"برنامج الإصلاح الحكومي":
فجوة التوقعات وقصور التخطيط متوسط الأمد:

عبد الحليم فضل الله

2007/6/13

يبدو أن مفارقات التخطيط التي لازمت السياسات الحكومية في الفترة السابقة تطل برأسها من جديد، فبعد مرور وقت قصير على تبني الحكومة "البرنامج الاقتصادي للبنان" الذي تضمن رؤيتها "الإصلاحية" ورزمة من إجراءات "التصحيح المحلي"، ها هي تضطر إلى إعادة النظر بالتقديرات الرئيسيّة الواردة في السيناريو الماكرو – اقتصادي متوسط الأمد، كما يتبين من التقديرات الواردة في تعميم وزارة المالية الموجه للإدارات والأجهزة بشأن إعداد موازنة 2008. ولنتذكر هنا أن السيناريو المذكور هو الجزء الأهم من البرنامج، فهو يصوّر من ناحية العلاقة بين الأهداف التنموية والاجتماعية والاقتصادية والمالية الواردة فيه، ويحاول من ناحية أخرى، أن يثبت أن بالإمكان توظيف المساعدات الأجنبية وتدفقات الخصخصة للسيطرة على أزمة المالية العامة وتخفيض كلفة الدين العام. إن إعادة النظر السريعة في التوقعات التي بلورها البرنامج، يضعنا على طريق الخيبات نفسه الذي عرفه لبنان في الفترة الماضية، ومن بين محطاته مثلاً؛ فشل الحكومة في تحقيق التوازن المالي المعول عليه في "خطة النهوض الاقتصادي" المنشورة عام 1991، وعجزها عن تنفيذ أكثر من 20% من الانفاق الاستثماري العام المخطط، ووجود هوة كبيرة بين معدلات النمو المقدرة (حوالي 8.5%) والمحققة (أقل من 3%) في الفترة 1992–2005، وانخفاض نسب الانفاق الاجتماعي الاستثماري عن المقرر، ووجود تفاوتات كبيرة بين أرقام الموازنات العامة ونتائج بيانات قطع الحساب. ولا يعد الفشل المتكرر في تحقيق التوقعات هفوة فنية بل ينم عن قصور بنيوي في التخطيط متوسط وطويل الأمد، ويمكن اعتبار هذا القصور واحداً من أهم الأسباب الي تقف وراء نشوء الأزمات واستمرارها وإعادة إنتاجها، وقد تكون فجوة التوقعات التي نحن بصددها الأكثر خطورة كونها تعني تفويت آخر فرص السيطرة على الأزمة، والقضاء على ما تبقى من أمل في احتوائها بأدوات محلياً.

ومع أن التعميم المذكور يشير إلى أنّ عام 2008 هو "مفصل هام في الجدول الزمني لإصلاحات باريس3 "، فقد استند إلى تقديرات مالية مختلفة عن تلك التي أوردها "البرنامج الإصلاحي" مع أنّ التعميم صدر بعد أقل من ثلاثة أشهر فقط على انعقاد مؤتمر المانحين.

فعلى سبيل المثال لا الحصر يتوقع البرنامج الحكومي المقدّم إلى هذا المؤتمر انخفاضاً تدريجياً في نسبة الإنفاق الأولي إلى الناتج الإجمالي لتسجل على التوالي: 16.5% ،14.2% و13.5% في الأعوام 2008–2010، بينما يورد التعميم نسباً أكثر ارتفاعاً: 21.1%، 18.4% و16.8% للسنوات الثلاث نفسها، أي بزيادة في الإنفاق تتراوح بين 4.6% و3.3% من الناتج. وبحسب التعميم يتوقع أن تسجل الموازنة فائضاً أولياً محدوداً في العام 2010 لا يتجاوز 2.3%، في مقابل تخطيط البرنامج لتحقيق فائض أولي مقداره 8.2% من الناتج في السنة نفسها، وينخفض هذا الفائض إلى أقل من ذلك لو اعتمدنا تقديراً معتدلاً للناتج، فالتعميم يتبنى رقماً مبالغاً فيه مقداره 25.1 مليار دولار أميركي، في حين أن أفضل التوقعات الواقعية تتحدث عن ناتج لا يتحاوز 24.25مليار$ بالأسعار الجارية، وهذا يعني أنّ نسبة الدين العام إلى الناتج ستحافظ في أفضل الحالات على مستواها الحالي في الأمد المتوسط، وما يدل تالياً على أنّ آلية "التصحيح الذاتي" من دون مساعدة أجنبية ومن دون خصخصة سيكون مصيرها الفشل.

إن "فجوة التوقعات" المتجددة هذه تؤكد، أو تعيد تأكيد، الآتي:

– لا تمثل الخطط والبرامج الحكومية إطاراً جدياً للتعامل مع الأزمة وتحديات التنمية والإصلاح، بل إن جوهر وظيفتها يتمثل في تمكين السلطات من تمرير إجراءات محددة، وترجيح وجهة نظر اقتصادية على أخرى، ومن ثمّ تأجيل حسم خيارات قد يتعارض حسمها مع مصالح "مراكز الضغط" السياسيّة والاقتصادية النافذة.

– إنّ هدف السلطات يتراوح بين تمويل عجز الخزينة الإضافي كحد أدنى وتخفيض كلفة الدين كحد أقصى، لكن من دون أن تلتزم بتحرير سياساتها المالية والنقدية والاقتصادية عموماً من جمودها المرير والمزمن.

– استمرار العجز السياسي والإداري الذي يسد الطريق أمام اتخاذ قرارات صعبة، وفي صدارة هذه القرارات إصلاح وتطوير النظام الضريبي، فضريبة الدخل تشكل في لبنان 3.5% فقط من الناتج الإجمالي في مقابل 8% في المنطقة و 10% عالمياً، وفيما تساوي حصتها من مجمل الوعاء لضريبي في لبنان 15% على أبعد تقدير لا تقل هذه النسبة عن 25% في أكثر الدول اعتماداً على الضرائب غير المباشرة.

وبالنتيجة، لا يبقى أمام الحكومة سوى مخرج واحد هو الحصول على تخفيض مؤقت وسريع في نسبة الدين إلى الناتج عبر خصخصة عاجلة وغير مدروسة لقطاع الاتصالات، وهذه مناورة لا مفر منها بعد انكشاف صعوبة تحقيق التوقعات متوسطة الأمد، وجل ما تطمح الحكومة إلى

تحقيقه هو جني مردود منخفض لكن شبه فوري من بيع رخصتي الخلوي، يتراوح بين 4.5 و5 مليار $ في حين أن المردود العادل يبلغ أضعاف ذلك، وإذا علمنا أن علاوة الاحتكار وهي ضريبة غير مباشرة مستترة، ترفع أسعار خدمات الهاتف الخلوي في لبنان إلى أكثر من ثلاثة أضعاف معدلاتها العالمية، يتبين أنّ الخصخصة Privatization التي لا تتزامن مع التحرير Liberalization ستحّول هذه الضريبة من القطاع العام إلى القطاع الخاص.