صندوق النقد الدولي

التقرير القطْري رقم 149/25
الصادر عن صندوق النقد
الدولي

ليبيا

قضايا مختارة

يونيو ٢٠٢٥

أعد فريق من خبراء صندوق النقد الدولي هذا التقرير بشأن ليبيا ليصبح وثيقة مرجعية ترتكز عليها مشاورات الصندوق الدورية مع هذا البلد العضو. ويستند التقرير إلى المعلومات المتوافرة وقت استكماله في ٣٠ مايو ٢٠٢٥.

ويمكن الحصول على نسخ من هذا التقرير بمراسلة العنوان التالي:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
هاتف: 623-7430 (202) • فاكس: 623-7201 (202)
بريد إلكتروني: publications@imf.org إنترنت: http://www.imf.org

صندوق النقد الدولي
واشنطن العاصمة

© حقوق الطبع والنشر: صندوق النقد الدولي – ٢٠٢٥

صنـدوق النقـد الدولـي

ليبيا

قضايا مختارة

٣٠ مايو ٢٠٢٥

اعتمد هذا التقرير
إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

إعداد منى الشاذلي

المحتويات

إصلاح دعم الطاقة في ليبيا ٢
ألف– مقدمة ٢
باء– حجم وعبء دعم الطاقة ٣
جيم– عوائق التنفيذ ٦
دال– خطة الإصلاح المقترحة ٧
هاء– خطة تخفيف مصاحبة لخطة إصلاح الدعم ٩
واو– الخلاصة ١٠

الأشكال البيانية
١– أسعار البنزين في البلدان المجاورة ٢
٢– الإنفاق على الصحة والتعليم كنسبة من مجموع الإنفاق –٢٠٢٤ ٢
٣– دعم الطاقة في ليبيا ٣
٤– استهلاك منتجات الوقود ٤
٥– تعريفات الكهرباء في البلدان المجاورة ٤
٦– متوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء على مستوى المنطقة – ٢٠٢٢ ٥
٧– سلسلة إمداد الوقود في ليبيا ٥
٨– الإيرادات التقديرية مقابل حصيلة الإيرادات من مبيعات منتجات الوقود ٦
٩– التسلسل المقترح لتنفيذ خطة إصلاح الطاقة ٧

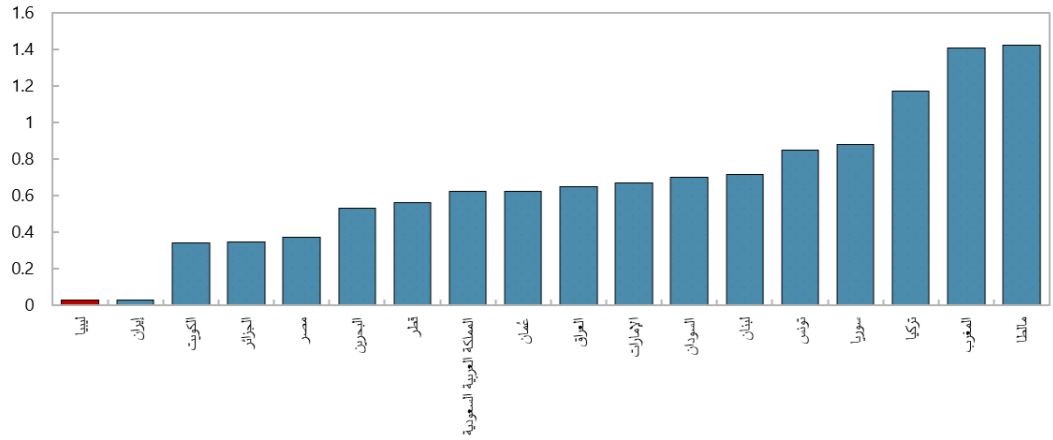
الجداول
١– سيناريو توضيحي للإلغاء التدريجي ٩
٢– سيناريو توضيحي للتحويلات النقدية المصاحبة للإلغاء التدريجي للدعم ١٠
المراجع ١١

إصلاح دعم الطاقة في ليبيا

ألف- مقدمة

١- **دعم الطاقة في ليبيا يتسم بالسخاء البالغ وعدم توجيهه بدقة للمستحقين.** ونظرا لما تتمتع به ليبيا من ثروة نفطية هائلة، ظلت الحكومة الليبية على مر الزمن توفر دعم الطاقة للمواطنين باعتباره أحد أشكال إعادة توزيع الثروة، مما أتاح لهم الانتفاع فعليا من الموارد الطبيعية الوفيرة في بلدهم. ومع ذلك، لم يطرأ أي تغيير على أسعار الوقود منذ سبعينات القرن الماضي، مما جعل سعر البنزين في ليبيا حاليا هو الأدنى على مستوى العالم. ورغم أن الدعم مصمم لحماية المواطنين فإن أثره في المعتاد تنازلي ويفيد أساسا شرائح السكان الأكثر ثراء. وقد ظل دعم الوقود في ليبيا باهظ التكلفة وفتح الباب أمام أعمال الفساد والتهريب واسع النطاق، مما سمح بتحويل منافع الدعم فعليا إلى جماعات معينة من أصحاب المصالح والبلدان المجاورة.

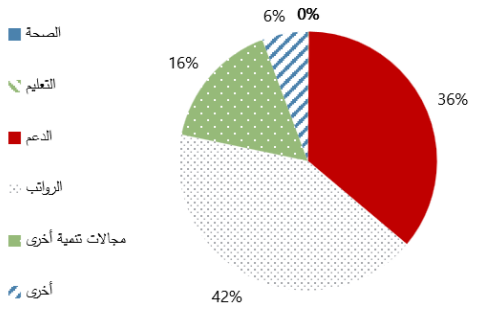
الشكل البياني ١- أسعار البنزين في البلدان المجاورة
(بالدولار الأمريكي للتر)



المصادر: قاعدة بيانات موقع Global Petrol Prices؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٢- **ويأتي ذلك على حساب توافر السلع العامة ومستوى جودتها.** فالدعم عادة ما يستنزف موارد الحكومة ومن ثم يحول مسار المال العام بعيدا عن مشروعات البنية التحتية والخدمات العامة؛ مما يعرقل التنمية الاقتصادية على المدى الأطول. ويتسم هذا الأمر بأهمية خاصة في حالة ليبيا، نظرا لأن الإنفاق الإنمائي على التعليم والصحة مجتمعين يمثل أقل من ١٪ من مجموع الإنفاق، في حين يستهلك الدعم وحده أكثر من ثُلث الميزانية الكلية. وبالإضافة إلى ذلك، فمن خلال خفض تكلفة الوقود الأحفوري، يزيد الدعم من جاذبية الصناعات كثيفة استخدام الطاقة؛ مما يضعف الدافع على التنويع الاقتصادي واحتمال استثمارات القطاع الخاص غير النفطية ويكبح النمو المستدام طويل الأجل (دراسة صندوق النقد الدولي، ٢٠١٣).

الشكل البياني ٢- الإنفاق على الصحة والتعليم كنسبة من مجموع الإنفاق -٢٠٢٤[١]
(%)



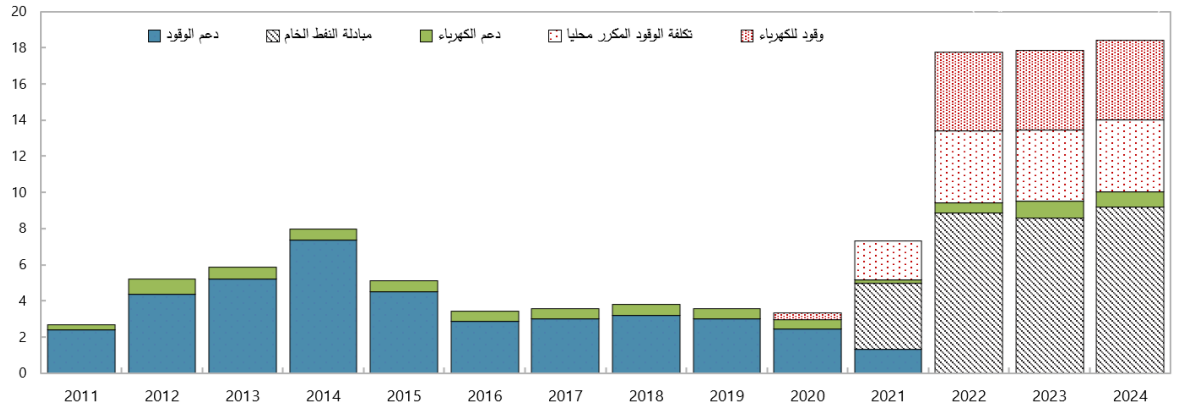
المصادر: مصرف ليبيا المركزي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
١/بيانات النفقات والدعم تتضمن تكلفة مبادلة النفط الخام.

باء- حجم وعبء دعم الطاقة

٣- **استحوذ دعم الطاقة المباشر على ثُلث الإيرادات و٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٢٤ (معدلا ليشمل تكلفة مبادلة النفط الخام)**. وعلى الرغم من أن ليبيا بلد غني بالنفط، فإنها تستورد معظم استهلاكها من الوقود نظرا لمحدودية الطاقة التكريرية لمصافيها المحلية وعدم قدرتها على تلبية الطلب المحلي. وقد سجلت واردات الوقود قفزة كبيرة من ٣ مليارات دولار أمريكي في المتوسط خلال الفترة من ٢٠١٦-٢٠١٩ إلى ٩ مليارات دولار أمريكي في ٢٠٢٤، وفقا لما أورده ديوان المحاسبة الليبي. وتُستخدم منتجات الغاز الطبيعي والديزل والنفط الخام المدعومة لتوليد الكهرباء في ليبيا. ويحظى قطاع الكهرباء بالدعم الحكومي بطريقتين، هما: المساعدة المالية المباشرة لتغطية خسائر القطاع (نظرا لارتفاع تكلفة إنتاج الكهرباء مقارنة بتعريفة الكهرباء) والوقود المدعوم الذي يتم توفيره لتوليد الكهرباء. وبإضافة تكلفة النفط الخام المكرر في المصافي المحلية والغاز الطبيعي المستخدمين في توليد الكهرباء، بتكلفة تقديرية قدرها ٣,٩ مليار دولار أمريكي و٤ مليارات دولار أمريكي، على الترتيب، فإن إجمالي فاتورة دعم الطاقة يصل إلى ١٧ مليار دولار أمريكي في ٢٠٢٤ (أي ٣٥٪ من إجمالي الناتج المحلي).

الشكل البياني ٣- دعم الطاقة في ليبيا

(بمليارات الدولارات)

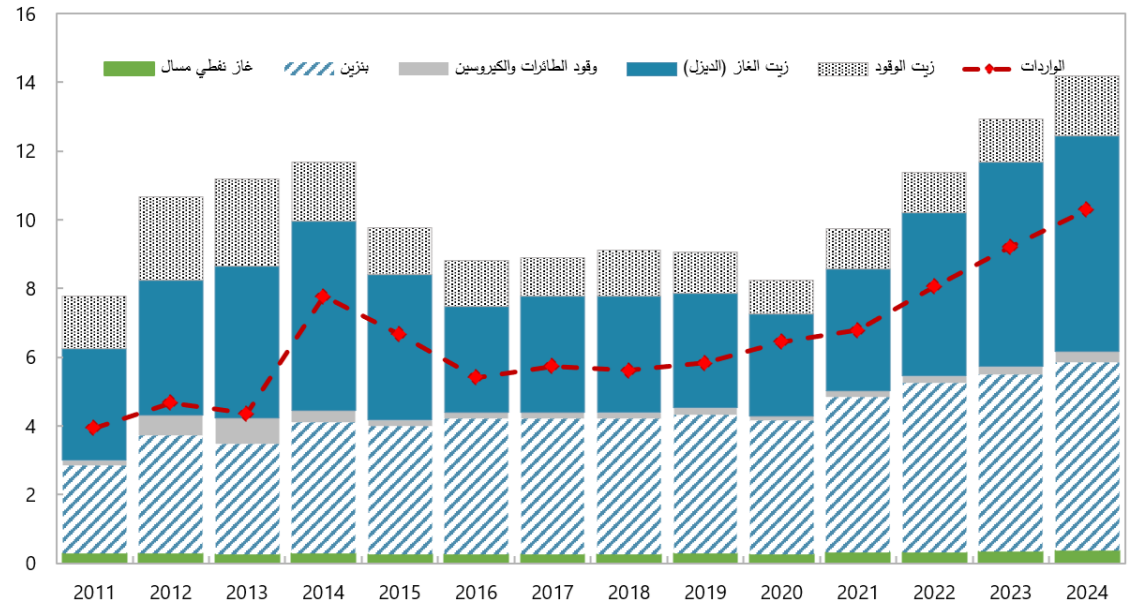


المصادر: مصرف ليبيا المركزي؛ وديوان المحاسبة الليبي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٤- **وتزامنت القفزة في الواردات مع بداية العمل باتفاق مبادلة النفط الخام**. ففي الفترة التي سبقت عام ٢٠٢١، كانت الحكومة قد خصصت اعتمادات لواردات الوقود في الميزانية العامة، وتم توزيعها لاحقا على المؤسسة الوطنية للنفط من خلال مصرف ليبيا المركزي. ولكن في أواخر ٢٠٢١، بدأت المؤسسة الوطنية للنفط في تنفيذ عملية لمبادلة تتم بموجبها مقايضة النفط الخام بالوقود المكرر لتعويض النقص في اعتمادات الميزانية العامة. ومنذ ذلك الوقت، قفزت الكميات المستوردة من منتجات الوقود بنسبة ٥٠٪. ويمثل البنزين والديزل الجانب الأكبر من استهلاك الوقود حيث تشكل الواردات حاليا حوالي ٩٠٪ و٧٠٪ من إجمالي الاستهلاك، على الترتيب. وفي ظل اتفاق المبادلة، تستند واردات الوقود إلى المتطلبات التي تحددها شركات توزيع الوقود والمنشآت العامة (شركتا الكهرباء والأسمنت)، والمبالغ فيها عادةً، بدعوى زيادة الطلب من شركة الكهرباء ومحطات الوقود (تقرير مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، ٢٠٢٤).

الشكل البياني ٤- استهلاك منتجات الوقود

(بملايين الأطنان المترية)

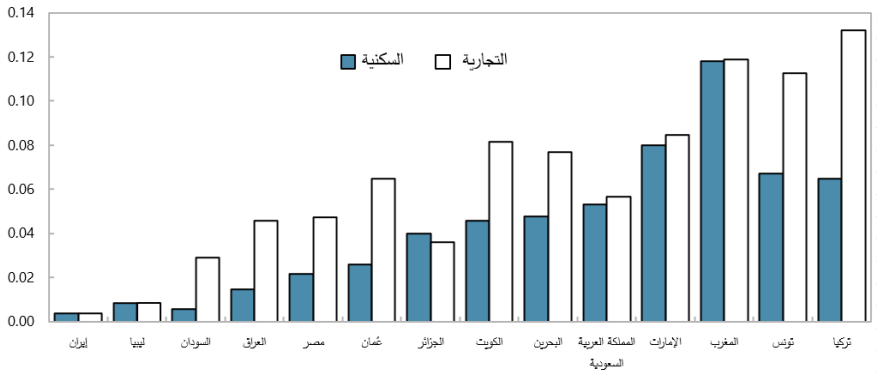


المصادر: مصرف ليبيا المركزي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٥- **وسجل دعم الكهرباء كذلك نموا كبيرا**. فتعريفة الكهرباء في ليبيا هي من أدنى التعريفات في العالم بسعر يبلغ ٠,٠٠٨ دولار أمريكي للكيلو واط/ساعة، وهي أقل كثيرا من تكلفة الإنتاج ومتوسط الأسعار الدولية. ففي عام ٢٠٢٣، استهلك توليد الكهرباء في ليبيا ١٠ مليارات متر مكعب من الغاز الطبيعي و٥ ملايين برميل من النفط الخام بتكلفة قدرها ٤,٤ مليار دولار أمريكي. ووفقا لما أوردته الشركة العامة للكهرباء، ازدادت طاقة توليد الكهرباء بحوالي ٤٠٪ بين عامي ٢٠٢٠ و٢٠٢٤ مما تطلب المزيد من الديزل والغاز الطبيعي. ومتوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء في ليبيا من أعلى المتوسطات المستهلكة في المنطقة، فمن غير الواضح كيف يمكن للاستهلاك أن يتزايد بمثل تلك الوتيرة في ظل ما تتسم به ليبيا من معدل نمو سكاني منخفض ونشاط صناعي محدود.

الشكل البياني ٥- تعريفة الكهرباء في البلدان المجاورة

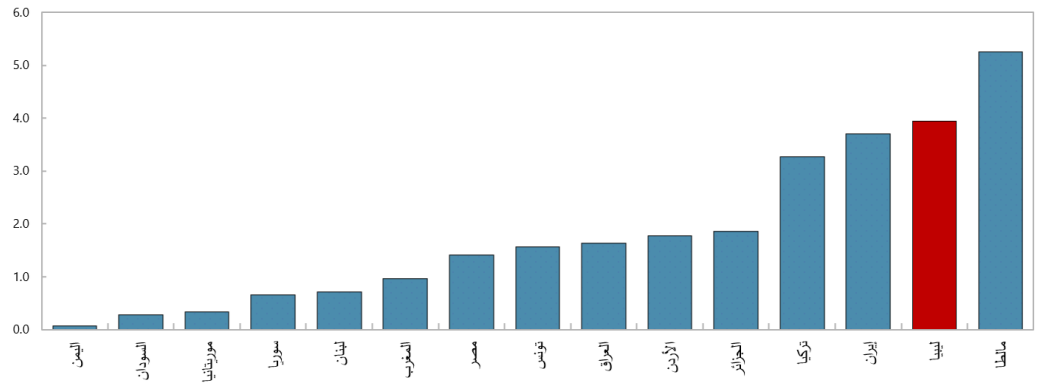
(بالدولار الأمريكي للكيلو واط/ساعة)



المصادر: قاعدة بيانات موقع Global Petrol Prices؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٦- متوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء على مستوى المنطقة

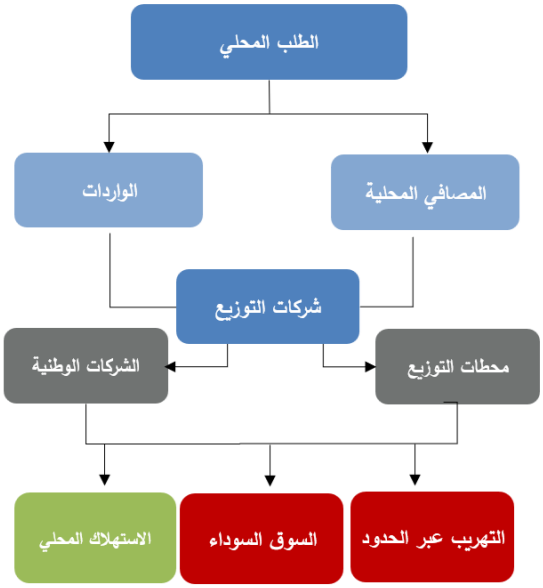
(ميغا واط/ساعة للفرد)



المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٦- **وتشجع الأسعار المنخفضة للغاية أعمال التهريب عبر الحدود**. فمن الأرجح أن تكون الزيادة الحادة في كميات "استهلاك" البنزين والديزل ناجمة عن الزيادة في معدل التهريب إلى البلدان المجاورة، نظرا للفارق الكبير في الأسعار. وتشير تقديرات السلطات إلى أن نسبة ما يتم تهريبه من الوقود المستورد تصل إلى ٣٠٪. ويُشتبه أن تكون شبكات التوزيع مصدر هذا التسرب. فانعدام السيطرة القوية على نظام التوزيع يؤدي إلى تحوُّل مسار مخصصات الديزل والبنزين من شبكة التوزيع الرسمية إلى السوق السوداء داخل ليبيا أو عبر الحدود إلى البلدان المجاورة (تقرير مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، ٢٠٢٤).

الشكل البياني ٧- سلسلة إمداد الوقود في ليبيا



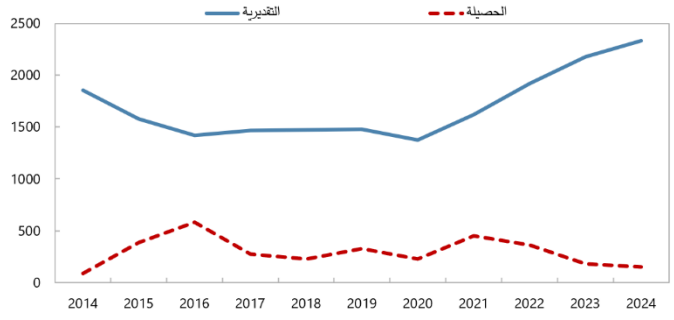
٧- **منظومة التحصيل لا تعمل في الأساس:** على الرغم من أسعار الوقود والكهرباء المنخفضة للغاية في ليبيا، فإن مستوى تحصيل الإيرادات متدني للغاية. ويشير بيان المالية العامة السنوي وتقارير ديوان المحاسبة الليبي إلى وجود فجوات كبيرة بين الإيرادات التقديرية لمبيعات الوقود والكهرباء والإيرادات الفعلية المحولة للحكومة، مما يشير إلى أن حتى هذه الإيرادات المتواضعة لا يتم تحصيلها. وبالإضافة إلى ذلك، يحجم معظم المواطنين عن تسوية فواتير استهلاك الكهرباء رغم التعريفة المنخفضة جدا، وهو ما يؤكد أن المشكلة الرئيسية لا تكمن في السعر، بل في الحاجة الملحة أولا لوضع منظومة تحصيل قوية.

جيم- عوائق التنفيذ

٨- **معارضة جماعات المصالح تعوق تنفيذ أي برنامج للإصلاح.** فمع غياب الأمن وتواجد الميليشيات المتنافسة اتسع نطاق التهريب الذي يعود بالنفع على جماعات النفوذ. ويحقق تهريب الوقود المدعوم إلى السوق الموازية عائدات تقدر بحوالي ٠,٧ دولار للتر، مما يولد إيرادات سنوية للمستفيدين الرئيسيين تقدر بحوالي ٣ مليارات دولار أمريكي. وسوف تشكل أي إصلاحات مقترحة تهديدا لهذه التجارة المربحة ومن ثم سوف تجابهها معارضة قوية من مختلف الأطراف المعنية، وهو ما قد يؤدي إلى تصاعد العنف في ظل سعي الفصائل لحماية تدفقات إيراداتها.

الشكل البياني ٨- الإيرادات التقديرية مقابل حصيلة الإيرادات من مبيعات منتجات الوقود

(بملايين الدنانير)



المصادر: مصرف ليبيا المركزي؛ وديوان المحاسبة الليبي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٩- **وفي غياب حكومة موحدة تزداد التعقيدات في تنفيذ أي إصلاح.** فالتشتت العميق في ليبيا، الذي تتضح ملامحه في وجود الفصائل المتعددة وغياب الحكومة الموحدة، يؤدي إلى تضارب المصالح والأهداف الخاصة ويتعذر معه التوصل إلى توافق في بشأن القضايا الحيوية. وعلاوة على ذلك، فإن عدم وجود إطار متماسك للسياسات يتسبب في تعقيد جهود وضع وتنفيذ الاستراتيجيات طويلة الأجل اللازمة لتحقيق الاستقرار والنمو في البلاد. وبالتالي، تظهر العراقيل أمام جهود التصدي للتحديات الاقتصادية، وتحسين الأوضاع الأمنية، والنهوض بتقديم الخدمات العامة.

١٠- **وغياب الثقة في النظام السياسي يثير القلق من احتمال عدم قدرة الحكومة على توفير التعويض الكافي إذا تقرر إلغاء الدعم.** يشكل الدعم في ليبيا عنصرا أساسيا في العقد الاجتماعي ويُنظر إليه باعتباره وسيلة عادلة لإعادة توزيع ثروة البلاد من الموارد الطبيعية. وكانت هناك محاولات عديدة على مدار السنوات الماضية لإصلاح دعم الطاقة قوبلت بالاعتراضات، وانتهى الأمر بتعليقها نتيجة الضغوط السياسية والسخط العام. ومع ذلك، تمكنت ليبيا من إلغاء دعم الغذاء بالتدريج في ٢٠١٤ وبإمكانها الاستفادة من تلك التجربة ومن تجارب البلدان الأخرى في إصلاح دعم الوقود.

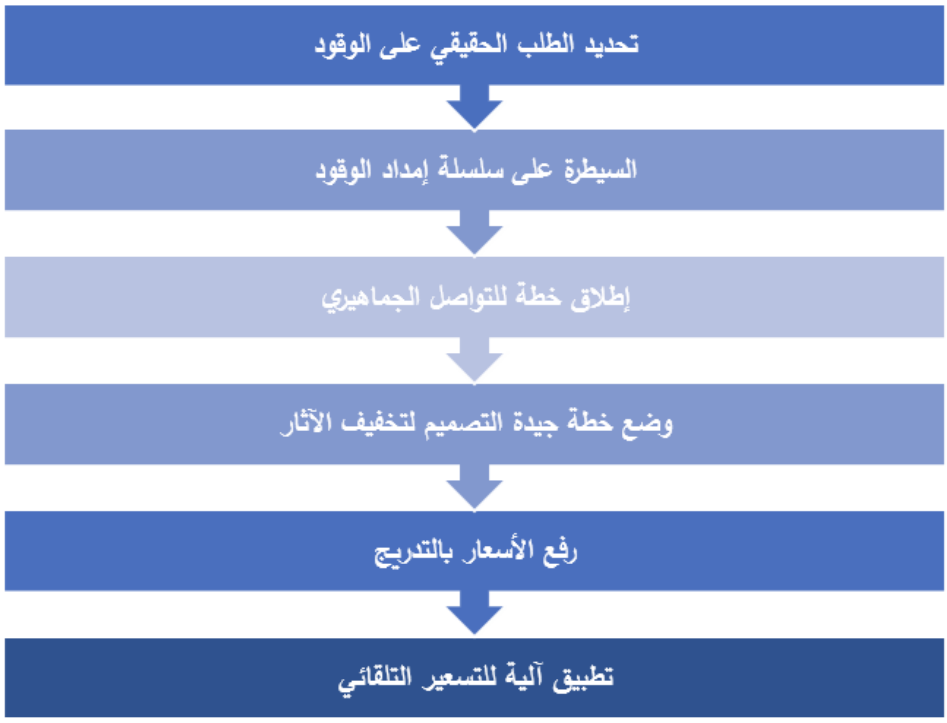
١١- **وقد يتسبب التضخم المتوقع بعد تعديل أسعار الطاقة في حالة من السخط الاجتماعي.** فالتأثير المباشر لصدمات أسعار الطاقة على التضخم مرهون بنسبة الإنفاق على الطاقة في سلة السلع الاستهلاكية. ورغم أن الإنفاق على الطاقة يشكل حاليا جزءا ضئيلا من النفقات الشهرية للأسر المعيشية الليبية في ظل الأسعار المنخفضة للغاية، فمن المتوقع في ظل تعديل الأسعار أن يرتفع هذا الإنفاق كثيرا كنسبة من نفقات الأسر المعيشية.[١] ومع ذلك، نظرا لأن معظم سلة الاستهلاك من السلع يتألف من سلع مستوردة، فإن آثار الجولة الثانية لزيادات أسعار الوقود يرجح الشعور بها من خلال تكلفة الخدمات وارتفاع المصروفات الإدارية في المواصلات، وتوليد الكهرباء، والأجور. وينبغي احتواء التأثير الناجم عن هذا التعديل الضروري في الأسعار النسبية من خلال التحويلات الاجتماعية الكافية على النحو الذي ترد مناقشته في قسم تخفيف الآثار لاحقا.

[١] نظرا لنقص البيانات المتاحة في ليبيا، ليس في الإمكان قياس حجم آثار الجولة الثانية المتوقعة لزيادة أسعار الوقود على التضخم.

دال- خطة الإصلاح المقترحة

١٢- **المشهد السياسي المعقد في ليبيا يتطلب منهجا حذرا واستراتيجيا للتعامل معه.** وكما أسلفنا، لا تقتصر المشكلة على مجرد سعر الوقود والكهرباء، لأنه ليس إلا خطوة واحدة ضمن عملية طويلة من الإصلاح. وحتى يتحقق النجاح لبرنامج إصلاح دعم الطاقة لا بد أن يكون مصمم جيدا مع وجود توافق سياسي. وفي ظل الانقسام السياسي الحالي والأنظمة المتضاربة، سوف يكون من الضروري إجراء حوار مفتوح وعملية تفاوض طويلة تنطوي على تقديم تنازلات بين الأطراف السياسية المختلفة في ليبيا. ومن وجهة نظرنا، وتماشيا مع منهج صندوق النقد الدولي (تقرير IMF, 2013)، ينبغي تنفيذ خطة الإصلاح على مراحل متلاحقة وفق الترتيب التالي:

الشكل البياني ٩- التسلسل المقترح لتنفيذ خطة إصلاح الطاقة



١٣- **تحديد احتياجات الوقود الفعلية هي الخطوة الأساسية الأولى**. ويتعين إنشاء لجنة مستقلة تمثل الكيانات المختلفة لتقييم متطلبات الوقود الحقيقية، بما يتماشى مع أنماط الاستهلاك المتعارف عليها دوليا بالنسبة للمستهلكين من الأفراد والمؤسسات على السواء. ويتعين عندئذ اقتصار الواردات على تلك الكميات المحددة، بعد مراعاة الطاقة التكريرية للمصافي المحلية. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد من حسابتكلفة الدعم الاجمالية الحقيقية والتعبير عنها بالشكل السليم في حسابات المالية العامة.[٢]

١٤- **ينبغي إعادة هيكلة منظومتي التوزيع والتحصيل قبل الاضطلاع بأي إصلاح**. فلن تكون زيادات الأسعار مؤثرة ما لم تتم السيطرة على سلاسل إمداد الوقود. ومن شأن تأمين شبكة التوزيع عبر نظام مراقبة رقمي يرصد كميات الوقود خلال مراحل الإنتاج والتخزين والتوزيع وصولا إلى نقاط البيع أن يساعد في تحديد التسريبات خارج الشبكة الرسمية.[٣] وينبغي أن يشمل ذلك أيضا الوقود المبيع إلى شركة الكهرباء والمصافي المحلية. وفي الوقت نفسه، يجب إنشاء منظومة تحصيل فعالة لضمان تمرير آثار زيادات الأسعار إلى كافة المستهلين بالتساوي، بما في ذلك الشركات الوطنية. وبإمكان الحكومة في ذلك الوقت اعتماد دعم لشركة الكهرباء لتعويضها عن أي خسائر تتكبدها لحين بلوغ تعريفة الكهرباء مستويات تعكس تكاليف الإنتاج الحقيقية. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد من إحلال عدادات مسبقة الدفع محل عدادات الكهرباء السكنية والتجارية الحالية، ويجب كذلك التخلص من أي توصيلات كهربائية غير مشروعة لضمان إنفاذ التعريفات الجديدة.

١٥- **من الضروري وضع استراتيجية شاملة للتواصل مع الجمهور**. وقبل البدء بأي إصلاح، يجب وضع خطة واضحة للتواصل تتسم بالشفافية من أجل توعية الجمهور بخسائر الرفاهية في ظل نظام الدعم القائم، والمنافع الممكنة الناتجة عن الإصلاح. وينبغي الإفصاح عن الاعتمادات الضخمة في الميزانية لدعم الطاقة، إلى جانب أوجه القصور في النظام القائم وكيف يمكن تعويض الجمهور عن زيادات الأسعار المتوقعة. وينبغي أن تركز الرسالة الرئيسية ليس على أن المواطن الليبي يدفع أسعار السوق الموازية العالية فحسب، بل على أنه يتحمل تكلفة دعم لا يحصل عليه في واقع الأمر. وسوف يساعد ذلك في تعزيز التأييد العام والقبول الجماهيري للإصلاح، وسوف يحول دون وقوع القلاقل الاجتماعية التي قد تنشأ في حالة شعور الناس بالانفصال عن عملية الإصلاح (تقرير IMF, 2013).

١٦- **ويتعين أن تكون الزيادة المقترحة في الأسعار كافية للقضاء على التهريب**. ومنهج الإصلاح التدريجي للأسعار هو عادة الأسلوب المفضل في أي إصلاح للدعم بحيث يفسح المجال للأسر المعيشية والشركات للتكيف. غير أنه يتعين تصميم برنامج الإصلاح ليوافق الظروف الاقتصادية والسياسية لكل بلد. ففي حالة ليبيا، نظرا للتفاوت الشاسع في الأسعار واتساع نطاق التهريب، فقد يكون من الضروري تطبيق زيادة أعلى في الأسعار في بداية البرنامج. ونستعرض في الجدول التالي سيناريو توضيحيا يلغي حوالي نصف الدعم الحالي على البنزين والديزل في السنة الأولى ثم يلغي تدريجيا بقية الدعم على مدار السنتين التاليتين، مع اقترانه بإصلاح تدريجي لدعم الكهرباء واسطوانات الغاز على مدار ٥ سنوات. وفي هذا السيناريو يستند السعر المستهدف إلى الأسعار الحالية للواردات، وبعد تطبيق تخفيض بنسبة ١٠٪ لتعكس تكلفة الجزء من المنتجات المكرر محليا، باستثناء الكهرباء، التي يستند سعرها على التكلفة الحالية للكيلو واط/ساعة.

---

[٢] يجب فصل اعتمادات الموازنة العامة المخصصة للوقود والكهرباء عن الصادرات النفطية وعدم خصمها من الإيرادات مباشرة. ويجب إدراج تكلفة النفط الخام المكرر في المصافي المحلية، والغاز الطبيعي والديزل المستخدمين في توليد الكهرباء ضمن الميزانية السنوية تحت بند دعم الوقود والكهرباء، على الترتيب، للتعبير بالشكل المناسب عن عبئها الحقيقي على الميزانية. وفي الوقت الراهن، لا يدرج سوى الدعم المباشر المقدم لشركة الكهرباء ضمن عرض ميزانية الحكومة، ويعبر عن تكلفة الدعم الحقيقية بأقل كثيرا من قيمتها.

[٣] هناك نظام جديد جارٍ تنفيذه في جنوب ليبيا يحصل بموجبه المواطن على حصة أسبوعية من البنزين (باستخدام رمز الاستجابة السريعة) لا يمكن تجاوزها. ومن الممكن تطوير هذا النظام بدرجة أكبر وتطبيقه في كافة أنحاء ليبيا لرصد الكميات المبيعة والإيرادات المحصلة.

الجدول ١ – ليبيا: سيناريو توضيحي للإلغاء التدريجي لدعم الطاقة

المنتجات	الوحدة	السعر الحالي (دينار ليبي)	السعر الحالي (دولار أمريكي)	السعر المستهدف (دينار ليبي)	السنة ١ (دينار ليبي)	السنة ٢ (دينار ليبي)	السنة ٣ (دينار ليبي)	السنة ٤ (دينار ليبي)	السنة ٥ (دينار ليبي)
بنزين	لتر	٠,١٥	٠,٠٢٧	٣,٣	١,٥	٢,٥	٣,٣	التسعير التلقائي	التسعير التلقائي
ديزل	لتر	٠,١٥	٠,٠٢٧	٣,٣	١,٥	٢,٥	٣,٣		
غاز نفطي مسال	لتر	٠,٠٥	٠,٠١٢	٢,١	٠,٥	٠,٩	١,٣	١,٧	٢,١
كيروسين	لتر	٠,٠٩	٠,٠١٦	٣,١	٠,٧	١,٣	١,٩	٢,٥	٣,١
كهرباء	كيلو واط/ساعة	٠,٠٤	٠,٠٠٥	٠,٨	٠,٢	٠,٤	٠,٥	٠,٧	٠,٨
الوفورات التقديرية (بالمليون دولار أمريكي)					٤,٧٣٦	٨,٥٦٨	١١,٨٦٣	١٣,٠٠٤	١٤,١٤٦

١٧- **وينبغي استحداث آلية للتسعير التلقائي بعد إلغاء الدعم بالكامل لتجنب تشكيل أي فجوات جديدة في الأسعار**. فمن شأن استحداث آلية للتسعير التلقائي للوقود أن يسمح بتمرير آثار أي تغيير (زيادات وانخفاضات) في أسعار الوقود الدولية إلى أسعار الوقود المحلية على أساس صيغة للتسعير تأخذ في الحسبان الأسعار الدولية وتكاليف النقل والضرائب (دراسة Coady et al., 2012). وتتم مراجعة هذه الصيغة على فترات منتظمة (شهرية أو ربع سنوية) ويمكن أن تتضمن عامل تسليس لتجنب حدوث أي زيادات أو انخفاضات حادة في الأسعار. ومن شأن ذلك أن يضمن استمرار الأسعار في التعبير عن التكاليف الفعلية ويقضي على الحاجة لدعم الوقود مرة أخرى في المستقبل.[٤]

هاء- خطة تخفيف مصاحبة لخطة إصلاح الدعم

١٨- **يمثل وضع خطة جيدة التصميم لتخفيف آثار إصلاح الدعم عاملا حيويا للحد من التأثيرات السلبية المحتملة على السكان وضمان سلاسة التحول للنظام الجديد**. وتشير التجارب الدولية إلى أن البلدان التي اعتمدت برامج حماية اجتماعية واسعة النطاق وسخية نسبيا وتغطي شريحة عريضة من السكان واجهت تحديات أقل في التنفيذ وقدرا أقل من المقاومة أثناء مراحل الإصلاح المبكرة (تقرير IMF, 2013). وفي حالة ليبيا، فإن التحويلات النقدية المباشرة ربما تكون الوسيلة الأسهل تنفيذا والأكثر قبولا بين الجماهير. وهناك بالفعل عدة برامج اجتماعية قائمة يسهل التوسع فيها لتشمل تحويلات إصلاح الدعم. وسوف يكون من الضروري إعداد تصميم دقيق لنظام التعويضات الذي يقع عليه الاختيار. ويتعين الاختيار بين بضع مفاضلات عند تصميم خطة الحماية الاجتماعية:

- **المجموعات المستهدفة:** سواء استهداف الشرائح العُشْرية الأدنى من السكان (أدنى ٤٠-٥٠٪) على أساس الدخل أو توفير التحويلات لكل المواطنين بشكل موحد؛
- **نوع البرنامج:** سواء التوسع في البرامج القائمة أو تصميم برامج جديدة خصيصا لأغراض إصلاح الدعم؛

[٤] إنشاء آلية تسعير تلقائي موثوقة ومستدامة يتطلب عددا من الشروط المؤسسية لضمان الشفافية والفعالية، بما في ذلك إطار قانوني وتنظيمي واضح وبنية تحتية ملائمة.

- **حجم وفورات الميزانية:** سواء إعادة توزيع كل الوفورات أو إعادة استثمارها في قطاعات أخرى؛
- **الإطار الزمني:** سواء تقرر أن تكون التحويلات دائمة أو مؤقتة.

١٩- **وأمام ليبيا حاليا فرصة فريدة لتعويض السكان بصورة كاملة عن خسائر الرفاهية وفي الوقت نفسه تحقيق وفورات الميزانية.** وسواء قررت الحكومة أن تستخدم التحويلات العامة أو الدعم الموجه على أساس شرائح الدخل، فبإمكانها التعويض عن الزيادة المتوقعة في أسعار الطاقة وتحقيق بعض وفورات الميزانية في الوقت ذاته. وبناء على مسح الدخل والإنفاق الأسري لعام ٢٠٢٢، يبلغ متوسط إنفاق الأسر الليبية على الطاقة والمواصلات ٧٨ دينارا ليبيا للأسرة المكونة من ٥ أفراد في المتوسط. ويبين السيناريو التوضيحي التالي أن التحويلات يمكن أن تغطي متوسط خسارة الرفاهية لكل أسرة وتحقق في الوقت نفسه وفورات كبيرة اعتبارا من السنة الثالثة بعد احتواء عمليات التهريب وإلغاء دعم البنزين والديزل بالكامل. ويجب أن يعاد استثمار هذه الوفورات في مجالات الصحة والتعليم ومشروعات البنية التحتية العامة – بالتنسيق مع عملية إعداد الميزانية – وفق خطة محددة مسبقا يتم إبلاغها للجمهور لضمان الشفافية.

الجدول ٢- ليبيا: سيناريو توضيحي للتحويلات النقدية المصاحبة للإلغاء التدريجي للدعم

		السنة ١	السنة ٢	السنة ٣	السنة ٤	السنة ٥
تحويل نقدي توضيحي لكل مواطن/شهر	دولار أمريكي	٣٩,٥	٦١,٢	٧٠,٦	٨٥,١	٩٢,٦
	دينار ليبي (سعر الصرف = ٥,٥/دولار أمريكي)	**٢١٧,١**	**٣٣٦,٦**	**٣٨٨,٤**	**٤٦٨,٣**	**٥٠٩,٤**
تكلفة التحويلات	مليون دولار أمريكي	٣,٣١٥	٥,١٤١	٥,٩٣١	٧,١٥٢	٧,٧٨٠
وفورات الميزانية	مليون دولار أمريكي	١,٤٢١	٣,٤٢٧	٥,٩٣١	٥,٨٥٢	٦,٣٦٦

واو- الخلاصة

٢٠- **إصلاح دعم الطاقة في ليبيا أصبح مسألة حاسمة.** وعملية اصلاح الدعم هي عملية صعبة دائما. فتكلفته على الميزانية باهظة، والليبيون يتحملون عبء دعم لا يصل إليهم بالكامل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن دعم الطاقة يؤدي إلى فرط استهلاك الطاقة، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى نضوب الموارد قبل الأوان. ونظرا للتفاوتات الشاسعة في أسعار الوقود ومستويات التهريب العالية، فإن التعديلات التدريجية البطيئة في الأسعار لن تكون فعالة على الأرجح في ليبيا. وأمام ليبيا حاليا فرصة لإلغاء الدعم تدريجيا، وتعويض المواطنين عن خسائر الرفاهية المنتظرة، وتحقيق وفورات الميزانية في الوقت نفسه. ومن شأن التواصل الجماهيري الواضح والفعال في مرحلة مبكرة أن ييسر التكيف ويقلل من الرفض الجماهيري المحتمل.

المراجع

Coady, D., Arze del Granado, J., Eyraud, L., Jin, H., Thakoor, V., Tuladhar, A., & Nemeth, L, 2012," Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing: Design, Implementation, and Fiscal Implications," IMF Technical Notes and Manuals (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund, 2013, "Energy Subsidy Reform - Lessons and Implications", IMF Policy Papers (Washington: International Monetary Fund).

UN Security Council, 2024, Final report of the Panel of Experts on Libya. S/2024/914.

صنـدوق النقـد الدولـي

ليبيا

قضايا مختارة

٣٠ مايو ٢٠٢٥

اعتمد هذا التقرير
إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

إعداد منى الشاذلي

المحتويات

إصلاح دعم الطاقة في ليبيا ٢
ألف– مقدمة ٢
باء– حجم وعبء دعم الطاقة ٣
جيم– عوائق التنفيذ ٦
دال– خطة الإصلاح المقترحة ٧
هاء– خطة تخفيف مصاحبة لخطة إصلاح الدعم ٩
واو– الخلاصة ١٠

الأشكال البيانية
١– أسعار البنزين في البلدان المجاورة ٢
٢– الإنفاق على الصحة والتعليم كنسبة من مجموع الإنفاق –٢٠٢٤ ٢
٣– دعم الطاقة في ليبيا ٣
٤– استهلاك منتجات الوقود ٤
٥– تعريفات الكهرباء في البلدان المجاورة ٤
٦– متوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء على مستوى المنطقة – ٢٠٢٢ ٥
٧– سلسلة إمداد الوقود في ليبيا ٥
٨– الإيرادات التقديرية مقابل حصيلة الإيرادات من مبيعات منتجات الوقود ٦
٩– التسلسل المقترح لتنفيذ خطة إصلاح الطاقة ٧

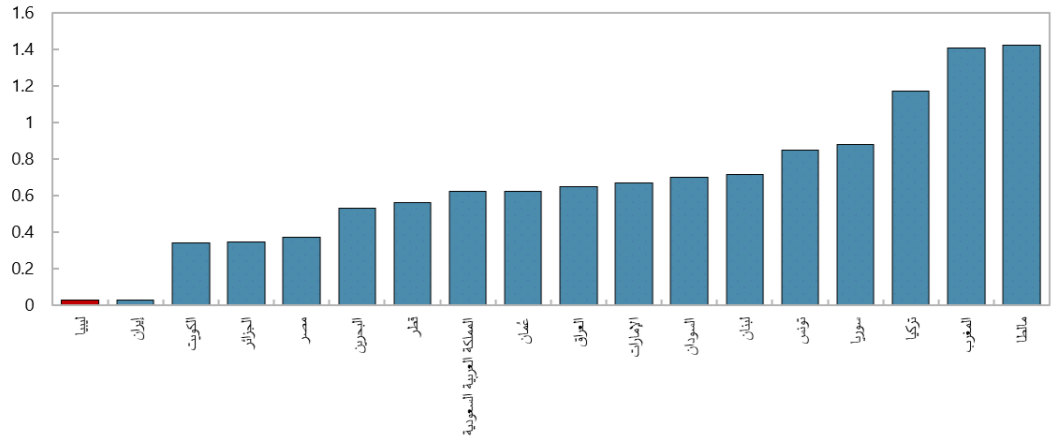
الجداول
١– سيناريو توضيحي للإلغاء التدريجي ٩
٢– سيناريو توضيحي للتحويلات النقدية المصاحبة للإلغاء التدريجي للدعم ١٠
المراجع ١١

إصلاح دعم الطاقة في ليبيا

ألف- مقدمة

١- **دعم الطاقة في ليبيا يتسم بالسخاء البالغ وعدم توجيهه بدقة للمستحقين.** ونظرا لما تتمتع به ليبيا من ثروة نفطية هائلة، ظلت الحكومة الليبية على مر الزمن توفر دعم الطاقة للمواطنين باعتباره أحد أشكال إعادة توزيع الثروة، مما أتاح لهم الانتفاع فعليا من الموارد الطبيعية الوفيرة في بلدهم. ومع ذلك، لم يطرأ أي تغيير على أسعار الوقود منذ سبعينات القرن الماضي، مما جعل سعر البنزين في ليبيا حاليا هو الأدنى على مستوى العالم. ورغم أن الدعم مصمم لحماية المواطنين فإن أثره في المعتاد تنازلي ويفيد أساسا شرائح السكان الأكثر ثراء. وقد ظل دعم الوقود في ليبيا باهظ التكلفة وفتح الباب أمام أعمال الفساد والتهريب واسع النطاق، مما سمح بتحويل منافع الدعم فعليا إلى جماعات معينة من أصحاب المصالح والبلدان المجاورة.

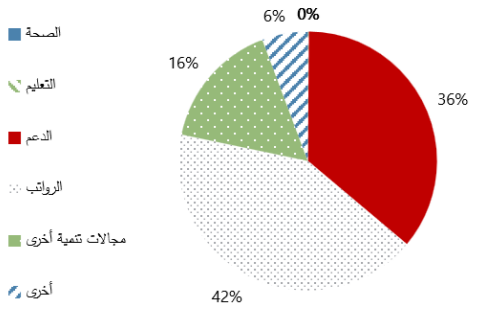
الشكل البياني ١- أسعار البنزين في البلدان المجاورة
(بالدولار الأمريكي للتر)



المصادر: قاعدة بيانات موقع Global Petrol Prices؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٢- **ويأتي ذلك على حساب توافر السلع العامة ومستوى جودتها.** فالدعم عادة ما يستنزف موارد الحكومة ومن ثم يحول مسار المال العام بعيدا عن مشروعات البنية التحتية والخدمات العامة؛ مما يعرقل التنمية الاقتصادية على المدى الأطول. ويتسم هذا الأمر بأهمية خاصة في حالة ليبيا، نظرا لأن الإنفاق الإنمائي على التعليم والصحة مجتمعين يمثل أقل من ١٪ من مجموع الإنفاق، في حين يستهلك الدعم وحده أكثر من ثُلث الميزانية الكلية. وبالإضافة إلى ذلك، فمن خلال خفض تكلفة الوقود الأحفوري، يزيد الدعم من جاذبية الصناعات كثيفة استخدام الطاقة؛ مما يضعف الدافع على التنويع الاقتصادي واحتمال استثمارات القطاع الخاص غير النفطية ويكبح النمو المستدام طويل الأجل (دراسة صندوق النقد الدولي، ٢٠١٣).

الشكل البياني ٢- الإنفاق على الصحة والتعليم كنسبة من مجموع الإنفاق -٢٠٢٤[١]
(%)



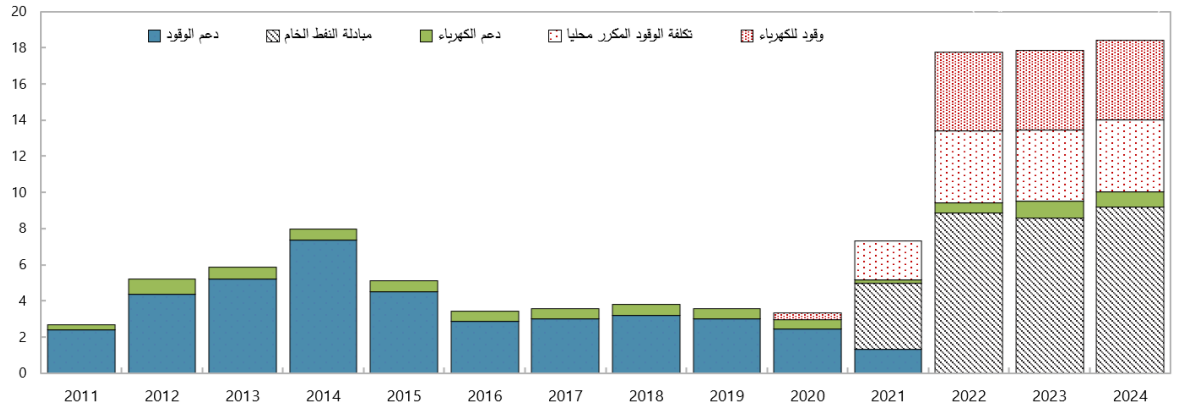
المصادر: مصرف ليبيا المركزي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
١/بيانات النفقات والدعم تتضمن تكلفة مبادلة النفط الخام.

باء- حجم وعبء دعم الطاقة

٣- **استحوذ دعم الطاقة المباشر على ثُلث الإيرادات و٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٢٤ (معدلا ليشمل تكلفة مبادلة النفط الخام)**. وعلى الرغم من أن ليبيا بلد غني بالنفط، فإنها تستورد معظم استهلاكها من الوقود نظرا لمحدودية الطاقة التكريرية لمصافيها المحلية وعدم قدرتها على تلبية الطلب المحلي. وقد سجلت واردات الوقود قفزة كبيرة من ٣ مليارات دولار أمريكي في المتوسط خلال الفترة من ٢٠١٦-٢٠١٩ إلى ٩ مليارات دولار أمريكي في ٢٠٢٤، وفقا لما أورده ديوان المحاسبة الليبي. وتُستخدم منتجات الغاز الطبيعي والديزل والنفط الخام المدعومة لتوليد الكهرباء في ليبيا. ويحظى قطاع الكهرباء بالدعم الحكومي بطريقتين، هما: المساعدة المالية المباشرة لتغطية خسائر القطاع (نظرا لارتفاع تكلفة إنتاج الكهرباء مقارنة بتعريفة الكهرباء) والوقود المدعوم الذي يتم توفيره لتوليد الكهرباء. وبإضافة تكلفة النفط الخام المكرر في المصافي المحلية والغاز الطبيعي المستخدمين في توليد الكهرباء، بتكلفة تقديرية قدرها ٣,٩ مليار دولار أمريكي و٤ مليارات دولار أمريكي، على الترتيب، فإن إجمالي فاتورة دعم الطاقة يصل إلى ١٧ مليار دولار أمريكي في ٢٠٢٤ (أي ٣٥٪ من إجمالي الناتج المحلي).

الشكل البياني ٣- دعم الطاقة في ليبيا

(بمليارات الدولارات)

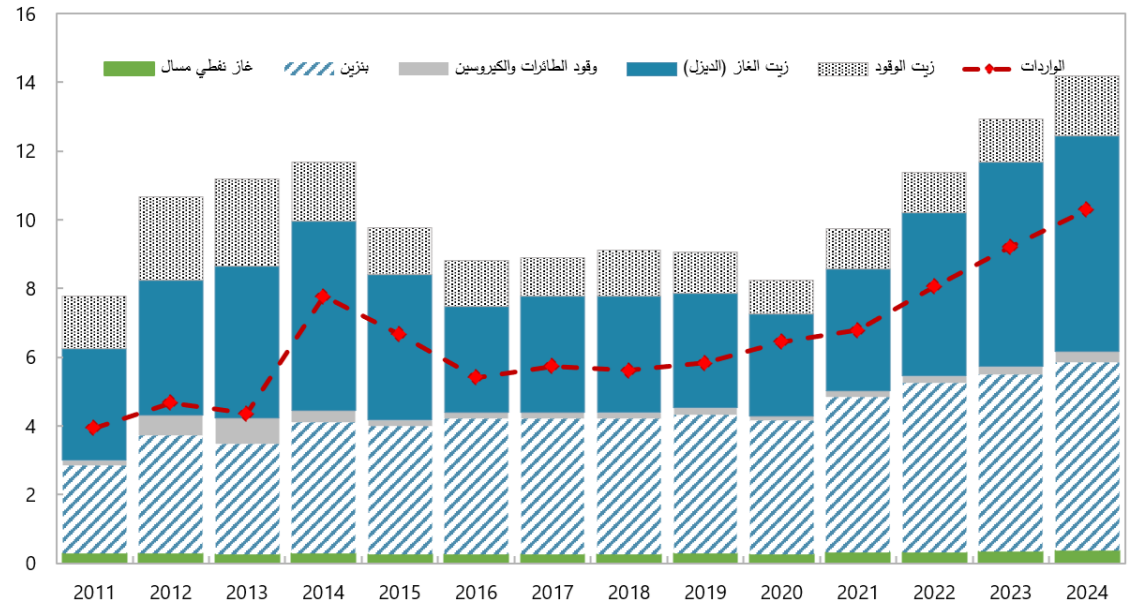


المصادر: مصرف ليبيا المركزي؛ وديوان المحاسبة الليبي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٤- **وتزامنت القفزة في الواردات مع بداية العمل باتفاق مبادلة النفط الخام**. ففي الفترة التي سبقت عام ٢٠٢١، كانت الحكومة قد خصصت اعتمادات لواردات الوقود في الميزانية العامة، وتم توزيعها لاحقا على المؤسسة الوطنية للنفط من خلال مصرف ليبيا المركزي. ولكن في أواخر ٢٠٢١، بدأت المؤسسة الوطنية للنفط في تنفيذ عملية لمبادلة تتم بموجبها مقايضة النفط الخام بالوقود المكرر لتعويض النقص في اعتمادات الميزانية العامة. ومنذ ذلك الوقت، قفزت الكميات المستوردة من منتجات الوقود بنسبة ٥٠٪. ويمثل البنزين والديزل الجانب الأكبر من استهلاك الوقود حيث تشكل الواردات حاليا حوالي ٩٠٪ و٧٠٪ من إجمالي الاستهلاك، على الترتيب. وفي ظل اتفاق المبادلة، تستند واردات الوقود إلى المتطلبات التي تحددها شركات توزيع الوقود والمنشآت العامة (شركتا الكهرباء والأسمنت)، والمبالغ فيها عادةً، بدعوى زيادة الطلب من شركة الكهرباء ومحطات الوقود (تقرير مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، ٢٠٢٤).

الشكل البياني ٤- استهلاك منتجات الوقود

(بملايين الأطنان المترية)

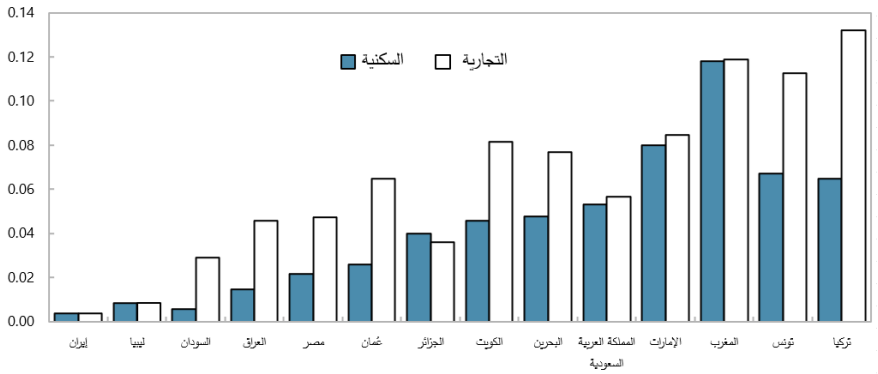


المصادر: مصرف ليبيا المركزي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٥- **وسجل دعم الكهرباء كذلك نموا كبيرا**. فتعريفة الكهرباء في ليبيا هي من أدنى التعريفات في العالم بسعر يبلغ ٠,٠٠٨ دولار أمريكي للكيلو واط/ساعة، وهي أقل كثيرا من تكلفة الإنتاج ومتوسط الأسعار الدولية. ففي عام ٢٠٢٣، استهلك توليد الكهرباء في ليبيا ١٠ مليارات متر مكعب من الغاز الطبيعي و٥ ملايين برميل من النفط الخام بتكلفة قدرها ٤,٤ مليار دولار أمريكي. ووفقا لما أوردته الشركة العامة للكهرباء، ازدادت طاقة توليد الكهرباء بحوالي ٤٠٪ بين عامي ٢٠٢٠ و٢٠٢٤ مما تطلب المزيد من الديزل والغاز الطبيعي. ومتوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء في ليبيا من أعلى المتوسطات المستهلكة في المنطقة، فمن غير الواضح كيف يمكن للاستهلاك أن يتزايد بمثل تلك الوتيرة في ظل ما تتسم به ليبيا من معدل نمو سكاني منخفض ونشاط صناعي محدود.

الشكل البياني ٥- تعريفة الكهرباء في البلدان المجاورة

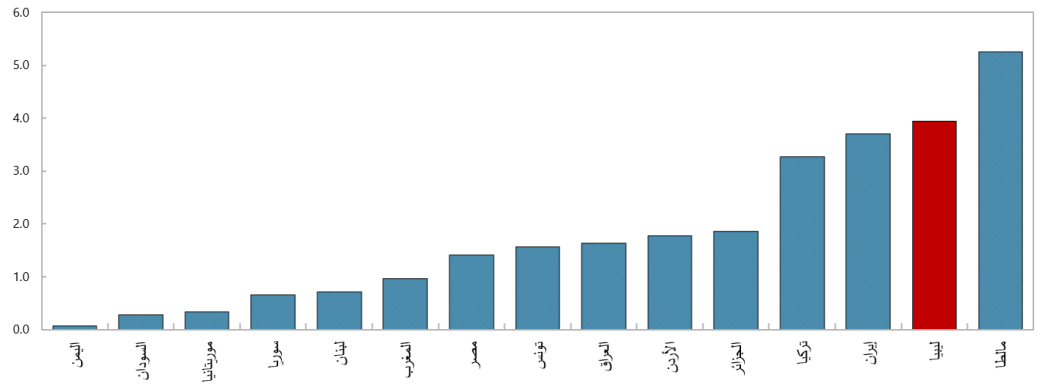
(بالدولار الأمريكي للكيلو واط/ساعة)



المصادر: قاعدة بيانات موقع Global Petrol Prices؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٦- متوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء على مستوى المنطقة

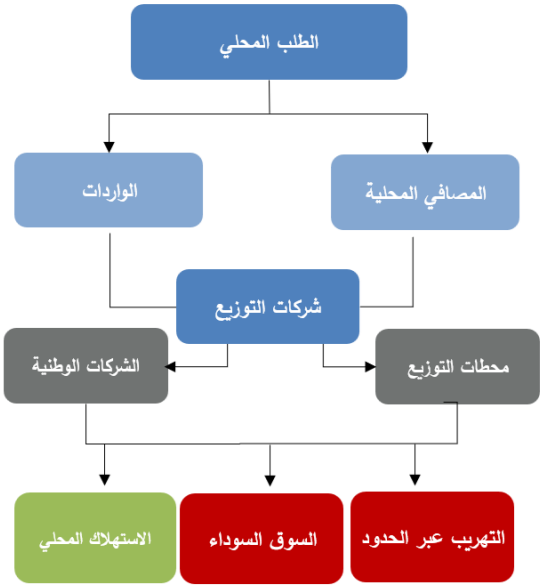
(ميغا واط/ساعة للفرد)



المصادر: الوكالة الدولية للطاقة؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٦- **وتشجع الأسعار المنخفضة للغاية أعمال التهريب عبر الحدود**. فمن الأرجح أن تكون الزيادة الحادة في كميات "استهلاك" البنزين والديزل ناجمة عن الزيادة في معدل التهريب إلى البلدان المجاورة، نظرا للفارق الكبير في الأسعار. وتشير تقديرات السلطات إلى أن نسبة ما يتم تهريبه من الوقود المستورد تصل إلى ٣٠٪. ويُشتبه أن تكون شبكات التوزيع مصدر هذا التسرب. فانعدام السيطرة القوية على نظام التوزيع يؤدي إلى تحوُّل مسار مخصصات الديزل والبنزين من شبكة التوزيع الرسمية إلى السوق السوداء داخل ليبيا أو عبر الحدود إلى البلدان المجاورة (تقرير مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، ٢٠٢٤).

الشكل البياني ٧- سلسلة إمداد الوقود في ليبيا



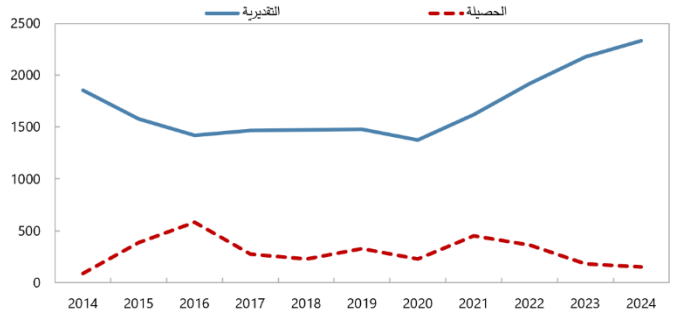
٧- **منظومة التحصيل لا تعمل في الأساس:** على الرغم من أسعار الوقود والكهرباء المنخفضة للغاية في ليبيا، فإن مستوى تحصيل الإيرادات متدني للغاية. ويشير بيان المالية العامة السنوي وتقارير ديوان المحاسبة الليبي إلى وجود فجوات كبيرة بين الإيرادات التقديرية لمبيعات الوقود والكهرباء والإيرادات الفعلية المحولة للحكومة، مما يشير إلى أن حتى هذه الإيرادات المتواضعة لا يتم تحصيلها. وبالإضافة إلى ذلك، يحجم معظم المواطنين عن تسوية فواتير استهلاك الكهرباء رغم التعريفة المنخفضة جدا، وهو ما يؤكد أن المشكلة الرئيسية لا تكمن في السعر، بل في الحاجة الملحة أولا لوضع منظومة تحصيل قوية.

جيم- عوائق التنفيذ

٨- **معارضة جماعات المصالح تعوق تنفيذ أي برنامج للإصلاح.** فمع غياب الأمن وتواجد الميليشيات المتنافسة اتسع نطاق التهريب الذي يعود بالنفع على جماعات النفوذ. ويحقق تهريب الوقود المدعوم إلى السوق الموازية عائدات تقدر بحوالي ٠,٧ دولار للتر، مما يولد إيرادات سنوية للمستفيدين الرئيسيين تقدر بحوالي ٣ مليارات دولار أمريكي. وسوف تشكل أي إصلاحات مقترحة تهديدا لهذه التجارة المربحة ومن ثم سوف تجابهها معارضة قوية من مختلف الأطراف المعنية، وهو ما قد يؤدي إلى تصاعد العنف في ظل سعي الفصائل لحماية تدفقات إيراداتها.

الشكل البياني ٨- الإيرادات التقديرية مقابل حصيلة الإيرادات من مبيعات منتجات الوقود

(بملايين الدنانير)



المصادر: مصرف ليبيا المركزي؛ وديوان المحاسبة الليبي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٩- **وفي غياب حكومة موحدة تزداد التعقيدات في تنفيذ أي إصلاح.** فالتشتت العميق في ليبيا، الذي تتضح ملامحه في وجود الفصائل المتعددة وغياب الحكومة الموحدة، يؤدي إلى تضارب المصالح والأهداف الخاصة ويتعذر معه التوصل إلى توافق في بشأن القضايا الحيوية. وعلاوة على ذلك، فإن عدم وجود إطار متماسك للسياسات يتسبب في تعقيد جهود وضع وتنفيذ الاستراتيجيات طويلة الأجل اللازمة لتحقيق الاستقرار والنمو في البلاد. وبالتالي، تظهر العراقيل أمام جهود التصدي للتحديات الاقتصادية، وتحسين الأوضاع الأمنية، والنهوض بتقديم الخدمات العامة.

١٠- **وغياب الثقة في النظام السياسي يثير القلق من احتمال عدم قدرة الحكومة على توفير التعويض الكافي إذا تقرر إلغاء الدعم.** يشكل الدعم في ليبيا عنصرا أساسيا في العقد الاجتماعي ويُنظر إليه باعتباره وسيلة عادلة لإعادة توزيع ثروة البلاد من الموارد الطبيعية. وكانت هناك محاولات عديدة على مدار السنوات الماضية لإصلاح دعم الطاقة قوبلت بالاعتراضات، وانتهى الأمر بتعليقها نتيجة الضغوط السياسية والسخط العام. ومع ذلك، تمكنت ليبيا من إلغاء دعم الغذاء بالتدريج في ٢٠١٤ وبإمكانها الاستفادة من تلك التجربة ومن تجارب البلدان الأخرى في إصلاح دعم الوقود.

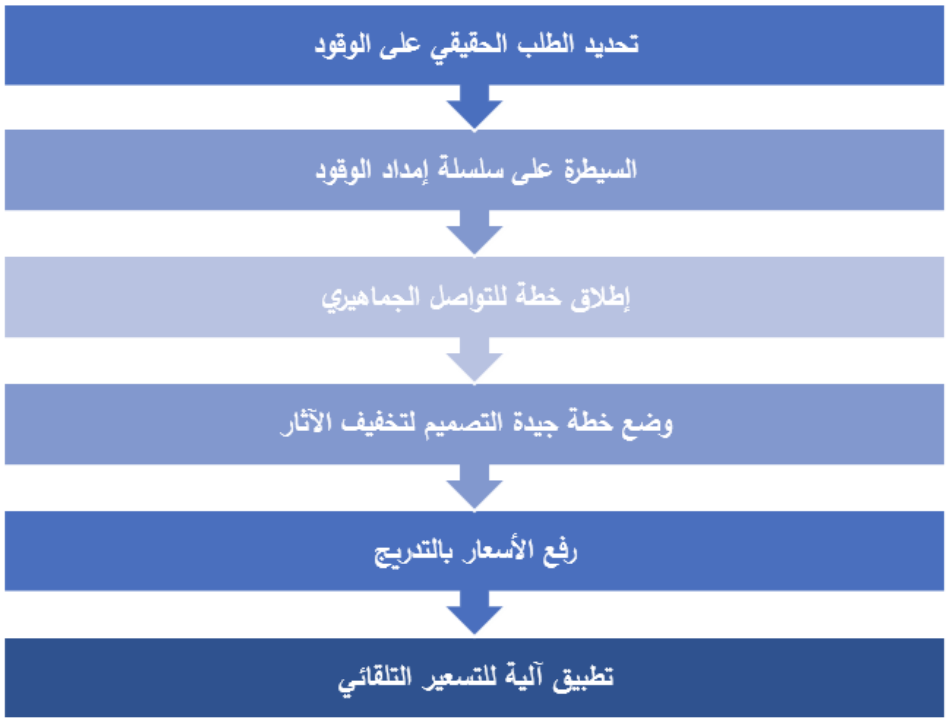
١١- **وقد يتسبب التضخم المتوقع بعد تعديل أسعار الطاقة في حالة من السخط الاجتماعي.** فالتأثير المباشر لصدمات أسعار الطاقة على التضخم مرهون بنسبة الإنفاق على الطاقة في سلة السلع الاستهلاكية. ورغم أن الإنفاق على الطاقة يشكل حاليا جزءا ضئيلا من النفقات الشهرية للأسر المعيشية الليبية في ظل الأسعار المنخفضة للغاية، فمن المتوقع في ظل تعديل الأسعار أن يرتفع هذا الإنفاق كثيرا كنسبة من نفقات الأسر المعيشية.[١] ومع ذلك، نظرا لأن معظم سلة الاستهلاك من السلع يتألف من سلع مستوردة، فإن آثار الجولة الثانية لزيادات أسعار الوقود يرجح الشعور بها من خلال تكلفة الخدمات وارتفاع المصروفات الإدارية في المواصلات، وتوليد الكهرباء، والأجور. وينبغي احتواء التأثير الناجم عن هذا التعديل الضروري في الأسعار النسبية من خلال التحويلات الاجتماعية الكافية على النحو الذي ترد مناقشته في قسم تخفيف الآثار لاحقا.

[١] نظرا لنقص البيانات المتاحة في ليبيا، ليس في الإمكان قياس حجم آثار الجولة الثانية المتوقعة لزيادة أسعار الوقود على التضخم.

دال- خطة الإصلاح المقترحة

١٢- **المشهد السياسي المعقد في ليبيا يتطلب منهجا حذرا واستراتيجيا للتعامل معه.** وكما أسلفنا، لا تقتصر المشكلة على مجرد سعر الوقود والكهرباء، لأنه ليس إلا خطوة واحدة ضمن عملية طويلة من الإصلاح. وحتى يتحقق النجاح لبرنامج إصلاح دعم الطاقة لا بد أن يكون مصمم جيدا مع وجود توافق سياسي. وفي ظل الانقسام السياسي الحالي والأنظمة المتضاربة، سوف يكون من الضروري إجراء حوار مفتوح وعملية تفاوض طويلة تنطوي على تقديم تنازلات بين الأطراف السياسية المختلفة في ليبيا. ومن وجهة نظرنا، وتماشيا مع منهج صندوق النقد الدولي (تقرير IMF, 2013)، ينبغي تنفيذ خطة الإصلاح على مراحل متلاحقة وفق الترتيب التالي:

الشكل البياني ٩- التسلسل المقترح لتنفيذ خطة إصلاح الطاقة



١٣- **تحديد احتياجات الوقود الفعلية هي الخطوة الأساسية الأولى**. ويتعين إنشاء لجنة مستقلة تمثل الكيانات المختلفة لتقييم متطلبات الوقود الحقيقية، بما يتماشى مع أنماط الاستهلاك المتعارف عليها دوليا بالنسبة للمستهلكين من الأفراد والمؤسسات على السواء. ويتعين عندئذ اقتصار الواردات على تلك الكميات المحددة، بعد مراعاة الطاقة التكريرية للمصافي المحلية. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد من حسابتكلفة الدعم الاجمالية الحقيقية والتعبير عنها بالشكل السليم في حسابات المالية العامة.[٢]

١٤- **ينبغي إعادة هيكلة منظومتي التوزيع والتحصيل قبل الاضطلاع بأي إصلاح**. فلن تكون زيادات الأسعار مؤثرة ما لم تتم السيطرة على سلاسل إمداد الوقود. ومن شأن تأمين شبكة التوزيع عبر نظام مراقبة رقمي يرصد كميات الوقود خلال مراحل الإنتاج والتخزين والتوزيع وصولا إلى نقاط البيع أن يساعد في تحديد التسريبات خارج الشبكة الرسمية.[٣] وينبغي أن يشمل ذلك أيضا الوقود المبيع إلى شركة الكهرباء والمصافي المحلية. وفي الوقت نفسه، يجب إنشاء منظومة تحصيل فعالة لضمان تمرير آثار زيادات الأسعار إلى كافة المستهلين بالتساوي، بما في ذلك الشركات الوطنية. وبإمكان الحكومة في ذلك الوقت اعتماد دعم لشركة الكهرباء لتعويضها عن أي خسائر تتكبدها لحين بلوغ تعريفة الكهرباء مستويات تعكس تكاليف الإنتاج الحقيقية. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد من إحلال عدادات مسبقة الدفع محل عدادات الكهرباء السكنية والتجارية الحالية، ويجب كذلك التخلص من أي توصيلات كهربائية غير مشروعة لضمان إنفاذ التعريفات الجديدة.

١٥- **من الضروري وضع استراتيجية شاملة للتواصل مع الجمهور**. وقبل البدء بأي إصلاح، يجب وضع خطة واضحة للتواصل تتسم بالشفافية من أجل توعية الجمهور بخسائر الرفاهية في ظل نظام الدعم القائم، والمنافع الممكنة الناتجة عن الإصلاح. وينبغي الإفصاح عن الاعتمادات الضخمة في الميزانية لدعم الطاقة، إلى جانب أوجه القصور في النظام القائم وكيف يمكن تعويض الجمهور عن زيادات الأسعار المتوقعة. وينبغي أن تركز الرسالة الرئيسية ليس على أن المواطن الليبي يدفع أسعار السوق الموازية العالية فحسب، بل على أنه يتحمل تكلفة دعم لا يحصل عليه في واقع الأمر. وسوف يساعد ذلك في تعزيز التأييد العام والقبول الجماهيري للإصلاح، وسوف يحول دون وقوع القلاقل الاجتماعية التي قد تنشأ في حالة شعور الناس بالانفصال عن عملية الإصلاح (تقرير IMF, 2013).

١٦- **ويتعين أن تكون الزيادة المقترحة في الأسعار كافية للقضاء على التهريب**. ومنهج الإصلاح التدريجي للأسعار هو عادة الأسلوب المفضل في أي إصلاح للدعم بحيث يفسح المجال للأسر المعيشية والشركات للتكيف. غير أنه يتعين تصميم برنامج الإصلاح ليوافق الظروف الاقتصادية والسياسية لكل بلد. ففي حالة ليبيا، نظرا للتفاوت الشاسع في الأسعار واتساع نطاق التهريب، فقد يكون من الضروري تطبيق زيادة أعلى في الأسعار في بداية البرنامج. ونستعرض في الجدول التالي سيناريو توضيحيا يلغي حوالي نصف الدعم الحالي على البنزين والديزل في السنة الأولى ثم يلغي تدريجيا بقية الدعم على مدار السنتين التاليتين، مع اقترانه بإصلاح تدريجي لدعم الكهرباء واسطوانات الغاز على مدار ٥ سنوات. وفي هذا السيناريو يستند السعر المستهدف إلى الأسعار الحالية للواردات، وبعد تطبيق تخفيض بنسبة ١٠٪ لتعكس تكلفة الجزء من المنتجات المكرر محليا، باستثناء الكهرباء، التي يستند سعرها على التكلفة الحالية للكيلو واط/ساعة.

---

[٢] يجب فصل اعتمادات الموازنة العامة المخصصة للوقود والكهرباء عن الصادرات النفطية وعدم خصمها من الإيرادات مباشرة. ويجب إدراج تكلفة النفط الخام المكرر في المصافي المحلية، والغاز الطبيعي والديزل المستخدمين في توليد الكهرباء ضمن الميزانية السنوية تحت بند دعم الوقود والكهرباء، على الترتيب، للتعبير بالشكل المناسب عن عبئها الحقيقي على الميزانية. وفي الوقت الراهن، لا يدرج سوى الدعم المباشر المقدم لشركة الكهرباء ضمن عرض ميزانية الحكومة، ويعبر عن تكلفة الدعم الحقيقية بأقل كثيرا من قيمتها.

[٣] هناك نظام جديد جارٍ تنفيذه في جنوب ليبيا يحصل بموجبه المواطن على حصة أسبوعية من البنزين (باستخدام رمز الاستجابة السريعة) لا يمكن تجاوزها. ومن الممكن تطوير هذا النظام بدرجة أكبر وتطبيقه في كافة أنحاء ليبيا لرصد الكميات المبيعة والإيرادات المحصلة.

الجدول ١ – ليبيا: سيناريو توضيحي للإلغاء التدريجي لدعم الطاقة

المنتجات	الوحدة	السعر الحالي (دينار ليبي)	السعر الحالي (دولار أمريكي)	السعر المستهدف (دينار ليبي)	السنة ١ (دينار ليبي)	السنة ٢ (دينار ليبي)	السنة ٣ (دينار ليبي)	السنة ٤ (دينار ليبي)	السنة ٥ (دينار ليبي)
بنزين	لتر	٠,١٥	٠,٠٢٧	٣,٣	١,٥	٢,٥	٣,٣	التسعير التلقائي	التسعير التلقائي
ديزل	لتر	٠,١٥	٠,٠٢٧	٣,٣	١,٥	٢,٥	٣,٣		
غاز نفطي مسال	لتر	٠,٠٥	٠,٠١٢	٢,١	٠,٥	٠,٩	١,٣	١,٧	٢,١
كيروسين	لتر	٠,٠٩	٠,٠١٦	٣,١	٠,٧	١,٣	١,٩	٢,٥	٣,١
كهرباء	كيلو واط/ساعة	٠,٠٤	٠,٠٠٥	٠,٨	٠,٢	٠,٤	٠,٥	٠,٧	٠,٨
الوفورات التقديرية (بالمليون دولار أمريكي)					٤,٧٣٦	٨,٥٦٨	١١,٨٦٣	١٣,٠٠٤	١٤,١٤٦

١٧- **وينبغي استحداث آلية للتسعير التلقائي بعد إلغاء الدعم بالكامل لتجنب تشكيل أي فجوات جديدة في الأسعار**. فمن شأن استحداث آلية للتسعير التلقائي للوقود أن يسمح بتمرير آثار أي تغيير (زيادات وانخفاضات) في أسعار الوقود الدولية إلى أسعار الوقود المحلية على أساس صيغة للتسعير تأخذ في الحسبان الأسعار الدولية وتكاليف النقل والضرائب (دراسة Coady et al., 2012). وتتم مراجعة هذه الصيغة على فترات منتظمة (شهرية أو ربع سنوية) ويمكن أن تتضمن عامل تسليس لتجنب حدوث أي زيادات أو انخفاضات حادة في الأسعار. ومن شأن ذلك أن يضمن استمرار الأسعار في التعبير عن التكاليف الفعلية ويقضي على الحاجة لدعم الوقود مرة أخرى في المستقبل.[٤]

هاء- خطة تخفيف مصاحبة لخطة إصلاح الدعم

١٨- **يمثل وضع خطة جيدة التصميم لتخفيف آثار إصلاح الدعم عاملا حيويا للحد من التأثيرات السلبية المحتملة على السكان وضمان سلاسة التحول للنظام الجديد**. وتشير التجارب الدولية إلى أن البلدان التي اعتمدت برامج حماية اجتماعية واسعة النطاق وسخية نسبيا وتغطي شريحة عريضة من السكان واجهت تحديات أقل في التنفيذ وقدرا أقل من المقاومة أثناء مراحل الإصلاح المبكرة (تقرير IMF, 2013). وفي حالة ليبيا، فإن التحويلات النقدية المباشرة ربما تكون الوسيلة الأسهل تنفيذا والأكثر قبولا بين الجماهير. وهناك بالفعل عدة برامج اجتماعية قائمة يسهل التوسع فيها لتشمل تحويلات إصلاح الدعم. وسوف يكون من الضروري إعداد تصميم دقيق لنظام التعويضات الذي يقع عليه الاختيار. ويتعين الاختيار بين بضع مفاضلات عند تصميم خطة الحماية الاجتماعية:

- **المجموعات المستهدفة:** سواء استهداف الشرائح العُشْرية الأدنى من السكان (أدنى ٤٠-٥٠٪) على أساس الدخل أو توفير التحويلات لكل المواطنين بشكل موحد؛
- **نوع البرنامج:** سواء التوسع في البرامج القائمة أو تصميم برامج جديدة خصيصا لأغراض إصلاح الدعم؛

[٤] إنشاء آلية تسعير تلقائي موثوقة ومستدامة يتطلب عددا من الشروط المؤسسية لضمان الشفافية والفعالية، بما في ذلك إطار قانوني وتنظيمي واضح وبنية تحتية ملائمة.

- **حجم وفورات الميزانية:** سواء إعادة توزيع كل الوفورات أو إعادة استثمارها في قطاعات أخرى؛
- **الإطار الزمني:** سواء تقرر أن تكون التحويلات دائمة أو مؤقتة.

١٩- **وأمام ليبيا حاليا فرصة فريدة لتعويض السكان بصورة كاملة عن خسائر الرفاهية وفي الوقت نفسه تحقيق وفورات الميزانية.** وسواء قررت الحكومة أن تستخدم التحويلات العامة أو الدعم الموجه على أساس شرائح الدخل، فبإمكانها التعويض عن الزيادة المتوقعة في أسعار الطاقة وتحقيق بعض وفورات الميزانية في الوقت ذاته. وبناء على مسح الدخل والإنفاق الأسري لعام ٢٠٢٢، يبلغ متوسط إنفاق الأسر الليبية على الطاقة والمواصلات ٧٨ دينارا ليبيا للأسرة المكونة من ٥ أفراد في المتوسط. ويبين السيناريو التوضيحي التالي أن التحويلات يمكن أن تغطي متوسط خسارة الرفاهية لكل أسرة وتحقق في الوقت نفسه وفورات كبيرة اعتبارا من السنة الثالثة بعد احتواء عمليات التهريب وإلغاء دعم البنزين والديزل بالكامل. ويجب أن يعاد استثمار هذه الوفورات في مجالات الصحة والتعليم ومشروعات البنية التحتية العامة – بالتنسيق مع عملية إعداد الميزانية – وفق خطة محددة مسبقا يتم إبلاغها للجمهور لضمان الشفافية.

الجدول ٢- ليبيا: سيناريو توضيحي للتحويلات النقدية المصاحبة للإلغاء التدريجي للدعم

		السنة ١	السنة ٢	السنة ٣	السنة ٤	السنة ٥
تحويل نقدي توضيحي لكل مواطن/شهر	دولار أمريكي	٣٩,٥	٦١,٢	٧٠,٦	٨٥,١	٩٢,٦
	دينار ليبي (سعر الصرف = ٥,٥/دولار أمريكي)	**٢١٧,١**	**٣٣٦,٦**	**٣٨٨,٤**	**٤٦٨,٣**	**٥٠٩,٤**
تكلفة التحويلات	مليون دولار أمريكي	٣,٣١٥	٥,١٤١	٥,٩٣١	٧,١٥٢	٧,٧٨٠
وفورات الميزانية	مليون دولار أمريكي	١,٤٢١	٣,٤٢٧	٥,٩٣١	٥,٨٥٢	٦,٣٦٦

واو- الخلاصة

٢٠- **إصلاح دعم الطاقة في ليبيا أصبح مسألة حاسمة.** وعملية اصلاح الدعم هي عملية صعبة دائما. فتكلفته على الميزانية باهظة، والليبيون يتحملون عبء دعم لا يصل إليهم بالكامل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن دعم الطاقة يؤدي إلى فرط استهلاك الطاقة، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى نضوب الموارد قبل الأوان. ونظرا للتفاوتات الشاسعة في أسعار الوقود ومستويات التهريب العالية، فإن التعديلات التدريجية البطيئة في الأسعار لن تكون فعالة على الأرجح في ليبيا. وأمام ليبيا حاليا فرصة لإلغاء الدعم تدريجيا، وتعويض المواطنين عن خسائر الرفاهية المنتظرة، وتحقيق وفورات الميزانية في الوقت نفسه. ومن شأن التواصل الجماهيري الواضح والفعال في مرحلة مبكرة أن ييسر التكيف ويقلل من الرفض الجماهيري المحتمل.

المراجع

Coady, D., Arze del Granado, J., Eyraud, L., Jin, H., Thakoor, V., Tuladhar, A., & Nemeth, L, 2012," Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing: Design, Implementation, and Fiscal Implications," IMF Technical Notes and Manuals (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund, 2013, "Energy Subsidy Reform - Lessons and Implications", IMF Policy Papers (Washington: International Monetary Fund).

UN Security Council, 2024, Final report of the Panel of Experts on Libya. S/2024/914.