

# تحليل واقع الإنفاق العام في ليبيا لأجل الترشيد والإصلاح خلال الفترة 2012 – 2019

■ أ. عبدالرؤوف سعيد عبود\*

● تاريخ استلام البحث 2022/01/05م ● تاريخ قبول البحث 2022/01/23م

## ■ الملخص:

يهدف إبراز الدور الذي تلعبه السياسة الجيدة للمالية العامة للدولة في الحفاظ على الموارد المالية ومعرفة آليات ترشيد النفقات العامة تم اختيار التحليل النظري من خلال المنهج الوصفي التحليلي، وتم الاعتماد على المنهج الاستنباطي من خلال محاولة تعميم وإسقاط عوامل ومتطلبات كفاءة إدارة الإنفاق العام على سياسات ترشيد الإنفاق العام في ليبيا.

ومن خلال عرض هيكلية النفقات العامة للدولة الليبية ودراسة تطورها لغرض تحديد ملامح السياسة المالية في ليبيا وتحليلها، يمكن استنتاج أن السياسة المالية العامة للدولة الليبية لم تسهم بكفاءة في الحفاظ على الموارد المالية ولم يتم إنفاق المال العام بأسلوب يتسم بالرشاد. وينبغي تنفيذ تدابير الإصلاح وضبط أوضاع المالية العامة في جانب إدارة الموازنة، وفي جانب النفقات العامة، وفي جانب الإيرادات العامة.

● الكلمات المفتاحية: الإنفاق العام، الترشيد، الإصلاح.

## Abstract:

order to highlight the role played by the good public financial policy of the state in preserving financial resources and knowing the mechanisms of rationalizing public expenditures, a theoretical analysis was chosen through the descriptive analytical approach, and the deductive approach was relied on by trying to generalize and drop the factors and requirements for the efficiency of public spending management on the rationalization policies. Public spending in Libya.

\*محاضر - بالمعهد الوطني للإدارة - طرابلس Email: abdulrauf.s.aboud@gmail.com

By presenting the structure of the public expenditures of the Libyan state and studying its development for the purpose of defining and analyzing the features of the financial policy in Libya, it can be concluded that the public financial policy of the Libyan state did not efficiently contribute to the preservation of financial resources and public money was not spent in a rational manner.

Reform and fiscal consolidation measures should be implemented on the budget management side, the public expenditure side, and the public revenue side.

**Keywords:** public spending, rationalization, reform.

### المقدمة

إن الدولة في أي مجتمع حديث هي المدير والمنظم لهذا المجتمع وينطبق ذلك بالنسبة لجميع المجتمعات مع اختلاف الدرجة والشكل والهدف، والدولة الحديثة هي في الواقع نظام كبير يتكون من أفراد، ومؤسسات، وقوانين، ولوائح... الخ، وهناك حاجة دائمة لقدر معين من الأموال تتوفر للدولة لتقوم بإنفاقها على أوجه إنفاق متعددة على أن يتم ذلك من خلال نظام محكم يتجسد بشكل رئيس في نظام مالي للدولة بوجه عام، وموازنة عامة لتلك الدولة بشكل خاص.

ومع تطور علم المالية من علم يهدف إلى تأمين إيرادات عامة لتغطية نفقات عامة إلى العلم الذي يبحث في جملة الوسائل المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فالنفقات العامة تؤثر على النشاط الاقتصادي، وبالتالي تؤثر في التوازن الاقتصادي، ولهذا تصبح موازنة الدولة ليست غاية بحد ذاتها بل هي وسيلة يفترض تفاعلها مع الحالة الاقتصادية، ومن ثم يصبح على السياسة المالية أن توازن موازنة الدولة بما يتفق ويتلاءم مع توازن الاقتصاد، حيث تحدد السلطات المالية هدفاً مالياً للموازنة العامة لتحقيق أهداف عامة اقتصادية واجتماعية.

وفي إطار دور الدولة الإشرافي والرقابي على إدارة الموارد الاقتصادية، تحتاج إلى قطاع كفؤ وفعال لإدارة المالية العامة يمكنها من تنفيذ وظائفها التنظيمية، وأن تكون قادرة على تعبئة الموارد المالية بشكل كاف لتمويل الخدمات العامة وتهيئة البيئة الاقتصادية المناسبة لدفع عجلة التنمية.

ومن الأمور المسلم بها أن الموارد المالية المتاحة لأي دولة تظل محدودة بالنسبة لحجم الإنفاق المطلوب، ذلك أن هناك العديد من البرامج التنموية التي تسعى الدولة لإقامتها تتزاحم فيما بينها للحصول على حصة من هذه الموارد، وقد أدت هذه الحقيقة إلى ابتكار مجموعة من الأدوات الهادفة إلى تقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، وإلى تحقيق الاستخدام الأمثل لهذه الموارد المالية، ومن ضمن هذه الأدوات انتهاج سياسة كفاءة في إدارة النفقات العامة وتحسين جودة الإنفاق الحكومي أو ما يسمى ترشيد الإنفاق الحكومي.

#### ■ مشكلة البحث

واجهت معظم دول العالم أزمات ومشكلات مالية عديدة، تمثلت في انخفاض الإيرادات العامة، وعدم قدرتها على تغطية النفقات العامة، وظهور حالات عجز في موازنات الدول، ونتيجة لذلك أصبح الاهتمام مركزا على موضوع ترشيد الإنفاق العام الحكومي، وأخذ الخبراء الماليون يطالبون الحكومات باتباع سياسات مالية متوازنة تدعو إلى ضبط الإنفاق وترشيده ومحاربة التبذير والهدر.

وبالنظر إلى واقع الاقتصاد الليبي نجد أنه يعاني من العديد من المشاكل الاقتصادية، حيث يعتمد بشكل كبير على إيرادات النفط في تمويل الميزانية العامة للدولة والطبيعة الربعية للاقتصاد وعدم مرونة القطاع الإنتاجي غير النفطي، وإشكالية إقفال الموانئ والحقول النفطية بسبب الاحتجاجات في منطقة الهلال النفطي وتوقف تصدير النفط في بعض الموانئ، وهشاشة وانقسام المؤسسات السيادية، والتوقف شبه التام لمشروعات وبرامج التنمية الاقتصادية، في ظل هذه الأوضاع ينبغي الاهتمام بالميزانية العامة للدولة ووضعها على رأس سلم الأولويات وأن تحظى بما تستحقه من الدراسة والتحليل وأن لا توضع تقديراتها جزافا بل في إطار سياسة مالية معتمدة.

وفي ظل نقص موارد الدولة الليبية ومحدوديتها وزيادة نفقاتها في ظل ظروف الانقسام السياسي، ما أدى إلى زيادة حجم الدين العام، هذا الأمر يجعل من إصلاح شؤون المالية

العامّة أولوية من أولويات الإصلاح، وهو ما يستدعي ضرورة التفكير في عملية ترشيد النفقات العامّة، عن طريق إدارة جيدة تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المعايير التي يمكن أن تقلل من الهدر وتسمح بضمان مردودية أفضل له، بما يحقق الأهداف التتموية للدولة الليبية، ومن خلال ما سبق ولمعالجة وتحليل إشكالية البحث قمنا بصياغة السؤال التالي: ما مدى كفاءة السياسة المالية العامّة للدولة الليبية لأجل ترشيد الإنفاق العام؟

#### ■ فرضية البحث

تم اعتماد الفرضية الآتية للإجابة على التساؤل المطروح: السياسة المالية العامّة للدولة الليبية تساهم بكفاءة في الحفاظ على الموارد المالية وترشيد الإنفاق العام.

#### ■ أهمية البحث

تتبع أهمية الدراسة من الدور المحوري الذي تلعبه كفاءة إدارة موارد الدولة، وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام، ويرجع ذلك في الأساس إلى تفاقم العجز في الموازنات، ما جعل انتهاج أسلوب إدارة الموازنة يلعب دورا هاما في التأثير على كفاءة وفاعلية الإنفاق الحكومي، وهذا ما يستوجب إعطاء أهمية بالغة لجانب ترشيد الإنفاق العام، والعمل على انتهاج سياسة إنفاق تتسم بالعقلانية وكفيلة بتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية، مع الحفاظ على موارد الدولة واستغلالها لأغراض تتموية تساهم في تحسين الخدمات العامّة بالمجتمع الليبي.

كما أن هذه الدراسة توفر قاعدة بيانات تساعد الباحثين في هذا المجال وتشجعهم لإجراء المزيد من الدراسات والأبحاث.

#### ■ أهداف البحث

يهدف البحث إلى تحقيق ما يلي:

- إبراز الدور الذي تلعبه السياسة الجيدة للمالية العامّة للدولة في الحفاظ على الموارد المالية.
- معرفة الآليات التي تساهم في حسن استغلال وإدارة الموارد المتاحة وترشيد النفقات العامّة.

### ■ منهج البحث

من أجل معالجة الموضوع تم اختيار التحليل النظري من خلال المنهج الوصفي التحليلي، ووفق طريقة الاستنتاج ومحاولة الاستقراء عبر قواعد الاستدلال المنطقي لدراسة النفقات العامة وعلاقته بترشيد الإنفاق، وتمت الاستعانة ببعض الأدوات الأخرى كالإحصاء في إبراز تطور النفقات العامة، وتم الاعتماد على المنهج الاستنباطي من خلال محاولة تعميم وإسقاط في عوامل ومتطلبات كفاءة إدارة وتوجيه الإنفاق العام على سياسات ترشيد الإنفاق العام في ليبيا.

ويمكن تصنيف هذه الدراسة من حيث الهدف إلى دراسة استكشافية من خلال قيامها باستكشاف مدى مساهمة السياسة المالية العامة للدولة الليبية في الحفاظ على الموارد المالية وترشيد الإنفاق العام، أما من ناحية نوع البيانات فقد اعتمدت هذه الدراسة على بيانات أولية تم الحصول عليها من تقارير ديوان المحاسبة ومصرف ليبيا المركزي.

### ■ مفهوم الإنفاق العام

تعددت التعاريف الخاصة بالنفقة العامة إلا إنها تشترك جميعها على أنها تلك المبالغ المالية التي تصرف من قبل السلطات العامة قصد تحقيق منفعة عامة. ويعرف الإنفاق العام بأنه مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إداراتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لتلبية الحاجات العامة للمجتمع، كما يعرف على أنه مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة (الهييتي: 1997، 32).

### ■ ضوابط الإنفاق العام

من الضروري وجود أساليب للرقابة التي تضمن توجيه النفقات العامة إلى أوجه المنفعة دون إسراف أو تبذير، وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي (صادق، وديال: 2019، 58):

● المنفعة: بحيث يجب أن يهدف الإنفاق العام إلى تحقيق أكبر منفعة ممكنة، فإذا لم تحقق النفقات العامة في مجال معين المنفعة المرجوة من هذه النفقة فهذا يعني أن هذا الإنفاق لا مبرر له.

- **الاقتصاد:** ونعني به التزام القائمين على عملية الإنفاق بتجنب التبذير والإسراف من أجل عدم ضياع المال العام أو بعبارة أخرى هو استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة.
- **إحكام الرقابة:** ويقصد به أن النفقات العمومية تخضع إلى إذن وترخيص من السلطة التشريعية.

#### ■ ظاهرة الازدياد في النفقات العامة

ومن الممكن ملاحظة هذه الظاهرة بسهولة وذلك بالرجوع إلى ميزانيات الدول المختلفة، فظاهرة ازدياد النفقات هي ظاهرة عامة في الدول كافة المتقدمة والنامية، بيد أن الأرقام لا تكشف عن حقيقة الزيادة في النفقات العامة، حيث إن الازدياد الفعلي للنفقات العامة اقل في الحقيقة مما توضحه هذه الأرقام (الهيتمي: 1997، ص 50 - 52).

ولهذا نستطيع القول بأن الزيادة في الإنفاق العام قد تكون زيادة حقيقية، أو أن عوامل أصبغت عليها زيادة أدت إلى تضخمها ظاهريا، ولمعالجة هذه الظاهرة يجب أن نميز بين الأسباب التي أدت إلى تضخم هذه النفقات وزيادتها زيادة غير حقيقية، وتلك التي أدت إلى زيادتها زيادة حقيقية.

#### ■ أسباب تزايد ونمو النفقات العامة

اختلفت أسباب النمو حسب نوعه، وبالتالي كان هناك نوعان لنمو الإنفاق العام وهما (عوايشية، ناصر: 2016، 43 - 46):

- **النمو الحقيقي:** يعني أن هناك توسعا في حجم السلع والخدمات العامة التي تقدمها الدولة للمجتمع أو تحسين مستوى الخدمات القائمة.
- **النمو الظاهري:** يعني أن هناك زيادة في مبلغ النفقة العامة دون أن يكون يقابلها زيادة في حجم السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة.

#### ■ حدود الإنفاق العام

من المعلوم أن زيادة النفقات العامة زيادة غير مطلقة ولها ضوابط وبالتالي فهناك

اعتبارات تحد من حجم الإنفاق العام وأهم هذه الاعتبارات هي (يرقي: 2002، 18 - 19)، (الهيئة: 1997، 64 - 67):

- قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة: أن النفقات العامة في الغالب تتحدد بقدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة، باعتبار أن لها سلطة السيادة في فرض الضرائب والرسوم، إلا إن هذه القدرة بما يسمى بالطاقة الضريبية.
- مستوى النشاط الاقتصادي: إن العلاقة بين مستوى النشاط الاقتصادي وحجم النفقات العامة علاقة طردية، ففي فترات الانتعاش الاقتصادي يتم تخفيض الإنفاق العام للتخفيف من آثار التضخم، أما في فترات الركود تلجأ الدولة إلى زيادة الإنفاق العام لرفع مستوى الطلب الفعلي.
- ضرورة المحافظة على قيمة النقود: إن زيادة الإنفاق عند حجم معين قد يترتب عليه زيادة الطلب الفعلي وهذا ما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وبالتالي التضخم، الذي ينعكس بالشكل السلبي على القوة الشرائية للنقود مما يفقدها قيمتها.

#### ■ التبذير في الإنفاق العام

يقصد به إنفاق الأموال في غير ضرورة ولا نفع، أو في ضرورات ومنافع لا توازي في قيمتها السوقية المبالغ المصروفة عليها، ويأخذ التبذير فيها صوراً متنوعة كالآتي (عصفور: 2013، 365):

- تضخم عدد العاملين في جهاز الدولة، وزيادته عن العدد اللازم لأداء الأعمال.
- كثرة المزايا المالية التي تدفع للعاملين في الجهاز الحكومي على شكل أتعاب ومكافآت.
- شراء السيارات والأجهزة والآلات الحديثة، بأثمان عالية وزيادة عدد الموجود منها.
- استئجار المباني الكبيرة للأجهزة الحكومية بمبالغ عالية دون الحاجة الماسة لها.
- كثرة الإعانات والمساعدات الداخلية والخارجية التي تدفعها الدولة.
- ارتفاع تكاليف تنفيذ عقود التشغيل والصيانة، ومصاريف التجديد المستمرة للمرافق العامة.
- الإسراف في استخدام خدمات المرافق الحكومية، كالهاتف والبريد، والماء والكهرباء.

- شراء الأثاث الفخم للمكاتب الحكومية، والمبالغة في تجميلها على حساب الدولة.
- كثرة المؤتمرات التي تعقد بالبلاد، وما ينجر عنها من مصاريف باهظة.
- كثرة سفر كبار الموظفين للاشتراك في المؤتمرات الإقليمية والدولية في الخارج.

### ■ ترشيد الإنفاق العام

توجد مصطلحات كثيرة تهدف إلى ضرورة التحكم في الإنفاق العام ولعل أهمها: أولويات الإنفاق، ضبط الإنفاق، تحسين كفاءة الإنفاق... الخ، وربما يكون مصطلح الترشيح أدق وأشمل هذه المصطلحات. فهو يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد دون إسراف ولا تقتير، ويتضمن ترشيح الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاءة الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية المتوفرة، أي بمعنى آخر هو الإدارة الجيدة للإنفاق.

وعلى هذا الأساس لا يمكن اعتبار ترشيح الإنفاق على أنه تخفيضه، نظرا لتطور الدور الوظيفي للدولة، كما أنه من الصعب تخفيض النفقات العامة أو الحد منها بدون إحداث آثار سلبية.

ويرى البعض (بن موسى، وعيسى: 2018، 190-191) أن ترشيح النفقات العمومية بمعنى تخفيضها، إلا إن تحليل أسباب تزايد الإنفاق العام، يوضح مدى صحة أو خطأ وجهة النظر هذه.

فإذا كان تزايد الإنفاق العام يرجع إلى أسباب يمكن تجنبها، كأن تتدخل الدولة في البرامج الإنفاقية ليس لها ما يبررها اقتصاديا أو اجتماعيا في الوقت الذي يمكن للقطاع الخاص أن يطلع بها بفعالية وكفاءة نسبية، ففي مثل هذه الأمور يمكن القول بأن ترشيح النفقات العمومية يعني تخفيضها.

أما إذا كان تزايد الإنفاق العام يرجع إلى اعتماد الدولة على أدوات السياسة الإنفاقية في تحقيق أهداف المجتمع، وذلك في إطار تطور الدور الوظيفي للدولة وتخليها عن الدور الحيادي، في مثل هذه الأمور لا يمكن القول بأن ترشيح النفقات العمومية يعني تخفيضها.



### ■ أهداف ترشيده الإنفاق العام

يهدف ترشيده الإنفاق العام إلى تحقيق ما يلي (كزبن، وحميدة: 2018، 114 - 115):

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية.
- خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب.
- مراجعة هيكلية للمصروفات عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية.
- دفع عجلة التنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تعد من تحديات الدولة.
- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.

### ■ عناصر ترشيده الإنفاق العام

لتحقيق الهدف من عملية ترشيده الإنفاق العام هناك مجموعة من العناصر التي يجب توافرها، ولعل أهمها ما يلي (قميني: 2016، 56):

- التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام: يتحقق ذلك بتضييق المجال بين الحد الأعلى والأدنى للإنفاق.
- توجيه النفقات العامة نحو النفع العام: ونقصد به ضرورة أن تكون النفقة العامة لإشباع حاجات عامة، فمتى كان الإنفاق يستهدف حاجة خاصة وكان هدر للمال العام وخروجاً عن سياسة الترشيد.
- اتباع مبدأ الأولوية: إن احترام هذا المبدأ ضروري لحفظ الأموال من الضياع وتعظيم منفعتها، حيث إن المقارنة بين تحليل التكلفة ومستوى العائد تسمح بترتيب المشاريع والبدء بأفضلها.

● الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية: ينبغي أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات، فكل مصلحة ينبغي أن تبحث عن أعلى درجة من الفعالية وجودة الخدمات والسلع مقابل أقل تكلفة

● التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة: من الضرورة تحري أن تكون النفقة معيارية أو قريبة منها وأن يتم الإنفاق في الوقت المناسب دون تقديم أو تأخير.

● توافر المعلومات المالية: يجب توافر المعلومات عن الموارد المالية وأوجه الإنفاق المختلفة، مما يسمح بإجراء الدراسات التنبؤية حول حركة الإيرادات والإنفاق مستقبلا على أسس أكثر واقعية.

#### ● متطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام

إن سلامة عملية الترشيح وتكامل عناصرها تتطلب توافر ضمانات كي يمكن إنجاز هذه العملية على الوجه المطلوب ونشير فيما يلي إلى أهم هذه المتطلبات (فرج: 92، 2012-93):

● ضرورة توافر بيئة سليمة للحكم: إن الإدارة الجيدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات، والرقابة والمساءلة عن موارد الدولة، وكذلك السماح بمشاركة جميع أطراف المجتمع في رسم سياسات الدولة وتوجيه نفقاتها، سوف يساهم في ترشيد الإنفاق العام.

● إرادة سياسية قوية: إن وجود حكومة قوية تواجه تحديات المصالح المتعارضة يعد أمرا ضروريا لاستكمال عملية الترشيح، ما يعني أنه بالإضافة إلى القدرة على اتخاذ القرار، يجب توفير الإمكانيات اللازمة للتأثير على تنفيذها، من أجل إعطاء سياسة الموازنة فعالية كاملة.

● كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها: إن توفر جهاز إداري كفاء يتولى الإشراف على مختلف الهيئات العامة ومراقبتها يساهم في تحقيق عملية الترشيح للإنفاق العام.

● توفر نظام محاسبة ورقابة فعال: بحيث تستطيع مختلف الجهات المعنية من خلاله

التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته، ويمكنها من تقييم كل عملية.

- الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص: إعادة صياغة دور الدولة في النشاط الاقتصادي بما يرشد إنفاقها عن طريق مشاركة القطاع الخاص، والتي تستند على دعم سياسة الخصخصة.

#### ■ هيكلية النفقات العامة للدولة الليبية

تتكون النفقات العامة من إنفاق جاري وإنفاق استثماري وإنفاق على الدعم الحكومي، وتقوم الحكومة الليبية بتحديد حجم الإنفاق العام السنوي ضمن الميزانية العامة السنوية، وتتضمن كيفية توزيع هذا الإنفاق على القطاعات والنشاطات المختلفة داخل الدولة، ويتم توزيع الميزانية العامة للدولة إلى ثلاثة أقسام رئيسية وهي:

- الإنفاق الجاري ويشمل الأجور والمرتببات وما في حكمها، والمصروفات العمومية.
- الإنفاق الاستثماري ويشمل الإنفاق مشاريع البنية التحتية وتلك التي تخص التنمية الاقتصادية.
- الإنفاق على الدعم الحكومي وموازنة الأسعار، والذي يصنف ضمن الإنفاق الجاري. حيث تشرف وزارة المالية على الإنفاق الجاري والدعم الحكومي وموازنة الأسعار، بينما تشرف وزارة التخطيط على الإنفاق الاستثماري للتنمية بشقيه المشروعات والبرامج.

#### ■ تطور النفقات والإيرادات العامة

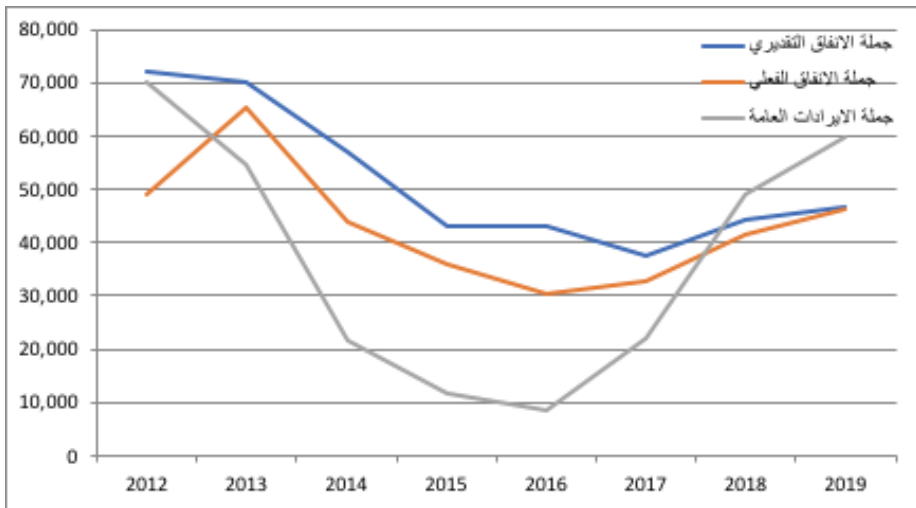
لمعرفة وتحليل تطور النفقات والإيرادات العامة خلال الفترة 2012 - 2019 ، من خلال ما توافر من بيانات بالاعتماد على تقارير ديوان المحاسبة عن نفس الفترة قمنا بإعداد الجدول رقم (1) والذي يتضمن جملة النفقات التقديرية (المخصصات المعتمدة)، وجملة النفقات الفعلية، ومعدل انحراف الإنفاق الفعلي عن المخصصات المعتمدة، وجملة الإيرادات العامة.

جدول رقم (1) تطور النفقات والإيرادات العامة

البيان	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
جملة الإنفاق التقديري	959,71	935,69	952,56	282,43	982,42	560,37	411,44	800,46
جملة الإنفاق الفعلية	122,49	379,65	797,43	014,36	475,30	657,32	327,41	360,46
معدل الانحراف	0.32	0.07	0.23	0.17	0.29	0.13	0.07	0.01
جملة الإيرادات العامة	131,70	763,54	543,21	885,11	589,8	997,21	163,49	893,59

المصدر: إعداد الباحث بالاستعانة بتقارير ديوان المحاسبة. المبلغ: مليون دينار

انطلاقاً من الجدول رقم (1) السابق قمنا بإنشاء الشكل رقم (1)، لإعطاء صورة بيانية لتطور النفقات العامة التقديرية والفعلية والإيرادات.



شكل رقم (1) تطور النفقات والإيرادات العامة

تبين البيانات الواردة بالجدول (1) انخفاضا حادا بالإيرادات العامة خلال الفترة 2012 - 2016 ويعزى هذا الانخفاض نتيجة توقف تصدير النفط في الموانئ بسبب الاحتجاجات في منطقة الهلال النفطي، أعقبه ارتفاعا بإجمالي الإيرادات العامة خلال الفترة 2017 - 2019 ويعزى ذلك لارتفاع أسعار النفط الخام في الأسواق الدولية خلال النصف الثاني من سنة 2017، وتنفيذ حزمة الإصلاحات الاقتصادية بسبتمبر 2018 حيث أصدر المجلس الرئاسي قراره رقم 1300 الذي تم بموجبه إقرار رسم على مبيعات النقد الأجنبي للأغراض الشخصية والتجارية.

كما تبين بيانات الفترة 2012 - 2019 انخفاضا تدريجيا بالمخصصات المعتمدة خلال الفترة 2012 - 2017، وسجلت ارتفاعا خلال سنتي 2018 - 2019 نتيجة توفر الموارد. وتظهر بيانات الفترة 2012 - 2019 ارتفاعا بالإنفاق الفعلي بسنة 2013 واستمرت الحكومة في سياستها التوسعية الأمر الذي نتج عنه عجز بسنة 2013، بينما حقق الإنفاق الفعلي انخفاضا خلال الفترة 2014 - 2016، ويرجع انخفاض الإنفاق بسبب تدني الموارد السيادية مما أسهم في تأجيل سداد بعض المصروفات ومنها (المبالغ المخصصة لصندوق الضمان الاجتماعي لتسوية الفروقات في المعاشات التقاعدية والمبالغ المخصصة لصندوق التضامن لصرف مستحقات أصحاب المحافظ الاستثمارية)، بينما حقق الإنفاق الفعلي ارتفاعا خلال الفترة 2017 - 2019.

ويلاحظ انحراف النفقات الفعلية عن المخصصات المعتمدة بمعدلات تتراوح بين 7٪ و32٪ خلال الفترة 2012 - 2019، والسبب في تقلص الانحرافات بالفترة الأخيرة هو إصدار قرارات تعديل ومناقلة بين بنود الباب الواحد وبين القطاعات تم من خلالها إطفاء الانحرافات الموجبة في السالبة والوصول إلى هذه النتيجة.

#### ● تطور الإنفاق الفعلي حسب أبواب الميزانية العامة

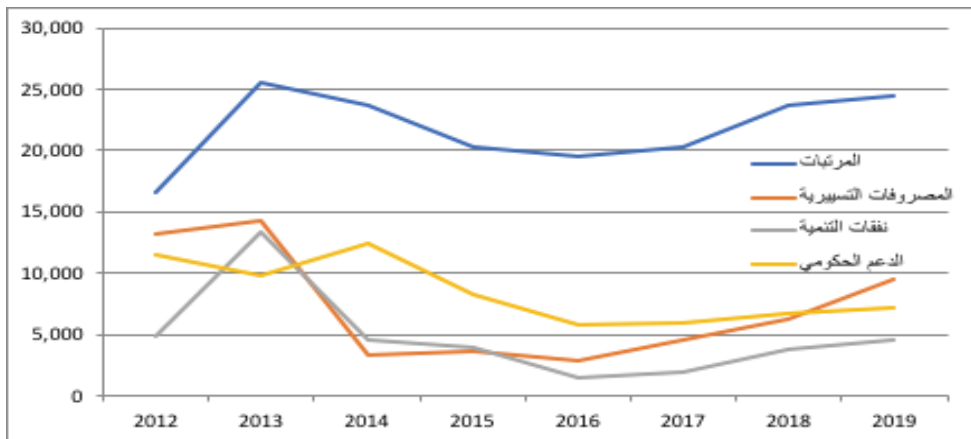
لمعرفة وتحليل تطور الإنفاق الفعلي حسب أبواب الميزانية العامة خلال الفترة 2012 - 2019، من خلال ما توافر من بيانات بالاعتماد على تقارير ديوان المحاسبة عن نفس الفترة، قمنا بإعداد الجدول رقم (2)، والذي يتضمن قيمة النفقات الفعلية موزعة حسب أبواب الميزانية العامة.

جدول رقم (2) تطور النفقات العامة

البيان	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
المرتبات	570,16	567,25	632,23	307,20	531,19	288,20	667,23	513,24
المصروفات التسييرية	183,13	231,14	259,3	625,3	856,2	487,4	286,6	536,9
نفقات التنمية	799,4	276,13	482,4	861,3	500,1	910,1	734,3	619,4
الدعم الحكومي	423,11	744,9	439,12	219,8	800,5	969,5	740,6	235,7

● المصدر: إعداد الباحث بالاستعانة بتقارير ديوان المحاسبة. المبلغ: مليون دينار

انطلاقاً من الجدول رقم (2) السابق قمنا بإنشاء الشكل رقم (2)، لإعطاء صورة بيانية لتطور النفقات العامة الفعلية حسب أبواب الميزانية العامة



شكل رقم (2) تطور النفقات العامة الفعلية حسب أبواب الميزانية العامة

### ● المرتبات وما في حكمها:

تبين بيانات الفترة 2012 - 2013 الواردة في الجدول (2) مستويات الزيادة المرتفعة في الأجور والمرتبات وما في حكمها التي تضاعفت بسبب التوسع في التوظيف في مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية وإنشاء وحدات إدارية تتوافق مع التوجه الديمقراطي (المفوضية العليا للانتخابات، هيئة الدستور، وزارة رعاية أسر الشهداء والمفقودين، هيئة المحاربين).

وتظهر بيانات الفترة 2014 - 2016 انخفاضا إجماليا للأجور والمرتبات وما في حكمها من سنة إلى أخرى ليسجل أدنى مستوياته بسنة 2016 بقيمة 19، 531، ويعزى هذا الانخفاض لتطبيق الرقم الوطني على صرف المرتبات، وكذلك تأجيل سداد العلاوات والترقيات ومقابل العمل الإضافي.

وتظهر بيانات الفترة 2017 - 2019 ارتفاعا إجماليا للأجور والمرتبات وما في حكمها، ويرجع ذلك لصرف العلاوات والزيادات السنوية والترقيات ومقابل العمل الإضافي.

### ● المصروفات الإدارية والتسييرية:

تبين بيانات الفترة 2012 - 2013 الواردة في الجدول (2) ارتفاعا في المصروفات الإدارية والتسييرية لتسجل قيمة 13، 183 و 14، 373 على التوالي، ويعزى ذلك لعودة النشاط بالوزارات والمصالح الحكومية بعد توقفها خلال سنة 2011، والإنفاق بما يلزم لتجهيز المقار الإدارية للمصالح الحكومية لمتابعة نشاطها.

وتظهر بيانات الفترة 2014 - 2016 انخفاضا متدبدا بالمصروفات الإدارية والتسييرية من سنة إلى آخر ليسجل أدنى مستوياته بسنة 2016 بقيمة 2، 856 ويعزى هذا الانخفاض لتدني الإيرادات العامة نتيجة لاستمرار إقفال الموانئ والحقول النفطية بسبب الاحتجاجات في منطقة الهلال النفطي وتوقف تصدير النفط في بعض الموانئ.

وتظهر بيانات الفترة 2017 - 2019 ارتفاعا بالمصروفات الإدارية والتسييرية، لتسجل سنة 2019 قيمة 9، 536.

### ● نفقات التنمية:

تبين بيانات الفترة 2012 - 2013 الواردة في الجدول (2) ارتفاعا في نفقات التنمية لتسجل سنة 2013 قيمة 13، 276.

وتظهر بيانات الفترة 2014 - 2016 انخفاضا حادا بنفقات التنمية من سنة إلى أخرى ليسجل أدنى مستوياته بسنة 2016 بقيمة 1، 500 ويعزى هذا الانخفاض لعدم عودة الشركات الأجنبية التي كانت تقوم بتنفيذ العقود المبرمة معها وخاصة في مجالات البنية التحتية والإسكان وعدد من المنشآت الصناعية والمركبات السياحية... إلخ وذلك بسبب استمرار تدهور الأوضاع الأمنية في العديد من المناطق، وكذلك بسبب مغادرة اليد العاملة الوافدة نتيجة للظروف الأمنية غير المستقرة.

وتظهر بيانات الفترة 2017 - 2019 ارتفاعا تدريجياً بنفقات التنمية، لتسجل سنة 2018 قيمة 4، 619.

ومن الملاحظ معاناة قطاع الاستثمارات الحكومية من عديد المشاكل التي تقف عقبة أمام التنمية، فيجب إعادة تنظيم المشروعات من منظور استراتيجي يراعي الأولوية والإمكانيات والتنوع، وكذلك مراجعة الهدف وجدوى وطرق الاختيار والتنفيذ وغيرها.

### ● الدعم الحكومي وموازنة الأسعار:

تبين بيانات الفترة 2012 - 2015 الواردة في الجدول (2) تدبب في نفقات الدعم الحكومي تراوح بين ما قيمته 12، 439 - 8، 219 حيث يحظى دعم المحروقات النسبة الأعلى تليها الكهرباء، والأدوية، والسلع الأساسية نتيجة لزيادة الكميات المستوردة منها بسبب نقص الإنتاج المحلي من جهة، وبسبب عمليات التهريب من جهة أخرى.

وتظهر بيانات الفترة 2016 - 2017 انخفاضا حادا بنفقات الدعم الحكومي لتسجل سنة 2016 قيمة 5، 800 نتيجة تأجيل بعض الالتزامات وعدم صرف الدعم النقدي الذي أقره قانون الميزانية، أعقبها ارتفاعا تدريجياً خلال الفترة 2018 - 2019 لتسجل سنة 2019 قيمة 7، 235.



● نتائج البحث:

ملامح السياسة المالية وسياسة الإنفاق العام في ليبيا

إن المتتبع للتطورات التي طرأت على البيئة الاقتصادية في ليبيا خلال العقود الماضية يعجز عن تفسير سلوك الدولة الليبية والسياسات الاقتصادية التي كانت تطبقها إذ لا توجد سياسة اقتصادية معلنة واضحة المعالم والأهداف (شامية: 2017، 8).

وتجدر الإشارة إلى أن الدولة الليبية تمر منذ منتصف عام 2013 بأزمة مالية خانقة بسبب إغلاق معظم الحقول والموانئ النفطية، وبحلول عام 2015 أخذت أسعار النفط في الانخفاض، وبما أن الاقتصاد الليبي ريعي بامتياز، فقد أدت هذه الأوضاع إلى حدوث عجز بالميزانية العامة خلال الفترة 2013 - 2017 بالرغم من الزيادة التدريجية التي شهدتها إنتاج النفط اعتباراً من شهر سبتمبر 2016 وحتى نهاية شهر يونيو 2017 فهذه الزيادة لم تكن كافية لسد الاحتياجات التمويلية.

بينما استمرت السلطات الحكومية في سياستها الإنفاقية التوسعية الأمر الذي نتج عنه عجز يتطلب إيجاد مصادر لتمويله حيث لجأت الحكومة لتغطية عجز إيراداتها العامة عن طريق عدة مصادر أهمها: بواقي أرصدة الحسابات المصرفية، حساب الاحتياطي العام واحتياطي المجنب، سلف مصرف ليبيا المركزي، مما أسهم في نمو الدين العام المحلي لمستويات غير مسبوقه.

وحيث إن تنفيذ السياسة المالية تعتمد بشكل أساسي على المؤسسات الحكومية لذلك فإن كفاءتها هي أحد أبرز عوامل نجاح هذه السياسة (شنيبيش: 2017، 9).

ومن خلال تحليل السياسة المالية المتبعة في ليبيا نجد أنها مازالت تعتمد على قانون النظام المالي للدولة الصادر في 1967 وتعديلاته، وبناء على ما سبق يمكن استخلاص أهم الملامح السياسة المالية ولا سيما سياسة الإنفاق العام في ليبيا كما يلي:

● جمود التشريعات المالية.

● إعداد الميزانية بالأسلوب التقليدي وفق البنود، دون تطويرها إلى برامج ومستهدفات.

- ظاهرة تأخر إعداد واعتماد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة.
  - تجزؤ عملية وضع السياسة الاقتصادية بين وزارتي المالية والتخطيط.
  - حداثة إنشاء وحدة إدارية بوزارة المالية مسؤولة عن تحليل المالية العامة الكلية والتنبؤ باتجاهاتها.
  - عدم دقة التقديرات الخاصة بالاستخدامات الواردة بقانون الميزانية مما تطلب اصدار قرارات لمناقلة المخصصات بين الأبواب والبنود.
  - توجه الحكومة نحو الإنفاق دون مراعات التقيد بقانون الاحتياطي العام.
  - عدم وجود برنامج عمل للحكومة تراعي فيه الأولويات.
  - التوسع في إنشاء الجهات ومنحها الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة.
- وبهذا يمكن استنتاج أن السياسة المالية العامة للدولة الليبية هي سياسة مالية توسعية لم تساهم بكفاءة في الحفاظ على الموارد المالية ولم يتم إنفاق المال العام بأسلوب يتسم بالرشاد.
- توصيات البحث:

#### مؤشرات إصلاح سياسة المالية العامة وترشيد الإنفاق العام

في إطار تحليل واقع الإنفاق العام في ليبيا لأجل الترشيد والإصلاح خلال الفترة 2012 - 2019، وما ورد بالتقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة، وتقارير متابعة تنفيذ الميزانية العامة الصادرة عن مصرف ليبيا المركزي، وتقارير مشاورات المادة الرابعة للصندوق مع ليبيا الصادرة عن صندوق النقد الدولي، وبهدف تحقيق هيكلية الميزانية، وتوجيه سياسة المالية العامة، ينبغي تنفيذ تدابير الإصلاح وضبط أوضاع المالية العامة وتحسين إجراءات الميزانية وأسلوب إدارتها على النحو التالي:

---

● وضع إطار عام يتضمن السياسة المالية . ● تكليف وزارة المالية بمسؤولية التحكم الكامل في سياسة المالية العامة.	الإصلاحات في جانب إدارة الموازنة
● مراجعة وتقييم سياسة الإنفاق العام . ● تقنين الصرف ببنء المرتبات وفقا للأرقام الوطنية . ● إعادة تنظيم المشروعات من منظور استراتيجي يراعي الأولوية والأمكنيات ● مراجعة سياسات الدعم السلعي وخصوصا دعم المحروقات . ● العمل على الرفع التدريجي للدعم السلعي واستبداله بالدعم النقدي .	الإصلاحات في جانب النفقات العامة
● العمل على تحقيق التنمية المستدامة والتخفيض تدريجيا من الاعتماد على النفط . ● تنمية الإيرادات السيادية والمحلية .	الإصلاحات في جانب الإيرادات العامة

---

ولتحقيق هذه الإصلاحات بصفة عامة، وترشيح الإنفاق العام بصفة خاصة يجب اعتماد جملة من التدابير والتوصيات تتضمن ما يلي:

- مراجعة قانون النظام المالي للدولة واللوائح والقرارات الصادرة بمقتضاه بما يواكب التطورات الحديثة .
- العمل على تحقيق التنمية المستدامة والتخفيض تدريجيا من الاعتماد على النفط .
- وضع إطار عام للمالية بمشاركة موسعة للمساهمة في استشراف الاتجاهات المالية العامة .
- تكليف وزارة المالية بمسؤولية التحكم الكامل في سياسة المالية العامة .
- اعتبار أن ترشيح الإنفاق عملية مستمرة وركيزة مهمة لأسس إعداد وتنفيذ الميزانية .
- إعادة النظر في جداول المرتبات في القطاع العام والتقيد باستخدام الرقم الوطني في صرفها .
- إعادة النظر في جدوى العديد من الوحدات الإدارية العامة وشركات القطاع العام .
- إعادة تنظيم المشروعات من منظور استراتيجي يراعي الأولوية والإمكنيات والتنوع .
- تحويل الدعم الحكومي لبعض السلع والخدمات لدعم نقدي بشكل تدريجي .
- توفير المعلومات عن الموارد المالية وأوجه الإنفاق، مما يسمح بإجراء الدراسات التنبؤية .

## ■ المراجع

- 1 - شعبان، فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر - دراسة حالة الجزائر 2000 - 2010، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2012.
- 2 - صادق، جميلة، ودريال، عبد القادر، إجراءات ترشيد النفقات العمومية في الجزائر في ظل تقلبات أسعار النفط منذ سنة 2014، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد السابع، العدد الثاني، 2019.
- 3 - عصفور، محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، الأردن، 2013.
- 4 - عوايشية، بلال، وناصر، فاطمة الزهراء، إصلاح الإدارة المحلية كمدخل لترشيد النفقات العامة للدولة دراسة حالة الجزائر للفترة 1990 - 2014، رسالة ماجستير، جامعة العربي التبسي، كلية العلوم الاقتصادية، تبسة، 2016.
- 5 - قميني، وهيبة، الحكم الراشد ومساهمته في ترشيد الإنفاق العام دراسة حالة الجزائر 2008 - 2014، رسالة ماجستير، جامعة أم البواقي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2015.
- 6 - يرقى، جمال، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2002.
- 7 - كزيز، نسرين، وحميدة، مختار، ترشيد الإنفاق الحكومي ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة حالة الجزائر 2007 - 2017.
- 8 - بن موسى، أم كلثوم، وعيسي، نبوية، ترشيد النفقات العمومية دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية.
- 9 - محروق، سهام، طرق وآليات ترشيد الإنفاق العام في الجزائر دراسة حالة الجزائر 2001 - 2014، رسالة ماجستير، جامعة المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015.
- 10 - دراوسي، مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990 - 2004، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006.
- 11 - شامية، عبدالله امحمد، السياسات الاقتصادية والعامة ومتطلبات النجاح، مجلة السياسات والاستراتيجيات، العدد الاول، 2017.
- 12 - شنيبيش، علي رمضان، تطور الأوضاع والسياسات الاقتصادية في ليبيا خلال الفترة 2012 - 2017، مؤسسة فريديش ايبيرت، يونيو 2017.

- 13 - الهيتي، نوزاد عبدالرحمن، مقدمة في المالية العامة، مطابع الثورة العربية، طرابلس، 1997.
- 14 - ديوان المحاسبة: التقارير السنوية للديوان، تقارير متعددة خلال الفترة 2012 - 2019.
- 15 - مصرف ليبيا المركزي: تقارير متابعة تنفيذ الميزانية العامة، تقارير متعددة خلال الفترة 2012 - 2019.
- 16 - مصرف ليبيا المركزي: التقرير السنوي للمصرف، تقارير متعددة خلال الفترة 2012 - 2019.
- 17 - صندوق النقد العربي: تقارير آفاق الاقتصاد العربي، سنوات متعددة، الإصدار التاسع أبريل 2019، الإصدار العاشر سبتمبر 2019، الإصدار الحادي عشر أبريل 2020.
- 18 - صندوق النقد الدولي: تقارير مشاورات المادة الرابعة للصندوق مع ليبيا، تقارير متعددة، يوليو 2009، مايو 2012، مارس 2013، فبراير 2020
- 19 - مجلس التخطيط الوطني: 2013 الإطار العام لمراجعة وتقييم السياسات الاقتصادية الوطنية: السياسات الاقتصادية المقترحة في مرحلة بناء ليبيا الجديدة.