



أوراق بحثية:

أثر السياستين الماليّة والنقديّة على التنمية في لبنان

عبد الحليم فضل الله
2006/4/5

تتسم السياسات الحكوميّة في لبنان عموماً بأنها قصيرة الأمد، وهو ما تركز على نحو أكثر وضوحاً وحدّة بعد نهاية الحرب، ساهم في ذلك تعذر الوصول إلى آليات سياسيّة مستقرة ومتفق عليها تكفل تحديد الأهداف العامة وبناء التفضيلات الجماعيّة ضمن رؤية تحظى بتوافق وطني مقبول، ولم يخل الأمر من محاولات برمجة، أهتم بعضها بالمردود الاقتصادي وبالشروط الماليّة (مثلاً: أفق 2000) واقتصر بعضها الآخر على تنظيم لوائح بالمشاريع في محاولة لاغتنام فرص التمويل الخارجي أو الداخلي (مونيتور 2000، مجلس الإنماء والإعمار 2003،...)، وغالباً ما تعرضت البرامج عند التنفيذ لتجاوزات مريرة وتسويات صعبة أطاحت بعنصري الكفاءة والانتاجية وبنظام الأولويّات المرسوم.

على هذا النحو، باتت سياسات التنمية ملحقّة بالسياسات النقديّة والماليّة، وجرى الخلط بينها وبين برامج التجهيز وإعادة الإعمار، كما تصدر الاهتمام بإدارة عمليات الانفاق الجاري والاستثمائي الضخمة بدلاً من القيام بإعادة هيكلة واسعة وجذرية للقطاعين العام والخاص لتحقيق أفضل توزيع للموارد وزيادة فعاليّة تشغيل الطاقات العاطلة وضمان نمو متصاعد طويل الأمد.

لقد غلب على السياسات العامة في لبنان طوال التسعينات ثلاثة أهداف لا يمكن وصفها بالتنمويّة: الأول: الإسراع بإعادة بيروت إلى ما كانت عليه قبل الحرب، بغض النظر عن التحولات الداخليّة والاقليميّة العميقة، الثاني: الحيلولة دون وقوع أزمات نقديّة حادة كتلك التي حدثت في الثمانينات، والثالث: بناء القطاع العام للقيام بمهمتين منفصلتين لكل منها وتيرتها الخاصّة وبنائها المؤسساتي المنفصل: من ناحية دمج وتكليف القوى التي شاركت في الحرب في منظومة السلم الداخلي، ومن ناحية أخرى إدارة عمليات التجهيز وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تدخل في إطار رؤية مضمرة لدور الدولة والوظيفة الاقليميّة.

لقد كان تطبيق ذلك أكثر تعقيداً مما يبدو نظراً لتعارضه مع مصالح شرائح واسعة، وعدم تحسّبه لأدوار وآراء قوى صاعدة لم تكن عشية الحرب ذات حضور حاسم كما صارت عليه بعدها، لقد فرض ذلك قيوداً وشروطاً وحتّم رسم مسارات متعرجة ومواربة لتحقيق الأهداف نفسها لكن بتكاليف أعلى وجهود أشد، لتصبح السياسات الماليّة والنقديّة في نهاية المطاف محور السياسات الأخرى وبديلاً عن الاستراتيجيّات العامة لاقتصاد يسعى إلى النهوض.

لقد أريد إنتاج نموذج جديد وحديث لكن في إطار النظام الاقتصادي نفسه، ومن دون سياسيّة داعمة، مما أوجد مسارات متوازية: مسار أصلي لتحقيق غايات المشروع الاقتصادي الأساسيّة، ومساران رديفان: واحد للتعويض عن عدم وجود تضامن سياسي كاف مساند للمشروع، والآخر لمعالجة نتائج عدم توازنه من النواحي الاقتصاديّة والاجتماعيّة والمناطقية.

بالنتيجة تسببت محاولة نقل تجربة ما قبل الحرب إلى ما بعدها، في ظروف سياسيّة اجتماعيّة غير متشابهة، بالإبقاء على الطابع الليبرالي الاحتكاري للنظام الاقتصادي لكن وفق معادلة جديدة. في السابق كان دور الدولة محدوداً بوظيفتي دعم الابتكارات وتقديم حمايات مختارة ومخفّفة لبعض المناطق والشرائح والقطاعات، وقد عبّرت السياسات الماليّة بدقّة آنذاك عن الحياد النسبي للدولة، حيث حققت الخزينة اللبنانيّة فوائض مالية استمرت حتى عشية الحرب، باستثناء العجز المنخفض والمؤقت في الستينات، أثناء تنفيذ الرئيس فؤاد شهاب مشروعه الإصلاحية.

بعد الحرب وقع النموذج تحت طائلة التناقض، فمن جهة ارتكز إلى الفلسفة الليبراليّة نفسها التي تدعو إلى انكفاء الدولة وتقليص دورها، ومن جهة أخرى كان مضطراً إلى تضخيم هذا الدور، لاستيعاب النتائج المترتبة على اختلاله وتوسيع شبكات الإنفاق الريعي عشوائياً لتخطي الممانعة الاجتماعيّة والسياسيّة العميقة. وعلى نحو مفارق، كانت الدولة مدعّوة أيضاً للتدخل من أجل مهمّتين أخريين: الأولى، مساعدة الابتكارات التقليديّة المقيمة على استعادة مكانتها السابقة في ظروف داخليّة وخارجيّة مختلفة لا تقوى فيها على المنافسة، والثانية منح الابتكارات الوافدة فرصة احتلال مكانة في الداخل تليق بنفوذها وقدراتها.

في إطار هذه المقاربة، يمكن وصف النموذج الذي أطلق بعد الحرب وفشل في تحقيق غاياته، بأنّه حصيلة الإخفاق في توفير التالي:

- تعاقب اجتماعي تعبّر عنه توافقات سياسيّة، تطال استراتيجيّات التنمية والإصلاح وسبل تطوير النظام الاقتصادي.

- نظام متوازن وعادل ما أمكن، لتوزيع تكاليف وثمار سياسات النمو والاعمار. وهذا ما كان يفترض ليس فقط سياسات ماليّة ونقدية مدروسة، وإتّما أيضاً تعريفاً لنمط الحياة الذي ينبغي تبنيّه من قبل المجتمع اللبناني حتى يصبح ممكناً تحمّل تكاليف وأعباء النهوض الاقتصادي والاعماري.

- تحديد واضح لأدوار الفاعلين الاجتماعيين والأطراف المرتبطة بعملية الإنتاج، ولا يقتصر ذلك على المناطق والطبقات، بل يشمل أيضاً المشاركين في عمليات الإنتاج، وهنا يبرز التهميش الاجتماعي والسياسي لفئات ذات أهميّة كبرى مثل القوى العاملة.

الخصائص العامة المعيقة للتنمية والنمو في نموذج ما بعد الحرب:

وتتمثل على نحو رئيسي بالآتي:

- ضعف الإدارة الاقتصاديّة والإنمائيّة.
- سياسات ماليّة ونقدية قصيرة الأمد.

- تدخلات غير منظمة للدولة.

أولاً: ضعف الإدارة الاقتصادية والإنمائية، وعجزها عن ضبط الأداء الاعماري والاستثماري في إطار برمجة محدّدة وواضحة. يعود ذلك إلى غياب التخطيط المنبثق عن رؤية محددة سلفاً ، وإلى فقدان المبادرة، والعجز البيوي عن اتخاذ القرار واستقلال التنفيذ عن البرمجة، وقد أثر ذلك بحسب البرنامج التنموي لمجلس الإنماء والاعمار 2006-2009 على مؤشرات إشباع الحاجات العامة والقطاعية¹، ووسع تدريجياً الهامش بين ماهو مخطّط وما يتم تنفيذه فعلاً.

وعلى الرغم من أنّ رؤية الإعمار والتنمية لم تخضع في أي وقت لإعادة نظر معمّقة كما يقر بذلك المجلس، فقد كانت تصورات التجهيز وبرامج الاستثمار العام عرضة لتقلبات متتالية، من دون مبررات معلنة، ففي حين بلغت القيمة الإجمالية لبرنامج "أفق 2000" حوالي 23886 مليون \$ قدرت قيمة برنامج السنوات الثلاث (2003) بـ 11212 مليون \$ مع الأخذ بعين الاعتبار ما تم إنفاقه فعلاً حتى ذلك التاريخ².

وإذا عمدنا إلى تقدير مستوى التقدم في العمل قياساً إلى خطة أفق 2000، على اعتبار أنها الأكثر طموحاً من بين الخطط الأخرى، وأقرب إلى حمل رؤية اقتصادية تنموية معلنة، يتبيّن أنّ حجم الإنفاق المحقق فعلاً والبالغ 5782.6 مليون \$ بالأسعار الجارية، يقل عن ربع ما كان مقدراً في خطة "أفق عام 2000"، الأمر الذي يعكس القيد التمويلي وإلى حدّ ما العوائق الإدارية والتقنية والبشرية، التي حالت دون تمكن الحكومة من إستيعاب إستثمارات ضخمة⁽³⁾.

1- يسجل تفاوت كبير بين نسب تلبية الحاجات العامة ونسب التنفيذ إلى ما هو مبرمج بين قطاع وآخر حيث يتراوح بين 147% للتنفيذ و 140% للتلبية في قطاع الكهرباء كحد أقصى و 37% و 63% للمياه المبتدلة كحد أدنى. يلاحظ أيضاً تباين في فاعلية الإنفاق الاستثماري بين القطاعات، فهناك قطاعات كانت معدلات التلبية فيها أدنى على نحو ملموس من نسب التنفيذ، منها: التربية، الصحة، الزراعة، الري، ومياه الشفة، وهناك قطاعات تجاوزت فيها معدلات التلبية نسب التنفيذ، منها: الشؤون الاجتماعية، المياه المبتدلة، في مقابل قطاعات ثالثة تقاربت فيها النسبتان: الكهرباء، الاتصالات، الطرق، البيئة، النفايات الصلبة. مما يدل على أنّ فاعلية برامج الاستثمار والتجهيز كانت منخفضة في القطاعات الاجتماعية الحيوية، وفي قطاعي الزراعة والمياه.

2- قدر البرنامج التنموي 2006-2009 التغير النسبي للقيمة الإجمالية للبرامج الأربعة التي أعدها مجلس الإنماء والاعمار بين عامي 1991 و 2003 بـ 46%. و البرامج المقصودة هي: تصور بكتل ودار الهندسة 1991، تصور أفق 2000 (1994)، تصور مونيوتور آيس (2000)، وتصور السنوات الثلاث (2003)

3- وزارة الشؤون الاجتماعية UNDP FAFO؛ الوضع الاجتماعي الاقتصادي في لبنان واقع وآفاق؛ (بيروت: وزارة الشؤون الاجتماعية؛ الطبعة الأولى، 2004)؛ ص: 33-34.

وقد انطوى برنامج الإنفاق على تفاوت بين القطاعات والمناطق، حيث ظهر تحيز لصالح تجهيزات البنية التحتية على حساب المخصصات المخططة، للبنية الإجتماعية كما يتبين من الجدول التالي:

جدول (1): المقارنة بين الإنفاق الإعماري المخطّط والمحقق (نسب مئوية)

البنية التحتية	البنية التحتية الإجتماعية	الخدمات الإجتماعية	القطاعات المنتجة والأبنية الحكومية	
37	25	22	16	الإنفاق المخطّط في خطة أفق 2000 (نسبة مئوية من المجموع)
47	13	22	18	الإنفاق المحقق (نسبة مئوية من المخطّط للقطاع)

- وزارة الشؤون الإجتماعية UNDP FAFO؛ الوضع الإجتماعي الإقتصادي في لبنان واقع وآفاق.

- مجلس الإنماء والإعمار؛ تقرير تقدم العمل؛ آذار 2001. فشل البرنامج أيضاً في تحقيق هدف رئيسي من أهدافه هو الإنماء المتوازن، فالإنفاق الإعماري مقاساً بالإنفاق الإعماري الى الفرد، بقي منحازاً الى بيروت الكبرى، على حساب المناطق الأدنى نمواً كما يوضح الجدول التالي:

جدول (2): الإستثمار المخطّط والفعلي للفرد في المحافظات اللبنانية (دولار أميركي)

المحافظة	الإستثمار المخطّط للفرد في خطة أفق 2000	الإستثمار المحقق للفرد	نسبة المحقق إلى المخطّط (%)
بيروت	1515.5	2183	144
ضواحي بيروت	1987.3	1365.1	69
جبل لبنان	1460.8	1526.2	104.5
الشمال	1647.5	1408.3	85.5
الجنوب	1861.1	1419.2	76
النبطية	2391.9	1719.9	72
البقاع	2117.1	1609.1	76
كل لبنان	1770.6	1455.3	82.2

مجلس الإنماء والإعمار؛ تقرير تقدم العمل؛ آذار 2001.

لا تنحصر مشكلة إدارة برامج التجهيز والإنماء في البرمجة والتخطيط، بل تتعداها لتشمل التنظيم والتنفيذ وطريقة تحديد الحاجات ومستوى إشباعها، وقد تكثفت هذه الإخفاقات مع تصاعد الأزمة الإقتصادية والمالية لتحدث تحولاً حاسماً في تركيبة العناصر المؤثرة على القرار الإنمائي، بحيث باتت أسير قواعد العمل التالية:

أ- ربط مشاريع التنمية والتجهيز بالتمويل المتاح، بمعزل عن كلفة هذا التمويل وطرق الحصول عليه و تأثيره على حجم الدين العام، وبغض النظر عن الأولويات المفترض التقيدها ومن دون التفات إلى ما يتسبب به من استنزاف للطاقة الاقتراضية والتمويلية للبلد. وقد شجّع على ذلك تعدد الحسابات العامة قنوات الإنفاق العام. فبدلاً من أن تتم برمجة عمليات التمويل على أساس خطة الاستثمار والتجهيز العامة، باتت مكونات هذه الخطة مرتبطة بالقرار الذي يتخذه المقرضون، أو بنجاح جهات حكومية أو مؤسسات عامة بالحصول على تمويل خارجي لمشاريع وبرامج محددة لم يتم بالضرورة اختيارها على أساس معايير متوافق عليها.

ب- أولوية الأهداف النقدية والمالية على الأهداف الاقتصادية والإنمائية. يلاحظ في هذا المجال أنّ برامج التنمية كانت تتباطأ في الحالات التالية:

- عندما كانت تتعارض مع أولوية دعم الليرة ودعم استقرار الأسعار، إذ أن هناك تناسباً طردياً بين زيادة الضغط على الليرة و انخفاض احتياطي العملات الأجنبية لدى مصرف لبنان وبين انخفاض نسبة النفقات الاستثمارية في الموازنة، ناهيك بأن السياسات النقدية التضيقية كان تتخذ من دون أي اعتبارات بانعكاساتها على النمو والتنمية. الجدير ذكره أنّ كلفة دعم الليرة وتثبيت الأسعار كانت أعلى من كلفة برامج التجهيز والاستثمار مجتمعة.
- ارتفاع مستويات العجز وتزايد معدل الدين العام/الناتج المحلي، ولنلاحظ هنا أنّ انخفاض معدلات الاستثمار العام حدث على دفعتين الأولى في العام 1999 مع تصدّر الإهتمام بأزمة المالية العامة و وضع أول برنامج للتصحيح المالي، والثانية في عام 2001 مع بدء تسجيل فائض في الحساب الأولي للخرينة.

ج- التوافقات السياسية الموضوعية والمؤقتة والتي يتطلّب تجديدها نفقات تعويضية باهظة، فمن دون ذلك لم يكن ممكناً مواصلة تنفيذ ما يعرف بالمشروع الإعماري الذي لا يحظى بقاعدة سياسية واجتماعية عريضة.

ثانياً: سياسات مالية ونقدية قصيرة الأمد أدت على المدى المتوسط إلى إبطاء

النمو وإحياء عوامل التنمية.

ركزت هذه السياسات منذ عام 1992، على أربعة أهداف متضاربة: استقرار السوق النقدية الذي تحوّل إلى تثبيت سعر الليرة اللبنانية تجاه الدولار الأميركي؛ مكافحة التضخم

وصولاً إلى تضخم سلبي أواخر التسعينات؛ تأمين تمويل كاف لاحتياجات الخزينة؛ والحفاظ على وتيرة مرتفعة للتدفقات النقدية من الخارج.

ورغم استمرارية هذه الأهداف فقد مرت السياسات العامة بثلاث فترات لكل منها انعكاساتها على الاقتصاد الكلي وعوامل التنمية.

المرحلة الأولى 1992-1995؛ اتسمت بالتالي:

* سياسة مالية توسعية تقوم على:

- إنفاق استثماري ضخم لتنفيذ برنامج معجل للإعمار.

- إنفاق جارٍ كثيف لدواعٍ سياسية واجتماعية وإدارية.

في هذه المرحلة جرى التأسيس لنهج في الإنفاق لا زال مستمراً حتى اليوم، يقوم على تخصيص اعتمادات الموازنة للإنفاق على العمليات الجارية والاستثمار التلقائي والدوري، والإنفاق من خارج الموازنة على مشاريع التجهيز والاستثمارات الكبيرة الممولة على نحو رئيسي بالقروض الخارجية، لكن ذلك لم يمنع خلال هذه الفترة، من تخصيص جزء لا بأس به من الموازنة للمشاريع الاستثمارية بلغ حوالي 19 % من مجموع اعتماداتها.

* سياسة نقدية تضيقية صارمة، أملت ارتفاعاً تدريجياً في الفوائد الحقيقية، وانخفاضاً في التضخم.

يمكن اعتبار سياسات هذه المرحلة، بأنها داعمة إلى حدٍّ ما للنمو، ومناسبة مرحلياً لاحتياجات التنمية، لكنها في الوقت نفسه ساهمت في إطلاق ديناميات الدين بالنظر إلى ضخامة العجز الذي سجل خلالها (عجز فعلي 51.8 % مقابل 48.8 % عجز مقدر).

- المرحلة الثانية: 1996-1998؛ وقد تميزت بالآتي:

* سياسات نقدية متشددة أكثر من السابق: حيث استقرت قيمة العملة المحلية عند أعلى مستوياتها، وتدنت معدلات التضخم إلى حدود متدنية (1.6 % عام 1998) فيما واصلت معدلات الفائدة الحقيقية ارتفاعها.

* سياسة مالية توسعية على صعيد النفقات الجارية ترجمت إلى عجز فعلي هائل بلغ متوسطه حوالي 56.5 % في مقابل 37% للعجز المقدر.

* سياسة مالية انكماشية على مستوى نفقات الاستثمار، إذ انخفضت نسبتها إلى حوالي 10 % من الموازنة، و 4 % من الناتج المحلي

القائم، أي أعلى بقليل من المخصصات اللازمة للتعويض عن اهتلاك البنية التحتية المقدر بـ 2.4 % من الناتج بالمقاييس العالمية. وقد ترافق ذلك مع انخفاض مماثل للاستثمارات العامة الممولة من خارج الموازنة. مهدت سياسات هذه المرحلة لانتهاج دورة النمو التي بدأت أواخر عام 1992، كما ساعدت على تحريك العوامل المعيقة للتنمية، فحلّت الأهداف المالية تماماً محل الأهداف الاقتصادية، بينما حافظت الأهداف النقدية على صدارتها.

- المرحلة الثالثة 1999-2004؛ واعتمد خلالها:

* سياسة نقدية انكماشية أيضاً لكن مع تسجيل تحسن نسبي في معدلات الفائدة في أعقاب مؤتمر باريس-2 وخروج تدريجي من التضخم الصفري.

* سياسة مالية توسعية بحدود أقل على صعيد الإنفاق الجاري. فالعجز الأولي بدأ يتراجع ليتحول إلى فائض أولي بدءاً من عام 2001 محققاً عام 2004 ما بين 1 % و 2 % من الناتج تبعاً لطريقة احتساب العجز. في هذه المرحلة ازداد الاعتماد على التمويل الخارجي في تغطية النفقات الجارية.

* سياسات مالية انكماشية على مستوى الإنفاق الاستثماري الذي تدنى إلى أقل 2.5 % من الناتج بما في ذلك النفقات خارج الموازنة. يمكن وصف سياسات هذه المرحلة بأنها محبطة للنمو ومعيقة للتنمية وسبباً في اختلال التوازنات الاقتصادية. وقد جرى خلالها الانتقال من اقتصاد يعتمد على التحويلات إلى اقتصاد يعتمد على القروض لضمان الحد الأدنى من الاستقرار.

وعلى العموم اتسمت سياسات كامل الفترة 1992-2004 بالتالي:

أ- إنفاق جارٍ مستقر نسبياً قياساً إلى الناتج (أي أنه منخفض الحساسية تجاه الأزمة).
ب- إنفاق استثماري متقلب ومتباطئ، ومتأثر سلباً بالسياسات المالية والنقدية (مرتفع الحساسية تجاه الأزمة).

ج- إنفاق توزيعي بديل للإنفاق الاجتماعي الفعلي، فالأول يتعامل مع نتائج إخفاق التنمية وتراجع النمو، فيما يفترض في الثاني تلبية الحاجات العامة ومراكمة الرأسمال البشري.

وتستحق هذه النقطة مزيداً من الشرح، إذ تحولت الموازنة تحت ضغط الأزمة، إلى شبكة هائلة لإعادة توزيع لا ترتبط بعمليات الإنتاج أو بأهداف التنمية

الاجتماعية، بل كانت الجزء المتمم لسياسات التمويل بالعجز التي راكمت ديناً كبيراً، وأدت إلى تفاوتات هائلة في توزيع المداخل.

وتبيّن المؤشرات التالية ذلك؛ فقد استهلكت نفقات إعادة التوزيع أكثر من ثلثي الموازنة العامة أي حوالي 35 % من الناتج المحلي القائم، في الفترة 1997-200، وذلك إذا ما أضفنا إليها خدمة الدين العام، التي تعتبر من أكثر عمليات إعادة التوزيع انتقاصاً للعدالة، كونها تحوّل الثروة من الطبقات الدنيا التي تترج تحت عبء ضريبي مرتفع، إلى أصحاب المدخرات من حملة السندات الحكومية.

أما النفقات الباقية في الفترة فتوزعت على الشكل التالي:

النفقات	نسبة من الناتج المحلي القائم	نسبة من الموازنة العامة
نفقات اجتماعية	3.7 %	10.54 %
خدمات اقتصادية	1.92 %	5.8 %
خدمات الإدارة والسيادة	5.6 %	15.7 %
المجموع	11.22 %	32 %

د- إنفاق على التجهيز بنفس شروط الإنفاق الجاري، أي خارج برمجة متوسط الأمد ومن دون رؤية وطنية شاملة.

إنّ معنى ذلك بحسب مراجعة نقدية لمجلس الإنماء والإعمار ضمّنها برنامجها التنموي الأخير، وجود نقص الالتزام بتنفيذ السياسات العامة وضعف الترابط المنطقي بين حاجات السكان والسياسات القطاعية.

ووفق المراجعة نفسها، فإن رؤى الإعمار المرتبطة بلوائح ثابتة من المشاريع، "لم تشهد إعادات نظر معمقة مما عزّز في مجالات عديدة الأوضاع التي أنتجتها الحرب، وبقيت الدراسات القطاعية التي يعوّل عليها في وضع الأطر التنفيذية الناجحة لرؤى التنمية، حالة استثنائية نادرة، وإذا ما وجدت لم تصدر في شأنها قرارات حكومية لتظل دون تأثير على لائحة المشاريع المعدة سلفاً"⁽¹⁾.

هـ- فائض في التمويل متزامن مع عجز في عمليات الإنتاج، وهنا شكّلت آليات تمويل الدين العام والسياسات الداعمة لها حلقة وسيطة ذات وظيفة مزدوجة: من جهة جذب التدفقات النقدية من الخارج، ومن جهة أخرى تغذية التدفقات المعاكسة نحو الخارج لأسباب مالية واقتصادية أهمها: زيادة عجز الحساب الجاري، تضخّم الاستهلاك المعتمد على الاستيراد، مخصصات متزايدة لخدمة الديون الخارجية العامة والخاصة، انخفاض القيمة النسبية للدولار الأميركي في لبنان قياساً إلى دول المحيط.

1- دار الهندسة وآخرون؛ البرنامج التنموي 2006-2009، 2005، (بيروت: مجلس الإنماء والإعمار، ك¹ 2005)؛ ص 13.

و- تمحور السياستين النقدية والمالية، حول إدارة التدفقات النقدية في الداخل، ومن الخارج إلى الداخل، بدلاً من تركيزها على الأهداف النهائية والوسيلة التي تتصل بتحقيق النمو وتمويل التنمية.

وعلى العموم، حصرت السياسات الحكومية اهتمامها بمسألتي الاستقرار والتمويل لكنها أهملت قضية جوهرية هي أن الاقتصاد اللبناني بعد الحرب لم يكن بحاجة فقط إلى ورشة إعمار، وإنما أيضاً وقبل ذلك إلى إعادة هيكلة مدعومة بخيارات اجتماعية واقتصادية ومؤسسية واضحة ومحددة.

ثالثاً: دور متقلب للدولة على صعيدي التنمية وتحقيق التوازنات:

عبرت فرضيات النهوض والإعمار المبكرة، عن ميل الحكومة إلى وضع هدفي تطوير البنية التحتية وزيادة النمو في موقع الصدارة، لكن تحت وطأة الأزمة وفي ظل فشل الرهانات على استعادة سريعة للدور الإقليمي، أصبحت السياسات المالية والنقدية وهما قصيرتا المدى ومرنتان بطبيعتهما، الإطار المرجعي الناظم للسياسات الأخرى، وعضواً عن اعتماد الحكومة إدارة استراتيجية لتحقيق الأهداف الطموحة التي وضعت بعد الحرب، وجدت نفسها تمسك دفة إدارة تقنية موضعية ومتذبذبة، ساهمت في إضعاف الأداء الاقتصادي العام.

لقد فرض ذلك على الدولة، وظائف لا تنسجم البتة مع الخيارات التي سادت في بداية التسعينات، وأنتج ليبرالية اقتصادية جديدة تحمل في طياتها مفارقات عدة، أبرزها أنّ الدولة المدعوة إلى الحياد بين الفاعلين الاقتصاديين، ظلت، مدعوة ضمناً وبإلحاح إلى التدخل بكثافة لمعالجة النتائج الناشئة عن تشوهات النظام، وللتعويض عن نواقصه الكثيرة، ولتحريك الآليات التي لا تعمل تلقائياً، لكن بشرط أن يكون هذا التدخل موضعياً، متقطعاً، ومحدداً بوظائف جزئية، وغير مدرج في سياق برمجة أو خطة ترمي إلى تحديد غايات متفق عليها.

لقد جرى الافتراض أن تجديد الطابع الليبرالي للنظام يسمح بوجود تدخلات غير منظمة للدولة، لكنه يستبعد تدخلاتها المنظمة، خشية أن يتوسع دورها على حساب القطاع الخاص. لكن حتى المؤسسات الدولية التي رعت وترعى نشر مبادئ النيوليبرالية، أعادت النظر بمقولاتها الجذرية تجاه دور الدولة، وخصوصاً بالنسبة للدول النامية، وقد أقرّ البنك الدولي (1997) نموذجاً أكثر ملاءمة لهذه الدول⁽¹⁾ قسّم بموجبه وظائفها إلى ثلاث فئات:

- وظائف الحد الأدنى: أو الوظائف الأساسية التي تشمل توفير السلع العامة التي لا يوفرها السوق، إدارة الاقتصاد الكلي، الإشراف على نظام الرعاية الصحية العامة..

1- الاسكوا، الأثر الاجتماعي لإعادة الهيكلة، (نيويورك: الأمم المتحدة 2000)؛ ص 62- 63.

- وظائف وسطية: وتشمل التصدي لما أسماه العوامل الخارجية: التعليم الأساسي، حماية البيئة، التغلب على مشكلة المعلومات غير الكاملة وتنظيم الاحتكارات.
 - وظائف فعّالة: وتشمل تنسيق أنشطة القطاع الخاص وتنمية الأسواق وتنفيذ المبادرات الجماعية بالإضافة إلى تعزيز العدالة وحماية الفقراء وإعادة التوزيع.
- أي أن المطلوب: أولاً هو تعزيز وظائف الدولة المتعلقة بالإشراف والرقابة والتنسيق، وتقليص وظائفها الأخرى المتصلة بالمشاركة، وثانياً، ربط سياسات النمو وتوازنات الاقتصاد الكلي بتوازنات اجتماعية غير منفصلة عن عمليات الإنتاج.
- في لبنان، تأثر دور الدولة بالاختلالات المالية، وإقتصار معادلة المخاطر على سوق النقد، فقدت بذلك المرونة المطلوبة لمواجهة تحديات التنمية والنمو، وفي حين أنّها كثفت من مساهماتها التي تعتمد على زيادة النفقات متجاهلة بذلك تفاقم المديونية، أهملت وظائفها النوعية القائمة على التنظيم مثل: تفكيك الاحتكارات، تخفيض المخاطر العامة، تنسيق أنشطة القطاع الخاص، تنمية الموارد البشرية، إعادة توزيع الأصول والمدخيل...
- فرضت تحديات المرحلة السابقة والخيارات المعتمدة أثناءها إذاً، دوراً تدخلياً للدولة، يفوق بدرجات ما كان مخططاً له، فمن ناحية كانت مسؤولة عن تنفيذ برامج طموحة تفوق الطاقة المحليّة على الادخار والتمويل، ومن ناحية ثانية كانت مضطرة إلى توسيع نطاق تدخلها لمعالجة ذيول إخفاق النموذج الذي جرى اعتماده من دون تحسّب للعواقب، وللتعويض أيضاً عن فقدان القطاع الخاص ديناميّاته المحرّكة، وخسارة الأسواق آليات التصحيح الذاتي.
- بالنتيجة طرأت تبدلات على دور الدولة؛ في الفترة الأولى: 1992-1996، انصب اهتمامها على: ضمان التدفقات الكافية لتمويل برامج التجهيز والتخلص من آثار الحرب؛ تحقيق النمو والاستقرار، تمكين القطاع الخاص، والإنفاق التعويضي لضمان التوافق الوطني على برامج لا تلبّي طموحات جميع الأطراف.
- في الفترة الثانية 1997-2000، تركّز دور الدولة على الآتي: تأمين تدفقات كافية لتمويل عجز الخزينة بالدرجة الأولى، واستكمال برامج التجهيز في الدرجة الثانية، وأخيراً معالجة النتائج الاجتماعية والاقتصادية لأزمة الماليّة العامة عبر شبكة فضاضة وغير منظمة لإعادة التوزيع الريعي، وسياسة ماليّة توسعيّة.
- في الفترة الأخيرة 2001-2005، اهتمت الدولة على نحو رئيسي بالتالي: ضمان تدفقات كافية لتمويل عجز الخزينة، وتحقيق الاستقرار النقدي، وتغطية العجز المتزايد في الحساب الخارجي. مع استمرارها في الإنفاق الريعي دون تغيير.
- بالتالي فإنّ الوظائف الرئيسيّة للدولة تنقلت تبعاً بين ثلاثة أهداف: النمو والاعمار، ثم صيانة الاستقرار واستيعاب المخاطر، وأخيراً ضمان تدفق العملات الأجنبية والرساميل قصيرة

الأجل من الخارج. بمعنى آخر، اهتمت السياسات العامة في البداية بالتوازنات الاقتصادية، ثم حولت اهتمامها نحو التوازنات المالية والنقدية، لتركز مؤخراً على التوازنات الخارجية. فمنذ نهاية التسعينات لم تعد الأدوات النقدية المتاحة قادرة وحدها على إدخال كميات كافية من الأموال لخدمة الدين العام، وتثبيت القيمة الخارجية لليرة تجاه الدولار، وفي الوقت نفسه تمويل عجز الميزان التجاري، مما استدعى تدعيم السياسات النقدية بآليات مكثفة للإقتراض من الأسواق الخارجية. و يمكن التحقق من ذلك عبر تحليل العوامل الرئيسية التي ساعدت على استمرار تدفق العملات من الخارج وقد جاءت على الشكل التالي:

- خلال الأعوام 1992-1995: عوامل اقتصادية (نمو، استثمارات عقارية، تحويلات، إعادة إعمار..)، تليها العوامل النقدية (ارتفاع معدلات الفائدة، انخفاض التضخم، تحسّن القيمة الخارجية للعملة..).

- في الأعوام 1996-1999: عوامل نقدية، تليها العوامل المالية (إصدارات خارجية محدودة لسندات الخزينة) ، فيما تراجع دور العوامل الاقتصادية.

- بعد العام 2000: عوامل مالية (إصدارات مكثّفة لسندات الخزينة في الخارج، باريس 2)، عوامل طارئة (أحداث 11 أيلول..). مع تراجع في العوامل الاقتصادية والنقدية في ظل ارتفاع المخاطر وميل الفوائد للانخفاض.

بالخلاصة، فإنّ دور الدولة المفترض له قيادة النشاط الاقتصادي لتحقيق الغايات التالية: النمو والبناء، الاستقرار النقدي والاقتصادي والاجتماعي، النهوض والتنمية، أضحت نتيجة السياسات المالية والنقدية غير المرنة رهينة دور تقني مهمته إدارة التصحيحات التي لم يعد بوسع السوق القيام بها، ولو كان من نتائج ذلك زيادة التكاليف وإضعاف المكانة التنافسية للبلد، وتعريضه لمخاطر مستقبلية متزايدة، خصوصاً وأنّ ذلك ترافق مع تفضيل التوازن الخارجي على التوازنات الداخلية، وتغليب احتياجات القطاع العام على احتياجات القطاعات الاقتصادية التنافسية.

كيف أثرت السياسات المالية والنقدية على التنمية:

سنعالج تأثيرات السياسات المالية والنقدية على التنمية من زاويتين: التأثير على الاستثمار، والتأثير على الدورة الاقتصادية التي من شأنها إحباط أو تعزيز فعاليات التنمية، مع الأخذ بعين الاعتبار التشابكات الواضحة بين استراتيجيات التنمية وسياسات النمو والتشغيل وتوزيع الدخل والسياسات الاجتماعية والاقتصادية المختلفة.

1- **التأثير على الاستثمار:** تظهر دراسات عدة، من بينها دراسة لمنظمة للأسكوا¹

حول دول المنطقة، وجود علاقة إيجابية بين تكوين رأس المال العام والخاص، ونمو

¹ - الأسكوا؛ تحليل الأداء الاقتصادي وتقييم الإنتاجية في منطقة الأسكوا؛ (نيويورك: الأمم المتحدة، 2003)؛ ص: 10-14

الناتج وتطور الهيكل الاقتصادي المحلي، على الرغم من أن التوترات السياسيّة أضعفت نسبياً هذه العلاقة بحكم تأثيرها على مساهمة الرأسمالين البشري والمادي في النمو، فيما تظهر الدراسة نفسها أنّ الانفتاح التجاري ليس له أثر ملموس على النمو على المدى الطويل.

تقدم الدراسة أيضاً قرائن إحصائيّة عن وجود ارتباط إيجابي وثيق بين الاستثمارات العامة والاستثمارات الخاصة، وذلك في عينة من دول المنطقة ذات الاقتصادات المتنوعة الشبيهة بلبنان، بحيث تؤدي الاستثمارات العامة إلى جذب الاستثمارات الخاصة، و يمكن ربط ذلك بالوفورات الخارجيّة Externalities الناتجة عن الاستثمار في البنى التحتيّة، والتي تكون كبيرة إجمالاً قياساً إلى حجم كلفتها في الاقتصادات غير المشبعة، مما يترد إيجاباً على مردوديّة القطاع الخاص*. لكن هذه التأثيرات الإيجابيّة على النمو لا تنسحب تلقائياً على عوامل التنمية ما لم يتزامن الاستثمار في الرأسمال المادي مع توظيفات مقابلة في رأس المال البشري، ومع تحسّن في القدرة على استيعاب وتوطين التكنولوجيا، وما لم يتم توزيع الموارد بين الفروع الاقتصاديّة بالحد الممكن من العدالة.

سنحاول في التالي تحليل انعكاسات السياسات الماليّة والنقدية على الاستثمار في لبنان آخذين بالحسبان المؤشرات التالي:

- نسبة تكوين رأس المال المادي إلى الناتج المحلي القائم.
- نسبة تكوين رأس المال إلى الأرصدة المحليّة.
- فجوة الاستثمار الادخار.
- معدلات الفائدة الحقيقيّة.

* - أخصت دراسة حديثة لـ Briceno-Garmendia Estache et shafic الدراسات التي حلت العلاقة بين الاستثمار في البنى التحتيّة والنتائج والنمو، تبين بموجبه أنّ 53% من هذه الدراسات تظهر أثراً إيجابياً في مقابل 42% لا تظهر أي أثر، و5% أظهرت أثراً سلبياً، غير أنّ جميع الدراسات المتعلّقة بالدول النامية توصلت إلى وجود أثر إيجابي. (مجلس الانماء والاعمار – البرنامج التنموي 2009-2006 ص:76)

جدول (3): مؤشرات الاستثمار، الادخار، الفوائد الحقيقية قياساً إلى الـ GDP والموارد المصرفية (نسب مئوية)

السنة	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
الاستثمار الاجمالي/ GDP	25	29	36	36	35	30	29	23	21	21	20	20	21
الاستثمار الحكومي/ GDP	1.5	3.4	4.1	5.6	5.5	7	6.7	4.1	4.8	3.8	3.9	2.7	2.5
الاستثمار الخاص/ GDP	23.5	25.6	31.9	30.4	24.5	23	22.3	18.9	16.1	17.2	16.1	17.3	18.5
الاستثمار الإجمالي/ الموارد المصرفية	16.2	20.1	22.2	22	19.2	15.8	13.5	9.6	7.7	7.5	7	6.7	7.25
الاستثمار الحكومي/ الموارد المصرفية	0.97	2.36	2.5	3.4	3	3.7	3.1	1.7	1.8	1.35	1.4	0.91	0.86
الاستثمار الخاص/ الموارد المصرفية	15.3	17.8	19.7	18.6	16.2	12.1	10.4	7.9	5.9	6.12	5.6	5.8	6.4
الاستثمار الإجمالي/الامتصاص الداخلي	15.2	18	20.4	23.3	20	18.4	21.9	17.4	14.4	14.5	14.5	14.9	15.1
الفائدة الحقيقية		7.27	4.07	5.8	7.5	6.9	11	11.4	13.7	10.9	10	9.9	
الادخار/GDP	39-	32-	25-	18-	18-	14-	3-	4-	7-	12-			
فجوة الادخار الاستثمار/GDP	64	61	57	54	48	40	33	26	25	31			

وبالاستناد إلى أرقام الجدول نستخلص التالي:

أولاً: على صعيد اتجاهات الاستثمار:

في الفترة الأولى (1992-1997)، حدثت زيادة متواصلة في معدل تكوين رأس المال العام والخاص قياساً إلى الناتج المحلي القائم وإلى الموارد المصرفية وإلى مجموع الإنفاق الوطني على الاستثمار والاستهلاك، مع ملاحظة أنّ معدلات نمو الاستثمار العام كانت أعلى من معدلات نمو الاستثمار الخاص.

في الفترة الثانية (1998-2001): حدث انحسار في معدلات تكوين رأس المال الثابت، مع تسجيل تراجع في الاستثمار العام تفوق وتيرته تراجع الاستثمار الخاص. يلاحظ أيضاً أن نسبة الإنفاق الاستثماري إلى الموارد المصرفية شهدت هبوطاً تتجاوز معدلاته الانخفاض الذي طرأ على نسبته إلى الناتج. يرتبط ذلك بأمرين: الأول بداية الانفصال ما بين الاقتصاديين

المالي والحقيقي، والثاني: ظهور مفاعيل التدفقات النقدية من الخارج على الاستهلاك والاستيراد.

في الفترة الأخيرة (2002-2004): عرفت معدلات الاستثمار استقراراً حيث غطى التحسن في معدلات تكوين الرأسمال في القطاع الخاص التراجع المستمر في تكوين الرأسمال العام.

وبتحليل العلاقة بين اتجاهات الاستثمار ومتغيرات السياستين المالية والنقدية في كل فترة من الفترات الثلاث، يتبين الآتي:

- في الفترة الأولى كان التأثير الإيجابي للسياسات المالية التوسعية على الاستثمار، أقوى من التأثير الانكماشية للسياسات النقدية التضيقية.

- في الفترة الثانية تأثر الاستثمار سلباً بإجراءات التقشف المالي التي اقتضت تقريباً على الجانب الاستثماري، وبسياسة نقدية أكثر تشدداً، خصوصاً وأن ذلك قد ترافق مع ركود طويل لامس حد الكساد.

- في الفترة الأخيرة استقرت معدلات الاستثمار بفعل تكافؤ قوة الانكماش تأثراً بسياسات الحد من ارتفاع نسبة الدين إلى الناتج، وقوة التوسع مع بدء انخفاض معدلات الفوائد الحقيقية.

وللتحقق من قوة تأثير السياسات المعتمدة على الاستثمار، عمدنا إلى قياس العلاقة بين متغيري "الفائدة الحقيقية" (X) و كل من "نسبة الاستثمار الاجمالي/GDP" (Y1) ؛ "نسبة الاستثمار الخاص/GDP" (Y2)؛ ونسبة "الاستثمار العام/GDP" (Y3)، لنحصل على النتائج التالية:

- وجود ارتباط Correlation عكسي قوي بين معدلات الفائدة الحقيقية ونسبة الاستثمار الاجمالي إلى الناتج، يساوي: -88%.

- وجود ارتباط عكسي ضعيف جداً بين المتغير X ونسبة لاستثمار العام/الناتج Y2:-3.5%.

- وجود ارتباط عكسي قوي أيضاً بين المتغير X ونسبة الاستثمار الخاص/الناتج Y3:-91%.

وبتحليل الإنحدار*، نحصل على معادلتين مقبولتين إحصائياً، تثبتان العلاقة العكسية بين تطور معدلات الفائدة الحقيقية ومستوى الاستثمار. تربط المعادلة الأولى بين المتغير التابع Y1، والمتغير المستقل X، وتربط الثانية المتغير التابع Y3 بالمتغير المستقل نفسه.

* هذا التحليل مبدئي لاعتماده سلسلة زمنية قصيرة نسبياً، ولا يمكن اعتباره نهائياً قبل إخضاعه لاختبارات قياسية أخرى لا مجال لها هنا.

المعادلة الأولى:

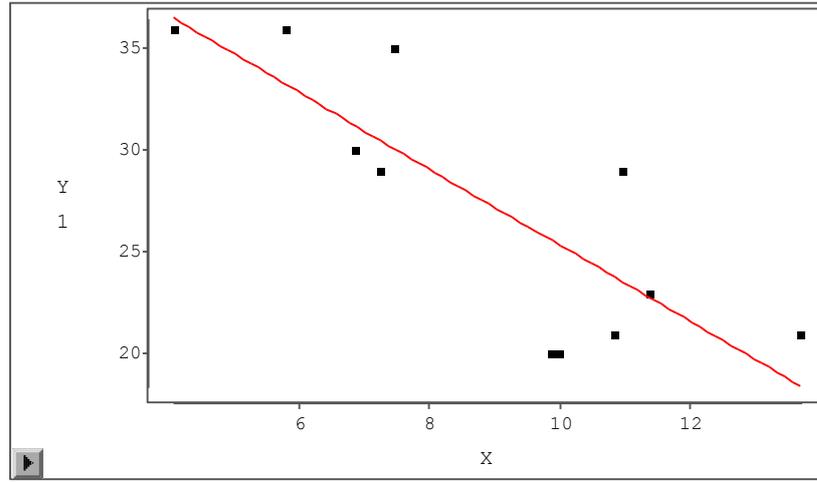
$$Y_1 = 44 - 1.87 X$$

$$t\text{-stat} \quad 0.4 \quad -4.3$$

$$R^2 \text{ (coefficient of determination) } = 68\% \quad ; F=18 \quad ; df=11$$

أي أنّ ارتفاع الفائدة الحقيقيّة نقطة واحدة ترافق مع انخفاض الاستثمار الإجمالي بمقدار 1.87 نقطة.

العلاقة بين معدل الاستثمار الإجمالي/الناتج Y_1 ومعدل الفائدة الحقيقيّة في الفترة 2003-1992



المعادلة الثانية:

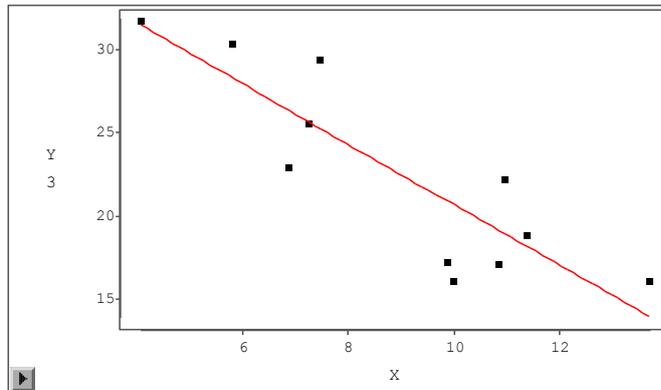
$$Y_3 = 38.86 - 1.82 X$$

$$t\text{-stat} \quad 12.2 \quad -5.27$$

$$R^2 \text{ (coefficient of determination) } = 76\% \quad ; F=27 \quad ; df=11$$

بحيث أنّ ارتفاع الفائدة الحقيقيّة نقطة واحدة ترافق مع انخفاض الاستثمار الخاص بمقدار 1.82 نقطة

العلاقة بين معدل الاستثمار الخاص/الناتج Y_3 ومعدل الفائدة الحقيقيّة في الفترة 2003-1992



يتبيّن مما تقدّم أن السياسة النقدية معبراً عنها بسعر الفائدة الحقيقية*، كان لها تأثير قوي على معدلات الاستثمار في القطاع الخاص، فيما كانت السياسة المالية المؤثر الاساسي على الاستثمار العام.

بالمحصلة، عطلت ديناميات الدين، معطوفة على تعريف ضيق للاستقرار تضمن خطأً بينه وبين التثبيت النقدي، إمكانية تحقيق نسب استثمار تتناسب مع احتياجات التنمية ومتطلبات الخروج من الحرب، فالإنفاق العام المتناقص على البنى التحتية لم يتم التعويض عنه باستثمار خاص متزايد على التوظيفات المنتجة، مما أفضى إلى تباطؤ النمو وانخفاض المداخل الفردية.

ويمكن تبين مقدار الانخفاض في النمو الناشئ عن تراجع الاستثمار العام من خلال المقارنة الإحصائية التالية:

لو أخذنا بنتائج بعض الدراسات التجريبية¹ التي خلصت إلى أنّ المردود الاقتصادي للإنفاق على البنية التحتية في الدول النامية إيجابي ومرتفع، وطبقنا على لبنان المؤشرات التي توصلت إليها حول أميركا اللاتينية، حيث أن إضافة 10% إلى مخزون البنى التحتية يزيد في الناتج بما مقداره 1.4% إلى 1.6%، لتبين أنّ مقدار النمو الفائت نتيجة انخفاض معدلات الاستثمار العام يقارب 13% من إجمالي الناتج في الفترة 1993-2004، أي ما يساوي 1.1% من النمو السنوي. وقد احتسبنا هذه النتيجة بالإستناد إلى المتوسط الحسابي للفرضيتين التاليتين: الأولى: تنفيذ كامل برنامج النهوض البالغ حوالي 23.7 مليار دولار بحسب خطة أفق 2000، وهذا من شأنه زيادة مخزون البنى التحتية من 7.33 ملياراً تقريباً؛ إلى أكثر من 16 ملياراً؛ الثانية: تحقيق نفس نسب النمو المرتفعة التي حققها مخزون البنية التحتية في الفترة 1993-1998 والمقدّر متوسطه بـ 12.7% مما كان سيرفع هذا المخزون إلى حوالي 20 ألف مليار ل.ل.

ثانياً: على الصعيد الادخار:

خلال الفترة الماضية ارتفع العبء الضريبي من حوالي 10% من الناتج المحلي القائم عام 1992 إلى 21% عام 2005، وذلك في إطار نظام ضريبي تنازلي أثار سلباً على معايير المساواة في توزيع المداخل. وقد ترافق ذلك بل ربما نجم عنه تسجيل معدلات إيداع سالبة، تدل على فشل السياسة المالية في تحفيز دوافع الادخار. لقد كان من شأن تحقيق نسب إيداع مقبولة على الصعيد الوطني، توليد سلسلة تداعيات حميدة: تخفيض أسعار الفائدة، تقليص مخاطر الإقتراض السيادية، وزيادة الاستثمار بالاعتماد على التمويل المحلي، في حين أنّ

* يعبر سعر الفائدة الحقيقية ضمناً عن اتجاهات عناصر السياسة النقدية الأخرى: الفائدة الاسميّة، السيولة والأسعار، سعر الصرف الحقيقي.
1- لمزيد من الإيضاح راجع: البرنامج التنموي 2006-2009؛ ص: 77.

الاستثمارات العامة والى حدّ ما الخاصة اعتمدت على التمويل الخارجي، مع ما ترتّب عليه من تبعات لاحقة على المردوديّة واستقرار التوظيفات.

أدى الادخار السالب، إلى تخصيص مبالغ طائلة للاستهلاك كان من المفترض توجيهها نحو الإنتاج. فخلال الفترة 1992-2005 استفاد لبنان من تدفقات ماليّة بلغ مجموعها حوالي 70 مليار \$، إلا أنّ فجوة الاستهلاك-الدخل، وقصور الأداء الاقتصادي للقطاع المالي، وعدم مراعاته للعوائد الفعلية المصحّحة بالمخاطر عند توزيع الموارد،.. أدى إلى تخصيص هذه التدفقات على نحو لا يخدم النمو أو التنمية، فتوزّعت على النحو التالي (أرقام تقديرية): 40% لتمويل فائض الاستهلاك. 25% لتمويل عجز الخزينة، 35% فقط لتكوين رأس المال الثابت والمتحرّك.

ثالثاً: على صعيد فعالية الانفاق الاستثماري والاجتماعي:

لم تؤثّر السياسات المعتمدة على حجم الاستثمار العام والخاص فحسب، بل أثّرت أيضاً على فاعليته، كما يتبيّن من عدد المشاريع غير المنجزة (تقدّر قيمتها بـ51.5% من القيمة الإجمالية للمشاريع المخطّطة في الفترة 1992-2005)، وتدني جودة نظام النقل، وارتفاع التكاليف، والتدهور السريع في البيئة. وبحسب البنك الدولي فإنّ الإنفاق على الاستثمارات العامة في لبنان لا يتناسب مع النتائج، لكن ذلك لا يبرر برأية تقليص النفقات الإستثمارية كون حصّتها في الموازنة تكاد لا تكفي اليوم لتمويل أعمال الصيانة الضرورية لتعويض الاهتلاك السنوي في البنية التحتية، والمقدر بـ2.3% من الناتج المحلي أي ما يساوي 6.5% من الموازنة اللبناية.

المفارقة هي أنّ الحكومة ملزمة اليوم الجمع بين سياستين متعارضتين إلى حدّ كبير، الإبقاء من جهة على مستوى محدّد من الإنفاق لمنع تقادم التجهيزات العامة، وتحريك معدلات النمو، على اعتبار أنّ إحدى السبل الفعّالة لتخفيض الحجم النسبي للدين العام هي "تكبير حجم الاقتصاد"، ومن جهة ثانية تخفيض الانفاق وزيادة الإيرادات، فالاستثمارات الجديدة اللازمة لتلبية الحاجات العامة، واستكمال المشاريع المباشر بها، يتطلّب تمويلاً لا يستطيع لبنان استيعابه من دون زيادة عبء المديونية العامة، وتقويض قدرته على التصحيح المالي.

الجدير ذكره أنّ الورقة الحكومية للإصلاح المزمع تقديمها إلى مؤتمر بيروت (1) تجاهلت هذه الحقيقة عندما جمعت ما بين تقليص الانفاق الحكومي بما فيه النفقات الاستثمارية، وبين توقعات مرتفعة للنمو: 4-6% خلال الفترة 2006-2010. تتطلّب هذه الفرضية ضحاً مالياً من شأنه زيادة العجز المالي ورفع معامل الدين/الناتج. أو قيام القطاع الخاص بهذه المهمة، لكن تمكنه من ذلك مشروط بتخفيض التكاليف واستكمال البنية التحتية، ما يرتب

بدوره انفاقاً حكومياً إضافياً. بالتالي فإنّ الهندسة الماليّة التي قامت في السابق على الإفراط في الإنفاق وفشلت في إحداث طفرة نمو، ستحرم البلاد في المستقبل ولسنوات طويلة ربما من استعادة مسارالنمو وتأمين الموارد المطلوبة للتنميّة والنهوض. بالنسبة للإنفاق الاجتماعي، يقدّر تقرير البنك الدولي (PER) أنّ ارتفاع نسبة هذا الإنفاق إلى الناتج (21%-24%) لم ينتج عوائد موازية، فمؤشرات الصحة والتربية متدنية أو مساوية للعديد من الدول الأقل دخلاً (مثلاً: الأردن، تونس) والتي ينفق بعضها على هذه القطاعات ربع ما ينفق في لبنان.

وبالخلاصة تتركز مشكلة الاستثمار- الادخار في الأمور الآتية:

1- الاعتماد على التمويل الخارجي نظراً لاستنفاد التمويل الداخلي في تغطية النفقات الجارية، وهو ما ربط الانفاق الاستثماري بمصادر وشروط التمويل، أكثر من ارتباطه بالأولويّات المخطّطة، وإلى الاهتمام بتدفق التمويل واستمراريته، أكثر من الاهتمام بتكاليفه ونوعيته.

أخلّ ذلك بتوازن الانفاق الاستثماري فسجّل إفراط في بعض المجالات وتباطؤ في مجالات أخرى قد تفوقها أهميّة، كما أفضى إلى الفصل بين برامج التجهيز والأعمال الإنشائيّة كونها تعتمد إجمالاً الإنفاق خارج الموازنة، وبين أعمال الصيانة والتشغيل التي تعتمد على مخصّصات الموازنة.

2- ضعف القدرة على رسملة التدفقات الماليّة الوافدة، حيث تمّ امتص الدين العام قسماً أساسياً منها.

3- الفشل في جعل الانفاق الاجتماعي الكبير ركيزة الاستثمار في الموارد البشريّة، فبقي هذا الإنفاق في معظمه توزيعاً ريعياً منفصلاً عن عمليات الإنتاج.

4- الترابط بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص، مما ضاعف تأثير السياسات العامّة على عمليات تكوين رأس المال. حيث تمتد مفاعيل السياسة النقديّة من القطاع الخاص إلى القطاع العام، ويحدث العكس فيما خصّ بالسياسة الماليّة.

وعلى العموم، أسّس نمط الاستثمار لنموذج في التنمية يرتبط بالخارج أكثر من ارتباطه بالداخل، ويمنح القطاع العام أفضليّة على القطاع الخاص من دون أن يتبع ذلك بإعادة نظر موازية في دور الدولة ووظائفها.

2- على صعيد شروط التنمية:

لا يمكن إنجاز أهداف التنمية خارج دورة إقتصاديّة تتصف بالديمومة والاستقرار، فالتحولات النوعيّة في الهيكل الاقتصادي العام ونظم الانتاج، تتطلب مراكمة متواصلة ومن دون انقطاع للمكاسب التي يؤمنها النمو، وهذا ما يستدعي بدوره رسم سياسات مؤاتية.

في لبنان أدت السياسات المالية والنقدية دوراً سلبياً على الصعد ذات الصلة باحتياجات التنمية، وخصوصاً منها:

- تخصيص الموارد.
- المخاطر العامة والمردود.
- التنافسية والقدرة على اجتذاب الاستثمارات.
- الانسجام بين الدوريتين المالية والسلعية.

وتصوّر مؤشرات عدّة انعكاس هذه السياسات على بيئة التنمية، ومن بينها:

1- توسّع الدورة المالية للاقتصاد بوتيرة أعلى بكثير من توسّع الدورة الانتاجية، مما

ولّد حقوقاً نقدية لدى دائني الخزينة لا تقابلها أصول حقيقية. وبحسب البنك الدولي¹ فإنّ الدين العام الضخم في لبنان والودائع المصرفية هما إلى حدّ ما وجهان لعملة واحدة، حيث يقدّم تراكم العجز تفسيراً معقولاً لارتفاع حجم موجودات القطاع المصرفي إلى أكثر من ثلاثة أضعاف الناتج.

إن أوضح مؤشر على التفاوت بين الدائرتين، هو ارتفاع نسبة الفوائد المدفوعة للدائنين من 10.8% من الناتج المحلي، بداية التسعينات إلى ما بين 22% و23% منه في السنوات الأخيرة، في حين أنّ هذه النسبة لا تتعدى 6% إلى 7% في الدول المتقدمة، وما بين 9% و11% في البلدان متوسطة الدخل.

ويترتب على هذه الظاهرة جملة نتائج، أهمها⁽²⁾: انحراف التسليف نحو المجالات الإقتصادية غير المجدية، وزيادة مباشرة في التكاليف، تشويه إضافي في بنية المداخل، وفي توزيع حيازة الأصول السائلة.

2- تراجع نصيب الفرد من الناتج المحلي الحقيقي حوالي 4% في الفترة 1995-2004،

بالتزامن مع زيادة الميل المتوسط للإستهلاك. يلاحظ هنا نشوء ظاهرة الطلب المرتبط بالتدفقات وليس بالمداخل، مع العلم أنّ هذه التدفقات غير مغطاة على نحو كامل بأرصدة حقيقة، وإنما بدمم مالية لا يتوقع لها التسوية، نتيجة التضخيم المفتعل في القيمة الحقيقية للأرصدة المتداولة. وفي حين أن الإنفاق الحكومي الإستثماري مقيّد بالعديد من الشروط الفنية والتقنية، فإن قدرة الحكومة غير المشروطة على الإنفاق الجاري سمح لها ضخ سيولة كبيرة تحولت طلباً لا يتفق وقدرة النظم الإنتاجية الداخلية المتسمة بتدني المرونة على تلبية.

1- مجموعة البنك الدولي؛ آخر المستجدات في لبنان؛ الفصل الثاني-2005.

2- الحكومة اللبنانية؛ برنامج التصحيح المالي ؛ ص: 24

كان من نتائج رفع التوقعات المالية والشرائية للأفراد، تآزيم الأوضاع المالية للأسر، فحوالي 35 % منها اضطرت للإستدانة لتغطية إحتياجاتها، وترتفع هذه النسبة عند الفئات الأفقر إلى أكثر من 45 % بينما لا تتجاوز نسبة الأسر القادرة على الإِدخار 13.3 %.

3- التأثير على هيكل التكاليف في الاقتصاد، بفعل السياسات المالية والنقدية المعتمدة، وبتأثير من تضخم الدين الحكومي.

4- تراجع عدالة توزيع المداخيل: إذ يقدر أن الإجراءات الحكومية على الصعيد الضريبي كانت مسؤولة عن 20% إلى 30% من تدهور معامل GINI الذي يبين نمط توزيع الناتج بين الشرائح الدخلية المختلفة. الجدير ذكره أنّ الأبحاث التطبيقية في حقل التنمية تربط بين معدلات النمو والتنمية وبين مراعاة معايير العدالة المختلفة، التي تتأثر بالسياسات التي تنتهجها الحكومة، وذلك على النحو الآتي:

-عدالة توزيع المداخيل بين الشرائح الاجتماعية التي تتأثر بالسياسات المالية والسياسات النقدية.

- عدالة في توزيع الناتج المحلي بين المناطق، بين الريف والمدينة مثلاً (تتأثر بسياسات الاستثمار)

-عدالة في توزيع النشاط الاقتصادي بين القطاعات الاقتصادية (تتأثر بسياسات الائتمان والتسليف).

5- كان لبنان بعد الحرب بحاجة ماسة إلى تخصيص للموارد يتناسب مع احتياجات النمو والتنمية والإعمار، المتمثلة على نحو رئيسي بـ: نمو مستدام؛ توظيف أفضل للتكنولوجيا؛ استيعاب للطاقات الماهرة؛ بنية تحتية متكاملة تتصف بالجودة؛ عدالة في التوزيع وإعادة التوزيع؛ مزايا تنافسية على المستوى الإقليمي؛ قدرة على تعبئة الموارد البشرية والمادية في الداخل...

لكن الذي حدث هو أنّ ضخامة الأموال المتدفقة من الخارج وانضمامها فوراً إلى دورة تمويل الدين العام، تسبّب في نمو الطلب بمعدلات تفوق مستوى نمو الناتج. وقد نشأ عن ذلك: زيادة في أسعار منتجات القطاعات الاحتكارية، وأسعار السلع والخدمات غير الخاضعة للمنافسة الخارجية. كما أنّ ضعف الأساس الإقتصادي للنظام الضريبي وتفاوت معدلات الضريبة بين قطاع وآخر لأسباب مالية صرفه، أدّى إلى إخلال مشابه في توقعات المستثمرين.

كانت النتيجة الأبرز لتشوّه الأسعار النسبيّة سوء تخصيص الموارد وذلك على النحو

التالي:

- نمو القطاعات المنتجة للخدمات على حساب القطاعات المنتجة للسلع التبادليّة، مما أثر على نمو الناتج وعلى توازن الحساب الخارجي.
- ارتباط دالتي الاستثمار والاستهلاك بحجم الموارد الماليّة- الموظّفة إجمالاً بالدين العام- أكثر من ارتباطها بالناتج.
- ربط النمو والتوازنات الأساسيّة بقطاع عام غير منظم وسياسات تسيّرها الحاجات لا الغايات.

جدول (4): انعكاسات السياسات الماليّة والنقدية على التنمية والتوازنات الاقتصاديّة

تأثير السياسات على المؤشرات الأساسيّة	التأثير على عوامل وبيئة الإنتاج	التأثير على التوازنات	التأثير على العناصر المرتبطة بالتنمية
زيادة التكاليف	- تدني المكانة التنافسيّة للبلد. - انخفاض العرض. - انخفاض القيمة الحقيقيّة للرساميل الوافدة.	- عجز في الحساب الخارجي. - زيادة المديونيّة العامة والخاصة.	- نقص التمويل. - تدني الاستثمارات.
-زيادة الاستهلاك-تشوّه بنية الأسعار النسبيّة	- زيادة الميل للإستيراد. - انخفاض القدرة التصديريّة.	- عجز في الحساب الخارجي. - انخفاض معدلات النمو	-نقص التمويل. - خلل في تخصيص الموارد.
ارتفاع المخاطر	- ارتفاع الفوائد	- زيادة تحويل عوائد عوامل الانتاج للخارج. - زيادة المديونيّة.	- تراجع الاستثمار المنتج.
-توزيع غير عادل للمداخل-انخفاض الدخل الفردي الحقيقي	- تدني جودة الانتاج. - تدني المهارات البشريّة - توسّع القطاعات الهامشيّة غير المنظّمة	- تعزيز البنية الاحتكاريّة - انفاق توزيعي وريعي.	- نقص في الموارد البشريّة. - خلل في تخصيص الموارد
تهميش قطاعات الانتاج السلعي	- انخفاض القدرة على التصدير - زيادة الواردات. - اعتماد أقل على التكنولوجيا.	- عجز الحساب الخارجي. - زيادة في البطالة. - اعتماد واسع النطاق على العمالة الأجنبيّة غير الماهرة. - انفاق توزيعي وريعي.	- نقص في الرأسمال التقني. - خلل في توزيع الموارد الماليّة.

يلخّص الجدول أعلاه قنوات التفاعل بين السياسات الماليّة والنقدية وعوامل التنمية، التي تتبع المسار التالي: استخدام الأدوات الماليّة والنقدية ← التأثير على مؤشرات الاقتصاد الكلي (التكاليف، بنية الأسعار، المخاطر، توزيع المداخل) ← التأثير على عوامل

وبيئة الإنتاج ← التأثير على التوازنات الاقتصادية (الحساب الخارجي، المديونية، البطالة، النمو...) ← التأثير على العناصر المرتبطة بالتنمية (التمويل، التوظيف، تخصيص الموارد المادية والبشرية).

أخيراً:

سيواجه لبنان عاجلاً أم آجلاً تحدي إعادة الهيكلة، إذ أنه حسب الأسكوا الدولة الوحيدة في المنطقة التي تتبع سياسات مالية غير قابلة للإستدامة، ويوحى تفاقم المؤشرات أن النقاش في جدوى السياسات المعتمدة أو عدمه هو مراوغة مكلفة للتحديات، وكذلك هو البحث عن الحلول رزنامة الإجراءات نفسها، فمع أنها تمكّنت حتى الآن من منع الإنهيار النقدي فقد تسببت بانهايارات أخرى لا تقل عنها خطيرة.

السؤال الصحيح هو أي إعادة هيكلة نريد: هل بزيادة تدخل الدولة غير المنظم، هل في ردها إلى وظائفها السيادية وتفكيك بنيتها الاجتماعية والخدماتية، وترك التصحيح من ثم لقوى السوق، أم أن المطلوب القيام بإصلاح يتسم بالتحدي والحذر في الوقت نفسه، ويتعامل مباشرة مع أسئلة مؤجلة ومستعصية: أي دور للبنان؟ بعد 7 عقود على أطروحة الدولة- المعبر، أي تنمية؟ وهل أنها مستحيلة في ظلّ الأزمة أم أنها مخرج لا بد منه لتخطي الصعوبات، وأي هندسة مالية؟ لأي رؤية اقتصادية إجتماعية.

من أهم دروس الأزمة، هو أن عزل السياسات بعضها عن بعض، والفصل بين مسارات النمو والتنمية والإعمار، نجح مؤقتاً في نقل الأزمة من حيز اجتماعي إقتصادي إلى آخر، لكن لم يمنعها لاحقاً من التمدد والانتساع بل الارتداد نحو مصدرها، حين عجزت الأدوات المتاحة عن استيعابها. ويمكن البناء على ذلك للتأكيد على أن لجم تصاعد الأزمة لا يتسنى ضمن آلية حسابية مبسّطة بل في إطار تكيف حي له نتائجه المادية والبشرية، وتكاليفه المؤلمة والباهظة.