



النشرة الإقتصادية

العدد الثالث : كانون الثاني- شباط 2021

المحتويات

3	أولاً : إتجاهات وقضايا
3	1. متى انطلقت الأزمة الاقتصادية - المالية
7	2. قراءة وتحليل لمشروع موازنة عام 2021
12	3. التمويل المصغّر في لبنان : القرض الحسن في الطبيعة
15	ثانياً : تقارير وبرامج
15	1. إصلاح قطاع المرافئ في لبنان وإعادة بنائه
20	2. دراسة تقييم جدوى خصصة الأملاك العامة لحلّ الأزمة
22	ثالثاً : مؤشرات اقتصادية كئيّة
22	1. أداء القطاع الخاص النظامي في عام 2020
23	2. المالية العامة
23	3. إجمالي الدين العام
24	4. إحتياطات مصرف لبنان من العُملات الصعبة
24	5. مؤشر التنمية البشرية
24	6. ميزان المدفوعات حتى تشرين الثاني 2020



أولاً : اتجاهات وقضايا¹

السياسي/الاقتصادي والإداري في القيام بدوره، إلا في الحالات التي كان يسعفه فيها الضخ المتواصل وغير المسؤول للمال العام، وما لم يكن محاطاً بمقدار من الفوضى التي تجعل الإفراط في الانفاق الهدري ممكناً ومحصناً من المساءلة.

ونقرأ في أرقام الجدول رقم (1) أنّ العجز الفعلي بحسب تقارير الأداء كان أعلى بحوالي 72 بالمئة من العجز التراكمي المقدر في قوانين الموازنة العامة، في السنوات 1992-2000، وهذا أكبر فارق في العقود الثلاثة التي أعقبت الطائف. وبذلك زاد مجموع النفقات العامة في الأعوام المذكورة بحوالي 46 بالمئة عن النفقات التي أجازتها قوانين الموازنة العامة، واستمر الأمر على هذا المنوال سنوات إضافية لكن على نحو متباطئ. وفي نهاية المطاف وصل مجموع العجز الإضافي في السنوات 1992-2005 إلى ما يقارب 14368 مليار ل.ل. أي أعلى بـ 42.5% من العجز المقدر في الموازنات العامة، فيما قارب الإنفاق الإضافي الزائد 22 ألف مليار ل.ل. مقارنة بما أقرته الموازنات في المدة المذكورة.

في المرحلة اللاحقة كانت سنة 2005، مفصلية على الصعيدين الاقتصادي والسياسي، ونتيجة ذلك صار العجز الفعلي، بعكس حقبة التسعينيات، أقل من العجز المقدر في مشاريع الموازنات (بحوالي 12400 مليار ل.ل.)، حيث سجل العجز الفعلي الواسطي في السنوات 2006-2018 حوالي 28.7% من مجموع النفقات العامة في مقابل 38.4% للعجز المقدر في الموازنة. وبذلك تقلص الإنفاق الزائد الذي يتجاوز ما أقرته الموازنات العامة ومشاريعها طوال المدة 1992-2018 إلى حوالي 8600 مليار ل.ل. والعجز الزائد إلى 6454 مليار ل.ل. تقريباً.

1. متى انطلقت الأزمة الاقتصادية-المالية:

قراءة إضافية في المؤشرات ودلالاتها لأعوام 1992-2018

يتضمن التحليل الآتي قراءة في الأرقام والمؤشرات ذات الصلة بعجز الحساب المالي والحساب الخارجي في السنوات (1992-2018)، من أجل استكشاف الروابط والعلاقات الضمنية الكامنة بين متغيرات الأزمة، وفي سبيل تحديد المدة الزمنية التي تجمعت خلالها أسباب الأزمة وعواملها. وهذا ما سنعرضه في ثلاث فقرات تتناول: التباين بين عجز المالية العامة الفعلي والعجز المقدر في الموازنات العامة، والعلاقة بين العجز والإنفاق الماليين والعجز التجاري، مع إشارة إلى دور المعدلات الزائدة للفائدة في تضخيم كلا العجزين.

الجدول (1) : العجز الفعلي والعجز المقدر والفارق

بينهما في ثلاث مراحل خلال المدة 1992-2018 (نسب مئوية ومليار ل.ل.)

العجز الفعلي بحسب تقارير الأداء (مليار ل.ل.)	العجز الفعلي بحسب تقارير الاداء %	العجز المقدر بحسب الموازنات العامة (مليار ل.ل.)	العجز المقدر بحسب الموازنات العامة %	الفارق بين العجز الفعلي والعجز المقدر (مليار ل.ل.)	الفارق بين العجز الفعلي والعجز المقدر %
29846	50.02%	17363	42.45%	12483	6.26%
48146	43.76%	33778	38.40%	14368	5.36%
70560	28.70%	82950	32.70%	-12390	-4.00%
127505	33.36%	121051	32.40%	6454	0.96%

الفارق بين العجز المقدر والعجز الفعلي في المالية العامة :

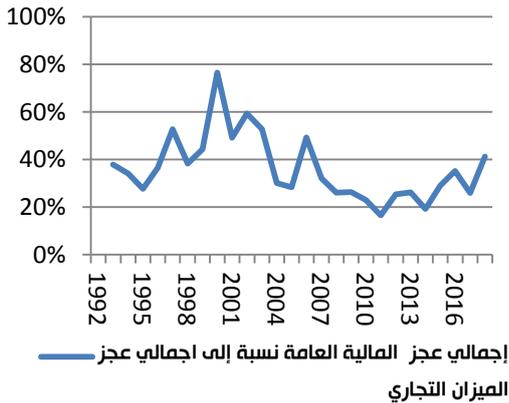
يمكن النظر إلى هذا الفارق بوصفه مؤشراً مقرباً Proxy لكلفة العامل السياسي الذي يعد أحد أسباب الأزمة. ويؤكد تضخم الفارق فشل النظام

¹ تتضمن هذه الفقرة أهم الخلاصات والنتائج الواردة في دراسات وتقارير من إعداد المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق



يقدّر معامل الارتباط بين المتغيّرين بـ 0.66 في السنوات 2002-2018، و يرتفع المعامل إلى 0.72 إذا أخذنا بعين الاعتبار الصادرات والواردات من الخدمات. ويقدّر متوسط العجز المالي الكلي التراكمي للسنوات 1993-2018، بما يعادل 31.4 بالمئة تقريباً من مجموع العجز في الميزان التجاري، والذي تقدّر قيمته التراكمية بحوالي 373363 مليار ل.ل طوال المدة. سلاحظ هنا أنّ نسبة العجز المالي إلى العجز التجاري كانت أعلى في المرحلة الأولى، بتسجيلها أكثر من 43 بالمئة في السنوات 1993-2005، قبل أن تتراجع بعد ذلك كما يظهر في الرسم أدناه، لتسجّل أقل من 28 بالمئة في المدة 2006-2018، وذلك في مقابل زيادة أثر التدفقات والتحويلات الخارجية ثم الهندسات المالية خلال هذه المرحلة في تمويل الاستيراد وزيادة قيمة العجز التجاري. ويدلّ التفاوت بين النسبتين على أنّ المرحلة الأولى التي سبقت عام 2005 والتي احتضنت بذور العجز المالي أسّست أيضاً للعجز التجاري، فهذا الأخير تأثر بالطلب الإضافي على السلع المستوردة الممول بعجز الموازنة من جهة والقوة الشرائية التي خلقها تثبيت سعر صرف الليرة اللبنانية تجاه الدولار الأميركي منذ تشرين الأول عام 1997 من جهة ثانية.

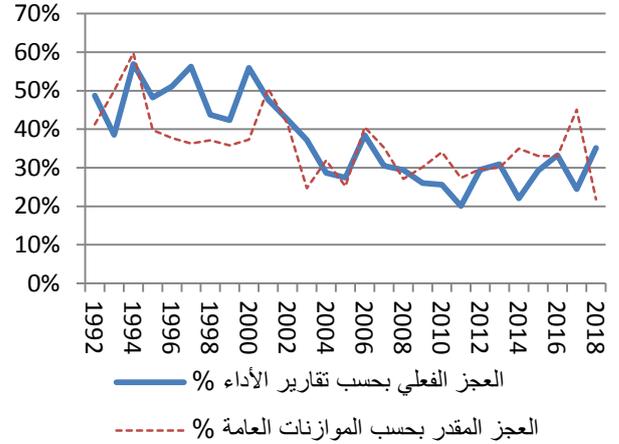
الرسم (3) عجز المالية العامة الكلي نسبة إلى إجمالي عجز الميزان التجاري في السنوات 1992-2018



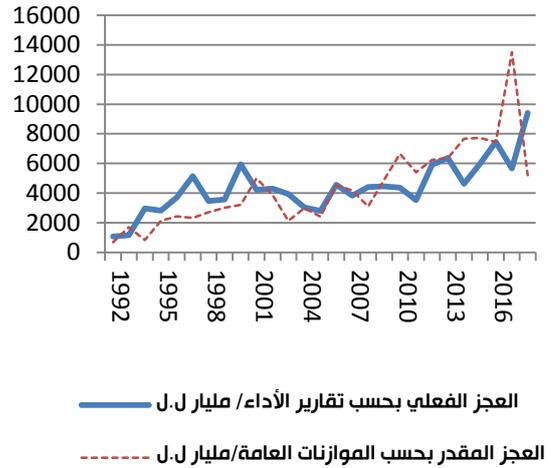
الفوائد الزائدة

ما تقدم، يرتبط بمعامل ثالث لا يمكن تجاهله في التنقيب عن جذور الأزمة، هو الإفراط في الاستدانة التي تشمل القطاعين العام والخاص والقطاع المصرفي. وما نوّد الإشارة إليه في هذا السياق، هو أنّ المشكلة لم تكن

الرسم (1) عجز المالية العامة الفعلي والمقدّر في السنوات 1992-2018 (نسب مئوية)



الرسم (2) عجز المالية العامة الفعلي والمقدّر في السنوات 1992-2018 (مليار ل.ل)



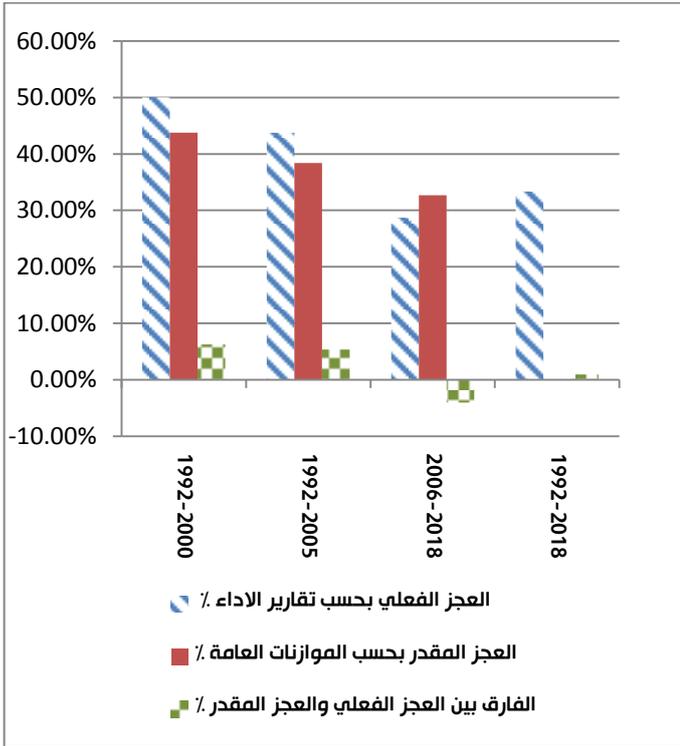
العجز المالي وعجز الميزان التجاري:

ننطلق هنا من فرضية العجز التوأم (Twin deficit) والتي تدلّ حسب الأدبيات الاقتصادية التقليدية على وجود علاقة طردية بين فائض أو عجز الموازنة وبين الفائض أو العجز في الحساب الجاري، وهذه العلاقة لوحظ وجودها في لبنان لكن مع تقلبات سببها طرق تمويل الدين وطبيعة التدفقات من الخارج، وما إذا كانت تنمو في مقابلها أصول حقيقية قابلة للتبادل الدولي أم لا.

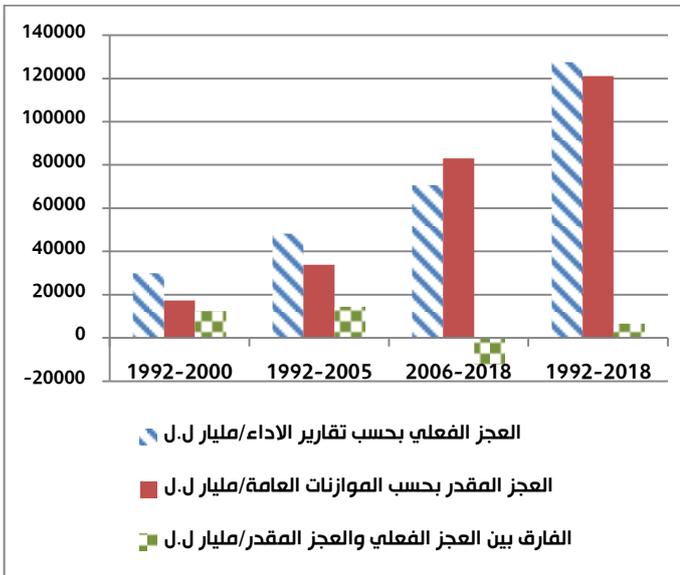
تكشف بيانات السنوات 1992-2018 عن وجود علاقة بين العجز الفعلي في المالية العامة وعجز الميزان التجاري.



الرسم (4) الفارق بين العجز الفعلي والعجز المقدر في ثلاث مراحل خلال المدة 1992-2018 (%)



الرسم (5) الفارق بين العجز الفعلي والعجز المقدر في ثلاث مراحل خلال المدة 1992-2018 (مليار ل.ج)



في الدين العام وحدة بل بما يمكن تسميته المديونية الشاملة للبلد بالعملة الأجنبية، والتي تتضمن إلى جانب رصيد الدين الحكومي، الودائع التي لا تقابلها أصول استثمارية عاملة وغير المغطاة بنمو اقتصادي حقيقي، وديون المصرف المركزي المكوّنة من شهادات الإيداع وفائض في الاحتياطات المصرفية، وهذا فضلاً عن مديونية مستقبلية يمثلها عجز الميزان التجاري المتراكم، الذي فاقمته قوة شرائية مفتعلة ممولة بالديون أيضاً، فالعملة الوطنية المستقرة التي نعمنا بها طوال ربع قرن اكتسبت قوتها من فوائض الديون المذكورة لا من اقتصاد قوي، ومهدت لطريقة في الاستهلاك وسّعت الثغرة التمويلية في الاقتصاد.

هذه الحلقة المفرغة التي تبدأ بالدين وتنتهي به، كان لها محرّك واحد هو المعدّل الزائد للفائدة ولا سيما قبل عام 2002، والذي ضخم كلاً من الدين العام وربحية المصارف وكلفة تمويل الاقتصاد وحصّة الفوائد من الناتج المحلي، لكن الأدهى من ذلك هو أن المبالغة في تحديد أسعار الفائدة، زادت من تركز الأصول المالية الحقيقية في أيدي فئة صغيرة تضائل حجمها مع مرور الوقت، فكان سهلاً عليها مع بروز مؤشرات خطر جدية ترحيل هذه الأصول إلى الخارج محدثة فجوة موارد هائلة.

نستخلص من التحليل أعلاه، أن جذور الأزمة الحالية تعود إلى حقبة التسعينيات، التي شهدت إفراطاً في الإنفاق خارج قوانين الموازنة العامة، وزيادة في الفوائد الحقيقية وتعزيزاً مفتعلاً للقوة الشرائية للمقيمين، وهذا ما ترافق مع، بل إنه تسبب في، مضاعفة العجز التجاري، وتنامي المديونية الشاملة للبلد. هذه الحقائق التي استمرت لاحقاً بقوة القصور الذاتي ضاعفت التفاعلات السلبية الناتجة عن أحداث طارئة كأزمة 2008 والحرب السورية وتدهور العلاقات الإقليمية، قبل أن تقود البلد إلى المربع الأخير وحافة الهاوية. ولا يبدو أننا سنعود إلى نقطة الصفر للانطلاق من جديد، أو نتمكن من ردم فجوة الموارد، قبل مرور سنوات طويلة، ومن دون اتخاذ إجراءات صارمة وفورية تأخذ بعين الإعتبار جذور الأزمة وأسبابها العميقة.



جدول (2): عجز المالية العامة الفعلي والمقدّر في السنوات 1992-2018 (نسب مئوية و مليار ل.ل)

العجز الفعلي بحسب تقارير الأداء/ مليار ل.ل	العجز المقدّر بحسب الموازنات العامة/مليار ل.ل	العجز الفعلي بحسب تقارير الأداء %	العجز المقدّر بحسب الموازنات العامة %	السنة
1081	682	48.72%	41.23%	1992
1162	1699	38.52%	49.97%	1993
2963	840	56.94%	59.74%	1994
2823	2130	48.21%	39.74%	1995
3691	2433	51.09%	37.67%	1996
5152	2333	56.23%	36.27%	1997
3457	2720	43.73%	37.16%	1998
3580	3005	42.35%	35.80%	1999
5937	3201	55.90%	37.26%	2000
4229	5000	47.65%	50.51%	2001
4309	3875	42.50%	41.33%	2002
3938	2125	37.18%	24.71%	2003
3026	3000	28.71%	31.91%	2004
2798	2415	27.42%	25.22%	2005
4564	4538	38.42%	40.54%	2006
3838	4165	30.49%	35.18%	2007
4404	3107	29.44%	27.08%	2008
4462	4915	25.99%	30.15%	2009
4363	6658	25.59%	34.08%	2010
3530	5412	20.06%	27.37%	2011
5917	6247	29.47%	29.66%	2012
6362	6362	30.94%	30.00%	2013
4632	7670	22.02%	34.98%	2014
5958	7728	29.22%	33.08%	2015
7453	7453	33.25%	33.00%	2016
5661	13490	24.42%	45.11%	2017
9416	5205	35.11%	21.79%	2018



أولاً - تقرير وزير المالية، فذلكة مشروع قانون موازنة العام 2021

يعتبر التقرير أن عام 2020 كان كارثياً على لبنان على مختلف الصعد الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية والصحية. حيث وقع الاقتصاد اللبناني سنة 2020 فريسة ركود حادّ، تُرجم بانكماش الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة -25٪ مقارنة مع -9,6٪ سنة 2019.

وتختلف التوقعات بخصوص ما قد يحققه الناتج هذه السنة، وإن كانت وكالة التصنيف الائتماني "موديز" تتوقع أن يبلغ حجم الانكماش لسنة 2021 حوالي -6,6٪، حيث أشارت الوكالة إلى "أن الاقتصاد اللبناني دخل في أتون أزمة اقتصادية ومالية واجتماعية حادّة. في حين أن تدهور سعر صرف الليرة في السوق الموازية والإرتفاع الملحوظ في نسبة تضخم الأسعار من شأنهما أن يشكّلا الوقود لبيئة غير مستقرة في البلاد". ويذكر أن الوكالة أعطت لبنان درجة C التي تُعتبر أدنى درجة في سلم التصنيفات. وهذا التصنيف يشير إلى ارتفاع مستوى المخاطر على سندات الدين اللبنانية.

وإذ يشير التقرير إلى عدة تحدّيات تواجه الحكومة في العام 2021، ومنها:

- ✓ إعادة الثقة.
- ✓ تحقيق النمو.
- ✓ إصلاح المالية العامة.
- ✓ إعادة هيكلة الدين العام الداخلي والخارجي.
- ✓ إعادة هيكلة شاملة للقطاع المصرفي.
- ✓ الحماية الاجتماعية.
- ✓ مكافحة الفساد.
- ✓ إعادة إعمار مرفأ بيروت والمناطق المحيطة.

إلا أنّ ذلك بمعظمه أتى على سبيل الذكر دون أن يترجم بإجراءات محددة وكافية في بنود الموازنة واعتماداتها ونفقاتها، خلا بعض الإجراءات المتضاربة والمرتبلة والمتسعة: مثل الإجراءات المحدودة في مجال توسيع القاعدة الضريبية وتحفيز المؤسسات وخفض الإنفاق الرأسمالي الممول محلياً، وتخصيص مبلغ 150 مليار ل.ل فقط لإعادة إعمار المرفأ والتعويض على المتضررين (حوالي 13 مليون دولار فقط أي ما لا يزيد 0.14 بالمئة من مجموع خسائر التفجير البالغة بحسب تقديرات البنك الدولي ما بين 8.5 مليار و10.1 مليار دولار

الجدول (3) عجز الميزان التجاري عجز المالية العامة الفعلي في السنوات 1992-2018

السنة	عجز الميزان التجاري (مليار ل.ل.)	إجمالي عجز المالية العامة (مليار ل.ل.)	إجمالي عجز المالية العامة نسبة إلى إجمالي عجز الميزان التجاري
1992	-	1,081	-
1993	3070	1,162	37.85%
1994	8671	2,963	34.17%
1995	10206	2,823	27.66%
1996	10120	3,691	36.47%
1997	9774	5,152	52.71%
1998	9024	3,457	38.31%
1999	8076	3,580	44.33%
2000	7768	5,937	76.43%
2001	8600	4,229	49.17%
2002	7269	4,309	59.28%
2003	7459	3,938	52.80%
2004	10043	3,026	30.13%
2005	9892	2,798	28.29%
2006	9265	4,564	49.26%
2007	11938	3,838	32.15%
2008	16892	4,404	26.07%
2009	16936	4,462	26.35%
2010	18939	4,363	23.04%
2011	21262	3,530	16.60%
2012	23349	5,917	25.34%
2013	24332	6,362	26.15%
2014	24082	4,632	19.23%
2015	20577	5,958	28.95%
2016	21205	7,453	35.15%
2017	21814	5,661	25.95%
2018	22817	9,416	41.27%

2. قراءة في مشروع الموازنة العامة لسنة 2021

أعدت وزارة المالية مشروع موازنة العام 2021 الذي يفترض أن يُرفع إلى مجلس الوزراء لمناقشته وإقراره، قبل أن يحال إلى المجلس النيابي لتصديقه حتى يصبح قانوناً قابلاً للتنفيذ. وقد أرفق المشروع بتقرير لوزير المالية يتضمّن فذلكة الموازنة الجديدة. وفيما يلي نعرض أبرز مضامين التقرير المذكور ومشروع الموازنة.



- ◀ تحديد جميع الخسائر المتركمة في القطاع المالي (مصرف لبنان- القطاع المصرفي) ومعالجتها دون تأخير.
- ◀ تعزيز إدارة الإشراف والرقابة على القطاع المالي، بما فيه مصرف لبنان ..
- ◀ القيام بعمليات الدمج الطوعي للمصارف دون المسّ بأموال المودعين.
- ◀ إعادة رسملة المصارف ليكون متناسباً مع الملاءة والمخاطر والمؤنات وحاجيات الاقتصاد.

وعلى العموم، لا تخلو الموازنة من إيجابيات عدة وإصلاحات مطلوبة ومنها مثلاً: دمج الموازنات الملحقة بالموازنة العامة، وتبني مبدأ التصاعدية في الضريبة على الفوائد، وضريبة التضامن على رؤوس الأموال (مع أنها بحاجة إلى نقاش خصوصاً وأنها تتطوي على ضخ نقدي) وتخفيف الأعباء الضريبية عن المكلفين وتقديم تسهيلات لهم، بالإضافة إلى حوافز ضريبية للمؤسسات وجذب الاستثمارات من الخارج. إلا أن هذه الإصلاحات تتناسب مع ظروف عادية لا مع الظروف الإنهيار الذي تعيشه البلاد على مختلف الأصعدة المالية والاقتصادية والاجتماعية. فضلاً عن ذلك فإن بعض المواد القانونية المدرجة تحت مسمى الإصلاح لا يمكن إلحاقها في الواقع بموازنة عامة، لأن هذه المواد تحتاج إلى نقاش موسّع ضمن خطة شاملة، مثل المواد المتعلقة بنظام التقاعد في القطاع العام والمستفيدين منه، والتي سيؤدي إقرارها إلى إلحاق الضرر بفئات إجتماعية تن تحت ضغط الأزمة كما سبق وأشرنا.

وفي الخلاصة، تبرز الحاجة إما إلى موازنة إصلاحية متكاملة، وإما إلى موازنة صفر عجز وغير تضخمية، أي أنها تحقق التوازن بين النفقات والإيرادات ومحايدة نقدياً ولا تفضي الى توسع إضافي للكتلة النقدية المتداولة .

أميركي). وذلك بدون أي خطة متناسقة ومعلنة. وبذلك تبدو الحكومة وكأنها تترك الأمر لمنظمات المجتمع المدني الممولة من الخارج، والوعود الضئيلة التي لم تف بها الجهات التي شاركت بمؤتمر إعادة إعمار لبنان بعد انفجار المرفأ.

لا بل انطوت الموازنة على خطوات ستكون مثار جدل في مسألة الحماية الإجتماعية المطلوبة. حيث نصت المواد 96 و105 و106 توالياً على ما يلي:

- ◀ تقسيط مستحقات الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي المتركمة على الدولة لمدة 20 سنة.
- ◀ تخفيض درجة استشفاء الموظفين من الفئة الثالثة وأساتذة التعليم الثانوي من الأولى إلى الثانية.
- ◀ تحويل الموظفين الجدد إلى نظام تعويض الصرف من الخدمة .

وبذلك يكون تقرير الموازنة قد أورد بعضاً من التحديات المطلوب من الحكومة مواجهتها، لكنه وضع الموازنة خارج سياق مواجهة قسم من هذه التحديات إلّا في مواضع محدودة منها، وغيبّ من الناحية الواقعية خطة التعافي التي أقرتها الحكومة وكان ينبغي الإنطلاق منها في وضع هذه الموازنة.

واللافت هو أنّ تقرير الموازنة أكد (في ص 7) على أنّ إصلاح المالية العامة يتطلب خطة متوسطة الأجل تمتد لخمس سنوات من أجل تحسين الرصيد الأولي وتحقيق فائض أولي على صعيد النفقات والإيرادات. لكنه لم يذكر كيف ومتى ستعد هذه الخطة ومن سيتولى ذلك ولا سبب عدم إرفاقها بموازنة 2021.

ويشدد التقرير بشكل خاص على إعادة الثقة للقطاع المالي بشقيه مصرف لبنان والمصارف، من خلال اتخاذ إجراءات فورية، أبرزها ما يلي:

- ◀ إصدار قانون الكابيتال كونترول (Capital control) لحماية ما تبقى من أموال المودعين..
- ◀ إعادة النظر بأنظمة مصرف لبنان والمؤسسات التابعة له.
- ◀ إعادة النظر بالسياسات النقدية كي تكون متجانسة مع السياسات المالية.
- ◀ تقييم كامل للوضع المالي لمصرف لبنان ومدى انكشاف المصارف عليه.



ثانياً- في أرقام الموازنة العامة (الإيرادات العامة والنفقات العامة) للعام 2021

يتألف مشروع موازنة 2021 من 111 مادة موزعة على أربعة فصول نعرضها بإيجاز على الشكل الآتي :

1) الفصل الأول- في مواد الموازنة (م2 إلى م17) والجداول المتعلقة بها:

تقدّر المادة الثانية نفقات الموازنة العامة لسنة 2021 على النحو الآتي:

النفقات العامة 2021 (مليار ليرة)	
الجزء الأول	17524,12
الجزء الثاني	735,29
مجموع النفقات	18259,4

وبحسب التصنيف الوظيفي للنفقات العامة فقد توزع الإنفاق (بدون سلفة الكهرباء) كما يلي:

أ. تراجعت النفقات الجارية بشكل كبير، من 22697 مليار ليرة في موازنة 2020 إلى 17524,12 في موازنة عام 2021. وهذا التراجع مردّه بالدرجة الأولى إلى عدم إدراج خدمة الدين الأجنبي مع فوائده في الموازنة الجديدة.

ب. بلغت نسبة الإنفاق الإستثماري 4% من إجمالي النفقات. وذلك مقابل 2,7% في موازنة 2020. ومما لا شك فيه أن دمج اعتمادات الجزء الثاني لموازنة الاتصالات في صلب الموازنة العامة لسنة 2021، بعدما كانت ملحقة في موازنة 2020 قد ساهم في زيادة نسبة الإنفاق الاستثماري في الموازنة الجديدة .

ج. شكّلت خدمة الدين العام ما نسبته 17,1% من إجمالي النفقات، مقابل حوالي 38,3% في موازنة 2020. وذلك نتيجة عدم لحظ الفوائد على سندات الخزينة المستحقة بالعملية الأجنبية بعد تعليق الدولة سداد سندات دينها مع الفوائد بالعملات الأجنبية. فباتت خدمة الدين تقتصر على الفوائد على سندات الخزينة الداخلية

المقدّرة بمبلغ 2986,1 مليار ليرة. وذلك بزيادة قدرها 1924,7 مليار ليرة مقارنة مع 1061,3 لسنة 2020 ، التي شهدت تراجعاً كبيراً في إيرادات الخزينة فرضها الإنكماش الشديد. وفي المقابل انخفضت الفوائد المستحقة على سندات الخزينة بالعملات بمقدار 3513,3 مليار ليرة، لتصبح 120 مليار ليرة فقط في موازنة 2021.

د. وشكّلت المخصّصات والرواتب والأجور وملحقاتها النسبة الأكبر من إنفاق الموازنة لتبلغ 27,8% مقابل 21,3% في موازنة 2020.

هـ. بلغت نسبة معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة 18,7% من إجمالي نفقات الموازنة، مقابل 13,6% في موازنة 2020 .

و. في المساهمات لغير القطاع العام بقيت "المساهمات إلى هيئات لا تتوخى الربح" على حالها تقريباً عند حدود 307 مليارات ليرة. وهو ما يشكّل 1,8% من الإنفاق الجاري في موازنة 2021.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن ارتفاع نسبة المخصّصات والرواتب والأجور وملحقاتها، وكذلك معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة يعود بشكل كبير إلى دمج الموازونات الملحقة في مشروع الموازنة الحالية.

وبحسب المادة الثالثة فقد قُدّرت واردات الموازنة العامة لسنة 2021 على الشكل الآتي:

الواردات العامة 2021 (مليار ليرة)	
الجزء الأول- الواردات العادية	13572,2
الجزء الثاني الواردات الاستثنائية	4687,2
مجموع الواردات	18259,4

بلغت قيمة الواردات المقدّرة في مشروع موازنة 2021 ما يناهز 13572 مليار ليرة، أي بزيادة حوالي 176 مليار ليرة عن موازنة 2020 المقدّرة بنحو 13396 مليار ليرة. وتعود هذه الزيادة إلى فرض ضريبة تصاعديّة جديدة لمرة واحدة على كبار المودعين بالعملات والليرة (ضريبة التضامن الوطني) بنسب تتراوح بين 1% و2%. وقد توزعت هذه الواردات على الشكل الآتي:



○ الإيرادات الضريبية : 77,3٪

○ الإيرادات غير الضريبية: 22,7٪

البتروال العالمية منحى تصاعدياً كما توحى المؤشرات. وبالتالي قد نكون هذه السنة أمام أزمة تقنين قاسية الحل الوحيد لتفاديها هو المباشرة فوراً بتنفيذ خطة وزارة الطاقة، وفي مقدّمها تخفيض عجز مؤسسة كهرباء لبنان باتخاذ إجراءات فورية عدة وردت في البرامج والإستراتيجيات الرسمية، وغيرها .

ومن الملاحظ على صعيد النفقات المقدّرة أن مشروع الموازنة لا يتضمن سوى جزء من النفقات المتوقعة. فعلى سبيل المثال ماذا عن كلفة البطاقة التمويلية التي يراد أن يستبدل بها الدعم النقدي؟ هل جرى تقدير كلفتها الفعلية؟ وهل أن احتياطي الموازنة الذي يقارب الألف مليار سيكفي لتغطيتها؟ كيف ستتعامل الموازنة إذاً مع احتمال ارتفاع سعر الصرف ومعدلات التضخم الوارد في تقرير الموازنة، والذي سيضعف الانفاق على السلع والخدمات الاستهلاكية. فهل سيكفي الإحتياطي حينها، ومنه مبلغ 316 مليار ل.ل. للتعامل مع احتمال ارتفاع سعر الصرف؟ علماً أنّ المصرف المركزي يؤمّن ما مقداره 1850 مليون دولار للقطاع العام بسعر 1500 ل.ل. (منها 1000 مليون دولار للفيول و250 مليوناً لصيانة الكهرباء).

2) الفصل الثاني- تعديلات قوانين البرامج

وهذه البرامج تعود لرئاسة مجلس الوزراء والعديد من الوزارات، والتي دأبت وزارة المالية في الموازنات السابقة على تأجيل اعتمادات دفعها. وهناك العديد من هذه البرامج ذات أهمية خاصة، وبالتالي فإن تنفيذها بأي شكل من الأشكال يمكن أن يساهم إلى حد بعيد في التخفيف من كثير من الأزمات المالية والاقتصادية والاجتماعية. ومن هذه البرامج نذكر ما يلي:

أ. برنامج تشييد أبنية للإدارات العامة .

ب. برنامج لأعمال الضم والفرز والإسكان والتنظيم المدني .

ج. برنامج وزارة الدفاع الوطني لإزالة القنابل العنقودية.

واستناداً إلى مؤشرات الإنجاز المالي للموازنة، والتي اتخذت مساراً انحدارياً منذ العام 2017 ، ومع تعاضم مؤشرات الإنجاز الاقتصادي السلبية في العام 2020 بسبب الإغلاق المتكرر للإقتصاد وتعمّق الإنكماش الاقتصادي وانهيار سعر الصرف، وصولاً إلى تزايد عدد المؤسسات المقفلة وتراجع الاستيراد وارتفاع معدلات البطالة، وكذلك غياب الدعم من الجهات المانحة الدولية، فمن غير المستبعد أن تكون أرقام المالية المحققة هذه السنة أقل من تلك المقدّرة، وبالتالي يصبح العجز الفعلي أكبر بكثير من العجز المقدّر في الموازنة.

وبذلك يكون حجم العجز المقدّر في مشروع موازنة 2021 ما يقارب 4687,2 مليار، أي ما نسبته 25,7٪، مقابل 21,1٪ في موازنة 2020. ولكن النسبة هذه ترتفع إلى 31,3٪ في حال احتساب سلفة الخزينة لمؤسسة كهرباء لبنان وقدرها 1500 مليار ليرة لم يجر إدراجها ضمن النفقات العامة للموازنة ، مقابل 21,1٪ و 27,3٪ على التوالي في موازنة 2020. ويشكّل عجز موازنة 2021 حوالي 4,2٪ من الناتج المحلي المقدّر للسنة ذاتها بنحو 148 ألف مليار في ظل نسبة تضخم تبلغ 66,6٪ وبسعر صرف يبلغ حوالي 6500 ليرة، بحسب تقديرات المعهد المالي الدولي. وذلك مقابل نسبة عجز إلى الناتج بلغت 7,4٪ في موازنة 2020.

وقد شهد مشروع الموازنة تطوراً جديداً من شأنه إضفاء المزيد من الدقة والشفافية على الحسابات العامة. حيث جرى دمج الموازنات الملحقة ضمن الموازنة العامة لسنة 2021 ، واستُحدثت فصول ضمن الموازنة للإدارات ذات الموازنات الملحقة بعد دمجها. كما تم تعديل جداول الإيرادات العامة والنفقات تبعاً لذلك. مما يحدّ بالتالي من إمكانية إجراء مقارنة دقيقة لأرقام الموازنة العامة لسنتي 2020 و 2021 .

وتنصّ المادة الثالثة عشرة على إعطاء مؤسسة كهرباء لبنان سلفة خزينة بحد أقصى 1500 مليار ليرة. ويخشى أن تكون هذه السلفة غير كافية لتغطية نفقات المؤسسة البالغة حوالي 3000 مليار ليرة. ومن غير المستبعد أن ترتفع هذه النفقات بشكل كبير في حال ارتفع سعر برميل النفط فوق 50 دولاراً إذا اتخذت أسعار



كما تنص المادة 105 على تخفيض استشفاء موظفي الفئة الثالثة في السلكين المدني والعسكري وأساتذة التعليم الثانوي من الدرجة الأولى إلى الدرجة الثانية .
وفي المادة 106 يجري استبدال المعاش التقاعدي بتعويض الصرف من الخدمة بحسب أنظمة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .
أما المادة 107 فهي تنص على إسقاط حق استفادة الزوج/ أو الزوجة من المعاش التقاعدي أو تعويض الصرف أو مخصصات الزوجة أو الزوج المتوفي في حال زواج أي منهما مجدداً.

* * *

3 الفصل الثالث- تعديلات ضريبية (مواد 19- 81)

تضمنت هذه التعديلات بشكل خاص سلسلة من الأحكام الهادفة إلى جذب العملات الصعبة نحو الداخل وتشجيع الصناعات المحلية والشركات الناشئة ودعم المؤسسات المتضررة من الإغلاق القسري بسبب جائحة كورونا أو انفجار المرفأ، إلى جانب استحداث ضريبة تصاعدية جديدة تفرض لمرة واحدة على أصحاب الودائع الكبيرة (ضريبة التضامن الوطني).

وكما أشرنا أعلاه من غير المستبعد أن تبقى هذه التعديلات من دون نتيجة، إن لم تأت بنتائج عكسية، ما لم تتوافق مع خطة بمستويات اقتصادية واجتماعية ومالية متكاملة، منها على سبيل المثال :

- إصدار قانون الكابيتال كونترول.
- تطبيق تدابير عاجلة لتسهيل الأعمال، خصوصاً معالجة مشكلة الفوائد المصرفية المرتفعة وتشوهات السوق وعوائق التصدير الخارجي والتسويق المحلي وإجراءات الأعمال المعقدة والمتشابكة، وتكاليف النقل، وتدهور نوعية الخدمات العامة على أشكالها..

4 الفصل الرابع- مواد متفرقة (82-110)

ومن ضمن هذه المواد ما يهدف إلى تقديم حوافز للمؤسسات التي تستخدم عمالاً لبنانيين وإلى جذب الودائع بالعملات، سواء من خلال إعفاء الفوائد عليها من الضريبة على الدخل لمدة ثلاث سنوات، أو رفع سقف قيمة ضمان الودائع. ومنها أيضاً ما ينص على تعديل تدريجي لتعريف الكهرباء .

والأهم أن هذا الفصل يتضمن رزمة من الأحكام بحق الموظفين في السلكين المدني والعسكري وبحق أساتذة التعليم الثانوي. وذلك في إطار محاولة الحكومة الحد من الإنفاق العام، من خلال التخفيف من كلفة بند المخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها في الموازنة العامة. دون أن تلتفت إلى أن هذه الفئات من الموظفين تعتبر من الشرائح الأكثر تضرراً، بعد أن فقدت الجزء الأكبر من القدرة الشرائية لرواتبها بسبب انهيار سعر صرف الليرة.

فالمادة 91 من الموازنة تنص على إلغاء المادة 78 من القانون رقم 144 التي ترمي لتجميد التوظيف لمدة ثلاث سنوات والاستعاضة عنها بتجميد طلبات الإحالة على التقاعد ما خلا بلوغ السن القانونية.



مؤسسات دولية كـ "سنابل" و "منظمة التمويل الدولية" و "الفريق الاستشاري لمساعدة الفقراء".

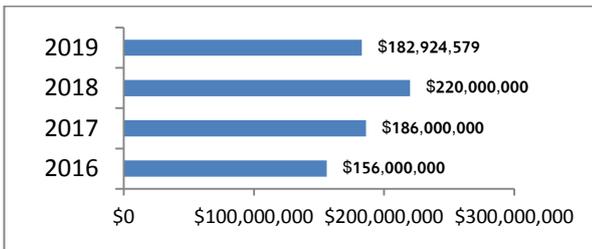
وفي العام 2015 تم إنشاء جمعية اسمها "جمعية مؤسسات التمويل المصغر في لبنان" لتنظيم وتطوير عمل هذه الصناعة، وتضم تسع مؤسسات تمويل مصغريه: **جمعية إنماء القدرات في الريف، جمعية التضامن المهني، الجمعية اللبنانية للتنمية- المجموعة، مؤسسة امكان المالية ش.م.ل، مؤسسة تنمية الرواد، شركة ابداع للتمويل متناهي الصغر ش.م.ل، التعاونية اللبنانية للإنماء، مؤسسة فيتاس ش.م.ل.**

والجدير ذكره ان أسماء هذه المؤسسات تبرز دوماً في الدراسات التي تعالج موضوع التمويل المصغر في لبنان. ومنذ إنشائها إلى الآن لم تتمكن الجمعية من تقديم صورة كافية ومعلومات موسعة ووافية عن أداء هذا القطاع. واقتصر عملها على عرض احصاءات حول محفظة القروض الممنوحة وعدد المستفيدين ونسبة القروض الممنوحة للنساء والشباب. نكتفي فيما يلي بعرض نموذج من هذه الإحصاءات:

أ. المحفظة الاقراضية بحسب "جمعية مؤسسات التمويل المصغر في لبنان".

وتشمل هذه المحفظة مجموع القروض التي تم إعطاؤها ولم تُدفع حتى تاريخه. فقد بلغ مجموع المحفظة الاقراضية لعام 2019 حوالي 183 مليون دولار، مقابل 220 مليون دولار في سنة 2018. ويُرجح أن هذا الانخفاض تعود أسبابه إلى الأحداث الحاصلة منذ تشرين الأول 2019. وذلك على الشكل المبين في الرسم البياني رقم 1 أدناه:

رسم بياني رقم 1 : تطوّر المحفظة الإقراضية لمؤسسات التمويل المصغر في لبنان



المصدر : موقع جمعية مؤسسات التمويل الاصغر في لبنان :
<https://lmfalebanon.org/ar>

3. التمويل المصغر في لبنان: مؤسسة القرض الحسن في الطبيعة

غالباً ما يرتبط مصطلح "التمويل المصغر" بسياسات مكافحة الفقر على مستوى العالم. وقد برزت عدة تجارب دولية في هذا المجال، لعل أبرزها " مصرف الفقراء " أو "غرامين بنك" في بنغلاديش بهدف تمكين الفقراء من حق الوصول إلى التمويل. والمقصود بهذا المصطلح تقديم الخدمات المالية على أساس مستدام لذوي الدخل المحدود وللمشاريع الصغيرة، وهو لا يقتصر على إعطاء القروض، بل يشمل أيضاً تقديم خدمات الإيداع وتحويل الأموال والتأمين وكذلك خدمات تنمية الأعمال التجارية وصولاً إلى تسهيل الحصول على أدوات الإنتاج.

وفي لبنان حيث يركز عمل مؤسسات التمويل المصغر عموماً على الائتمان إلى حد بعيد، عبر منح القروض الصغيرة للأفراد بهدف تحسين أوضاعهم المعيشية وتخفيف مستوى الفقر، يبرز بشكل خاص نشاط مؤسسة القرض الحسن بوصفها الأكبر في المجال. وهو محط اهتمام هذا التقرير، الذي يرمي إلى إجراء عرض سريع بالأرقام لنشاط المؤسسات المرتبطة بصناعة التمويل المصغر في لبنان، مع التركيز بشكل خاص على نشاط جمعية مؤسسة القرض الحسن.

أداء قطاع التمويل المصغر في لبنان :

يفتقد قطاع التمويل المصغر في لبنان الإطار التنظيمي المناسب، سواء لترتيب أوضاعه وتنسيق جهوده أو لتوفير البيانات الدورية الإجمالية. كما لم يُعط لهذا القطاع دور محدد في الخطط والبرامج الرسمية سوى بالإشارة إليه من الزاوية الإحصائية كمصدر لتمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، كتلك المذكورة في خطة " المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في لبنان : خارطة طريق لعام 2020 " المتّجزة من قبل وزارة الاقتصاد والتجارة وصندوق الأمم المتحدة للتنمية عام 2014 . لذلك، ومن أجل الحصول على المعلومات المطلوبة بهذا الشأن، يتم اللجوء إلى دراسات تقوم بها



تطور أداء جمعية مؤسسة القرض الحسن منذ تأسيسها :

تؤدي هذه المؤسسة دوراً رائداً في لبنان والمنطقة في مجال التمويل المصغر، إذ تمكنت خلال ربع قرن من تحقيق انتشار واسع على الأراضي اللبنانية والوصول إلى فئات متنوعة من السكان. وتمارس الجمعية أنشطتها من طريقواحد وثلاثين فرعاً تغطي معظم المناطق اللبنانية. وفي عام 2018 قدّمت المؤسسة 197,000 قرض بقيمة إجمالية قدرها 476 مليون دولار أميركي تقريباً، بمتوسط للقرض الواحد قدره 2,447 دولار أميركي. وفي العام 2019 وصل عدد القروض إلى 200,000 قرصاً بقيمة 480 مليون دولار.

ويبلغ العدد الإجمالي للمستفيدين من قروض الجمعية منذ عام 1983 وحتى عام 2019 حوالي 1,710,000 قرض بقيمة إجمالية تفوق ثلاثة مليارات دولار.

وتعتمد الجمعية في تعبئة الموارد وتقديم القروض على مبدأ التكافل والتضامن، وتحديدًا من خلال أنظمة مثل الاشتراك والمساهمة والكفالة. وهي ابتكرت أيضاً أسلوب "الإيداع الحسن" الذي لا يتلقّى المودع بموجبه أية فوائد أو أرباح لقاء وديعته. وتستخدم أموال الودائع حصراً في تقديم قروض ذات طابع لا ربوي.

وقد تمكّنت الجمعية من تحقيق نسبة تسديد عالية بلغت 99٪، ويعود ذلك إلى إدارة حذرة للمخاطر، واعتماد أسلوب متنوع لتوفير ضمانات من بينها الكفالات الجماعية المشتركة (صناديق القرى والمؤسسات). ومن الواضح في هذا المجال أن الجمعية تستفيد من اندماجها العميق في بيئتها الاجتماعية، ما يعدّ ضماناً إضافية تعزز قدرتها على استرداد القروض وتعبئة أموال الخير والإحسان.

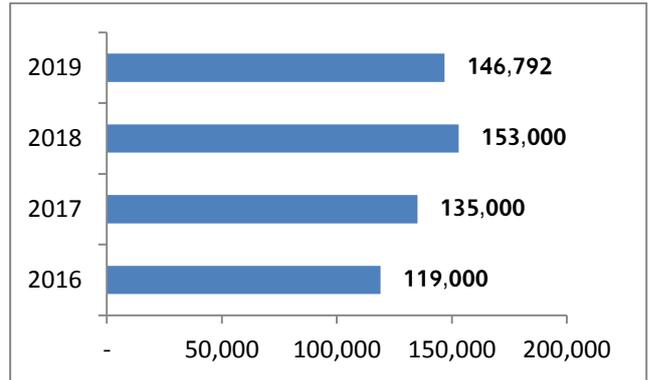
وعلى الرغم من تفوق أداء مؤسسة القرض الحسن على بقية المؤسسات التسعة المذكورة أعلاه، يلاحظ أن المؤسسات الدولية والإقليمية عند دراستها لصناعة التمويل المصغر في لبنان غالباً ما كانت تتجاهل أداء مؤسسة القرض الحسن ودورها في تطوير هذه الصناعة، مع إقرارها بأنها المؤسسة الأكبر للتمويل المصغر في لبنان .

وعلى ضوء الحملة الداخلية والخارجية التي طالت مؤسسة القرض الحسن، بوصفها جمعية خيرية لا يسمح لها القانون بتقديم خدمات مالية من خلال فروعها، نشير إلى أن معظم مؤسسات التمويل المصغر المذكورة أعلاه

ب. عدد العملاء الحاليين بحسب جمعية مؤسسات التمويل المصغر في لبنان :

لقد انخفض عدد العملاء من 153,000 مستفيد عام 2018 إلى 146,792 مستفيداً عام 2019 للأسباب نفسها، كما يتبيّن من الرسم البياني رقم 2 الآتي:

رسم بياني رقم 2 : عدد العملاء الحاليين من قروض التمويل الأصغر في لبنان

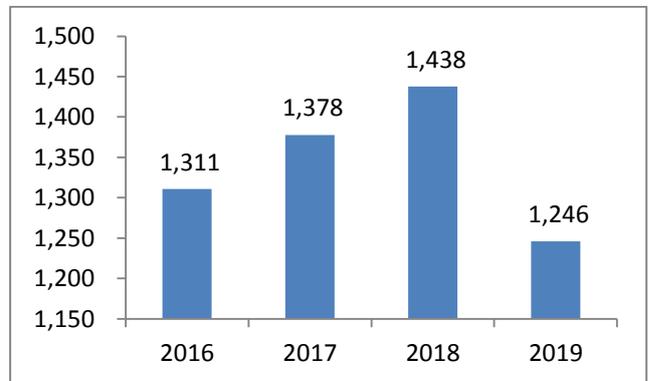


المصدر : موقع جمعية مؤسسات التمويل الأصغر في لبنان : <https://lmfalebanon.org/ar>

ج. متوسط قرض الفرد:

بلغ متوسط القرض للفرد الواحد عام 2019 حوالي 1246 دولاراً أميركياً، بانخفاض عن سنة 2018 حيث بلغ هذا المتوسط 1437 دولاراً أميركياً. وذلك بحسب الرسم البياني رقم 3 أدناه:

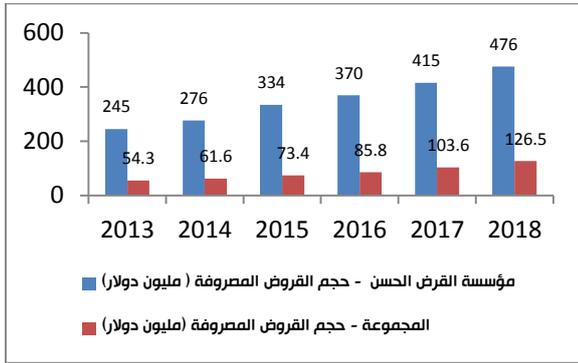
رسم بياني رقم 3 : متوسط القرض للفرد والذي جرى احتسابه استناداً إلى أرقام جمعية مؤسسات التمويل الأصغر في لبنان



المصدر: موقع جمعية مؤسسات التمويل الأصغر في لبنان : <https://lmfalebanon.org/ar>

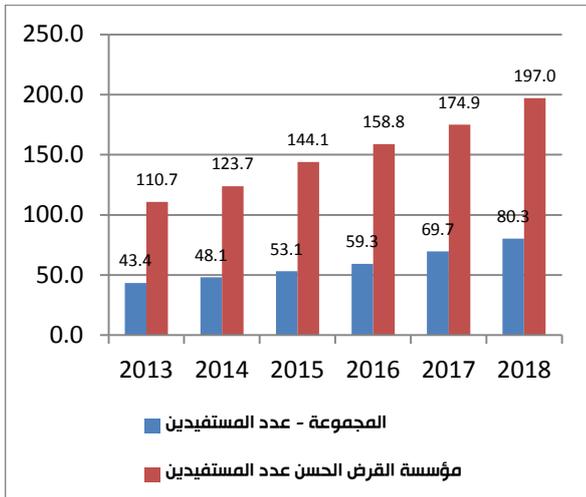


رسم بياني رقم 4 : مقارنة قيمة القروض الممنوحة سنوياً بين مؤسسة القرض الحسن والمجموعة



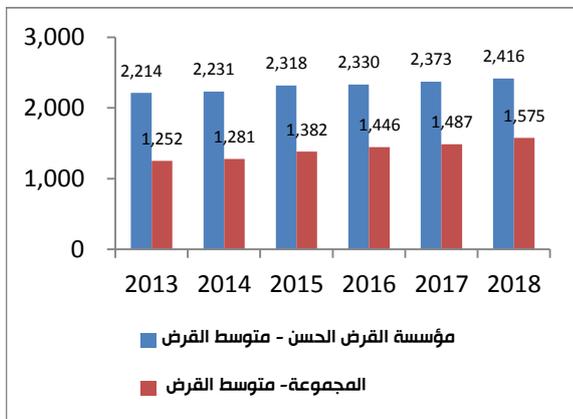
المصدر : التقارير السنوية لمؤسسة القرض الحسن والمجموعة

رسم بياني رقم 5 : مقارنة عدد المستفيدين من القروض بين مؤسسة القرض الحسن والمجموعة (بالألف)



المصدر : التقارير السنوية لمؤسسة القرض الحسن والمجموعة

رسم بياني رقم 6: مقارنة متوسط القرض الممنوح بين مؤسسة القرض الحسن والمجموعة (دولار)



المصدر : التقارير السنوية لمؤسسة القرض الحسن والمجموعة

وغيرها من المؤسسات لها طبيعة قانونية مشابهة للقرض الحسن وتقوم بنفس النشاط دون أن يشار لها بالبنان. وهو ما يتبين من خلال الجدول أدناه:

الجدول رقم 1: الوضع القانوني لمؤسسات التمويل المصغر في لبنان

الوضع القانوني	اسم المؤسسة
جمعية خيرية	جمعية إنماء القدرات في الريف
جمعية خيرية	جمعية التضامن المهني
جمعية خيرية	الجمعية اللبنانية للتنمية- المجموعة
مؤسسة مالية تابعة مرخصة ومنظمة من قبل مصرف لبنان في تموز 2011	مؤسسة امكان المالية ش.م.ل.
جمعية خيرية	مؤسسة تنمية الرواد
مؤسسة مالية غير مصرفية	شركة ابداع للتمويل متناهي الصغر ش.م.ل.
تعاونية	التعاونية اللبنانية للإنماء
مؤسسة مالية غير مصرفية	مؤسسة فيتاس ش.م.ل.

وبحسب البيانات المتوفرة عن التمويل المصغر في لبنان، تعتبر "الجمعية اللبنانية للتنمية- المجموعة" ثاني أكبر مؤسسات التمويل الأصغر في لبنان بعد مؤسسة القرض الحسن لجهة حجم القروض والمستفيدين. وبالمقارنة بين هذه الأخيرة والمجموعة المذكورة يتبين تفوق مؤسسة القرض الحسن لجهة حجم القروض الممنوحة وعدد المستفيدين ومتوسط القرض الممنوح:



أولاً- معلومات عامة حول مرفأ بيروت :

- افتتح مرفأ بيروت سنة 1894 في ظل حكم السلطنة العثمانية.
- تبلغ مساحته 1,2 مليون متر مربع. وهو يضم أربعة أحواض بعمق يتراوح بين 14 إلى 24 متر. كما يضم 16 رصيفاً ومحطة حاويات بمساحة 500 ألف متر مربع، بالإضافة إلى إهراءات القمح والعديد من المكاتب.
- النوع: محور مرفأى إقليمى يتصل بحوالي 56 خطاً ملاحياً عالمياً يدخل عبرها حوالي ثلاثة آلاف سفينة سنوياً.
- يمر عبره نحو 70% من البضائع التي تدخل لبنان سنوياً.
- قدرة استيعاب الشحن: ما يزيد عن مليون و100 ألف حاوية بسعة 35 ألف TEU سنوياً.
- بلغت إيراداته 313 مليون دولار سنة 2017 ثم انخفضت إلى 200 مليون دولار سنة 2019. تحتفظ إدارة المرفأ بنسبة 75% من هذه الإيرادات لتغطية ما يسمّى "بنود تشغيل وصيانة المرفأ" ويحول الباقي إلى الخزينة.

ثانياً- الإطار وأغراض المذكرة :

يشهد لبنان سلسلة من الاختلالات والأزمات والأحداث المتعاقبة البنيوية والسياسية والاقتصادية والأمنية توجت بانفجار مرفأ بيروت. ومن أبرز هذه الاختلالات والأزمات التي أدت إلى إفقار أكثر من نصف السكان حتى سنة 2020، ما يلي:

- تدهور البنية التحتية والخدمات العامة.
- ضعف إدارة المالية العامة والاختلالات على صعيد الاقتصاد الكلي.
- انتشار الفساد على نطاق واسع وضعف الحوكمة.
- استنزاف الموارد البشرية بسبب هجرة الكفاءات نحو الخارج.
- عدم الاستقرار السياسي المتزايد.
- تداعيات الأزمة السورية لجهة استضافة لبنان النسبة الأكبر من النازحين السوريين قياساً على عدد سكانه.

ثانياً: تقارير وبرامج²

1. إصلاح قطاع المرافىء اللبنانية وإعادة بنائه³

بعد التحقيق الذي أوردناه في العدد الثاني من النشرة الاقتصادية حول تقرير البنك الدولي الصادر في شهر آب 2020 بعنوان " إنفجار مرفأ بيروت - الأضرار والخسائر واحتياجات التعافي وإعادة الإعمار"، نعرض في هذا العدد تحقيقاً عن مضمون التقرير الثاني، أو ما سمي "بالمذكرة" التي نشرها البنك الدولي أيضاً في كانون الأول 2020 في الموضوع ذاته بعنوان: " إصلاح وإعادة بناء قطاع المرافىء اللبناني، دروس من الممارسات العالمية الأفضل ". ركزت مذكرة البنك الدولي المشار إليها أعلاه على عدة محاور رئيسية مهّدت لها مقدمة تناولت الظروف التي رافقت انفجار المرفأ وأغراض هذه المذكرة. وأبرزها ما يلي :

- الإطار وأغراض المذكرة.
 - تقييم أوضاع قطاع المرافىء في لبنان، مع التركيز بشكل خاص على مرفأى بيروت وطرابلس .
 - إعتماد نموذج جديد لتنظيم وإدارة قطاع المرافىء اللبنانية عموماً ومرفأ بيروت خصوصاً.
 - المبادئ التوجيهية وشروط القانون الجديد لإصلاح وإدارة قطاع المرافىء اللبنانية.
 - خارطة طريق لتنفيذ عملية إعادة هيكلة قطاع المرافىء اللبنانية وإعادة بناء مرفأ بيروت.
- لذلك، واستكمالاً لهذا الملف نقوم في هذا العدد بنشر أبرز ما تضمنه هذا التقرير مع التوسع في التعقيب عليه كلما دعت الحاجة وكان ذلك ممكناً.

2 : تعرض هذه الفقرة وتترجم أهم ما ورد في دراسات وبرامج وتقارير

صادرة عن مؤسسات محلية ودولية ومجموعات عمل

3 : تقرير صادر عن البنك الدولي في كانون الأول 2020 بعنوان: " Reforming and Rebuilding Lebanon's Port Sector: lessons from global best practices", December 2020



بينما جرت العادة في عقود الامتياز أن تقوم الشركات بجمع العائدات وتدفع للسلطات رسوم الامتياز. هذه الآلية المالية بالإضافة إلى صعوبات الحصول على العملات الصعبة مع تفاقم أزمة سعر الصرف أدت إلى غياب صيانة التجهيزات والمعدات، التي كانت على عهدة تجمّع الشركات. حيث أخذ الإنفاق الاستثماري بالتراجع بشدة اعتباراً من سنة 2015، في الوقت الذي تراجعت فيه التحويلات إلى الخزينة من عائدات المرفأ أيضاً.

ب. **العامل الإداري:** ويتمثل في عدم وجود سلطة مرافئ حقيقية موحدة من جهة، وتداخل الصلاحيات بين إدارات ومؤسسات وأجهزة معنية بقضايا النقل والتجارة وإدارة الحدود من جهة أخرى. يضاف إلى ذلك تشابك المهام وتضاربها بين عدد كبير من الجهات الأمنية التي تملك حق التدخل بشؤون المرفأ الداخلية. مما ساهم بتعقيد الوضع وكان له دور كبير في تفشي الإهمال وعدم الشفافية وغياب المساءلة والتخطيط للتنمية وتطوير المرفأ، وصولاً إلى تفشي المحسوبيات والفساد وانعدام الأمن. فمع انتهاء فترة امتياز دامت مدته 30 سنة لشركة "إدارة واستثمار مرفأ بيروت" في العام 1990 جرى تبنّي صيغة مؤقتة لإدارة مرفأ بيروت، فيما سمّي "اللجنة المؤقتة لإدارة واستثمار مرفأ بيروت". وهذه اللجنة لم تكن تنشر ميزانيات عمومية أو تقارير حول أوضاعها المالية. وهي لا تخضع لأي شكل من أشكال الرقابة .

ج. **العامل القانوني:** حيث يخضع عمل مرفأ بيروت لقوانين متعددة تتسبب في تداخل الصلاحيات وتأخر عمليات الإنجاز، لا بل إن هذه القوانين بحد ذاتها باتت قديمة ولا تنسجم مع الأنظمة والقوانين الدولية المعمول بها. وأبرزها:

➤ قانون الجمارك الصادر بالمرسوم رقم 4461 في 2000/12/15.

➤ قانون التجارة البحرية الصادر بتاريخ 1947/2/18.

➤ نظام المرافئ والموانئ اللبنانية الصادر عن

وزارة الأشغال في 1966/1/26 .

ز. الأزمة المالية والاقتصادية المركبة، لجهة تدهور القطاع المصرفي وتعرض الودائع للمخاطر، وانهيار سعر الصرف، وتوقف الدولة عن تسديد الدين السيادي، ومعدلات التضخم التي تجاوزت الخانات الثلاث والانكماش الاقتصادي الشديد..
ح. تداعيات فيروس كورونا المستمرة.

واللافت أن مذكرة البنك الدولي تتجاهل تماماً دور العقوبات الأميركية والأوروبية والعربية على اختلاف أنواعها وأشكالها، والمستمرة منذ سنوات كعامل أساسي من عوامل تفاقم الأزمات الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي يشهدها لبنان حالياً. وإذ ترى المذكرة أن ضعف ثقة المواطنين بالإدارة الحكومية والمؤسسات العامة، بوصفها مؤسسات فاسدة بالكامل ولا تتمتع بالشفافية، كان العنصر المحرك لتظاهرات تشرين الأول 2019، فإنها تجد في ذلك مبرراً كافياً لتهميش وإزاحة الدولة بكل مؤسساتها عن تنفيذ برامج الإصلاح والتعافي وإعادة البناء (سَمَّاهَا البنك 3 RF framework)، والتي جرى بلورتها في أعقاب تفجير مرفأ بيروت مباشرة بحسب المذكرة، بواسطة كل من البنك الدولي والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، كي تكون دليلاً " لبناء لبنان أفضل" بشكل أساسي بواسطة منظمات المجتمع المدني المحلية والأجنبية، والمزعم المباشرة بتنفيذها تحت الإشراف المباشر لمنصة اتصال موحدة مكونة من الجهات الدولية المانحة المشار إليها أعلاه. وذلك انطلاقاً من إعادة إعمار المرفأ.

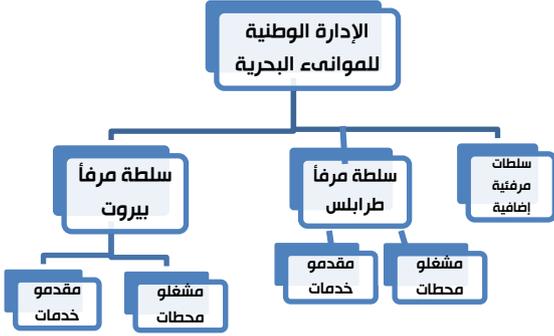
ثالثاً- تقييم قطاع المرافئ في لبنان (تحديداً مرفأ بيروت):

هناك العديد من عوامل الخلل التي كان لها أبعد الأثر في تراجع فعالية وأداء مرفأ بيروت، دون أن تبادر الحكومات المتعاقبة إلى اتخاذ أية تدابير لمعالجتها، وأبرزها ما يلي :

أ. **العامل التشغيلي-المالي:** فقد جرى تلزيم عملية إدارة الحاويات التي تشكل مصدر 75٪ تقريباً من عائدات مرفأ بيروت، لتكتل شركات (كونسورتيوم) لبنانية وبريطانية وأميركية في إطار عقد كان يمدد باستمرار. وذلك مقابل أجر تدفعه سلطات المرفأ التي كانت تتولى تحصيل العائدات وتدفع الرسم للشركات.



ج. مستوى عمليات تشغيل المرفأ: وغالباً ما تكون بعهددة مشغلي موانئ من القطاع الخاص يعملون وفق عقود امتياز لإدارة خدمات فنية لمدة قد تصل إلى 30 سنة، وذلك في مجالات كالرفع والتحميل والشحن والحاويات والتخزين، يعملون وفق ترتيبات واضحة بحسب العقد. ويكون الموظفون والعمال في هذا المستوى تابعين للمشغل الخاص.



خامساً- مبادئ توجيهية وشروط قانون جديد لقطاع

المرفأء:

أعد البنك الدولي بالتوازي مع هذه المذكرة وبالتعاون مع مرفأ روتردام في هولندا تقريراً يتضمّن العديد من الشروط المعيارية (Terms of Reference) كي تكون بمثابة مرجع لإعادة بناء مرفأ بيروت تحديداً، وقطاع المرفأء عموماً. وهذه الشروط يمكن تلخيصها بالدعائم الأربعة الآتية:

1. إعداد هيكل حوكمة جديد يستند إلى تنظيم "ميناء المالك (landlord port)" المذكور أعلاه. وفي أساس هذا الهيكل تكمن بلورة قانون جديد لتنظيم وإدارة قطاع الموانئ بما ينسجم مع المعايير العالمية، ويكون مندرجاً ضمن استراتيجية نقل واضحة للبنان. وبحسب البنك الدولي فإن هذه العملية تُعتبر من الأولويات الضاغطة بالنسبة للجهات الدولية المانحة.
2. توطيد إدارة جمركية وإجراءات تجارة عصرية وفعالة، لما لها من دور ضروري في معالجة قضايا كالشفافية والأمن. وهذا يتطلب إعادة هيكلة وترتيب مهام الجمارك والمؤسسات المعنية بإدارة

مع ذلك، وبحسب مؤشري الإنجاز اللوجستي ومدى الربط بشبكة الشحن البحري الدوليين، فقد بقي مرفأ بيروت منافساً قوياً لمرفأء تقع شرقي حوض البحر المتوسط مثل: ميناء حيفا في فلسطين، وبور سعيد المصري، ومرسين التركي. ولكن المرفأ أيضاً يعتبر في الوقت نفسه متخلفاً جداً بحسب مقاييس أخرى، كالوقت اللازم لتخليص البضائع وكلفة إجراءات الاستيراد والتصدير. فهو يحتل المرتبة 153 من أصل 190 دولة مدرجة على المؤشر الدولي للتجارة عبر الحدود .

رابعاً- نموذج مقترح لتنظيم وإدارة قطاع المرفأء اللبنانية:

يقترح البنك الدولي هيكلية حديثة لتنظيم وإدارة المرفأء فيما يسمّى " ميناء المالك (landlord port) " كطريقة ثبتت فاعليتها على مستوى العالم. وهي مكوّنة من مستويات ثلاثة رئيسية تحت إشراف مجلس للموانئ يضم محافظي ورؤساء بلديات المدن، كوسيلة لإفصاح المجال أمام القطاع الخاص والمشغلين للمشاركة في صناعة القرار المتعلق بإدارة هذه الموانئ. وهذه المستويات بحسب الرسم البياني أدناه هي:

- أ. **المستوى الوطني الحكومي:** حيث تتم عملية صنع القرار وسياسات التخطيط الاستراتيجي. وتبقى الحكومة محتفظة بملكية الأرض والمياه والبنى التحتية الأرضية. وتكون مسؤولة عن موانئ البلد ككل. وهي تتمثل بالوزارة المعنية بسياسات القطاع، وقد يعاونها هيئة ناظمة بحرية تشرف على إنفاذ السياسات والقوانين والترتيبات بما في ذلك تطبيق عقود الإمتياز.
- ب. **مستوى إدارة الميناء:** حيث تتم إدارة كل ميناء محلياً بواسطة سلطة للمرفأ، تمنح الحق باستخدام الأرض المملوكة للدولة ومراقبة أعمال مشغلي المرفأ والمحطات، وإنفاذ الترتيبات وإدارة وصيانة وتطوير أصول البنية التحتية بحسب ما تتطلبه أنشطة المرفأ. ولها الحق بإنفاذ معايير السلامة الملاحية والعامّة وترتيبات الحماية البيئية. بالإضافة إلى تأجير العقود الناظمة لأنشطة القطاع الخاص في المرفأ واجتذاب مستثمرين جدد..ويكون الموظفون والعمال في هذا المستوى تابعين للدولة.



الحدود والتجارة وتصميمها على أسس جديدة، بما في ذلك مكنة العمليات باستخدام أنظمة المعلومات والاتصالات.

3. الحرص على إجراء مناقصات تنافسية وشفافة، جنباً إلى جنب مع إصلاح قوانين الإدارة العامة للمناقصات والشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) كشرط لازم لإعادة بناء البنية التحتية والسماح للقطاع الخاص في إعادة بناء وتشغيل مرفأ بيروت بكل مرافقه.

4. بنية تحتية نوعية: وهذا يتطلب رؤية استراتيجية وطنية للموانئ اللبنانية والبنى التحتية اللوجستية الأخرى كالموانئ الجافة وشبكة سكك الحديد. وتعمل الإسكوا (ESCWA) حالياً على تحضير هذه الاستراتيجية انطلاقاً من مراجعة المخطط التوجيهي للمرفأ لسنة 2018، مع الأخذ بعين الاعتبار الأوضاع المستجدة التي فرضها انفجار مرفأ بيروت، بحيث سيعاد ترتيب الأنشطة واستخدامات أراضي المرفأ بما يوفر الأمن والسلامة العامة ومرونة العمل في آن واحد.

سادساً- خطة عمل لتنفيذ خارطة طريق إعادة بناء مرفأ بيروت:

تطرح مجموعة من الخبراء خطة عمل لتنفيذ خارطة طريق لإصلاح وإعادة بناء مرفأ بيروت. وقد جرى تنسيق جهود هذه المجموعة عبر الدول المانحة والبنك الدولي، الذي أبدى استعداداه للوقوف إلى جانب لبنان في تنفيذ هذه الخارطة المكوّنة من المحاور الآتية:



المبادرات	الإجراءات والتدابير المطلوبة	مدة التنفيذ وسير العمل
الاستجابة للاحتياجات الحالية	<ul style="list-style-type: none">● تنظيف الموقع والإدارة الآمنة لمخلفات الدمار بواسطة الاتحاد الأوروبي.● تثبيت المكوّنات المتصدّعة بما فيها الأرصفة.● دعم تشغيلي لتفريغ الحبوب واستمرارية تدفّق الغذاء.	قيد التنفيذ
الاستراتيجية الوطنية للممرات الاقتصادية وعضود الموانئ البحرية	<ul style="list-style-type: none">● رؤية وطنية جديدة للموانئ والممرات.● استراتيجية بحرية وطنية بالتعاون مع القوات المسلحة اللبنانية ولجنة مراقبة الحدود.● استراتيجية النقل والممرات.	في غضون 12 شهر
إصلاح مؤسساتي لقطاع الموانئ	<ul style="list-style-type: none">● تنفيذ دعائم ومبادئ الإصلاح التي وضعها البنك والدول المانحة.● قانون قطاع الموانئ.● وضع المراسيم التنظيمية لتنفيذ قانون الموانئ.● النمذجة المالية وإصلاح رسوم الميناء ومحاسبة التكاليف.	المبادئ جاهزة لاتخاذ القرار بشأنها
تسهيلات إجراءات وعمليات التجارة والجمارك	<ul style="list-style-type: none">● إصلاحات هيكلية لإدارة الجمارك اللبنانية.● تحديث الإدارة الحدودية وتسهيلات التجارة وتطوير خرائط الإصلاح.● ضبط أمن المرفأ بما يراعي قانون أمن الموانئ والسفن الدولي.● مكننة العمليات وتدفّق المعلومات بشكل أفضل.	المبادئ التوجيهية لاتخاذ القرار بشأنها تكون جاهزة في كانون الثاني 2021
تطوير المخطط التوجيهي والبنية التحتية المادية	<ul style="list-style-type: none">● رؤية وإرشادات للموانئ البحرية والمخطط التوجيهي الجديد لمرفأ بيروت.● مخطط توجيهي جديد لمرفأ بيروت.● دراسات بيئية وفنية واجتماعية للبنى التحتية ذات الأولوية في الاستراتيجية والمخطط التوجيهي.	في غضون 12 شهر
بناء القدرات	<ul style="list-style-type: none">● مناقلات للموظفين في مرفأ بيروت.● تدريبات أولية عن بُعد للمعنيين في المرفأ، بمن فيهم سلطة المرفأ الجديدة.● الإنضمام للجمعية الدولية للموانئ والمرافئ (IAPH).● دعم مقرّ التدريب المركزي للإدارة الحدودية المتكاملة.	مؤجل إلى مرحلة التنفيذ
برنامج الاستثمار والشراكة بين القطاعين العام والخاص	<ul style="list-style-type: none">● إصلاح خارطة الطريق وقانون قطاع الموانئ بما يتناسب مع قانون الشراكة مع القطاع الخاص.● امتياز محطة الحاويات.● تحضير خطط الاستثمار وتحديد الشراكات المحتملة في مرفأ بيروت بين القطاعين الخاص والعام.	متابعة المرحلة التنفيذية لإنجاز الإصلاح المؤسسي لقطاع الموانئ.



القروض الدوليين من مؤتمر باريس 1 وحتى مؤتمر باريس 4 .

3. لا يزال لبنان يفتقر الى المقومات الرئيسية التي تضمن نجاح عمليات الخصخصة وأبرزها: البيئة التنظيمية السليمة، إطار فعال لمكافحة الفساد، عمليات الشراء الشفافة بالكامل، أسواق رأس المال فعالة ، المنافسة العادلة.

4. تقييم الأصول وفقاً لمستويات مختلفة من الخصخصة، ففي حال توفر المقومات المذكورة آنفاً تعتبر الدراسة أنه يمكن خصخصة طيران الشرق الأوسط وكازينو لبنان بالكامل إذ أن هاتين المؤسساتين ليس لهما تبعات على المستوى الوطني . أما أراضي الدولة وعقاراتها وشركة الاتصالات والريجي فيمكن تخصيص جزء منها أو تخصيصها تدريجياً مع وجود إطار عام وقوانين تحكم القطاع. أما بالنسبة للمؤسسات الحيوية كالمطار والمرافئ وشركة كهرباء لبنان وشركة المياه فتعتبر الدراسة أن عقود الامتياز او عقود الاستئجار او الادارة هي الشكل الأنسب لإدارتها .

5. توصلت الدراسة إلى أن خصخصة أصول الدولة لن يُوفّر الحل السحري لتغطية الخسائر الكبيرة في القطاع المالي اللبناني. ففي حالة السيناريو المحافظ لن توفر عملية الخصخصة إلا حوالي 12 مليار دولار أما في حالة السيناريو المتفائل فإن قيمة هذه الأصول سوف ترتفع الى 21.5 مليار دولار ، وبيّن الجدول الآتي نتيجة تقييم هذه الأصول .

2. دراسة تقييم جدوى خصخصة الأملاك العامة لحلّ الأزمة المالية في لبنان

أصدر معهد عصام فارس في الجامعة الأمريكية دراسة تحت عنوان "خصخصة الأصول اللبنانية العامة: لا يوجد حل معجزة للأزمة" في محاولة لتقييم ما إذا كانت خصخصة أملاك الدولة هي الحلّ الأمثل لتغطية خسائر القطاع المالي. وقد أجرت الدراسة تقييماً مالياً للأصول المراد خصخصتها وهي : الخطوط الجوية للشرق الأوسط (MEA)، كازينو لبنان، إدارة حصر التبغ والتبناك (الريجي)، المطار والموانئ، العقارات المملوكة للدولة، قطاع الاتصالات (الثابتة والمتنقلة)، شركة كهرباء لبنان ومؤسسات المياه.

ويتضح من الدراسة كما لو أن المعهد لا يمانع في الأصل بالسير بخيار المصارف لناحية اعتماد مبدأ الإنقاذ الخارجي (bail out) من قبل الدولة، أي بمعنى آخر استخدام موجودات عامة للدولة لتغطية خسائر مؤسسات مالية خاصة يفترض أن تتحملها هي بالدرجة الأولى على قاعدة الإنقاذ من الداخل (bail in).

ومن شأن خيار كهذا أن يلقي بأعباء الأزمة وكلفة حلها على كاهل المستفيدين من الخدمات العامة أي مجموع المواطنين، ويفقد الدول ما تبقى لديها من أصول يمكن استعمالها في النهوض الاقتصادي ضمن برنامج شامل، وهذا بدلاً من نقل ملكيتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى المصارف ومن ثم تحرير هذه الأخيرة من تسديد حصتها من كلفة الأزمة ولا سيما من خلال إعادة تكوين رساميلها من جديد.

وفي ما يلي نعرض أبرز النتائج التي توصلت إليها الدراسة :

1. لا يمكن معالجة موضوع الخصخصة فقط من زاوية تعويض الخسائر للمصارف أو لكفالة أموال المودعين في النظام المصرفي ، بل يجب ان يرتكز قرار الدولة في خصخصة أملاكها على معايير اقتصادية واجتماعية تساهم في رفع المستوى المعيشي للمواطنين وتحقيق درجة عالية من الرفاه الاقتصادي.

2. تجارب الخصخصة السابقة في لبنان لم تكن ناتجة عن قرارات وطنية ، بل كانت استجابة لشروط مانحي



الجدول رقم 2: الإيرادات المتوخاة من الخصخصة

التقييم وفق السيناريو المتفائل (مليون دولار)	التقييم وفق السيناريو الواقعي (مليون دولار)	
670	670	شركة طيران الشرق الأوسط
370	370	كازينو لبنان
1570		الريجي
7525 (70% من الأصول)	3225 (30% من الأصول)	أملاك الدولية المبنية والأراضي (30% من الأصول)
3230 (100% من الأصول)	1615 (50% من الأصول)	الاتصالات (50% من الأصول)
13365	5880	المجموع

الجدول رقم 1 : تقييم الأصول المراد خصصتها

التقييم وفق السيناريو المتفائل (مليون دولار)	التقييم وفق السيناريو المحافظ (مليون دولار)	الأصول
740	600	شركة طيران الشرق الأوسط
420	320	كازينو لبنان
1700	1440	الريجي
-	-	المطار
-	-	المرافئ
14380	7120	عقارات الدولة والأراضي
4280	2180	الاتصالات
-	-	شركة كهرباء لبنان
-	-	مؤسسات المياه
21520	11660	المجموع

*تقييم الأصول معناه : تقدير لقيمة الأصل المعروض للبيع

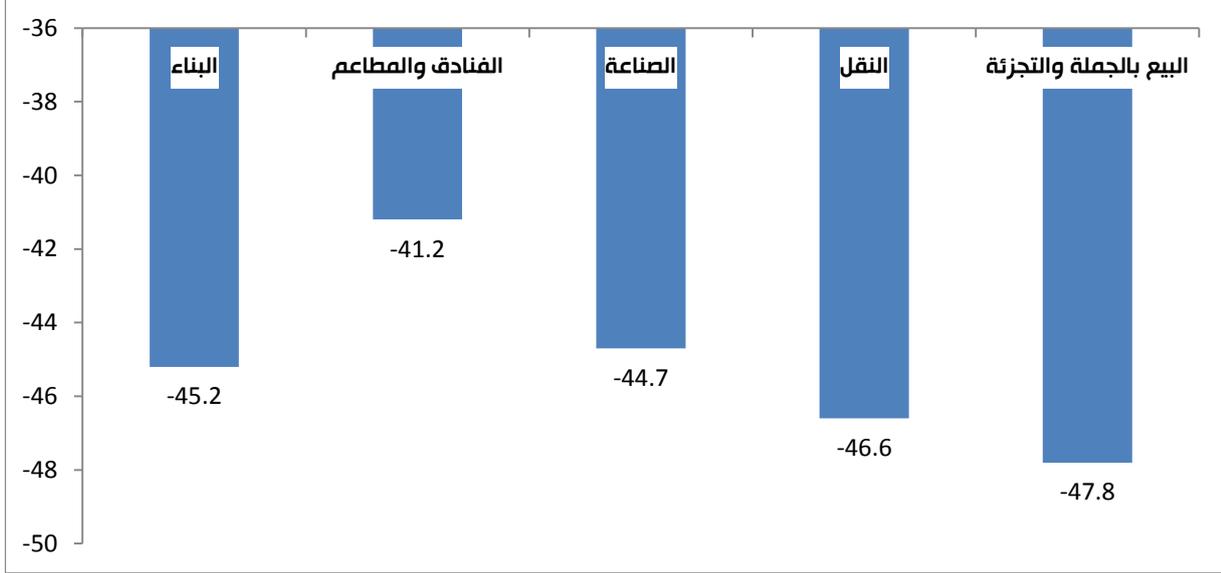
6. إستناداً على ما ورد أعلاه ، يمكن أن تتراوح عائدات الخصخصة بين حوالي ستة مليارات دولار أمريكي بالنظر إلى سيناريو الخصخصة الواقعي و 13 مليار دولار أمريكي في السيناريو المتفائل .



ثالثاً: مؤشرات اقتصادية كلية

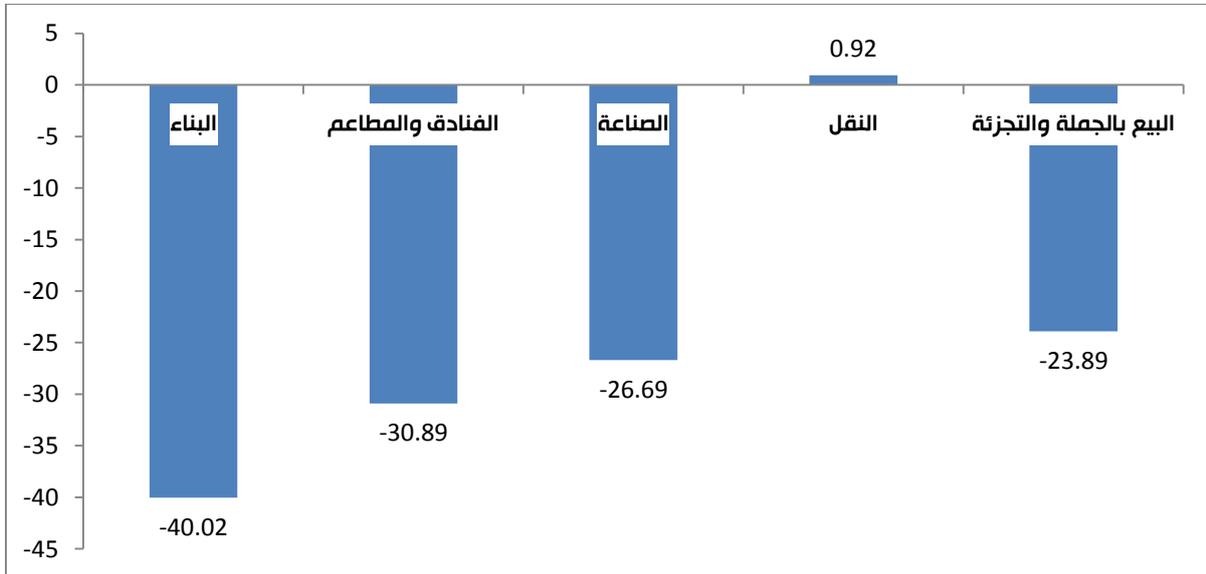
1. أداء القطاع الخاص النظامي في لبنان عام 2020

حجم التراجع في نموّ مبيعات القطاع الخاص بين آب 2019 وأب 2020 حسب القطاعات (%)



المصدر : الإسكوا ، ورقة سياسات مقتضبة بعنوان " القطاع الخاص النظامي في لبنان : الحقيقة المرّة لعام 2020 " ، 2، شباط، 2021،

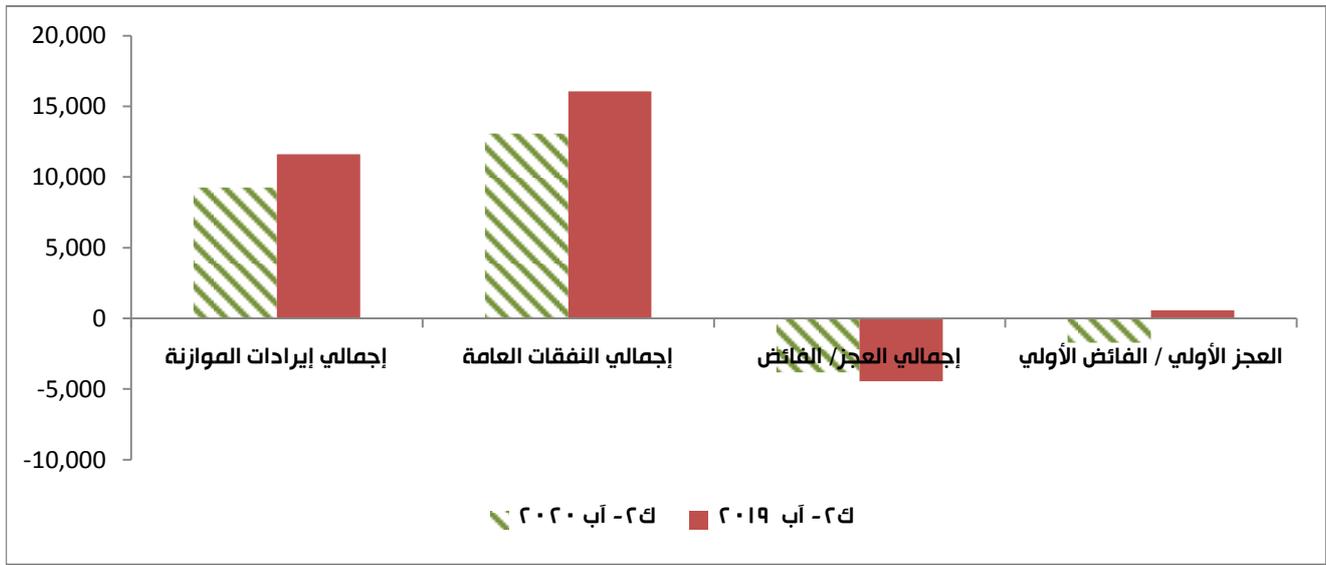
الانخفاض في حجم التوظيف في القطاع الخاص بين آب 2019 وأب 2020 حسب القطاعات (%)



المصدر : الإسكوا ، ورقة سياسات مقتضبة بعنوان " القطاع الخاص النظامي في لبنان : الحقيقة المرّة لعام 2020 " ، 2، شباط، 2021،

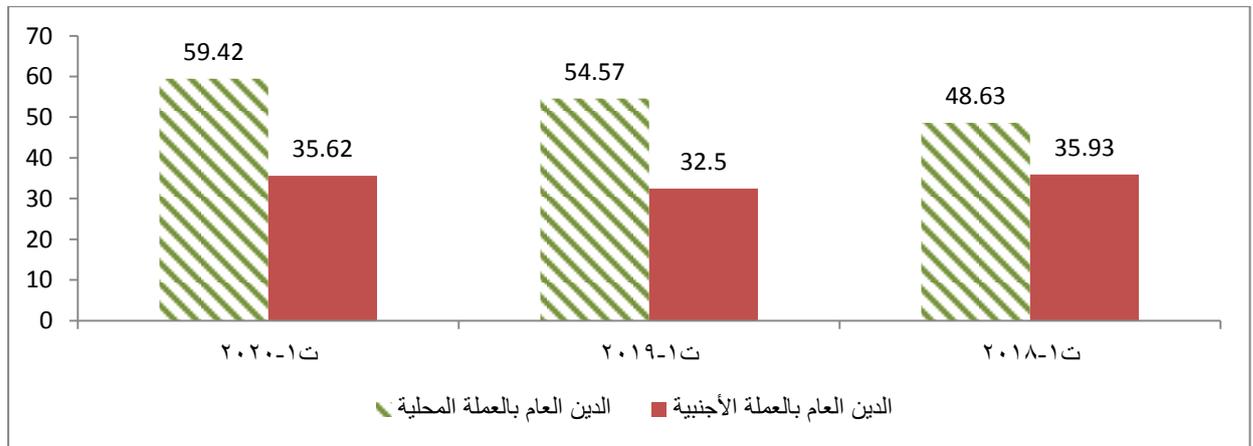


نسبة التغير السنوية	ك٢- آب 2020	ك٢- آب 2019	(مليار ليرة)
-20.24%	9,262	11,613	إجمالي إيرادات الموازنة
-18.55%	13,083	16,062	إجمالي النفقات العامة
-14.12%	-3,821	-4,449	إجمالي العجز / الفائض
	-1,713	556	العجز الأولي / الفائض الأولي



المصدر: وزارة المالية

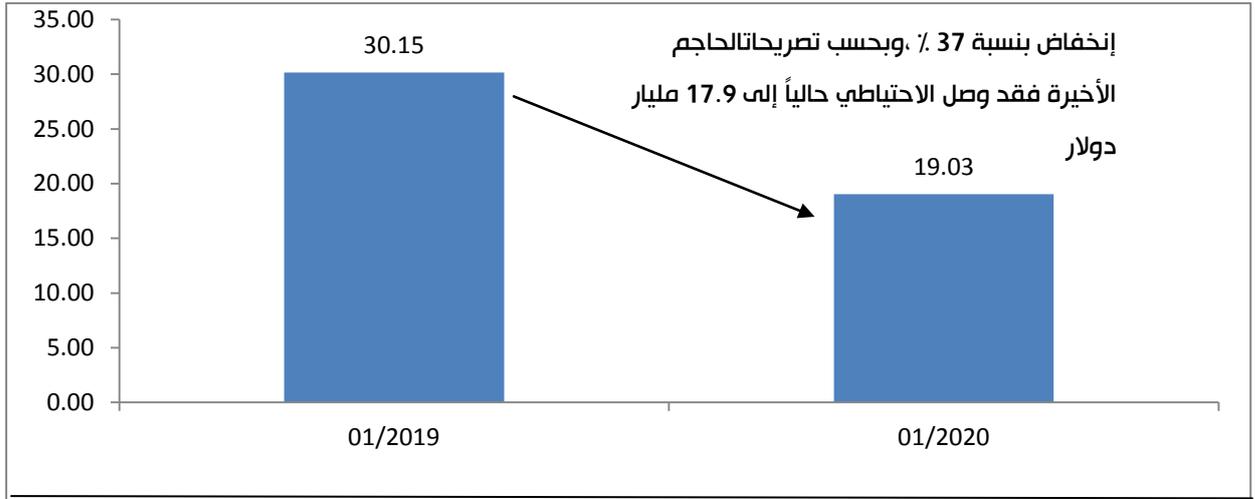
3. إجمالي الدين العام (مليار دولار)



المصدر: وزارة المالية



4. الاحتياطات الأجنبية لدى مصرف لبنان (مليار دولار)



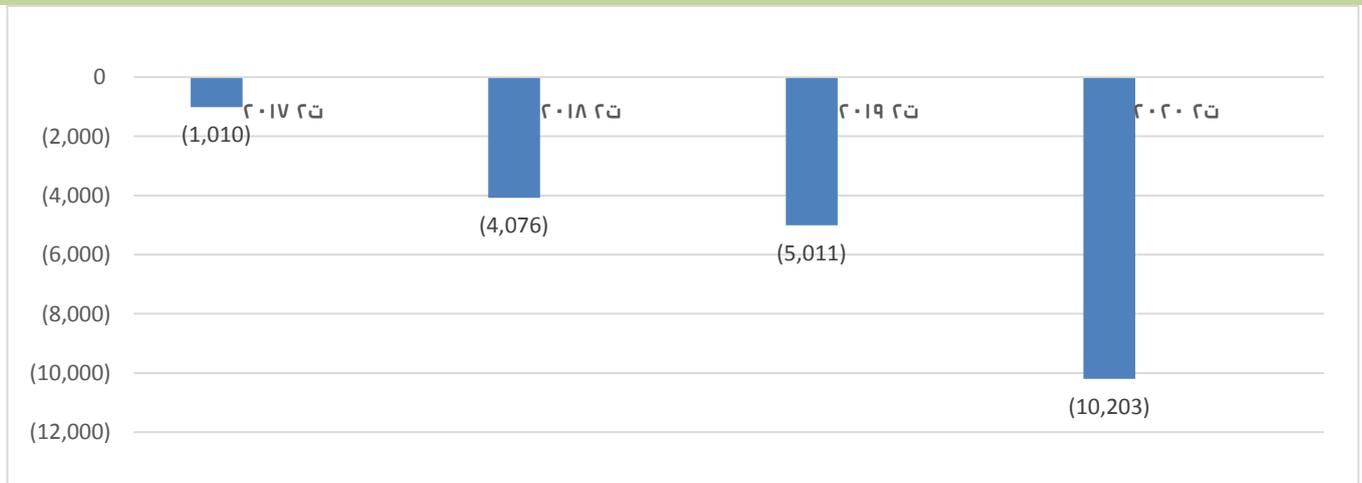
المصدر: مصرف لبنان

5. مؤشر التنمية البشرية لعام 2020

التصنيف	مؤشر التنمية البشرية	التصنيف بين الدول العربية	التصنيف العالمي	
تنمية بشرية عالية جداً	0.890	1	31	الإمارات
تنمية بشرية عالية جداً	0.854	2	40	السعودية
تنمية بشرية عالية	0.744	8	92	لبنان
تنمية بشرية عالية	0.740	9	95	تونس
تنمية بشرية عالية	0.729	10	102	الأردن
تنمية بشرية منخفضة	0.470	19	179	اليمن

المصدر: الأمم المتحدة

6. ميزان المدفوعات (مليون دولار)



المصدر: مصرف لبنان



المركز الإستشاري
للدراسات والتوثيق



المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق

The Consultative Center For Studies and Documentation

www.dirasat.net