

# تقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتشريعات (الوثيقة رقم 1 دراسة تقييم مقترح قانون نظام المرتبات)

إعداد:

رائد عبد الرزاق القمودى

خليفة محمد جدول  
انتصار يوسف البريكى  
عفاف عبد السلام قرين

محمد سعيد التواتى  
أحمد التيجانى زكري  
ابتسام السيفاو كاكح

## ملخص:

تقوم هذه الدراسة بتقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة لمقترح قانون المرتبات المقدم من قبل ديوان المحاسبة، ويعتبر هذا العمل باكورة أعمال المجلس فى مجال تقييم الآثار التشريعية باستخدام منهجية الاتحاد الأوروبى بالخصوص، وفق الجزئيات التالية (تعريف المشكلة، تحديد الأهداف، طرح البدائل الممكنة، تحليل البدائل، المفاضلة بين البدائل، والتوصيات الختامية).

## مقدمة:

يعتبر تقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للسياسات والتشريعات من أهم ركائز صنع القرار في الدول المتقدمة ، وغالباً ما يكون هذا التقييم في صورة وثيقة تتضمن تحليل أهم المعلومات والبيانات ذات العلاقة بالموضوعات والقضايا المعروضة أمام صانع القرار بصدد إصدار ما يلزم من تشريعات حيالها (قوانين، قرارات، لوائح تنفيذية، إجراءات، الخ).

وتعتبر دراسة "تقييم آثار التضخم في الولايات المتحدة" الصادرة إبان إدارة الرئيس كارتر سنة 1978 هي دراسة التقييم الأولى في هذا المجال، وتم بعد ذلك في فترة إدارة ريجان توسيع استخدام تقييم الآثار التشريعية كأداة رئيسية لدعم صنع القرار على المستويين التشريعي والتنفيذي بالولايات المتحدة، كما تبنت أستراليا بعد ذلك اشتراطات تقييم الآثار التشريعية سنة 1985، تلتها بمدة غير طويلة دول أوروبية عديدة حتى بلغ عدد الدول المتبنية لاشتراطات تقييم الآثار التشريعية 20 دولة من دول OECD سنة 2000 من إجمالي 28 عدد دول المنظمة.

وفي الدول العربية كانت هناك محاولات خجولة على هذا الصعيد ولم تعتمد أى دولة عربية هذا الأسلوب بشكل رسمي كأحد مكونات منظومة صنع القرار بها، وفي ليبيا تم تكليف المجلس الوطني للتطوير الاقتصادي والاجتماعي ، بموجب القرار 145 لسنة 2014 بشأن إعادة تنظيم المجلس، بمهمة تقييم السياسات و التشريعات الاقتصادية والاجتماعية وتقديم المشورة والدعم الفني لصانع القرار.

وتعتبر هذه الدراسة " دراسة تقييم قانون المرتبات" هي باكورة أعمال المجلس في مجال تقييم الآثار التشريعية وستكون وفق منهجية الاتحاد الأوروبي بالخصوص باتخاذ الخطوات التالية (تعريف المشكلة، تحديد الأهداف، طرح البدائل الممكنة، تحليل البدائل، المفاضلة بين البدائل ، والتوصيات الختامية).

## أ.تعريف المشكلة (الوضع الحالي):

وجود حاجة ملحة إلى مراجعة نظام مرتبات القطاع العام وذلك لما ينطوي عليه الوضع الحالي من اختلالات عدة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي سيكون لها آثار مدمرة على الاقتصاد الوطني والنسيج الاجتماعي ، إن لم يتم التعامل معها بالشكل المناسب.

الوضع الحالي	
الجانب الاقتصادي	الأزمة النفطية وما ترتب عنها من عجز مزمن في الميزان التجاري واستنزاف متسارع لاحتياطيات الدولة من النقد الأجنبي، بالإضافة إلى عجز الموازنة نتيجة إلى انخفاض الإيرادات إلى مستويات متدنية جدا تستحيل معها الاستدامة المالية.
الجانب الاجتماعي	وجود تفاوت كبير جدا في مرتبات القطاع العام أدى إلى الاحساس بالظلم والشعور بالامتعاض من طرف القطاعات والأفراد ذوي الدخل المنخفض.

## ب.تحديد الأهداف:

يمكن في ضوء الوضع الحالي وفي إطار المشكلة التي تم تحديدها في النقطة السابقة تحديد الأهداف التي يُهم صانع القرار الوصول إليها من خلال ما سيتبناه من سياسات أو تشريعات بالخصوص، ومن أجل التبسيط نفترض أن صانع القرار في هذه الحالة يهمله تحقيق الهدفين التاليين:

- 1.الاستقرار الاقتصادي من خلال تقليص العجز في الميزان التجاري والحد من تحديات الاستدامة المالية.
2. تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال تقليص التفاوت في مرتبات القطاع العام.

## ج. طرح البدائل الممكنة :

في هذه النقطة يتم تحديد البدائل (الوسائل والخيارات) المتاحة أمام صانع القرار من تشريعات و سياسات لتحقيق الأهداف المطلوبة ( التي تم تحديدها في النقطة السابقة)، وهنا يمكن طرح البدائل الثلاثة التالية:

### 1.مقترح ديوان المحاسبة (الدخل الوسيط).

يتمثل هذا البديل في مقترح قانون المرتبات الذي تقدم به ديوان المحاسبة ، ويهدف هذا المقترح بشكل أساسي إلى إلغاء التفاوت الموجود في نظام المرتبات الحالي بين القطاعات المختلفة، وتقليص التفاوت بين الشرائح العليا و الدنيا، وذلك يعني رفع الحد الأدنى من الأجور لشرائح كبيرة من الموظفين وتخفيض الحد الأعلى لأجور وظائف أخرى كالبعثات الدبلوماسية والهيئات القضائية والأجهزة الرقابية.

### 2.مقترح تخفيض المرتبات بشكل نسبي (الشرائح).

فكرة هذا المقترح هي تقسيم الوظائف العامة إلى مجموعة من الشرائح حسب الدخل الشهري لكل شريحة، ويتم تخفيض المرتبات بشكل نسبي من هذه الشرائح بحيث يتم استقطاع قيمة مالية من كل شريحة وكل ما زادت قيمة المرتب زادت نسبة الاستقطاع.

### 3.تخفيض سعر الصرف الرسمي للدينار الليبي (سعر الصرف التوازني).

يقترح هذا البديل تخفيض سعر صرف الدينار الليبي إلى سعره التوازني الجديد وفق التغييرات الدائمة والمؤقتة التي طرأت في ميزان المدفوعات (يتوقع أن يكون بين 2-2.5 دينار مقابل الدولار الأمريكي)، على أن يتم ذلك بالتوازي مع ربط أجور العاملين بالقطاع العام بمستوى أدائهم الوظيفي واعتبار أن القيمة الاسمية للمرتبات الحالية والتي ستتنخفض قيمتها الحقيقية تباعا هي بمثابة مرتب أساسي أو بدل بطالة يتم صرفه بغض النظر عن مستويات الأداء والانتاجية.

## د.تحليل البدائل:

### 1.مقترح ديوان المحاسبة

من الجانب الاجتماعي للتقييم فإن مقترح قانون المرتبات المقدم من ديوان المحاسبة سيؤدي إلى تقليص التفاوت في الدخل بشكل كامل بين قطاعات الدولة المختلفة ، كما سيؤدي إلى تقليص التفاوت بدرجة كبيرة بين الشرائح المختلفة داخل نفس القطاع، ولذلك فإنه من الممكن القول بأن هذا البديل سيؤدي إلى تحقيق الأهداف المرجوة على الصعيد الاجتماعي بنسبة 90%، بينما على الصعيد الاقتصادي نجد أن هذا المقترح سيؤدي إلى زيادة مصروفات الباب الأول من الموازنة بقيمة تقدر بأكثر من 10 مليار دينار ليبي وبالتالي فإن الأهداف المرجوة على الصعيد الاقتصادي (تقليص العجز) لن يتم تحقيق أي منها من خلال هذا المقترح، بل وعلى العكس سيتم ترتيب التزامات مالية أخرى ستؤدي إلى رفع مستويات العجز، وعليه فإنه من الممكن القول أن هذا المقترح سيساهم في عدم تحقيق الأهداف المرجوة بنسبة 50%.

التقييم	العيوب (التكاليف)	الميزات (العوائد)	تقليص التفاوت في الدخل
50%-	50%	-	الجانب الاقتصادي (تقليص العجز)
90%	-	90%	الجانب الاجتماعي (تقليص التفاوت)

## 2.مقترح تخفيض المرتبات بشكل نسبي

على الصعيد الاقتصادي سيؤدي هذا المقترح إلى تقليص العجز في الموازنة بمقدار 1 مليار دينار تقريبا، بينما على الصعيد الاجتماعي فإنه سيساهم بقدر كبير في تقليص التفاوت بين شرائح الدخل المختلفة ، وعليه فإنه من الممكن إعطاء هذا المقترح نسبة 60% في خانة العوائد على الصعيد الاجتماعي، ونسبة لا تتجاوز الـ10% على الصعيد الاقتصادي.

تخفيض المرتبات حسب الشرائح	الميزات (العوائد)	العيوب (التكاليف)	التقييم
الجانب الاقتصادي (تقليص العجز)	10%	-	10%
الجانب الاجتماعي (تقليص التفاوت)	60%	-	60%

## 3.مقترح تخفيض سعر الصرف

على الصعيد الاقتصادي سيؤدي هذا المقترح إلى إنهاء العجز في الميزان التجاري بالكامل، بينما سيساهم بنسبة كبيرة في تخفيض العجز العام في الميزانية مع زيادة اسمية طفيفة في مصروفات الباب الأول، وعليه فإنه يمكن إعطاء هذا المقترح تقييما بنسبة 75% على صعيد تحقيق الأهداف الاقتصادية المرجوة، بينما يمكن إعطاؤه قيمة 50% على صعيد تحقيق الأهداف الاجتماعية وذلك بسبب تحقيق نوع من العدالة في الأجور من خلال ربطها بمستويات الأداء.

3. تخفيض سعر الصرف مع ربط الأجور بالأداء	الميزات (العوائد)	العيوب (التكاليف)	التقييم
الجانب الاقتصادي (تقليص العجز)	75%	-	75%
الجانب الاجتماعي (تقليص التفاوت)	50%	-	50%

## هـ.المفاضلة بين البدائل:

يتم في هذه الجزئية من التقييم استخدام طريقة المجموع النسبي **Weighted Sum Method** وهي تعد من إحدى أبسط طرق تحليل القرار متعدد المعايير **multi-criteria decision analysis** المستخدمة في ظروف مشابهة عندما يتطلب الأمر المفاضلة بين مجموعة من البدائل المختلفة بشأن موضوع ما.

وقد اتفق فريق العمل على إعطاء الجانب الاقتصادي أهمية نسبية بقيمة 65% مقارنة ب35% فقط للجانب الاجتماعي من مجموع الوزن الكلي للأهداف التي يسعى صانع القرار لتحقيقها . وبناء على ذلك يمكن ببساطة المفاضلة بين البدائل الثلاثة عن طريق احتساب المحصلة النهائية لكل بديل من خلال جمع حاصل ضرب مجاميع التقييم في أوزانها النسبية لكل بديل ، وذلك على النحو التالي:

المحصلة النهائية	الجانب الاجتماعي (35%)	الجانب الاقتصادي (65%)	البديل
-0.01	(0.9*0.35)	(-0.5*0.65)	مقترح ديوان المحاسبة
0.27	(0.6*0.35)	(0.1*0.65)	مقترح التخفيض النسبي
0.66	(0.5*0.35)	(0.75*0.65)	تخفيض سعر الصرف

## و. النتائج التوصيات الختامية:

### النتائج:

1. تبين الدراسة أن مقترح ديوان المحاسبة لقانون نظام المرتبات الجديد ستكون له آثار عكسية على الصعيد الاقتصادي تفوق ما سترتب عليه من آثار إيجابية على الصعيد الاجتماعي، وعليه فإن هذا البديل يعد غير ذي جدوى ، وبالتالي فإنه من الأفضل عدم اتخاذ أى إجراءات حيال المشكلة واستمرار الوضع كما هو عليه، مقارنة باعتماد المقترح وإدخاله حيز التنفيذ.

2. يتضح أن البديل رقم 2 (مقترح التخفيض النسبي للمرتبات) ستكون له جدوى مطلقة أى بمعنى أن عوائده على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي ستفوق التكاليف المترتبة عليه، ولكن بالمقارنة مع البديل الثالث ، الذي تبين الدراسة تمتعه بالجدوى النسبية ، يتبين أن هذا التخفيض النسبي للمرتبات ليس البديل الأكثر فعالية.

2. تبين الدراسة ان البديل رقم 3 (تخفيض سعر الصرف وربط الأجر بمعدلات الأداء) هو أفضل البدائل المتاحة أمام صانع القرار للتعامل مع الأزمة الحالية المتمثلة في التضخم الوظيفي والعجز المزدوج في الموزانة وفي الحساب الجاري لميزان المدفوعات ، حيث يعتبر هذا البديل هو الأكثر فعالية من كل البدائل الأخرى التي غطتها الدراسة من حيث تحقيقه لأكبر قدر من العوائد بأقل قدر ممكن من التكاليف.

### التوصيات:

1. عدم اعتماد مقترح ديوان المحاسبة لقانون نظام المرتبات الجديد وذلك لعدم جدواه المطلقة ، ولوجود بدائل أخرى تؤدي إلى تحقيق الأهداف المطلوبة بفعالية أكبر.

2. استرشادا بنتائج تقييم آثار البديلين الثاني والثالث يمكن لصانع القرار، وبشكل فوري وعاجل، إتخاذ مزيج من الإجراءات التنفيذية المناسبة لوقف النزيف الحالي في احتياطات النقد الأجنبي ومصرفات الميزانية العامة.



3. بالتوازي مع ما سبق، يجب على صانع القرار اعتماد حزمة من السياسات الاقتصادية التقشفية في المدى القصير تهدف إلى ضمان الاستدامة المالية واجتياز الأزمة الحالية بسلام، فعلى صعيد السياسة التجارية يجب إيقاف الاستيراد إلا للسلع الضرورية والضرورية فقط، وعلى صعيد السياسة النقدية فيجب إيجاد وسائل فعالية لمعالجة مشكلة التضخم من جهة وتوفير السيولة النقدية الكافية بالمصارف من جهة أخرى، وعلى صعيد السياسة المالية فإن بنود مصروفات الميزانية يجب أن يتم تقليصها إلى أقصى حد مع التركيز في جانب الإيرادات على ما يمكن اتخاذه من إجراءات لزيادة تحصيل الإيرادات السيادية.

4. في المدى المتوسط والطويل يجب إعادة هيكلة القطاع العام بشكل شامل من حيث نظام المرتبات والحوافز، وآليات العمل والتقييم، الخ .. بالإضافة إلى اعتماد سياسات تهدف إلى تحفيز القطاع الخاص من خلال دعم المشروعات الصغرى والمتوسطة وتوفير بيئة الأعمال المواتية لازدهار الأنشطة الاقتصادية المتنوعة.