

## النظام المالي في ليبيا: الواقع ومقترحات الإصلاح

د. فاخر مفتاح بوفرنة

أستاذ مساعد- قسم التمويل والمصارف

كلية الاقتصاد- جامعة بنغازي.

### خلاصة الدراسة:

بالرغم من الجدل القائم حول التطور المالي والتطور الاقتصادي من حيث اسبقية حدوث اي منهما قبل حدوث الاخر، الا ان الادب المالي يظهر ان تطور النظام المالي له تأثير ايجابي كبير على النمو والتطور الاقتصادي، وان الخدمات المتعددة التي يوفرها النظام المالي مثل إعادة تخصيص رأس المال للاستخدامات الاقتصادية ذات العوائد المرتفعة لها الدور الأبرز في التطور والنمو الاقتصادي للدولة.

تحاول هذه الورقة أن تسلط الضوء على واقع النظام المالي في ليبيا والمتطلبات الرئيسية لإعادة هيكلة هذا النظام، استناداً إلى تجارب الدول الأخرى والقوانين الليبية السارية، من أجل الخروج بتصور لقانون خاص بإعادة هيكلة النظام المالي في ليبيا. كما تحاول هذه الورقة أن تسلط الضوء على أهم القوانين المنظمة للنظام المالي من أجل اقتراح بعض التعديلات والإضافات التي تمكن من إعادة هيكلة النظام المالي في الدولة وتحديد قطاع الشركات والمصارف.

بينت نتائج هذه الدراسة أن النظام المالي في ليبيا يحتاج إلى عدة إصلاحات هيكلية وتنظيمية وتشريعية منها ما هو متعلق بإعادة هيكلة قطاع المصارف والشركات ومنها ما هو متعلق بتطوير وتعديل بعض القوانين السارية. لقد بينت النتائج أن قانون مؤقت لإعادة هيكلة قطاع الشركات والمصارف قد يكون مطلوباً ومفيداً في هذه المرحلة التي تعاني فيها المصارف والشركات بشكل مترابط من ارتفاع نسب الديون المتعثرة في ميزانياتها العمومية. بينت النتائج أن قانون إعادة الهيكلة قد يتضمن تأسيس بعض الهيئات التي تعمل على تنفيذ إعادة الهيكلة وكذلك تقديم بعض الحوافز الضريبية للشركات التي تلتزم بإعادة الهيكلة وإعفاء عمليات الاندماج المتوقعة من الضرائب التي قد تتولد عنها.

أظهرت نتائج الدراسة كذلك أن هناك حاجة إلى إعادة التوازن للنظام المالي وتخفيف الاعتماد على النظام المصرفي في توفير التمويل للأنشطة الاقتصادية وذلك من خلال اقتراح بعض التعديلات على التشريعات المنظمة لعمل السوق المالي والهيئات الرقابية والإشرافية المتعلقة بنشاط تداول الأوراق المالية.

## النظام المالي في ليبيا: الواقع ومقترحات الإصلاح

### 0-1 مقدمة

تعاني الأنظمة المالية في الدول النامية عموماً من هيمنة القطاع المصرفي والتمويل عن طريق الديون على أسواق رأس المال التي توفر التمويل عن طريق الملكية وذلك، كما يقول (2005) Caprio and Honohan، بسبب عدم تطور البنية التحتية للنظام المالي والتي تتضمن عدم توفر البيانات المناسبة عن الفرص الاستثمارية وتختلف نظم وإجراءات المحاسبة والمراجعة وكذلك ضعف وتخلف البيئة التشريعية للنظام المالي. ويضيف Caprio and Honohan (2005) أن ضعف البنى التحتية للمعلوماتية للنظام المالي يصب في صالح التمويل المصرفي حيث تلعب العلاقات الشخصية الدور الأبرز في الحصول على الديون.

تحاول هذه الورقة دراسة واقع النظام المالي في ليبيا ومصادر التمويل التي يوفرها هذا النظام للأنشطة الاقتصادية المختلفة. كما تحاول هذه الورقة التعرف على أهم النواقص الهيكلية والتشريعية التي يعاني منها النظام المالي في ليبيا من خلال مقارنة ما تحتويه التشريعات المالية في ليبيا مع تشريعات دول أخرى قامت بإدخال إصلاحات على أنظمتها المالية عقب معاناتها من أزمات مالية.

وبشكل أكثر تفصيلاً، تتناول هذه الورقة أيضاً النظام المالي وعلاقته بالتطور الاقتصادي في الجزء الثاني منها، بينما تناول الجزء الثالث دوافع ومبررات الدراسة. واقع النظام المالي والقانوني في ليبيا والحاجة الى تطويرهما خصص لهما الجزئين الرابع والخامس على التوالي. مقترحات تطوير النظام المالي في ليبيا تم مناقشتها في الجزء السادس، أما الجزء السابع فكان خلاصة هذه الورقة.

### 0-2 النظام المالي والتطور الاقتصادي

يعرف النظام المالي بأنه ذلك النظام الذي يتكون من مجموعة من الأسواق والأفراد والمؤسسات التي تتعامل في تلك الأسواق مع وجود مجموعة من الهيئات الإشرافية والرقابية لتنظيم التعامل والتداول، والمستخدم النهائي للنظام المالي هم الأفراد والشركات الذين يرغبون في الاقتراض أو الاقتراض (Howells and Bain, 2004).

يقول (2005) Dritsaki et al، أن السؤال حول ما إذا كان تطور النظام المالي هو الذي يقود التطور الاقتصادي أم العكس، أصبح مثار العديد من الأبحاث والدراسات. حيث يقول (1993) King and Levine أن الأدلة العملية تؤكد أن مستوى المؤسسات المالية الوسيطة يعبر بشكل جيد عن توقعات النمو الاقتصادي في المدى الطويل وتجمع رأس المال والانتاجية، وأن الأسواق المالية المتطورة تقود بسهولة التطور الاقتصادي من خلال تعزيز السيولة وتنويع المخاطر وتشكيل المحافظ الاستثمارية ذات العوائد المرتفعة. يؤكد (1993) Levine and Zervos على وجود علاقة وثيقة بين تطور أسواق الأسهم ومعدل نمو الدخل الفردي في الدولة، كما أنهما وصلا إلى نتيجة مفادها

أن سيولة سوق الأسهم ومعدل تطور النظام المصرفي يمكنان من توقع معدل النمو المستقبلي في الاقتصاد عندما وضع الباحثان هذه المتغيرات في معادلة انحدار واحدة.

أما في الدول النامية، يقول (Montes et al (2005) إن المصارف تهيمن على النظم المالية في غالبية هذه الدول، مع وجود استثناءات قليلة لبعض الدول التي استطاعت تطوير شكل من أشكال أسواق رأس المال المبنية على المؤسسات المالية الوسيطة. وهذا ما أكدته أيضاً (Caprio and Honohan (2005) بقولهم أنه على الرغم من أن البيئة الاقتصادية في معظم الدول النامية هي بيئة خطيرة وتستهزم أن يقوم النظام المالي بها على التمويل بالملكية - Equity-based finance، إلا أنها تتبنى التمويل عن طريق الديون Debt-based finance المستمد في الغالب من المصارف التجارية.

يجادل (Caprio and Honohan (2005) بأن هناك تحيز للتمويل عن طريق الديون في الدول النامية بسبب ضعف البنية التحتية للنظام المالي في تلك الدول، وأن التركيز يجب أن ينصب على تطوير البنية التحتية للنظام المالي والتي تتلخص في تطوير مهنة المحاسبة والمراجعة والنظم والاجراءات القانونية. ويضيف Caprio and Honohan (2005) أن تطوير المعلومات المحاسبية وأجراءات المراجعة وتوفير حماية لحقوق الاقلية في الشركات من أهم الامور التي يجب التركيز عليها لإزالة التحيز الموجود للتمويل عن طريق الديون على حساب التمويل بالملكية.

### 3-0 دوافع ومبررات الدراسة

تشير عملية اعادة الهيكلة Restructuring الى الاجراءات التي تهدف الى تمييز الشركات القابلة للاستمرار من الشركات غير القابلة للاستمرار ومن ثم اصلاح الهياكل التمويلية للشركات القابلة للاستمرار لخلق وضع مالي وتشغيلي جيد ودائم لها، وتصفية او اعادة هيكلة الشركات او اجزاءها غير القابلة للاستمرار. يعرف Claessens (2005) اجراءات اعادة الهيكلة بانها جملة من الاجراءات التي تهدف الى: اعادة تخصيص وتنظيم الخسائر المالية، اعادة هيكلة المطالبات المالية للمؤسسات المالية والشركات، الاعتراف بالخسائر واعادة توزيع الثروة والرقابة على مالكي هذه الشركات.

يجادل (Claessens (2005) بأن الخسائر الناتجة عن الفوارق بين القيم السوقية لأصول الشركات والمؤسسات المالية وبين القيم الاسمية لالتزاماتها يمكن أن يزال بعدة طرق منها: أولاً: تخفيض حصص الملكية للمساهمين الحاليين عن طريق إدخال مساهمين جدد. ثانياً: بتخفيض مطالبات الدائنين او المودعين بتنازلهم عن بعض حقوقهم. ثالثاً: تخفيض مرتبات العاملين وتخفيض اسعار الموردين. وأخيراً: يمكن ان تتحمل الحكومة والشعب هذه الخسائر عن طريق رفع الضرائب وتخفيض الانفاق العام و ارتفاع معدلات التضخم. ويضيف (Claessens (2005) ان عملية اعادة الهيكلة يمكن تنفيذها ايضاً بعدة اجراءات منها: اعادة جدولة الديون، تخفيض أسعار الفائدة، استبدال الديون بالاسهم Debt-to-Equity Swaps، والتنازل عن الديون.

لقد أدت الأزمة المالية الناتجة عن الاحداث التي وقعت في ليبيا منذ فبراير 2011 إلى عجز بعض الشركات الليبية عن خدمة الديون التي تحصلت عليها في الغالب من المصارف التجارية الليبية وبعض المؤسسات المالية الاخرى. ومن الناحية الأخرى، تحولت هذه الديون إلى ديون غير عاملة Non- performing Loans في ميزانيات هذه المصارف والمؤسسات المالية. هذه الديون غير العاملة تنقل كاهل المصارف التجارية والمؤسسات المالية المانحة لها وتشوه ميزانياتها العمومية وتشغلها عن الاهتمام باستثماراتها الجيدة وديونها العاملة الاخرى Performing Loans، كما ان جزء كبير من الديون غير العاملة سوف يتحول الى ديون معدومة مما يؤثر على ارباح هذه المصارف والمؤسسات المالية السنوية والارباح المحتجزة وقد يمتد الامر الى حدوث تخفيض كبير في رؤوس أموالها.

إن مقررات لجنة بازل بخصوص ملاءة رأس المال تختم على المصارف التجارية الاحتفاظ بقدر معين من رأس المال لامتناع الخسائر المتوقعة وضمان عدم وصولها إلى أموال المودعين، لقد أصبح حجم رأس المال للمصرف هو خط الدفاع الأساسي عن الإيداعات وأصبح كذلك معياراً دولياً تتعامل المصارف مع بعضها البعض على المستوى الدولي وفقاً له، وبالتالي فإن تحول الديون غير العاملة إلى ديون معدومة ويتم إقفالها في رأس المال أو حقوق الملكية بشكل عام قد يقود الى عدم تحقيق المصرف لمتطلبات لجنة بازل والى تأثر علاقات هذا المصرف بغيره من المصارف على المستوى الدولي. وفي هذا الصدد يقول (Resti and Sironi, 2007) ان أكثر من مائة دولة تبنت مقررات لجنة بازل بخصوص رأس المال المصرفي، وطبقتها على مصارفها التي تشتغل على المستوى الدولي وعلى المستوى المحلي كذلك.

بالإضافة الى ذلك، فإن حدوث الازمات بشكل عام والازمات المالية بشكل خاص قد يؤدي إلى وجود إرادة سياسية كبيرة لخلق واقع قانوني وسياسي واقتصادي جديد ما كان يمكن ان يوجد لولا وقوع الازمات.ومن ناحية أخرى، الحاجة الى اجراء مراجعة عامة لبعض القوانين المنظمة للقطاع المالي الليبي بعد تغير النظام السياسي في ليبيا وما يستلزمه من تغيير في النظام المالي والاقتصادي قد تكون من الدوافع والمبررات الهامة لهذه الدراسة.

#### 4-0 واقع النظام المالي في ليبيا

تشير الادبيات المالية ان النظام المالي يتكون، في الغالب، من ثلاث عناصر رئيسية هي: المقرضون والمقرضون والمؤسسات المالية، والتي بدورها تنقسم الى المؤسسات المالية الوسيطة مثل مؤسسات الايداع ومؤسسات الادخار ومؤسسات الاستثمار. ومؤسسات مالية منظمة مثل سوق رأس المال والوسطاء وأخيراً هيئات للإشراف والرقابة (Howells and Bain, 2004). وبالنظر الى المؤسسات المالية الوسيطة و المؤسسات المالية المنظمة وهيئات الاشراف والرقابة في ليبيا، يمكن تلخيص ذلك فيما يلي:

#### 4-1 المؤسسات المالية الوسيطة:

وهي المؤسسات المالية التي تقوم بدور الوساطة المالية Finance intermediaries وتنقسم المؤسسات المالية الوسيطة في ليبيا إلى المصارف التجارية (مؤسسات إيداع)، والمصارف المتخصصة، وشركات التأمين، وصناديق التقاعد (مؤسسات ادخار)، بينما لم تؤسس مؤسسات استثمارية مثل مصارف الاستثمار أو صناديق الاستثمار، بالرغم من النص عليها في القانون رقم 11 لسنة 2010 بشأن سوق المال وكذلك قانون رقم 23 لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري. وفيما يلي أهم المؤسسات المالية الوسيطة في ليبيا:

1- مؤسسات الإيداع: تتلخص مؤسسات الإيداع في المصارف التجارية، وقد حدد قانون المصارف رقم 1 لسنة 2005 في المادة 65 أنشطة المصارف التجارية في عمليات قبول الودائع ومنح الائتمان وكل الأنشطة المتعلقة بالاعمال المعتادة للمصرف التجاري، كما اضافت الفقرة ثانياً من المادة 65 أنشطة أخرى يمكن ان تقوم بها المصارف التجارية من اهمها التعامل مع ادوات سوق النقد وادوات سوق رأس المال بيعاً وشراءً لحساب المصرف او لحساب عملاءه وكذلك شراء الديون والتمويل التأجيرى وادارة المحافظ الاستثمارية وخدمات الحافظ الأمين وإدارة إصدار الأوراق المالية وتصريفها والتعهد بتغطيتها. أن المهام التي وردت في الفقرة ثانياً من المادة 65 تعبر بوضوح عن المهام الاستثمارية التي تخرج عن العمليات التقليدية للمصارف التجارية.

2- مؤسسات الادخار: تعتبر المصارف المتخصصة وشركات التأمين وصناديق التقاعد من أهم مؤسسات الادخار في ليبيا. وتتكون المصارف المتخصصة في ليبيا من مصرف الادخار والاستثمار العقاري الذي يختص بالاستثمار في المجال العقاري ومصرف التنمية الذي يختص بالاستثمار في قطاع الصناعة والمصرف الزراعي الذي يختص بالاستثمار في قطاع الزراعة. وقد انشئت المصارف المتخصصة بقوانين خاصة فيما اجاز قانون المصارف رقم 1 لسنة 2005 للمصارف المتخصصة ممارسة وتقديم بعض أنشطة المصارف التجارية للمستفيدين من خدماتها فقط. أما قطاع التأمين، كما يقول فياض (2003)، كان يحتوى على شركة واحدة تسمى شركة ليبيا للتأمين حتى عام 1996، ثم بدأ القطاع الخاص في دخول هذا المجال عن طريق امتلاكه لنسبة 35% من رأس مال الشركة المتحدة للتأمين وبعد ذلك تأسست بعض الشركات الأخرى. قطاع صناديق التقاعد يتمثل في صندوقين للتقاعد احدهما يسمى صندوق الضمان الاجتماعي ويختص بجباية وتحصيل اقساط الضمان الاجتماعي من المواطنين مقابل تعهده بصرف معاشات تقاعدية لهم عند بلوغهم سن التقاعد او عجزهم عن العمل. والصندوق الاخر يسمى صندوق التضامن الاجتماعي ويختص بالمصرف على أصحاب المعاشات الأساسية.

#### 4-2 المؤسسات المالية المنظمة:

1- سوق رأس المال: هو السوق الذي ينظم عملية تداول الاوراق المالية طويلة الاجل مثل الاسهم والسندات. كما يمكن لهذا السوق ان ينظم عمليات تداول ادوات سوق النقد قصيرة الاجل مثل سندات الخزانة وشهادات الايداع وغيرها. وقد اسس سوق رأس المال في ليبيا بوجب القرار رقم 134 لسنة 2006 ثم نظم بالقانون رقم 11 لسنة 2010.

والجدير بالذكر ان سوق الاوراق المالية قد تحول من مؤسسة عامة تتبع لوزارة الاقتصاد والتجارة الى شركة مساهمة خاصة بعد اقل من سنتين عن بداية العمل في سوق الاوراق المالية الليبي.

2- الوسطاء: تتلخص أهم وظائفهم في الجمع بين طرفين او اكثر لابرار عقد او صفقة، حيث لا يستطيع المستثمر ان يتعامل مباشرة مع الاسواق المالية بيعاً او شراءً الا عن طريق وسيط. وقد حدد الباب الرابع من قانون سوق المال رقم 11 لسنة 2010 بشكل عام الجهات العاملة في مجال الاوراق المالية وذكر من بينها النشاطات المتعلقة بالوساطة في مجال تداول الاوراق المالية. ولكن القانون لم يحدد بشكل دقيق انواع الوسطاء ومهامهم التي يقومون بها ومن أهمها وظيفة صناعة السوق. ويوجد في ليبيا حالياً حوالي 14 شركة مالية مرخص لها بمزاولة أنشطة الوساطة المالية.

3- مراكز ايداع وحفظ الاوراق المالية: وهي المؤسسات التي تتولى مهمة الحفظ المركزي للاوراق المالية للشركات ومسك سجلات المساهمين لها واجراء المقاصة المالية ونقل الملكية بين المتعاملين بالاوراق المالية وكذلك متابعة نسب الملكية واجراءات الرهن وتوزيع التركات والارباح للاوراق المالية. وتكون هذه المؤسسات- في الغالب- مستقلة مالياً وادارياً ولكن قانون سوق المال الليبي رقم 11 لسنة 2010، حول سوق المال الليبي بمهام مركز الابداع وحفظ الاوراق المالية مما ادى الى عدم استفادة الشركات التي لا ترغب في الادراج في سوق المال من الخدمات التي يمكن ان يقدمها مركز ايداع وحفظ الاوراق المالية.

#### **3-4 هيئات الإشراف والرقابة:**

يمكن تقسيم المؤسسات المالية الى قسمين رئيسيين هما: المؤسسات المالية الايداعية والمؤسسات المالية غير الايداعية، وبالتالي يمكن التفريق بين هيئات الاشراف والرقابة على هذين النوعين من المؤسسات المالية كما يلي:

1- الاشراف والرقابة على المؤسسات المالية الايداعية: تتولى المصارف المركزية عملية الاشراف والرقابة على هذا النوع من المؤسسات ، وهذا ما يقوم به مصرف ليبيا المركزي وفقاً لقانون المصارف رقم 1 لسنة 2005 تجاه المصارف التجارية. كما ان المادة رقم 55 من القانون المذكور اخضعت المصارف المتخصصة التي يكون من بين اغراضها التمويل ومنح الائتمان لأغراض محددة لرقابة المصرف المركزي.

2- الاشراف والرقابة على المؤسسات المالية غير الايداعية: تعرف المؤسسات المالية غير الايداعية بأنها تلك المؤسسات التي تحصل على الأموال من مصادر أخرى غير الإيداعات او الحسابات الجارية. ومن أمثلتها: المصارف المتخصصة ، سوق المال ، شركات الوساطة، شركات التأمين، صناديق التقاعد وغيرها من المؤسسات المالية التي لا تقبل الودائع الجارية. يشير (Howells and Bain (2004 إلى أن هذه المؤسسات لا تحظى عادةً بالإشراف والرقابة الصارمة لانها لا تؤثر بشكل مباشر على معيشة المواطن العادي اذا ما حدثت بها بعض المشاكل، ولكن مع حدوث الازمات المالية أصبح هناك اتجاهاً قوياً باخضاع هذا النوع من المؤسسات المالية للاشراف والرقابة، وعادةً ما تناط بهيئات سوق المال بمهام الاشراف عليها.

لقد حاول قانون النشاط التجاري رقم 23 لسنة 2010 في المادة رقم 394 تنظيم الاشراف على المؤسسات المالية غير المصرفية حيث اناط ذلك الى هيئة تسمى الهيئة العامة للرقابة والاشراف على الاسواق والادوات المالية غير المصرفية ولكن القانون رقم 23 لسنة 2010 اشار الى القانون رقم 11 لسنة 2010 بشأن سوق المال في تحديد مهام

وصلاحيات هذه الهيئة وهذا القانون الأخير لم يشير بدوره الى اشرافها على المؤسسات المالية غير الابداعية الا فيما تسنده اليها اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) من مهام تتعلق بمراقبة عمل الادوات المالية غير المصرفية. ومن ناحية اخرى، فقد اشارت المادة 2 من قانون سوق المال رقم 11 لسنة 2010 الى تبعية الهيئة العامة للرقابة والاشراف على الاسواق والادوات المالية غير المصرفية الى وزارة الاقتصاد على أن يصدر بتشكيلها قرار من مجلس الوزراء (اللجنة الشعبية العامة سابقاً) وهذا يجعل من هذه الهيئة غير مستقلة عن السلطة التنفيذية ولا يضعها فى موضع الهيئات الرقابية الاخرى مثل المصرف المركزى وديوان المحاسبة، التى تتبع للسلطة التشريعية او على الاقل يصدر بتكليفها او الموافقة على تكليفها قرار من السلطة التشريعية او السلطة العليا بالدولة.

يقول (2005) Madura ان الاسواق المالية تتصف بعدم الكمال من ناحية المعلومات المتاحة للمتعاملين فيها، لذلك فان البائعين والمشتريين للاوراق المالية لا يعرفون تماماً الحجم المناسب من الاوراق المالية التى يرغبون ببيعها او شرائها وبالتالي فان المؤسسات المالية الوسيطة تقوم بحل المشاكل التى تنشأ من عدم كمال السوق وذلك بالعمل كوسيط بين اصحاب الاموال واصحاب الافكار الاقتصادية وتخفيض تكلفة المعلومات والمعاملات بينهما. وحيث أن المصارف التجارية الليبية تستحوذ على حوالى 90% من حصة السوق من اجمالى الودائع من خلال فروعها ووكالاتها المنتشرة على كامل التراب الليبي والبالغ عددها حوالى 300 فرع ووكالة مصرفية (المصارف العربية، 2006)، يمكن القول بأن النظام المالى فى ليبيا يعتمد بشكل اساسى على المصارف فى توفير التمويل اللازم للأنشطة الاقتصادية المختلفة وبالتالي فان اصلاح واعادة هيكلة المصارف التجارية الليبية قد يقود الى اصلاح النظام المالى فى ليبيا.

#### 0-5 الحاجة إلى إعادة هيكلة وإصلاح النظام المالى والمصرفي فى ليبيا

يجادل عبد القادر (2010) بأن هناك أزمة مصرفية اذا تحققت بعض الشروط منها: أولاً: اذا تجاوزت نسبة الديون المدومة بالمصارف 10%. ثانياً: اذا كان هناك سحب كبير من قبل المودعين يستدعى تدخل الدولة بتجميد الودائع او اغلاق البنوك. ثالثاً: اذا تجاوزت تكاليف عملية الإصلاح المالى 2% من الناتج المحلى الاجمالى للدولة. وفى هذا الصدد يقول (2003) Caprio أن تكاليف إعادة هيكلة القطاع المصرفي خلال الازمة المالية الاسيوية التى بدأت عام 1997 بلغت حوالى 28% من الناتج المحلى الاجمالى فى ماليزيا وأكثر من 55% من الناتج المحلى الاجمالى فى اندونيسيا. ويضيف عبد القادر (2010) بان الازمة المصرفية يمكن أن تكون أزمة سيولة اذا تخطت طلبات السحب اليومي النسبة المحتفظ بها من الودائع (نسبة الاحتياطي الالزامي)، أو أزمة ائتمان إذا توافرت ودائع لدى المصارف ولكن المصارف تمتنع عن اعطاء القروض خوفاً من عدم وفاء المقترضين بالتزاماتهم عند استحقاقها. ويمكن كذلك أن تحصل أزمة السيولة وأزمة الائتمان وأزمة العملة فى وقت واحد.

لقد شهد قطاع المصارف فى ليبيا منذ فبراير 2011 ضغوطاً شديدة، حيث عانى القطاع من نقص حاد فى السيولة وامتناع عن منح قروض وائتمانات واستمر هذا الوضع خلال سنة 2011 والنصف الاول من سنة 2012 بسبب الزيادة الكبيرة فى عمليات سحب الودائع ابان فترة التحرير، ولكن القطاع المصرفي استطاع تجاوز أزمة السيولة

ببني عدة تدابير منها طباعة كميات كبيرة من العملة و سحب بعض فئات العملة من التداول (فئة الخمسين دينار) وكذلك استخدام احتياطي العملات الأجنبية. إلا أن هناك اعتقاداً بأن أزمة الائتمان لاتزال قائمة ولم تحظى بالاهتمام الذي حظيت به أزمة السيولة اعلامياً ومهنياً. حيث تشير بيانات ادارة الرقابة على المصارف بمصرف ليبيا المركزي الى ان اجمالى الودائع المصرفية فى 1 يوليو 2012 بلغ حوالى 50 مليار دينار ليبي، منها حوالى 45.5 مليار دينار ودائع تحت الطلب، وحوالى 4 مليار دينار ودائع لاجل وحوالى 0.5 مليار دينار ودائع ادخار (توفير)، الا ان هذا الحجم من الودائع لم يواكبه زيادة فى حجم الائتمان المصرفى ( جمعية المصارف الليبية، 2012).

يقول (2005) Hanson ان السياسات التى اتبعت فى مواجهة الازمات المالية التى حصلت فى تسعينيات القرن الماضى والعشر سنوات الاولى من العقد الحالى كانت تقريباً متشابهة، حيث كانت ابرز هذه السياسات تتلخص فى قيام الحكومات باعتماد خطة انقاذ للمصارف وذلك بتخليصها من الديون المتعثرة وتحويل هذه الديون الى شركة منفصلة تسمى شركة ادارة الاصول.

قد يجادل البعض بالقول أن المصارف الليبية قد تجاوزت ازماتها المختلفة التى حدثت بعد 17 فبراير 2011، سواء بالنسبة لازمة السيولة أو بالنسبة لأزمة الائتمان، ولكن أثار هذه الأزمات على المصارف التجارية وعلى الشركات قد تكون قائمة ومتجسدة فى عدة مظاهر منها ما هو متعلق بالمصارف التجارية مثل ارتفاع مستوى الديون المتعثرة لديها و احتساب عوائد غير محققة على هذه الديون، ومنها ما هو متعلق بقطاع الشركات مثل تعثر الكثير منها وعدم الوفاء بالالتزامات نحو المصارف التجارية وتوقف الكثير منها عن العمل.

لقد عانت المصارف الليبية من أثار الازمات المالية عليها خلال فترات العقود الثلاثة الاخيرة من القرن الماضى وكان ابرز هذه الاثار هو ظهور حجم كبير من الديون المتعثرة ، مما حدا بالمصرف المركزي خلال العقد الاول من هذا القرن الى تبنى سياسة لتنظيف المصارف التجارية من الديون المتعثرة<sup>1</sup>. الا ان الازمة التى تعرضت لها المصارف بعد فبراير 2011 ربما تكون اشد الازمات التى تعرضت لها هذه المصارف، مما يولد انطباعاً بان الاثار المترتبة عنها اشد وطأة من أثار الازمات السابقة ويحتم اجراءات معالجة أكثر قوة وتأثيراً من تلك التى تبناها مصرف ليبيا المركزي خلال السنوات القليلة الماضية.

وفى ظل عدم وجود احصاءات وارقام رسمية تبين مقدار الديون المتعثرة لدى المصارف ومقدار الديون المعدومة ومدى تأثير ذلك على ملاءة رؤوس أموال هذه المصارف من ناحية، ومدى تأثر الشركات بالازمة الناتجة عن توقف نشاطاتها وعدم قدرتها على الحصول على قروض جديدة، فضلاً عن ارجاع أصل وفوائد القروض السابقة من

---

<sup>1</sup>لقد شرع المصرف المركزي الليبي خلال العشر سنوات الماضية فى سياسة تخليص ميزانيات المصارف التجارية من الديون المتعثرة عن طريق تبنى اسس ومعايير معينة تهدف الى تحقيق هذا الهدف وهى كالاتى: اولاً: يتم تحصيل الديون المتعثرة التى تضمنها الخزنة العامة من صافى ناتج اعادة التقييم للمصارف التجارية. ثانياً: الديون المتعثرة من القطاع العام التى لاتضمنها الخزنة العامة تعالج بوضع مخصصات كافية لها. ثالثاً: يستخدم ناتج اعادة التقييم فى سداد ديون القطاع الخاص المزحوف عليه. رابعاً: تكوين مخصصات كافية لديون القطاع الخاص الحديثة والمتعثرة ومتابعة الاجراءات القانونية لتحصيلها.

ناحية أخرى، فإنه يصبح لزاماً تبني منهجية معينة لدراسة هذه المشكلة بشكل ملائم. هذه المنهجية تعتمد على تجميع البيانات من المصادر الثانوية لها والتي من أهمها الدراسات السابقة و القوانين والمنشورات الحكومية وتحليل مضمونها ومحاولة مقارنة مضمون هذه التشريعات مع ما هو موجود في الأدب المالي بشكل يمكن من خلاله اقتراح تعديلات لهذه التشريعات وكذلك اقتراح بعض التشريعات الجديدة.

## 0-6 مقترحات تطوير النظام المالي في ليبيا

توصف القوانين الاقتصادية التي صدرت في ليبيا خلال العقد الماضي بأنها قوانين للإصلاح الاقتصادي، إلا أن الأدب المالي يفرق بين قوانين الإصلاح الاقتصادي وقوانين إعادة الهيكلة المالية. حيث تعرف قوانين إعادة الهيكلة بأنها قوانين مؤقتة بينما قوانين الإصلاح الاقتصادي هي قوانين عادية وليست مؤقتة.

### 1-6 قانون إعادة هيكلة قطاع الشركات والمصارف:

يشير (2003) Caprio إلى أن التجربة الماليزية لإعادة هيكلة قطاع الشركات والمصارف التي حصلت بعد الأزمة المالية الآسيوية عام 1997، تضمنت إصدار قانون خاص مؤقت لإعادة الهيكلة يوفر الشروط القانونية لهذه المهمة. هذا القانون، كما يشير (2003) Caprio، يجب أن يتضمن ما يلي:

#### 1-1-6 تأسيس بعض الهيئات أو الوكالات:

- 1- تأسيس هيئة أو وكالة تعمل كشركة لإدارة الأصول تكون مهمتها شراء الديون من المصارف.
- 2- تأسيس هيئة أو وكالة تكون مهمتها إعادة رزمة المصارف التي قد تحدث بسبب نقص رأس المال المصرفي الناتج عن شراء الديون بأقل من قيمتها الحقيقية أو الدفترية، و رفع رأس مال المصارف الى النسبة التي تتطلبها مقررات لجنة بازل، سواء عن طريق المساهمين الحاليين أو عن طريق الاندماج المصرفي أو عن طريق الحكومة.
- 3- تأسيس لجنة توفيق وتحكيم تعمل كوسيط خارج المحاكم لتسريع عمليات هيكلة الديون الضخمة وتسرع الإجراءات القانونية بين الدائنين والمدينين.

#### 2-1-6 وضع بعض القواعد والحوافز والاعفاءات القانونية الخاصة:

- 1- الاعفاءات الضريبية: يجب أن يتضمن قانون إعادة هيكلة الشركات والمصارف بعض الاعفاءات الضريبية ومنها: اعطاء حوافز للمصارف والشركات التي تلتزم بخطط إعادة الهيكلة، السماح للمدينون الذين يتخلون عن ديونهم من الحصول على الوفورات الضريبية منها، اعفاء عمليات الاندماج النقدي وغير النقدي من الضرائب المتولدة عن هذه الاندماجات.

2- ارساء قواعد جديدة لحوكمة الشركات: يجب أن يتضمن القانون بعض القواعد التي تضمن المعاملة العادلة لمختلف الأطراف وخاصةً أصحاب حصة الأقلية في المشاركة في الإدارة، تعزيز الشفافية والإفصاح عن كل المعلومات الهامة بالشركات.

3- قواعد التوفيق والتحكيم خارج المحاكم: يجب أن يتضمن القانون هيئة تختص باعمال التوفيق والتحكيم بين الاطراف الدائنة والاطراف المدينة بدون اللجوء للمحاكم واجراءتها المعقدة والطويلة.

## 2-6 التعديلات المقترحة على القوانين الحالية:

هناك بعض القوانين الاقتصادية التي ينبغي تعديلها لمواكبة التطورات السياسية والاجتماعية التي حدثت في المجتمع الليبي، وكذلك لتلافي بعض النواقص التي يمكن ان توجد في هذه القوانين كما يلي:

### 1- التعديلات التنظيمية والهيكلية:

يجب ان يبنى النظام المالي فى ليبيا على النظام المصرفى (التقليدى والاسلامي) المتوافق مع الأسواق المالية وبذلك قد يحدث توازن بين التمويل عن طريق الديون (المصارف التقليدية) والتمويل عن طريق الصيغ الإسلامية وكذلك التمويل عن طريق الأسهم والأسواق المالية. لقد قام المجلس الوطني الانتقالي باجراء تعديل على قانون المصارف رقم 1 لسنة 2005 باضافة فصل عن الصيرفة الاسلامية. وهذا يعد خطوة فى اتجاة اعادة الهيكلة التنظيمية للنظام المالي فى ليبيا. وفى هذا الصدد يمكن اقتراح التعديلات التالية:

- تفعيل فروع المصرف المركزى وتحديد اختصاصات لها فيما يتعلق بتحديد مستوى التضخم والاسعار ومستوى البطالة فى نطاق الفرع شهرياً او ربع سنوياً وارسالها الى المصرف المركزى لمساعدته بخصوص وضع السياسة النقدية الملائمة.
- تحديد كيفية اختيار مجالس إدارات فروع المصرف المركزي، ويمكن في هذا الصدد الاستفادة من النموذج الامريكى الذي يقول بان مجلس إدارة فرع المصرف المركزي يجب أن يتكون من 9 أعضاء، 6 من هؤلاء الأعضاء يتم اختيارهم من قبل المصارف التجارية على أن يكون 3 منهم من المصرفيين وثلاثة من رجال الأعمال، أما الثلاثة المتبقين يعينهم المصرف المركزي من الاكاديميين و المتخصصين فى الأسواق المالية بشكل عام (Madura,2005). لم يبين القانون رقم 1 لسنة 2005 هذه الأمور واكتفى فقط فى المادة 3 بان المصرف المركزي يمكنه فتح فروع.
- يجب أن يشار بوضوح الى كيفية قيام المصرف المركزى بعمليات السوق المفتوح باعتبارها من أهم الادوات التى ينفذ بها المصرف المركزي السياسة النقدية، حيث أشار القانون رقم 1 لسنة 2005 الى ذلك بشكل سريع ومختصر وذلك فى الفقرة 7 من المادة 6 ، بالرغم من أن عمليات السوق المفتوح هي من أهم الأدوات المؤثرة فى عرض النقود.
- السماح للمصارف التجارية بتكوين نافذة أو شركة للتعامل مع أنشطة المصارف الاستثمارية، حيث نصت الفقرة 8 من المادة 65 من قانون المصارف على ان المصارف التجارية يمكنها

مباشرة ادارة اصدارات الاوراق المالية والتعهد بتغطيتها ولكن المادة رقم 77 حظرت على المصارف امتلاك أكثر من 10% من رأس مال الشركة الواحدة، وهذا يتناقض مع نشاط تغطية اصدار الاوراق المالية.

- تعديل قانون سوق المال رقم 11 لسنة 2010 فيما يتعلق بهيئة سوق المال (الهيئة العامة للرقابة والاشراف على الاسواق والادوات المالية غير المصرفية)، وذلك بالنص على اشرافها على المؤسسات المالية غير المصرفية وليس باشرافها فقط على ما تكلفها به اللجنة الشعبية العامة (سابقاً).
- نقل تبعية هيئة سوق المال الى البرلمان الليبي أسوةً بالمصرف المركزي، أو على الأقل ضرورة مصادقة البرلمان على تعيين وعزل رئيس وأعضاء الهيئة.
- فصل مركز ايداع وحفظ الاوراق المالية عن سوق المال وذلك لضمان استقلالية كل منهما والاستفادة من خدمات كل منهما بصورة منفصلة.

2- تعديلات تتعلق بحماية المستثمرين:

تعتبر عملية حماية المستثمرين وصيانة حقوقهم من أهم الامور التي تؤدي الى ازدهار وأستقرار النظام المالى. وفى هذا السياق يمكن اقتراح ما يلي:

### حماية الدائنين:

يقول (La porta, et al, 1998) أن هناك مدرستين قانونيتين رئيسيتين تستند اليهما أغلب القوانين التجارية فى العالم هما: مدرسة القانون العام الانجليزى ومدرسة القانون المدنى الفرنسى، وأن القوانين التجارية التى تستند على القانون العام الانجليزى هى التى توفر حماية أكبر للدائنين. يضيف (Laporta, et al, 1998) أن أبرز مظاهر الحماية للدائنين هى حقهم فى الاستحواذ على قيمة الضمانات المقدمة مقابل القروض عند تقاعس المدين عن السداد بسرعة وبدون تعقيد. يشير (Buferna 2005) إلى ان القانون التجارى الليبي مبنى على فلسفة القوانين الفرنسية المدنية والتي تشير إلى أن الاحتياطي القانوني هو أهم الأدوات التي تكفل حقوق الدائنين عند تصفية الشركات.

يشير (Mahmud 1997) أن وجود احتياطي قانوني، وليس سرعة الاستحواذ على الضمانات المقدمة مقابل هذه القروض، هى الضمانات التى يقدمها القانون التجارى الليبي للدائنين، كما أن على الشركات الليبية احتجاز نسبة من الأرباح كاحتياطي قانوني . حيث يشير قانون الأعمال التجارية رقم 23 لسنة 2010 إلى ان نسبة الاحتياطي القانوني هى 5% من صافي الربح السنوي قبل الضرائب إلى ان يصل هذا الاحتياطي القانوني إلى ربع رأس مال الشركة علي الاقل ، بينما أشار القانون التجارى السابق الصادر عام 1953 الى وصول هذا الاحتياطي الي خمس رأس المال فقط. وفى هذا الصدد ، نادى المصرف المركزي الليبي بضرورة تأسيس نيابة مصرفية خاصة مع وجود كوادر مؤهلة تكفل تسريع اعمال التحقيق والتقاضي وتنفيذ الأحكام. يؤكد Reynolds

(1989) and Flores إن الشركات في الدول التي تبني قوانينها التجارية على القانون العام الانجليزي توفر نوع آخر من الحماية للدائنين مثل الاستحواذ التلقائي على الأصول و الأولوية في الدفع والحق في إقالة الإدارة وإعادة التنظيم.

### حماية المساهمين:

يجادل (1998) La Porta et al بان الدول التي تبني قوانينها التجارية على القوانين المدنية الفرنسية توفر اقل حماية قانونية لحقوق المساهمين وأن أهم حقوقهم هي الحق في التصويت وفقاً لمبدأ صوت واحد لكل سهم One vote- one share principle، كما أن القوانين التجارية المستمدة من القوانين الفرنسية لا تضع قواعد جيدة لحوكمة الشركات مقارنةً بالدول التي تبني قوانينها التجارية على القانون العام الانجليزي. ويضيف La Porta et al (1998) ان فاعلية ونزاهة النظام القضائي واستقلالته تعتبر العلاج الرئيسي لمشاكل الوكالة التي قد تنشأ بين الأطراف المختلفة ذات العلاقة بالشركات. يشير (2005) Caprio and Honohan الى أن التمويل عن طريق الاسهم يتطلب الكثير من المعلومات مقارنةً بالتمويل عن طريق المصارف الذي لا يعتمد كثيراً على المعلومات بل يعتمد أكثر على العلاقات الشخصية وخاصة في المراحل الأولى من التعامل.

لقد وفر القانون التجاري رقم 23 لسنة 2010 بعض الحماية للمساهمين ومنها حقهم في تعيين مراجع خارجي للرقابة على أعمال مجلس الادارة وحقهم في التصويت المتساوي في الجمعية العمومية للشركة. كما نص القانون المذكور على حق حملة الاسهم الممتازة في التصويت اذا لم يتلقوا أرباحاً خلال ثلاث سنوات متتالية وكذلك حقهم في التصويت على القرارات التي من شأنها المساس بحقوقهم. إلا أن القانون لم يوفر اجراءات واضحة بخصوص حوكمة الشركات وطرق التصويت وتركز الملكية ومعايير الإفصاح والشفافية للمعلومات المحاسبية.

### حماية أموال المودعين:

يقول (2009) Saunders and Cornett أن أحد أهم المكونات التنظيمية للمصارف التجارية هي ضمان أموال المودعين بهذه المصارف. يؤكد (2000) Laeven بأن الدول النامية لا توفر حماية كافية لأموال المودعين وذلك بسبب تقليدها لما هو معمول به في الدول المتقدمة فقط بدون مراعاة للخطر الأكبر في الدول الأقل دخلاً، ويضيف (2000) Laeven أن على الدول النامية أن تقوم برفع نسب التأمين على الودائع التي تدفعها المصارف التجارية أو أن تخفض مقدار التغطية والتأمين على الودائع. لقد أشارت المادة 91 من قانون المصارف رقم 1 لسنة 2005 إلى وجوب تأسيس صندوق لضمان أموال المودعين، وقد صدر قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 513 لسنة 2009 بتأسيسه ومباشرته لأعماله منذ بداية سنة 2010. الا أن هذا الامر يحتاج الى صدور قانون خاص لتنظيمه وضمان حقوق المودعين وبيان كيفية التصفية ورد الودائع اسوة بما هو متبع في الدول الأخرى.

## 0-7 خلاصة

ناقشت هذه الورقة تطور النظام المالي وعلاقته بالتطور الاقتصادي، وكذلك واقع النظام المالي والقوانين المنظمة له في ليبيا وتبين أن هناك بعض النواحي التي يجب أن يتم تطويرها وأصلاحها في الجانب التنظيمي والهيكلية والجانب القانوني.

أظهرت النتائج أن النظام المصرفي يهيمن على بقية مكونات النظام المالي في ليبيا من حيث توفير التمويل اللازم للأنشطة الاقتصادية، وقد ساعد على هذه الهيمنة ضعف البنية التحتية والتشريعية للنظام المالي والتي من أهم عناصرها توفر البيانات والمعلومات وتطور مهنة المحاسبة والمراجعة وحماية المستثمرين من المخاطر غير التجارية.

توصلت الدراسة الي أن عملية اعادة هيكلة قطاع الشركات والمصارف تستلزم اصدار قانون خاص ومؤقت يتضمن تأسيس بعض الهيئات التي تقوم على هذه العملية ومنح بعض الاعفاءات والامتيازات الضريبية للملتزمين بهذه العملية. أما فيما يتعلق بعملية الإصلاح النظام المالي فقد توصلت الدراسة الى اقتراح مجموعة من التعديلات على بعض القوانين السارية منها ما هو متعلق بالنواحي التنظيمية والهيكلية للنظام المالي ومنها ما يتعلق بحماية الدائنين والملاك وأصحاب الودائع المصرفية.

- Bryman, A., (2001) *Social Research Methods*, Oxford University Press, New York.
- Buferna, F., (2005) “Determinants of Capital Structure: Evidence from Libya”, unpublished PhD thesis. University of Liverpool, UK.
- Caprio, G., (2003), “Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises, Year(s) 1970-2002.”, Washington, D.C. World Bank.
- Caprio, G., and Honohan, P., (2005) Starting over Safety: Rebuilding Banking Systems, In Caprio, Hanson and Litan (Eds.), *Financial Crises: Lessons from the Past, Preparation for the Future*, pp 217- 255.
- Claessens, S., (2005) Policy Approaches to Corporate Restructuring around the World: What Worked, What Failed?, In Pomerleano and Show, (Eds.) *Corporate Restructuring: Lessons from Experience.*, PP 11-58.
- Dritsaki, C., and Dritsaki-Bargiota, M., (2005) The Casual Relationship between Stock, Credit Market and Economic Development: Empirical Evidence for Greece, In Sevic (Eds.), *Accounting and Finance in Transition*, Vol 2, pp133- 147.
- Hanson., James., (2005) “Postcrises Challenges and Risks in East Asia and Latin America: What Do They Go from here?., In Caprio, Hanson and Litan (Eds.), *Financial Crises: Lessons from the Past, Preparation for the Future*, PP 15- 61.
- Howells, P., and Bain, K., (2004) “Financial Markets and Institutions”, Prentice Hall, Essex, England.
- King, R., and Levine, R., (1993) “Finance and Growth: Schumpeter might be right”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol 118, pp 717 – 737.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., and Vishny, R., (1998) “Law and Finance”, *The Journal of Political Economy*, Vol 106, Issue 6, pp1113-1155
- Laeven, L., (2000) “Pricing of Deposit Insurance “, Policy Research Working Paper 2871, Washington D.C, World Bank.
- Levine, R., and Zervos, S., (1993) “What we have learned about policy and growth from cross-country regressions?”, *American Economics Review*, pp 426-430.
- Madura, J., (2005) "Financial Markets and Institutions", Thomson.7<sup>th</sup> Edition.
- Mahmud, M., (1997) “Accounting and the Economic Development of the Oil and Gas Sector in Libya: Historical review, Theoretical analysis and Empirical investigation”, unpublished PhD thesis. Dundee University.
- Montes-Negret, F., and Muller, T., (2005) Banking System Crises Recovery in the Transition Economies of Europe and Central Asia”, In Caprio, Hanson and

Litan (Eds.), *Financial Crises: Lessons from the Past, Preparation for the Future*, pp 63-86.

Resti, A., and Sironi. A., (2007) "Risk Management and Shareholder's Value in Banking", John Wiley & Sons, West Sussex, England.

Reynolds, T., and Flores, A., (1989) *Foreign Law: Current Sources of Codes and Basic Legislation in Jurisdictions of the World*. Littleton, Colo, Rothman.

Saunders, A., and Cornett, M., (2009) *Financial Markets and Institutions*, McGraw Hill, Singapore.

اتحاد المصارف العربية (2006) ، ليبيا: تحول جوهري وواعد للقطاع المصرفي، اتحاد المصارف العربية، العدد 313، كانون اول(ديسمبر).

جمعية المصارف الليبية (2012) "القوائم التحليلية لأبرز المؤشرات المالية لدى المصارف التجارية عن الربع الاول لسنة 2012م".

عبد القادر، السيد متولى، (2010) الاسواق المالية والنقدية فى عالم متغير، دار الفكر، عمان، الاردن.

فياض، محمد، (2003) " دور المصارف التجارية فى تمويل الاستثمارات الخاصة فى ليبيا"، مؤتمر الاستثمار فى الاقتصاد الليبي، جامعة بنغازى، ليبيا، الفترة من 8-10 يونيو 2003.