعة جميع عقود المشتريات التي تتجاوز حداً معيناً وكذلك المدفوعات بموجب هذه العقود (نناقش هذه المسألة باستفاضة أكبر أدناه).

^{١٩} الصادر بتاريخ ٢٤ أكتوبر ١٩٦٧.

٦٥- الترحيل التلقائي للنفقات الرأسمالية^{٢٠} التي لم تُنفق من السنة المالية الحالية إلى السنة المالية التالية تؤثر على الحد الكلي للنفقات المصرح بها.^{٢١} وبرغم أن عملية الترحيل التلقائي تتيح الفعالية في الإدارة متعددة السنوات للمشروعات الرأسمالية، فمن شأنها أن تؤدي إلى زيادة المبلغ المجمع لصلاحية الإنفاق المتاحة نظرا لأن المبلغ المرحل في إحدى السنوات قد يختلف تماما عن المبلغ المرحل في العام التالي (خاصة لأن المشروعات الرأسمالية قد تكون ضخمة ومجموع الاستثمار الرأسمالي يتألف من جزء كبير من ميزانية الدولة).

٦٦- وينص قانون النظام المالي للدولة ولائحته التنفيذية أيضا على تخصيص اعتمادات مالية للوزارات التنفيذية من خلال إجراء من مرحلتين يحول دون تجاوز الميزانية المقررة:^{٢٢}

- تقوم إدارة الميزانية لدى وزارة المالية في البداية بإصدار توزيعات الميزانية (أو اعتمادات الإنفاق) كل ثلاثة أشهر (أو شهريا في بعض الأحيان) للحد من احتمالات قيام وحدات الإنفاق بالدخول في ارتباطات مالية تستهلك الجزء الأكبر من الاعتمادات المخصصة لها في بداية العام مما يؤدي إلى زيادة الضغوط لتجاوز الميزانية المقررة لاحقا خلال العام.
- تُصرف المدفوعات النقدية من خلال إدارة الخزانة التابعة لوزارة المالية على أساس شهري وتتم مطابقتها كل ثلاثة أشهر باعتمادات الميزانية الربع سنوية والنفقات الفعلية وكشوف الحسابات المصرفية.

٦٧- ويتعين تعزيز الرقابة على تنفيذ الميزانية للسماح بإجراء التعديلات اللازمة على توزيعات الميزانية والنقدية المنصرفة إذا كان هناك احتمال بوجود فجوات بين الإيرادات والنفقات. وتحديدا، ينبغي تعديل المبالغ المخصصة المعتمدة والمنصرفة خلال العام للوصول إلى التوازن الكلي المنشود للميزانية. فعلى سبيل المثال، يمكن خفض قيمة المبالغ المنصرفة شهريا من جزء من اثني عشر جزءا كما هو الحال حاليا (إلى جزء من خمسة عشر جزءا على سبيل المثال)، على أن يتم التعديل (أي زيادة أو تخفيض المبالغ المخصصة) خلال الشهور التالية أو ربع السنة التالي في ضوء تنبؤات محدثة بالإيرادات والنفقات بناء على التنفيذ الفعلي للميزانية. وبرغم عدم

^{٢٠} المشروعات التنموية تحت الباب الثالث.

^{٢١} المادة (١٠) من قانون النظام المالي للدولة تنص على الترحيل.

^{٢٢} تقوم وزارة المالية بتنفيذ هذه الإجراءات على أساس روتيني. وبرغم ما تفرضه من أعباء وعدم وجود أدلة عن التنفيذ، فهي راسخة في ممارسات تنفيذ الموازنة لدى الوزارات التنفيذية. وهناك فهم جيد لأهدافها وطرائقها مما يجعل المراقبة أكثر وضوحا بالنسبة للوزارات التنفيذية.

وضع آليات للمراقبة قبل الثورة (نتيجة لوضع الفائض النقدي)، فيمكن تنفيذها خلال فترة قصيرة، وخاصة على النفقات التسييرية بخلاف الأجور والرواتب.^{٢٣} وينبغي التنسيق عند اتخاذ هذه الإجراءات مع إطار تخطيط النقدية وإدارتها الورادة مناقشته في القسم السادس.

باء - الرقابة على الإنفاق على مستوى المعاملات

٦٨- وفقا لتقرير إدارة شؤون المالية العامة الصادر في ٢٠١١، لا يوجد تعريف واضح لمفهوم "الارتباط" في إطار الإدارة المالية العامة في ليبيا، كما أنه لا يحظر من الناحية العملية النفقات المتأخرة. وأشار تقرير إدارة شؤون المالية العامة أيضا إلى عدم وضوح مفهوم الارتباط بما في ذلك على مستوى المراقبين الماليين والذي يمثل الخطوة الأساسية الأولى في عملية الإنفاق. ونظام مراقبة الارتباطات في صورته الصحيحة يمكن أن يضمن توفر الاعتمادات/تخصيصات الميزانية المطلوبة قبل الالتزام بأي نفقات. وجاء في تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١ أن هذا الشرط منصوص عليه في قانون النظام المالي للدولة (المادة ٢٠) ولكنه اتسم بالغموض وأدت هذه الممارسات إلى الخلط بين مراحل الارتباط وإذن الصرف، مما أتاح إمكانية توقيع عقود دون التأكد من توفر اعتمادات أو تخصيصات في الميزانية. وظهرت بالتالي متأخرات في حالة عدم توفر موارد في الميزانية و/أو غطاء نقدي.

٦٩- وحدد تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١ عدة مواطن ضعف في عملية قيد الارتباطات والرقابة عليها. إذ يتم قيد الارتباطات في "سجل الاعتماد" قبل التنفيذ الفعلي للمدفوعات وليس في مرحلة قيد التزام من المقرر سداده في المستقبل (مثل توقيع عقد أو إصدار أمر تسليم بضائع أو خدمات). فضلا على ذلك، يقوم المراقبون الماليون في الوزارات التنفيذية بمراقبة النفقات التي نشأ التزام بها فعلا والمقرر سدادها في المستقبل. وتؤدي مواطن الضعف المذكورة إلى زيادة خطر التأخر في سداد النفقات وتراكم المتأخرات، وخاصة في ظل الأوضاع الحالية من نقص في النقدية وازدياد ضغوط الإنفاق (مما يرجع في الأساس إلى جهود إعادة الإعمار)^{٢٤}. كما أن عدم وجود آلية لقيد المتأخرات وإعداد الحسابات الخاصة بها يزيد من التأثير السلبي على كفاءة وشفافية نظام الإدارة المالية العامة.

^{٢٣} من منظور قانوني، تنفيذ هذه الإجراءات لا يقتضي تعديل قانون النظام المالي للدولة لعام ١٩٦٧، في المدى القصير على أقل تقدير، ويمكن تنفيذها من خلال نصوص في قانون الميزانية السنوية.

^{٢٤} أشارت المناقشات مع الوزارات التنفيذية إلى بدء تراكم المتأخرات بالفعل، برغم عدم حصول البعثة على بيانات تؤكد هذا الأمر.

٧٠- ولا تزال التوصية الأساسية الواردة في تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١ بشأن استحداث نظام للرقابة على الارتباطات سارية. وينبغي الإشارة إلى أن قيد الارتباطات يتطلب إجراء تعديلات طفيفة في قانون النظام المالي (إذا دعت الحاجة لها). ويمكن تفعيله سريعا بتعديل إجراءات الإنفاق القائمة بحيث يتم قيد الارتباطات كما ينبغي (وفقا لتعريف واضح - راجع الملحق ٧)، وقيدها في المرحلة المناسبة. وكخطوة لاحقة في تطبيق نظام مكتمل للرقابة على الارتباطات على النحو الوارد في الملحق ٧. وعلى المدى المتوسط، فإنشاء نظام معلومات الإدارة المالية الحكومية وتوضيح الدور المنوط بكل من المراقب المالي والمراجع الداخلي، سيجعل من السهل تنفيذ نظام ملائم للرقابة على الارتباطات.^{٢٥}

جيم - المراجعة الداخلية

٧١- ينبغي أن يكون تعزيز الرقابة المالية من الأولويات القصوى، بينما استحداث وظيفة المراجعة الداخلية من الإصلاحات المهمة على المدى المتوسط. وينبغي إعطاء الأولوية لإصلاح الرقابة المالية على أساس مسبق، وخاصة مراقبة الارتباط، وتعزيز التفتيش المالي اللاحق في ظل الظروف الراهنة،^{٢٦} بينما ينبغي إجراء إصلاح شامل للتدقيق الداخلي في مرحلة لاحقة. وحدد تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١ مواطن الضعف في إجراءات المراجعة الداخلية القائمة وأوجه التشابه الكثيرة بينها وبين وظيفة الرقابة المالية.^{٢٧} وأورد التقرير أيضا مبادئ توجيهية حول كيفية تطوير وظيفة المراجعة الداخلية تدريجيا من خلال تحسين الخصائص الحالية لوحدة المراجعة الداخلية بوزارة المالية.^{٢٨} وعرض تقرير إدارة الشؤون المالية لعام ٢٠١١ تسلسلا لخطة بناء القدرات

^{٢٥} قامت بلدان كثيرة في أنحاء العالم بتنفيذ نظم معلومات متكاملة لإدخال نظم الحاسب الآلي في أداء الوظائف الأساسية في إطار عملية الإنفاق وما يلحقها من وظائف المحاسبة والإبلاغ. وتتضمن معظم النظم آليات للرقابة على الارتباطات.

^{٢٦} يمكن الاستفادة في ظل الظروف الراهنة بتعزيز وظيفة التفتيش المالي من خلال (١) زيادة حصة عمليات التفتيش في برنامج عمل وحدة المراجعة الداخلية في وزارة المالية؛ و(٢) تركيز عمليات التفتيش على مخاطر التحايل والفساد المرتبطة بصفة خاصة بتزايد حجم الإنفاق الناتج عن جهود إعادة الإعمار؛ و(٣) استخدام منهج ناشئ قائم على المخاطر في اختيار حالات التدقيق (بدلا من الاعتماد على أساس الشكاوى المقدمة وحسب).

^{٢٧} أشار تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١ إلى مواطن ضعف المراجعة الداخلية في الوزارات التنفيذية وأوجه التداخل المتعددة مع الرقابة المالية - لا سيما الرقابة على الامتثال وسلامة التصرف (لا تزال الرقابة على الارتباط مسؤولة المراقبين الماليين) - والتي يتعين التخلص منها.

^{٢٨} تختلف وحدة المراجعة الداخلية القائمة لدى وزارة المالية عن وحدات المراجعة الداخلية في الوزارات التنفيذية، وتضطلع بثلاثة أنواع من المهام: (١) مراجعة معاملات إنفاق وزارة المالية؛ و(٢) التفتيش على هيئات حكومية محددة للكشف عن حالات التحايل، بناء على الشكاوى المقدمة؛ و(٣) مراجعة (لاحقة) لأداء المراقبين الماليين في الوزارات التنفيذية لضمان كفاءتهم. وأشار تقرير إدارة

تركز على (١) تحديد المخاطر النظامية الأساسية في نظام الإدارة المالية العامة بالتنسيق مع وحدة الرقابة المالية، و(٢) وضع/تحديد تصنيف للمخاطر، و(٣) تبادل المعلومات عن النتائج الأولية مع وحدات الرقابة المالية، و(٤) وضع استراتيجية قائمة على المخاطر لإجراء مراجعات نظامية، و(٥) البدء في تنفيذ هذه الاستراتيجية. وفي المدى الأطول، يمكن تكليف وحدة المراجعة الداخلية في وزارة المالية بتقديم الإرشاد اللازم لوحدات المراجعة الأخرى الموجودة في بعض الوزارات التنفيذية الرئيسية والتنسيق معها.

دال – المراجعة الخارجية

٧٢- يقوم جهاز المراجعة المالية، وهو المراجع الخارجي لجميع الهيئات العامة في ليبيا، بمراجعة الحسابات الختامية للميزانية. وكانت الحسابات الختامية لعام ٢٠٠٦ هي آخر حسابات ختامية تمت مراجعتها، وفي وقت زيارة البعثة كان الجهاز بصدد مراجعة حسابات ٢٠٠٧، وهي آخر حسابات قامت وزارة المالية بإعدادها. وتأخر وزارة المالية في إعداد الحسابات الختامية ومراجعة الجهاز لها يسهم في نقص شفافية نظام الإدارة المالية العامة. وتركز منهجية جهاز المراجعة المالية في معظمها على مراجعة الالتزام والمشروعية، ولم يعتمد الجهاز بعد منهاجاً حديثاً قائماً على المخاطر يهدف إلى تقييم المخاطر النظامية. ولا يقوم الجهاز بمراجعة إيرادات الميزانية.

٧٣- كذلك نجد أن جهاز المراجعة المالية يشارك في عملية الرقابة المسبقة على النفقات مما يمكن أن يؤثر سلبياً على استقلاليته. إذ ويختص الجهاز بموجب القانون باعتماد جميع عقود الشراء التي تتجاوز قيمتها ٥٠٠ ألف دينار ليبي. ويتم الاعتماد مسبقاً، أي قبل توقيع العقد، ويكون هذا الاعتماد ملزماً لوحدة الإنفاق المعنية.^{٢٩} وجميع الوثائق والفواتير الأخرى (بغض النظر عن قيمتها) المرتبطة بتنفيذ هذه العقود (التي تتجاوز قيمتها ٥٠٠ ألف دينار ليبي) تعرض على جهاز المراجعة المالية لاعتمادها مسبقاً، وهذه الوظيفة تحتاج لمزيد من المراجعة من حيث ارتباطها بإجراءات الشراء الحالية في ليبيا،^{٣٠} ولكنها مع هذا تثير مشكلة حقيقية تمس استقلال الجهاز عن السلطة التنفيذية، وتعارض المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بشدة أي تدخل مسبق من

الشؤون المالية لعام ٢٠١١ إلى أن مهام التفتيش والمراجعة اللاحقة لوظائف المراقبة المالية تنطوي على عناصر مشابهة إلى حد ما لمهام المراجع الداخلي - نتيجة لسماتها النظامية - بينما يمكن الاستفادة من المعرفة والخبرة المتراكمة لدى هذه الوحدة بوزارة المالية في استحداث وظيفة مراجعة داخلية مناسبة على المدى المتوسط.

^{٢٩} توجد أيضاً لجنة خاصة من مهامها الرقابة على عقود المناقصات في إطار عمليات الشراء وتقديم الإرشاد في هذا الشأن.

^{٣٠} لم تتمكن البعثة من مقابلة رئيس جهاز المراجعة المالية، ولكنها اجتمعت فقط مع ممثلين للجهاز. وركزت المناقشة في الأساس على دور جهاز المراجعة المالية في عملية المراقبة الداخلية.

جانب المراجع الخارجي في مهام مثل توقيع عقود الشراء. وتتداخل هذه الوظيفة أيضا مع وظيفة مراقبة الالتزام التي يختص بها المراقب المالي والمراجع الداخلي في الوزارات التنفيذية. وينبغي إعادة تقييم هذه الوظيفة المزوجة للجهاز كأولوية تمهيدا لإلغاء رقابته المسبقة على الفواتير المرتبطة بالعقود التي تم اعتمادها بالفعل. إذ ينبغي أن يقوم بهذا الدور الرقابي المراقب المالي والمراجع الداخلي دون غيرهما.

٧٤ - التوصيات

الأجل القصير

- ينبغي أن تقوم وزارة المالية بتوضيح مفهوم الارتباط في اللوائح المالية وجعله أولى مراحل دورة الإنفاق.
- ينبغي إلزام المراقبين الماليين باعتماد الارتباطات الجديدة على أساس اعتمادات الميزانية وقيدتها في "سجل الاعتماد".
- استخدام إجراءات الرقابة المالية الحالية على نحو أكثر كثافة.

الأجل المتوسط والأجل الطويل

- ينبغي أن تراجع وزارة المالية دور المراقبين الماليين والمراجعين الداخليين على مستوى وحدات الإنفاق وعلاج أوجه التداخل الحالية.
- ينبغي أن تضع وزارة المالية خطة لاستحداث وظيفة مراجعة داخلية تدريجيا في وزارة المالية، بدءا بتطوير آليات المراجعة النظامية على مستوى وحدات الإنفاق ووضع منهج مراجعة قائم على المخاطر استنادا إلى النتائج والتوصيات التي تتوصل إليها عمليات التفتيش المالي.
- ينبغي على السلطات أن تعيد النظر في مشاركة جهاز المراجعة المالية في عملية الرقابة المسبقة على عقود الشراء وعلى الفواتير المرتبطة بها، وينبغي أن يقوم بهذه الأدوار الرقابية المراقب المالي والمراجع الداخلي.

خامسا - المحاسبة وإعداد التقارير

ألف - مواطن الضعف الرئيسية في أطر المحاسبة وإعداد التقارير

٧٥- أوصى تقرير بعثة إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١ باتخاذ عدة تدابير لمعالجة مواطن الضعف في إطار المحاسبة وإعداد التقارير. ونظرا لعدم حدوث أي تغييرات أخرى منذ إيفاد بعثة إدارة شؤون المالية العامة، فلا تزال معظم توصيات التقرير صالحة للتطبيق. وفيما يلي مواطن الضعف الرئيسية في إطار المحاسبة وإعداد التقارير:

- لا يوجد أي نظام للقيود المزدوج حيث تسجل كل معاملة مالية كقيد واحد في دفتر يومية الصندوق. ويؤدي عدم وجود هذا النظام إلى تعقيد الاتساق الداخلي وسلامة الحسابات، بما في ذلك دقة المعلومات المالية.
- عدم وجود دليل حسابات شامل (يشتمل على تبويب للميزانية متعارف عليه دوليا) يحدد من قدرة إطار المحاسبة وإعداد التقارير كأداة مساعدة في صنع القرار المالي.
- يعتمد قيد المعاملات المالية وإعداد الحسابات الشهرية والسنوية على نظم يدوية، مما يؤدي إلى التأخير وعدم الكفاءة.
- يجري إعداد الحساب السنوي المجمع لقطاع الميزانية العامة بفاصل زمني كبير ولا يجري استبعاد المعاملات بين الكيانات خلال عملية توحيد الحسابات.
- يعاني إعداد التقارير خلال السنة وفي نهاية السنة من عدم وجود تبويب متعارف عليه دوليا لتيسير صنع القرار الاقتصادي وتعزيز الشفافية والمساءلة.

باء - أولويات التطوير في الأجل القريب

تبويب الميزانية ودليل الحسابات

٧٦- ينبغي تركيز عمليات التطوير في السنوات القليلة القادمة على وضع وتنفيذ نظام متعارف عليه دوليا لتبويب الميزانية ودليل الحسابات المرتبط به. ففيما يتعلق بتبويب الميزانية، ينبغي أن يتم التركيز أولا على وضع (١) تبويب إداري (أو تنظيمي) هرمي، و(٢) تبويب اقتصادي يستند إلى دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام

٢٠٠١ الصادر عن صندوق النقد الدولي. ويمكن أن يُستمد التبويب الوظيفي، الذي يستند إلى تصنيف وظائف الحكومة الصادر عن الأمم المتحدة (UN COFOG)، من أدنى مستوى في التبويب الإداري. ولا غنى عن التبويب الإداري لأغراض المساءلة وتحديد الهيئة/الجهة المسؤولة عن إدارة الموارد المخصصة لها من أجل تنفيذ أهداف محددة للسياسات، كوزارتي التعليم والصحة، أو، على المستوى الأدنى، المدارس والمستشفيات.^{٣١} ويشتمل التبويب الاقتصادي على تبويب الإيرادات، والنفقات، والأصول، والخصوم والأرباح المحتجزة. وهذا التبويب هو أساس جمع المعلومات اللازمة لصنع القرار الاقتصادي/المالي وإعداد إحصاءات مالية الحكومة.

٧٧- وينبغي أن تقوم السلطات على المدى المتوسط بدراسة وضع نظام حكومي لمعلومات الإدارة المالية قائم على تكنولوجيا المعلومات (GFMIS) لتنفيذ نظام جديد لتبويب الميزانية ودليل الحسابات وتحديث نظام إعداد التقارير المالية. ويتزايد استخدام الحكومات للنظام الحكومي لمعلومات الإدارة المالية في تحديث نظم المحاسبة وإعداد التقارير لديها. ويساعد هذا النظام على تحسين إطار الإدارة المالية العامة من خلال (١) توفير المعلومات المالية في الوقت الحقيقي التي يمكن للمديرين استخدامها في وضع الميزانيات، وإدارة الموارد، و(٢) دعم إعداد التقارير والكشوف المالية. ويمكن للنظام الحكومي لمعلومات الإدارة المالية المطبق بشكل جيد أن يساعد الحكومات على تحقيق الرقابة الفعالة على المائيات العامة وتحسين الشفافية والمساءلة. وبالتالي، يجب أن يستهدف هذا النظام دعم وظيفة القطاع العام ومعالجة الهيكل المعقد لهيئات الميزانية وضمان الامتثال لقوانين الميزانية وقواعد المالية العامة.^{٣٢}

٧٨- وتعد الطريقة التي يتم بها تصميم دليل الحسابات ووضع النظام الحكومي لمعلومات الإدارة المالية في غاية الأهمية لفعالية نظام المحاسبة ووضع التقارير المالية. فدليل الحسابات هو العنصر الرئيسي في أي نظام حكومي لمعلومات الإدارة المالية. ورغم أن تحليل احتياجات الشركات/المستخدمين عنصر مهم في وضع دليل الحسابات وأن العديد من المبادئ الأساسية ينبغي اتباعها، يجب دراسة القضايا التالية تحديداً في سياق وضع دليل حسابات لأي نظام حكومي لمعلومات الإدارة المالية: (١) وضع دليل حسابات شامل/موحد؛ و(٢) استخدام منطوق بسيط وأساسي وتحديد عدد الحسابات؛ و(٣) تحديد الأساس المحاسبي – الأساس النقدي أم أساس الاستحقاق أم

^{٣١} راجع D. Jacobs, J. Helis and D. Bouley, 2009, Budget Classification, *Technical Notes and Manuals*, (Washington: International Monetary Fund).

^{٣٢} راجع دراسة A. Khan and M. Pessoa, 2010, Conceptual Design: A Critical Element of a Government Financial Management Information System Project, *Technical Notes and Manuals* (Washington: International Monetary Fund).

المرور بمرحلة انتقالية (للتحول من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق)؛ (٤) فهم واستخدام الوظائف المتعددة لنظم الحاسبات الآلية الحديثة؛ و(٥) إمكانية التوسع لاتاحة المجال للنمو في المستقبل.^{٣٣}

٧٩- وينبغي دراسة تطوير نظام تبويب الميزانية نفسه كخطوة أساسية - بل وأحد الشروط المسبقة - لتطبيق نظام آلي حكومي لمعلومات الإدارة المالية.

• **التبويب الإداري أو التنظيمي:** توصي البعثة بوضع برنامج من ثلاثة مستويات لتطبيق نظام التبويب الإداري. ونظرا لأن الوزارات وبعض السلطات المركزية الأخرى في ليبيا تأتي على قمة الترتيب الهرمي للكيانات التي تحصل على مخصصات من الميزانية، ينبغي إدراج هذه الكيانات ضمن المستوى الأول للتبويب الإداري. وفي المستوى الثاني تأتي الأجهزة الفرعية/التابعة و/أو الأقاليم المعدة والمنفذة لميزانياتها في ظل الإشراف العام/الرقابة العامة من كيانات المستوى الأول. وفي المستوى الثالث (أو أدنى مستوى)، ينبغي على السلطات إدراج الهيئات (غير المنصوص عليها بالضرورة في قانون الميزانية) التي تحصل على المخصصات من هيئات المستوى الثاني. وينبغي أن يُدرج في هذا المستوى أيضا كل المشاريع التي يُخصَّص لها ميزانيات. فنظرا لأن المشاريع تُدار من خلال ترتيبات تنظيمية خاصة ولها ميزانياتها الخاصة، يمكن اعتبار كل منها قسما فرعيا في وحدة الإنفاق المسؤولة عن إدارته. ويبين الجدول ٢ أدناه أيضا الترتيب الهرمي التنظيمي (أو الإداري) ونظام ترميز التبويب المقترح مع أمثلة توضيحية.

• **التبويب الاقتصادي:** من المهم أن نقدر عدم اعتماد ليبيا دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١ القائم على أساس الاستحقاق (وهو ما يستلزم التطبيق الكامل لنظام المحاسبة على أساس الاستحقاق) في المستقبل المنظور، واعتمادها فقط لنظام تبويب يستند إلى دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١، مع إدخال التعديلات الملائمة عليه لكي يتناسب مع متطلبات إدارة الميزانية وبيئة نظام المحاسبة على الأساس النقدي المنبع في ليبيا. ومن الأمثلة الجيدة لهذه التعديلات معاملة الأصول غير المالية. فنظرا لأن السلطات الليبية تتبع نظام المحاسبة على الأساس النقدي بالنسبة للأصول غير المالية، ينبغي معاملة شراء هذه الأصول باعتبارها نفقات. ولأغراض إدارة الميزانية واعتماداتها، يجب قيد شراء الأصول غير المالية كنفقات. ويبين الجدول ٣ أدناه رموز دليل إحصاءات مالية الحكومة، المستخدمة تحديدا في تبويب النفقات، ومدى ارتباطها بالتبويب المستخدم في ليبيا الذي يستند إلى الأبواب الحالية.

^{٣٣} راجع دراسة S. Pattanayak and J. Cooper, 2011, Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework, *Technical Notes and Manuals* (Washington: International Monetary Fund).

الجدول ٢: توييب إداري توضيحي لليبيا

مستوى التوييب التنظيمي أو الإداري	عدد الأرقام	الوصف	أمثلة توضيحية لرمز التوييب التنظيمي
الأول	٢	الوزارات أو السلطات المركزية (كجهاز المراجعة المالية، والمؤتمر الشعبي الأساسي) التي تحصل على مخصص مباشر من الميزانية والتابعة لكيان آخر بخلاف مجلس الوزراء/مؤتمر الشعب العام	٠١: المؤتمر الشعبي العام؛ ٠٢: وزارة الأمن العام؛ ٠٣: وزارة العدل؛ ٠٤: وزارة المالية؛ ٠٥: وزارة الصحة والبيئة؛ ٠٦: وزارة التعليم والبحث العلمي؛ وغيرها
الثاني	٢	المستوى الوسيط بين الوزارة (أو السلطة المركزية) والوحدة الإدارية في أدنى مستوى لديها ميزانية منفصلة	٠٦-٠١: اللجنة العامة للتعليم والبحث العلمي؛ ٠٦-٠٨: الهيئة الوطنية للبحث العلمي
الثالث	٢	الوحدات الإدارية أو هيئات الميزانية التابعة لها في أدنى مستوى لديها ميزانيات منفصلة. ويمكن أيضا إدراج مشاريع في هذا المستوى	٠٦-٠٨-XX: مركز بحث علمي تابع للهيئة الوطنية للبحث العلمي؛ ٠٦-٠٨-٧٧: مشروع رأسمالي مخصص له ميزانية وتابع للهيئة الوطنية للبحث العلمي؛ إلى آخره.

الجدول ٣: توييب اقتصادي توضيحي لليبيا (يستند إلى دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١)

رقم مسلسل	اسم الباب المقترح	رموز دليل إحصاءات مالية الحكومة	وصف البنود	الباب/الأبواب الحالية المستخدمة في ليبيا
١	تعويضات العاملين	٢١	الرواتب والأجور والبدلات ومكافآت التقاعد	الباب الأول وبعض بنود الباب الثالث
٢	شراء السلع والخدمات	٢٢	السلع والخدمات بما في ذلك الصيانة	الباب الثاني وبعض بنود الباب الثالث
٣	الفائدة	٢٤	مدفوعات الفائدة-المحلية؛ ومدفوعات الفائدة-الخارجية	يتم تحديدها
٤	الدعم	٢٥	الدعم (للشركات أو الهيئات العامة والمشاريع الخاصة)	الباب الرابع
٥	المنح	٢٦	المنح	بعضها في البابين الثاني والرابع

٦	المنافع الاجتماعية	٢٧	منافع الضمان الاجتماعي ومنافع المساعدات الاجتماعية، وغيرها	يتم تحديدها
٧	شراء الأصول غير المالية	٣١	الأصول الثابتة، والأصول غير المنتجة، والمخزون، والأشياء الثمينة	المكون الرأسمالي في الباب الثالث
٨	اقتناء الأصول المالية	٣٢	المحلية والأجنبية — (العملة، والودائع، والإقراض، والأسهم، والسلف)	يتم تحديدها
٩	سداد القروض وحصيلة المبيعات التي تنطوي على أصول مالية	٣٢	المحلية والأجنبية — (كالعملة، والودائع، والإقراض، والأسهم، والسلف)	يتم تحديدها
١٠	سداد الديون	٣٣	المحلية والأجنبية — (كسندات القروض)	يتم تحديدها
١١	مسحوبات (متحصلات) الديون	٣٣	المحلية والأجنبية — (كسندات القروض)	يتم تحديدها

ملحوظة: تُدرج النفقات الرأسمالية أساساً في الرقمين المسلسلين ٧ و٨. وتحتوي الأبواب من الثامن إلى الحادي عشر على بنود التمويل.

٨٠- ينبغي أيضاً مراعاة قضايا التنفيذ التالية عند اعتماد نظام جديد لتبويب الميزانية في ليبيا:

- ينبغي أن ينطوي وضع نظام التبويب الجديد، بما في ذلك هيكل ترميزه، على مشاركة كافة الأطراف المعنية الرئيسية، وتحديد كبار ممثلي وزارة المالية، ووزارة التخطيط، ووزارة الاقتصاد، وعدد قليل من الوزارات/الوحدات التنفيذية الرئيسية. وينبغي إجراء إحصاء كامل لكافة الكيانات الإدارية^{٣٤}، يشتمل على طبيعة هذه الكيانات (إدارات، وهيئات غير التجارية، وغيرها)، وعلاقتها بالميزانية، ووضعها في الترتيب الهرمي (استناداً إلى خطوط الرقابة والإبلاغ) في الحكومة.
- يتعين تنقيح الإطار الحالي للائحة وإجراءات وتعليمات تبويب الميزانية، إلى جانب النماذج والأدلة المستخدمة في إعداد الميزانية وتنفيذها وحساباتها ليعكس هيكل التبويب الجديد.
- يتعين تدريب العاملين المشاركين في إعداد الميزانية وتنفيذها على استخدام التبويب المنقح في إدارة الميزانية.
- ينبغي إجراء التحول من التبويب القديم إلى التبويب الجديد في بداية سنة مالية.

^{٣٤} أحيطت البعثة علماً بأنه يجري حالياً مراجعة لكافة الكيانات الإدارية بغرض تحديد وضع ميزانياتها.

٨١- يرتبط النظام الحالي لإعداد التقارير غالباً بتنفيذ الميزانية ولا يوفر معلومات شاملة لمتابعة تطورات المالية العامة. فكل هيئات الميزانية أو وحدات الإنفاق في المستوى الأول تقدم شهرياً تقاريرها عن تنفيذ الميزانية خلال السنة وترابطها بما تتلقاه من تمويل نقدي من الخزنة. وتعدّ تقارير منفصلة عن تنفيذ الميزانية لكل باب. لكن لا يتم عادة إعداد تقارير موحدة سواء لكل قطاع أو للحكومة ككل - حيث تقوم الأخيرة بتسجيل كافة تدفقات الإيرادات (بما في ذلك كافة الإيرادات النفطية، وليس فقط الجزء المستخدم في تمويل النفقات المدرجة في الميزانية)، وكافة التدفقات النقدية الخارجة (بما في ذلك التدفقات التي لا يخصص لها بالضرورة اعتمادات في الميزانية)، ومعاملات التمويل.

٨٢- التوصيات:

الأجل القصير

- تشكيل مجموعة عمل تشرف عليها إدارة الميزانية، وتمثّل فيها وزارة المالية (إدارات الخزنة، ومتابعة تنفيذ الميزانية، والحسابات)، ووزارة التخطيط، وعدد قليل من الوزارات التنفيذية الكبرى، وذلك لوضع تبويب إداري هرمي وتبويب اقتصادي يستند إلى دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١ الصادر عن صندوق النقد الدولي.
- بدء عملية إعداد الميزانية لعام ٢٠١٤ باستخدام التبويب الإداري الجديد والتبويب الاقتصادي الذي يستند إلى دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١. ويستلزم ذلك إجراء تغييرات في نماذج مقترحات الميزانية وهيكل اعتمادات الميزانية. ولا توجد حاجة لوجود جزء مستقل عن التبويب الوظيفي والذي يمكن استخلاصه من التبويب الإداري.
- مراجعة الهيكل ونظام الترميز المستخدمان في سجلات الاعتماد (التي يمسكها المراقبون الماليون) ودفاتر يومية الصندوق بغرض مراقبة تنفيذ الميزانية وإعداد تقارير عن التنفيذ باستخدام التبويبات الجديدة بدءاً من ميزانية عام ٢٠١٤.
- إعداد جدول تناظر (أو جدول وصل) لاستخدامه خلال الفترة الانتقالية (أي لحين استخدام التبويب الجديد في إعداد الميزانية) بغرض استخلاص بيانات المالية العامة التي تستند إلى دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١ القائم على الأساس النقدي (في المستوى الأول من دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١) من بيانات تنفيذ الميزانية التي تستند إلى الباب الحالي.

- إعداد تقارير عن نتائج تنفيذ الميزانية، بالتعاون مع وحدة المالية العامة الكلية، على أساس ربع سنوي على الأقل، على أن يبدأ ذلك باستخدام نموذج التقرير المقترح (راجع الملحق ٢) لمتابعة مؤشرات المالية العامة الرئيسية تحديداً. ويمكن إعداد هذا التقرير باستخدام جدول الوصل لإعادة تبويب بيانات المالية العامة المستندة إلى الأبواب والبنود الحالية.

الأجل المتوسط

- إعداد (مع المساعدة الفنية) وثيقة تصميم مفاهيمي لنظام معلومات الإدارة المالية الحكومية، بحيث تتضمن تبويبا جديدا للميزانية وتبويبات أخرى كجزء من دليل حسابات الأستاذ العام. وإذا قَبِلَ المستخدمون نظام معلومات الإدارة المالية الحكومية باعتباره النظام الأساسي للمحاسبة/المعلومات المالية لدى الحكومة، يجب تحديد وظائفه في مرحلة التصميم المفاهيمي.
- إعداد خطة عمل تفصيلية بشأن نظام معلومات الإدارة المالية الحكومية وتنفيذه، وهو أحد الإصلاحات المعقدة والتي تكتنفها مصاعب. وينبغي أن تولي هذه الخطة اهتماما كافيا للحاجة إلى تدريب وبناء قدرات الموظفين اللازمين لتشغيل النظام.

سادسا - الترتيبات المصرفية وإدارة النقدية

٨٣- تأثر التقدم المحرز على صعيد إصلاح إدارة النقدية تأثرا سلبيا بأحداث الثورة خلال عام ٢٠١١. فقد اقترح تقرير بعثة إدارة شؤون المالية العامة في ٢٠١١ اتخاذ سلسلة من الإجراءات لتحسين الترتيبات المصرفية وتخطيط النقدية لدى الحكومة. ومنذ آخر بعثة أوفدتها إدارة شؤون المالية العامة، حدث تغير طفيف في هذه الإجراءات أو الهياكل سواء في وزارة المالية، أو مصرف ليبيا المركزي، أو في الوزارات التنفيذية.

٨٤- غير أن الوضع المالي الذي ساد خلال العام أدى إلى حدوث تغير كبير في موقف المسؤولين تجاه أهمية إدارة النقدية الحكومية بكفاءة. فرغم أن فوائض الميزانية والنقدية كانت هي القاعدة السائدة من قبل، شهد هذا العام نموا كبيرا في عجز الميزانية وعجز النقدية اللازمة لسداد النفقات ذات الأولوية. وقد ثبت خطأ الافتراضات السابقة عن توافر النقدية الكافية دائما عند كل تسوية ربع سنوية يجريها مصرف ليبيا المركزي وعن أن تسوية نهاية السنة ينتج عنها تحويل موارد نقدية فائضة إلى حساب احتياطي الميزانية.

٨٥- ورغم أن الحكومة الليبية تحتفظ بقدر كبير من الموارد المالية السائلة، فإن هذه الموارد لم تكن متاحة لها خلال عام ٢٠١١ لسداد النفقات عند الضرورة. وقد كان ذلك، لفترة خلال العام، نتيجة تجميد الأصول في الخارج والآثار الناجمة عن الاضطرابات. غير أن الأسباب الرئيسية الأخرى لعجز النقدية تمثلت في الترتيبات غير العملية وغير الواضحة لإدارة المصارف والأصول الحكومية، وعدم وجود تخطيط للنقدية في إدارة الخزنة بوزارة المالية. وكان الاستناد إلى معلومة توافر الأصول السائلة عائقا أيضا أمام وضع أساليب لإدارة النقدية. فقد كان يمكن استخدام هذه الأساليب في تخفيف أثر عجز النقدية إذا ما تم إنشاء سوق متطورة للأوراق المالية الحكومية قصيرة الأجل تعمل بصورة مستقلة عن الأدوات التي يستخدمها مصرف ليبيا المركزي في عمليات السياسة النقدية.

٨٦- ومن المهم أن تستفيد الحكومة من تغير الموقف حاليا تجاه توافر النقدية وأن تجري تغييرات على قدراتها في مجال إدارة النقدية لتحقيق مزيد من الانفتاح والشفافية. وفي حين يرى بعض المسؤولين الحكوميين أن عودة الأوضاع إلى طبيعتها سيشهد أيضا العودة إلى تحقيق فوائض كبيرة في الميزانيات وضعف الحاجة إلى أساليب لتخفيف أثر عجز النقدية، يرى آخرون أن احتياجات البنية التحتية الرأسمالية والاحتياجات التنموية في ليبيا في ظل حكومة جديدة سوف تستلزم استمرار عجز الميزانية لسنوات عديدة.

٨٧- ويكشف هذا الاختلاف في الآراء عن جوانب عدم اليقين المحيطة بتوافر الموارد المالية لتلبية احتياجات الحكومة في المستقبل. وحتى يمكن التعامل مع جوانب عدم اليقين هذه، ينبغي الإسراع قدر الإمكان في تحديد العمليات والإجراءات اللازمة لتمكين الخزنة من تلبية احتياجاتها من الإنفاق بكفاءة وفعالية ووضوح. ويجب أن تشمل هذه العمليات القدرة على التخطيط المسبق لمواجهة حالات العجز والفائض النقدي المتوقعة؛ وتلبية الاحتياجات النقدية في أوقات العجز من خلال سحب الأصول أو كفاءة القروض؛ وسهولة زيادة الأصول المالية في أوقات تحقيق الفائض بأسلوب مُحكم وواضح. وبالتالي يجب أن تخضع هذه العمليات لقوانين ولوائح جديدة.

ألف - الترتيبات المصرفية الحكومية ونظام المدفوعات

٨٨- لا تزال ترتيبات المصارف الحكومية غير واضحة ومواردها النقدية التشغيلية موزعة بين العديد من الحسابات في مصرف ليبيا المركزي وقطاع المصارف التجارية. إلى جانب ذلك فإن الأصول المالية التي تراكمت خلال سنوات تحقيق الفائض في الميزانية توجد في حسابات وصناديق لا يسهل توفرها لأغراض الميزانية عند الحاجة. وتقوم الخزنة بتنفيذ برنامج لخفض عدد الحسابات المصرفية لدى مصرف ليبيا المركزي بما في ذلك الحسابات خارج الميزانية، وذلك من خلال إغلاقها وإعادة أرصدها لأصحابها. وقد انتهت وزارة المالية حاليا من إعداد مسودة خطاب بهذا المعنى وتنتظر موافقة الحكومة على البدء في هذا البرنامج.

٨٩- ورد في تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١ وصف واقتراح هيكل حساب الخزانة الموحد (TSA) وطريقة تسوية الحسابات ولا يزال ذلك صالحا للتطبيق. ومن الضروري أن تصبح حسابات نفقات الخزانة الأربعة لدى مصرف ليبيا المركزي، التي تتوافق مع تبويب أبواب الميزانية وحساب الإيرادات العامة، حسابات فرعية "للحساب الرئيسي" المجمع. عندئذ سيكون هناك هيكل قياسي لحساب الخزانة الموحد. وينبغي تسوية حسابات الوزارات التنفيذية لدى المصارف التجارية وإيرادات هذه الوزارات في حساب الخزانة الموحد يوميا. وبهذه الطريقة، يمكن للخزانة أن تضمن معرفة جميع أرصدها النقدية في أي وقت. ويبدو أن نظم تكنولوجيا المعلومات المطبقة لدى مصرف ليبيا المركزي قادرة على إدارة هذه التغييرات الهيكلية والانتقالية رغم أن قدرا من التطوير قد يكون ضروري.

٩٠- وكما ورد في تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١، لا يزال نظام مدفوعات الحكومة مجزأ. فبالنسبة لنفقات الباب الثالث، تسدد الفواتير عند استلامها. ويتم ذلك من خلال خطاب اعتماد يقدمه مصرف ليبيا المركزي للمصارف التجارية التي تتعامل معها الوزارة التنفيذية. وفي حدود السقف المقررة على اعتمادات الميزانية، فإن المدفوعات التي تسدها الوزارات التنفيذية من حساباتها لدى المصارف التجارية سوف يصرفها مصرف ليبيا المركزي للمصارف التجارية في اليوم ذاته. وتتسم طريقة السداد هذه بالكفاءة والفعالية مما يتيح للخزانة الاحتفاظ بمواردها النقدية لحين الحاجة وتوفير الرقابة الكافية على اعتمادات الميزانية.

٩١- وبالنسبة لأبواب الميزانية الأخرى، لا تزال المدفوعات تسدد للوزارات التنفيذية على أساس التمويل المقطوع: نظرا لأن اعتمادات الميزانية تضعها إدارة الميزانية على أساس ربع سنوي، تقوم الخزانة بتحويل النقدية على أساس شهري أو ربع سنوي لحسابات الوزارات التنفيذية لدى المصارف التجارية قبل الحاجة إلى سداد النفقات. وقد اقترح تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١ أن تمول هذه النفقات بنفس الطريقة التي تمول بها نفقات الباب الثالث لضمان استعادة الخزانة من مزايا هيكل حساب الخزانة الموحد (التي وردت أيضا في هذا التقرير). ولا يزال هذا الاقتراح صالحا للتطبيق وسوف يتعين إجراء هذا التغيير ومعرفة ما يترتب عليه من آثار على النظام المحاسبي قبل تطبيق نظام معلومات الإدارة المالية الحكومية.

٩٢- ويتم تشغيل حسابات الخزانة لدى مصرف ليبيا المركزي عن طريق عملية تسوية الحسابات كل ثلاثة شهور وليس في الوقت الحقيقي. فحسابات نفقات الخزانة، التي توفر التمويل لأبواب الميزانية، يتم إمساكها بصورة منفصلة عن حساب الإيرادات العامة. وتُسَدُّ المدفوعات من حسابات نفقات وتفيد في الجانب المدين مما ينتج عنه مسحوبات على المكشوف خلال الثلاثة شهور. ويجري تحويل الإيرادات العامة، النفطية وغير النفطية، يوميا لحساب الإيرادات العامة الذي تتراكم أرصده خلال الثلاثة شهور. وفي نهاية كل ثلاثة شهور، تُجرى تحويلات من حساب الإيرادات العامة إلى حسابات النفقات لإعادة أرصدها إلى الصفر. ورغم أن أنشطة الحسابات المصرفية هذه تتسم بالتعقيد بالنسبة لإدارة النقدية بالخزانة ومصرف ليبيا المركزي، فإنها تُجرى داخليا في مصرف ليبيا المركزي ولا تعتبر معقدة من منظور تشغيلي.

٩٣- ويضع مصرف ليبيا المركزي حداً على إجمالي المبالغ المصرح بسحبها على المكشوف من حسابات نفقات الخزانة. ويبلغ هذا الحد ٢٠% من المجموع المقدر لإيرادات الميزانية في العام السابق. ويمارس مصرف ليبيا المركزي وظيفة رقابية من خلال استخدام هذا الحد حيث يمكنه رفض سداد مدفوعات أبواب ممولة مسبقاً أو تقديم خطابات الاعتماد اللازمة للمصارف التجارية لسداد مدفوعات الباب الثالث. وقد تم استخدام هذه الوظيفة الرقابية في عام ٢٠١١ منذ أن وصلت المبالغ المسحوبة من حسابات النفقات إلى الحد المقرر.

٩٤- وفي نهاية كل سنة مالية، إذا حقق رصيد حساب الإيرادات العامة فائضاً، يتم تحويله إلى حساب احتياطي الميزانية الذي تحتفظ به الحكومة لدى مصرف ليبيا المركزي. ومنذ عام ٢٠٠٦، نص أحد القوانين على تحويل المدخرات في حساب احتياطي الميزانية إلى المؤسسة الليبية للاستثمار بغرض إدارة استثمارات هذا الحساب. وقد حدث هذا الإجراء في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨، لكن منذ ذلك الحين جرى ذلك بصورة متقطعة بسبب الصعوبات التي أثرت على الأداء الاستثماري للمؤسسة الليبية للاستثمار والتدخلات السياسية. ولهذه الأسباب توجد كميات كبيرة من الأموال في حساب احتياطي الميزانية وحسابات المؤسسة الليبية للاستثمار لدى مصرف ليبيا المركزي وفي الخارج.

٩٥- وفي نهاية عام ٢٠١١، لم تكن الأموال في حساب الإيرادات العامة كافية لتغطية أرصدة حسابات النفقات المسحوبة على المكشوف. وهذا الرصيد السالب، الذي يعبر عن مجمل أنشطة الميزانية خلال العام المالي، مثل عجز الميزانية لهذا العام. ورغم أن تحويل فائض الميزانية إلى حساب احتياطي الميزانية يتم بصورة تلقائية تقريباً، حيث يستلزم صدور تعليمات عادية من وزارة المالية بإجراء تحويل مصرفي، فإن رد التحويلات إلى الميزانية من حساب احتياطي الميزانية (أو المؤسسة الليبية للاستثمار) في الوقت الحاضر يستلزم قرارات وتعليمات استثنائية على مستوى مجلس الوزراء.

٩٦- وإلى جانب المبالغ المملوكة للحكومة في حساب احتياطي الميزانية وفي المؤسسة الليبية للاستثمار، لا تزال هناك كميات كبيرة جداً من الأموال في حسابات الوزارات التنفيذية لدى المصارف التجارية. ورغم إيضاح هذه المسألة في تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١، ففي إبريل ٢٠١١ - حسب أحدث الأرقام المتاحة للبعثة - كانت هناك ودائع حكومية مقدارها ٦ مليار دينار ليبي لا تزال في المصارف التجارية. وتقر الخزنة بأن الوزارات التنفيذية لا تزال تحتفظ بأرصدة كبيرة في هذه الحسابات في نهاية ٢٠١١. ومن المفهوم أن هذه الأرصدة تمثل مجموعات مختلفة من الأموال. فبعضها يرتبط بصناديق استئمانية تحتفظ بها وزارات نيابة عن الغير (مستحقات العاملين ومن يعولونهم والمواطنين وخلافه)؛ والبعض الآخر في شكل ودائع محتجزة كمدفوعات الضمان في انتظار انتهاء المشاريع؛ والبعض يتراكم نتيجة انخفاض المنفق عن المخصص من اعتمادات ممولة مسبقاً في الميزانية.

٩٧- وتُلزِم الخزانة الوزارات ووحدات الإنفاق التنفيذية بإعادة كافة الاعتمادات غير المنفقة إلى حساب الإيرادات العامة لدى مصرف ليبيا المركزي في نهاية العام. ولا يزال هذا الإجراء يجري تنفيذه كما يتضح من انخفاض الأرصدة لدى المصارف التجارية في شهري يناير وفبراير (راجع الرسم البياني في تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١). وإذا تم تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١، لن تكون هناك ضرورة لهذه المعاملة الواحدة (لأن النفقات لن تكون ممولة مسبقا) أو ستتم يوميا (من خلال تسوية الحساب المصرفي).

٩٨- وبالنسبة للبلدان التي يوجد فيها هيكل حساب خزانة موحد فعال، ينبغي إدراج كافة الأموال الخاضعة لسيطرة الحكومة في هذا الحساب وإتاحتها للخزانة كأصول سائلة مثلية. ولا ينبغي أن تكون الجدارة الائتمانية للحكومة محل شك فيما يتعلق بقدرتها على سداد الأموال المحتفظ بها في حسابات استثمارية أو حسابات ودائع محتجزة. وينبغي أن يكون النظام المحاسبي المطبق في الحكومة والمصرف المركزي على درجة من الدقة والثبات تكفي لجعل أصحاب هذه الأصول والمستفيدين منها لا يفضلون الثقة في النظم المطبقة في المصارف التجارية. وينبغي أن تكون الخزانة قادرة على ضمان أن تتوفر لها كافة المبالغ المحتفظ بها في حسابات الوزارات التنفيذية وأن يعترف نظامها المحاسبي والقانون بالتزامات مثل المدفوعات التي تُسدّد لجهات أخرى بموجب ترتيبات استثمارية.

٩٩- وأشارت الخزانة إلى اعترامها خفض مدفوعات التمويل المسبق للوزارات التنفيذية خلال ٢٠١٢ حسب أرصدها لدى المصارف التجارية بغرض تصحيح هذا الوضع. فالخزانة على علم بالأرصدة التي تحتفظ بها الوزارات التنفيذية في حساباتها المصرفية وتستطيع تنفيذ هذه الخطة عمليا بخفض تمويل اعتمادات الميزانية شهريا أو كل ثلاثة شهور. لكن ليس واضحا ما إذا كانت لديها السلطة القانونية لإلزام هذه الكيانات باستخدام الصناديق الاستثمارية وصناديق الودائع المحتجزة في مدفوعات النفقات. وسوف يكون من المهم التغلب على عدم الوضوح هذا وإلا سينتج عن هذا الإجراء التصحيحي متأخرات إنفاق.

١٠٠- حتى الآن، لم تتم تسوية أرصدة حسابات النفقات لدى مصرف ليبيا المركزي وإن كان من المتوقع تسويتها في أوائل فبراير ٢٠١٢ عقب صدور قرار من مجلس الوزراء. ويبدو أن قدرا كبيرا، وإن كان غير محدد كميا، من متأخرات الإنفاق قد تراكم نتيجة اختناق عملية المدفوعات. ويبدو أن ذلك، وإن كان غير مؤكد، يرجع إلى تجاوز أرصدة الحسابات التي لم تتم تسويتها لدى مصرف ليبيا المركزي حد السحب على المكشوف، مما ساعد المصرف على التوقف عن سداد المدفوعات.

١٠١- نظرا لبلوغ أرصدة حسابات النفقات حد السحب على المكشوف، قامت الخزانة والحكومة بدراسة بعض الخيارات لتخفيف الوضع. ومن هذه الخيارات الاقتراض عن طريق أذون الخزانة. وفي ليبيا، يجب أن تكون

المصارف التجارية العامة هي المشتري الرئيسي لأذون الخزانة. وبدون وجود سوق متطورة للأوراق المالية الحكومية في ليبيا، فإن الاقتراض عن طريق إصدار هذه الأوراق المالية سيكون مورداً مجزئاً وربما يتم عن طريق الإقناع السياسي وليس عن طريق الطلب المدفوع من السوق. وقد يكون وضع السيولة والملاءة في المصارف التجارية معرضاً للخطر إذا ما تم إلزامها بتمويل الحكومة عن طريق شراء أذون خزانة غير قابلة للتداول. وهناك أيضاً عنصر باعث على القلق وهو أن إلزام هذه المصارف بالاستثمار في أذون الخزانة سيكون بمثابة مطالبة الحكومة لإحدى الجهات التابعة لها بالاقتراض بتكلفة كبيرة من جهة أخرى.

١٠٢- الخيار البديل للحصول على أموال لتسوية حسابات الخزانة لدى مصرف ليبيا المركزي هو سحب أصول من حساب احتياطي الميزانية. وقد قررت الحكومة استخدام هذه الوسيلة بدلاً من الاقتراض لتمويل العجز. ويمكن التغلب على المشكلات والتوقيت المستغرق في اتخاذ هذه القرارات إذا ما كانت هناك قواعد واضحة وصارمة ومنطقية تنظم التدفقات الداخلة إلى الحسابات والصناديق الحكومية والخارجة منها. ويعتمد تصميم الإطار المالي الكلي (راجع القسم أولاً)، الذي يحدد رصيد المالية العامة في ظل اختلاف أسعار النفط من خلال استخدام قواعد المالية العامة، على استخدام أساليب الإدارة النقدية والصناديق الحائزة للأصول كأدوات تشغيلية. والقواعد التي يتم بموجبها تنظيم التدفقات بين هذه الصناديق والحسابات تحدد القدرة على تحقيق الاستقرار للميزانية كما تحدد عنصر المدخرات في تصميم سياسة المالية العامة.

١٠٣- التوصيات:

- ينبغي أن تواصل وزارة المالية والخزانة تنفيذ الإصلاحات المقترحة في تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١ فيما يتعلق بالترتيبات المصرفية؛ وتتضمن هذه الترتيبات وضع هيكل حساب الخزانة الموحد لدى مصرف ليبيا المركزي؛ وتسوية أرصدة حسابات الوزارات ووحدات الإنفاق التنفيذية لدى المصارف التجارية في حساب الخزانة الموحد يومياً؛ وإلغاء التمويل المسبق لاعتمادات الميزانية المخصصة لنفقات بخلاف نفقات الباب الثالث عن طريق زيادة استخدام المدفوعات المركزية؛ وزيادة استخدام المدفوعات الإلكترونية؛ وبدء مناقشات حول مدفوعات الفائدة المرتبطة بسعر السوق على المبالغ المسحوبة على المكشوف والودائع الخاصة بالحكومة لدى مصرف ليبيا المركزي إلى جانب رسوم الخدمة المصرفية المستحقة على الخزانة لمصرف ليبيا المركزي؛
- ينبغي أن تواصل الخزانة برنامجها لخفض عدد الحسابات المصرفية غير الأساسية لدى مصرف ليبيا المركزي؛

- ينبغي لوزارة المالية والحكومة دراسة الانعكاسات القانونية المترتبة على سحب الأموال من الحسابات الاستثمارية وحسابات الودائع المحتجزة لدى المصارف التجارية وإيداعها في حساب الخزانة الموحد والقيام بهذه المهمة متى كان ذلك ممكنا من الناحية القانونية والتشغيلية؛
- ينبغي قيام الحكومة ومصرف ليبيا المركزي بترشيد الحسابات المصرفية الحكومية والصناديق الحائزة للأصول (ومنها المؤسسة الليبية للاستثمار) حتى تقوم بدور ملائم في تحقيق الاستقرار للميزانية وتعزيز المدخرات كما هو مبين أعلاه.

باء - تخطيط وإدارة النقدية

١٠٤- كما هو الحال بالنسبة للترتيبات المصرفية الحكومية، تم إحراز تقدم طفيف على صعيد إصلاحات تخطيط النقدية وإدارة النقدية منذ صدور تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١. ولا تزال المناقشات والتوصيات الواردة في تقرير عام ٢٠١١ صالحة للتطبيق وينبغي أن تظل بمثابة مرشد لتحديد أولويات الإصلاحات اللازمة لوزارة المالية والخزانة التابعة لها.

١٠٥- إلى جانب الإصلاحات المتعلقة بنظام المدفوعات وتشغيل الحسابات المصرفية الحكومية، يجب على الخزانة تصميم نظام لتخطيط النقدية. وسوف يستلزم ذلك بناء القدرة على التنبؤ بالنفقات في وزارة المالية والوزارات التنفيذية بمرور الوقت. وكما ورد في تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١، يتعين على الخزانة تصميم تحليل للتنبؤات النقدية المجمعة يقوم على لوحة جدولية بغرض التعرف على التدفقات المتوقعة من خلال حساب الخزانة الموحد وتحليل وتصحيح أخطاء التنبؤ. وسوف يتيح ذلك لوزارة المالية والحكومة معرفة فترات العجز النقدي الوشيكة والفائض النقدي.

١٠٦- إلى جانب نتائج تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١، بات من الواضح أن فعالية إدارة النقدية مهمة للعمليات التجارية الحكومية ولاحتياجات مصرف ليبيا المركزي، وذلك نتيجة حالات العجز المفاجئ في النقدية والميزانية. فالتنبؤات النقدية الدقيقة يمكن أن تكون بمثابة إنذار مسبق للخزانة بضرورة الحصول على ترتيبات تمويل قصيرة الأجل في أوقات العجز المتوقع. وعند توقع حدوث حالات فائض نقدي، يمكن تحديد إلى أي مدى ستكون قصيرة أم طويلة الأجل. فهذه المعلومات يمكن أن تؤثر على قرارات مديري الخزانة بشأن ما إذا كان ينبغي استثمار هذه الفوائض لتخفيف مخاطر السيولة أم ينبغي إدارتها وإدخالها على المدى الأطول.

١٠٧- هناك قضية مهمة ينبغي التركيز عليها في هذه القرارات وهي الحاجة إلى الاحتفاظ باحتياطي نقدي في حساب الخزانة الموحد والحجم الملائم لهذا الاحتياطي. فهذا الاحتياطي هو الذي يربط بين عناصر المدخرات

الأطول أجلا في إطار سياسة المالية العامة والأنشطة التي يقوم بها مدير النقدية لتحقيق الاستقرار في الميزانية (راجع الرسم البياني ١). ويستهدف الاحتياطي النقدي في المقام الأول تخفيف أثر أخطاء التنبؤ في تخطيط النقدية الحكومية. فإذا ما أمكن وضع خطط وتنبؤات النقدية بدرجة عالية من الدقة واليقين، يمكن أن يكون الاحتياطي منخفض جدا (أو حتى صفر إذا ما توفرت إمكانية الدخول إلى سوق شديدة العمق والسيولة لأذون الخزانة قصيرة الأجل في فترة زمنية قصيرة). أما إذا ضعفت الثقة في التوقعات النقدية للحكومة أو انعدمت و/أو كان من المحتمل تعذر الحصول على تمويل قصير الأجل في أوقات الشدة، يجب أن يكون الاحتياطي النقدي كبير لاستمرار عمليات الحكومة دون اللجوء إلى تأخير النفقات.

١٠٨ - بالنسبة للبلدان التي يكون فيها عجز الميزانية هو القاعدة، يتم ربط الاحتياطي النقدي في المقام الأول بأسواق الأوراق المالية الحكومية بغرض التمويل قصير الأجل. وعلى النقيض، بالنسبة للبلدان الغنية بالموارد الطبيعية مثل ليبيا، حيث يبين إطار المالية العامة متوسط الأجل أنه ينبغي اتباع سياسة احترازية تجاه فوائض الميزانية، يتم ربط الاحتياطي النقدي بأداة لتحقيق الاستقرار وتعزيز المدخرات - في شكل صندوق للثروة السيادية غالبا. وكما يرد بالتفصيل في القسم ثانيا، ينبغي إحكام الرقابة على العلاقة بين صندوق الثروة السيادية وحساب الخزانة الموحد وإخضاع التدفقات الداخلة والخارجة لقواعد واضحة. وتستند هذه القواعد إلى عدد من المعلمات تساعد على تحديد حجم الاحتياطي النقدي، وعنصر السيولة قصير الأجل اللازم لحماية واستقرار الميزانية في ظل تقلبات أسعار النفط، والمستوى المطلوب من المدخرات في الأجل الأطول لتلبية الاحتياجات عبر الأجيال والتغلب على مخاوف نفاذ الموارد الطبيعية.

١٠٩ - التوصيات:

- ينبغي أن تواصل وزارة المالية والخزانة تنفيذ الإصلاحات المقترحة في تقرير إدارة شؤون المالية العامة لعام ٢٠١١ بشأن التنبؤ بالتدفقات النقدية؛
- ينبغي تطوير سوق أذون الخزانة على المدى المتوسط حتى يمكن لأنشطة إدارة النقدية تخفيف مشكلة عجز النقدية خلال العام؛
- ينبغي أن تبدأ الخزانة في تنفيذ برنامج لبناء القدرات في وزارة المالية والوزارات التنفيذية بغرض إعداد وتحليل التنبؤات النقدية المجمع لإعداد الهيكل المتوقع لرصيد حساب الخزانة الموحد في العام التالي؛
- ينبغي أن تجري الخزانة تحليلا لتذبذب الأخطاء في التنبؤات النقدية بغرض تحديد حجم الاحتياطي النقدي الملائم الذي ينبغي الاحتفاظ به في حساب الخزانة الموحد لتخفيف أثر أخطاء التنبؤ المعاكسة؛

الملحق ١: أطر المالية العامة الملائمة للاقتصادات كثيفة الموارد الهيدروكربونية^{٣٥}

فرضية الدخل الدائم: استنادا إلى منهج قائم على الرفاهية، تشير فرضية الدخل الدائم في صيغتها الأساسية إلى أن تقلبات الاستهلاك تُمهّد بمرور الوقت. ولضمان وضع الإنفاق على مسار قابل للاستمرار، ينبغي ألا تتجاوز النفقات القيمة السنوية للإيرادات المستقبلية المتوقعة. ويعني ذلك الحصول على قروض مسبقة عندما يتجاوز الدخل الدائم من الموارد الطبيعية الإيرادات الفعلية منها، أو الادخار ومراكمة الأصول عندما تتجاوز الإيرادات الفعلية الدخل الدائم (راجع على سبيل المثال دراسة Barnett and Ossowski 2003). ونقتضي استراتيجية أكثر تحفظا مراكمة إيرادات الموارد في صندوق وإنفاق العائد المحقق عليها فقط. ومن شأن هاتين الاستراتيجيتين تمرير جزء كبير من أثر زيادة الاستهلاك إلى الأجيال المستقبلية. غير أنه في بلد مثل ليبيا، نجد أن القيمة الاجتماعية الحدية لزيادة الإنفاق بمقدار دولار واحد أعلى في الوقت الحالي منها في المستقبل، كما أن ندرة رأس المال يرجح معها أن يكون معدل العائد على رأس المال مرتفعا. لذلك فمن الأمثل استثمار مزيد من إيرادات الموارد محليا "لدفع مسيرة التنمية الاقتصادية" (راجع دراسة van der Ploeg 2011).

رصيد المالية العامة بخلاف الموارد: تُستبعد من رصيد المالية العامة في هذه الحالة الإيرادات الهيدروكربونية كليا أو جزئيا. وفي بعض الأحيان، يكون الإنفاق من الإيرادات الهيدروكربونية "العادية" فقط. ومن شأن استهداف رصيد مالية عامة مستبعدا منه الموارد عزل سياسة المالية العامة عن تقلبات إيرادات الموارد، فضلا عن إمكانية تحديد الرصيد المستهدف في ضوء اعتبارات إدارة الطلب في الأجل القصير. وفي المقابل، يمكن استخدام سيناريوهات مستندة إلى نماذج (مثل نماذج التوازن العام الديناميكي العشوائي) لتحديد أهداف سياسة المالية العامة بما يتواءم مع الطاقة الاستيعابية والتوقعات الأطول أجلا. وهذه الأطر معقدة بطبيعتها مما يصعب معه شرحها لعموم الناس.

قواعد الرصيد "الهيكلية": في هذه الحالة، يكون الإنفاق السنوي من المكون "الهيكلية" فقط في الإيرادات الهيدروكربونية. ويرتبط هذا المنهج ارتباطا مباشرا بتقلبات أسعار المواد الهيدروكربونية ويتجاهل مبدئيا مشكلات نزوب هذه المواد والتغير في حجم إنتاجها. ويمكن تقدير المكون "الهيكلية" في الإيرادات بمعزل عن بقية المكونات باستخدام صيغ حسابية أو بمعرفة لجنة مستقلة كما هو الحال في شيلي. وهناك مجموعة متنوعة من صيغ الأسعار التي يمكن استخدامها، وتتضمن متوسط متحرك للأسعار السابقة، أو متوسط متحرك للأسعار (السوقية) السابقة والمستقبلية كما هو الحال في المكسيك وفي ترينيداد وتوباغو. غير أن الصيغة

^{٣٥} يستند إلى دراسة تصدر لاحقا Fiscal Frameworks for Natural Resource Intensive Developing Countries, Bausgard et.al. (2012)، صندوق النقد الدولي.

الأخيرة قد تجعل القاعدة أكثر مصداقية من خلال تقليل الفجوة بين الأسعار الحالية والأسعار المحسوبة باستخدام الصيغة. ومراعاة لاعتبارات الاستمرارية في الأجل الطويل عند تحديد الهدف "الهيكلي"، يمكن، ضمن أمور أخرى، استهداف فائض "هيكلي" وليس رصيد "هيكلي"، وقد تنشأ عن ذلك مدخرات بمرور الوقت تتيح تحقيق العدالة إلى حد ما بين الأجيال. غير أنه يمكن تعزيز الأهداف المرجوة من هذا الإطار باستهداف أرصدة أو مسارات أكثر تواضعا حسب تحليل الطاقة الاستيعابية.

قاعدة نمو النفقات: تحد هذه القاعدة من نمو الإنفاق الحكومي بالقيمة الاسمية أو الحقيقية أو كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني. وميزة هذه القاعدة وضوحها، فضلا عن إمكانية ربطها بالطاقة الاستيعابية للاقتصاد مما يشجع على استخدامها في تعزيز الأهداف المرجوة. غير أن هذا المنهج يتجاهل التغيرات التي قد تطرأ على الإيرادات، كخفض الإيرادات الضريبية أو زيادتها، وبالتالي فقد يصبح أكثر فعالية إذا ما تم استخدامه كعنصر مكمل لقاعدة الرصيد الكلي (كما في بيرو) أو قاعدة الرصيد "الهيكلي" (كما في منغوليا).

الملحق ٢: إطار المالية العامة متوسط الأجل

يقوم إطار المالية العامة متوسط الأجل بتحويل أهداف سياسة المالية العامة التي تضعها الحكومة في الأجل المتوسط إلى مجملات مالية كلية أخذاً في الاعتبار مجموع الموارد المتاحة. وينبغي أن يكون الهدف من ذلك هو إثبات أن سياسات المالية العامة قادرة على تحقيق أهداف التنمية التي يضعها المجتمع وفي الوقت نفسه اختيار المسار المرغوب لاستخدام الإيرادات الهيدروكربونية عبر الأجيال. وسوف يضع إطار المالية العامة متوسط الأجل في البداية المجملات المالية الكلية خلال السنوات الثلاث المقبلة، مع إيلاء اهتمام خاص للسنة المالية (سنة الميزانية) التالية (راجع الجدول ١). وبمرور الوقت، كلما أصبح الإطار راسخاً تماماً في صياغة السياسات في ليبيا سيتم استخدامه أيضاً في وضع الاستراتيجيات والأهداف القطاعية الرئيسية (وفق خطة التنمية). وسوف يتم تحديد حجم الميزانية ومكونات مواردها – الإيرادات الهيدروكربونية وغير الهيدروكربونية – في هذه المرحلة إلى جانب التدابير الجديدة للسياسات (كالزيادة السنوية في الأجور مثلاً). وينبغي أن يتحول إطار المالية العامة متوسط الأجل إلى وثيقة لاستراتيجية المالية العامة تشرح الأسباب الرئيسية لاختيار مجاميع النفقات الكلية، على أساس أولويات الحكومة، والمسار المتوقع للإيرادات. وسوف يتناول الإطار أيضاً قضايا التمويل بما في ذلك كيفية تمويل العجز (السحب من ودائع حساب احتياطي الميزانية، والأوراق المالية الحكومية على سبيل المثال) أو كيفية تخصيص الفائض (من خلال زيادة ودائع حساب احتياطي الميزانية، والتحويل إلى المؤسسة الليبية للاستثمار مثلاً). وينبغي أن يحدد الإطار أيضاً جوانب عدم اليقين والمخاطر القائمة.

إطار المالية العامة متوسط الأجل هو عملية متكررة تتكون من أربعة عناصر، هي: (١) تنبؤات الإيرادات النفطية وغير النفطية الإجمالية، و(٢) تنبؤات الإنفاق الإجمالية استناداً إلى السياسات القائمة (التي تمثل السيناريو "الأساسي" أو "السلبى" أو عدم التغيير في السياسة)، على أن يجري تعديلها لمراعاة التغيرات المتوقعة في الأحوال الاقتصادية الكلية حسب الاقتضاء (كالأسعار أو نمو إجمالي الناتج المحلي)، و(٣) فائض/عجز المالية العامة الأساسي المقدر ("رصيد المالية العامة") الناشئ عن التنبؤات المتعلقة بكل من الأعوام الثلاثة، بما في ذلك أثره على احتياطي الطوارئ أو حساب احتياطي الميزانية، و(٤) المستوى المرغوب لرصيد المالية العامة (غير النفطي) الذي سيحدد موقف المالية العامة أو أثر سياسة المالية العامة على النشاط الاقتصادي. وينبغي أن يتسق العنصر الأخير مع الأهداف متوسطة وطويلة الأجل على النحو الوارد في إطار السياسة الكلية والتي تشمل، ضمن أمور أخرى، الاستقرار الاقتصادي والنمو والعدالة بين الأجيال واعتبارات استمرارية المالية العامة، ويحددها إطار المالية العامة متوسط الأجل/ وثيقة استراتيجية المالية العامة. ويمكن تقسيم كل من الإيرادات والنفقات إلى بنود مرتبطة بالتطورات الاقتصادية الكلية أو ذات دلالة اقتصادية كلية (راجع الجدول ١)، كما ينبغي في هذه المرحلة أن يؤخذ في الاعتبار أي تغيير في السياسات (كالضرائب، والزيادة في الأجور، ونفقات التحول).

ويبين الجدول ٢ عرض الامتثال لدليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١ إلى جانب جدول التناظر (أو الوصل) الذي يربطه بالعرض الانتقالي المقترح في الجدول ٠١. ويسمح ذلك باستخلاص بيانات المالية العامة المستندة إلى دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١ القائم على الأساس النقدي (في المستوى الأول من دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١) من بيانات تنفيذ الميزانية المستندة إلى الأبواب الحالية.

ومن المهم أن يقوم إطار المالية العامة متوسط الأجل بتحليل مدى الاتساق بين التوقعات الأساسية المستخدمة كسيناريو أساسي (يمثل سيناريو عدم التغيير في السياسات) ومجملات النفقات التي تقتضيها قاعدة المالية العامة المعتمدة ضمن إطار السياسة. فإذا كانت النفقات الواردة في إطار المالية العامة متوسط الأجل أقل من تلك المحسوبة عن طريق تطبيق قاعدة المالية العامة، يكون هناك "حيز مالي" متاح للاستخدام، ربما، على إصلاحات تحظى بأولوية أكبر. وأي عجز سوف يستلزم توحيد النفقات أو زيادة الإيرادات حتى تتسق سياسة المالية العامة مع إطار السياسة الكلية.

وبالتالي، ينبغي أن يتسق إطار المالية العامة متوسط الأجل مع أهداف الحكومة الواردة في إطار المالية العامة وأي قواعد للمالية العامة مرتبطة به. ويستلزم وضع إطار المالية العامة متوسط الأجل التعاون والتنسيق مع إدارات أخرى داخل وزارة المالية وأجهزة خارجية لوضع الآليات اللازمة للحصول على المعلومات ذات الصلة مثل حجم وتكوين الودائع الحكومية من مصرف ليبيا المركزي أو الإيرادات والنفقات الفعلية من إدارة الخزنة.

الجدول ١ في الملحق: إطار المالية العامة الافتراضي متوسط الأجل

متوقع			ميزانية	أولي	فعلي		
٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠		
١٦٢	١٩٠	١٥٨	١١٦	٢٦	١٢٥	مجموع الإيرادات	[١] = [٢-١] + [١-١]
١١٠	١٤٠	١٢٠	٩٠	١٠	١٠٠	الإيرادات الهيدروكربونية	[١-١]
٥٢	٥٠	٣٨	٢٦	١٦	٢٥	الإيرادات غير الهيدروكربونية	[٢-١] = [٣-٢-١] + [٢-٢-١] + [١-٢-١]
٣١	٣٠	٢٤	١٦	١٠	١٥	الإيرادات الضريبية	[١-٢-١]
١٧	١٦	١٣	٩	٥	٨	الإيرادات غير الضريبية	[٢-٢-١]
٤	٤	١	١	١	٢	الإيرادات الرأسمالية	[٣-٢-١]
١١٩	١١٤	١٠٨	٩٧	٧١	٧٩	مجموع النفقات	[٢] = [٣-٢] + [٢-٢] + [١-٢] -٢] + [٣-١-٢] + [٢-١-٢] + [١-١-٢]
٨٨	٨٥	٨٢	٧٥	٦٣	٥٢	النفقات الجارية	[١-٢] = [٤-١
٤٣	٤٠	٣٨	٣٥	٣٠	٢٠	الأجور	[١-١-٢]
٢٢	٢٠	١٧	١٥	١٠	١٤	السلع والخدمات	[٢-١-٢]
٢٢	٢٤	٢٦	٢٤	٢٢	١٨	الدعم	[٣-١-٢]
١	١	١	١	١	صفر	الفائدة	[٤-١-٢]
٣٠	٢٧	٢٤	١٩	٥	٢٥	النفقات الرأسمالية	[٢-٢]
١	٢	٢	٣	٣	٢	صافي الإقراض	[٣-٢]
٤٣	٧٦	٥٠	١٩	٤٥-	٤٦	الرصيد الكلي	[٣] = [٢] - [١]
٦٧-	٦٤-	٧٠-	٧١-	٥٥-	٥٤-	رصيد غير الهيدروكربونات	[٤] = [٢] - [٢-١]
صفر	صفر	٨	١٠	٢٢-	٢	التفاوت بين الرصيد الكلي والتمويل	= [٥] + [٣]
٤٣-	٧٦-	٤٢-	٩-	٢٣	٤٤-	التمويل	[٥] = [٣-٥] + [٢-٥] + [١-٥]
٥٤-	٨٥-	٤٨-	١٢-	١٥	٤٩-	المحلي	[١-٥] = [٢-١-٥] + [١-١-٥]
٥٧-	٨٨-	٤٩-	١٥-	٧	٥٠-	التغير في النقدية والودائع / منه:	[١-١-٥]
٣٠-	٦٠-	٢٦-	١٤-	٥	٢٦-	حساب احتياطي الميزانية	[١-١-١-٥]
٢٥-	١٧-	١٨-	صفر	صفر	٢٢-	المؤسسة الليبية للاستثمار	[٢-١-١-٥]
٣	٣	١	٣	٨	١	الإقتراض المحلي (صافي)	[٢-١-٥] = [٢-١-١-٥] + [١-١-١-٥]
١	١	صفر	١	٨	صفر	القروض	[١-٢-١-٥]
٢	٢	١	٢	صفر	١	السندات الحكومية	[٢-٢-١-٥]
						الإقتراض الخارجي (صافي)،	
١	١	صفر	١	٤	٢	القروض	[٢-٥]
١٠	٨	٦	٢	٤	٣	إيرادات الخصخصة	[٣-٥]

الجدول ٢ في الملحق: إطار المالية العامة الافتراضي متوسط الأجل – عرض دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١

متوقع			ميزانية ٢٠١٢	أولى ٢٠١١	فعلي ٢٠١٠		الوصل من إطار المالية العامة متوسط الأجل الجدول ١
٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣					
١٥٨	١٨٦	١٥٧	١١٥	٢٥	١٢٣	مجموع الإيرادات	[أ] [١-١] + [١-٢-١] + [٢-٢-١]
١١٠	١٤٠	١٢٠	٩٠	١٠	١٠٠	الإيرادات الهيدروكربونية	[١-١] [أ-]
٤٨	٤٦	٣٧	٢٥	١٥	٢٣	الإيرادات غير الهيدروكربونية	[١-٢-١] + [٢-٢-١] [أ-ب]
٣١	٣٠	٢٤	١٦	١٠	١٥	الإيرادات الضريبية	[١-٢-١]
١٧	١٦	١٣	٩	٥	٨	الإيرادات غير الضريبية	[٢-٢-١]
٨٨	٨٥	٨٢	٧٥	٦٣	٥٢	النفقات	[١-٢] [ب]
٤٣	٤٠	٣٨	٣٥	٣٠	٢٠	تعويضات العاملين	[١-١-٢]
٢٢	٢٠	١٧	١٥	١٠	١٤	المشتريات من السلع والخدمات	[٢-١-٢]
٢٢	٢٤	٢٦	٢٤	٢٢	١٨	الدعم	[٣-١-٢]
١	١	١	١	١	صفر	الفوائد	[٤-١-٢]
٧٠	١٠١	٧٥	٤٠	٣٨-	٧١	إجمالي الرصيد التشغيلي	[أ] - [ب]
٤٠-	٣٩-	٤٥-	٥٠-	٤٨-	٢٩-	إجمالي الرصيد التشغيلي من غير الهيدروكربونات	[أ] - [ب] [ب]
٢٦	٢٣	٢٣	١٨	٤	٢٣	صافي اقتناء الأصول غير المالية	[ج] [٣-٢-١] - [٢-٢]
٤٤	٧٨	٥٢	٢٢	٤٢-	٤٨	صافي الإقراض (+)/الاقتراض (-)	[د] = [أ] - [ب] [ج]
٦٦-	٦٢-	٦٨-	٦٨-	٥٢-	٥٢-	صافي الإقراض لغير الهيدروكربونات (+)/الاقتراض من غير الهيدروكربونات (-)	[د] - [أ] [أ]
صفر	صفر	٨	١٠	٢٢-	٢	التفاوت بين صافي الإقراض/الاقتراض ومجموع التمويل	[د] - [هـ] + [و]
٤٨	٨٢	٤٥	١٦	٨-	٤٩	صافي اقتناء الأصول المالية	[هـ]
٤٨	٨٢	٤٥	١٦	٨-	٤٩	المحلية	
٣٢	٧١	٣١	١٥	٧-	٢٨	العملة والودائع	[٢-١-١-٥] - [١-١-٥]
١	٢	٢	٣	٣	٢	القروض	[٣-٢]
١٥	٩	١٢	٢-	٤-	١٩	حصص الملكية وأسهم صناديق الاستثمار	[٢-١-١-٥] + [٣-٥]
صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	الأجنبية	
٤	٤	١	٤	١٢	٣	صافي تحمل الخصوم	[و]
٣	٣	١	٣	٨	١	المحلية	
٢	٢	١	٢	صفر	١	سندات الدين	[٢-٢-١-٥]
١	١	صفر	١	٨	صفر	القروض	[١-٢-١-٥]
١	١	صفر	١	٤	٢	الأجنبية (قروض)	[٢-٥]

الملحق ٣: الخبرة الدولية في صناديق الثروة السيادية

الإطار ٤: صناديق الثروة السيادية في البلدان التي تعتمد على الموارد

١- صناديق الثروة السيادية التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار

تم إنشاء صندوق شيلي للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي (FEES, 2006) بموجب قانون المسؤولية المالية ضمن عمليات التطوير التي رسخت تطبيق قاعدة للرصيد الهيكلي عند وضع وتنفيذ سياسة المالية العامة. وقد حل محل صندوق استقرار النحاس القائم على السعر. ويتلقى صندوق شيلي للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي تدفقات داخلية من فائض الحكومة المركزية الفعلي (بعد خصم المساهمات في صندوق احتياطات التقاعد وإعادة رسملة البنك المركزي). ويمكن سحب الأموال منه عند الحاجة، وفقا للاحتياجات المحددة في قانون الميزانية السنوي. وقد قام الصندوق بمراكمة أصول مالية كبيرة حتى عام ٢٠٠٨، حيث حققت شيلي فوائض مالية عامة كبيرة نتيجة الارتفاع الكبير في أسعار النحاس مقارنة بأسعار النحاس في الأجل الطويل التي تستخدم في حساب إيرادات المعادن الهيكلية وفي تحديد الرصيد الهيكلي. بعد ذلك، سحبت شيلي موارد من الصندوق لتمويل عجز المالية العامة الناتج عن انخفاض أسعار النحاس الفعلية وتدابير التنشيط المالي أثناء الأزمة.

ويتلقى صندوق استقرار إيرادات النفط في المكسيك (FEIP, 2000) تدفقات داخلية من رسم خاص على الإيرادات النفطية و ٤٠% من الإيرادات الزائدة من النفط حسب سعره المدرج في الميزانية. ونظرا لوجود حد أقصى لرصيد الصندوق، فبمجرد بلوغ هذا الحد الأقصى، يتم تخصيص أي إيراد زائد لمبادرات إنفاق متعددة. ويمكن استخدام موارد الصندوق في تعويض الانخفاض في الدخل المقدر، بحد أقصى ٥٠% من رصيد الصندوق في نهاية العام السابق. ونظرا لأن المكسيك حققت عجزا كليا، كان عليها أن تقترض لتمويل التحويلات إلى الصندوق.

ويتلقى صندوق تنظيم الإيرادات في الجزائر (RRF, 2000) الإيرادات الهيدروكربونية التي تفيض عن تلك المحسوبة على أساس السعر المدرج في الميزانية، إلى جانب السلف الاستثنائية التي يحصل عليها البنك المركزي لاستهلاك الدين. ويمكن استخدام موارد الصندوق في تمويل الميزانية إذا ما كانت الإيرادات الهيدروكربونية الفعلية أقل من تلك المدرجة في الميزانية أو في تخفيض الدين القومي. ويحظر إجراء أي مسحوبات إذا ما قل الرصيد عن ١٠ مليار دولار. ولم تكن مراكمة الودائع في الصندوق واضحة أثناء

طفرة أسعار النفط الأخيرة. وقد قامت الحكومة بالالتفاف على شرط إيداع الإيرادات الزائدة عن تلك المحتسبة باستخدام أسعار متحفظة للنفط من خلال إصدار سندات دين قام الصندوق بسداد قيمتها بعد ذلك. ومؤخراً، قامت الحكومة بسحب موارد من الصندوق لتغطية جزء من عجز المالية العامة.

وتم إنشاء صندوق الاحتياطي في روسيا (RF, 2008) من جزء من موارد صندوق استقرار النفط. فإيرادات النفط والغاز الزائدة عن اعتمادات الميزانية تودع في صندوق الاحتياطي حتى يصل رصيده إلى ١٠% من إجمالي الناتج المحلي (ويحول ما زاد عن ذلك إلى صندوق ادخاري). ويمكن سحب أصول صندوق الاحتياطي لتغطية الاحتياجات التمويلية في حالة نقص إيرادات النفط والغاز. ويمكن استخدام أصوله أيضاً في السداد المبكر للديون. ومنذ إنشاء الصندوق، تعرض للنضوب التدريجي (حيث يقل رصيده الآن عن ١% من إجمالي الناتج المحلي مقابل ١٠% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٨) حيث كان الرصيد غير النفطي أعلى بكثير من الإيرادات النفطية.

٢- صناديق الثروة السيادية التي تهدف إلى الادخار

الصندوق الشامل للمعاشات التقاعدية الحكومية في النرويج (GPF-G): هو الاسم الجديد لصندوق النفط الحكومي، الذي أنشئ عام ١٩٩٠ باعتباره أداة من أدوات سياسة المالية العامة لدعم إدارة الإيرادات النفطية القابلة للنفاد في الأجل الطويل (الاحتياطيات النفطية المثبتة في نهاية ٢٠٠٩ سوف تستمر لمدة تقل عن ١٥ عام عند مستويات الإنتاج الحالية). ويدعم الصندوق تنفيذ المبدأ التوجيهي المالي الصادر عام ٢٠٠١ والذي يعمل على تثبيت العجز الهيكلي غير النفطي للحكومة المركزية بمرور الوقت عند ٤% (وهو معدل العائد المتوقع في الأجل الطويل بالقيمة الحقيقية) من أصول الصندوق. والمبدأ التوجيهي في غاية المرونة حيث يسمح بحدوث انحرافات مؤقتة خلال الدورة الاقتصادية أو في حالة حدوث تغيرات كبيرة في قيمة الصندوق (للحد من مسايرة الاتجاهات الدورية التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من صياغة المبدأ التوجيهي). ولا ينطوي اسم صندوق الثروة السيادية النرويجي على تخصيص موارده لالتزامات معاشات التقاعد (أو أي غرض آخر)؛ وقد كان الاسم مجرد جزء من عملية إصلاح أوسع نطاقاً لمعاشات التقاعد، مما يبرز دور الصندوق في مواجهة الارتفاع السريع في نفقات التقاعد العامة في الأجل الطويل. وتتألف التدفقات الداخلة إلى الصندوق من كافة الإيرادات النفطية الصافية المحولة من الميزانية، بينما يعيد الصندوق إلى الميزانية المبلغ المطلوب لتغطية عجز الميزانية غير النفطي (والمحسوب في آخر تعديل للميزانية في أواخر العام). وبالتالي فإن الاعتماد الصافي المحول إلى (المسحوب من) الصندوق يعكس إلى حد كبير فائض (عجز) الميزانية الكلي. وقد سجلت النرويج فوائض مالية عامة في حدود ٥% في السنوات الأخيرة، وهو ما يمثل انخفاضاً عن الفوائض ثنائية الرقم المسجلة أثناء طفرة أسعار النفط في ٢٠٠٥-٢٠٠٨. وبالتالي فقد استمرت

الإيداعات المحولة إلى الصندوق، لكن قيمة أصوله الإجمالية شهدت تقلبات شديدة نتيجة التذبذبات الأخيرة في أسعار الأسهم وأسعار الصرف العالمية.

صندوق احتياطي المعاشات التقاعدية في شيلي (FRP): يهدف هذا الصندوق إلى مواجهة تكاليف المعاشات التقاعدية في المستقبل. ولهذا الغرض، يتلقى مساهمات سنوية من الميزانية بنسبة ٠,٢% من إجمالي الناتج المحلي بغض النظر عن رصيد المالية العامة، وما يصل إلى ٠,٥% من إجمالي الناتج المحلي إذا تحقق فائض مالية عامة يتجاوز ٠,٢% من إجمالي الناتج المحلي. وقد اضطرت الحكومة للاقتراض لتقديم المساهمات للصندوق في السنوات الأخيرة نظرا لتسجيل عجز مالي كلي، بينما انخفضت المساهمات الإلزامية المقدمة للصندوق.

ويتلقى صندوق الإسكا الدائم (١٩٧٦) ٥٠% من الإيرادات المعدنية (مقابل ٢٥% في عام ١٩٨٠). ويوزع أرباحا سنوية للسكان بناء على جزء من الأرباح المتحققة للصندوق، كضمان ضد الضغوط على إنفاق الإيرادات النفطية. ومن الناحية العملية، أصبحت الأرباح الموزعة يُنظر إليها باعتبارها استحقاقات، وحصلت الحكومة على قروض كبيرة أحيانا لتمويل الزيادة في الإنفاق. وتتعارض مراكمة الديون هذه مع التحويل المستهدف للموارد عبر الأجيال.

صندوق الأجيال القادمة (FFG): أنشأ العديد من البلدان، منها الغابون (FFG) والكويت (RFFG) صناديق للأجيال القادمة تمويل بجزء من الإيرادات النفطية السنوية (يتراوح بين ١٠% و ٢٥%). وتستخدم موارد الصندوق استخداما عاما نسبيا، يشمل (رغم الاسم الذي يحمله الصندوق) تحويلات استثنائية للميزانية. وفي حالة الغابون، لا يحدث ذلك إلا عندما يتجاوز فائض رصيد الصندوق حدا معيناً. ولم يواجه تخصيص جزء كبير من الإيرادات النفطية للصندوق في الكويت أي عقبات، حيث سجلت الحكومة فوائض كلية كبيرة جدا. أما في الغابون، فلم يكن الحال كذلك دائما حيث كانت فوائض المالية العامة أقل بكثير مقارنة بالكويت.

الإطار ٥: صندوق الثروة السيادية للتنمية المحلية: الخبرة الدولية

يمكن تقسيم دعم التنمية من خلال صناديق الثروة السيادية (التي تسمى صراحة صناديق التنمية في معظم الحالات) إلى مجموعتين: الإنفاق خارج الميزانية ودعم المعاملات.

الإنفاق خارج الميزانية

أوقف صندوق ألبرتا للتراث التنمية الاقتصادية المباشرة والاستثمارات الاجتماعية في عام ١٩٩٧ (لا سيما بعد استطلاع رأي الجمهور حول تفضيلاته)، وحافظ على هدفه المتمثل في تمويل المشاريع الاجتماعية ذات الأولوية من خلال توفير دخل مستمر للحكومة بدلا من الاستثمارات المباشرة. وفي الاتحاد الروسي وكازاخستان، تم استخدام موارد الصندوق في دعم النظم المالية المحلية من خلال أطراف ثالثة (بنك للتنمية وصندوق للأصول المتعثرة). وقد تم تغيير قواعد الاستثمار المعمول بها في صناديق الثروة السيادية للسماح لها باقتناء ودائع وسندات طويلة الأجل بمبالغ كبيرة من تلك الجهات الحكومية. ورغم مساهمة هذه الاستثمارات في تلبية المتطلبات المهمة للسياسات، فقد عرّضت الميزانيات العمومية لصناديق الثروة السيادية بشكل مباشر لمخاطر التدخلات الحكومية والخسائر شبه المالية المحتملة.

دعم المعاملات

يمكن أن تأخذ هذه العمليات عدة أشكال: تقديم الضمانات أو القروض أو الدعم أو الاستثمارات المباشرة في أسهم الشركات العامة والخاصة المحلية.

- **تقديم الضمانات أو القروض أو الدعم:** يُعهد إلى صندوق استقرار النفط في إيران بتجنيب ٥٠% من احتياطياته لمنح القروض بالعملة الأجنبية بفائدة منخفضة لأصحاب المشاريع المحلية الخاصة في القطاعات ذات الأولوية. وتعتبر عمليات الصندوق غير واضحة ولا توجد معلومات تُذكر عن أدائه الاستثماري. وقد قام صندوق الاستثمار الفنزويلي بتقديم التحويلات وضخ السيولة باستمرار في شركات الكهرباء المملوكة للدولة وشراء حصص من الأسهم في شركات الصناعة التحويلية الخاسرة. وقد قدم صندوق ألبرتا للتراث من قبل تمويلا بسعر فائدة منخفض للشركات المملوكة للدولة. وأجريت استثمارات خارج عملية الميزانية المعتادة دون شفافية تُذكر. وقد أصبح هذا النشاط المكون الأكبر في الصندوق، وتم شطب معظم القروض.

• **الاستثمارات في الأسهم:** رغم تحقيق بعض النجاحات في هذا المجال، كانت هناك أيضا أمثلة لنظم الحوكمة غير الواضحة والخسائر المالية. فلدى كل من "Temasek" في سنغافورة و"Khazanah" في ماليزيا تاريخ طويل من العوائد الجيدة. وهما صندوقان للاستثمار تم إنشاؤهما منذ فترة طويلة. حيث أنشئ "Temasek" في عام ١٩٧٤ و"Khazanah" في عام ١٩٩٣ – يعملان بقدرات مؤسسية عالية التطور واستثمارات متنوعة في صناعات وقطاعات مختلفة، سواء محليا أو خارجيا. ولا يبدو أنهما يستثمران بشكل مباشر في مشروعات البنية التحتية، بل في مشروعات البناء والنقل وشركات الخدمات اللوجيستية التي تنفذ هذه المشروعات. وفي دبي، واجه هذا النموذج مشكلات في عام ٢٠٠٩، عندما اضطر صندوق الاستثمار الحكومي، دبي العالمية، وذراعه للتنمية العقارية، شركة نخيل، إلى الإعلان عن تجميد مدفوعات ديونهما البالغة ٢٦ مليار دولار. وقد عكس ذلك، جزئيا، الأزمة المالية العالمية وألقى الضوء ليس فقط على توترات الأسواق، بما في ذلك تلك المرتبطة بسوق العقارات المزدهرة في دبي، بل أيضا على قضايا القرارات الاستثمارية المشكوك فيها، ووضوح نظم الحوكمة، والشفافية.

الملحق ٤: جدول زمني توضيحي لإعداد الميزانية

رغم أن الجدول الزمني التالي قد يكون ملائماً لليبيا (بدءاً من عام ٢٠١٣)، فإن التواريخ المحددة فيه مجرد تواريخ توضيحية، وقد تكون هناك حاجة إلى إجراء تعديلات عليها حتى تلائم وضع البلد وتفضيلات الحكومة. ونظراً لأن الحكومة لا تزال تقوم بإعداد أول ميزانية لها، لعام ٢٠١٢، كان يتعين تقصير الجدول الزمني المقترح أدناه إلى حد كبير حتى يكون قابلاً للتطبيق على إعداد الميزانية لعام ٢٠١٣. لكن حتى إذا كان يتعين اختصار بعض الخطوات، ينبغي على الحكومة إعداد ميزانية عام ٢٠١٣ على نفس المنوال، ثم تتبع الجدول الزمني الكامل لإعداد ميزانية عام ٢٠١٤ وكل الميزانيات التالية – مع تعديل التواريخ والمواعيد النهائية وفقاً للخبرة وآراء الوزارات لكن دون اختصار العملية إلى أقل من شهور – منذ إصدار المنشور إلى اعتماد الميزانية.

قيام وزارة المالية بإعداد الإطار الاقتصادي الكلي وإطار المالية العامة؛ والعرض على مؤتمر الشعب العام للإحاطة والمناقشة العامة؛ وموافقة الحكومة عليه، بما في ذلك مجاميع النفقات المرجعية لكل وزارة وهيئة	فبراير – مارس
قيام وزارة المالية بإصدار منشور الميزانية	١ إبريل
تقديم طلبات الميزانية من الوزارات إلى وزارة المالية	١ يونيو
مفاوضات الميزانية مع الوزارات/الهيئات التنفيذية	يونيو – يوليو
قيام وزارة المالية بالمراجعة، بالتشاور مع وزارتي التخطيط والاقتصاد، وتقديم مشروع الميزانية المبدئية لمجلس الوزراء	أغسطس
قيام مجلس الوزراء بمراجعة مشروع الميزانية المبدئية؛ وقيام وزارة المالية بتحديث الإطار الاقتصادي الكلي وإطار المالية العامة	سبتمبر
الانتهاء من مشروع الميزانية وتقديمه إلى مؤتمر الشعب العام	١-١٥ أكتوبر
قيام لجان مؤتمر الشعب العام بالمراجعة؛ عقد جلسات استماع عامة	١٥ أكتوبر-١٥ نوفمبر
مناقشة عامة في مؤتمر الشعب العام	١٥ نوفمبر-١٥ ديسمبر
اعتماد مؤتمر الشعب العام للميزانية بصفة رسمية	في ٣١ ديسمبر

إذا لم يتم مؤتمر الشعب العام باعتماد الميزانية رسمياً قبل بداية العام المالي الجديد في الأول من يناير، فمن الطبيعي أن تخول تشريعات المالية العامة للسلطة التنفيذية مواصلة الإنفاق بحد أقصى ١٢/١ من ميزانية العام المالي السابق. وينبغي تجنب هذه الممارسة تماماً وقصرها على الظروف الاستثنائية؛ لأنها إن أصبحت عادة، تتعرض مصداقية عملية الميزانية للخطر ويتعرض تنفيذ برامج الحكومة والخدمات العامة لضرر شديد. لكن من شبه المؤكد أنه يتعين إعداد ميزانية "تكميلية" (مجموعة من تعديلات الميزانية) خلال العام المالي وعرضها على مؤتمر الشعب العام لاعتمادها وفقاً لإجراءات مماثلة وإن كانت معجلة مقارنة بإجراءات اعتماد الميزانية السنوية.

الملحق ٥: محتوى منشور إعداد الميزانية

يحتوي "منشور الميزانية"، الذي تعده وتصدره وزارة المالية، على المعلومات اللازمة لكل وزارة ووحدة تنفيذية لوضع مقترحات الميزانية، إلى جانب التعليمات المتعلقة بكيفية القيام بذلك. وهو يطلق عملية إعداد الميزانية من جانب الوزارات والهيئات بعد الانتهاء من وضع التوقعات الاقتصادية الكلية الأساسية والمصادقة عليها من مجلس الوزراء.

ويختلف مستوى التفاصيل الواردة في منشور الميزانية من بلد إلى آخر، وهو ما يعتمد أساساً على توافر البيانات واعتبار القدرات الإدارية، لكنه ينبغي أن يحتوي على ما يلي حتى وإن كان ذلك بشكل مؤقت وعم في البداية:

- بيان أولويات سياسة الحكومة، سواء على المستوى الوطني أو لكل قطاع على الترتيب
- المعلمات الاقتصادية الرئيسية (معدل التضخم المتوقع، والتوظيف، وسعر الصرف، وسعر النفط، إلى آخره).
- بيان بالمستويات المستهدفة والتوقعات الاقتصادية الكلية (يمكن إلحاق الجداول التي تلخص الإطار الاقتصادي الكلي بالمنشور)
- مبالغ النفقات المرجعية المتاحة لكل وزارة/هيئة
- المبادئ التوجيهية لطلبات الميزانية من كل وزارة/هيئة، وتعليمات أخرى – مثل الحد الأقصى لوظائف العاملين، وقواعد حظر إعادة التوظيف، إلى آخره.
- تحديد الشكل الموحد لطلبات الميزانية – بحيث يتفق مع تبويب النفقات ويتبع بدقة
- الجدول الزمني لإعداد الميزانية والموعود النهائي لتقديم طلب الميزانية

وكما اكتسبت الخبرات ونمت القدرات، ازداد مضمون منشور الميزانية ومستوى التفاصيل الواردة فيه تدريجياً، مما يساعد على تحسين طلبات الميزانية التي تقدمها الوزارات وعلى زيادة الكفاءة الكلية للميزانية.

الملحق ٦: مخطط هيكل وثيقة استراتيجية الميزانية (BSP)

تضم وثائق استراتيجية الميزانية ثلاثة عناصر رئيسية تقريبا: (١) الآفاق الاقتصادية الكلية والتنبؤات الاقتصادية الكلية في الأجل المتوسط؛ و(٢) سياسة وإدارة المالية العامة في الأجل المتوسط؛ و(٣) خطط وأولويات الإنفاق في الأجل المتوسط. وفيما يلي السمات الرئيسية لكل عنصر من هذه العناصر:

<ul style="list-style-type: none"> ▪ مراجعة الأوضاع والتحديات الاقتصادية الكلية – على المستوى العالمي والإقليمي والمحلي؛ ▪ النتائج الاقتصادية الكلية للعام السابق، وتحليل أحدث الاتجاهات، وتحديد القضايا الرئيسية المتعلقة بالسياسة والإدارة الاقتصادية الكلية؛ ▪ تنبؤات الاقتصاد الكلي المحدثة للسنة الحالية والتنبؤات متوسطة الأجل للسنوات الثلاث المقبلة؛ ▪ انعكاسات السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية والمالية العامة ▪ تحليل المخاطر الاقتصادية الكلية الرئيسية، وتحليل الحساسية، واستراتيجيات تخفيف المخاطر 	<p>الآفاق الاقتصادية الكلية</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ملخص لتطورات المالية العامة يغطي مجملات المالية العامة في السنوات الأخيرة والتنبؤات متوسطة الأجل؛ ▪ تقييم مدى اتساق أداء المالية العامة في عام الميزانية المنتهي توا مع سياسة المالية العامة؛ ▪ تحليل مشكلات المالية العامة والاقتصاد الكلي الرئيسية التي يتعين على سياسة المالية العامة حلها (مثل حالات الركود، ومستويات الدين، ومتطلبات الإنفاق المستقبلية المرتفعة، وغير ذلك)؛ ▪ أهداف المالية العامة ومدى ارتباطها بالتحديات الرئيسية التي تواجه سياسة المالية العامة؛ ▪ المستويات المستهدفة للمالية العامة في الأجلين القصير والمتوسط، وشرح لمدى ارتباط الميزانية بالمستويات المستهدفة للمالية العامة؛ ▪ مناقشة أي انحراف في الأجل القصير عن أهداف المالية العامة في الأجل المتوسط أو الأطول (مثل ارتفاع العجز مؤقتا نتيجة الركود)، مع شرح لمقترحات الحكومة بشأن كيفية العودة للالتزام بأهداف المالية العامة. 	<p>السياسة والإدارة المالية العامة</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ تحليل لأحدث اتجاهات الإنفاق العام حسب البند الاقتصادي وحسب القطاع؛ والعوامل المؤثرة على الاتجاهات والمتغيرات الرئيسية (عوامل متعلقة بالسياسات، عوامل متعلقة بالقصور الذاتي، إلى آخره)؛ ▪ تحديد سياسات الإنفاق الرئيسية التي ينبغي معالجتها في الأجل المتوسط (مثل المستويات المرتفعة لفاتورة الأجور وتركيز الإنفاق على عمليات الخدمات والصيانة). ▪ السياسات والأولويات الرئيسية للحكومة التي ستؤثر إلى حد كبير على اعتمادات الموارد بين القطاعات والبرامج الرئيسية، ومتطلبات التمويل وكيفية الوفاء بالمتطلبات من الحيز المالي المتاح؛ ▪ انعكاسات ارتباطات ومبادرات النفقات الجارية على اعتمادات الموارد (الأولويات الضمنية) والمتطلبات الجديدة المرتبطة بأولويات السياسة الحكومية المعلنة (الأولويات الصريحة). ▪ تحديد القطاعات ذات الأولوية التي يتعين فيها زيادة الإنفاق إلى حد كبير، والقطاعات التي ينبغي فيها التركيز على توحيد الوظائف واحتواء النفقات؛ والقطاعات التي يكون فيها المجال كبير لوفورات الكفاءة. ▪ سقف مرجعية للموارد المتاحة لكل قطاع رئيسي وبرنامج إنفاق رئيسي. 	<p>أولويات الإنفاق العام واعتمادات الموارد المؤقتة</p>

الملحق ٧: مقارنة بين ممارسات مراقبة الإنفاق

الممارسات الدولية	الممارسات الليبية
١- لا يمكن إصدار أمر الشراء قبل إصدار ارتباط مدرج في الميزانية. ويتعين على المراقب المالي تسوية الارتباط على أساس الاعتماد المتاح في الميزانية. فإذا لم يكن الاعتماد كافياً، يتم رفض التسوية ولا يمكن أن ترسل وحدة الإنفاق أمر الشراء إلى المورد. ولا تنشأ أي متأخرات	١- ترسل وحدة الإنفاق أمر شراء إلى المورد. ورغم أن ذلك لا يكون مسبقاً بإصدار ارتباط مدرج في الميزانية، ترسل نسخة من أمر الشراء إلى المراقب المالي والمراجع الداخلي. ويعتبر هذا الأمر مؤشراً عليه بشكل غير رسمي على أساس الأموال المتاحة (اعتماد الميزانية). فإذا لم تكن الأموال متاحة، لا يوجد أي إجراء يوقف العملية تلقائياً وقد تنشأ متأخرات.
٢- يتم تسليم السلع والخدمات والتحقق منها، ثم يُرسل إنز الصرف مشفوعاً بشيك محرر لصالح المورد إلى المراقب المالي. ومن الضروري الموافقة على الصرف من خلال: (١) اعتمادات الميزانية السابق تخصيصها بالارتباط السابق، و(٢) الارتباطات القائمة (الصادرة بالفعل والمتعلقة بأوامر شراء أخرى). ويهدف المبدأ الذي يقوم عليه نظام المراقبة هذا، الذي يطلق عليه اسم نظام مراقبة الارتباطات. إلى الحيلولة دون إجراء ارتباطات جديدة دون مراعاة اعتمادات الميزانية المتاحة والارتباطات السابقة بغض النظر عن النفقات المسددة بالفعل. وعملياً، يجري توفير قدر من المرونة لمراعاة حدوث تأخير في الإنفاق.	٢- يتم تسليم السلع والخدمات والتحقق منها، ثم ترسل وحدة الإنفاق إنز صرف مشفوعاً بشيك محرر لصالح المورد. ويرسل هذان المستندان إلى المراقب المالي (والمراجع الداخلي) لإجراء المراقبة والموافقة والتوقيع عليهما. ويراجع المراقب المالي إنز الصرف على أساس اعتمادات الميزانية فإذا توفر جزء من الاعتماد لتمويل الصرف، يتحول إنز الصرف إلى أمر صرف ويجري التوقيع على الشيك. ويتأكد المراقب المالي من توفر الاعتمادات في "سجل الاعتماد".
٣- نفس الممارسة.	٣- يرسل المراقب المالي أمر الصرف والشيك إلى الإدارة المالية التابعة لوحدة الإنفاق لصرف المبلغ.
٤- يسجل الارتباط قبل تحمل النفقات، ويدرج في أعمدة مخصصة قبل إصدار أمر الصرف. وبمجرد إصدار أمر الصرف، يتم استنفاد الارتباط المقابل وتسويته (حذفه).	٤- لا يدرج المراقب المالي أمر الصرف والارتباط في "سجل الاعتماد" إلا عند رفض الصرف لأي سبب. وبمجرد الصرف، يتم استنفاد الارتباط.

الملحق ٨: وظائف وزارة التخطيط (المرتبطة بالإدارة المالية العامة)

وظائف وزارة التخطيط عادة ما تتضمن، من جملة أمور أخرى، ما يلي:

- صياغة استراتيجية التنمية للبلاد، بما في ذلك تنمية القطاعات ذات الصلة (بالتعاون مع الوزارات المعنية بالقطاعات المختلفة) واستراتيجية الحد من الفقر؛
- وضع المبادئ التوجيهية لإعداد المشروعات الاستثمارية ومنهجيات التقييم؛
- إعداد برنامج الاستثمارات العامة ووضع استراتيجيات القطاعات (بالتعاون الوثيق مع وزارة المالية لضمان توافر القدرة على تنفيذها وكذلك انساقها مع الغايات/الأهداف؛
- مراقبة مشروعات التنمية الرأسمالية وتقييمها (وخاصة المشروعات الاستثمارية الضخمة).