



ليبيا: بناء التوافق السياسي  
حول الأهداف الاقتصادية  
الدكتورة ساسكيا فان جنوجتن  
مايو 2017

الآراء الواردة في هذه الوثيقة تُعبّر عن رأي المؤلف فقط ولا تعكس بالضرورة وجهة نظر أكاديمية الإمارات الدبلوماسية، باعتبارها جهة اتحادية مستقلة. وكذلك لا تعبر عن وجهة نظر حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة. حقوق النشر: أكاديمية الإمارات الدبلوماسية 2017



## الدكتورة ساسكيا فان جنوجتن

باحث أول، أكاديمية الإمارات الدبلوماسية - أبو ظبي.

الدكتورة ساسكيا فان جنوجتن هي باحث أول ببرنامج السلم والأمن في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بأكاديمية الإمارات الدبلوماسية. وسابقاً، كانت تعمل مستشارة الشؤون الخارجية لمجلس الشيوخ في هولندا، ومسؤول الشؤون السياسية في بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، ومدير في شركة PricewaterhouseCoopers. والدكتورة ساسكيا تاهلة على درجة الدكتوراه من كلية الدراسات الدولية المتقدمة (SAIS) في جامعة جونز هوبكنز، ولها كتاب من تأليفها بعنوان العلاقات بين دول الغرب وليبيا: 1911 - 2011 (Palgrave Macmillan.) والعديد من المقالات المنشورة عن الشؤون الأوروبية وشؤون الشرق الأوسط.



## ملخص تنفيذي

- بالرغم من كافة الانقسامات السياسية إلا أن معظم الليبيين يتفقون على أن هناك ضرورة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق الاستقرار في اقتصاد بلادهم حيث تدهور مستويات المعيشة ويتفشى التضخم وتواصل العملة تدهورها في السوق الموازي.
- حتى في ظل نظام القذافي، كان هناك إقرار بأن الاقتصاد الليبي لن يحافظ على استدامته بدون اتخاذ إجراءات عاجلة تجاه التنويع الاقتصادي، وإصلاح منظومة الدعم، وإصلاحات في القطاع المصرفي، وتطوير القطاع الخاص. فضلاً عما سبق فإن الأزمة السياسية والأمنية المستمرة أضافت عدداً من الصعوبات الاقتصادية ومنها:
  - انخفاض إيرادات الدولة جراء الاضطرابات الحادة في الإنتاج النفطي وانخفاض أسعار النفط على مستوى العالم.
  - إنفاق الدولة على أجور موظفي القطاع العام لا يزال مرتفعاً، نظراً لوجود عدد كبير من الموظفين الوهميين المقيدون على الورق فقط، والقرار الذي اتخذ بتخصيص رواتب من الدولة لمن ساهموا في الإطاحة بنظام القذافي.
  - النقص المتواصل في احتياطات النقد الأجنبي مما تولد عنه ضغوط على ربط العملة والتضخم المتزايد بسبب تزايد صعوبة الاستيراد.
  - النمو في الاقتصاد الذي يعتمد على الأنشطة الإجرامية، وهناك خطورة من أن الأنشطة غير المشروعة تكتسب صفة "الوضع الطبيعي" جراء الوضع الأمني المتدهور وغياب نظم الحكم والتنظيم.
  - الضغوط على المؤسسات الاقتصادية الوطنية المستقلة في البلاد لدفعها إلى الانضمام إلى أحد أطراف الصراع والمساهمة فعلاً في الانقسامات السياسية.
- هناك توافق يتشكل بين الأطراف المتصارعة بأنه من غير المحتمل أن يستفيد أحد من تعطل الاقتصاد باستثناء المجموعات المتطرفة على الأرجح. وتتزايد الرغبة التي يبديها الخصوم السياسيون وقادة الدوائر الاقتصادية في التعاون معاً لإيجاد الحلول.
- في حين أن هناك الكثير من القضايا التي تستدعي مناقشتها بما في ذلك الجوانب السياسية كتشكيل المجلس الرئاسي وتعديلات الاتفاق السياسي الليبي إلا أن استئناف الحوار الوطني بهدف إصلاح الاقتصاد هو فرصة لصياغة حلول مشتركة لإيجاد نموذج اقتصادي ناجح وشامل للجميع.
- تجدد الحوار بين الأطراف قد يبدأ بالبحث عن إجابات لخمس قضايا اقتصادية مُتداخلة وهي:
  - كيف يمكن استئناف إنتاج وتصدير منتجات الطاقة لتعود إلى مسارها الطبيعي؟
  - كيف يمكن لمصرف ليبيا المركزي المساعدة في كبح جماح التضخم وتحقيق الاستقرار في عملة البلاد؟
  - كيف يمكن إنفاق الموارد المحدودة في ميزانية الدولة بعدالة وفعالية؟
  - ما الخطوات التي يمكن اتخاذها للحد من الاقتصاد غير الشرعي؟
  - كيف يمكن تعزيز وحدة واستقلال المؤسسات الاقتصادية الوطنية؟

## تفاصيل الموضوع

ويتم تداول مقترحات حول كيفية تحقيق الانتعاش الاقتصادي الشامل للجميع، ومن المحتمل أن تساعد تلك المقترحات في تقريب النظر بين الأطراف الليبية المتصارعة. تعرض هذه النظرة التحليلية من أكاديمية الإمارات الدبلوماسية نبذة عن الاقتصاد الليبي، وتقيم كلاً من التحديات طويلة الأجل والتحديات الإضافية التي تسببت فيها الحروب الأهلية. وفي الختام، تُحدد هذه الورقة البثية خمسة موضوعات رئيسية يمكن التركيز عليها في الحوار السياسي الذي يجريه الأطراف بشأن الاقتصاد.

### ما أهمية الموضوع؟

- إن استئناف الحوار الوطني بهدف إصلاح الاقتصاد قد يتيح الفرصة لتغيير بؤرة تركيز المناقشات الحالية بعيداً عن الانسداد السياسي نحو صياغة حلول مشتركة للتوصل إلى نموذج اقتصادي ناجح وشامل للجميع.
- استقرار ليبيا ضرورة لاستقرار المنطقة، والأداء الاقتصادي السليم يقع في قلب جهود تحقيق الاستقرار. فهذه الدولة الغنية بالموارد هي بمثابة منطقة جاذبة للعمال الوافدين من الدول المجاورة، ويعتاد سكانها على النموذج الاقتصادي القائم على إعادة توزيع الدخل.
- يتسبب كساد الاقتصاد الرسمي وغياب نظم الحكم والتنظيم في "مزيد" من النمو في الاقتصاد غير الشرعي. وبقدر استمرار الأزمة، يزداد التخلخل المحتمل للتهريب وغيره من الأنشطة الإجرامية في الاقتصاد السياسي الليبي على المدى البعيد.
- تصل الصناعة النفطية الليبية إلى درجة من الضخامة تتيح لها التأثير على أسعار النفط الدولية. وتم إعفاء ليبيا من المشاركة في الاتفاق التاريخي الذي توصلت له منظمة الأوبك بشأن تقليل حجم الإنتاج وذلك في ضوء الصراع المستمر في البلاد. ويُحتمل أن يزيد الاستقرار من الاستثمارات في صناعة النفط والغاز في ليبيا.

بالرغم من كافة الانقسات السياسية إلا أن معظم الليبيين يتفقون على الأرجح على أن هناك ضرورة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق الاستقرار في اقتصاد بلادهم، وترجع أسباب الأزمة الاقتصادية الحالية في أحد جوانبها إلى انخفاض الإيرادات النفطية جراء الاضطرابات في مستوى الإنتاج، ونقص الاستثمارات، وانخفاض أسعار النفط، وتعود في جانب آخر إلى النزاعات حول سلطة الحكم والضغط على المؤسسات الاقتصادية الوطنية للانضمام إلى أحد أطراف الصراع في الأزمة السياسية المستمرة.

وبدلاً من التغييرات الإيجابية الملموسة التي كان ينتظرها الليبيون بعد توقيع الأطراف المتحاربة على الاتفاق السياسي الليبي، فإن الليبيون شهدوا تدهوراً في مستوى معيشتهم وتفشيًا في التضخم وتدهوراً متواصلاً في قيمة عملتهم في الأسواق الموازية الآخذة في الانتعاش. وبلا جدال يؤثر هذا الوضع الحرج سلباً على ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة الوطنية الليبية، ويجعل موقف المجلس الرئاسي التابع لحكومة الوفاق الوطني ضعيفاً، حيث يعاني المجلس في سبيل الحصول على الأموال اللازمة لتحقيق الطموحات المنشودة منه.

وفي ضوء اتجاه اقتصاد البلاد نحو الهاوية الاقتصادية، فإن الأطراف المتصارعة تدرك أن التفاعس لن يكون في مصلحة أي طرف، ويبدو أن هناك توافقاً يتشكل مفاده أن إيجاد الحلول يستدعي أن يتعاون الأطراف مع بعضهم البعض بطريقة أو بأخرى. ومع عودة الإنتاج النفطي في مايو 2017 لأول مرة للمستوى الذي كان عليه في 2014، فإن الأطراف المعنية على الساحتين الإقليمية والدولية يعتقدون أن تجميع الأشخاص المناسبين حول طاولة المفاوضات واستخدام القدر المناسب من الضغوط الدولية يمكن أن يؤدي إلى اتفاقات جديدة.

في الشهور الأخيرة، تمت العديد من الاجتماعات بين شخصيات من مجتمع الأعمال وسياسيين من ناحية والمسؤولين عن المؤسسات الاقتصادية الوطنية المعنية من ناحية أخرى. ويبين الاجتماع الذي عُقد في أبو ظبي بين رئيس حكومة الوفاق الوطني، فايز السراج، والجنرال خليفة حفتر في أوائل شهر مايو أن هذا الإحساس المتجدد بالطبيعة العاجلة لهذه القضايا وصل إلى أعلى المستويات السياسية الليبية.

### المربع 1 - التاريخ السياسي الليبي بإيجاز

في 1951، أعلنت منظمة الأمم المتحدة ليبيا مملكة مستقلة بقيادة الملك محمد إدريس السنوسي. قبل الاستقلال وفي الفترة من 1911 حتى 1943، كانت المناطق التي تتكون منها ليبيا الآن خاضعة لحكم إيطاليا والتي تولت سدة الحكم فيها من الإمبراطورية العثمانية. بعد هزيمة إيطاليا في الحرب العالمية الثانية (1943-1945) وحتى تاريخ الاستقلال، كانت المناطق الشرقية والغربية من ليبيا تحت إدارة بريطانيا، في حين كانت منطقة الجنوب تحت إدارة فرنسا.

تمت الإطاحة بالنظام الملكي بقيادة الملك محمد إدريس السنوسي في 1969 على أيدي مجموعة من ضباط الجيش الصغار بقيادة معمر القذافي الذي كان يبلغ من العمر 27 سنة وقتذاك وكان مصدر إلهامه الرئيس المصري آنذاك، جمال عبد الناصر. حكم القذافي ليبيا حتى اندلاع الحرب الأهلية في 2011 والتي قادت إلى الإطاحة به ومصرعه. وساعد التدخل الدولي بموجب قرار مجلس الأمن رقم 1973 والذي نفذته قوات الناتو وشركاؤها في سقوط نظام القذافي.

ورغبةً في إعادة بناء المؤسسات السياسية الليبية، نُظمت انتخابات للانتخاب أعضاء المؤتمر الوطني الانتقالي في 2012. في يونيو 2014، كان من المفترض أن يقوم أعضاء المؤتمر الوطني العام بتسليم السلطة إلى مجلس النواب الجديد. ولكنهم رفضوا، وفي الوقت نفسه حكمت المحكمة العليا في ليبيا ببطالان الانتخابات التي تشكل على أساسها مجلس النواب. اندلعت حرب أهلية ثانية، وتسببت في وجود حكومتين وبرلمانيين متنافسين في ليبيا.

في ديسمبر 2015، تمخض عن الاتفاق الذي تم بوساطة الأمم المتحدة إنشاء حكومة وفاق وطني، ومع هذا فإن ذلك لم يبنِ الصراع أو ادعاء كل طرف بأنه مصدر السلطة الوطنية.

## النفط والغاز وفشل محاولات التنويع الاقتصادي

نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الليبي بسرعة ليصبح واحداً من أعلى المعدلات في المنطقة.<sup>1</sup>

وبلا جدال كان النفط، وبعده الغاز، يُعقمة لخزينة الدولة الليبية وتحول فيما بعد ليصبح إحدى القوى الدافعة نحو توحيد التشريعات والسياسات بين المناطق الثلاث التي كانت تُشكل جوهر نظام الحكم المبدئي في ليبيا. ولكن في ذات الوقت، قضت صناعة الطاقة المربحة على كافة الحوافز أمام إنشاء قطاع خاص وطلت دون حدوث أي تنويع في الاقتصاد، ولا تزال صناعة الهيدروكربونات التي تتميز بكثافة رأس المال مصدراً لحوالي 95% من إجمالي الإيرادات الحكومية، بالرغم من أن هذه الصناعة لا توفر إلا 2% فقط من فرص العمل المحلية نظراً لاعتمادها الشديد على الفئيين الوافدين، وقد غادر العديد منهم البلاد بسبب الصراع الدائر هناك.<sup>2</sup>

ومع ذلك فإن الدخل الناتج من النفط وجد طريقه إلى المجتمع مجدداً. حيث كانت الإيرادات الحكومية مصدراً لتمويل عدد كبير من وظائف القطاع العام وأتاحت الإنفاق بسخاء على دعم الوقود والغذاء والكهرباء. في 2016، ارتفع بند أجور موظفي القطاع العام ليصل إلى ما يقرب من 60% من إجمالي الناتج المحلي.<sup>3</sup> في 2012، وصل الدعم الحكومي المباشر إلى مبلغ وقدره 11.5 مليار دولار بما يعادل 13.8% من إجمالي الناتج المحلي.<sup>4</sup> ونتيجة لهذا الدعم، فإن هناك عدداً من السلع في ليبيا أرخص بكثير من أسعار مثيلاتها في الدول المجاورة، مما يؤدي بدوره إلى وجود سوق سوداء كبيرة.

ليبيا هي أيضاً إحدى الدول التي تعتمد على الاستيراد، واحتياطات النقد الأجنبي الناتجة من النفط والغاز ضرورية لتمويل الواردات. ولا يتم تصنيف إلا 1% بالمائة فقط من الإقليم الليبي باعتباره أراضي صالحة للزراعة، وتستورد ليبيا 90% من استهلاكها من الحبوب.<sup>5</sup>

كان الاقتصاد الليبي - قبل اندلاع الحرب الأهلية في 2011 - يسير على نحو جيد، ولكن كان من المعروف أيضاً أنه يعاني من عدد لا يستهان به من التحديات متوسطة وطويلة الأجل. وكانت العديد من المشكلات الجوهرية التي تواجهها ليبيا هي إحدى السمات التي ترتبط عادةً باقتصادات الدول المصدرة للنفط ومنها ضخامة بند الأجور في القطاع العام ونقص الحوافز أمام أنشطة القطاع الخاص وارتفاع مستوى الإنفاق على الدعم.

تم اكتشاف النفط بكميات تجارية في ليبيا في أواخر الخمسينات من القرن الماضي، وأحدث هذا الاكتشاف تغيرات هائلة في الدولة. حيث كانت ليبيا قد نالت استقلالها منذ عدة سنوات قبل اكتشاف النفط، وكانت تُعتبر واحدة من أفقر الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة بما في ذلك من حيث رأس المال البشري. في السنوات الأولى بعد إنشاء الدولة، كانت ليبيا تعيش على العائدات الناتجة من تأجير القواعد العسكرية إلى الدول الأجنبية والدعم الكبير للموازنة ومعظمه من نفس الدول الأجنبية وهي بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

نظراً لقرب النفط الليبي من الأسواق الأوروبية وجودته العالية، فإنه كان مصدر جذب للعديد من الشركات الغربية وتسارعت أنشطة التنقيب والإنتاج في السنوات التالية لاكتشاف النفط. وبما أن ليبيا كانت، قبل هذا الاهتمام الدولي العارم، لا تحظى إلا باهتمام قليل من المستثمرين، فإن التأثير على المجتمع الليبي لا يمكن التهوين من شأنه أبداً. ولنوضح هذه النقطة فإنه في الفترة بين 1962 إلى 1968، ارتفع إجمالي الناتج المحلي الليبي من 177.2 إلى 853.3 مليون جنيهه الليبي. واستقرت معدلات النمو بالقرب من 20 بالمائة سنوياً، ونما

### المربع الثاني: صناعة النفط والغاز في ليبيا

مصدر الخريطة: إدارة معلومات الطاقة الأمريكية (EIA)

يصل احتياطي ليبيا من النفط الخام إلى 48 مليار برميل وبذلك يكون أكبر احتياطي مؤكد للنفط الخام في أفريقيا وتاسع أكبر احتياطي على مستوى العالم. ويتم الإنتاج حالياً في ستة مناطق رئيسية وهي سرت، مرزق، غدامس، برقة، الكفرة، والمناطق البحرية. وحقل سرت هو أكبر هذه الحقول جميعاً، حيث يوجد به 80% من الاحتياطات القابلة للاستخراج. وتنتج معظم صادرات النفط الخام إلى الأسواق الأوروبية وفي مقدمتها إيطاليا ثم ألمانيا وفرنسا.

وتتملك ليبيا أيضاً خامس أكبر احتياطي مؤكد من الغاز الطبيعي في أفريقيا. وفي عام 1971، احتلت ليبيا المركز الثالث في العالم بعد الجزائر والولايات المتحدة الأمريكية في بدء تصدير الغاز الطبيعي المسال وذلك من محطة مرسى البريقة، ويتجه معظم الإنتاج إلى أسواق جنوب أوروبا. اعتباراً من 2004، زادت طاقة تصدير الغاز الليبي زيادةً هائلةً بعد إنشاء خط أنابيب جرين ستريم ومشروع غاز غرب ليبيا ويتجه معظم الغاز إلى إيطاليا.



في عام 2010 وقبل اندلاع الاضطرابات، وصل إنتاج ليبيا إلى 1.65 مليون برميل يومياً، وكانت المؤسسة الوطنية للنفط تخطط لزيادة إنتاج بحوالي 775,000 برميل في اليوم باستخدام طرق الاستخراج المحسن للنفط. في الوقت الحاضر، يتأرجح حجم الإنتاج بين 300,000 و750,000 برميل في اليوم. ووضعت المؤسسة الوطنية للنفط هدفاً لنفسها للوصول إلى 1.1 مليون برميل في اليوم بحلول أغسطس 2017، ولم تغير أيضاً من رؤيتها الرامية إلى زيادة الإنتاج ليصل إلى 2.1 مليون برميل في اليوم بحلول 2022.

في السنوات التي سبقت اندلاع الحرب الأهلية في 2011، كانت خطط الخصخصة والتنويع الاقتصادي تزداد وضوحاً وتبلوراً. ففي عام 2006، نشر مجلس التخطيط العام في ليبيا بالتشاور مع مجموعة Monitor Group تقييماً بعيد المدى بعنوان الإستراتيجية الاقتصادية الوطنية: تقييم تنافسية الجماهيرية العربية الليبية. وفي أعقاب هذا التقرير، أُتخذت إجراءات عديدة ومنها إنشاء سوق طرابلس للأوراق المالية، والمؤسسة الليبية للاستثمار، ومركز لتنمية الصادرات، وهيئة لتشجيع الاستثمار وشؤون الخصخصة، ومجلس وطني للتنمية الاقتصادية برئاسة الدكتور محمود جبريل.<sup>10</sup>

ولهذا فحتى في ظل نظام القذافي، كان هناك إقرار بأن الاقتصاد الليبي لن يحافظ على استدامته بدون اتخاذ إجراءات عاجلة تجاه التنويع الاقتصادي وإصلاح منظومة الدعم وتطوير القطاع الخاص. في الفترة من انتفاضة 2011 حتى اندلاع الصراع في 2014، بدأ مرة ثانية أن هناك زخماً لتنفيذ إصلاحات ملموسة ورغبة من المجتمع الدولي لمساعدة ليبيا في سعيها لاستغلال كافة إمكانياتها الاقتصادية.

وبالرغم من ذلك فإن الأزمة السياسية المستمرة أضفت الآن عدداً من المشكلات الاقتصادية العاجلة التي لا بد من التصدي لها قبل أن يواصل صناع القرار الليبيون سعيهم لتحديث وتنويع الاقتصاد الليبي.

## ظهور المزيد من المشكلات الاقتصادية جراء الصراع

تسببت الحربان الأهليتان في 2011 و2014 في ليبيا في العديد من المشكلات الاقتصادية المتداخلة. في الوقت نفسه، يزيد انهيار أسعار النفط الدولية من تعقيد التحديات التي تواجهها ليبيا تحديداً، ويبيّن ذلك مرة ثانية التقلب والغموض الذي يكتنف النموذج الاقتصادي الذي يعتمد كلياً على صادرات النفط والغاز.

على وجه العموم، تسببت المستجدات على مدار السنوات الست الماضية في الصعوبات الاقتصادية التالية:

- انخفاض إيرادات الدولة جراء الاضطرابات الحادة في الإنتاج النفطي وانخفاض أسعار النفط على مستوى العالم.
- الزيادة في إنفاق الدولة على أجور موظفي القطاع العام نظراً لوجود عدد كبير من الموظفين الوهميين المقيد على الورق فقط، والقرار الذي اتخذ بتخصيص رواتب من الدولة لمن ساهموا في الإطاحة بنظام القذافي.
- نتيجة لعجز الموازنة المستمر، هناك نقص متواصل في احتياطات النقد الأجنبي مما تولد عنه ضغوط على ربط العملة وتزايد التضخم بسبب صعوبة الاستيراد.
- النمو في الاقتصاد الذي يعتمد على الأنشطة الإجرامية، وهناك خطورة من أن الأنشطة غير المشروعة تكتسب صفة "الوضع الطبيعي" جراء الوضع الأمني المتدهور وغياب نظم الحكم والتنظيم.
- الضغوط على المؤسسات الاقتصادية الوطنية المستقلة في البلاد لدفعها إلى الانضمام إلى أحد أطراف الصراع والمساهمة فعلاً في الانقسامات السياسية.

ينبغي ألا يُغفل صناع القرار الليبيون التحديات الجذرية طويلة الأجل والسياسات المقترحة والإصلاحات التي تنتظر مناقشتها في أروقة المؤسسات السياسية الوطنية. ولكن نظراً للظروف الحالية، يتعين عليهم البدء بالتصدي للقضايا التي تتطلب تدخلاً فوراً بعد ست سنوات من الصراع المدمر.

تفاقمت التحديات المتأصلة في الاقتصاد النفطي الليبي جراء السياسات التي طبقها معمر القذافي في الفترة التي حكم فيها ليبيا من 1969 إلى 2011. حيث تأثرت السياسات الاقتصادية التي طبقها تأثيراً شديداً برؤيته الخاصة للنظريات والممارسات الاقتصادية بحسب الشرح الغامض الوارد لها في الكتاب الذي ألفه بنفسه بعنوان الكتاب الأخضر والذي كان بمثابة الدستور غير الرسمي لليبيا. وكانت إحدى السمات الرئيسية في تفكير القذافي هي كراهيته الشديدة لأنشطة القطاع الخاص وحقوق الملكية الخاصة.<sup>6</sup>

في ذات الوقت، تركت السياسة الخارجية للقذافي أيضاً بصمات واضحة على الاقتصاد الليبي، حيث إن دعمه للجماعات التخريبية والإرهابية في مختلف أرجاء العالم عرّض ليبيا لفرض عقوبات دولية عليها. وكانت الولايات المتحدة الأمريكية في فترة رئاسة الرئيس الأمريكي رونالد ريجان أول دولة تقوم بتصعيد العقوبات الاقتصادية. فبحلول 1986، كانت الولايات المتحدة الأمريكية قد حظرت كافة الواردات من ليبيا والصادرات إليها، وفرضت حظراً شاملاً على السفر إلى ليبيا.<sup>7</sup>

في البداية، لم يكن لتلك العقوبات أحادية الجانب تأثير يُذكر على الاقتصاد الليبي حيث سارعت الشركات التابعة إلى الدول الأخرى ومعظمها في أوروبا إلى ممارسة وتعزيز أعمالها في ليبيا. ولكن الضرر الحقيقي حدث في فترة العقوبات متعددة الأطراف التي امتدت لمدة 7 سنوات (من 1992 إلى 1999) والتي فرضت على ليبيا بعد اتهامها بالتورط في تفجير طائرتين ومصرع 441 شخص على متنها.<sup>8</sup> ولم تؤد هذه العقوبات إلى تغيير النظام ولكنها أسهمت فعلاً في تأجيج القلاقل الشعبية، وأصاب الاقتصاد الرسمي بالشلل، وتسببت في تنامي سوق سوداء لبضائع دون المستوى بأسعار تضحمية.

## خطط التنويع الاقتصادي والخصخصة

رُفعت العقوبات الدولية المفروضة على ليبيا في 1999 بعد امتثال القذافي لطلبات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وأثرت العقوبات تأثيراً سلبياً على المكانة الشعبية لمعمر القذافي، وأدرك القذافي أنه لكي يستمر على الساحة السياسية فلا بد أن يستجيب لمطالب قطاع الأعمال والمواطنين فيما يخص الاستثمار الأجنبي وزيادة الانفتاح وإجراء تغييرات اقتصادية إيجابية.

وكانت ليبيا قد حاولت فعلاً في إحدى الفترات الماضية تنفيذ إصلاحات اقتصادية وخصخصة مشاريع في الثمانينات من القرن الماضي عندما أدى انخفاض أسعار النفط آنذاك إلى ضغوط على ميزانية الدولة. ولكن لم تنجح الخصخصة وقتذاك جراء غياب التناسق والتناغم بين سياسات القذافي وكذلك غموض اللوائح والتشريعات. بعد رفع العقوبات، أبدت بعض العناصر في نظام القذافي - ومنها ابنه سيف الإسلام - عزمًا وتصميماً أكثر قليلاً من الفترات الماضية حيال الخصخصة والتنويع.

في عام 2002، قرر القذافي ربط الدينار الليبي بحقوق السحب الخاصة (SDR) في صندوق النقد الدولي لتحسين مناخ الاستثمار. كما وافقت ليبيا أيضاً على قيام صندوق النقد الدولي بمشاورات بموجب الفقرة الرابعة، ونُشرت الاستنتاجات الأولى منها في 2003 وتضمنت ضرورة تحسين إدارة الاقتصاد الكلي، وإلغاء القيود أمام حركة التجارة، وإلغاء الدعم من بين أمور أخرى.<sup>9</sup>

حقوق السحب الخاصة في صندوق النقد الدولي هي عبارة عن عملة حسابية تم إنشاؤها في 1969 لدعم الاحتياطات الرسمية للدول الأعضاء وتجنب الاعتماد المفرط على الدولار أو الذهب. وتحدد قيمتها في الوقت الحالي على أساس سلة من خمس عملات رئيسية وهي الدولار الأمريكي، واليورو، والريميني، الصيني، واليوان الياباني، والجنيه الإسترليني.

المحلية مما يشير إلى أن مختلف الجماعات في كل الأطراف لديها دوافع سياسة أو مالية لحماية منشآت البنية التحتية. ومع هذا لا يزال الوضع في جنوب غرب البلاد ضبابياً وقد تندلع فيه المزيد من أعمال العنف على المدى القريب.

وإجمالاً أسفرت هذه الاضطرابات في الإنتاج مجتمعة مع انخفاض أسعار النفط على مستوى العالم عن نقص حاد في العائدات النفطية. وطبقاً لسجل الإيرادات في منظمة الدول المصدرة للنفط، وصلت العائدات النفطية الليبية في 2013 إلى مبلغ وقدره 29 مليار دولار أمريكي في حين أنها انخفضت إلى 9 مليار دولار فقط في 2014.<sup>13</sup>

إيقاف القتال للسيطرة على منشآت البنية التحتية هو خطوة أولى. وينبغي أن تكون الخطوة التالية هي إصلاح الأضرار في منشآت البنية التحتية وإعادة جذب الاستثمارات الأجنبية. ووضعت المؤسسة الوطنية للنفط هدفاً لنفسها للوصول إلى 1.2 مليون برميل في اليوم بنهاية عام 2017، وتتوقع زيادة الإنتاج ليصل إلى ما لا يقل عن 1.6 مليون برميل في اليوم بحلول عام 2022. وقال مصطفى صنع الله، رئيس المؤسسة الليبية للنفط، إن ليبيا في حاجة إلى استثمارات قدرها 20 مليار دولار تقريباً لتحقيق هذا الهدف.<sup>14</sup>

في الشهور الأخيرة، بذل صنع الله جهوداً كثيفة في الخارج لجذب الاستثمارات الدولية ومن ثم إنهاء الوقف الاختياري الذي كانت تفرضه ليبيا على تلك الاستثمارات.<sup>15</sup> وتخطط العديد من الشركات التي كانت تعمل سابقاً في ليبيا إلى العودة مجدداً بمجرد أن يتحسن الوضع الأمني ومنها الهيئة المصرية العامة للبترول.<sup>16</sup> ومؤخراً، أبدت شركة روسنفت - وهي أكبر شركة إنتاج نفطي مملوكة للدولة في روسيا - رغبتها في زيادة التعاون. ومع هذا لا تزال العديد من الشركات والمستثمرين الأجانب مترددين بسبب الوضع الأمني والمخاوف من المزيد من فائض العرض وانخفاض أسعار النفط.

## 2) كيف يمكن لمصرف ليبيا المركزي المساعدة في الحد من التضخم وتحقيق الاستقرار في عملة البلاد؟

يؤدي الانخفاض في العائدات النفطية علاوة على استمرار الإنفاق إلى استنفاد احتياطي ليبيا من النقد الأجنبي (انظر الشكل 1). ونظراً لسياسة ربط الدينار الليبي واعتماد البلاد الشديد على الاستيراد، فإن ذلك يقود إلى ضغوط على أسعار الصرف الرسمية. الدينار مربوط

ويبدو أن الوقت قد حان لمناقشة هذه القضايا والتغلب عليها. وهناك توافق يتشكل بين الأطراف بأنه من غير المحتمل أن يستفيد أحد من أطراف الصراع المؤثرين من تعطل الاقتصاد، ويبدى الخصوم السياسيون والشخصيات الاقتصادية المعنية رغبتهم للتعاون معاً في التصدي لهذه التحديات بأفضل ما يكون.

في حين أن هناك الكثير من القضايا التي تستدعي مناقشتها بما في ذلك الجوانب السياسية كتشكيل المجلس الرئاسي وتعديلات أخرى للاتفاق السياسي الليبي إلا أن استئناف الحوار الوطني قد يركز على صياغة رؤية مشتركة حول خمسة موضوعات وقضايا اقتصادية مُتداخلة وهي:

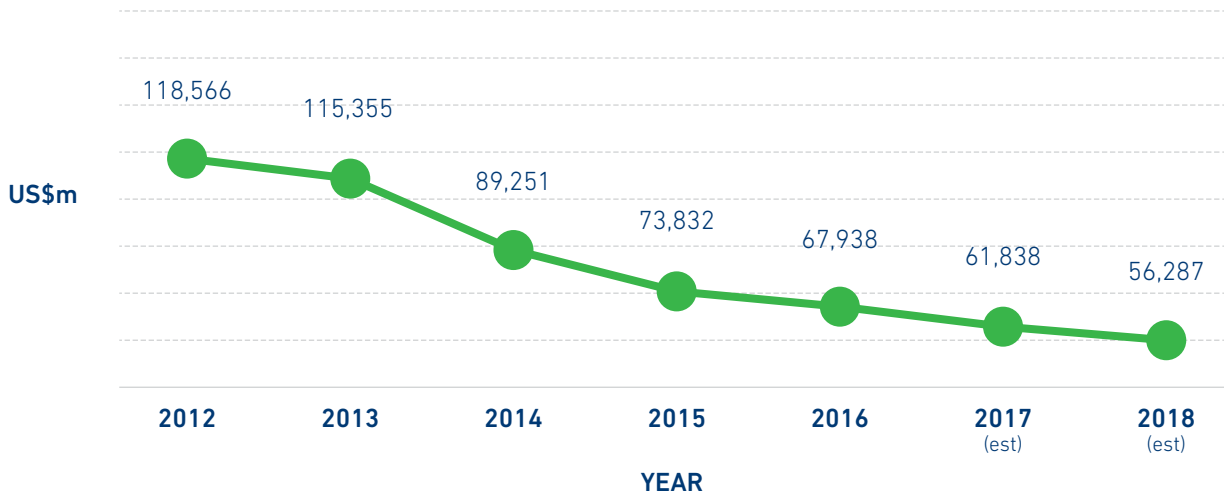
## 1) كيف يمكن استئناف إنتاج وتصدير منتجات الطاقة لتعود إلى مسارها الطبيعي؟

في ضوء أهمية صناعة النفط والغاز للاقتصاد السياسي الليبي، فإن السيطرة على مناطق الإنتاج أصبحت هدفاً إستراتيجياً لأطراف الصراع. وبالرغم من أن الأطراف المتحاربة امتنعت بصفة عامة عن إتلاف هذه الصناعة ومنشآت البنية التحتية الحيوية الخاصة بها عن عمد إلا أنها لجأت إلى إغلاق هذه المنشآت ومحاصرتها في بعض الأحيان لأهداف سياسية. وتسببت الطبيعة الممتدة للصراع والقتال للسيطرة على منشآت النفط والغاز في إتلاف محطات الإنتاج وعدد لا يستهان به من خطوط الأنابيب بما في ذلك الأنابيب الممتدة من الشرارة إلى الزاوية ومن زاغوت والظهرة وباهي إلى السدر.<sup>11</sup>

وشهد قفل سرت - وهو الحقل الأهم من حيث حجم الإنتاج - قتالاً بين جماعات عديدة ومنها الجيش الوطني الليبي وسرايا الدفاع عن بنغازي وقوات البنيان المرصوص التي تهيمن عليها قوات مصراتة وحرس المنشآت النفطية وتنظيم داعش. واستطاع الجيش الوطني الليبي أن يسيطر على المنشآت النفطية في رأس لانوف والسدر ومن ثم استئناف الإنتاج فيها وضمان وصول العائدات إلى مصرف ليبيا المركزي.

في جنوب غرب البلاد، أوقفت الجماعات المسلحة الإنتاج لبعض الوقت في قفل الشرارة واستطاعت إيقاف الإنتاج في قفل الوفاء النفطي من خلال إغلاق خط الأنابيب.<sup>12</sup> ويتم تسوية معظم هذه الحوادث الخاصة بإغلاق ومحاصرة المنشآت من خلال الوساطة

الشكل 1: احتياطات ليبيا من النقد الأجنبي



المصدر: Economist Intelligence Unit



دولار أمريكي) لتغطية الإنفاق في الربع الأول من العام، ولم يقدم مصرف ليبيا المركزي سوى الأموال اللازمة للأجور والرواتب، ورسوم المنح الدراسية للطلاب في الخارج، ونفقات تطوير قطاع النفط والغاز، ومصروفات الكهرباء وبنود الدعم الأساسية.<sup>22</sup> وكان المبلغ الذي صرفه البنك أقل من رُبع ميزانية 2017 التي تم الاتفاق عليها بين مصرف ليبيا المركزي وحكومة الوفاق الوطني في ديسمبر 2016.<sup>23</sup>

وانخفض الإنفاق على التطوير انخفاضاً هائلاً، في حين أن هناك حاجة لتحسين الخدمات الأساسية في العديد من مناطق ليبيا، وتُنقّ حصة كبيرة من الميزانية المركزية (الطائرة) على أجور موظفي القطاع العام، في أعقاب الحرب الأهلية 2011، أدخل عدد كبير من الثوار ضمن المستحقين للرواتب الحكومية، ولما كان الجهاز الإداري للدولة الليبية لا يعمل بالمستوى المطلوب، فإن العدد الذي كان يُعتد أنه لن يتجاوز عدة آلاف ارتفع ليصل إلى أكثر من 200,000 مواطن يطالبون بالحصول على رواتب.

منذ 2014، يقاتل العديد من هؤلاء المستفيدين على جهات متعارضة، وحقيقة أن مصرف ليبيا المركزي يزودهم بالرواتب يمكن النظر إليه باعتباره أحد العوامل التي تسهم في تأجيج الصراع. في ذات الوقت، فإن ذلك يتيح لمصرف ليبيا المركزي القدرة على إيقاف التمويل عن عدد من الميليشيات المسلحة، ولا بد أن تشمل المناقشات بين الأطراف البحث عن سبل لإعادة تخفيض فاتورة أجور القطاع العام وذلك من خلال مشروع شامل لبطاقات الهوية الوطنية وحذف المستفيدين الوهميين المقيدون على الورق فقط من أجل توفير الأموال لتوصيل الخدمات وإعادة إعمار المناطق الأكثر تضرراً.

#### 4) ما الخطوات التي يمكن اتخاذها للحدّ من الاقتصاد غير الشرعي؟

إن غياب نظم الحكم والتنظيم على مدار السنوات الست الماضية تسبب في (المزيد) من النمو في الاقتصاد غير الشرعي الذي يعتمد على الأنشطة الإجرامية في ليبيا، وزاد التهريب والإتجار في البشر نتيجة الثغرات في السيطرة على الحدود، وتوفر الأسلحة، والدعم السخي، ونقص الأنشطة الاقتصادية البديلة، في العديد من المناطق في الجنوب وبطول خطوط الساحل الغربي، وفرت صناعة التهريب فرص عمل جذابة بعائد سريع من الأموال ومخاطر محدودة وكذلك إمكانية السيطرة على الأراضي.<sup>24</sup>

ولهذا في أعقاب الصراع، ظهر في ليبيا عدد كبير من "اقتصادات الحماية" حيث يتم الحصول على العائدات المحلية من حماية الأشكال المشروعة للتجارة وكذلك الأشكال غير المشروعة.<sup>25</sup> وكلما استمرت حالة كساد الاقتصاد الرسمي وتواصلت الضبابية على الصعيد المحلي، زاد احتمال نمو جذور راسخة للأنشطة غير المشروعة ومن ثم اندماجها في النموذج الاقتصادي الليبي ككل.

من بين هذه الأنشطة غير المشروعة، يحظى الإتجار في البشر بأكثر قدر من اهتمام المجتمع الدولي، وتنصب معظم جهود الحكومات الأوروبية على وجه التحديد على إيقاف موجات الهجرة غير الشرعية من ليبيا إلى مالطا وإيطاليا. وكان الرد الرئيس لهذه الدول هو تعزيز سلطات إنفاذ القانون مثلما هو الحال في عملية الاتحاد الأوروبي لمكافحة التهريب وإبرام الصفقات الفردية مثلما هو الحال في الصفقات بين إيطاليا والقبائل الموجودة في جنوب ليبيا.<sup>26</sup>

لكي يتم التصدي لهذه المعضلة تصدياً جدياً ودائماً فإن المطلوب فعلاً هو تكوين رؤية أكثر شمولاً عن الدوافع الاقتصادية وراء أنشطة التهريب الآخذة في الازدهار وطرح أفكار حول كيفية توفير سُبل عيش بديلة للمشاركين فيها.

بحقوق السحب الخاصة في صندوق النقد الدولي، ولكن التحويلات في أسواق العملة الموازية تنبع عن ضغط شديد لتخفيض قيمة الدينار، سعر الصرف الرسمي هو 1.4 دينار لكل دولار أمريكي ولكن السعر في السوق السوداء قد يتراوح بين 6 إلى 8 دينار لكل دولار أمريكي وفي بعض الأحيان أكثر من ذلك، ويقام المضاربون على أسعار العملة من حدة الموقف.

كانت تقديرات تخضم الأسعار للمستهلك في ليبيا تضعها عند 15.6% لعام 2016 ومن المتوقع أن تتواصل الزيادة في الأسعار على مدار العامين المقبلين.<sup>17</sup> وترجع الأسباب الرئيسية للتخضم إلى الاضطرابات في سلسلة الإمداد جراء الصراع ونقص السيولة في البنوك والضعف المتواصل في قيمة العملة، ورغبة في زيادة السيولة، قامت العديد من حكومات الدول الأجنبية بشحن دينارات إلى ليبيا.<sup>18</sup>

ومؤخراً، أعلن مصرف ليبيا المركزي تدشين نظام لسعر الصرف لبيع العملات لكل مواطن ليبي، وبموجب هذه المبادرة الجديدة، باع مصرف ليبيا المركزي حوالي 100 مليون دولار أمريكي من العملات الأجنبية بسعر الصرف الرسمي وذلك حتى منتصف شهر أبريل الماضي.<sup>19</sup> وفي الوقت نفسه، يحذر التقرير السنوي 2016 الصادر مؤخراً من ديوان المحاسبة الليبي من التأثير المدمر للفساد المستشري في قطاع البنوك الليبي.<sup>20</sup>

ويؤدي محافظ البنك المركزي، الصادق عمر الكبير، بصفة عامة خشية من تخفيض قيمة العملة خوفاً من ارتفاع أسعار السلع الاستهلاكية الذي يصاحب التخفيض في البداية، مما قد يؤدي بدوره إلى احتجاجات اجتماعية، ومع هذا يبدو أن هناك توافقاً يتنامى محلياً ودولياً بشأن ضرورة التدخل، وألمح مصرف ليبيا المركزي إلى استعداده لمناقشة هذا الخيار.<sup>21</sup>

تخفيض قيمة العملة هو قرار تتخذه إحدى الحكومات لإحداث تعديل بالتخفيض في قيمة العملة المربوطة للبلاد مقارنة بعملة أخرى أو بمجموعة من العملات أو بمستوى قياسي، وقد تقرر دولة ما تخفيض قيمة العملة لمكافحة الاختلالات في الموازين التجارية، ولكن تخفيض قيمة العملة يتسبب أيضاً في زيادة تكاليف الواردات ومن ثم يمكن أن يؤدي إلى زيادة مستوى التخضم وبالتالي إضعاف القوة الشرائية للسكان.

#### 3) كيف يمكن إنفاق الموارد المحدودة في ميزانية الدولة بعدالة وفعالية؟

في منتصف أبريل، اجتمع وزراء خارجية مجموعة الدول الصناعية السبع في إيطاليا، وأوصوا من بين أمور أخرى بأنه "يجب تحويل كافة العائدات النفطية التي تحصل عليها المؤسسة الوطنية للنفط إلى مصرف ليبيا المركزي والذي يجب عليه وضع الأموال تحت تصرف المجلس الرئاسي". ويعكس هذا البيان الصعوبات المالية التي يمر بها المجلس الرئاسي لحكومة التوافق الوطني منذ إنشائه.

مصرف ليبيا المركزي هو الجهة المسؤولة عن صرف الأموال للحكومة، ولكن بما أن المصرف يتأى بنفسه بعيداً عن جميع الأطراف المتصارعة فإنه لا يرغب في تزويد حكومة الوفاق الوطني بأكثر مما هو مطلوب للإنفاق الطارئ وذلك في ضوء حقيقة أن حكومة الوفاق الوطني لم يوافق عليها مجلس النواب الليبي وهذا هو أحد الشروط الواردة في الاتفاق السياسي الليبي لعام 2015.

وبما أن حكومة الوفاق الوطني لا تحصل إلا على أقل القليل، ففي يناير 2017 حصلت الحكومة على مبلغ 4.8 مليار دينار ليبي (3.5 مليار

## 5) كيف يمكن تعزيز وحدة واستقلال المؤسسات الاقتصادية الوطنية؟

وضعت الحرب الأهلية 2014 برلمانين وحكومتين متنافستين في وجه بعضها البعض. قبل إنشاء حكومة الوفاق الوطني، كان يُنظر إلى المؤسسات الاقتصادية الوطنية المسؤولة عن إنتاج النفط والميزانية والاستثمارات باعتبارها هي الكيانات الوطنية القليلة التي تحافظ على وحدة البلاد. ولكن حتى المصرف المركزي والمؤسسة الوطنية للنفط والمؤسسة الليبية للاستثمار عانت من ضغوط سياسية للانضمام إلى أحد أطراف الصراع.

على مدار السنوات الثلاث السابقة، شهدت ليبيا فعلاً إنشاء العديد من الفروع الموازية والمتنافسة لهذه المؤسسات بالرغم من أن معظم هذه الكيانات المنفصلة ليس لها إلا سيطرة محدودة على النفط وأموال الدولة. وبعد أن أدركت الفروع الموازية للمؤسسة الوطنية للنفط أن الانشقاق ليس حلاً، قررت في يوليو 2016 إعادة الوحدة والتفاوض من بين أمور أخرى على تشكيل مجلس إدارتها وعدد من وظائف المناصب العليا.<sup>27</sup> ومما يشير إلى المزايا الناتجة عن الموقف الموحد، فإن الإنتاج النفطي تضاعف تقريباً في الفترة بين يوليو وديسمبر 2016 ليصل إلى 600,000 برميل في اليوم.<sup>28</sup>

عندما تحافظ هذه المؤسسات الاقتصادية الوطنية على وحدتها وتظل مسؤولة عن إنتاج وتصدير النفط علاوة على إعادة توزيع الثروة، فإنها تستطيع أن تسهم إسهاماً هاماً في تسوية الأزمة السياسية. وبما أنها تسيطر على أموال الدولة، فإنها في قلب (الحل) للأزمة السياسية الحالية وينبغي عليها أن تمارس نفوذها لدفع الأطراف السياسية إلى إبرام اتفاق قابل للتطبيق.

## الخاتمة: استغلال الرّحم

يبدو أن هناك توافقاً يتنامى داخل ليبيا وخارجها للتركيز على الاقتصاد كإحدى السبل لاكتشاف (إعادة اكتشاف) المصالح والأهداف المشتركة بين الأطراف. وتدعو كل جماعات الضغط من صناعة الغاز والنفط ومجال الأعمال وغرف التجارة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة. أمّا على الصعيد الدولي، فإن وزراء الدول الأعضاء في مجموعة الدول الصناعية السبع أوضحوا أن هؤلاء المعنيين ومنهم المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني ومصرف ليبيا المركزي والمؤسسة الوطنية للنفط وأولئك الذين يسيطرون على الحقول النفطية لا بد أن يتعاونوا معاً لإنقاذ الاقتصاد الليبي.

في الوقت الراهن، تتعقد العديد من الاجتماعات ويتم تداول مقترحات حول أفضل السبل للتصدي للأزمة الاقتصادية الحالية. وينهض المصرف المركزي بدور حيوي في هذا الشأن، ويمكنه استخدام موقفه السياسي المحايد لدفع الأطراف المتصارعة نحو الجلوس إلى طاولة المفاوضات. وفي حين أن القضايا السياسية ومنها تعديلات الاتفاق السياسي الليبي وتشكيل المجلس الرئاسي ستكون عناصر هامة في الحوار الجديد إلا أنها من المحتمل أيضاً أن تثير الانقسام بين الأطراف. ولذلك فإن استئناف الحوار الوطني مع التركيز على إصلاح الاقتصاد سيتيح الفرصة للمشاركين لصياغة طول مشتركة للتوصل إلى نموذج اقتصادي ناجح وشامل للجميع.



## Endnotes

- 1) J.A. Allen (ed.), *Libya since independence: Economic and Political Development*, Croom Helm, 1982, p. 94.
- 2) "The development dimension: SMEs in Libya's reconstruction: preparing for a post-conflict economy", *OECD* September 2016, p. 17.
- 3) "Libya Overview", The World Bank [accessed on 20 April 2017].
- 4) "Libya: Selected Issues", IMF Country Report, May 2013.
- 5) "Libya: GIEWS Country Brief", FAO, September 2016.
- 6) See Dirk Vandewalle, "From inherited wealth to productive economy: planning for development in post-civil war Libya", *African Development Bank*, 2013.
- 7) "Prohibiting trade and certain transactions involving Libya", *US Presidential Executive Order 12543*, 7 January 1986.
- 8) UN Security Council Resolutions 731 (1992), 748 (1992) and 883 (1993).
- 9) "Public Information Notice: IMF Concludes 2003 Article IV Consultation with the The Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya", *IMF*, 23 October 2003.
- 10) See Dirk Vandewalle, "Libya: Post-war challenges", *African Development Bank*, 2011.
- 11) "TABLE-Libyan oil pipelines damaged by unrest", *Reuters*, 29 April 2016.
- 12) "Libya's Sharara, El Feel oilfields restart after pipeline protest", *Reuters*, 27 April 2017.
- 13) "OPEC Revenues Fact Sheet", *EIA*, March 2010.
- 14) "Libya to lift moratorium on oil investment", *Economist Intelligence Unit*, 26 January 2017.
- 15) "Libya to lift moratorium on oil investment", *Economist Intelligence Unit*, 26 January 2017.
- 16) "Egypt's oil companies plan return to Libya", *Libya Herald*, 4 April 2017.
- 17) "Country Report Libya", *Economist Intelligence Unit* [accessed 26 February 2017].
- 18) "The Central Bank receives a new shipment of paper currency estimated to be 350 Million Dinars", *CBL*, 22 April 2017.
- 19) "More than 100 Million Dollars is The Amount of Total Foreign Currency sold to Head of Households until now", *CBL*, 23 April 2017.
- 20) Sami Zaptia, "Corruption in Libyan banking sector "threatens whole economy" – Audit Bureau 2016 Annual Report", *Libya Herald*, 4 May 2017.
- 21) "Central bank governor says he is willing to support currency", *Economist Intelligence Unit*, 27 April 2017.
- 22) "Libya Overview, The World Bank. [Accessed 20 April 2017].
- 23) "Libya's U.N.-backed government, central bank to cooperate in 2017", *Reuters*, 30 December 2016.
- 24) Floor El Kamouni-Janssen, "Only God can stop the smugglers': Understanding human smuggling networks in Libya", *Clingendael CRU Report*, February 2017.
- 25) See Mark Shaw and Fiona Mangan, 'Enforcing 'our law' when the state breaks down: the case of protection economies in Libya and their political consequences', *The Hague Journal on the Rule of Law* 7 (2015), pp. 99-110.
- 26) "Italy brokers deal with Libyan tribes to curb migrant influx", *Euractiv*, 3 April 2017.
- 27) Anjli Raval, "Libyan official says oil merger removes obstacle for government unification", *Financial Times*, 5 July 2016.
- 28) Anjli Raval, "Libya and Nigeria oil sales to test global production deal", *Financial Times*, 15 December 2016.