

مقالات

مسألة غير دورية، فنضمّر أبحاثاً ومقارير مركزية، نتناول شؤوناً ومضاميناً محل اهتمام عام، كما نطبع التطورات والمستجدات الرئيسية على الصعيد المحلي، الإقليمية والدولية. نمنع المسألة بمعالجة إشكاليات وتحليل مواقف وبقاء توقعات، خصوصاً منها، ما يرتبط بشؤون الصراع مع العدو والتحويلات العائلية المؤثرة على العلاقات الدولية وموازين القوى، وفكرنا أيضاً على المشروعات والمنعيرات والمصاحبات الداخلية المختلفة.

المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق

المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق
The Consultative Center for Studies and Documentation

مؤتمر باريس ٣

قراءة في الحثيات والنتائج
وملاحظات تفصيلية على برنامج الحكومة

مقالات



المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق
The Consultative Center for Studies and Documentation

Tel: 01/836610 - 03/833438 Fax: 01/836611
P.O.Box: 24/47 Beirut - Lebanon
www.dirasat.net E-mail: dirasat@dirasat.net

مؤتمر باريس ٢

قراءة في الحثيات والنتائج

مع ملاحظات تفصيلية

على برنامج الحكومة

مؤتمر باريس ٢

قراءة في الحثيات والنتائج
مع ملاحظات تفصيلية
على برنامج الحكومة

حقوق الطبع محفوظة

الدراسة: **مؤتمر باريس ٣**

قراءة في الحثيات والنتائج

الناشر: المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق

الإعداد: رضوان جمول وفريق من الباحثين

التاريخ: أيلول ٢٠٠٨م، الموافق شهر رمضان ١٤٢٩هـ

الطبعة: الأولى ٢٠٠٨

القياس: ١٥ × ٢٤سم

العدد: الثالث عشر

ثبت المحتويات

مدخل	٧
الفصل الأول: مؤتمر باريس ٣: التحضيرات، الوقائع، تقويم النتائج،	
آليات التنفيذ، ومستوى التقدم:	١٣
أولاً- في التحضيرات الأولية ومؤتمر بيروت ١	١٥
ثانياً- انعقاد المؤتمر، الأطراف المشاركين، والنتائج:	١٨
ثالثاً- تقويم أولي للنتائج	٢٢
رابعاً- آليات تنفيذ تعهدات باريس ٣	٢٨
الفصل الثاني: برنامج لبنان الاقتصادي إلى مؤتمر باريس ٣	
تحليل وملاحظات	٣١
أولاً- تحليل البرنامج:	٣٣
ثانياً- في الملاحظات على البرنامج:	٣٦
١- في تشخيص الأزمة	٣٦
٢- في تحميل عدوان تموز مسؤولية تفاقم الأزمة	٣٧
٣- أبرز مكونات البرنامج والملاحظات عليه	٤٢
المحور الأول: إجراءات لتعزيز النمو الاقتصادي وزيادة الإنتاجية والتنافسية	٤٣
المحور الثاني: تحسين المؤشرات الاجتماعية وتعزيز شبكات الأمان	٤٨
المحور الثالث: إصلاحات مالية صارمة، تؤدي إلى زيادة الواردات وتقليص النفقات	٥٢
المحور الرابع: خصخصة الكهرباء والاتصالات والريجي والكازينو والمياه والصرف	
الصحي والمرفأ والمطار والميدل إيست وشركة انترا	٦١
المحور الخامس: السياسات المالية وأسعار الصرف	٦٥
المحور السادس: الدعم الدولي بواسطة قروض ميسرة ومنح مالية	٦٦
الفصل الثالث: مستوى تقدّم العمل في برنامج باريس خلال الفترة بين	
كانون الثاني ٢٠٠٧ وحتى آذار ٢٠٠٨	٦٩
أولاً- حول التزامات باريس ٣ النهائية والمساعدات الأخرى	٧١
ثانياً: برنامج الاستثمار العام المتوسط المدى ٢٠٠٧-٢٠١٠	٧٥
ثالثاً: تقدّم العمل قطاعياً في «البرنامج الإصلاحي» لحكومة السنيورة ذات الصلة	

٨١	.....بباريس ٣، (خلال العام ٢٠٠٧ وحتى الربع الأول من عام ٢٠٠٨).....
٨١	.....١- برنامج الإصلاح الاجتماعي.....
٨٢	.....٢- برنامج الإصلاح المالي والاقتصادي.....
٨٣	.....٣- برنامج الخصخصة وإصلاح البنية التحتية.....
	رابعاً: تقويم صندوق النقد الدولي (IMF) للتقدم في برنامج الإصلاح
٨٦	.....المالي الحكومي.....
	الملاحق:
٩٣	.....- الملحق الأول: ورقة بيروت: برنامج الإصلاح المتوسط المدى للبنان بدعم دولي.....
١٠٧	.....- الملحق الثاني: تقرير صندوق النقد الدولي إلى الحكومة حول الإصلاحات.....
	.....- الملحق الثالث: برنامج لبنان الاقتصادي إلى المؤتمر الدولي لدعم لبنان
١١٧	.....٢٥ كانون الثاني ٢٠٠٧.....
١٦٧	.....المصادر:.....

مدخل

تركت السياسات المالية والنقدية التي اعتمدت منذ العام ١٩٩٢ وحتى تاريخ اعداد هذا التقرير، وبمعزل عن الظروف والتوجّهات الأمنية والسياسية والاقتصادية المرتبطة بها، تأثيرات مباشرة على مؤشرات الاقتصاد الكلي وعوامل التنمية، بحيث يمكن إلى حد ما تصنيف الأطوار التي مرّت بها هذه السياسات إلى أربع مراحل، كان لكل منها انعكاساتها الماكرو اقتصادية والتنموية، التي عملت بالتفاعل مع متغيرات اقتصادية وسياسية طارئة، محلية واقليمية وعالمية، من وقت لآخر، إما على ترميم الاختلالات البنيوية الكامنة في الاقتصاد اللبناني^(١) عبر اقامة توازنات اقتصادية هشّة، أو تعميق هذه الاختلالات، أفقياً عبر توسيعها لتطال قطاعات وفئات جديدة، وعمودياً عبر توسيع الهوة بين مختلف القطاعات والفئات. وهذه المراحل نعرضها على الشكل التالي:

المرحلة الأولى (١٩٩٢-١٩٩٥)، وقد اتسمت هذه المرحلة بسياسة مالية

توسعية تقوم على محورين كما يلي:

*** إنفاق استثماري ضخم لتنفيذ برنامج معجل للإعمار.**

*** إنفاق جار كثيف لدواعٍ سياسية واجتماعية وإدارية.**

١- تتمثل هذه الاختلالات بشكل أساسي في المظاهر التالية: تهميش قطاعات الإنتاج السلعي لصالح قطاع الخدمات - التفاوت في مستوى تنمية المناطق والمجموعات - سوء توزيع المداخيل والثروة بين الطبقات والشرائح الاجتماعية - تشوه آليات التسويق محلياً وخارجياً - انكشاف الاقتصاد اللبناني أمام الخارج - ضعف إن لم يكن انعدام التكامل والترابط الأفقي والعمودي بين مختلف قطاعات الاقتصاد اللبناني .

في هذه المرحلة جرى التأسيس لنهج في الإنفاق يقوم على تخصيص اعتمادات الموازنة للإنفاق على العمليات الجارية والاستثمار التلقائي والدوري، وعلى الإنفاق من خارج الموازنة على مشاريع التجهيز والاستثمارات الكبيرة الممولة غالباً بالقروض الخارجية. لكن ذلك لم يمنع خلال هذه الفترة، من تخصيص جزء لا بأس به من الموازنة للمشاريع الاستثمارية بلغ حوالي ١٩٪ من مجموع اعتماداتها.

وإلى جانب هذه السياسة المالية التوسعية، مارست الحكومة، سياسة نقدية تضيقية لخدمة التوسع في الإنفاق. وهذه السياسة أملت ارتفاعاً تدريجياً في الفوائد الحقيقية بلغ متوسطها خلال الفترة ١٢,٦٪، إلى جانب نسب مضبوطة من التضخم ناهزت ١٠٪.

وهذا التوسع في الإنفاق العام إذا كان قد شكّل قاطرة للنمو الذي بلغ متوسطه ٧٪ في تلك المرحلة، لكنه ساهم في إطلاق ديناميات الدين بالنظر إلى طبيعة التمويل الذي أدى إلى تسجيل عجز ضخم بلغ فعلياً ٥١,٨٪ مقابل عجز اسمي قدره ٤٨,٨٪.

المرحلة الثانية (١٩٩٦ - ١٩٩٨)، وقد تميزت بما يلي:

* سياسات نقدية أقل تشدداً، فقد بقيت الحكومة تحافظ على استقرار قيمة العملة المحلية عند أعلى مستوياتها، بالرغم من تراجع معدلات التضخم إلى حدود متدنية بلغ متوسطها ٢,٨٪، فيما استمرت معدلات الفائدة الحقيقية عند مستويات مرتفعة بلغ متوسطها ١٠,١٦٪.

* سياسات مالية أكثر توسعاً على صعيد النفقات الجارية، ترجمت إلى عجز فعلي هائل بلغ متوسطه حوالي ٥٦,٥٪ في مقابل ٧٣٪ للعجز المقدر.

* سياسة مالية انكماشية على مستوى نفقات الاستثمار، إذ انخفضت نسبتها إلى حوالي ١٠,٢٪ من الموازنة. وقد ترافق ذلك مع انخفاض مماثل للاستثمارات العامة الممولة من خارج الموازنة.

وبذلك، مهدت هذه المرحلة لانتهاج دورة النمو التي بدأت أواخر عام ١٩٩٢، كما ساعدت على تحريك العوامل المعيقة للتنمية، فحلت الأهداف المالية تماماً محل الأهداف الاقتصادية، بينما حافظت الأهداف النقدية على صدارتها.

المرحلة الثالثة (١٩٩٩-٢٠٠٤)، حيث طغت عليها السياسات التالية:

* استمرار السياسة النقدية الانكماشية أيضاً، لكن مع تسجيل تراجع نسبي في معدلات الفائدة في أعقاب مؤتمر باريس ٢(٢).

* سياسة مالية توسعية بحدود أقل على صعيد الإنفاق الجاري سعياً وراء تخفيض العجز في الميزانية العامة. وقد تزامن ذلك مع سياسات مالية انكماشية على مستوى الإنفاق الاستثماري، بما فيه تلك النفقات من خارج الموازنة، والذي تدنى إلى أقل من ٢,٥٪ من الناتج.

* تراجع العجز الأولي الذي بدأ يتحوّل إلى فائض أولي بدءاً من عام ٢٠٠١، محققاً عام ٢٠٠٤ ما بين ١٪ و ٢٪ من الناتج تبعاً لطريقة احتساب العجز. والمؤشر الأخطر في هذه المرحلة يكمن في ازدياد الاعتماد على التمويل الخارجي لتغطية النفقات الجارية.

* بالرغم من استعادة النمو زخمه في هذه المرحلة ليلبغ ذروته ٧,٤٪ عام ٢٠٠٤ مقابل ٤,٤٪ عام ٢٠٠٣، في موازاة ارتفاع مؤشرات التضخم بنسب معتدلة بلغت ٣,١٪ و ٣,٦٪ على التوالي، إلا أنه يمكن وصف سياسات هذه المرحلة بأنها كانت معيقة للتنمية، وسبباً إضافياً في تكريس اختلال التوازنات الاقتصادية. إن جرى خلالها الانتقال من اقتصاد يعتمد على

٢- أقر المانحون المشاركون في مؤتمر باريس ٢، الذي عقد في ٢٣ تشرين الثاني من عام ٢٠٠٢، تقديم مساعدات بقيمة ٤٥٠٠ مليون دولار، وبفائدة ٥٪ لمدة خمسة عشر عاماً مع فترة سماح تمتد من ثلاث إلى خمس سنوات، يقدر أنه دفع منها للخزينة اللبنانية حتى تاريخه ما يقارب ٤,٢ مليار دولار فقط، استخدمت لإعادة جدولته الدين العام عبر إطالة أجله وتخفيض كلفته خدمته. أما مصدر المبالغ التي دفعت فهي على الشكل التالي: السعودية (٧٠٠ مليون دولار)، فرنسا (٥٤٠ مليون دولار)، الكويت (٣٠٠ مليون دولار)، الامارات (٣٠٠ دولار)، ماليزيا (٣٠٠ مليون دولار)، قطر (٢٠٠ مليون دولار).

التحويلات إلى اقتصاد يعتمد على القروض لضمان الحد الأدنى من الاستقرار. وقد ترجم ذلك بزيادة الاكتتاب في سندات الخزينة بالعملات الأجنبية (إثر باريس ٢). مما أحدث فائضاً قياسيماً في ميزان المدفوعات بلغ ذروته عام ٢٠٠٣ ليبلغ ٣,٥ مليار دولار.

المرحلة الرابعة (٢٠٠٥-٢٠٠٦)، وهي تعتبر مرحلة عدم الاستقرار على الصعيد الاقتصادي والسياسية والأمنية، حيث شهدت المؤشرات الاقتصادية تقلبات حادة ارتباطاً بالاهتزازات الأمنية الكبرى، التي بدأت مع اغتيال رئيس الوزراء رفيق الحريري وحتى اغتيال وزير الصناعة بيار الجميل، مروراً بالعدوان الصهيوني في تموز ٢٠٠٦، وما رافق ذلك من انقسامات سياسية حادة، شرعت وما زالت الأبواب على تدويل مختلف القضايا اللبنانية. ولم تكن الحكومة في هذه المرحلة قادرة حتى على تقديم مشروع الموازنة العامة للسنتين ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ على المجلس النيابي لإقرارهما، فبقي الإنفاق العام رهن القاعدة الاثني عشرية والهندسات المالية لمصرف لبنان. وعلى العموم، يمكن تلخيص أبرز سمات هذه المرحلة على الشكل التالي:

* عودة التباطؤ الاقتصادي والحالة الانكماشية في البلاد، مع انتهاء مفاعيل باريس ٢ وبداية استحقاق السندات التي مولها مساهمو المؤتمر، لا سيما المصارف المحلية. فضلاً عن عدم اقرار موازنتي العامين ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦، وبالتالي الاستمرار في الإنفاق على القاعدة الاثني عشرية.

* تسجيل معدلات نمو صفرية على مدى العامين ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ بحسب مؤسسة موديز (MOODIES)، في حين أن أوساط السلطة كانت تروج لمعدلات نمو سلبية للعام ٢٠٠٦ بما بين ٢-٪ و ٥-٪.

* ارتفاع عجز الموازنة المحقق بحسب بيانات وزارة المالية إلى ٣٦,٧٪ خلال أحد عشر شهراً من العام ٢٠٠٦، مقابل ٢٦٪ للفترة ذاتها من عام ٢٠٠٥، مع المحافظة على تسجيل فائض أولي بلغت نسبته ٣٢,٧٪ من إنفاق الموازنة عام ٢٠٠٦، مقابل ٣٣,٥٩٪ للعام ٢٠٠٥.

* إن عدم الاستقرار السياسي والأمني أفضى إلى إعادة تقييم وضع لبنان المالي من مستقر نسبياً إلى سالب في تشرين الثاني ٢٠٠٦ (أي في أعقاب اغتيال بيار الجميل). ما يعني عملياً زيادة هامش الفائدة الإضافية إلى ما بين ٣٥٠ و ٣٧٠ نقطة أساس، أي بمعنى آخر، زيادة كلفة الاقتراض من أسواق المال الخارجية.

* استمرار مؤشر التضخم عند مستوى مرتفع نسبياً قدره ٣,٩٪ قياساً إلى الفترة الماضية التي شهدت معدل نمو يفوق ٧,٤٪.

* واكبت هذه الفترة أيضاً سيولة مرتفعة في الخارج نتيجة الطفرة النفطية، والتي أدت إلى تسارع دخول الرساميل والتحويلات إلى لبنان، مصحوبة باستثمارات مباشرة واستثمارات أكبر في سندات الخزينة. ما أسهم في سد العجز في ميزان تبادل السلع والخدمات، الذي ناهز الملياري دولار للعام ٢٠٠٥ وفاق الثلاثة مليارات دولار عام ٢٠٠٦ من ناحية، وفي إحداث فائض في ميزان المدفوعات، بلغ ٧٤٧,٢ مليون دولار و ٢٧٨٩,٥ مليون دولار للعامين ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ على التوالي، من ناحية أخرى. وقد عملت الحكومة على توظيف معظم هذه التحويلات في إعادة هيكلة الدين العام، عبر تشجيع الاكتتاب في إصدارات اليوروبونديز أو «السوابات» الهادفة إلى استبدال دين قصير الأجل بأخر أطول أجلاً، بدلاً من تقديم الحوافز لتوظيفها في استثمارات منتجة.

وفي المحصلة، فإن الاضطراب الذي شهدته الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦ على الصعيد السياسية والأمنية والاقتصادية أدى إلى تكريس الاعتماد على التحويلات الخارجية الجارية والرأسمالية على السواء لتمويل احتياجات الاقتصاد اللبناني، وتحديدًا مديونية الدولة بشقيها الخارجي والداخلي، مع الرهان على ارتفاع العائدات النفطية في الخارج.

وبالإجمال، لقد فرضت تحديات المراحل السابقة، والخيارات المعتمدة أثناءها، دوراً تدخلياً للدولة يفوق بدرجات ما كان مخططاً له. فمن ناحية

كانت مسؤولة عن تنفيذ برامج طموحة تفوق الطاقة المحلية على الادخار والتمويل، ومن ناحية ثانية كانت مضطرة إلى توسيع نطاق تدخلها لمعالجة ذيول إخفاق النموذج الذي جرى اعتماده من دون تحسب للعواقب، وللتعويض أيضاً عن فقدان القطاع الخاص دينامياته المحركة، وخسارة الأسواق آليات التصحيح الذاتي.

وبذلك، فقد تأثر دور الدولة بالاختلالات المالية، واقتصر معادلة المخاطر على سوق النقد. ما أفقدها المرونة المطلوبة لمواجهة تحديات التنمية والنمو. وفي حين أنها كُنّفت من مساهماتها التي تعتمد على زيادة النفقات متجاهلة بذلك تفاقم المديونية، أهملت وظائفها النوعية الدنيا القائمة على التنظيم والرقابة والتوجيه، مثل: تفكيك الاحتكارات، تخفيض المخاطر والأكلاف العامة، تنسيق أنشطة القطاع الخاص، تنمية الموارد البشرية، توجيه الموارد على اختلافها، إعادة توزيع الأصول والمداخل..

وبالتالي، فإن الوظائف الرئيسية للدولة، في ظل هذه الحكومة، تنقلت تباعاً بين ثلاثة أهداف: النمو والإعمار، 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 حوّلت 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. ما استدعى تدعيم السياسات النقدية بآليات مكثفة للاقتراض من الأسواق الخارجية. وفي هذا الإطار يمكن فهم باريس ٣، الذي بدأ التحضير له عام ٢٠٠٥ تحت عنوان «بيروت ١».