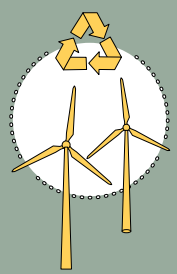
الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

دور الدولة

في التنمية الاقتصادية المستدامة والتموضع الاستراتيجي لليبيا في الاقتصاد العالمي



© 2021 الأمم المتحدة

حقوق الطبع محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجّه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها. كما لا تمثل بالضرورة رأي الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية BMZ أو الوكالة الألمانية للتعاون الدولي GIZ.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح،
صندوق بريد: 8575-11، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

ملاحظة

أعدت هذه الدراسة (دور الدولة في التنمية الاقتصادية المستدامة والتموضع الاستراتيجي لليبيا في الاقتصاد العالمي) ضمن إطار مشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي في ليبيا، الممول من الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ). وقد نُفذ المشروع بالاشتراك مع لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) والوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ). يهدف هذا المشروع إلى توفير منصة للّيبيين على المستويين الوطني ودون الوطني لمناقشة وتطوير رؤية اجتماعية واقتصادية لليبيا[1]، بالإضافة إلى مناقشة الخيارات السياساتية ذات الصلة والتي يحتاج الليبيون إلى تبنّيها لدعم تلك الرؤية وتعزيزها. كما تتناول المنصة التحديات الهيكلية المتمثلة في صياغة عقد اجتماعي جديد وإضفاء الطابع المؤسسي على الدولة وتعزيز إطار التنمية المستدامة للبلاد.

تشكل هذه الدراسة جزءاً من مجموعة الخيارات السياساتية (ثماني دراسات)[2] المرتبطة بوثيقة الرؤية المشار إليها، والتي قامت الإسكوا بإعدادها بالتعاون مع مجموعة خبراء ليبيين. من شأن هذه الدراسات المساهمة في تنفيذ الرؤية ومعالجة التحديات وتسهيل عملية رسم سياسات واستراتيجيات تأخذ في الحسبان الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والمؤسساتية للرؤية.

---

1 رؤية لليبيا: نحو دولة الازدهار والعدالة والمؤسسات.

2 عناوين هذه الدراسات:

1. نحو هوية وطنية جامعة في ظلّ دولة العدالة المواطنية.
2. منظومة الحماية الاجتماعية.
3. رأس المال البشري وتمكين الشباب والمرأة ودمج المسلّحين.
4. **دور الدولة في التنمية الاقتصادية المستدامة والتموضع الاستراتيجي لليبيا في الاقتصاد العالمي.**
5. تعزيز سلطة الدولة وسيادة القانون في ليبيا: دور مبادئ حقوق الإنسان والعدالة الشاملة في إرساء منظومة مجتمعيّة عادلة، وقضاء نزيه ومستقل، وأمن إنسانيّ مستدام.
6. ترميم الثقة وإجراء المصالحات: الطريق نحو تأسيس ميثاق وطني ليبي.
7. بناء دولة المؤسسات والتكامل الإقليمي والتعاون الدولي.
8. آليّات الإصلاح والتعافي الاقتصادي.

ملخّص تنفيذي

سيطرت الدولة في ليبيا على النشاط الاقتصادي من خلال ملكية الموارد النفطية والقيام بالإنفاق العام على الأنشطة الاقتصادية. وأدى القطاع العام دوراً رئيسياً في عملية التنمية الاقتصادية في مقابل دور ضعيف للقطاع الخاص. ولكن، فشلت هذه التنمية في تحقيق أهدافها وظلّ الاقتصاد الريعي والدولة الريعية هما النمطان الحاكمان على النشاط الاقتصادي. وعلى الرغم ممّا اتخذته الدولة من إجراءات وإصدار للتشريعات، لا يزال دور القطاع الخاص هامشيّاً في النشاط الاقتصادي في ظل هيمنة نمط الدولة الريعية واتّباع توجّهات غير ملائمة لإدارة العملية الاقتصادية.

ثمّة تحديات كثيرة أعاقت مرحلة التنمية في ليبيا منها، عدم الاستقرار السياسي والصراع المسلح، ومأسسة الجريمة خاصّة بعد عام 2011، وارتفاع عدد التوظيفات في القطاع العام، واستقرار نسب البطالة عند مستويات مرتفعة ولسنوات متلاحقة، وضعف مخرجات التعليم وعدم مواكبتها لمتطلبات سوق العمل، واستشراء الفساد والمحسوبية والمحاباة في مختلف جوانب الإدارة، وضعف دور القطاع الخاص، وغيرها من التحديات التي أثّرت سلباً على عمليّة التنمية الاقتصادية.

إنّ التركيز على إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص وتعزيز المشاركة الفعّالة بين القطاعين أمران مهمّان وأساسيّان في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة، وتعزيز القدرة التنافسية للقطاعات الاقتصادية الواعدة، وذلك بما يمكّن من تموضع ليبيا في مركز منافس ونِدّي في الاقتصاد العالمي. ولتحقيق ذلك يجب العمل على إعادة تصميم النموذج الاقتصادي والتنموي من خلال التوجه نحو أسلوب التنمية المكانية، والإدارة والمشاركة المحلية، ورفع مساهمة القطاعات غير النفطية في الناتج المحلي الإجمالي. وينبغي تنويع أنشطة الاقتصاد، وتعديل دور الدولة الاقتصادي لتتحوّل من دور المقدِّم للخدمات إلى دور المنظّم والمراقب للأنشطة الاقتصاديّة. ويجب كذلك توسيع نطاق الشراكة ما بين القطاع العام والخاص، وتعزيز دور القطاع الخاص بما يساعده على أداء دور رئيسي في النشاط الاقتصادي والتنمية الاقتصادية في ظلّ اقتصاد منتج ومتنوع تنافسي.

مقدمة ونبذة تاريخية

التنمية والتموضع في العهد الملكي

تعتبر الفترة الملكيّة مرحلة تأسيسيّة للدولة الليبية، حيث اختلفت الأنظمة الاقتصاديّة في الفترات السابقة باختلاف القوى الخارجية المسيطرة على الدولة. في هذه المرحلة كان الاقتصاد الليبي اقتصاداً مختلطاً شجّعت فيه الحكومة بشكل كبير القطاع الخاص، وساعدت على توسُّع المبادلات التجارية، ووفّرت تمويلات للمشاريع وبفترات استرداد مريحة وبضمانات سيادية وبنكية. سعت الدولة آنذاك إلى تطوير البنى التحتية، فتمّ رصد مبلغ وقدره 30 مليون جنيه ليبي مُقَدَّم من الأمم المتحدة، واستُخدِم في عمليات استكشاف مصادر المياه الجوفية وزراعة الأشجار ونصب مصدات الرياح وحماية الأراضي الزراعية من الفيضانات. ومن ثم تم إنشاء هيئة حكومية تحت مسمّى مجلس الإعمار في عام 1956، وكلِّفَ بالإشراف على مشاريع التنمية.

وقد ركّزت الدولة على خطط التنمية في مجالات عدّة. ولكنّ جلّ الخطط التنموية لم تنفذ، ومنها الخطة 1953/1952–1975/1958، والخطة الاقتصادية 1956-1961. وبعد توقيع الاتفاقية العسكرية مع الولايات المتحدة وإنشاء اللجنة الليبية الأمريكية للتعمير (لارك)، لم يتم تنفيذ هذه الخطط بالكامل، فقد تم إنفاق 44 مليون دينار لعدة مشاريع فقط، منها إصلاح ميناء طرابلس البحري، وطريق فزان، ومطاري بنغازي وطرابلس، وتحسين شبكة المياه في طرابلس وبنغازي. أمّا الخطة الاقتصادية 1961/1960– 1965/1964 والتي وضِعت من قِبل البنك الدولي للإعمار والتنمية، فإنّها لم تنفذ بسبب البدء في عمليات التنقيب عن النفط.

بعد اكتشاف النفط عام 1961 وتصديره بكميات تجارية عام 1963، بدأت خصائص الاقتصاد الليبي تتشكّل، واحتلّ النفط مكاناً بارزاً فيه وأحدث تغيُّرات اقتصادية واجتماعية في التنمية والنمو، وذلك لكونه المصدر الرئيسي للدخل. وبهذا، أصبح الاقتصاد الليبيّ ريعيّاً. وتحوّل تمويل النفقات من حالة العجز إلى تحقيق فائض في الموازنات، وتوفّرت الموارد المالية للتنمية والأنشطة الاقتصادية. لقد تغيّر البنيان الاقتصادي بسيطرة القطاع النفطي وشهدت الفترة 1963-1968 أول خطة اقتصادية تتمكّن الدولة من تنفيذها وذلك بتخصيص مبلغ 169 مليون دينار رُفِعَت لاحقاً إلى 336 مليون دينار.

التنمية والتموضع في العهد الجماهيري الأول (1969-1999) والثاني (2000-2010)

حاولت الحكومات المتعاقبة في بداية حقبة الجماهيرية الأولى أن تسدّ الهوة ما بين الطبقات الفقيرة والطبقات الغنيّة في ليبيا، وذلك بإطلاق مشاريع اقتصادية وتنموية غير نفطية قادها القطاع الخاص. إلّا أنّ هذه الخطط واجهت تغيُّرات سياسية

أثّرت على النَهج الاقتصادي المتبع. واتّجهت الدولة إلى النظام الاشتراكي، حيث عُبِّر عن ذلك بشكل واضح في اسم الدولة، وانعكس الأمر أيضاً على هوية النظام الاقتصادي المتّبع. وانتهجت التنمية أسلوب التخطيط الشامل بالاعتماد على الإنفاق الاستثماري العام في ظلّ انحسار دور القطاع الخاص. ونتيجة التوجهات الاشتراكية والتعويل على القطاع العام في إنجاز برامج وأهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بلغت مساهمة القطاع الخاص في التكوين الرأسمالي 14 في المائة فقط، فيما ارتفعت مساهمة القطاع العام إلى 86 في المائة.

وقد سيطرت الدولة على النشاط الاقتصادي بهدف الإسهام الايجابي في التنمية. حيث حصلت الشركات المملوكة للدولة على مزايا تنافسية، كالأولوية في تنفيذ المشاريع الحكومية وتوريد السلع والخدمات، والإعفاءات الضريبية والجمركية والرسوم الحكومية، بالإضافة إلى دعم الحكومة لها متى دعت الحاجة إلى تغطية مصروفاتها وتأميم المشاريع الصناعية الخاصة والممتلكات. إلّا أن الشركات المملوكة للدولة لم تتوسّع لتقديم خدمات خارج الوطن، مما تسبب في انحسار انتشارها الدولي.

أما على صعيد التنمية، فقد نُفِّذَت خلال الفترة الجماهيريّة الأولى 3 خطط، هي الخطة الثلاثية 1973-1975 والخطة الخماسية 1976-1980، والخطة الخماسية 1981-1986. وسعت هذه الخطط إلى تحقيق جملة من الأهداف أهمّها التخلص من سيطرة قطاع النفط على الاقتصاد، وتنويع الإنتاج والصادرات، وتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المكانية. واجهت الخطة الخماسية الثانية صعوبات في توفر الموارد المالية الكافية بسبب التراجع الحاد في حجم الإيرادات النفطية وأسعار النفط.

حاولت الدولة تغيير هذا الوضع التنموي المتعثّر في مرحلة الجماهيرية الثانية، فقامت بخصخصة القطاع العام وعملت على تشجيع المبادرات الفردية والسماح بدخول القطاع الخاص إلى القطاعات التي كانت حكراً على القطاع العام. وتم اتخاذ العديد من الإجراءات وإصدار التشريعات التي تسمح للقطاع الخاص بالقيام بدور أكبر في النشاط الاقتصادي. إلّا أنّ هذه الخطوات لم تكن كافية، كما أنّها افتقدت إلى وجود رؤية واضحة وشاملة للأهداف التنموية. على صعيد الخطط التنموية، تبنّت الدولة تنفيذ ميزانيات تنموية سنوية، وركّزت على التخلّص من أسلوب التخطيط الشامل وسعت إلى التخفيف من سيطرة القطاع العام على النشاط الاقتصادي. كما عملت على السماح للأفراد بممارسة أعمال التجارة والاستثمار، إضافة إلى إتاحة الفرصة لتمليك المؤسسات العامة للأفراد، وفتح المجال أمام المستثمر الأجنبيّ، وذلك بهدف خلق استراتيجية فعّالة لتنويع مصادر الدخل وتقليل الاعتماد على النفط. وتم اقتراح رؤية شاملة انبثق عنها مشروع خطة التحوّل الاقتصادي والاجتماعي والمسمّى «برنامج ليبيا الغد» – بكلفة تقارب 200 مليار دينار ليبي. بالإضافة إلى ذلك، تمّ في تلك الفترة تطوير وإصدار التشريعات اللازمة لتوسيع مشاركة القطاع الخاص المحلي والأجنبي، منها قانون المصارف رقم 1 سنة 2005 وقانون رقم 9 سنة 2010 بشأن تشجيع الاستثمار وقانون رقم 14 سنة 2010 بخصوص المناطق الخاصة.

التنمية والتموضع ما بعد فبراير 2011

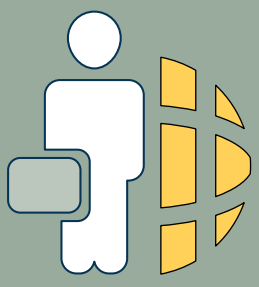
بعد عام 2011 انحسر دور الدولة في تنظيم النشاط الاقتصادي في ظلّ ظروفٍ صعبة، فقد أثّر الانقسام المؤسّسي على الأداء الاقتصادي والمالي، وغابت مؤسسات الدولة كليّاً عن الحياة الاقتصادية، وأصبح النشاط الاقتصادي رهيناً للانقسام المؤسّسي والصراعات السياسية والحروب التي

مساهمة القطاع الخاص في التكوين الرأسمالي
14 في المائة
مساهمة القطاع العام في التكوين الرأسمالي
86 في المائة

الخطة الثلاثية 1975-1973

الخطة الخماسية 1980-1976

الخطة الخماسية 1986-1981



تركزّت حول السيطرة على المؤسسات الاقتصادية والمنشآت النفطية. واستمرّت الدولة في الاعتماد على التوزيعات النقدية والدعم السلعي ودعم المحروقات والخدمات المجانية في التعليم والصحة من جهة، ولكنها أفسحت في المجال أمام القطاع الخاص للتملّك والتوسع في الاستثمار والتجارة من جهة أخرى.

إنّ محدودية التغيُّر في مرحلة ما بعد عام 2011 تعود إلى أسباب عديدة، أهمّها تخوّف المستثمرين وأصحاب الأموال من مخاطر الاستثمار، وذلك لعدم الاستقرار السياسي والأمني واستمرار الاقتتال والحروب والخطف. كذلك فإنّ الدعم الاجتماعي ظلّ قائماً تخوّفاً من السخط المجتمعي، فيما استمرّ الاعتماد على زيادة الإنفاق الاستهلاكي على حساب التنمية. واستمرّ كذلك دعم الشركات العامة لتغطية مرتّبات عامليها واستمرار توزيع العوائد الاستثمارية وصرف المنح المقررة للأسر الليبية كعلاوة الأسرة (صدر بها تشريع رقم 2012/10).

التحديات التي أعاقت التنمية والتموضع

ثمّة تحديات كثيرة أعاقت مرحلة التنمية، خاصة في مرحلة ما بعد 2011، وبالتالي انعكست آثارها سلباً على الدور المحوري والتموضع الدولي الذي كان يجب أن تحتله الدولة الليبية. ومن هذه التحديات:

- **عدم الاستقرار السياسي والصراع المسلح ومأسسة الجريمة:** إنّ عدم الاستقرار السياسي والصراع المسلح يبقى تحدّياً لبناء وتنويع الاقتصاد وإعادة الإعمار وتشجيع الاستثمار الأجنبي والتموضع الدولي. وهنا يجب التنبيه إلى أنّ ليبيا بلد ذو مساحة جغرافية كبيرة وبعدد سكان لا يتناسب والمساحة الجغرافية، لذا فإنّ أعمال الحماية والتأمين تحتاج إلى نفقات كبيرة تؤثّر على الاستثمار والتنمية. كذلك استطاعت الجماعات المسلحة إنشاء عمل مؤسّسي بين موظفي المؤسسات الحكومية وأفراد التشكيلات المسلحة وبعض رجال الأعمال، وارتبط المهربون بالجماعات المسلحة التي توفر لهم الحماية والعون. إنّ هذه الشبكات تشكّل تحدّياً كبيراً للنمو الاقتصادي وإعادة البناء والإعمار وتخيف المستثمرين الأجانب من الاستثمار والمشاركة في التنمية.
- **البطالة والتوظيف في القطاع العام:** إن ارتفاع عدد موظفي القطاع العام والبطالة المتزايدة وعدم قدرة الدولة على توفير فرص عمل جديدة للخريجين الجدد كلّها عوامل أعاقت خطط التنمية. خصوصاً لجهة الإنفاق المرتفع على المرتبات والأجور وتسرّب العاطلين عن العمل للانخراط مع التشكيلات المسلحة في أعمال خارجة عن القانون. وقد شكّل هذا الوضع عائقاً أمام تنفيذ أي خطط تنموية مستقبلية.
- **مخرجات التعليم ومراكز التدريب:** تُعتبر مخرجات التعليم ومراكز التدريب من أهمّ التحديات التي تواجه التنمية الشاملة والتغيُّر الاقتصادي المنشود، حيث إن المخرجات الحالية لا تتماشى واحتياجاتِ سوق العمل خاصّةً بالنسبة إلى العمالة المطلوبة في القطاع الخاص، ممّا يجبر أصحاب الأعمال على التركيز على العمالة الأجنبية والابتعاد عن توظيف العمالة الليبية.
- **الفساد والوساطة والمحاباة:** استشرى الفساد بشكل مهول خلال الفترة الأخيرة، كذلك لوحظ انتشار المحاباة والجهوية والقبلية، خاصّة في فرص التوظيف في القطاع العام والإيفاد للدراسة أو العمل في الخارج في السفارات والقنصليات والتمثيل في المؤسسات الدولية وتحديد الأولوية في الخدمات المصرفية (كالاعتمادات المستندية التي تسهل الاستفادة من الفارق الكبير بين السعر الرسمي للعملات الصعبة وسعر السوق الموازي)، وهو ما أثّر سلباً على محاولات تنموية متعدّدة.
- **بيئة الأعمال المناسبة للقطاع الخاص، ومنافسة الشركات العامة والشركات الأجنبية:** يواجه القطاع الخاص في ليبيا مجموعة من التحديات التي تعرقل نشاطه وتطوره، حيث إنّ غياب الأمن واستشراء الفساد وبيروقراطية الإجراءات وضعف مصادر التمويل أثّرت جميعها بشكل سلبي على استقرار القطاع الخاص. أضف إلى ذلك، فإنّ بعض الممارسات تقوّض أيّ جهود لانطلاق القطاع الخاصّ بشكل فاعل، من ذلك مثلاً تفضيل الشركات العامة في الاستفادة من التعاقدات الحكومية، والمنافسة الشرسة من القطاع غير الرسمي، والمنافسة غير المتكافئة مع الشركات الأجنبية ذات الخبرة والقدرة المالية الجيدة.
- **عدم الثبات في السياسات العامة:** إنّ عدم ثبات السياسات العامة للدولة الليبية، سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، شكّل دائماً تحدّياً للقطاع الخاص والمستثمرين الأجانب. والاستمرار في هذه الحال يخيف المستثمرين والقطاع الخاص الرسمي من المتغيرات المتوقّعة، ومن ثمّ فإنّه يؤدي إلى إحجام المستثمرين عن المشاركة في النشاط الاقتصادي. أما على مستوى المؤسسات الحكومية، فإنّ إعادة هيكلتها وتسمياتها وتبعيّتها باستمرار يرهق المتعامِل معها ويزيد الإنفاق الناجم عن هذا التغيير.
- **التحدّيات المالية:** تُعدّ المشاكل المالية تحدّياً مستمرّاً للاقتصاد، فالإنفاق العام الذي تستحوذ المرتبات والأجور والدعم على نسبة كبيرة منه (ويقتصر الإنفاق التنموي فيه على نسبة بسيطة) يشكّل تحدّياً أمام قدرة الدولة على القيام بأي أعمال تطويرية وتنموية في الاقتصاد الليبي. يُضاف إلى ذلك نشاط السوق الموازي والفارق الكبير بين السعر الرسمي والسوق الموازي، كذلك ضعف أداء القطاع المصرفي ومحدودية التمويل للقطاع الخاص، وإحجام المصارف عن تمويل المشاريع الاستثمارية، وامتناعها عن تمويل المشاريع المتناهية الصغر، وغياب دور صندوق ضمان الإقراض للمشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر.
- **ضعف الصناعة والزراعة والاعتماد على الاستيراد من الخارج:** إنّ جل المواد المستهلكة والمعدّات المستخدمة في ليبيا يتم استيرادها من الخارج. وليس من المتوقّع أن يساهم القطاع الزراعي بشكل كبير في التصدير (في حال تم تطويره أصلاً) نظراً إلى محدودية الأراضي الزراعية

وندرة المياه. كذلك الأمر بالنسبة إلى القطاع الصناعي، وذلك لضعف خبرة العمال الليبيين وعدم توفر المواد الخام بسعر منافس في السوق المحلية واعتماد التجار بشكل كبير على الاستيراد.

- **التشريعات:** صدرت أغلب التشريعات المنظِّمة للأعمال التجارية والنشاطات في ليبيا قبل عام 2011، وبعضها يرجع إلى فترة السبعينيات ولا يزال فاعلاً ومعمولاً به إلى اليوم.

إنّ هذه التشريعات تحتاج إلى مراجعة وتحديث لتتوافق ومتطلبات المرحلة وتتماشى مع المعايير والأنظمة الدولية ذات الصلة، خاصة ما يتعلّق منها بالاستثمار وتنظيم القطاع الخاص والخصخصة. وعلى وجهٍ خاصّ، تحتاج التشريعات الحالية إلى تطوير وتحديث لتشمل نُظُماً استثمارية جديدة، كنُظُم البناء والتشغيل والنقل، ونُظُم الشراكة بين القطاعَين العام والخاص وغيرها.

أوّلاً- المنهجيّة المتّبعة

قام فريق «الإسكوا»، على مدى سنة كاملة، بإعداد دراسات تمهيدية لتحديد وتحليل التحديات أمام الواقع الليبي، واستندَ في ذلك إلى بيانات رسمية صادرة عن جهات حكومية. ومن ثم اقترح الفريق البحثيّ آليات إصلاحية متعلّقة بدور الدولة في إطلاق عمليّة التعافي الاقتصادي وتحريك عجلة التنمية المستدامة، وعرض الاقتراحات على 88 خبيراً ليبيّاً لتقييمها واقتراح إضافات وإيضاحات مناسبة تستفيد من أفضل التجارب العالميّة السابقة. ثم حدد بعض المواضيع ذات الأولوية، خاصة ما يتعلّق بالتنمية الاقتصاديّة المستدامة والتموضع الاستراتيجي للدولة في الاقتصاد العالمي، وطرحها لحوار مجتمعي واسع شمل فئات مجتمعية مختلفة، منها: موظفو القطاعين العام والخاص، وذوو الإعاقة، وممثّلون عن كلّ المناطق الجغرافية الليبيّة. وامتدّ الحوار على مدى ثماني حلقات نقاش أسهم فيها 262 مشاركاً ليبيّاً، وتم استلام أكثر من 857 مساهمة مكتوبة. وأفضت هذه الجهود جميعها إلى توصيات وأولويات مهمّة لإعداد رؤية مستقبلية وطنية وموحّدة. ثم جُمعت كل البيانات المحصلة السابقة وأعيدت صياغتها وطرحها في جلسة تحقُّق شارك فيها 81 مواطناً من خلفيات وفئات مختلفة.

ثانياً- الخيارات والسياسات المقترحة

الخطط التنموية والتموضع الاقتصادي المنشود

يهدف النموذج الاقتصادي المستقبلي للتنمية إلى تنويع مصادر الدخل وتحقيق التنمية الاقتصادية المتوازنة وتموضع الاقتصاد الليبي في مركز تنافسي على صعيد الاقتصاد العالمي. ويمكن تحقيق هذا الهدف من خلال تعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد الليبي واستغلال المزايا النسبية والمقوّمات والفرص الاقتصادية القائمة في الأنشطة والقطاعات غير النفطية. ويركز هذا النموذج على التنمية المكانية والمشاركة المحلية وتوسيع دور القطاع الخاص. إن تموضع الاقتصاد الليبي في مركز تنافسيّ عالميّ يتطلّب

توجيه الموارد الاقتصادية بشكل إيجابي، بالإضافة إلى تطوير القدرة التنافسية بما يدعم المزايا النسبية. ويمكن تلخيص أبرز ركائز القدرة التنافسيّة للاقتصاد في ليبيا على الشكل التالي:

- **المساحة والموقع الجغرافي والمناخ:** إنّ الموقع الجغرافي المميّز على البحر المتوسط – بساحل طوله قرابة 2,000 كلم ومساحة جغرافية كبيرة – يسمح للمستثمرين المحليين والأجانب بإنشاء مشاريع تنموية، خاصة تلك التي تحتاج إلى مساحات كبيرة ودرجات حرارة معتدلة، كمشاريع الطاقة المتجددة والمصانع الكبيرة، والمشاريع التي ترتكز إلى الثروة السمكية، والمشاريع السياحية. كذلك فإنّ المناخ المعتدل يعطي ميزة تنافسية للعاملين والمعدات على حدّ سواء، ويقلّل من احتياجات التبريد والتسخين، وهو ما يُعتبر عاملاً منافساً مقارنة بأسواق أخرى. كذلك يمكن أن تساهم المساحة الجغرافية الشاسعة في تشجيع الشركات على نقل وتوطين الصناعات والمعرفة التقنيّة، وهذا ما يتيح فرصة لاستقطاب بعض الصناعات خاصّة من الدول الأوروبية المطلة على البحر المتوسط.
- **الآثار والمدن القديمة:** تضمّ ليبيا مواقع أثرية ذات أهميّة تاريخيّة، وتتمتّع بطبيعة متنوّعة صحراوية وجبلية وساحلية، وفيها العديد من المدن القديمة التي يمكن أن تؤسس قطاعاً سياحياً ناجحاً. إن الأساطير الدينية والتاريخية والتي تحضر شواهدها في الآثار الليبية، مثل كهف مرقص الإنجيلي والمياه المقدسة في الجبل الأخضر وقوس ماركوس هليريوس في طرابلس وجبال أكاكوس في الجنوب، ناهيك عن مواقع الجذب السياحي الأخرى، كواحات قبر عون في الجنوب وشلالات درنة في الجبل الأخضر ومنطقة رأس الهلال والبردى وغيرها، كلّها عناصر يمكن أن تكون عاملاً مهمّاً في بناء الاقتصاد السياحي.
- **الشباب:** يعتبر المجتمع الليبي مجتمعاً شابّاً حيث تشكّل فئة الشباب (والذين لا تتجاوز أعمارهم 30 سنة) الأغلبية فيه، وتُقدّر نسبتها بحوالي 50 في المائة من مجموع السكّان القادرين على العمل، و43 في المائة من القوى العاملة، وهذا ما يخلق قوة بشرية تعدّ مورداً مهمّاً وركيزة أساسية من ركائز التنمية البشرية بوجه عام. كما أنّ فئة الشباب لا تزال قابلةً للتغيُّر والتطور ومواكبة التطور التكنولوجي مما يزيد من قدرات البلاد التنافسية على المستوى الاجتماعي والاقتصادي.
- **النفط والغاز:** إنّ مخزون النفط والغاز الوفير وارتفاع أسعاره إلى مستويات عالية يخلق فرصةً تنافسية للاقتصاد الليبي ويوفّر دخلاً إضافيّاً عمّا تم تقديره سابقاً حيث يمكن استغلال هذا الدخل الإضافي في التنمية والتطوير وتنويع الاقتصاد، وهو ما يُعتبر ميزة تنافسية أساسيّة لناحية توفّر المداخيل الكافية لعمليّة التنمية. كذلك وفي حال تشجيع الاستثمار الأجنبي للانخراط في الاستثمار المحلي فإنه يمكن استخدام ناتج المخزون النفطي كضمان سياديّ لدعم عمليات الاستثمار. وتقدّر الدراسات أن حجم المخزونات غير المستكشفة من الموارد النفطية قد تصل إلى 20 في المائة عن المكتشف سابقاً وهو ما يستدعي وضع خطط للاستفادة من هذه المداخيل في تنويع وتطوير الاقتصاد الوطني.
- **الصناديق السيادية:** إنّ تملُّك الدولة الليبية لصناديق سيادية، مثل صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسة الليبية للاستثمار وصناديق الاستثمار الداخلي، يمكن أن يكون ميزة تفاضلية تساعد في دعم المشاريع التنموية والتموضع الاستراتيجي في الاقتصاد العالمي. يمكن لهذه الصناديق أن تكون سبباً لتشجيع الاستثمار الأجنبي في السوق الليبية، وذلك بالشراكة مع هذه المؤسسات أو قبول ضمانات منها للقيام بمشاريع في السوق المحلية.

دور الدولة في النشاط الاقتصادي مستقبلاً

ليس من السهل التنبّؤ بدور الدولة في النشاط الاقتصادي المستقبلي في البلاد، حيث إنّه من المرجّح أن لا تكون قادرة على الاستمرار بالشكل الحالي والقائم على النموذج الريعي الخاضع لهيمنة القطاع النفطي على الأنشطة الاقتصاديّة، وخصوصاً مع تراجع أسعار النفط في المدى المتوسط والطويل بسبب تزايد الإنتاج العالمي. ويجب الأخذ بعين الاعتبار أيضاً للتغيُّرات السياسية وبروز تيارات سياسية متعددة في المشهد الليبي والمطالبات الشعبية بالحكم الذاتي والإدارة المحلية، وكلّها عوامل تجعل من الصعب تصوّر دور مركزي مهيمن للدولة في إدارة النشاط الاقتصادي بالطريقة السابقة. ومن الطبيعي أن يكون الدور المستقبليّ للدولة في النشاط الاقتصادي متّسقاً مع الدور المأمول من القطاع الخاص. فالتنمية تحتاج إلى الدولة الفاعلة لتقوم بدور المحفّز والمنظّم والمسيّر للتطور والمراقب للنشاط الاقتصادي والضامن لتعزيز القدرات التنافسية للاقتصاد، وذلك من خلال استغلال المزايا النسبية والفرص الاقتصادية القائمة.

تعزيز دور القطاع الخاص

يُعتبر القطاع الخاص أداة فعّالة لتحقيق التنمية، وسيكون من الصعب النهوض به من دون تحديد مفهوم دقيق لشراكته مع القطاع العام. ويجب أن تكون هذه الشراكة الفاعلة إحدى استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المستقبل. ويتحتّم في هذه الحالة توسيع نطاق العلاقة بين القطاعين وتعزيز التعاون بينهما وتطوير النشاط الاقتصادي المشترك وإيجاد حلقة تواصل دائمة، وذلك لتحقيق الأهداف المشتركة المبنيّة على أساس الشفافية وعدم الاحتكار والعدالة في الفرص.

إصلاح المالية العامة

يتطلّب تحديد دور الدولة الاقتصادي في المستقبل إصلاح أوضاع المالية العامّة غير المستقرة، وخصوصاً لجهة الاعتماد الكبير على الإيرادات النفطية في تمويل الميزانية العامّة. إن التركيز على تطوير آليات تحصيل الإيرادات غير النفطية مهمّ

في هذا الإطار، خاصّة ما يتعلّق بتطوير آليات ربط وتحصيل الضريبة وآليات ربط وتحصيل الرسوم الجمركية وتقييد الأعمال غير الرسمية. ويجب أيضاً وضع حلول عملية لمعالجة الدين العام في الميزانية العامة منذ عام 2012، بالإضافة إلى تسوية أوضاع باقي الديون المستحقّة على الدولة (بما يشمل مستحقات أرباب الأسر والأحكام القضائية) والتي تقدّر بحوالي 100 مليار دينار. وفي خصوص المالية العامة، يجب التركيز على إصلاحها بنيويّاً، لا سيما هيكل الإنفاق العام ذاته الذي تشوبه عيوب في بنود المرتبات والأجور ويعاني من ارتفاع النفقات التسييرية. وينطبق الأمر نفسه على إعادة هيكلة الإيرادات العامة.

ثالثاً- المضي قدماً

في ما يخص التموضع الاستراتيجي المنشود

- تحديد الهوية الوطنية للاقتصاد الليبي.
- وضع الخطط التنموية الشاملة والخطط الاستراتيجية المتخصّصة والخطط التنفيذية القصيرة والمتوسطة والطويلة الأمد، وذلك بما يتماشى والهوية الوطنية المنشودة.
- تحديد القطاعات التنافسية التي تعزز التموضع الاستراتيجي ورسم استراتيجيات خاصة تتماشى والخطط التنموية الشاملة.
- التركيز على التنمية المكانية والمشاركة المحلية.
- الاستخدام الكفوء للموارد الاقتصادية.

في ما يخص دور الدولة في النشاط الاقتصادي مستقبلاً

- بناء أسس اللامركزية والحكم المحلي.
- إصلاح الجهاز الإداري ومعالجة التشوهات وتقليل حجم ودور القطاع العام في النشاط الاقتصادي.
- تعزيز آليات الرقابة الإدارية والمالية ومكافحة الفساد وفقاً للمؤشرات والمعايير الدولية.
- تطبيق قواعد الحوكمة وتعزيز الشفافية والمساءلة وضمان الاستقرار المؤسّسي.
- إشراف الدولة على الموارد الطبيعية الوطنية وتنظيم استعمالها بما يكفل استفادة كلّ الليبيين منها، وإدارة عائداتها بالشكل الأمثل والأكثر عدلاً ومن دون الانخراط في الأعمال التنفيذية المتعلّقة بها، وإيكال ذلك إلى القطاع الخاص أو الاعتماد على الشراكة بين القطاعين في هذا المجال.
- توفير المناخ الاستثماري الجاذب للاستثمار، وتشجيع المبادرات الفردية وتفعيلها في الاقتصاد وإقامة المناطق التجارية والاستثمارية ذات الطبيعة الخاصة، وتوسيع نطاق الشراكة مع القطاع الخاص المحلي والأجنبي في إقامة هذه المناطق.
- مراجعة وتطوير القوانين والتشريعات المنظّمة للنشاط الاقتصادي والتجاري، وسنّ قوانين جديدة لتوفير بيئة قانونية ضامنة لحقوق الملكية وملائِمة للنشاط الاقتصادي، وذلك بالاستفادة من الممارسات الدولية.

- توفير بيئة الأعمال، وتسهيل إجراءات قيام المشاريع، وتسهيل إجراءات التراخيص والعقود ومنح التأشيرات.
- توفير البنية التحتية الأساسية اللازمة لكافة المشاريع والأنشطة الإنتاجية والخدمية، خاصة المتعلقة بالنشاط اللوجستي، وذلك نظراً لاتساع الرقعة الجغرافية وضعف البنى التحتية الحالية.
- العمل على تغيير صورة ليبيا في الخارج، والترويج لما تملكه ليبيا من إمكانيات ومقومات اقتصادية واعدة وذلك لتحفيز الاستثمار الأجنبي.
- وضع استراتيجية للتعاون الدولي وإقامة الشراكات الاقتصادية الدولية.
- العمل على تطوير وإعادة هيكلة صناديق الاستثمار لتتمكّن من المشاركة في التنمية وجذب الاستثمار، وذلك من خلال تنظيم الشراكات وتقديم الضمانات الكفيلة بطمأنة المستثمرين.

في ما يخص تعزيز دور القطاع الخاص

- وضع آليات إشراك القطاع الخاص على نحو منتظم وممنهج قبل صياغة القوانين التي تؤثر على بيئة الأعمال.
- إصلاح الإطار العام للسياسات والتشريعات الاقتصاديّة عبر برنامج حكومي يستجيب لحاجات لقطاع الخاص، وذلك في إطار حوار بنّاء بين الحكومة والقطاع الخاص.
- توسيع مشاركة القطاع الخاص في التخطيط للتنمية ووضع الأهداف والاستراتيجيات بمشاركة أصحاب الأعمال والمستثمرين، وإنشاء مجلس مشترك بين القطاعين لدراسة كيفية المشاركة والمساهمة في التنمية الاقتصادية وسن التشريعات وتعديلها.
- تحفيز المصارف والمؤسسات المالية الأخرى لتطوير آليات التمويل الحالية، واستحداث آليات جديدة تشمل المؤسسات الصغرى والصغيرة جداً.
- دعم المشروعات الصغرى والمتوسطة والصغيرة جداً للمساهمة في التنمية المكانية المحلية.
- تعزيز ثقافة ريادة الأعمال والحد من الاحتكار وخلق فرص تنافسية عادلة.
- توفير الحوافز والمميزات، كحوافز الإعفاءات الضريبية والإعفاء من الرسوم.
- توسيع وتشجيع نطاق المشاركة ما بين المستثمرين المحليين والأجانب.
- وضع استراتيجية لبناء الثقة والشراكة والتعاون بين القطاعَين العام والخاص على أن تشمل تحديد مفهوم الشراكة وآلياتها وكيفية إدارتها.

في ما يخص إصلاح المالية العامة

- تطوير آليات إدارة المالية العامة وإصلاح أساليب إعداد وتنفيذ الموازنة العامة.
- تحسين طريقة تحدي الأولويات وأسس اتخاذ القرارات المتعلّقة بالموازنة.
- تطوير نُظُم حديثة حول معلومات الإدارة المالية لدعم العملية المحاسبية وعملية رفع التقارير.
- رفع قدرات التخطيط والإحصاءات والمتابعة في وزارة المالية للقيام بدور أكثر فاعلية في التنبؤات المالية.
- تعزيز الرقابة والشفافية.
- إصدار قانون جديد للمناقصات والمشتريات الحكومية.
- توسيع القاعدة الضريبية والإيراد الضريبي بمعدل ضريبي منخفض وفقاً للمعايير الاقتصادية الدوليّة.
- تطوير آليات وقنوات الجباية الخاصة بالضرائب والرسوم الجمركية على المستوى المركزي والمحلي، واستخدام الحلول الرقمية في الجباية والتحصيل.
- وضع آليات لشمل القطاعات غير الرسمية في عملية دفع الضرائب والرسوم وتسوية أوضاعها القانونيّة.
- العمل على وضع خطط وآليات لتقليص النفقات العامة بما يشمل الوظائف العامّة والنفقات التسييرية.
- إصدار قانون الدين العام وتحديد الجهة المسؤولة عن إدارة الدين العام ووضع الخطط اللازمة لمعالجته وسداده.

رابعاً- خلاصة

إن الوضع الحالي للاقتصاد الليبيّ بكل تشوّهاته، ولا سيما ارتفاع قيمة النفقات العامّة وخصوصاً التسييرية منها، وضعف الإنفاق الاستثماري، وقلة الإيرادات العامّة واقتصارها بشكل أساسي على الإيرادات النفطية، وغيرها من مظاهر الضعف، لا يسمح للدولة بالوصول إلى تموضع استراتيجي في الاقتصاد العالميّ يتناسب والإمكانيات المتاحة للبلاد. والحال هذه، فإنّه يجب الاستفادة من المميزات التي يختصّ بها الاقتصاد الليبي، من حيث الموقع الجغرافي، وحجم المخزون النفطي والموارد الطبيعية، وقلة عدد السكان، والمجتمع الفَتي، لخلق تموضع استراتيجي مهمّ في المنطقة، خاصة في بعض القطاعات الاقتصاديّة الأساسيّة، كتجارة العبور والسياحة والصناعات الثقيلة. إلا أنّ تحقيق أي تموضع يجب أن يصحبه إجراءات واضحة لمواجهة المعوّقات والمشاكل، والتي تشمل في حالة ليبيا إعادة النظر في آليات المالية العامة ودعم القطاع الخاص وتقليل دور الدولة في التدخل في العملية الاقتصادية.

لائحة بالمنشورات الصادرة عن مشروع ليبيا

Document Number	Title	العنوان
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/TP.3	An Introductory Study on the Status, Challenges and Prospects of the Libyan Economy Part I of a Baseline Study for the Libya Socioeconomic Dialogue Project	دراسة تمهيدية عن الاقتصاد في ليبيا: الواقع والتحديات والآفاق الجزء الأول من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/TP.2	An Introductory Study on the Status, Challenges and Prospects of the Libyan Society Part II of a Baseline Study for the Libya Socioeconomic Dialogue Project	دراسة تمهيدية عن المجتمع في ليبيا: الواقع والتحديات والآفاق الجزء الثاني من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/TP.1	An Introductory Study on the Status, Challenges and Prospects of Governance and Institutions in Libya Part III of a Baseline Study for the Libya Socioeconomic Dialogue Project	دراسة تمهيدية عن الحوكمة والمؤسسات في ليبيا: الواقع والتحديات والآفاق الجزء الثالث من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/TP.8	The economic cost of the Libyan conflict	الكلفة الاقتصادية للصراع في ليبيا
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/TP.5	Economic cost of the Libyan conflict Executive Summary	الكلفة الاقتصادية للصراع في ليبيا ملخص تنفيذي
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/2	Benefits of Peace in Libya :Neighbouring Countries and Beyond	السلام في ليبيا: فوائد للبلدان المجاورة والعالم
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/2/ SUMMARY	Benefits of Peace in Libya :Neighbouring Countries and Beyond Executive Summary	السلام في ليبيا: فوائد للبلدان المجاورة والعالم ملخص تنفيذي
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/TP.1	Vision for Libya: towards prosperity, justice and strong State institutions	رؤية لليبيا: نحو دولة الازدهار والعدالة والمؤسسات
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.1	Towards an inclusive national identity in light of a just citizenship State	نحو هوية وطنية جامعة في ظل دولة العدالة المواطنية
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.2	Social protection system	منظومة الحماية الاجتماعية
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.3	Human capital, youth and women empowerment, and the integration of militant forces	رأس المال البشري وتمكين الشباب والمرأة ودمج المسلّحين
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.4	The role of the State in sustainable economic development and the strategic positioning of Libya in the global economy	دور الدولة في التنمية الاقتصادية المستدامة والتموضع الاستراتيجي لليبيا في الاقتصاد العالمي
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.5	Strengthening the State authority and the rule of law through a fair and independent justice system, and human security based on human rights and the principles of comprehensive justice	تعزيز سلطة الدولة وسيادة القانون في ليبيا: دور مبادئ حقوق الإنسان والعدالة الشاملة في إرساء منظومة مجتمعيّة عادلة، وقضاء نزيه ومستقلّ، وأمن إنسانيّ مستدام
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.6	Restoring trust and reconciliations to establish a national charter	ترميم الثقة والمصالحات: الطريق نحو تأسيس ميثاق وطني ليبي
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.7	Building a State of institutions, regional integration and international cooperation	بناء دولة المؤسسات والتكامل الإقليمي والتعاون الدولي
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.8	Mechanisms for economic reform and recovery	آليّات الإصلاح والتعافي الاقتصادي

المصادر

بوسنينه، محمد (2018). دور الاقتصاد في الهوية الوطنية، منشورات مؤسسة فانفولينهوفن ومركز الدراسات والقانون في جامعة بنغازي.

ليبيا، مصرف ليبيا المركزي (2020أ). النشرة الاقتصادية، المجلد 60، الربع الثاني. إدارة البحوث والإحصاء. https://cbl.gov.ly/ 2nd-Quarter-Economic-Bulletin.pdf-2020/01/2021/en/wp-content/uploads/sites/2

________ (2020ب). النشرة الاقتصادية، المجلد 60، الربع الثاني. إدارة البحوث والإحصاء. -https://cbl.gov.ly/en/wp Economic-Bulletin-4th-Quarter-2020.pdf/04/2021/content/uploads/sites/2

ليبيا، هيئة الرقابة الإدارية (2018). التقرير السنوي للعام 2018م. http://www.aca.gov.ly/index.php 375-/8A%D8%B1%80%D8%A7%D8%B1%D9%82%D9%84%D8%AA%D9%/%D8%A7%D9 8A%D8%A6%D8%A9-%87%D9%8A%D8%B1-%D9%82%D8%B1%D9%%D8%AA%D9 84%D8%A7%D8%AF%D8%%82%D8%A7%D8%A8%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D9%%D8%A7%D9 .html.85%2018%D9-86%D8%A9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A9-%D9%A7%D8%B1%D9

ليبيا، وزارة التخطيط (2003). التنمية الاقتصادية في ليبيا 1970-2003.

________ (2008). الحسابات القومية 2001-2006.

Mogherbi, Zahi (1993). Structural changes and their impact on the development and implementation of public policies in Libya. Garyounis Scientific Journal, Year 6, Issue 1-2, pp. 209-223.

الأمم المتحدة الاسكوا ESCWA

ازدهار البلدان كرامة الإنسان

رؤيتنا: طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا: بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدّمُ المشورة، نبني التوافق، نواكب المنطقةَ العربية على مسار خطة عام 2030.

يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلّ إنسان.

www.unescwa.org

E/ESCWA/CL6.GCP/2021/POLICY BRIEF.4

21-00131