



المجلس الوطني للتطوير الاقتصادي والاجتماعي
National Economic and social Development Board

نقطة ضوء

دورية تصدر عن المجلس لتسليط الضوء على مواضيع الساعة

(إصلاح سياسة دعم الوقود)



WWW.NESDB.LY

جميع الحقوق محفوظة

لمجلس الوطني للتطوير الاقتصادي والاجتماعي

الإصدار الدوري الأول

ملخص



تقوم هذه الدراسة بتقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة لإصلاح سياسة دعم المحروقات في ليبيا، وذلك باستخدام منهجية الاتحاد الأوروبي في مجال تقييم الآثار التشريعية، 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 Regulatory Impact Assessment 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، إلخ).

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

المتبينة 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 أي دولة عربية هذا الأسلوب بشكل رسمي كأحد مكونات منظومة صنع القرار بها، وفي ليبيا تم تكليف المجلس الوطني للتطوير الاقتصادي والاجتماعي بمهمة تقييم السياسات والتشريعات الاقتصادية والاجتماعية وتقديم المشورة والدعم الفني لصانع القرار، بموجب قرار 145 لسنة 2014 م بشأن إعادة تنظيم المجلس، كما تم التأكيد على هذا الدور بقرار إعادة تنظيم المجلس رقم 118 لسنة 2022 م.

وسيتم إجراء هذه الدراسة "دراسة إصلاح سياسة دعم الوقود" وفق منهجية الاتحاد الأوروبي في مجال تقييم الآثار التشريعية، وذلك باتباع الخطوات التالية (تعريف المشكلة، تحديد الأهداف، طرح البدائل الممكنة، تحليل البدائل، المفاضلة بين البدائل، والتوصيات الختامية).

(الوضع الحالي): تعريف المشكلة

وجود حاجة ملحة إلى مراجعة وإصلاح سياسة دعم المحروقات وسياسة دعم الطاقة بصفة عامة، 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 قبل فوات الأوان.

الجانب الاجتماعي	الجانب الاقتصادي
عدم العدالة في توزيع الدعم نظرا لكونه متساو لكل شرائح المجتمع من جانب، وبالتالي يستفيد منه ذوي الدخل المرتفعة أكثر من ذوي الدخل المنخفضة، ومن جانب آخر عدم العدالة في التوزيع بين المناطق نتيجة لعدم امكانية اوصول الوقود لبعض المناطق نتيجة للظروف الأمنية غير المستقرة، والتي بدورها ساهمت في تفاقم المشكلة من خلال توفير بيئة ملائمة لتهرب الوقود خارج الحدود.	ارتفاع فاتورة الدعم وما ترتب عنها من أعباء مادية مباشرة تبلغ في المتوسط حوالي 20% من إجمالي الموازنة العامة، بالإضافة إلى تكلفة الفرصة البديلة المترتبة المتمثلة في المكاسب الممكن تحقيقها في حال توجيه هذه النفقات نحو التنمية. وأخيرا الدعم خلق تشوهات سعرية أدت إلى عدم الكفاءة التوزيعية والانتاجية للاقتصاد بصفة عامة وانخفاض التنافسية الاقتصادية بشكل خاص.
	وفي المقابل فإن سياسة الدعم حافظت على انخفاض المستوى العام للأسعار مقارنة بالدول الأخرى وبالأخص أثناء فترات التعرض لصددمات العرض الخارجية External Supply Shocks.

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. الهدف الاقتصادي:

خفض فاتورة الدعم وتحقيق وفرة بالميزانية يمكن توجيهها إلى نفقات استثمارية، وتحقيق الكفاءة الاقتصادية من خلال خفض مستويات الدعم والتشوهات السعرية الناجمة عنه من جانب، وترشيد الكميات المستهلكة من الوقود من جانب آخر، والتقليل من التضخم.

2. الهدف الاجتماعي:

تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال تقديم الدعم وفق الحاجة وليس بالتساوي لكل الفئات، وتوفيره في كل المناطق بدون استثناء.

طرح البدائل الممكنة :

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

- أ. استبدال الدعم المباشر للوقود بالدعم النقدي الموجه للفئات حسب الدخل.
- ب. استبدال الدعم المباشر بدعم عيني (كوبونات من الوقود أو بطاقات إلكترونية) ووضع آلية فعالة لتوزيعه في كل المناطق بالتساوي.
- ج. استبدال الكميات المستوردة من الخارج بكميات منتجة محلياً من خلال زيادة الطاقة الانتاجية للمصافي المحلية و إنشاء مصاف جديدة.

تحليل البدائل:

أ. استبدال الدعم المباشر للوقود بالدعم النقدي الموجه للفئات حساب الدخل.

حيث يتم استبدال الدعم المباشر بما يقابله من قيمة نقدية، وتوزيع هذه القيمة على المواطنين مباشرة، وسيؤدي هذا الخيار إلى رفع الكفاءة الانتاجية وترشيد الاستهلاك، وتحقيق العدالة في التوزيع بين المناطق، وبين فئات الدخل المختلفة، ولكنه في المقابل سيترتب عليه آثار سلبية ضخمة (لا يمكن قياسها بالتحديد حالياً) على صعيد الاستقرار الاقتصادي (مُقاساً بمعدلات المستوى العام للأسعار، التضخم).

وستختلف الآثار المترتبة عن هذا الخيار، الإيجابية والسلبية منها على سواء، باختلاف نسبة رفع الدعم وتدرج عملية الإصلاح، ولكن للتبسيط إذا اعتبرنا أن صانع القرار يستهدف في الجانب الاقتصادي (خفض فاتورة الدعم، رفع الكفاءة الاقتصادية، ترشيد استهلاك الوقود، الحد من التضخم)، وفي الجانب الاجتماعي يستهدف (تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال تقديم الدعم وفق الحاجة وليس بالتساوي لكل الفئات، وتوفيره في كل المناطق بدون استثناء)، فإن هذا الخيار يمكن تقييمه كالتالي:

الميزات (العوائد)	العيوب (التكاليف)	التقييم	
25%	25%-	0%	الجانب الاقتصادي
50%	-	50%	الجانب الاجتماعي

ب. استبدال الدعم المباشر بدعم عيني (كوبونات من الوقود أو بطاقات الكترونية) ووضع آلية فعالة لتوزيعه في كل المناطق بالتساوي:

على الصعيد الاقتصادي سيؤدي هذا البديل إلى تحقيق وفرة في الموازنة، والحد من التهريب، بينما على الصعيد الاجتماعي فإنه سيساهم بقدر كبير في تقليص التفاوت بين المناطق الجغرافية وبين فئات الدخل المختلفة. ولكنه كسابقه سيؤدي إلى حدوث تضخم ولكن بصورة أقل، وعليه يمكن تقييمه من حيث تحقيقه لأهداف صانع القرار على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي، كما يلي:

التقييم	العيوب (التكاليف)	الميزات (العوائد)	
%65	%10-	%75	الجانب الاقتصادي
%100	-	%100	الجانب الاجتماعي

ج. استبدال الكميات المستوردة من الخارج بكميات منتجة محليا من خلال زيادة الطاقة الانتاجية للمصافي المحلية أو إنشاء مصاف جديدة:

حيث يتم توجيه الأموال المخصصة للدعم في رفع القدرة التكريرية للمصاف وبناء مصاف جديدة، لتغطية احتياجات السوق المحلي وكذلك التصدير للخارج، وسيؤدي هذا البديل إلى تحقيق %75 من أهداف الجانب الاقتصادي (رفع الكفاءة الاقتصادية، ترشيد استهلاك الوقود، الحد من التضخم) وتحقيق %50 من الأهداف الاجتماعية (العدالة في التوزيع بين المناطق).

التقييم	العيوب (التكاليف)	الميزات (العوائد)	
%75	-	%75	الجانب الاقتصادي
%50	-	%50	الجانب الاجتماعي

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 كلا الجانبين أهمية نسبية متساوية من مجموع الوزن الكلي للأهداف التي يسعى صانع القرار لتحقيقها (أي 50% لكل منهما).

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 (%50)	الجانب الاقتصادي (%50)	البديل
0.25	(0.5*0.5)	(0*0.5)	الدعم النقدي
0.825	(1*0.5)	(0.65*0.5)	الدعم العيني
0.625	(0.5*0.5)	(0.75*0.5)	الانتاج المحلي

النتائج والتوصيات

تبين الدراسة أن كل البدائل المطروحة ذات محصلة نهائية موجبة، بمعنى أنها جميعاً ذات جدوى مطلقة، واتخاذ أي منها سيكون أفضل من بقاء الحال كما هو عليه (0).



➤ أن خيار الدعم النقدي ستكون له آثار عكسية على الصعيد الاقتصادي (تضخم في الأسعار) توازي ما سيترتب عليه من آثار ايجابية (الكفاءة الانتاجية للاقتصاد)، وأن المحصلة النهائية لهذا البديل هي الأقل (0.25) مقارنة ببقية البدائل المطروحة، وهي أقرب إلى الوضع الحالي (0) من بقية البدائل (0.625 و 0.825).

➤ يتضح أن البديل رقم (2) استبدال الدعم المباشر بدعم عيني (كوبونات من الوقود أو بطاقات الكترونية) هو أفضل البدائل المتاحة أمام صانع القرار للتعامل مع الأزمة الحالية، حيث يعتبر هذا البديل هو الأكثر فعالية من كل البدائل الأخرى من حيث تحقيقه لأكبر قدر من العوائد بأقل قدر ممكن من التكاليف (0.825).

➤ يتضح أن البديل رقم (3) (الانتاج المحلي) ستكون له جدوى مطلقة مرتفعة (0.625) مقارنة بالبديل الأول (0.25) وبقاء الحال كما هو عليه (0)، ولكن مقارنة مع البديل الثاني (الدعم العيني)، يتبين لنا أنه ليس بالخيار الأكثر فعالية أمام صانع القرار، إنشاء مصافي جديدة لدعم الإنتاج المحلي للبنزين يمكن أن يستغرق وقتاً طويلاً ويحتاج إلى استثمارات كبيرة وتخطيط متقدم. ومع ذلك فإن إنشاء مصافي جديدة يمكن أن يكون استثماراً طويلاً الأجل ومجدياً في المستقبل، حيث يمكن أن يؤدي إلى تحسين الاستقلالية للبلاد وتقليل الاعتماد على الواردات الخارجية.

التوصيات

1. عدم التسرع في اعتماد سياسة استبدال الدعم المباشر للوقود بالدعم النقدي لانخفاض جدواها المطلقة، ولوجود بدائل أخرى تؤدي إلى تحقيق الأهداف المطلوبة بفعالية أكبر.
2. سياسة إصلاح الدعم كغيرها من السياسات لا يمكن أن تعمل بفعالية بمعزل عن غيرها من السياسات، أو بدون وجود رؤية اقتصادية واضحة ذات أهداف محددة في إطار زمني، وقابلة للقياس والتحقيق.
3. الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في إصلاح سياسة دعم الوقود، والاستعانة بالمنظمات الدولية ذات الخبرة في هذا الموضوع.