

دراسات وتقارير

سلسلة غير دورية تعالج قضايا وإشكاليات راهنة

أزمة الدين العام في لبنان وحلولها مقاربة متعددة الأبعاد

د . عبد الحليم فضل الله



المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق
The Consultative Center for Studies and Documentation

مؤسسة علمية متخصصة تُعنى
بحقلي الأبحاث والمعلومات، وتهتم
بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية
وتواكب المسائل الاستراتيجية
والتحوّلات العالميّة المؤثرة

- صادر عن:

المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق

- العدد: السابع عشر

- تاريخ النشر:

أيلول ٢٠١٩ الموافق محرم ١٤٤١

- القياس:

٢١x٢٩ سم.

- الطبعة الأولى

جميع حقوق النشر محفوظة للمركز-
وبالتالي غير مسموح نسخ أي جزء
من أجزاء التقرير أو اختزانه في أي
نظام لاختزان المعلومات واسترجاعها،
إلا في حالات الاقتباس المحدودة
بغرض الدراسة والاستفادة العلمية
مع وجوب ذكر المصدر

دراسات وتقارير

أزمة الدين العام في لبنان وحلولها:

مقاربة متعددة الأبعاد

أيلول 2019

ثبت المحتويات

5	مقدمة:
7	أولاً: مدخل إلى تحليل الأزمة
7	1- عبء الدين العام بين الاقتصاد الحقيقي والعمق المالي
12	2- فرضيات الأزمة: أخطاء والتباسات
26	ثانياً: الإطار المالي والاقتصادي للخروج من أزمة المديونية
26	1- خيارات المعالجة والبدائل الأنسب:
33	2- التصحيح المالي في إطار اقتصادي أوسع:
44	ثالثاً: الإصلاح الضريبي بوصفه مدخلاً للتصحيح المالي
44	1- السياسات الضريبية: ثلاثة أدوار مفقودة
51	2- الإصلاح الضريبي والإصلاح السياسي
55	خاتمة
59	ملحق
63	المصادر والمراجع

مقدمة:

إن وصف ظاهرة الدين العام في لبنان وتحليل أسبابها بدقة، هو الخطوة الأولى في الطريق إلى إيجاد حلول لها. وهذا يوجب تقديم قراءة متعددة الأبعاد لما أحاط بها من عوامل ورافقتها من وقائع ومؤشرات في صعد مختلفة. ومع أن تراكم الدين الحكومي هو من شؤون المالية العامة ونجم عن سياساتها وإجراءاتها، إلا أنه تأثر بعمق أيضاً بأوضاع الاقتصاد وظروفه وخياراته وتشابكاته الداخلية وعلاقاته مع الخارج، كما تفاعل إيجاباً حيناً وسلباً في معظم الأحيان، مع تغيرات السياسة النقدية وتقلباتها والأهداف المحددة لها. وفي المقابل كان لأزمة الدين انعكاساتها الدائمة وطويلة الأمد على النمو والعجز التجاري والاحتياطيات النقدية والمخاطر ومعدلات التضخم والفائدة والطلب الداخلي وتكوين رأس المال الثابت ومستويات الاستهلاك والاستثمار، فضلاً عن نسب الفقر والبطالة واتجاهات توزيع الدخل والثروة. ولم تكن معزولة أيضاً عن الرؤية الحكومية والرسمية للقطاع العام ودور الضرائب في الاقتصاد وهيكلتها ومعدلاتها ووظائفها المالية والاجتماعية.

لا يمكننا الإحاطة في هذا التقرير بكل ما تقدم، لكننا سنركز على الجوانب والفرضيات والخيارات التي نعدّها ذات أولوية في فهم مشكلة الدين العام وتفسيرها والتهيئة لحلها، وهذا الحل نراه متمثلاً في ثلاثة مجالات مترابطة: إصلاح السياسات المالية من خلال إعادة النظر بهيكل النفقات والإيرادات العامة، وتصحيح السياسات التجارية التي تربطها علاقة جدلية ذات اتجاهين بالمأزق المالي والنقدي، وإصلاح النظام الضريبي الذي من دونه لا يمكن التغلب على المصاعب المالية والاقتصادية والاجتماعية التي نعاني منها.

وبناء عليه تعالج هذه الدراسة بصورة أساسية الإشكالية المتمثلة في السؤال الآتي: هل يمكن معالجة أزمة الدين من منظور مالي أو مالي/نقدي فقط دون التعامل مع الجوانب الاقتصادية للمشكلة مثل العجز التجاري والمالي، ودون النظر إلى أبعادها الإصلاحية مثل مراجعة النظام الضريبي؟ وهل الحل يكون تقنياً في مجالي التحليل الاقتصادي الكلي والجزئي أم أنه محاط بعناصر الاقتصاد السياسي؟

أما الفرضية التي سننطلق منها، فهي أن معادلة نمو الدين العام مكونة من جانب مالي ونقدي يتضمن معدل الفائدة والفائض الأولي في الميزانية العامة، وجانب اقتصادي يعبر عنه النمو

الحقيقي للنتاج المحلي¹. فإذا تعاملنا مع جانبي المعادلة على قدم المساواة فسنجد أنفسنا أمام مهمة الإصلاح الشامل. أما إذا اخترنا الجانب الأول فسنكون في سباق لا ينتهي مع الزمن وتنافس محموم بين كلفة الدين وتدفق الودائع.

¹ هذا انطلاقًا من معادلة نمو الدين العام المعروفة والتي تساوي: نسبة الدين العام إلى الناتج مضروبًا بمعدل الفائدة الحقيقي ناقصًا النمو الحقيقي على أن تحسم من المجموع نسبة فائض الموازنة الأولي إلى الناتج. أي: $\Delta b = b(r - y) - x$.

أولاً: مدخل إلى تحليل الأزمة

1- عبء الدين العام بين الاقتصاد الحقيقي والعمق المالي

نشأت أزمة الدين العام في لبنان ضمن مسار اقتصادي ومالي ونقدي متشابك العناصر ومتضارب الأهداف. وقد تفوقت المعايير النقدية على غيرها في جميع الحالات والمراحل، وصار جذب الأموال من الخارج أساساً مشتركاً لهدفي تثبيت سعر الصرف من ناحية وتمكين الحكومة من تجديد ديونها وتمويل العجز السنوي الإضافي من ناحية ثانية. وإذا كان التوافق قائماً على مبدأ الاستقرار النقدي، فإن آليات تمويل الدين وتجديده مشوبة بالالتباس، وتغري بتضخيم قيمه بدلاً من خفضها.

وبعبارة أوضح، لم تُربط آليات الاستدانة وتمويل عجز الخزينة، بمتغيرات حقيقية كالناتج المحلي الإجمالي أو رصيد الحساب الجاري أو ميزان السلع والخدمات أو النمو الاقتصادي، وهي متغيرات يصعب توجيهها وتحسينها إلا ضمن سياسات اقتصادية تتصف بالثبات والشمول والتكامل. وبدلاً من ذلك رُبط الدين والعجز والإيرادات العمومي بمتغيرات إسمية أو نقدية ضعيفة الصلة بالاقتصاد، ويسهل إدارتها صعوداً أو هبوطاً بقرارات تصدرها السلطات النقدية أو المالية. وفي واقع الحال كانت ديون الحكومة وعجز الخزينة أكثر ارتباطاً بمتغير "العمق المالي" من ارتباطها بالناتج المحلي. وتعتبر عن ذلك المتغير قاعدة متنامية من الموجودات المصرفية ومحفظة متنوعة الأدوات والآجال والعملات وكتلة نقدية واسعة قياساً إلى حجم الاقتصاد وحاجاته التمويلية.

فقد بلغت نسبة الكتلة النقدية بمعناها الأوسع (M3) إلى الناتج المحلي الإجمالي ونسبة الموجودات المصرفية إلى الناتج نفسه، 275 بالمئة و421 بالمئة على التوالي في نهاية آذار 2018، مقارنة بأقل من 100 بالمئة من الناتج في معظم بلدان المنطقة. وبغض النظر عن طبيعة العلاقة بين العمق المالي والنمو والاقتصادي وهي عموماً علاقة قوية في الدول المتقدمة وضعيفة في الدول النامية أو ذات التقاليد المالية المتأخرة، فإن السلطتين المالية والنقدية في لبنان بالغتا ضمناً في جعل المؤشرات المالية والنقدية معيار تحليل أوضاع الدين العام وقياس مخاطره، دون تركيز ذي مغزى على كلفته الاقتصادية وتبعاته الاجتماعية.

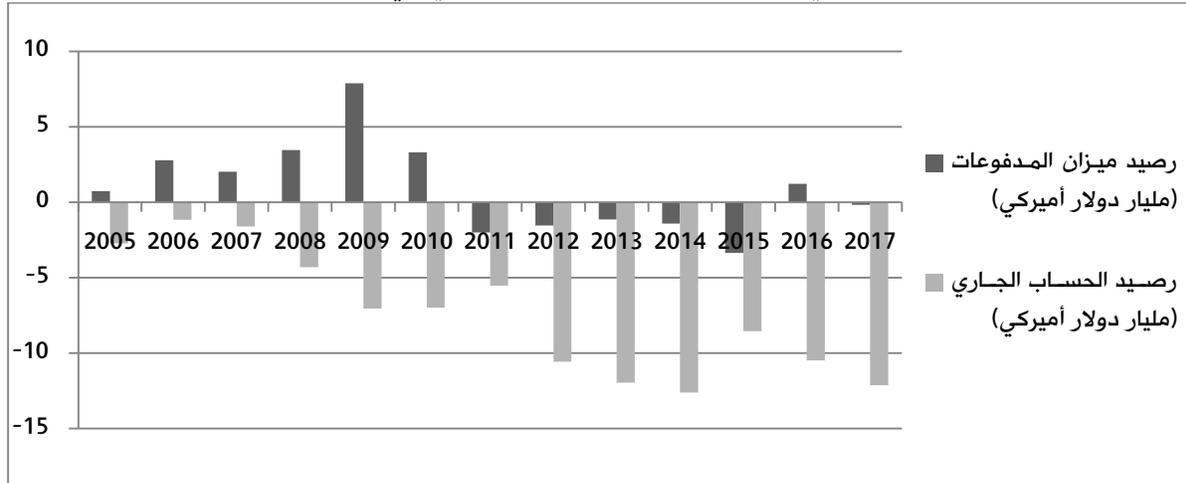
وتبين الأرقام الواردة في الجداول والرسوم المرفقة قوة الارتباط بين زيادة مديونية الدولة ونمو الاقتصاد المالي، فطوال الوقت كانت نسبة الدين العام إلى الموجودات المصرفية والودائع المالية والكتلة النقدية (M3)، مستقرة ومنخفضة وأقل من مثيلاتها العالمية، في وقت كانت فيه نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي متصاعدة ومرتفعة وأعلى من معظم دول العالم (يحتل لبنان المرتبة الثالثة عالمياً لجهة نسبة الدين العام إلى الناتج). فما بين عامي 1993 و2017 تضاعف عبء المديونية على الاقتصاد ثلاث مرات، فارتفعت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي من أقل من النصف (44 بالمئة) إلى ثلاثة أضعاف الناتج (150 بالمئة)، ليتبوأ لبنان المرتبة الثالثة عالمياً في مقياس قيمة الدين العام بالنسبة إلى حجم الاقتصاد، وصار لبنان الأول في نسبة الفوائد التي يدفعها على ديون حكومته نسبة لمجموع إيراداتها والتي فاقت النصف. بل إن البعد المالي صار يطغى على الاقتصاد ككل، ومن الأرقام الدالة على ذلك تضاعف نسبة المداخيل المتأتية من الفائدة من 11.5 بالمئة من الناتج إلى 21.7 بالمئة خلال ربع قرن تقريباً.

وهنا سنعثر على مفارقة التباين بين مسار الدين العام عن مسار تمويل خدمته؛ فمن جهة إن زيادة الدين بأسرع من نمو الاقتصاد تدل على انفصاله عن الاقتصاد الحقيقي، أي أن حصول الدولة، بل وحتى المؤسسات الإنتاجية الخاصة، على مزيد من الديون صار يعتمد على موارد تأتي من خارج عمليات الإنتاج.

لكن ومن جهة ثانية، فإن ارتفاع نسبة الضرائب التي تجبى لغرض تمويل خدمة الدين والتي فاقت خمسين بالمئة من مجموع الجباية والإيرادات (الرسم رقم 5)، وزيادة حصة مداخل الفائدة عموماً من الناتج المحلي (الرسم رقم 4) يدل على أن انفصال مسار الدين العام عن مسار الاقتصاد لا يعني أن خدمته منفصلة عنه، إذ أن تسديد فوائد الدين وتكاليفه يتطلب اقتطاعاً من موارد اقتصادية حقيقية. فمن الناحية العملية، تنبثق الطاقة الاقتراضية من حجم الأصول المالية في البلد، فطالما كان لبنان قادراً على جذب التدفقات المالية على اختلاف أشكالها من الخارج، فإنّ بوسعه أن يزيد ديونه دون تهديد استقرار أسواقه المالية والنقدية وزيادة الضغوطات عليها، ولعل أكثر ما يعبر عن ذلك هو أن نسبة الدين العام إلى الموجودات المصرفية كانت متدنية عموماً بل اتجهت حتى عام 2017 نحو الانخفاض (انظر الجدول 1 والرسم 2). وعادة ما تجذب الأموال من الخارج في لبنان بأدوات نقدية (تحريك أسعار الفائدة) أو مالية (الاستدانة من الأسواق الخارجية) أو سياسية (التفاوض مع المؤسسات الدولية وعقد

المؤتمرات الداعمة..) أو من خلال انتظار صدف وأحداث خارجية مؤاتية (الأزمة المالية العالمية، قوانين محاربة "الإرهاب" والتشدد في الرقابة على حركة الأموال بين الدول..)، ويبين الرسم رقم (1) أنّ ضعف موقعنا التنافسي الذي يعبر عنه ارتفاع عجز الميزان التجاري، يجعل اقتصادنا عاجزاً عن تمويل حاجتنا الأساسية من السلع، فضلاً عن تمويل مزيد من الديون. لكن وبالمقابل فإنّ خدمة الدين العام، وكما تقدم، لا يمكن تمويلها إلاّ باقتطاع موارد كان يمكن تخصيصها لعمليات الإنتاج، أي من خلال مزاحمة القطاعات الاقتصادية الأخرى على مصادر التمويل الفعلية المتاحة.

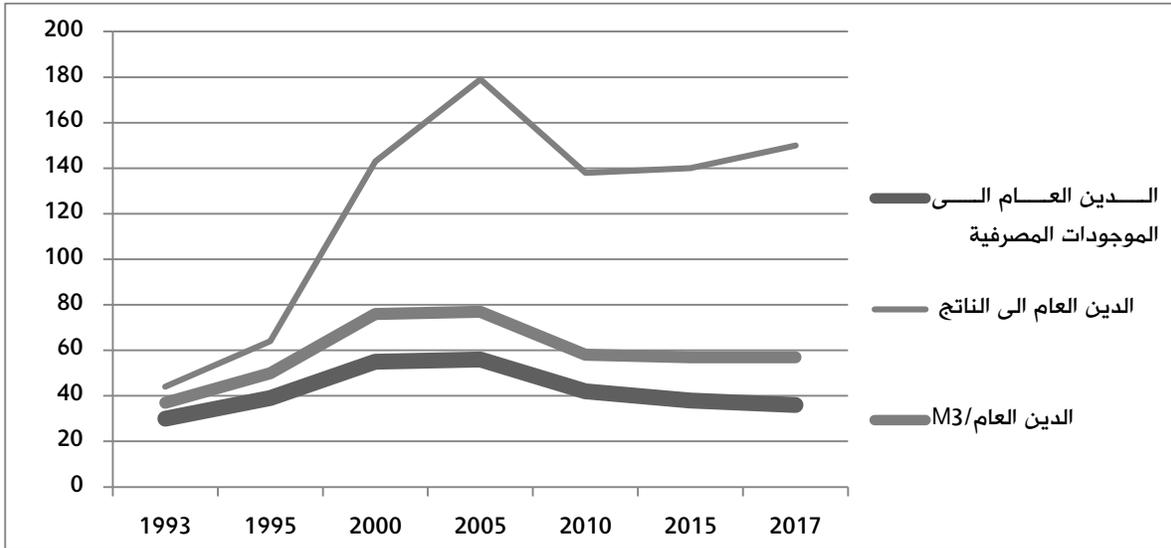
رسم (1) تطور رصيدي ميزان المدفوعات والحساب الجاري في لبنان (2005-2017)



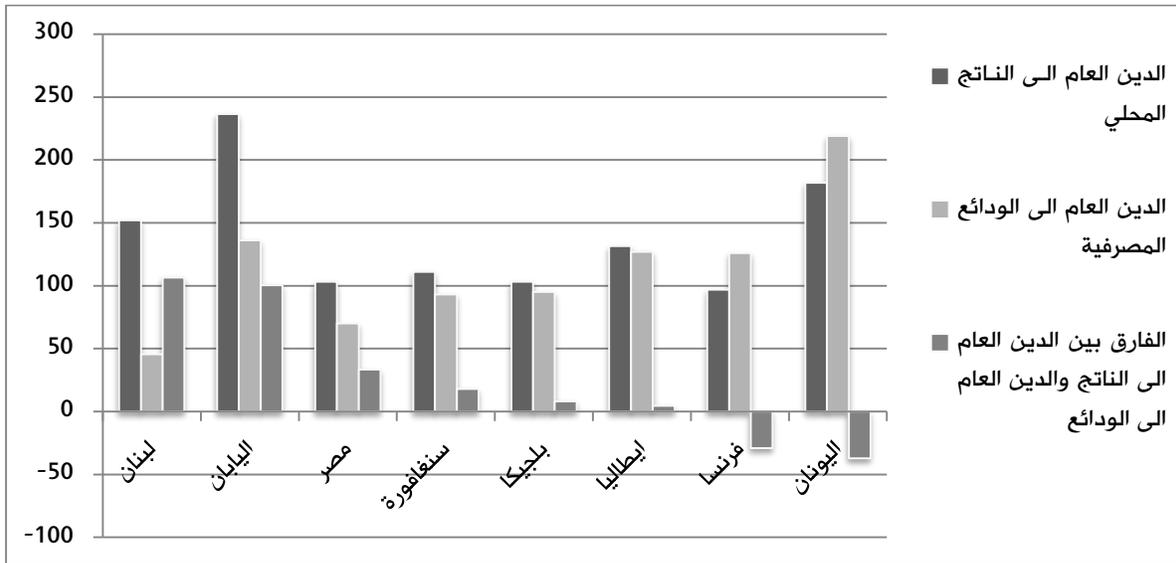
جدول (1) تطور نسبة الدين العام إلى الموجودات المصرفية والناتج المحلي والكتلة النقدية في لبنان (1993-2017) (%)

الدين العام/م3	الدين العام إلى الناتج في لبنان	الدين العام إلى الموجودات المصرفية في لبنان	السنة
37	44	30	1993
50	64	39	1995
76	143	55	2000
77	179	56	2005
58	138	42	2010
57	140	38	2015
57	150	36	2017

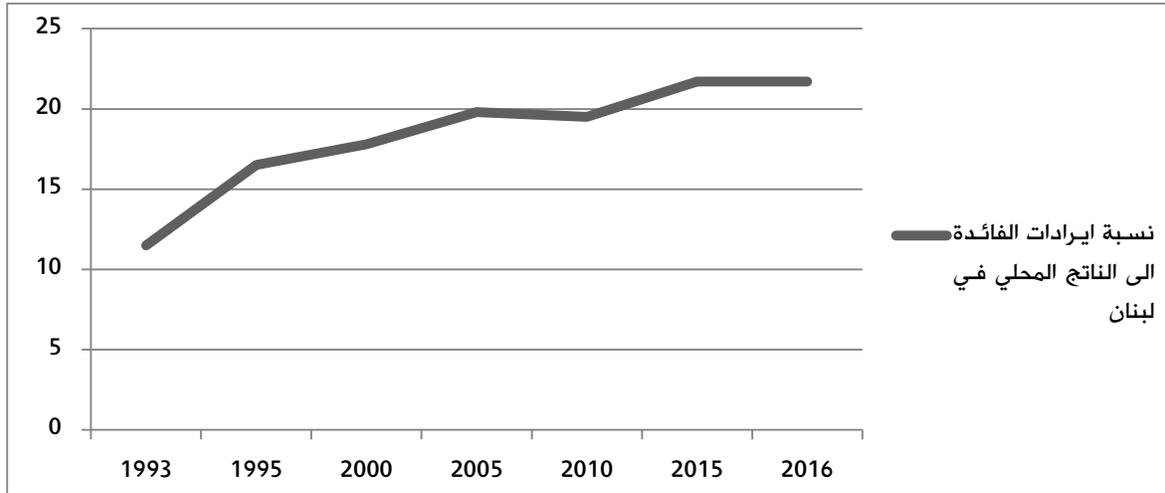
رسم (2) تطور نسبة الدين العام إلى الموجودات المصرفية والناتج المحلي في لبنان 1993-2017 (%)



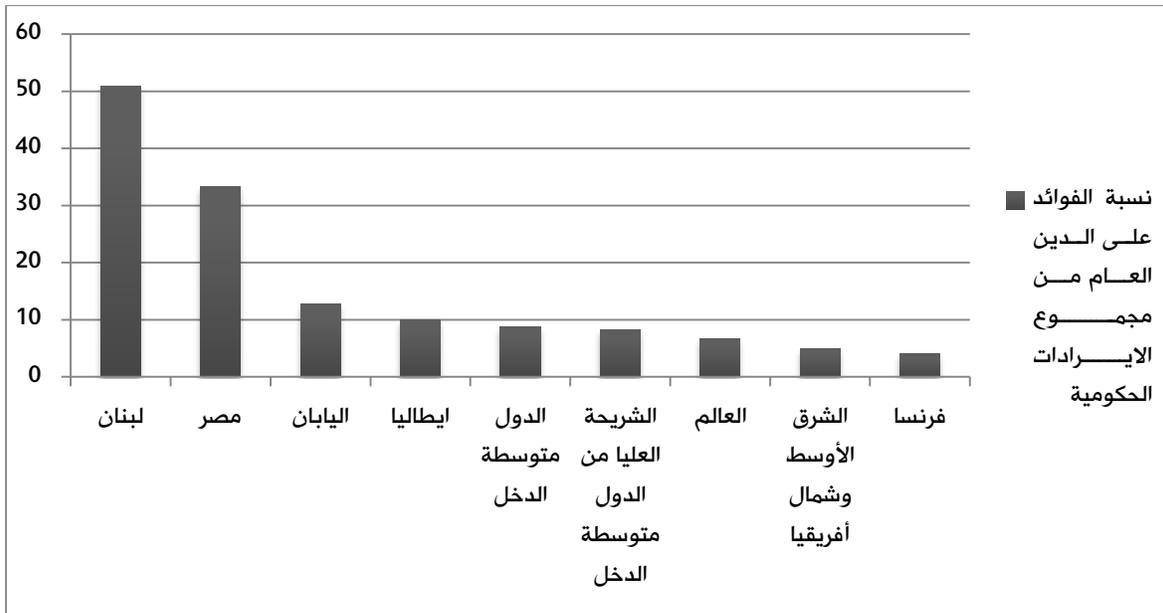
رسم (3) نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي والودائع المصرفية في عينة من البلدان 2015 (%)



رسم (4) تطور نسبة الفوائد المقبوضة إلى الناتج المحلي الإجمالي في لبنان (1993-2016) (%)



رسم (5) نسبة الفوائد على الدين العام من الإيرادات الحكومية في عينة من المناطق والبلدان



وبالخلاصة، إن مشكلة الدين العام لا تكمن في أعبائه فقط، بل في انفصال مسار تكوينه ومراكمته المرتبط بوفرة الأصول المالية، عن مسار تسديد تكاليفه وتمويل خدمته والتي يرتبط باقتطاعات وضرائب وإيرادات لا يمكن تحصيلها أو جبايتها غالباً إلا من خلال مداخيل حقيقية.

2- فرضيات الأزمة: أخطاء والتباسات

سنناقش بدايةً بضع فرضيات ملتبسة أو خاطئة سيطرت على أذهان واضعي السياسات العامة والممسكين بالقرار في لبنان زهاء ربع قرن، وتسببت في تضخيم الأزمة الاقتصادية والمالية العامة وتعطيل الحلول أو تأخيرها أو زيادة ثمنها. ولا يمكن البدء بإصلاح مستدام، ما لم نصحح الأخطاء والانحرافات المرتبطة بهذه الفرضيات، علمًا أننا نضع جانبًا بعض العوامل البديهية المسببة للأزمة، كالفساد والمحسوبية والزبائنية وغيرها مما بات معروفًا وغنيًا عن التكرار والذكر.

تقدر الفرضية الأولى بأن واجب الدولة هو ضبط نمو أصل الدين، أما تكاليفه فمتروكة لقوى السوق.

تميل الحكومة اللبنانية عمومًا إلى تبني نظرة المؤسسات الدولية في تركيزها على ضبط خدمة الدين العام قياسًا إلى الناتج المحلي، دون أن تأتي على ذكر كيفية إطفائه. ومع ذلك لا تراعي الحكومة الحد الأدنى من المبادئ التوجيهية التي تضمن إدارة الديون الحكومية على أكمل وجه ومن بينها تلك الصادرة عن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، اللذين يحددان أربعة مبادئ مفتاحية على الدول مراعاتها في إدارة ديونها: (أ) أن يكون الغرض من الاستدانة واضحًا و (ب) أن تُوضع نماذج ملائمة ومستدامة لتحقيق أهداف الدين وإدارة مخاطره؛ و(ج) تطوير الأسواق المالية التي تُتداول فيها القروض؛ و(د) تبني سياسات اقتصاد كلي تسمح بتحمل أعباء الديون على المديين المتوسط والطويل، وهذا إلى جانب فصل إدارة الدين العام عن السياسة النقدية².

² For more details, see:

- IMF-World Bank Guidelines for Public Debt Management:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/539361468170971115/pdf/866520REV0>

[SecM0C0disclosed040160140.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/539361468170971115/pdf/SecM0C0disclosed040160140.pdf)

IMF-World Bank Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document; Nov, 2002.

<http://pubdocs.worldbank.org/en/290821510087138758/PDM-Publication-PolicyPapers>

[GuidelinesforPublicDebtManagementAccompanyingDocument.pdf](http://pubdocs.worldbank.org/en/290821510087138758/PDM-Publication-PolicyPapers/GuidelinesforPublicDebtManagementAccompanyingDocument.pdf)

- IMF; Revised Guidelines for Public Debt Management; March 2015.

<https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/31/Revised-Guidelines-for-Public-Debt-Management-42600>

لا يبدو لبنان قادرًا أصلاً على تلمس طريق الخروج من فخ المديونية، لكنه وحتى أمس القريب أهمل إدارة كلفة الدين ومخاطره بالحد الأدنى المعقول، وخالف المبادئ الأربعة المذكورة أعلاه: فترك كلفة الدين العام تنمو بأعلى من نمو أصوله، بحجة أن الفوائد تحددها عوامل العرض والطلب، ولم يبذل جهداً يذكر في تصميم سياسات اقتصادية تساعد على احتواء مشكلة المالية العامة التخفيف منها تمهيداً للخروج منها، وسخر سياسته النقدية لإدارة الدين العام تارة، وفعل العكس تارة أخرى، كما لم يتحسب للمخاطر الناتجة عن الدين في المديين المتوسط والطويل، ما جعل التصنيف السيادي للدولة في تراجع مطرد.

كان بوسع لبنان أن يراعي المبادئ الأربعة المذكورة، فيهتم بضبط كلفة الدين العام بإجراءات مخطط لها سلفاً، دون أن يسقط من حساباته السعي إلى خفض الدين نفسه بسياسات اقتصادية مالية ونقدية مترابطة. لنتذكر، بخصوص خفض الكلفة، أن ما يزيد عن ثلاثة أرباع الدين العام هو محلي ويعود جزء كبير منه للمصارف التجارية اللبنانية. ومع أن هذا يضع الحكومة في موقع التبعية للتمويل المصرفي، إلا أنّ الدولة في المقابل، أي الحكومة والبنك المركزي معاً، تتمتع بنقطة قوة: الأولى استحواذها على الجزء الأكبر من سوق الائتمان المصرفي، فأكثر من 70 بالمئة من موجودات المصارف موظفة لدى القطاع العام (50 ألف مليار ل.ل منها في سندات الدين العام و187 ألف مليار تقريباً لدى مصرف لبنان) وهذا يساوي 2.35 مرة من تسليفاتها للقطاع الخاص المقيم. وبذلك يكون القطاع المصرفي بحاجة ماسة للسوق التي تؤمنها له الدولة لتوظيف موارد تزيد عن أربعة أضعاف حجم الاقتصاد ولا يمكن للقطاع الخاص استيعابها وتحمل تكاليفها بمفرده.

أمّا نقطة القوة الثانية فهي حق الدولة فرض التشريعات المالية والضريبية التي تمنع بعض المؤسسات والقطاعات الاقتصادية أو الفئات الاجتماعية، من مراكمة أرباح استثنائية أو غير مبررة على حساب الآخرين، وبما يخالف مقتضيات المصلحة العامة. وفي جميع الأحوال يمكن الدولة أن تعيد صياغة معادلة الدين العام وتكاليفه من خلال إدخال عناصر اقتصادية عليها، ومن ذلك خصوصاً ربط كلفة الدين بمتغيرات اقتصادية حقيقية كعجز ميزان المدفوعات ومعدلات النمو الحقيقي، ليكون أثر الفوائد بذلك مضاداً للدورات الاقتصادية، أي تنخفض مع

انخفاض النمو وترتفع بارتفاعه، فضلاً عما يؤدي إليه ذلك من تقليص لأعباء خدمة الدين عن كاهل المالية العامة.

وهذا يحيلنا إلى الفرضية الثانية المتمثلة في الفهم المنقوص لمبدأ استقلالية السلطة النقدية عن السلطة المالية/التنفيذية.

ينص قانون النقد والتسليف على أن "المصرف" (المركزي) شخص معنوي من القانون العام ويتمتع بالاستقلال المالي (المادة 13) مع صلاحيات حصرية وشاملة في مجال إدارة السياسة النقدية (المادة 33). لكن هذا الاستقلال ليس مطلقاً بحكم القانون كما في: تعيين الحاكم ونوابه من قبل مجلس الوزراء وباقتراح من وزير المالية (المادة 18 من قانون النقد والتسليف)، وموافقة وزير المالية على النظام العام للموظفين والنظام الخاص المتعلقة بالحاكم ونوابه (البند 9 من المادة 33)، وإنشاء مفوضية الحكومة لدى البنك المركزي في وزارة المالية من صلاحياتها مراقبة محاسبة المصرف (المادتان 41 و42)³.

وعلى العموم فإن الاتجاه نحو استقلال البنوك المركزية والذي قوّي في تسعينيات القرن الماضي، لا يحظى من الناحية النظرية والسياسية بالإجماع، المؤيدون يرونه ضماناً في وجه نزعة السياسيين للإفراط في الإيرادات لأسباب سياسية أو انتخابية، وقد ينشأ عن ذلك ما يسمى دورة الأعمال ذات المنشأ السياسي⁴ Political business cycle. فيما يعارض آخرون مبدأ الاستقلال الذي يخل بتكامل السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية، ويعطي صلاحيات واسعة لبيروقراطيات غير منتخبة في اتخاذ قرارات مؤثرة.

وعلى العموم يعمل مبدأ استقلال المصرف المركزي عن السلطة المالية في لبنان باتجاه واحد، فأولويات الحكومة تراعي متطلبات السياسة النقدية دون حصول العكس. وفي معظم الحالات، لم تكن رؤية السلطتين المالية والنقدية للمخاطر والتحديات موحدة، مما أضعف الموقع التفاوضي للحكومة تجاه الأطراف المحلية المقرضة لها، ولا سيما تجاه المصارف التي حققت أرباحاً طائلة بسبب مرونة أسعار الفائدة في الصعود وعدم مرونتها في الهبوط. ويؤكد على ذلك اتساع الفارق بين الفائدة في الأسواق المحلية ومثيلاتها في الأسواق العالمية في السنوات العشر الأخيرة دون مبررات معقولة، وضعف العلاقة بين معدلات الفائدة ونمو الودائع. وكما يبين الرسمان المرفقان (6 و7) كانت الفوائد في لبنان عشية الأزمة المالية العالمية في 2008

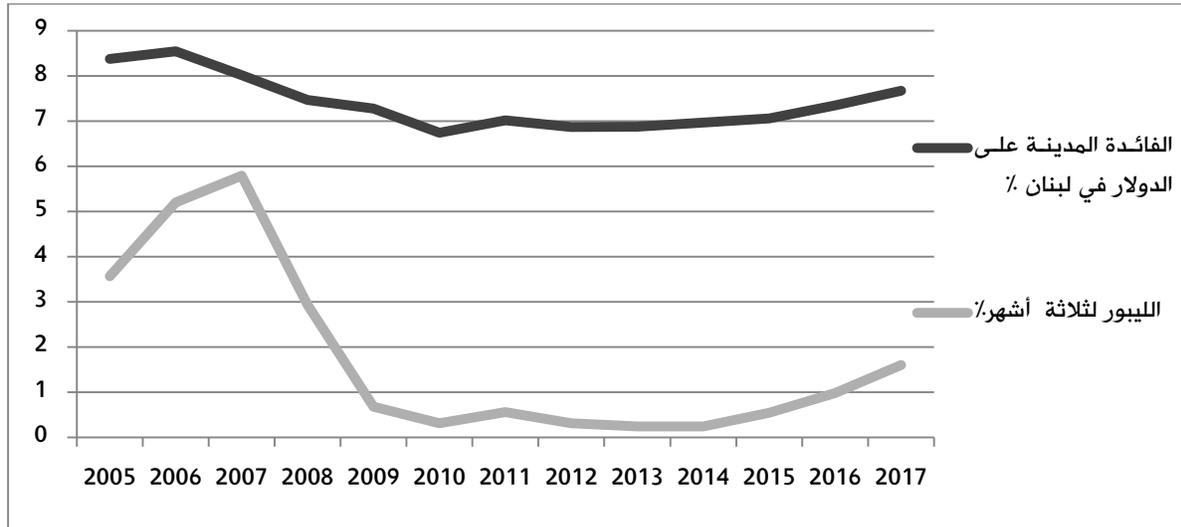
³ قانون النقد والتسليف وإنشاء المصرف المركزي، مرسوم 13513، 1 آب 1963.

⁴ For more details, see: Frederic S. Mishkin economics of money, banking and financial markets.11th Global ed. P:369-370.

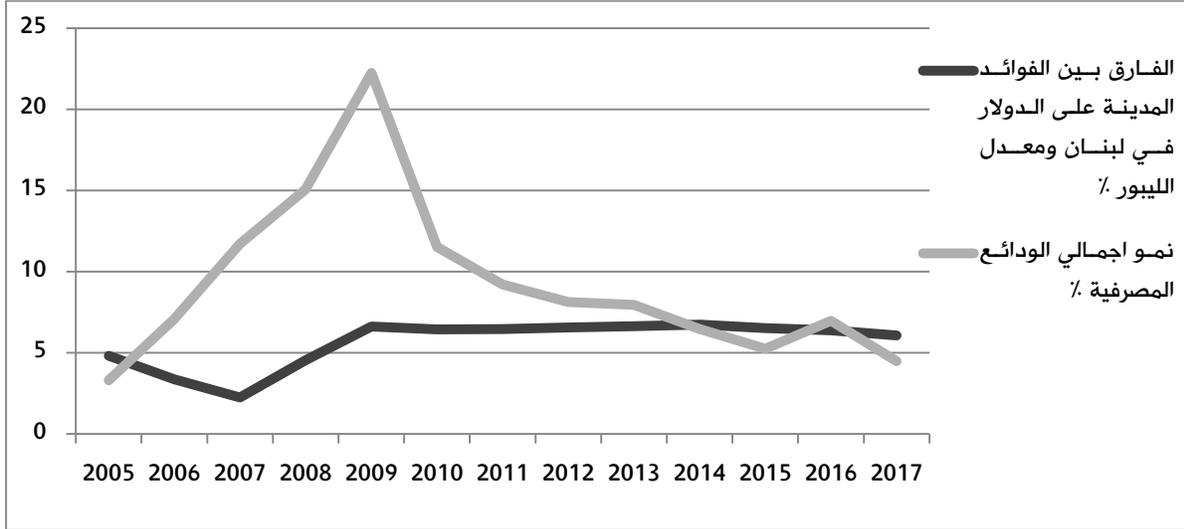
أعلى من معدل ليبور بثلاث نقاط تقريباً ليتضاعف الفارق بعدها، مما كبّد الخزينة والمقترضين ثلاث نقاط إضافية من الفائدة بالرغم من النمو الكبير في الودائع وخصوصاً في السنوات 2006-2010.

وبوضوح أكبر تبدو السلطة النقدية في كثير من الأحيان، أقرب إلى القطاع المصرفي منها إلى الحكومة. ففي الأزمات يميل المصرف المركزي إلى رفع سعر الفائدة لضبط الأسواق النقدية واستقطاب السيولة بالقطع الأجنبي، وهذا يحقق للمصارف مستويات عالية ومتصاعدة من الأرباح في توظيفات ذات مكاسب فورية ومخاطر صفرية كما في الهندسات المالية، أو في توظيفات محدودة الخطر بالدولار الأميركي ذات فوائد أعلى بست نقاط عن معدل ليبور، وهامش بين الفوائد الدائنة والمدينة يبلغ ضعف مثيله في قروض الليرة اللبنانية. كما وفر المصرف المركزي في العقود الماضية فرص ربح مضمونة، من خلال تثبيت سعر الصرف من ناحية، والدفع باتجاه أن تكون معدلات الفائدة بالليرة اللبنانية أعلى بنقاط عدة من مثيلاتها على الدولار الأميركي. وبالمقابل لم يدفع المصرف المركزي باتجاه خفض سعر الفائدة عندما يكون عرض الرساميل والأرصدة النقدية وفيرة في الأسواق المحلية قياساً بالطلب عليها. كما حصل مثلاً في الأعوام 2007-2010.

رسم (6) تطور معدلات الفائدة المدينة على الدولار في لبنان ومعدلات ليبور (2005-2017) %



رسم (7) الفارق بين الفوائد المدينة على الدولار ومعدلات ليبور مقارنة بنمو إجمالي الودائع في المصارف التجارية اللبنانية (2005-2017) %



الفرضية الثالثة المرتبطة بتحليل الدين العام في لبنان، تشير إلى أن تحقيق نتائج إيجابية وطويلة الأمد في ميزان المدفوعات يمكن أن يتحقق بالاعتماد على وسائل نقدية (الفوائد المرتفعة) أو بطرق مالية (الاستدانة)، بغض النظر عن الأداء الاقتصادي، وهذا ما يمكن استكماله بفرضية رابعة وهي أن سعر الصرف الثابت وعجز الحساب الجاري يمكن أن يتساقنا إلى الأبد تحت سقف واحد، في ظل أزمة مالية متفاقمة.

حتى وقت قريب أثبتت الدراسات المطبقة على عينات من الدول صحة العلاقة بين عجز الحساب الخارجي والمالية العامة، وكان ذلك شديد الوضوح في الولايات المتحدة الأميركية بعد عام 2002⁵، ومع ذلك فإن دراسات اعتمدت على بيانات حديثة، وجدت وعلى نحو مفارق علاقة إيجابية بين عجز الموازنات العامة وفائض الحساب التجاري ولا سيما في دول الاتحاد الأوروبي وفي مدد زمنية مختلفة⁶. وعلى العموم فإن فرضية العجز التوأم Twin deficit تدل على وجود

⁵ Michele Cavallo, 2005. "Understanding the twin deficits: new approaches, new results," FRBSF Economic Letter, Federal Reserve Bank of San Francisco, issue July 22.

⁶ Twin deficits and the Feldstein-Horioka puzzle: a comparison of the EU member states and candidate countries Aleksander Aristovnik and Sandra Djurić. University of Ljubljana, Faculty of Administration, Slovenia. July 29, 2010.

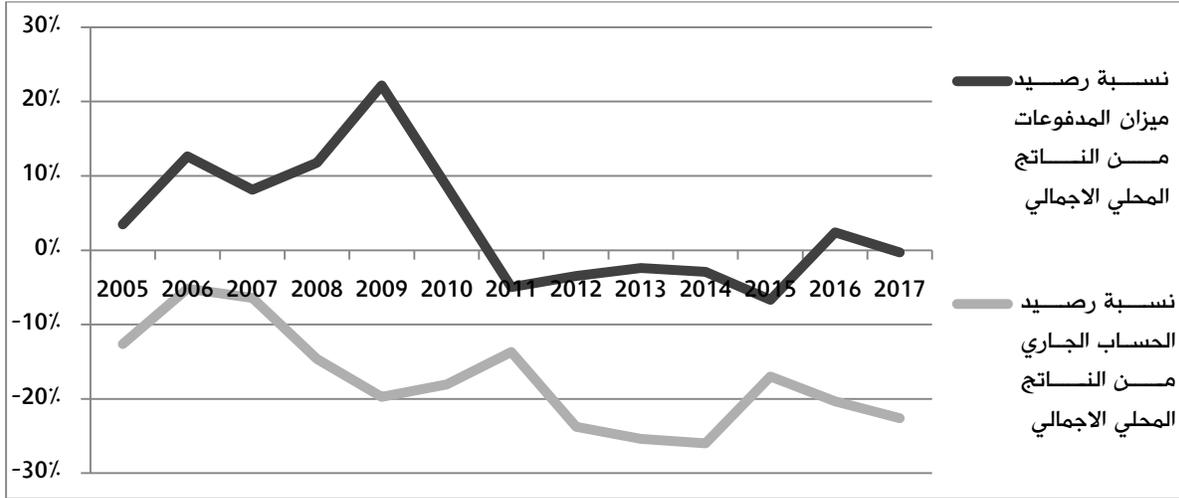
علاقة طردية ليس فقط بين فائض الموازنة وفائض الحساب الجاري، بل بين هذا الأخير وبين الادخار، الذي يتناقص مع زيادة العجز المالي.

أما في لبنان فتبين التجربة أن التلازم بين عجز الحساب الجاري والموازنة العامة كان موجوداً بصورة عامة، لكن مع استثناءات سببها طرق تمويل الدين وطبيعة التدفقات من الخارج، وما إذا كانت مقترضة أم غير مقترضة. لكن وعلى الرغم من كثرة الحديث عن مبدأ العجز التوأم، فقد تركز الاهتمام في لبنان على رصيد ميزان المدفوعات أكثر من رصيد الحساب الجاري، مما فوت علينا فرصة التمعن بأهمية العوامل الاقتصادية في معالجة الدين العام، وبسياسات الاقتصاد الكلي الملائمة لذلك. وقد ساعدنا على ذلك عدم الاتساق المزمّن بين نتائج الميزان التجاري والحساب الجاري اللذين يسجلان عجوزات نسبيّة ضخمة، وميزان المدفوعات الذي حقق في بعض السنوات نتائج إيجابية. فهذا الأخير يعكس إلى حد كبير الطاقة الاقتراضية للدولة (أي استقطاب الأموال من الخارج على شكل ودائع وتدفقات مالية وديون قصيرة الأجل وطويلة الأجل)، فيما يرتبط الميزان التجاري والحساب الجاري بالطاقة الإنتاجية والتنافسية للبلد، وقدرته على تصدير السلع والخدمات واستيعاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة في توظيفات إنتاجية.

وأكثر ما يدل على ذلك في الرسم (8) أدناه، هو تعاكس منحنى نسبة رصيد الحساب الجاري ونسبة رصيد ميزان المدفوعات من الناتج، في مرحلة الرواج التي مر فيها لبنان (2007-2010)، مدفوعاً بالتدفقات الخارجية الكثيفة من الخارج، واتساقهما النسبي في مراحل الركود والتباطؤ السابقة واللاحقة. وتعزى هذه الظاهرة إلى أنّ النمو في لبنان ينشأ من عوامل مالية تتمثل في تدفق الأموال والودائع من الخارج التي تغذي الطلب الاستهلاكي المحلي وليس من عوامل اقتصادية، ولذلك تزيد معدلاته مع تحسن في ميزان المدفوعات، في حين تبقى حصيد ميزان الحساب الجاري على حالها أو أنها تزداد تدهوراً لسببين: الأول ارتفاع المعدل العام للأسعار بنسب تفوق ارتفاعها في الخارج الذي يؤدي إلى ارتفاع سعر الصرف الحقيقي، وتمركز الاستثمارات والتوظيفات في القطاعات ذات الطابع المحلي (كالعقارات والخدمات المالية وغيرها من الخدمات)، وكلا الأمرين ينعكس سلباً على القدرة التنافسية والتصديرية للبلد. أما في

مرحلة الركود فإنّ تباطؤ التدفقات يخفض فوائض ميزان المدفوعات أو يقلبها إلى عجز، فيما يستمر عجز الحساب الجاري على حالها أو يزداد حجمًا في الاتجاه نفسه.

رسم (8) التغير في رصيدي ميزان المدفوعات والحساب الجاري نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في لبنان (2017-2005)



يرتبط ذلك باعتقاد خاطئ آخر، مفاده أن الاقتصاد اللبناني يستطيع في جميع الظروف مراكمة فوائض الأموال وتحمل تكاليفها حتى لو لم تتحول إلى رساميل إنتاجية. لكن التدفقات الآتية من الخارج التي لطالما ساهمت في تصحيح نتائج ميزان المدفوعات، حملت الدولة والاقتصاد أعباءً ضخمة كونها لم تمول غالبًا استثمارات حقيقية ولم تساهم من ثم في زيادة مخزون الرأسمال وتوسيع قاعدة الإنتاج. ويعود ذلك أيضًا إلى النقص في تكوين القطاع المالي المتمثل في غلبة المصارف التجارية عليه، مما يصعب تحويل التدفقات المالية إلى رساميل، وإلى ضعف الأسواق المالية وهامشيتها في مجال التمويل، تلك التي لا تزيد قيمتها السوقية عن 23 بالمئة من الناتج المحلي، في وقت لم تتجاوز فيه أصول بنوك التسليف متوسط وطويل الأجل 9.5 بالمئة من الناتج وما لا يزيد عن 2.2 بالمئة من موجودات المصارف التجارية العاملة في لبنان.

أمّا بالنسبة للعلاقة بين سياسة تثبيت سعر الصرف والعجز الدائم في الحساب الجاري، فإنّ النظرية التقليدية في السياسة التجارية تبين أنّ نظام الصرف المرن هو أفضل لميزان الحساب الجاري من نظام الصرف الثابت. لكن هذا الاعتقاد يحاط ببعض الشكوك بناء على دراسات

عدة شملت دولاً فقيرة ومتقدمة. فتحليل الوقائع في عدد من البلدان الأفريقية بعضها كان جزءاً من منطقة الفرنك الفرنسي السابق وبعضها خارجها، بيّن أنّ النظام النقدي الثابت هو أفضل من المرن بالنسبة إلى الحساب الجاري في بعض الحالات ولا تأثير له في حالات أخرى، في حين كان لعوامل مستقلة أخرى تأثير أقوى كمؤشر أسعار المستهلك، والتحويلات المباشرة من الخارج، والسياسات التجارية⁷ وهذا فضلاً الأثر البارز لمرونة الصادرات تجاه تغيرات الأسعار التي تختلف باختلاف البنى الإنتاجية بين بلد وآخر. بالمقابل رصدت دراسات أخرى وجود ما يسمى منحنى *J* في العلاقة بين عجز الحساب الجاري وسعر الصرف⁸، فعلى المدى القصير يؤثر خفض العملة سلبيًا على الحساب الجاري، فيما يصير التأثير إيجابيًا على المدى المتوسط على الحساب نفسه هذا الذي يتأثر إيجاباً أيضاً بإجمالي الادخار المحلي.

قد يكون ما تقدم صحيحاً بالنسبة إلى بلدان ذات اقتصادات متقدمة أو سائرة في طريق النمو ولديها صلابة على المستوى الماكرو اقتصادي، فخفض العملة فيها يحفز التصدير والاستثمار، ويحسن تنافسية الاقتصاد على المدى المتوسط. لكن في بلد مثل لبنان المصاب بترهل في بناء الإنتاجية، والذي بات يسجل نسبة منخفضة لمرونة الصادرات تجاه الأسعار، فإن ارتفاع سعر الصرف الحقيقي يحرك التدفقات المالية الآتية من الخارج التي تزيد الاستيراد وترفع تكاليف إنتاج السلع التي يمكن المتاجرة بها دولياً، مما يلحق مزيداً من الضرر في قدرة البلد على المنافسة. لكن العكس لا يحصل بالطريقة نفسها، إذ أنّ خفض القيمة الأسمية للعملة لن يكون مضمون النتائج من الناحية الاقتصادية، بفعل التأثيرات الكابحة للمتغيرات الاقتصادية الكلية الأخرى، المذكورة أعلاه، كتحريم السياسات التجارية، والاتفاقات الدولية، وضعف الادخار الوطني، ومؤشر أسعار المستهلك وغيرها...

وعلى العموم إنّ الفاعل الأساسي في نظام الصرف هو حركة الأموال الداخلة إلى البلد التي ترفع الأسعار في لبنان بأعلى من متوسط البلدان التي نستورد منها، وهذا يرفع القيمة

⁷ Remy Hounsou; Analysis of Current Account Deficit Determinants of Balance of Payments in Fixed and Flexible Exchange Rate Regimes: A Comparative Study in CFA Franc and Non-Franc Zones; Journal of Economics and Public Finance; ISSN 2377-1038 (Print) ISSN 2377-1046 (Online); Vol. 3, No. 3, 2017; PP: 447-469.

⁸ Uz, I. (2010). Determinants of Current Account: The Relation between Internal and External Balances in Turkey. Applied Econometrics and International Development, 10 (2).

الحقيقية للعملة الوطنية ويعمّق من ثمّ مشكلة ميزان الحساب الخارجي. وهناك طريقتان لاحتواء هذا الدفع النقدي، إما من خلال رفع معدلات الفائدة لتعزيز الاحتياطات بالقطع الأجنبي وامتصاص السيولة بالعملة المحلية كما نفعل غالباً، وإما بزيادة النمو ورفع نسبة الاستثمار الخاص والعام إلى الناتج المحلي كما لا نفعل أبداً.

أظهرت تجربة السنوات الماضية أنّ سياسة التثبيت النقدي اقتصر على سعر الصرف الإسمي فيما شهد سعر الصرف الحقيقي الفعلي Effective real exchange rate تقلبات كبيرة، بسبب تفاوت معدلات التضخم بين الداخل والخارج وحركة أسعار الصرف تجاه سلة من عملات الشركاء الأساسيين للبنان، وهذا يدعو إلى إيجاد المعادلة الملائمة لضبط هذه التقلبات أو التخفيف من حدتها. وخصوصاً في ظلّ الانخفاض المطرد في نسبة احتياطات مصرف لبنان إلى كل من مجموع ودائع البنوك بالعملات الأجنبية، وإجمالي ودائعها لديه (انظر الملحق)

إنّ التمويل بالدين يغنينا بحسب الفرضية الخامسة عن تجرّع كأس الإصلاح المالي والإداري، مع ما يحتاجه هذا الإصلاح من إجراءات حازمة وصعبة، ومع ما تؤدي إليه إجراءاته من آثار انكماشية على النمو والنشاط الاقتصادي.

وهذا يقودنا إلى فرضية سادسة مفادها أنّ الدين والإيرادات العامين هما من الشؤون المالية والنقدية المعزولة عن الاقتصاد، ولذلك لا حاجة إلى تقويم المفاعيل الاقتصادية للإنفاق الحكومي على النمو والتشغيل والتضخم والفائدة، كما لا حاجة لتحديد سبل تمويل هذا الإيرادات هل بالضرائب أم بالاستدانة أم بخلق النقد، فالاهتمام يجب أن ينصب بدلاً من ذلك على آجال الدين العام وعملاته وسبل تجديد استحقاقاته، وليس على انعكاساته الاقتصادية والغرض منه وطرق صرفه ومصادر تمويله. وفي المقابل يمكن أن يتصاعد النمو ويستمر على نحو تلقائي، ومن دون سياسات تنمية تعيد النظر في هيكل الإنتاج وبنية الاستهلاك وأسواق التمويل.

بعد كساد الثلاثينيات من القرن الماضي، صار ينظر إلى عجز الموازنة بوصفه حلاً ناجعاً للركود الاقتصادي، ووفق المدخل الكينزي تؤثر الموازنة الحكومية على الطلب الإجمالي وذلك في

جانب النفقات بوصفه حقناً في تيار الدخل، وفي جانب الإيرادات بكونه سحباً منه، ولتحديد التأثير النهائي لا بد من قياس الرصيد الصافي للموازنة⁹.

ويميّز الكينزيون بين بنود الإيرادات من حيث مستوى تأثيرها على الدخل والطلب الكلي، فتعد المدفوعات التحويلية أقل فاعلية من الناحية الاقتصادية، مقارنة بإنفاق الحكومة على شراء السلع والخدمات وتكوين رأس المال الثابت الذي يكون أثره مضاعفاً على الناتج. ومعنى ذلك أنّ الحصول على تقويم دقيق لقوة تأثير السياسة المالية على الطلب الكلي يفترض تثقيلاً على أسس اقتصادية لبنود الموازنة في جانب النفقات لمعرفة تأثيرها النهائي على النمو.

لكن هذا التحليل لم يأخذ بعين الاعتبار كيف ستمول الحكومة نفقاتها، هل بالضرائب التي لها مفاعيل انكماشية تقل عن تلك التي يؤدي إليها خفض الإيرادات؟ أم بالاستدانة فقط التي تدفع أسعار الفائدة إلى الأعلى وتزيد كلفة الاستثمار؟ أم بسياسات تقشفية في الإيرادات توازنها إجراءات تسهيل كمي Quantitative easing على نحو يعقّم الأثر الانكماشى للتقشف؟ وفي حالة الاستدانة يمكن للمكاتب بسندات الدين العام أن يخفضوا استهلاكهم بمقدار اكتتاباتهم، مما يجعل أثر الإيرادات الحكومي محايداً.

ومن الانتقادات التي يثيرها معارضو المدخل الكينزي من الكلاسيكيين خصوصاً، أنّ التمويل بالعجز وليس بالضرائب لا يكون مستداماً، فالتركيز يجب أن يكون على الكيفية التي يتصرف بها الأفراد بدخولهم الدائمة، وعلى المدى الطويل، إذ إنهم يزيدون مدخراتهم الحالية تحسباً للضرائب التي ستفرض في المستقبل لتسديد الدين، وبذلك يكون التأثير الصافي للموازنة قريباً من الصفر. لكن ديفيد ريكاردو يعتقد في متطابقتها المعروفة باسمه (متطابقة ريكاردو) بأن الدين العام هو أيضاً محايد تجاه أسعار الفائدة¹⁰، فالأفراد سيقابلون ارتفاع الدين العام بزيادة مدخراتهم، بقيمة مساوية للعجز تحسباً للارتفاع المستقبلي في الضرائب، وهذا يساهم

⁹ عبد الحليم فضل الله: التمويل المصرفي للدين العام في لبنان-دراسة في التأثيرات على المصارف التجارية في مرحلة إعادة الإعمار وما بعدها؛ بيروت: المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى 2009؛ ص:39.

¹⁰ David Hayman; Public Finance, A Contemporary Application of Theory to Policy; New York: The Dryden Press Series in Economics; 2004, P:454.

في تثبيت أسعار الفائدة. ليخلص إلى رأي مفاده بأن تمويل نفقات الحكومة بالديون أو بالضرائب له التأثير نفسه على النشاط الاقتصادي¹¹.

بيد أنّ نظرية التمويل الوظيفي التي ظهرت في أوساط القرن الماضي، رأت أنّ الحكم على الإجراءات المالية التي تتضمنها الموازنة العامة، يجب أن يستند إلى تأثيرها وانعكاسها على الاقتصاد. ويورد ليرنر في مقالته الشهيرة في هذا المجال مبدأين لذلك، الأول هو أن يساهم التمويل الحكومي في الحفاظ على مستوى من الإيرادات في الاقتصاد يسمح ببيع كل السلع والخدمات المعروضة عند مستوى أسعار في السوق، فزيادة الإيرادات عن ذلك المستوى يؤدي إلى التضخم وخفضه يسبب البطالة. والمبدأ الثاني هو أن تلجأ الحكومة إلى الاقتراض عندما تكون أسعار الفائدة على الودائع منخفضة جداً ويكون الجمهور راغباً بالاحتفاظ بقدر أقل من النقود السائلة والمصرفية وقدر أكبر من السندات.

وباختصار ترفض نظرية التمويل الوظيفي تماماً العقيدة التقليدية عن التمويل المتين Sound Finance والموازنة المتوازنة، بل ترى أن تغيير مستوى الإيرادات الحكومي يكون من أجل لجم التضخم وخفض البطالة، وللوصول إلى معدل الفائدة الأمثل للاستثمار، ويمكن الحكومة تبعاً لذلك أن تلجأ إلى طباعة النقود أو تدميرها، لتحقيق هذه الأهداف¹².

وبخلاف كل ما تقدم، كان الإيرادات الحكومي في لبنان منذ تسعينيات القرن الماضي خالياً من أي اعتبارات اقتصادية كدعم الطلب من أجل النمو، وزيادة التشغيل وضبط التضخم وتحديد الفوائد عند مستويات مشجعة على الاستثمار، ولم يجر في المقابل الالتزام بمبدأ الانضباط المالي وتوازن الموازنة، مما ساهم في إطلاق ماردين من قممته. وعلى عكس فرضية ريكاردو، لم يتحسب المكلفون اللبنانيون لاحتمال زيادة الضرائب في المستقبل لتسديد الدين، فتراجع الميل للادخار بدلاً من أن يزيد، وتسبب الدين العام بزيادة أسعار الفائدة مع ما لها من

¹¹ يرى ريكاردو أن زيادة الضرائب لتمويل الإنفاق الحكومي، يجب أن تقابل إما بزيادة الإنتاج أو بانخفاض الاستهلاك غير المنتج، ليبقى رأس المال الوطني سالماً. لمزيد أنظر:

ديفيد ريكاردو؛ مبادئ الاقتصاد السياسي-تعريب د. يحيى العريضي وحسام الدين خضور؛ دمشق: دار الفرق، 2015، ص: 135.

¹² Abba P. Lerner; *Functional Finance and the Federal Debt*, Social Research, Vol. 10. No.1. February 1943, PP 38-51, p; 39-41. (Published by: The Johns Hopkins University Press). Stable URL:

<http://www.jstor.org/stable/40981139>.

مفاعيل انكماشية. كما خصص الجزء الأكبر من الدين لتمويل نفقات لا تشكل وفق التصنيف الكينزي المذكور أعلاه حقناً في تيار الدخل، ومعظمها مدفوعات تحويلية، في مقابل نسب صغيرة حُصّصت في الموازنات الحكومية للإنفاق على السلع والخدمات الاستهلاكية والاستثمارية. ففي ربع القرن الماضي خصصت الحكومة ما يزيد عن 38 بالمئة من نفقاتها المتركمة لخدمة الدين العام، و30 بالمئة للرواتب والأجور وملحقاتها ومعاشات التقاعد، وأكثر من 13 بالمئة للتحويلات والمنافع الاجتماعية خارج القطاع العام، في وقت لم يزد فيه الإيرادات العام على السلع الترسلمية وتكوين رأس المال الثابت عن 8 بالمئة من النفقات الحكومية، و2 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي.

وبدورها، عارضت الدراسات التطبيقية التي عالجت أوضاع المالية العامة في لبنان فرضية انفصال مشكلة الدين عن الاقتصاد، فكشفت عن وجود علاقة عكسية وباللاتجاهين بين النمو من ناحية وعجز الموازنة العامة ومعدلات الفائدة من ناحية ثانية¹³. وقد يقول قائل بأنّ التحويلات والتدفقات المالية تقلل من شأن العلاقة العكسية المذكورة، كونها تساهم في تمويل المديونية ودعم النمو في آن معاً. لكن ذلك وكما تكشف دراسات أخرى غير دقيق، بسبب ضعف الأثر الإيجابي للتحويلات في معادلة النمو، ولأن لبنان مصنف بين الدول غير القادرة على الاستفادة من تدفقات الرساميل لتحقيق نمو طويل الأمد وذي قاعدة توزيعية عريضة¹⁴.

¹³ أظهرت دراسة قياسية صادرة عن وزارة الشؤون الاجتماعية شملت السنوات 1974-1997، وجود علاقة عكسية بين كل من النمو، وفائض ميزان المدفوعات من جهة وعجز الموازنة العامة من جهة ثانية وطردية بين هذا الأخير والفائدة. مما يؤكد بحسبها إن أزمة المالية العامة هي جزء لا يتجزأ من الأزمة الاقتصادية في لبنان. ويبين نموذج قياسي آخر في الدراسة نفسها إن نسبة تجاوب نمو الدين العام مع تغير مستوى النفقات الجارية هو ضعف معدل تجاوبه لتغير النفقات الاستثمارية. وفي نموذج قياسي آخر وضعه كاتب هذه السطور إلى أنّ النمو بمقدار نقطة مئوية واحدة يترافق في 92 بالمئة من الحالات مع تراجع في العجز نسبته 0.92 نقطة، كما أن ارتفاع الفائدة بنقطة واحدة يترافق أيضاً مع زيادة نسبة العجز بمقدار ثلاث نقاط تقريباً. أنظر: - مؤسسة البحوث والاستشارات (1999): "الدين العام في لبنان... أزمة مالية عامة أم أزمة اقتصاد؟" الجمهورية اللبنانية- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية-مركز دراسات القطاع العام؛ شباط 1999؛ ص 47-48. - عبد الحليم فضل الله؛ فخ اللامساواة؛ بيروت: دار الفارابي، الطبعة الأولى، 2017، الملحق رقم 9.

¹⁴ Rafic Bouklia-Hassan et Najat Zalta (2000) "L' IDE dans le Bassin Méditerranéen: ses Déterminants et son Effet sur la croissance Economique"; FEMISE; Oct. 2000. P: 28.; and :Liouane Naoufel; "Ouverture et Croissance

وبقول آخر، إن التمويل بالعجز المخصص للنفقات على النحو المذكور، لم يكن خيارًا مناسبًا للاقتصاد، وتضمن تهربًا من الإقدام على خطوات إصلاحية في جانب النفقات من خلال التركيز على البنود المحفزة للنمو، وفي جانب الإيرادات من خلال إعادة النظر بالنظام الضريبي وإصلاحه وتوسيع قاعدة الخاضعين له.

وعلى العموم، إنّ هذا يضعنا أمام حقيقة التباس دور الدولة في لبنان وعدم وضوح وظائفها، فلا هي دولة حماية وتدخل لنكوصها عن رعاية التوازنات الاجتماعية الأساسية وتنشيط الاقتصاد، ولا هي دولة حياد ومراقبة بسبب انغماسها العميق في ممارسات هدر وإنفاق لا طائل منها. مع العلم أن التوازن المالي والاقتصادي وثيق الصلة بالتوازن الاجتماعي، فالنقص المتراكم في الوفاء بحاجات مستحقة في مدة زمنية معينة، يلزم الدولة في المستقبل بإنفاق تعويضي مضاعف لاستيعاب المخاطر الاجتماعية والشعبية للنقص المذكور (كما في إقرار سلسلة الرتب والرواتب)، والتكشف في الإيرادات الاستثمارية في بعض المجالات الحيوية أدى إلى تضخيم موازنات الدعم "الإلزامي" والذي لا مفر منه، كمليارات الدولارات التي تذهب لمؤسسة كهرباء لبنان. وستضطر الحكومة في وقت من الأوقات إلى زيادة مخصصات دعم الأسر الأكثر فقرًا للتخفيف من حدة التفاوتات الاجتماعية المتفاقمة كما حصل في العديد من الدول. والقاعدة هنا هي أنّ زيادة حصة الطبقات العليا من الإيرادات العام (من خلال خدمة الدين مثلاً) سيضطر الدولة عاجلاً أم آجلاً إلى أن توازن ذلك بإنفاق مقابل، وغير مساوٍ له بالضرورة، على الطبقات الدنيا.

ونستخلص مما تقدم الآتي: من الضروري إعادة النظر في سياسات الدين والمعايير التي نعتمدها في تقويم جدوى الاقتراض، خصوصاً أننا على عتبة موجة جديدة من الديون الخارجية بعد مؤتمر سدر. فإذا خُصصت الأموال المقترضة مثلاً للاستثمار في البنى الأساسية المادية والاجتماعية، أمكن حينها المقارنة بين الكلفة والعائد، والتفريق بين مشاريع مجدية مالياً تُمول بالدين وأخرى غير مجدية، إن هذا يمكننا أيضاً من تقدير عبء تأخير الأعمال الذي يمتد لسنوات عديدة، وتحديد كلفة الفرصة البديلة للاستثمارات المهذورة. أما إذا كان الدين العام لتمويل

نفقات استهلاكية تحويلية وجارية، فسيحفز الطلب الداخلي لكن على سلع معظمها مستورد من الخارج أو على خدمات غير قابلة للتبادل الدولي مما يضيف ظلالاً قاتمة على النمو كما في السنوات الماضية. ففي العقد الأخير كان النمو متباطئاً، وضمن نشاط اقتصادي يقتصر من قاعدة ضيقة من القطاعات ذات الأداء المتقلب والروابط الضعيفة مع القطاعات الأخرى. فالقطاع العقاري الذي كان المقصد الأول للاستثمارات الخارجية المباشرة في لبنان، يمر بدورات ركود ورواج متعاقبة ولديه قدرة محدودة على توليد فرص العمل، والقطاع المالي الذي نضعه في صدارة قصص نجاحنا، يحتاج إلى إعادة هيكلة عميقة ليلبي متطلبات التنمية. وتدل الأرقام على أنّ تطوير أسواق الائتمان وإصلاح قنوات التمويل بات ملحاً في مواجهة التوزيع غير المتوازن للموارد المصرفية مناطقياً وقطاعياً، فمثلاً تحصل الزراعة، التي تساهم بأكثر من أربعة بالمئة من الناتج، على واحد بالمئة فقط من مجموع التسليفات المصرفية، فيما تحظى العاصمة بحصة من التمويل المصرفي تفوق مساهمتها في موارده.

ثانياً: الإطار المالي والاقتصادي للخروج من أزمة المديونية

1- خيارات المعالجة والبدائل الأنسب:

إن نقطة الانطلاق في معالجة مشكلة المديونية في لبنان بناء على ما تقدم، هي في إحداث تحويل جذري في الاتجاه، يعيد الصلة في المرحلة الأولى بين حجم الاستدانة من جهة وقدرة الاقتصاد على تحمل التكاليف من خلال ضبط نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي ثم خفضها، ويؤدي في مرحلة ثانية إلى تثبيت نسبة الدين العام إلى الناتج ثم خفضها تدريجياً وبنسب محددة وعلى مدى سنوات قد تساوي سنوات تراكم الدين العام نفسها. وهذا ما يمكن استكشافه من خلال استعراض البدائل الممكنة نظرياً والمطروحة عملياً في التجارب التي خاضت وتخوض صراعها مع الدين العام، لاختيار البديل المناسب. ومن بينها الخيارات الآتية:

الخيار الأول: السيطرة على نمو الدين نفسه. والطريقة المثلى وربما الوحيدة لذلك هي مراكمة الفوائض الأولية، من خلال زيادة الضرائب وخفض النفقات في آن معاً. ومع أنّ هذا الخيار يبدو الأفضل في العودة إلى المسار المالي الطبيعي، إلا أنه صعب سياسياً ومكلف اقتصادياً. فالدول التي تسجل ديوناً عامة مزمنة وضخمة، تعاني في الوقت نفسه وبسبب الدين، من وهن سياسي يعطل قدرتها على اتخاذ قرارات تتضمن إجراءات تقشفية قاسية أو زيادة ملحوظة في الضرائب، وسنلاحظ هنا أن مؤسسات دولية مهيمنة كصندوق النقد الدولي تفضل أحياناً في إجبار دول تدور في فلكها على التقيد بتعليماتها، نظراً لما ترتبه من خطر على الاستقرار الداخلي والأمن الاجتماعي. وفي سياق مماثل، تعاني الدول المثقلة بالديون أيضاً من الهشاشة الاقتصادية والركود طويل الأمد، وهذا يجعل زيادة فائض الموازنة عملية محفوفة بالمخاطر، كونها تعمق الركود وتحفز الدورات الاقتصادية.

الخيار الثاني: زيادة الضرائب دون خفض النفقات. هناك نقاش متشعب بشأن المفاضلة بين زيادة العبء الضريبي وزيادة عبء الدين العام أشير إليه أعلاه. أنصار زيادة الضريبة يرونها أقل انكماشية من خفض النفقات، بل إنها تأتي في السياق الطبيعي لتوقعات الأفراد، الذين يقابلون ارتفاع الدين -وفق المكافئ الريكاردي- بزيادة استباقية في الادخار تحسباً منهم لزيادة الضرائب في المستقبل. ولهذا السبب يصير أثر الضريبة حيادياً على الفوائد (لأن الطلب على الائتمان يُقابل بزيادة في عرض المدخرات) ومحدوداً على الاقتصاد. يركز معارضو الضريبة

من ناحيتهم على آثارها المشوهة لأداء الاقتصاد، فرفع معدلات الضريبة (وفق منحني لافر)¹⁵ يزيد عائداتها في المراحل الأولى قبل أن تتقلص لاحقاً.

في لبنان حصل العكس، لم تظهر علاقة سلبية بين النمو ومعدل الاقتطاع الضريبي كما يتبين من الرسم (9) أدناه للسنوات 1997-2018، بل كان هناك ميل طفيف لزيادة النمو مع ارتفاع نسبة الاقتطاع الضريبي من الناتج، فيما انخفضت معدلات الادخار وزادت الفوائد بالتزامن مع تصاعد الدين، أي أن الأفراد لم يتحسبوا لاحتمال إقدام السلطات على زيادة الضريبة في مقابل ارتفاع العجز، كما يصعب في الوقت الحالي فرض ضرائب إضافية في الوقت الحالي لأسباب سياسية وشعبية معروفة.

¹⁵ لم يحمل كثير من الاقتصاديين منحني لافر على محمل الجد ولا حتى صاحبه المنتمي إلى جناح متشدد من الليبراليين الجدد، وربطوا صعوده الأكاديمي بتبني رونالد ريغان له وجعله بعد فوزه كبير مستشاريه الاقتصاديين. أنظر:

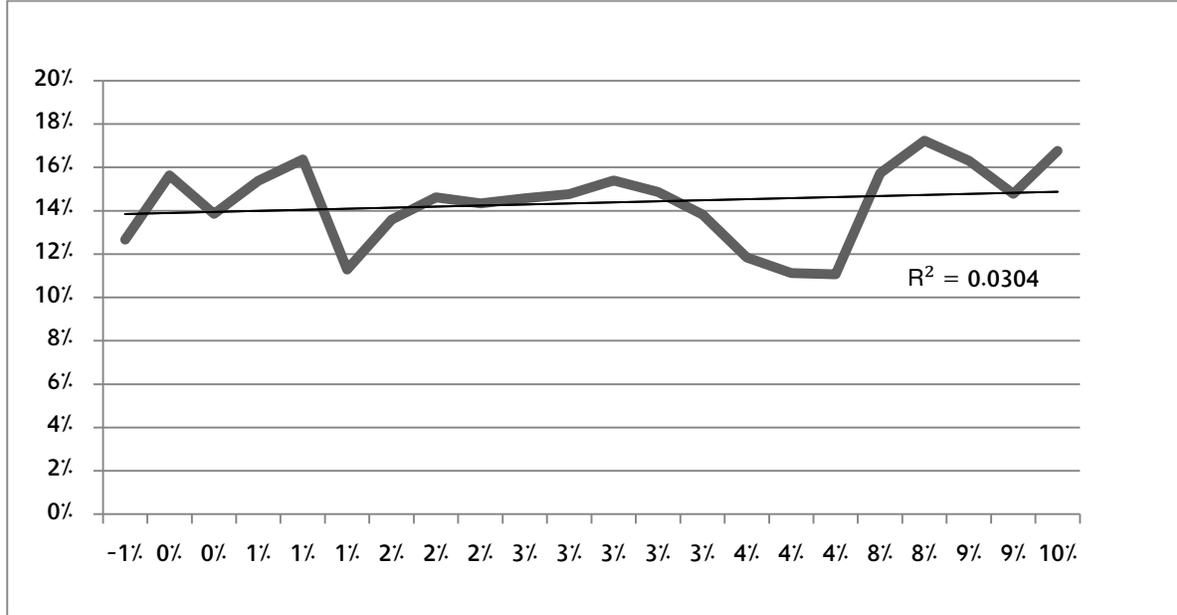
أولريش شيفر: **انهيار الرأسمالية.. أسباب إخفاق اقتصاد السوق المحررة من القيود**: الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، العدد 371؛ يناير 2010؛ ص: 64-78.

و يروي آرثر لافر قصة هذا المنحنى في مقالة بحثية نشرها عام 1974 وذلك على النحو الآتي: بدأت القصة عام بمقالة نشرتها جودي وانسكي في دورية Public Interest بعنوان: Taxes, Revenues, and the Laffer Curve، وفيها ذكرت ما دار في عشاء جمعها عام 1974 مع لافر ودون رامسفيلد الذي كان حينها كبير موظفي الرئيس جيرالد فورد الباحث عن سبل تطبيق سياساته لخفض التضخم والمسماة (Whip Inflation Now) WIN، وشارك في العشاء أيضاً ديك تشيني نائب رامسفيلد وقتها، ولشرح فكرته رسم آرثر منحني يبين العلاقة ذات شكل U المقلوبة بين زيادة معدلات الضريبة وإيراداتها، لأن تلك الزيادة تؤدي حسب لافر مع مرور الوقت إلى خفض النمو وخفض العائدات الضريبية في آن معاً. ويضيف آرثر في مقالته على نحو لافت إلى أنه ليس الأول الذي رصد هذه العلاقة بل كانت معروفة قبل مئات السنين، ذاكراً على نحو خاص ما أورده "العالم المسلم" ابن خلدون في مقدمته من أن الضرائب في بداية الملك تكون كثير العوائد قليلة النسبة، وفي آخره قليلة العوائد وعالية النسبة. (يقول ابن خلدون في **الفصل الثامن والثلاثين من كتابه بعنوان في الجباية وسبب قلتها وكثرتها**): اعلم أن الجباية أول الدولة تكون قليلة الوزائع كثيرة الجملة وآخر الدولة تكون كثيرة الوزائع قليلة الجملة).

أنظر:

Arthur Laffer; **When You're Right. Well You're Right: The Laffer Curve**; Texas Public Policy; June 10, 2008.

رسم (9) منحني نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي (المحور الأفقي) مقارنة بالنمو الاقتصادي (المحور الأفقي) في لبنان في السنوات 1997-2018¹⁶



الخيار الثالث: ربط كلفة الدين العام على نحو مباشر بمؤشرات الاقتصاد الأساسية، بهدف تعقيم الأثر التوزيعي العكسي لخدمة الدين والتخفيف من آثاره السلبية على الرفاهية الكلية للمجتمع. ويمكن تحقيق هذا الربط مثلاً من خلال إصدار سندات خزينة يُحدد عائدها على أساس معدلات النمو الإسمي إذا كان المطلوب الحفاظ على استقرار نسبة الدين إلى الناتج، أو على أساس النمو الحقيقي إذا كان مطلوباً خفض هذه النسبة. يُطرح هذا النوع من السندات في إطار البحث عن حلول مبتكرة لمكافحة تصاعد الديون الحكومية على النطاق العالمي، وهو حل ملائم وخالق كونه يضبط وتيرة الدين على إيقاع الاقتصاد فتزداد خدمته بزيادة النمو وتراجع بتراجع¹⁷.

¹⁶ أعد هذا الرسم بالاستناد إلى أرقام وزارة المالية بخصوص نسبة الإيرادات الضريبية من الناتج (المحور العمودي):

<http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/EDS/FP>

وأرقام إدارة الإحصاء المركزي بخصوص معدل النمو الاقتصادي (المحور الأفقي):

<http://www.cas.gov.lb/images/PDFs/National/20Accounts/pcm/1997-2007/20AR-FR.pdf>

¹⁷ أوصت ورقة بحثية عن العلاقة بين النمو والاستثمار والدين العام في أوروبا خلال عقد التسعينيات، بأن تكون سياسات الفائدة متناسبة مع توقعات النمو في المدى المتوسط، بل أن تتدنى معدلات الفائدة على الإقراض عن معدل النمو المتوقع، بهدف رفع الميل الحدي للاستثمار وتشجيع التوظيفات واجتذاب الرساميل من الخارج. أنظر:

ويبدو هذا الخيار منطقيًا بالنسبة إلى لبنان لكنه يأتي متأخرًا وغير كاف، فلو اعتمد في بداية التسعينيات، لكان ديننا العام الآن أقل من ربع الناتج إذا ربط العائد بالنمو الحقيقي، وأعلى قليلاً من نصف الناتج ربطاً بالنمو الاسمي.

الخيار الرابع: التمويل بالتضخم أي من خلال ما يعرف بتنقيد الدين. يخفض التضخم القيمة الحقيقية للدين العام ويقلل العجز السنوي للموازنة، من خلال زيادة الإيرادات بمعدلات تفوق نمو النفقات. بل هناك من يرى أنّ التمويل بالتضخم في المراحل الأولى للعجز هو أفضل من التمويل بالدين، فإذا اختارت الحكومة الاستدانة في وقت مبكر، فستكون مضطرة في المستقبل إلى التنقيد لكن بقيمة أكبر بسبب تراكم العجزات والمديونية.

وكمثال على نجاعة هذا الخيار، يلاحظ أنّ معدلات التضخم كانت أعلى من مستوياتها المعتادة، في السنوات التي شهدت تراجعاً في الدين العام في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا واليابان وكندا. وقبل عشر سنوات تقريباً عرف لبنان ظاهرة مماثلة، عندما سجل التضخم في السنوات 2007-2010 معدلات أعلى من مثيلاتها العالمية، وهذا أسهم في خفض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي من 180 بالمئة تقريباً إلى أقل من 140 بالمئة. وإلى جانب ذلك استفادت الخزينة وقتها من نمو حقيقي مرتفع، ومن ضبط تلقائي للإنفاق العام بسبب اعتماد القاعدة الاثنتي عشرية في عمليات الصرف.

لكن للتضخم كلفته الاقتصادية، إذ أنه يهدد برفع أسعار الفائدة الأسمية، ويعرض المكانة التنافسية للبلد للخطر، ومن شأنه الضغط على أسواق الصرف إذا ما استمر مدة طويلة. وحتى يكون العلاج بالتضخم ناجحاً ومحدود الكلفة، لا بد وأن يكون مفاجئاً وغير متوقع وقصير الأمد. وهذا ما يفسر نجاح التضخم في ابتلاع جزء من الديون الحكومية عالمياً في أربعينيات وخمسينيات القرن الماضي، وإخفاقه في تحقيق ذلك في العقود اللاحقة.

وعلى أي حال، التمويل التضخمي للدين العام ليس الدواء الناجع في لبنان، للأسباب الاقتصادية المذكورة ولآثاره التوزيعية الضارة، ولأن سياسة التثبيت النقدي، ستدفع المصرف

Stephan Schulmeister; *the Rate of Interest Rate, Investment, Growth and Public Debt* (Summary and Conclusion of Study for Austrian Federal Ministry of Finance); WIFO Monatsberichte (Monthly Reports); WIFO, Vol 69 (11), Pages 729-735; November 1996.

المركزي إلى امتصاص السيولة الإضافية الناتجة عن التضخم، ببيع سندات خزينة أو بإصدار شهادات إيداع بمعدلات فائدة مغرية، يتحملها كلفتها القطاع العام، وسيقود ذلك ليس فقط إلى رفع الفوائد الإسمية بل الفوائد الحقيقية أيضًا، وذلك في إطار سياسات المصرف المركزي لجذب العملات من الخارج بمقدار معادل لنمو الكتلة النقدية بالليرة اللبنانية حفاظًا على استقرارها.

الخيار الخامس: الامتناع عن الدفع. يكثر الحديث عن هذا الخيار الذي يبدو سهلًا من وجهة نظر راديكالية بل قد يصير ضروريًا إذا لم تنفذ المعالجات الضرورية، لكنه ذو تداعيات لا يمكن تحملها إلا إذا قررت دولة ما الانفصال عن الأسواق المالية العالمية لمدة من الزمن. ويزداد الأمر صعوبة في البلدان التي تشكل الأسواق المالية، وليس الحكومات أو المؤسسات الدولية، المصدر الأول لديونها. لكن على الدولة في لحظة ما أن تطرح على نفسها سؤالًا بشأن المفاضلة بين الاستعمالات المتعددة لرصيداها المتبقي من الموجودات الخارجية، هل يأتي تسديد الديون الخارجية في رأس أولويتها أم ينافس ذلك استخدامات أخرى كاستيراد المواد الضرورية. وفي جميع الحالات هناك ثمن للتخلف عن الدفع مثل الاستبعاد المؤقت عن تلك الأسواق (كما حصل معه روسيا التي أقصيت 12 عامًا لأنها تخلفت عن الدفع عام 1998)، وتقويض الثقة الداخلية والخارجية لمدة من الزمن، ولجوء الدائنين إلى المحاكم الخارجية أو اشتراط تدخل المؤسسات الدولية، كصندوق النقد الدولي للوصول إلى تسوية. وقد تصل الموجات الارتدادية في نهاية المطاف إلى أسواق الصرف.

الخيار السادس: تجاهل المشكلة أطول مدة ممكنة. اليابان مثال بارز على أن العيش مع الدين العام لا يلحق بالضرورة أذى خطيرًا بالاقتصاد. تسجل هذه الدولة أعلى نسبة دين عام في العالم، تقدر بـ 236.4 بالمائة قياسًا إلى ناتج محلي يزيد عن 4.8 تريليون دولار أميركي. وعلى الرغم من نمو هذا الدين دون انقطاع زهاء ربع قرن، حافظ هذا البلد على موقع ريادي ومتقدم على قائمة الاقتصادات الكبرى، ويتمتع الفرد فيه بنصيب من الناتج يساوي أربعة أضعاف متوسطه العالمي تقريبًا، على الرغم من الركود المزمن الذي يعاني منه لأسباب اقتصادية وسياسية وجيوبوليتيكية أكثر منها مالية.

لكن إذا صح تجاهل الدين في اقتصاد صناعي وقوي وذو قدرة تصديرية هائلة، فإنه لا يصح البتة في اقتصادنا الضعيف وغير المنتج، والذي يقتطع من موازناته مبالغ طائلة لخدمة ديونه. وعلى سبيل المقارنة تلامس أسعار الفائدة في لبنان 15 بالمئة حالياً على بعض أنواع الودائع والقروض، في مقابل معدلات سالبة في اليابان (-1.0 بالمئة)، وفيما تمتص فوائد الدين العام ما لا يقل عن 50 بالمئة من إيرادات الموازنة لدينا، تقل هذه النسبة عن 8 بالمئة في الدول متوسطة الدخل و4.8 بالمئة في المنطقة العربية وجوارها وما يتراوح بين 4 بالمئة و13 بالمئة في الدول الصناعية المثقلة بالديون، ولا يتجاوز معدلها العالمي 6.5 بالمئة. وبوسع الدول الصناعية أن تستخدم عائدات التصدير الهائلة (683 مليار دولار في حالة اليابان) في تأمين حاجاتها من العملات الأجنبية على المدى الطويل، فيما تعجز صادراتنا السنوية عن تأمين ما يكفي من العملات اللازمة لتمويل شهرين من الاستيراد فقط.

الخيار السابع: رفع معدلات النمو. من الناحية النظرية يؤدي توسيع الاقتصاد إلى تقليل العجز وتحقيق فوائض تلقائية في الموازنة وتعزيز المتانة المالية وإراحة الأسواق النقدية.

لكن الطريقة التي اعتدنا عليها في تمويل عجز الموازنة، تغذي دائرة اقتصادية-مالية رديئة وكابحة للنشاط الاقتصادي وفق التسلسل الآتي: الفوائد المرتفعة تزيد كلفة تمويل الاقتصاد وتجذب تدفقات مالية لا تساهم إلا على نحو يسير في تكوين رأس المال الثابت. تضغط الفوائض المالية على التوازنات الاقتصادية وتؤدي إلى رفع التكاليف من خلال زيادة أسعار السلع والخدمات غير القابلة للتبادل الدولي. يقلل ارتفاع التكاليف تنافسية البلد، فينخفض النمو وتنخفض معه واردات الخزينة ما يحتم اللجوء إلى مزيد من القروض التي ترفع الفوائد مجدداً وهكذا... وهذا يعني أن السيطرة على الدين هو شرط من شروط تعزيز النمو بقدر ما هو نتيجة من نتائجه، وأن إطلاق النشاط الاقتصادي من عقاله غير ممكن إلا إذا حُلَّ هذا التشابك وأفلتت الأسواق من قبضة تلك الدائرة الرديئة.

استنتاج: لسنا ملزمين بانتقاء واحد من الخيارات المذكورة، بل إن الاستراتيجية العملانية والمركبة للخروج من مأزق الدين تقوم على جمع خيارات عدة في مزيج واحد: تنشيط الدورة الاقتصادية من خلال زيادة معدلات الاستثمار، وضبط النفقات من خلال السيطرة على كتلة الفوائد وإيقاف كل أنواع الهدر والإيرادات غير المجدي، وزيادة الإيرادات من خلال إصلاح

القوانين الضريبية وتطويرها ورفع الجهد الضريبي إلى مستوياته في البلدان المماثلة، وإعادة هيكلة الديون الداخلية والخارجية بطرق مأمونة، ناهيك بتعزيز شبكات الأمان الضرورية لتمكين الفئات الهشة من مواجهة احتمالات تفاقم الأزمة.

لكن المعضلة هي في التضارب المحتمل بين الأهداف والمسارات.. كيف نحقق فوائض أولية في الموازنة دون أن يكون لذلك أثر انكماشى على الاقتصاد؟ كيف نزيد الجهد الضريبي دون إحداث مزيد من الخلل في توزيع الثروات المداخيل؟ وما هي الطريقة المناسبة لجعل إجراءات المعالجة واقعية ومستدامة وطويلة الأمد؟ وكيف يمكن أن ندمج بين معالجة أزمة الدين العام من جهة ومواجهة أزمة السيولة وتراجع الموجودات الخارجية من جهة ثانية؟

الإجابة الأولية على ذلك، والتي سنعرضها في الفقرات الآتية، هي في إحداث صدمة إيجابية تمتد آثارها إلى المجالات المالية والنقدية والاقتصادية والاجتماعية في آن معاً، وتأتي في إطار رؤية متكاملة للحل، تتضمن خفضاً فورياً لخدمة الدين العام في مدة زمنية محددة وبتقييم معتد بها، وحزمة من الإجراءات المالية والإدارية الأخرى، وإصلاحاً ضريبياً، مع رفع معدلات تكوين رأس المال الثابت في القطاعين العام والخاص وخصوصاً في المجالات التي يكون فيها مضاعف الاستثمار مرتفعاً، ووضع خطة لإدارة السيولة تتناسب مع الأولويات وتنظم حركة الأموال بين الداخل والخارج. ويمكن النظر إلى خفض معدلات الفائدة (على عكس الاتجاه الحالي لزيادتها) على أنه الوسيلة الأفضل لإعادة ربط مسار الدين العام بقاطرة الاقتصاد الحقيقي، وهو أيضاً نقطة تقاطع بين سياسات خفض الدين وزيادة النمو وتنويع الاقتصاد وخفض تكاليف الإنتاج وتسهيل الوصول إلى أسواق رأس المال وتلبية الحاجات المستحقة كالسكن بتكاليف معقولة. أي أنّ المطلوب في المعالجة هو العمل على بسط معادلة الدين من خلال خفض وتيرة زيادة الدين ومقامها من خلال رفع معدلات نمو الاقتصاد.

2- التصحيح المالي في إطار اقتصادي أوسع:

لا يستقيم التفكير بالتصحيح المالي ما لم يكن، كما ذكر أعلاه، جزءاً من رؤية أشمل للأزمة والحل. وما لم تكن السياسات الاقتصادية هي الناظم الرئيسي لغيرها من السياسات وليس العكس، فالإجراءات المالية أو النقدية مهما كانت قوية وحاسمة ستظل قصيرة الأمد ومحدودة الفعالية إلا إذا رافقتها إجراءات مماثلة على مستوى الاقتصاد والقطاع المالي والمصرفي ككل. وعلينا أن نقر أولاً، قبل البحث في الحلول، بأن مأزقنا المالي في عمقه مأزق اقتصادي، يتمحور حول ضمور القدرة التنافسية وتقلص قدرة البلد على الإنتاج. صحيح أن مشكلة ضعف الإنتاجية والمنافسة هي مزمنة وموجودة في لبنان منذ إنشائه، لكنها لم تبلغ الحد الذي بلغته الآن، لناحية ضخامة العجز التجاري المتقاطع مع اختلالات حادة في الموازين الأخرى.

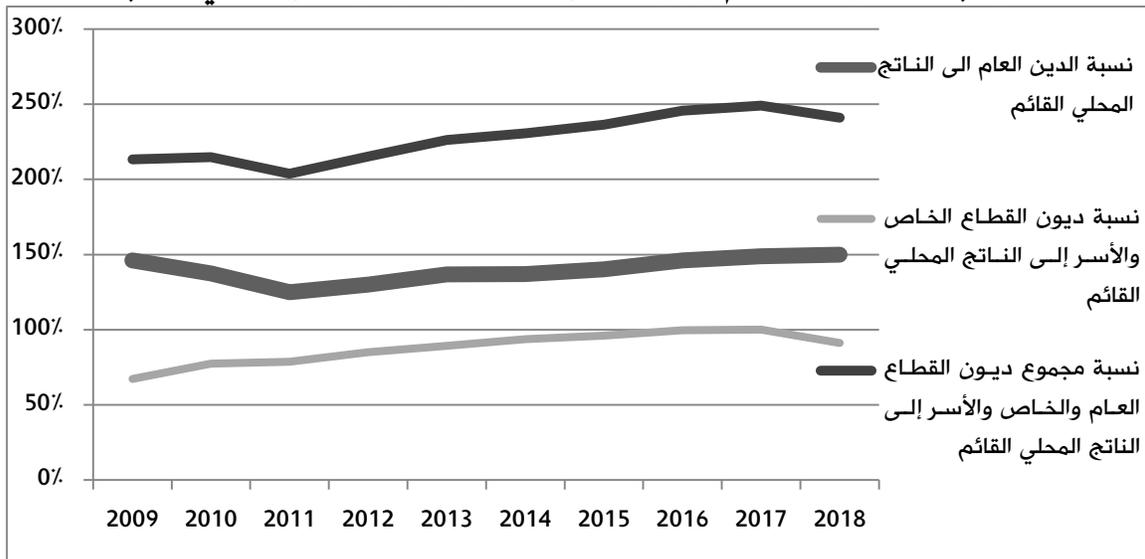
من المفيد الإشارة إلى أنّ الترابط المذكور أعلاه بين عجز الخزينة الأولي وعجز الحساب الخارجي، هو ترابط اقتصادي وليس آلياً أو حسابياً كما يعتقد، وله صلة بطبيعة هذين العجزين وعوامل تكونهما. يولد عجز الخزينة العامة فائضاً في القدرة الشرائية، لا يتأتى بالضرورة من عمليات إنتاج جديدة أو من خلال تشغيل موارد عاطلة، بل غالباً ما ينجم عن استعمال الدولة لصلاحياتها السيادية في تغيير السياسات الضريبية والمالية وزيادة حجم الكتلة النقدية أو تحصيل الإيرادات بالطريقة التي تراها مناسبة. لكن العنصر الجوهرى لفهم مفاعيل هذه العملية هو في كيفية استخدام ذلك الفائض؟ وهل أنه يؤدي فيما بعد إلى زيادة الإنتاج بنسب موازية له أم لا؟

المشكلة في لبنان، هي أن الجزء الأكبر من القدرة الشرائية التي تولدها الحكومة، يستخدم في شراء سلع ومنتجات مستوردة من الخارج، مما يزيد الطلب على العملات الأجنبية بمعدلات تفوق نمو الاقتصاد. وتبين المؤشرات والأرقام وجود ارتباط قوي بين نمو نفقات الخزينة التشغيلية والجارية وزيادة الطلب المذكور على العملات. وقد ساهمت الإدارة العامة عام 2017 في إنقاص الادخار الوطني بمقدار خمسة بالمئة من الناتج تقريباً لتكون حصيلته سالبة (مع ذلك فإن مساهمة الحكومة والبلديات في الناتج المحلي وبخلاف ما يقال لا تزيد عن 10 بالمئة وحصتها من الاستهلاك الوطني الإجمالي هي حوالي 14 بالمئة). وعلى العموم إن تغطية فجوة الموارد (الناتجة عن الفارق بين الإنتاج والإيرادات) يتطلب مزيداً من الواردات التي تمول بمزيد

من الاستدانة. لكن التركيز على دور العجز المالي في زيادة عجز الحساب الخارجي، يجب أن لا يصرّفنا عن أمرين جديرين بالاهتمام: الأول هو أنّ التفاعل بين عجز الموازنة وعجز الحساب الجاري (ومنه الميزان التجاري) متبادل وفي الاتجاهين، فبقدر ما يساهم عجز الخزينة في زيادة الاختلال في الحسابات الخارجية للبنان، فإنّ زيادة الاستيراد وانخفاض التصدير يقلل الناتج الوطني المتاح ويضعف معه قدرة الدولة على تحصيل الإيرادات ولا سيما الضريبية منها. وعلى سبيل المثال، لو كانت الصادرات في العقدين الماضيين تغطي نصف المستوردات كما كانت تفعل في النصف الأول من سبعينيات القرن الماضي، لازداد الناتج المحلي للبنان بمقدار الثلث على الأقل، لارتفعت معه إيرادات الخزينة وتقلص عجزها بالمقدار نفسه.

الأمر الثاني الجدير بالذكر، هو أنّ مشكلة الدين في لبنان ثلاثية الأبعاد لا ثنائية. فإلى جانب العجزين المالي والخارجي، تبرز مديونية القطاع الخاص والأسر، بوصفها عاملاً من العوامل التي تلجم النمو وترفع المخاطر وتخفف الثقة بالاقتصاد. وتعادل قيمة هذه المديونية حجم الناتج المحلي الإجمالي، ويتركز ربعها تقريباً في قروض السكن، وتخصص نسبة متزايدة منها لقروض الاستهلاك المعطاة للأفراد والتي تضاعفت خلال سنوات قليلة، أمّا الباقي المقدر بأكثر من نصف محفظة القروض فتستفيد منه المؤسسات والقطاعات الاقتصادية. مع العلم أن القروض المصرفية باتت تأخذ طابعاً استهلاكياً متزايداً يزداد تركزها في قطاعات متقلبة بطبيعتها كالقطاع العقاري.

رسم (10) نمو الدين العام وديون القطاع الخاص والأسر إلى الناتج المحلي القائم



يفرض تمويل عجز الميزان التجاري على الاقتصاد متطلبات ضخمة من العملات الأجنبية، وقد اعتدنا على استخدام أدوات السياسة النقدية لتوفير هذه المتطلبات على نحو ينعكس سلبيًا على النشاط الاقتصادي. ويقدر عبء هذا التمويل في لبنان بربع الناتج المحلي تقريبًا للعام 2019، وبحوالي الثلث إذا أضفنا إليه تمويل الدين العام وفوائده بالعملة الأجنبية. وباستثناء صافي تحويلات المغتربين التي وصلت إلى أدنى مستوياتها (1.2 مليار دولار فقط عام 2017 وأقل من ذلك في العام الماضي)، وبعض الاستثمارات المباشرة التي يذهب غالبيتها إلى العقارات وعدد محدود من المشاريع، فإنّ مجمل العجز في الحساب الخارجي الذي يشكل ما يزيد قليلًا عن خمس الناتج، يُغطى بالاستدانة من الخارج بطريقة أو بأخرى. بتعبير آخر، فإن لبنان مضطر كل خمس سنوات بأن يضيف مديونية إجمالية تجاه الخارج تساوي مجموع مداخله السنوية، أو أن يخفّض أصوله المالية وثروته القومية بالمقدار نفسه، وذلك من أجل تأمين المال الكافي لتلبية حاجاته المستوردة. مع العلم أنّ ثلث هذه المستوردات على الأقل، إمّا يمكن الاستغناء عنها أو توجد بدائل محلية لها.

2-1- مساران متزامنان للتصحيح:

لا بد من القول أولاً بأنّ الإصلاح السياسي هو المدخل الوحيد للمعالجات الاقتصادية والمالية الجذرية، ولتنقية الإدارة العامة من شوائبها حتى تقوم بدورها المطلوب في كبح العجز والهدر وإطلاق التنمية كما في التجارب العالمية الرائدة ولا سيما في شرق آسيا. وبانتظار ذلك يمكن البدء بسلة من الإجراءات الفورية والعاجلة التي تخالف الفرضيات المشار إليها أعلاه، وتشق طريقها في مسارين:

المسار الأول: مالي وإداري، ويتضمن إجراءات فورية وملتزمة لخفض العجز المالي في مدة زمنية قصيرة جدًا. وهذا يشمل قبل أي شيء آخر خفض التهرب الضريبي فورًا إلى نصف قيمه المقدرة بحوالي 8 بالمئة من الناتج المحلي، من خلال إجراءات حازمة، وإصلاح النظام الضريبي ليكون موحدًا وتصادفيًا ومراعياً للأهداف الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة منه، مع فرض ضرائب إضافية على كل أنواع الربوع المالية العادية والاستثنائية. لا بد أيضًا من اعتماد إدارة حديثة وشفافة للمشتريات الحكومية البالغة حوالي مليار دولار أميركي سنويًا (نصفها من خلال

مجلس الإنماء والإعمار)¹⁸، ودراسة سبل الاستفادة من تلك المشتريات في تشجيع الإنتاج المحلي وتحفيز النمو بدلاً من زيادة فاتورة الاستيراد.

ويعد خفض الفوري لخدمة الدين أيضاً عنصراً حاسماً في أي تصحيح مالي، وهذا لا يكون إلا في إطار تعاون وثيق بين السلطتين النقدية والمالية، يقوي الموقع التفاوضي للحكومة تجاه الدائنين المحليين. إن خفض كلفة الدين يدعو إلى الفصل بين الفوائد على قروض الأفراد والقطاع الخاص التي يمكن إخضاعها لآليات السوق، وبين الفوائد على الدين العام التي تخضع في لبنان لاعتبارات وسياسات غير سوقية ومخطط لها مسبقاً. يكفي أن نلقي نظرة على سلوك الفوائد في السنوات السابقة، لنكتشف قوة العلاقة بين الأرباح التي تحققها المصارف من الاكتتاب بسندات الخزينة وبين حاجاتها التمويلية في مواجهة بعض الاستحقاقات والظروف، كإعادة تكوين رساميلها وتسهيل اندماجها بعد الحرب الأهلية، وحاجتها إلى ترميم ما تكبدته من خسائر في الخارج في السنوات الأخيرة، فضلاً عن استعانتها بالفوائد العالية على شهادات الإيداع وأرباح عملياتها مع مصرف لبنان في تجميع الرساميل الإضافية اللازمة لتلبية المعايير الدولية الجديدة وخصوصاً منها المعيار المحاسبي IRFS9 ونسب الملاءة المرتفعة التي فرضتها اتفاقية بازل 3. لقد آن الأوان لتعكس الآلية بحيث تكون فوائد الدين العام مخفضة (أو حتى صفرية في مدة زمنية محددة)، أخذاً بعين الاعتبار أوضاع المالية العامة وقدرة الدولة ودافعي الضرائب على تحمل الأعباء. وهذا يحمي أيضاً التوظيفات المصرفية التي ستكون في مهب الريح عند أول أزمة.

أما **المسار الثاني** للإجراءات التصحيحية فيقوم على خفض فجوة الصرف الأجنبي الناتجة عن عجز ميزان المدفوعات، اعتماداً على الأدوات الاقتصادية والضريبية، بعدما تبين أنّ الوسائل النقدية غير كافية في تحقيق خفض بكلفة مقبولة. ويمكن الشروع في ذلك بإجراءات عاجلة ذات تأثيرات فورية، ومنها على نحو خاص "إعادة هندسة الرسوم الجمركية" بحيث تُرفع معدلاتها على السلع الفاخرة والكمالية والمنتجات ذات البدائل المحلية القادرة على المنافسة، وهذه تساوي نصف فاتورة الاستيراد تقريباً، وأن يترافق ذلك مع سلة من الإجراءات والحوافز

¹⁸ انظر: معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي؛ الشراء العام في لبنان (الصفقات العامة): الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات؛ بيروت: الجمهورية اللبنانية-وزارة المالية:2014؛ ص:24.

والسياسات التي تدعم التصدير وتشجع الاستثمارات المباشرة وتخفيض كلفة الإنتاج وتحسين آليات عمل المؤسسات ذات الصلة مثل إيدال وكفالات.. يعيدنا هذان المساران إلى القاعدة الاقتصادية المعروفة عن العجز التوأم والمنوه بها أعلاه، عجز الموازنة العامة وعجز الحساب الخارجي، والتي تشير بوضوح إلى الترابط بين السياستين المالية والاقتصادية. أما السياسة النقدية فليست سوى عامل مساعد ومؤقت، وعنصر ضبط وتوجيه في الأزمات والمراحل الانتقالية.

2-2- التلخص التدريجي من إخفاقات "النموذج"

لا يمكن إذًا إصلاح المالية العامة على نحو مستدام، دون معالجة أزمة الاقتصاد ككل بما فيه أزمة القطاع الخاص. فهل يكون ذلك بتغيير النموذج دفعة واحدة، أم من خلال إصلاحات وحلول شاملة وعميقة لكن متدرجة، أم بإجراءات مؤقتة وفورية وقوية، من شأنها إحداث صدمة تعيد الاقتصاد إلى مساره الصحيح.

إن الدمج بين الخيارين الأخيرين هو الأقرب إلى الصواب، فهذا يتسم بالواقعية من ناحية ويلبي الحاجة إلى الإصلاح الجذري من ناحية ثانية. وإذا كان الهدف الأبعد مدى، هو التخلص من النموذج الاقتصادي المشوه الذي ولد في التسعينيات من رحم الحرب الأهلية، وجرت المحافظة عليه رغم فشله الأكيد وقصوره عن تحقيق أقل توقعاته، فإن ذلك يجب أن يكون تدريجيًا وعلى مراحل وبما يعالج إخفاقاته. والمؤشرات الدالة على فشل هذا النموذج كثيرة، ومنها على سبيل الذكر لا الحصر أنه: قلص قاعدة الإنتاج السلعي بل وحتى الخدمات التي باتت تقتصر على عدد متناقص من المنتجات والأنشطة، ورفَّع نصيب المداخيل الناتجة عن المضاربات والاحتكارات والتوظيف المالي غير المنتج إلى حوالي ربع المداخيل، وجعل حصة القطاعات التي تنتج سلعةً غير قابلة للتبادل الدولي تساوي ما يقارب ثلثي الناتج. ولم يتمكن النموذج المذكور من تثبيت الركائز الثلاث التي خطط أن يقوم اقتصاد ما بعد الحرب الأهلية عليها وهي المال والعقارات والسياحة، كما لم يفلح في تحقيق طموحه بأن يصبح لبنان، بالأحرى سوليدير، مركزًا إقليميًا للشركات متعددة الجنسيات. ومن مؤشرات الإخفاق الأخرى ارتفاع معدل التبادل الخارجي، وسعر الصرف الحقيقي الفعلي Effective real exchange rate الذي تضاعف مرة

واحدة على الأقل منذ نُبِتَ النقد عام 1999، كما عادت ظاهرة الركود التضخمي لتطل برأسها من جديد ولا سيما في السنوات 2011-2018 حين تجاوز معدل التضخم ضعف معدل النمو الحقيقي على الأقل..

ومن أوجه ذلك الفشل أيضًا، عجز السلع والخدمات المحلية عن منافسة مثيلاتها المستوردة وخصوصًا بعد خفض الرسوم الجمركية خفضًا كبيرًا في خريف عام 2000، مما أوقع البلد في فخ الاستيراد المضاعف والاستدانة المفرطة دون أن تحقق تلك السياسة أهدافها المعلنة المتمثلة أساسًا بتحريك عجلة الاقتصاد. ولا يفوتنا الإشارة في السياق نفسه إلى ركود الدخل الفردي للمقيمين في لبنان تقريبًا، فمن خلال العقود الماضية بأقل من ربع معدل نموه العالمي، فيما لم يتجاوز النمو الاقتصادي في لبنان نصف معدلات الدول الأخرى خلال السنوات العشر الماضية، مما حرك موقع لبنان نزولًا في سلم التنمية.

وتضمن النموذج أيضًا سياسات تجارية سعت إلى استئناف لبنان الدور الذي تبناه أواسط القرن الماضي، والقائم على الوساطة بين ضفتي المتوسط الشمالية والشرقية، وهذا لم يعد مفيدًا لأن ثقل التجارة في منطقة البر العالمي، الأوراسية بالخصوص، انتقل نحو الشرق الأقصى، مدفوعًا بخطة الحزام والطريق، المتوقع أن تنفق الصين فيها مئات مليارات من الدولارات على مشاريع وبنى تحتية بعضها سيمر حتمًا على مقربة من حدودنا. وعلى المستوى الإقليمي تُتداول أفكار بين دول المنطقة بخصوص وصل البنى التحتية المشرقية في مجالات الطرق وسكك الحديد والكهرباء والموانئ وغيرها، لكننا لا نجرؤ حتى على التفكير بإيجاد موطئ قدم لنا فيها.

لقد عقدنا اتفاقيات تجارية أضعفت موقعنا التبادلي الخارجي، ثم أهملنا ما يتيح لنا من إمكانيات واستثناءات. فاتفاقية الشراكة بين لبنان والمجموعة الأوروبية على سبيل المثال والتي وقعت عام 2002 وباتت مطبقة تمامًا عام 2015، مسؤولة أكثر من غيرها عن اتساع العجز التجاري للبنان، كونها تعفي حوالي 45 بالمئة من مستورداتنا من الرسوم. لكننا نتغاضى عن الاستفادة من البنود التي تسمح للبنان ودول المجموعة الأوروبية اتخاذ إجراءات حمائية وتقييدية لتصحيح عجز حاد في ميزان المدفوعات، وتحفيز أنشطة اقتصادية تخضع لإعادة هيكلة، ومكافحة الإغراق وتطبيق مبدأ المعاملة بالمثل (مثلًا المواد 23 و24 و26 و34 من

الاتفاقية). ويكفي أن نذكر هنا بأنّ الدعم الذي يتلقاه المزارعون في أوروبا يساوي ما لا يقل عن ثلث قيمة منتجاتهم وصولاً إلى النصف في بعض أصناف الإنتاج الحيواني.

وبناء على ما سبق، إنّ ضمان الاستقرار المالي والنقدي واستعادة النمو، وتحقيق التنمية يتطلب على المدى الطويل استبدال النموذج الاقتصادي أو إدخال تعديلات جوهرية عليه، وهذا لا يتحقق فوراً بل يوجب المرور بمرحلة انتقالية تحقق أهدافاً متوسطة المدى، تعيد اقتصادنا على الأقل إلى مساره التاريخي المعتاد، حين كان عجز حسابنا الخارجي معدوماً تقريباً، وموجودات مصارفنا لا تكاد تزيد عن دخلنا القومي، وتساوي حصة قطاعات الإنتاج السلعي والخدماتي ثلث الناتج المحلي أي ضعف ما عليه الآن... الخ. وفي جميع الأحوال يفترض بالمرحلة الانتقالية أن توفر معالجات بنيوية للاختناقات الأساسية في الاقتصاد والمالية العامة وأسواق النقد وفي الحسابات الخارجية، تمهيداً لتعديل المسارات الأساسية وتعزيز القدرة التنافسية وإطلاق عجلة التنمية.

إن إجراءات المدى الطويل والمتوسط ستتحول إلى مجرد إعلانات نوايا (كالتالي ترد في رؤية لبنان الاقتصادية/ماكينزي، ورأيها في خطط سابقة كالخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية) ما لم نبدأ بإجراءات فورية وعاجلة وحاسمة وتوجب قرارات مباشرة على المدى القصير، على أن يكون الانطلاق في ذلك من السياسات التجارية والإجراءات الجمركية.

في الأدبيات الكلاسيكية يتوسع عجز الميزان الخارجي مع زيادة كلّ من عجز الموازنة وفجوة التمويل الاستثماري (التمثل في الفارق بين تكوين رأس المال الثابت والادخار). وهذا على صحته يغفل أثر مضاعف الاستثمار ومعجله اللذين يجعلان علاقة الإيرادات بالناتج علاقة ديناميكية غير ساكنة، فبقدر ما تحفز النفقات الحكومية الواردات وتوسع قيمة العجز الخارجي فإنها من ناحية ثانية تزيد الطلب الداخلي وتزيد حجم الاقتصاد على نحو يخفض عبء الدين.

لكن ذلك لا يحصل في لبنان على النحو المطلوب، فإذا اعتمدنا أرقام 2017 بوصفها مؤشراً على ما ذكرناه يتبين الآتي: يزيد تكوين رأس المال الثابت في القطاع الخاص عن مجمل ادخار الأسر بحوالي 9.8 نقطة مئوية من الناتج، وترتفع فجوة التمويل هذه إلى ربع الناتج إذا أخذنا بعين الاعتبار الإيرادات والاستثمار الحكوميين. ومن أسباب اتساع هذه الفجوة أن ثلاثة أرباع

ما ننفقه على مشترياتنا من السلع يعتمد على الاستيراد. وحتى نستعيد الأثر التحفيزي للإنفاق على النمو لا بد من الاعتماد أكثر فأكثر على الإنتاج المحلي أو موازنة الإيرادات على السلع الأجنبية بتصدير سلع محلية بالقيم نفسها.

وعلى العموم، إن امتصاص الآثار الاقتصادية الضارة لعجز الميزان المالي والميزان الخارجي وفك الارتباط بينهما، يستوجب ثلاثة أنواع من الإجراءات: الأول: هو خفض عجز الخزينة وتحويله إلى فائض أولي، وهذا محل نقاش واسع حالياً وباتت الخيارات المتصلة به والتباينات أو التوافقات بشأنه معروفة كما ورد أعلاه. والثاني: زيادة الادخار من خلال خفض الإيرادات الاستهلاكية و/أو الاستثماري وإصلاح النظام الضريبي الذي يسمح بزيادة إيرادات الدولة دون تضخيم أعبائها، والثالث هو تقليص عجز الحساب الخارجي بزيادة الصادرات و/أو خفض الواردات. ويفترض بهذه الإجراءات مجتمعة أو متفرقة أن تكون فعالة بما فيه الكفاية لردم فجوة التمويل.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار أن هدف خفض الاستهلاك متضمن في إجراءات خفض العجز المالي والخارجي، واستبعدنا تقليص الاستثمار كون معدلاته منخفضة أصلاً، ويجب زيادتها ضمن خطة ومنتورة وطموحة للاستثمار الوطني، فإن استعادة التوازن الاقتصادي العام لا يعود ممكناً إلا من خلال: تحويل العجز الأولي في الخزينة إلى فائض لمدة زمنية محددة، وخفض عجز الحساب الجاري تدريجياً. لكن أقصى ما يمكن تحقيقه في الأفق المنظور وفي إطار نموذج السياسات السائد، هو خفض فجوة التمويل إلى النصف (أي بما يتراوح بين سبع مليارات وثمانى مليارات دولار أميركي). ويتحقق ذلك من خلال إنقاص عجز الموازنة تدريجياً بمقدار بحوالي ثلاثة مليارات دولار كما هو مخطط له، ليسجل فائضاً أولياً مقداره نقطتين مؤويتين من الناتج، وتقليص عجز ميزان تجارة السلع والخدمات بحوالي عشر نقاط منه، بحيث تتضاعف قيمة الصادرات خلال سنوات قليلة، فيما يمكن تخفيض الواردات فوراً من خلال إجراءات جمركية وبما لا يقل يزيد عن 10 بالمئة منها.

بيد أن الإجراءات المتعلقة بالرسوم الجمركية مهما كانت، يجب أن لا تلحق الضرر بقدرة الفئات الشعبية على تلبية حاجاتها الأساسية، وأن لا تتسبب بارتفاع المعدل العام للأسعار، وأن لا تشمل مدخلات الإنتاج المحلي والتجهيزات الرأسمالية الصناعية ولا السلع الحيوية، وأن تعطى

الأولوية في رفع الرسوم للسلع التي تقلل الاستيراد من ناحية وتحمي الإنتاج المحلي وتعزز تصديره من ناحية ثانية. وبناء عليه، يجب أن يشمل رفع الرسوم الجمركية فحسب مجموعتين من المنتجات: السلع الكمالية والفاخرة، والسلع غير الضرورية و/أو ذات البدائل المحلية. وتقدر حصة المستوردات المصنفة في هاتين المجموعتين بحوالي 40 بالمئة من مجموعة الواردات. فإذا علمنا أنّ مرونة الطلب على السلع والخدمات في لبنان هي أكبر من الواحد الصحيح، وأخذنا بعين الاعتبار أنّ مرونة الطلب على البضائع المستوردة أعلى من مثيلتها المحلية وتزداد ارتفاعاً فيما خص السلع الكمالية والفاخرة، فستساهم إجراءات الحماية ومكافحة الإغراق واعتماد مبدأ المعاملة بالمثل في تقليص قيمة السلع المستوردة بما لا يقل عن ملياري دولار وفي رفع الصادرات على نحو تدريجي وصولاً إلى مضاعفة قيمه.

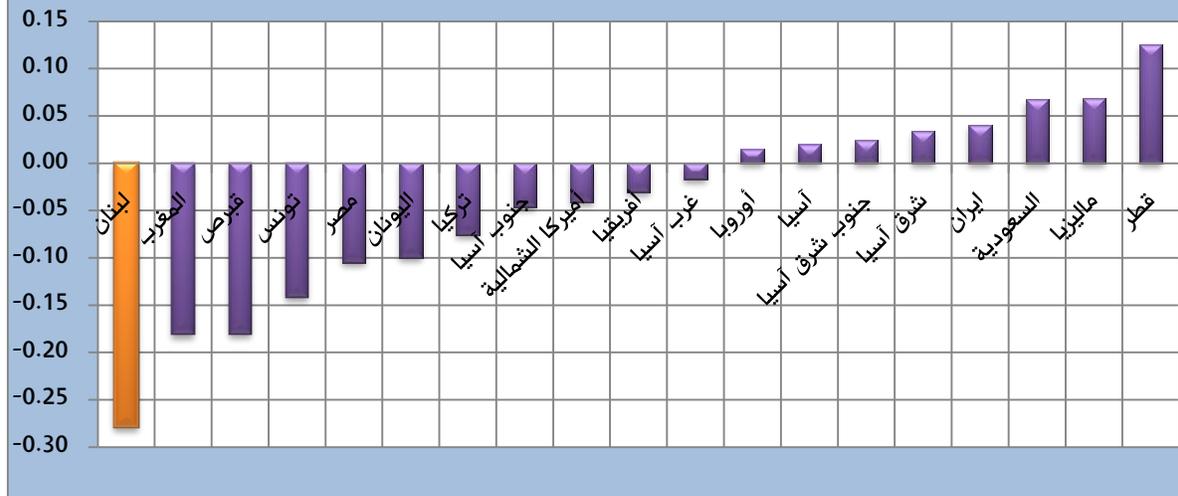
وبقول موجز، إن استعادة التوازن الاقتصادي العام، أمرٌ ممكن من خلال القيام بإجراءات متوازنة في أربعة مسارات: خفض النفقات الحكومية وزيادة وارداتها وخفض الاستيراد وزيادة التصدير، على أن لا يمس ذلك التوازنات الاجتماعية ولا يؤدي إلى إغراق الاقتصاد في مزيد من الركود. وقد بات معروفاً ما هي بنود الإيرادات الحكومي التي لا يلحق خفضها ضرراً بالنمو الاقتصادي ولا بالأوضاع المعيشية للأسر (خدمة الدين العام، الإيرادات الزائد على المواد والخدمات الاستهلاكية، عجز الكهرباء...) ويكفي من أجل زيادة الإيرادات الحكومية التخلص تدريجياً وبالحدود الممكنة من التهرب الضريبي (المقدر بعشرة بالمئة من الناتج المحلي تقريباً). أما مضاعفة قيمة الصادرات فيكون كما ذكر أعلاه، من خلال حزمة من الإجراءات الجريئة تضمّ مزيجاً من الحماية والدعم، المشروطين بتحقيق الوحدات المدعومة أو المحمية أهدافاً معيارية محددة سلفاً (مثل أن تشكل السلع المصدرة نسبة معينة من إنتاجها بعد مدة زمنية محددة)، فيما يعاد النظر بخفوضات عام 2000 الجمركية للحد من الاستيراد.

تبدأ الحلول المستدامة في لبنان بجعل السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية تمضي نحو الأهداف نفسها. فتتكفل معاً القيام بالإصلاحات المؤقتة والدائمة، وتتقاسم أعباءها. فإذا كان الهدف في السنوات الثلاث الآتية هو وقف نزف العملات الصعبة لحماية استقرار الاقتصاد وعملته الوطنية، فإن الأدوات النقدية لم تعد قادرة على تحقيق ذلك وحدها حتى لو وافقنا على تحمل مزيد من الأعباء. فبدلاً من الاكتفاء بتحريك أسعار الفائدة صعوداً لاجتذاب الأموال من الخارج، الأمر الذي ينعكس سلباً على النشاط الاقتصادي وأوضاع المالية العامة، يمكن الانطلاق من

تصححات اقتصادية فورية وتدابير مالية كالمذكورة سابقاً تواكبها إجراءات نقدية، والطموح من ذلك هو تحويل الحلقة السلبية التي يدور فيها الاقتصاد (فوائد مرتفعة فركود فتراجع إيرادات الدولة وتضخم نفقاتها فحاجة أكبر للاستدانة..) إلى حلقة إيجابية قائمة على الإنتاج والاستثمار والنمو.

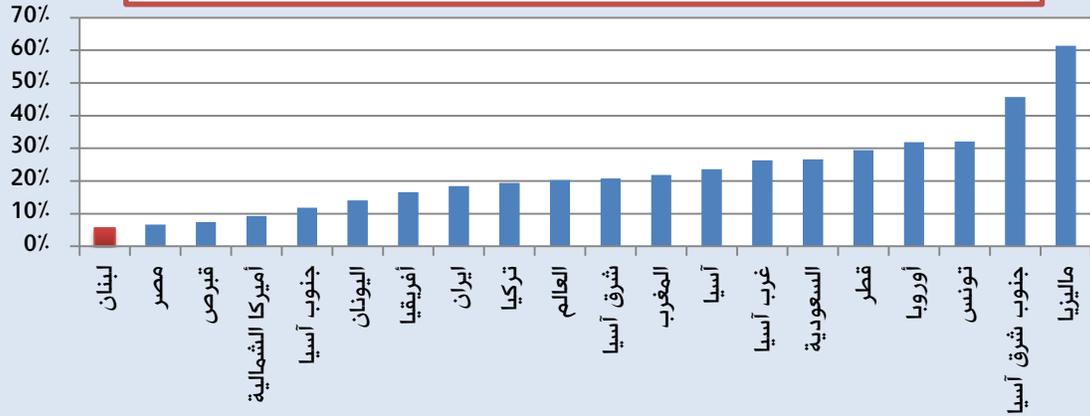
يلاحظ من الرسوم أدناه (11- 14) أن لبنان يسجل أحد أعلى معدلات الواردات للفرد في العالم وأحد أقل الصادرات للفرد في العالم وأعلى عجز تجاري للفرد في العالم¹⁹ مقارنة بعينة من الدول والمناطق والعالم. ويبدو ذلك أكثر وضوحاً إذا أخذنا بعين الاعتبار أثناء المقارنة حصة الفرد الناتج، ليحتل حينها لبنان المرتبة الأدنى في نسبة حصة الفرد من العجز التجاري إلى حصته من الناتج، فيما سجل أعلى نسبة عجز تجاري إلى متوسط الدخل الفردي في عينة من الدول، ونسبة متدنية لحصة الفرد من الصادرات قياساً إلى متوسط الدخل، وكان ترتيب لبنان في أعلى قائمة المعدلات المتعلقة بالواردات.

الرسم (11) حصة الفرد من الفائض التجاري/حصة الفرد من الناتج في عينة من الدول والمناطق في العالم لسنة 2017

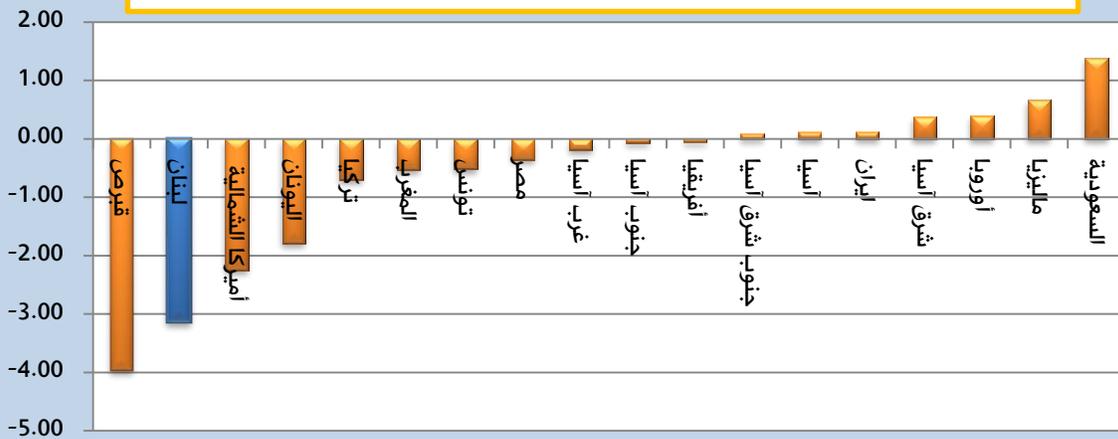


¹⁹ المصدر: من إعداد الكاتب اعتماداً على البيانات الواردة في: الأمم المتحدة؛ كتيب الإحصاءات العالمية-طبعة عام 2017؛ نيويورك: الأمم المتحدة، 2017.

الرسم (12) حصة الفرد من الصادرات/حصة الفرد من الناتج في عينة من الدول والمناطق لسنة 2017



الرسم (13) لفائض التجاري للفرد (الف دولار أمريكي) في عينة من الدول والمناطق في العالم لسنة 2017



الرسم (14) حصة الفرد من الواردات/حصة الفرد من الناتج في عينة من الدول والمناطق لسنة 2017



ثالثاً: الإصلاح الضريبي بوصفه مدخلاً للتصحيح المالي

1- السياسات الضريبية: ثلاثة أدوار مفقودة

يصنف لبنان في فئة البلدان ذات الدخل المتوسط- المرتفع، ومع ذلك فإن نسب الاقتطاع الضريبي فيه بالكاد تتناسب مع الدول متدنية الدخل. في نهاية 1993 خفضت الضريبة على شرائح الدخل العليا إلى معدلات تقل عن تلك المعتمدة في بعض الملاذات الضريبية العالمية. وعضاً عن تصحيح هذا الانحراف الضريبي الذي أثبت فشله مالياً واقتصادياً، فضلت سلطات التسعينيات التمادي في المديونية مع زيادات تدريجية في الضرائب غير المباشرة دون مس بالامتيازات الضريبية التي حصلت عليها فئات اجتماعية وقطاعات اقتصادية دون مبرر. وحتى عام 1995 لم تتجاوز نسبة الاقتطاع الضريبي في لبنان من الناتج تسعة بالمئة، أي أقل بكثير من الدول المنتجة للنفط والمستغنية بريوعه، ووصلت نسبة الاقتطاع إلى ذروتها عام 2010 محققة 17 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي قبل أن تنحدر من جديد لأسباب اقتصادية وإدارية شتى. وحتى لو نجحنا في تحقيق الضرائب المقدرة في مشروع موازنة 2019 (وهي أكثر بقليل من تسعة مليارات دولار) فستبقى الإيرادات العامة الضريبية وغير الضريبية حوالي 21 بالمئة من الناتج أي أقرب إلى معدلات الدول ذات الدخل المنخفض وأقل من الدول ذات الدخل المتوسط. والأمر نفسه بالنسبة إلى اشتراكات الضمان الاجتماعي البالغة في لبنان 2,6 بالمئة (وهي هدف دائم لمحاولات الخفض) في مقابل 4,2 بالمئة من الناتج في البلدان المماثلة. ولدينا إحدى أدنى نسب ضرائب الدخل الشخصي مقارنة بالدول الأخرى، والمقدرة بـ 0,8 بالمئة من الناتج مقارنة بـ 2,3 بالمئة في الدول العربية غير النفطية و8,9 بالمئة في دول منظمة التعاون والتنمية OECD.

لكن المشكلة في جوهرها هي مشكلة اقتصاد سياسي أكثر من أي شيء آخر، فنظامنا الضريبي كما أنظمتنا المالية والاقتصادية الأخرى لا يعبر عن تراكم مخرجات الصراع الاجتماعي، بل كان حصيلة تسويات تمليها أوضاع سياسية ظرفية. لم يكن للضرائب بنظر صانعي السياسات في لبنان وظيفة واضحة، هي مجرد جباية تتسع في المساحات الاجتماعية/ السياسية الرخوة وتنكفئ عن غيرها، وفق منطق معكوس مفاده فرض الضريبة حيث يمكن لا حيث يجب. وبذلك لم يعد غريباً أن توضع الضرائب في خدمة الدين العام، فتفوق مدفوعات الفائدة كتلة رواتب وأجور القطاع العام وملحقاتها حتى بعد زيادات الأجور الأخيرة، وتصل هذه المدفوعات في بعض السنوات إلى مرة ونصف من قيمة الواردات الضريبية، وهي لا تقل الآن عن 60 بالمئة منها. في مقابل أقل من 10 بالمئة للإنفاق الاستثماري.

وطوال عقدين من الزمن تقريباً كان التحفيز السياسي للدين العام واضحاً وتأثيراته قوية على وتيرة نموه. إنّ مجموع ما تحملناه من دين عام إضافي للأسباب السياسية المرتبطة بفشل النظام تارة وفساد السلطة تارة أخرى لا يقل عن ثلث هذا الدين في السنوات 1992-2005 وتلامس هذه النسبة النصف إذا احتسبنا الفوائد المبالغ فيها على سندات الخزينة والتي استفاد حملتها من موقعهم القوي داخل النظام آنذاك لجني عائدات وأرباح طائلة وغير مبررة. إن الانشغال بامتصاص كلفة الدين العام، والإيرادات المخصص لاسترضاء الجماعات الأهلية والسياسية، ومراكز القوى في النظام والدولة والمجتمع، والسعي إلى أعلى مردود ضريبي بأسرع وقت وأقل جهد وأدنى إصلاح، أفقد الضريبة في لبنان أدوارها الثلاثة: التوزيعية والتمويلية والاقتصادية.

خسرت الضرائب دورها التوزيعي (أي دورها في إعادة توزيع المداخيل والثروات) واستبدلت بآليات التقاسم المناطقي والسياسي، الذي اقتصرت مساحته على الإيرادات الاستثماري وبعض جوانب الإيرادات الجاري (بما في ذلك الرواتب والأجور)، دون أن تتعدى ذلك إلى خدمة الدين الذي بقي حكراً على فئة ضئيلة استحوذت على الحصة الأعظم من سندات الدين العام. يتبين من تحليل بيانات الدخل في لبنان قبل الضريبة وبعدها موزعة على ست شرائح (من أقل من 6 ملايين ل.ل. سنوياً إلى أكثر من 120 مليوناً للدخل والإيرادات سنوياً) أنّ الأثر الإجمالي للضرائب المباشرة وغير المباشرة على اللامساواة هو تراجع، أي أنّها تزيد الفجوات الداخلية بدلاً من خفضها. تظهر بيانات أخرى أن معدلات الفقر النقدي ارتفعت في جميع المناطق بما فيها العاصمة والمنطقة المركزية، بينما تقلصت إلى حد ما الفروق المنطقية على صعيد التجهيزات العامة. كان التوازن الطائفي/السياسي هو المعيار المؤثر على توجيه أنظمة التوزيع في لبنان، وليس الحاجات الاجتماعية والاقتصادية. ربما نجح ذلك في الحد نسبياً من بعض مظاهر التمييز الإنمائي لكنه جعل الضخ المتواصل والمتزايد للأموال المهذورة طريقة لا مهرب منها للحفاظ على استقرار النظام وديمومته.

أثر الضرائب المباشرة وغير المباشرة على توزيع الدخل في لبنان

1- أثر ضريبة الدخل على توزيع المداخل مقياساً بمعامل جيني GINI Index

- نعتد في هذه الفقرة على دراسة مشتركة من إعداد وزارة المالية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن أثر ضرائب الدخل على توزيع مداخل العاملين في لبنان. وذلك بالاعتماد على بيانات الوزارة.
- شملت الدراسة 31 بالمائة من اليد العاملة في القطاع الخاص ومن بينهم العمال المسجلين والعاملين لحسابهم وأرباب العمل ولا تشمل موظفي القطاع العام.
- قدرت الدراسة جيني الدخل في لبنان بـ0,507 لكنه ينخفض إلى 0,453 بعد دمج الفئتين الأدنى بفئة واحدة، أخذاً بعين الاعتبار أن ذوي الدخل التي تقل عن الحد الأدنى يصرحون بأقل من مداخلهم الحقيقية.
- التقدير الوارد في الدراسة مرتفع نسبياً بالمقارنة مع الدراسات الأخرى التي تراوح فيها بين 0,33 و 0,43
- بالمحصلة يتراجع معامل جيني 2,1 نقطة فقط بعد الضريبة في لبنان، مقارنة بتراجع مقداره 14 نقطة في دول OECD

Republic of Lebanon-Mof and UNDP; Assessing Labor Income Inequality in Lebanon Private Sector; Feb 2017

- وتتوافق هذه النتائج مع دراسة جامعية أعدت بإشراف الكاتب استناداً إلى بيانات وزارة المالية لعام 2018 حيث أظهرت أنّ معامل جيني تراجع بمقدار 1.32 نقطة فقط بعد اقتطاع ضرائب الرواتب والأجور وأرباح شركات الأفراد والأموال.

2- أثر الضرائب غير المباشرة بما فيها ضرائب الاستهلاك على توزيع المداخل مقياساً بمعامل جيني

- نعتد في هذه الفقرة على التحليل الوارد في كتاب «فخ اللامساواة». قدرت الدراسة أثر الضرائب غير المباشرة على توزيع المداخل استناداً:

أ - إلى تقدير قياسي للعلاقة بين الاستهلاك والدخل.

ب - وإلى فرضيتين:

الأولى: تشابه سلة الاستهلاك بين الفئات المختلفة.

الثانية: معدل الاقتطاع من الضرائب غير المباشرة إلى الناتج المحلي يساوي 12,3 بالمائة.

ج- يزداد معامل جيني بعد اقتطاع الضرائب غير المباشرة بمقدار 4.57 نقطة.

3- الأثر الإجمالي للضرائب على اللامساواة

على الرغم من اختلاف المنهجية المعتمدة في الدراستين يمكن الاستنتاج بأنّ الأثر الإجمالي للضرائب المباشرة وغير المباشرة في لبنان هو تراجع، أي أنه يزيد اللامساواة في الدخل بدلاً من تحسينها، كما يظهر من الآتي:

الأثر الإجمالي للضريبة على توزيع المداخل = التغير في قيمة معامل جيني بعد اقتطاع الضرائب المباشرة + التغير في قيمة معامل جيني بعد اقتطاع الضرائب غير المباشرة = -1,2 + 4,57 = 2,47 أو - 3.25 = 4.57 + 1.32

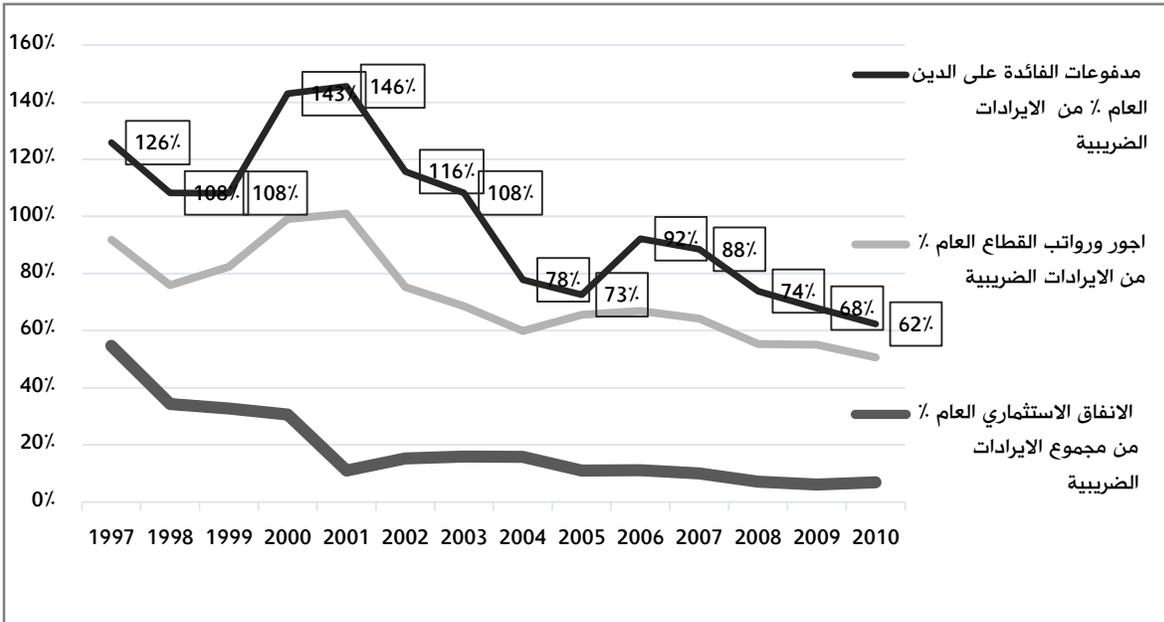
فقدت الضرائب أيضًا دورها الاقتصادي في تنشيط الاقتصاد وتوجيهه. ارتضى أن يقوم مصرف لبنان بالدور المفترض أن تؤديه المالية العامة. خصص البنك المركزي رزمًا تحفيزية ضخمة لتعزيز النمو ومد القطاعات الاقتصادية بالتمويل اللازم، فبلغ مجموعها التراكمي مليارات عدة من الدولارات منها أكثر من خمسة مليارات دولار في السنوات الأخيرة فقط. صحيح أن أكثر من ثلثي هذا التمويل خصص للقطاع العقاري، وصحيح أيضًا أن الإجراءات النقدية كرفع الفوائد وامتصاص السيولة أضعفت مفاعيله الإيجابية، إلا أنه ساعد بطريقة ما على تغطية النقص في المجالات المذكورة وتلبية حاجات مستحقة لكن ضمن أولويات لا تعرف طريقة تحديدها ولم تشارك الحكومة في وضعها. لكن هذا يتجاوز أهداف السلطة النقدية، ويحتاج إلى بنية سياسية وتشريعية واقتصادية-مالية معقدة لا تمتلكها هذه السلطة. ثم إن تعاضم الدور الاقتصادي-التمويلي للبنوك المركزية يضخم في الآن عينه حضور الهيئات غير المنتخبة في اتخاذ القرارات في مسائل حيوية، ويفترض أن يكون محل نقاش في المؤسسات السياسية ذات التمثيل الواسع.

إنّ تداعي فكرة الجنة الضريبية التي رُوّج لها بعد نهاية الحرب الأهلية، وإخفاق الجرعة الزائدة من الانفتاح التجاري بعد ذلك في تحسين المؤشرات الاقتصادية الأساسية والتخلص من الركود، يقدم دليلًا إضافيًا على ضمور الجانب الاقتصادي للضرائب وضعف صلتها بالنمو. ويظهر الحياد الإنمائي للضريبة في لبنان من خلال مؤشرات عدة، منها مثلًا تراجع نسبة الإيرادات الاستثمارية العام من مجموع الإيرادات الضريبية من حوالي النصف أواسط التسعينيات إلى أقل من 7 بالمئة عام 2015. ولن تتخطى هذه النسبة 10 بالمئة حتى لو حققت الحكومة ما هو مقدر من نفقات استثمارية في موازنة 2018، فيما تساوي خدمة الدين أكثر من 62 بالمئة من مجموع الضرائب.

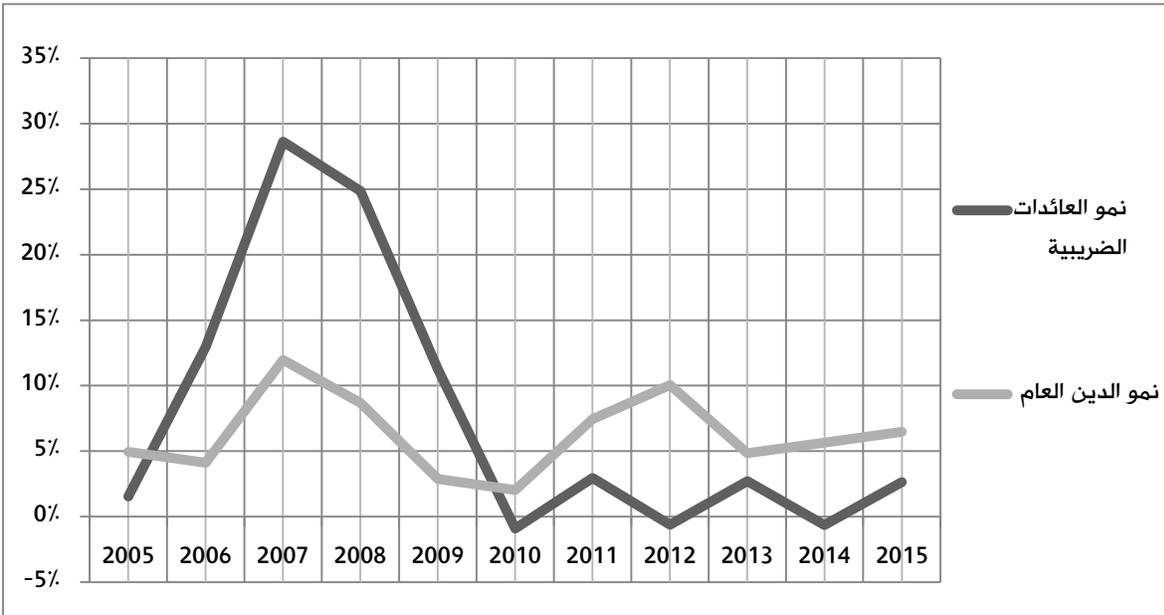
الجدول (2) نسبة الإنفاق الاستثماري من مجموع الإنفاق العام والإيرادات الضريبية في لبنان 1997-2010

السنة	نسبة الانفاق الاستثماري العام من مجموع الانفاق العام	نسبة الانفاق الاستثماري العام من مجموع الإيرادات الضريبية
1997	16,01%	54,66%
1998	13,42%	34,26%
1999	12,98%	32,75%
2000	8,47%	30,67%
2001	3,66%	10,98%
2002	6,02%	15,27%
2003	6,74%	15,86%
2004	7,75%	15,81%
2005	5,23%	10,97%
2006	4,64%	11,15%
2007	4,43%	9,99%
2008	3,44%	7,16%
2009	3,20%	6,13%
2010	4,05%	6,93%

الرسم (15) خدمة الدين العام والرواتب والأجور والإيرادات الاستثمارية العام (نسبة مئوية من مجموع العائدات الضريبية 1997-2010)



الرسم (16) معدلات النمو السنوي لعائدات الضريبة والدين العام في لبنان 2005-2015



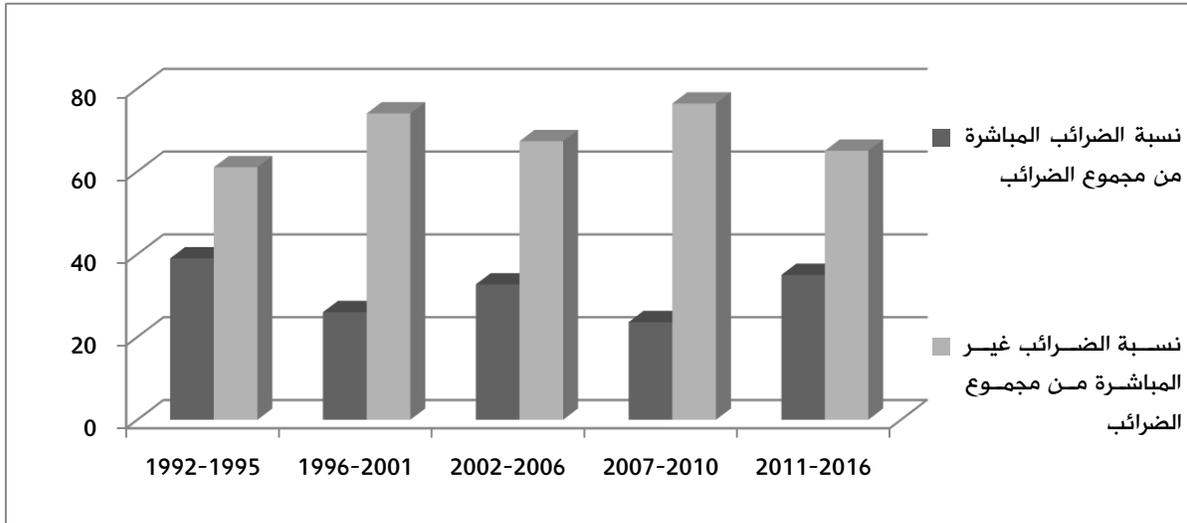
فقدت الضرائب أيضًا دورها التمويلي. تنطلق المالية العامة من وضعية جباية هشة. الإيرادات الاستثنائية كانت ولا تزال الجزء الأكبر والمتزايد من الموازنة العامة، والتي تغذي دون انقطاع دينًا عامًا ضخمًا يصل إلى ضعف الناتج إذا أضفنا إليه المديونية الصافية لمصرف لبنان والديون الخارجية المعقودة بقوانين واتفاقات منفصلة عن قانون الموازنة العامة والمتأخرات المستحقة للمقاولين والمتعهدين وغيرهم.

ويعد الجهد الضريبي Tax effort في لبنان منخفضًا، مما ينعكس ضعفًا في حجم الإيرادات الضريبية. يقدر الجهد الضريبي في لبنان بـ 0,5 فقط، أي أننا نجمع نصف الإيرادات الممكنة تحصيلها، وذلك مقارنة بجهد ضريبي يبلغ 55,0 في الدول متدنية الدخل و0,64 و0,76 في الدول متوسطة الدخل ومرتفعة الدخل على التوالي، فلو كان الجهد الضريبي مماثلًا للمغرب وتونس (الجهد الضريبي فيهما 0,76 و0,75 على التوالي) لأكسب ذلك الخزينة العامة ما لا يقل عن 3 مليارات دولار سنويًا حتى من دون أي زيادة في معدلات الضريبة.

الجدول (3) التحصيل الضريبي بحسب فئات الدول (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

لبنان	دول ذات الدخل المنخفض	دول ذات الدخل المتوسط-المنخفض	دول ذات الدخل المتوسط-المرتفع	OCED	العالم	
19	18,4	26,4	28,5	41,5	28,7	الإيرادات الحكومية
14	13	17,7	20,7	35,4	20,5	الإيرادات الضريبية
2,7	3,5	5	5,4	12,9	6,9	ضرائب الدخل على الأفراد والشركات
4,1	4,9	5	5,2	6,8	5,9	VAT
2,7	3,7	4,9	4,6	0,6	3,6	الضرائب على التجارة الدولية

الرسم (17) توزيع الضرائب المباشرة وغير المباشرة في لبنان 1992-2016



الجدول (4) توزيع عينة من الدول بحسب معياري الجهد والتحصيل الضريبيين

الجهد الضريبي						
مرتفع		منخفض				
زامبيا	بوليفيا	الولايات المتحدة	مصر	ألبانيا	منخفض	التحصيل الضريبي
توغو	ساحل العاج	الكونغو	لبنان	البحرين		
سورية	غانا	اليمن		الصين		
	هندوراس	كندا		المكسيك		
	كينيا	اليابان		كولومبيا		
	نيكارغوا					
	باكستان					
جنوب افريقيا	البرازيل	تركيا		بوليفيا	مرتفع	
استراليا	تشيلي	اوكرانيا		استونيا		
فرنسا	بولندا	تشيكيا		الاردن		
اليونان	كرواتيا	الدانمارك		لاتفيا		
ايطاليا	فنلندا	المانيا		مولدافيا		
النروج	المغرب	ايرلندا		روسيا		
بريطانيا	تونس	السويد		سلوفاكيا		
قبرص	فيتنام	سويسرا				

2- الإصلاح الضريبي والإصلاح السياسي

تتردد عبارة إصلاح النظام الضريبي باستمرار على الألسنة، لكن لم تُتخذ حتى الآن خطوة حاسمة في اتجاهه. يتذرع المترددون بأمرين: الأول هو أن إصلاح الضرائب يقتضي إجماعاً وطنياً معقولاً. وهذا غير صحيح وغير ممكن. لم يحظ تعديل قانون الضريبة نهاية عام 1993 ولا فرض الضريبة على القيمة المضافة (بموجب القانون 379 تاريخ 2001/12/14) ولا إخضاع البيوعات العقارية والفوائد التي تتلقاها المصارف من سندات الخزينة (2017) بأي إجماع، بل أتى كل ذلك في سياق انقسامي وفي ظل صراعات اجتماعية متشابكة، ولولا هذه الصراعات لم تُرغم قوى مالية واقتصادية وازنة على تقديم تنازلات لأطراف كانت دائماً في موقع تفاوضي ضعيف كما حصل في زيادات الأجور في القطاع الخاص على ضآلتها، وفي إقرار سلسلة الرتب والرواتب.

الذريعة الثانية: هي أن إدخال تعديلات جزئية ومتفرقة على النظام الضريبي، قد تغني عن إصلاحه إصلاحاً شاملاً. وهذا أيضاً غير صحيح. تفقد الضرائب جزءاً لا يستهان به من جدواها المالية وفعاليتها الإصلاحية إذا أنت خارج مشروع اقتصادي- مالي متكامل ذي عمق سياسي. فعلى سبيل المثال، كانت الإجراءات الضريبية المرافقة لتعديل سلسلة رتب ورواتب موظفي القطاع العام أفضل من سابقتها، من ناحيتي العدالة والشمول. إذ أنها راعت إلى حد كبير المقدره الضريبية للمكلفين، ومست مطارح ضريبية نعمت تاريخياً ولأسباب شتى بإعفاءات كبيرة. لقد ساهمت السلسلة وضرائبها في زيادة حصة الأجور من الناتج المحلي بما لا يقل عن نقطتين مئويتين وذلك على حساب المداخل الريعية والأرباح العادية والاحتكارية. لكن إعادة التوزيع المعاكسة سرعان ما أطلت برأسها من بين إطلال أزمتنا المالية والاقتصادية وفوضانا السياسية، إن من خلال رفع الفوائد المصرفية وتجميد قروض مدعومة أو عبر الهندسات المالية التي منحت المصارف عائدات إضافية ضخمة يساوي مجموعها كل ما ستدفعه المصارف من ضرائب على اكتتاباتها في سندات الخزينة خلال السنوات العشر القادمة.

ومن ناحية ثانية، أدى التباطؤ الاقتصادي وتجاهل مقتضيات الإصلاح الإداري ولا سيما في الإدارة الضريبية، إلى أن تكون إجراءات عام 2017 الهادفة إلى تحسين إيرادات الدولة ذات مفاعيل عكسية، فلم تزد هذه الإيرادات إلا بمعدلات طفيفة مقارنة بالتوقعات وزيادات الإيرادات الضخمة.

وهناك على أي حال علاقة جدلية يصعب تفكيكها بين إصلاح النظام الضريبي والإصلاح السياسي والإداري والمالي بصفة عامة. وهذا ليس غريباً ما دام أنّ الضريبة هي إحدى المنطلقات التاريخية التي مهدت لظهور الدولة الحديثة. فالمواطنون الذين يدفعون الضرائب ينشطون في مراقبة النفقات الحكومية التي يمولونها، ويحركون ديناميات المشاركة السياسية

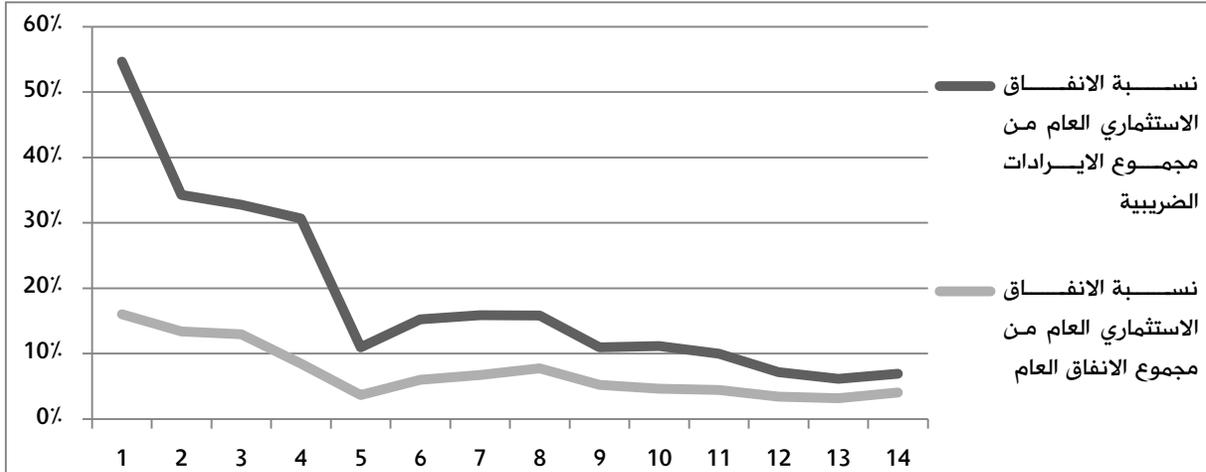
ويوسعون قاعدتها. لم يظهر هذا السياق في لبنان بسبب طبيعة العلاقات السياسية بين الدولة والمجتمع، التي تركز على كيفية توزيع النفقات لا على طرق جمع الإيرادات، بل إنّ المنظومة التوافقية قد اتسعت أكثر من اللازم لتشمل مجالات وقضايا لا ترتبط بمصالح الجماعات المكونة للسلطة.

وتلتقي معظم الأبحاث والدراسات التي شملت بلداناً فقيرة ومتوسطة الدخل، على أنّ حصر اتخاذ القرار بالنخب المالية والاقتصادية العليا، يؤدي إلى ظهور أنظمة ضريبية لا تراعي الطبقات الدنيا، فتنتشر الفوضى ويسود الحنق الاجتماعي، وترتسم علاقة دراماتيكية خطيرة بين النمو والفقير وعدم المساواة. وحسب العديد من تجارب البلدان النامية، يتحقق الاستقرار وتحسن مستويات المعيشة من طريق الإصلاحات الضريبية فيما يرتب خفض الإيرادات العام مخاطر جمة على الفقراء. بل إنّ صندوق النقد الدولي نفسه، تخلى لبرهة عن يمينيته المفرطة، ليقر في بعض دراساته بأنّ توسيع قاعدة الضرائب المباشرة (التصاعدية) له تأثيرات توزيعية منصفة للفقراء على عكس النتائج غير العادلة للضرائب غير المباشرة.

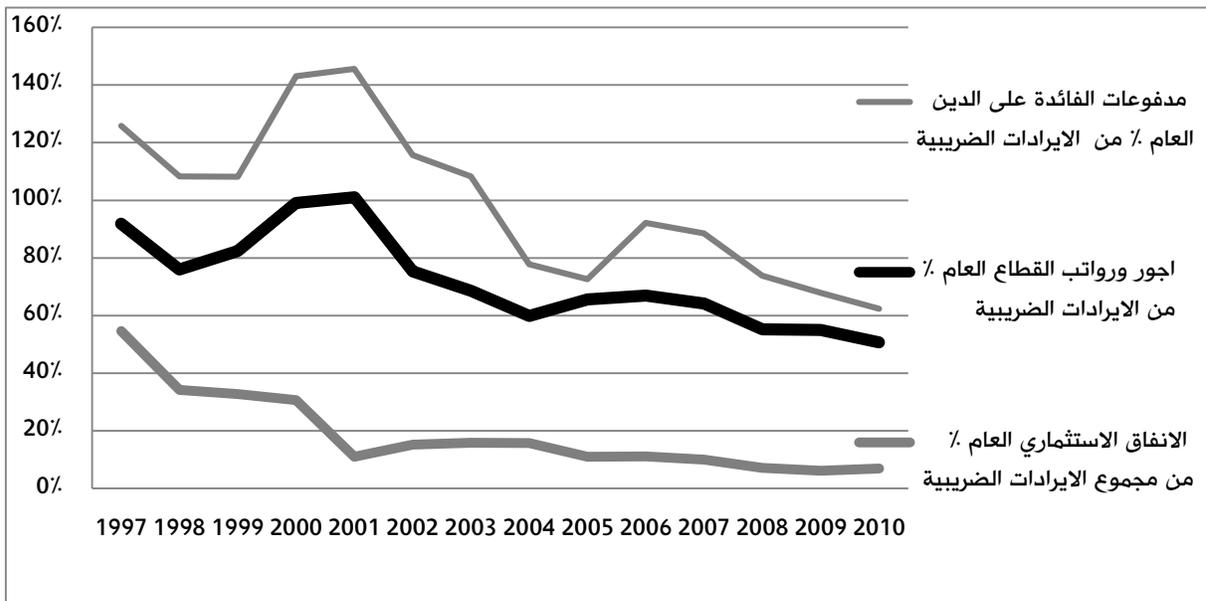
إنّ إعادة توزيع الثروة والدخل هو مدخل لا بد منه لإعادة توزيع السلطة على أسس أكثر توازناً، والعكس بالعكس. والمطلوب في نهاية المطاف هو أن تتسع دائرة المشاركين في القرار الاقتصادي والمستفيدين منه، بحيث تتناسب على الأقل مع الشراكة الواسعة في السلطة التي يتصف بها نظرياً نظامنا السياسي. وبخلاف ذلك، ساهمت آلية تمويل الدين العام المستندة إلى نظام مالي وضريبي غير متوازن، في تركيز السلطة الاقتصادية والمالية/النقدية في أيدي قلة ضعيفة التمثيل وذلك على حساب الهيئات الممثلة، فتقلصت بذلك القاعدة الديموقراطية للنظام ككل. هكذا يصير ممكناً أن نفهم لماذا يسكن مشروع الضريبة الموحدة على الدخل أحد الأدراج، ولماذا تضخمت وظيفة السياسة النقدية إلى هذا الحد، وهي التي باتت تتحكم بإعادة توزيع ما لا يقل عن عشرين بالمئة من الناتج المحلي، ولماذا هذا التلكؤ المزمّن في اتخاذ الإجراءات اللازمة لإطلاق الاقتصاد من أسر القيود الاحتكارية والريعية التي يغرق فيها. والمطلوب من أي إصلاح ضريبي هو أن تستعيد الضريبة أدوارها الثلاثة المفقودة. مالياً من خلال تحسين الإدارة والجباية والتخلص من الإعفاءات غير المبررة مما يقلص العجز المالي بضع نقاط مئوية من الناتج، واقتصادياً بجعل الضريبة أداة ذكية لتوجيه القطاعات الاقتصادية وتفعيلها نحو الأهداف المخطط لها ضمن مقاربة قائمة على الدعم والحماية والإعفاء المشروط، أمّا اجتماعياً فإنّ التوازن الضريبي هو المدخل الذي لا غنى عنه لتقريب المسافة بين الفئات الاجتماعية وتضييق الفجوات الطبقيّة وتعقيم أثر الانحرافات المتركمة في الممارسات الاقتصادية. وهذا لن يكون ممكناً ما لم يندرج في سياق إصلاح متعدد الأبعاد والمسارات،

وضمن عملية سياسية معقدة، تنطوي على انقسامات وصراعات وتجاذبات يتواجه فيها الراغبون بالإصلاح من جهة مع شبكات المصالح المعرقلة له من جهة ثانية.

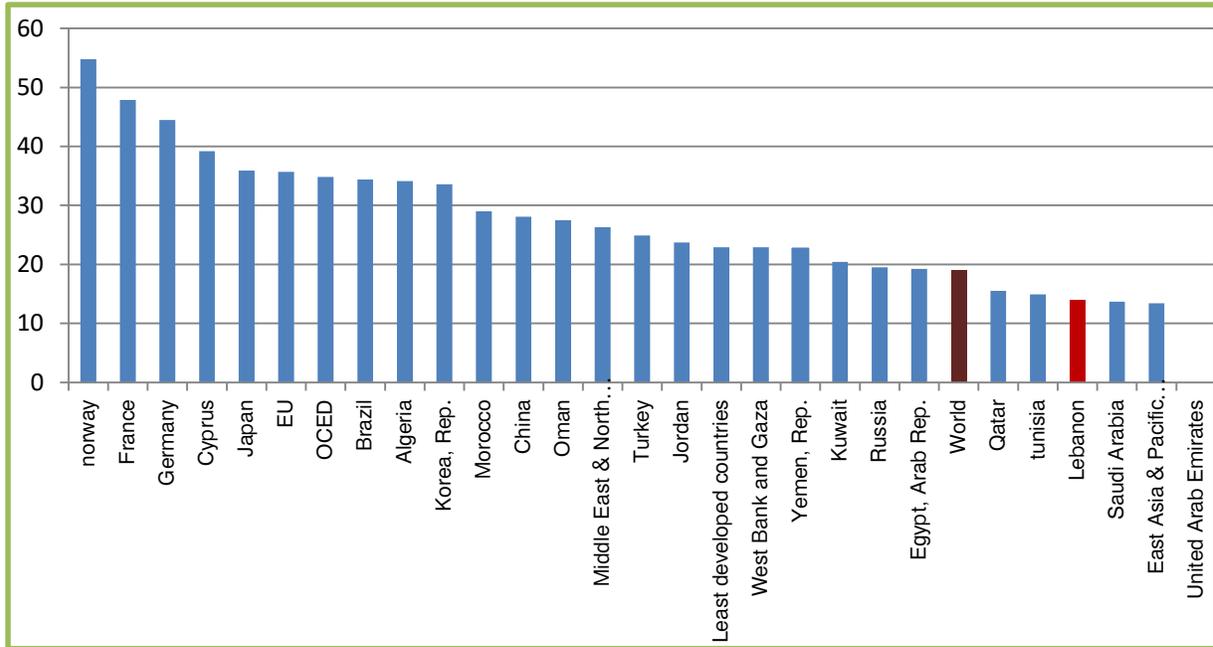
الرسم (18) نسبة الإنفاق الاستثماري العام من مجموع الإيرادات الضريبية والإنفاق العام في السنوات 2015-1997



الرسم (19) نسبة مدفوعات الفائدة والرواتب والأجور والإنفاق الاستثماري العام من مجموع الإيرادات الضريبية والإنفاق العام في السنوات 2015-1997



الرسم (20) نسبة الاقتطاع الضريبي من الناتج المحلي الإجمالي في عينة من الدول



التحفيز السياسي للدين العام

- تقدر كلفة العامل السياسي بصفته أحد أسباب الدين العام بحوالي 13 مليار دولار.
- كلفة العامل السياسي هو مجموع مؤشرين (1992-2005): العجز الزائد الذي يساوي 8300 مليار ل.ل. + الإيرادات الفائتة نتيجة تدني الاقتطاع الضريبي قياسًا إلى المعدلات التي سجلت في سنة 2005 وما بعدها. وتقدر هذه الإيرادات بـ 11 ألف مليار ل.ل. (فضل الله، فخ اللامساواة، 2017).
- وتتضاعف الكلفة إذا احتسبنا قيمة الفوائد الزائدة في المدة عينها، والتي تضاهي هذا المجموع أو تزيد عنه.

خاتمة

تظهر الخيارات المطروحة بشأن الوضع المالي أنّ نافذة الفرص لم تغلق بعد، وأن من الممكن خفض العجز ولجم الدين العام من دون الغرق بانكماش اقتصادي عميق ودون الدخول بأزمة سيولة وملاءة عميقة، لكن ربما لدينا في هذا المضمار فرصة أخيرة. لكن علينا أن لا ننسى أن ما نعانيه اليوم لم يكن عرضياً، بل مقصوداً ويعود إلى أخطاء متراكمة في السياسات والإجراءات، وانحرافات متعمدة في الأداء المالي والاقتصادي وفي التجارة الخارجية. وكان الغرض من ذلك خدمة مصالح مجموعة صغيرة تحكمت وحدها وحتى أمس القريب، بأهم القرارات الاقتصادية المالية والنقدية والاستثمارية. هذه الحفنة، التي تضم كبار مقاولي الجمهورية والقابضين على قنوات التمويل ومحميات مالية وإدارية في السلطة وعلى تخومها، أصرت على رفض الإصلاحات الدائمة والعميقة، وتبادلت المنافع مع آخرين على حساب خزينة الدولة، وألحقت خللاً فادحاً بما تبقى من توازنات اقتصادية واجتماعية، أمّا أهم "إنجازاتها" فهي أنها تمكنت من نقلنا لناحية عدم العدالة، من اقتصاد العشرة بالمئة الأغنى إلى اقتصاد الواحد بالألف.

في السنوات الأخيرة ظهرت وقائع عدة تدل على تراخي قبضة هذه الأقلية: فقد فشلت في منع تعديل الأجور (بغض النظر عن صوابية آلياته)، ولم تستطع رغم محاولاتها الحثيثة تحميل الطبقات الدنيا العبء الأكبر من الضرائب الجديدة، وأخفقت في حمل الدولة على تنفيذ برامج خصخصة شاملة ومجحفة في القطاعات الأساسية، وحاولت دون جدوى إعفاء الفوائد والعقارات من الضرائب، ولم تفلح في ثني الدولة عن القيام بالحد الأدنى من واجباتها في إعادة التوزيع..

وبالمقابل نجحت هذه الأقلية في جعل طبقة مالية وبيروقراطية غير منتخبة تسيطر على السياسات الأساسية، وفي زيادة كلفة الدين العام على نحو غير مسؤول وغير مبرر، وفي جعل سعر الفائدة الفعلي Actual interest rate أعلى بنقاط عدة عن سعره الطبيعي Normal interest rate، وفي توزيع الموارد المتاحة على نحو غير مجد، وفي نسج شراكات مع القطاع الخاص قائمة على دفاتر شروط صممت أصلاً على مقاسات أفراد ومقاولين محددين سلفاً، وفي منع إصلاح أوضاع المؤسسات والسلطات العامة، ووجدت من يتواطئ معها في تكثيف الهدر وزيادة التهرب والتهريب الضريبيين، ووسعت دائرة المنضمين إلى دائرة الفساد

والمستفيدين منه، لتشمل ممارساته قطاع الأعمال والتعهدات، وبعض موظفي المؤسسات الدولية وموفديها، وجزء لا يستهان به من القطاع المصرفي الذي فقد منذ زمن جدارته وتنافسيته ومثابته بسبب تبعيته للدين العام ولتضخم محفظته لدى مصرف لبنان. ونجحت تلك الحفنة أيضاً في التسويق والمماطلة وتأخير إطلاق ورشة النهوض بالخدمات الأساسية، ولم تنفع عشرات مليارات الدولارات من الإيرادات بعد الحرب الأهلية في انتشالنا من أسفل قائمة الدول بحسب نجاعة بناها التحتية، ولعل نجاحها الأبرز كان جعل المشروعات العامة مصدرًا لتمويل نفسها وبناء حضورها وتجديد زعامتها لتكون كلفة هذه المشروعات مرتفعة جدًا مقارنة بأعلى كلفة معيارية لها في العالم.

إن اغتنام فرصة التصحيح التي قد تكون الأخيرة، لا بد وأن يستفيد من تشتت الأقلية المذكورة وتبعثر قواها، وانقسامها على نفسها تحت وطأة الأزمة والفشل المفصوح لمقارباتها وخياراتها، ولا بد من الاتكاء أيضاً على تغير ميزان "القوة" الاجتماعي/السياسي في البلد وتبدل اصطفاقاته، في وقت لم يعد فيه الخطاب الطائفي القائم على إثارة مخاوف اللبنانيين بعضهم من بعض، قادرًا على صرف الجمهور العريض من اللبنانيين عن وعي مصالحه الحقيقية وإدراك ما يحيط به من مخاطر كبرى وتحديات داهمة...

وعلى العموم، إن مقارنة ناجحة لمشكلة الدين العام لا بد أن تراعي ثلاثة أمور: أن تكون جزءًا من إصلاح اقتصادي ونقدي أوسع مدى وأعمق تأثيرًا يشارك فيها كل أطراف الإنتاج والقرار، وأن يدرك واضعوها أن أزمنا الراهنة هي نتيجة إخفاق الرؤية الاقتصادية المالية والنقدية التي سيطرت خلال ربع قرن مضى، وأن يعي هؤلاء إن كلفة الخروج من مأزق الدين العام أو التعايش معه، يجب أن تقع بالدرجة الأولى وبالتناسب على الفئات الأكثر استفادة من هذا الدين ومسؤولية عنه.

لقد ولد من رحم الأزمة المالية والاقتصادية وما أحاط بها من هدر وفساد وفوضى وعدم مساواة فادحة، طبقة ضئيلة الحجم تركزت في أيديها الثروة والدخل. يحظى أغنى بضعة آلاف من هؤلاء بدخل سنوي من بضعة ملايين من الدولارات للفرد الواحد، وتتغذى ثروتهم من نعيم الدين العام، فيما يرزح نصف الشعب اللبناني الواقع في أدنى السلم، تحت وطأة ظروف لا تختلف عن بلدان جنوب الصحراء الأفريقية، ودخل سنوي يقل من ثلاثة آلاف دولار للفرد

الواحد، ومع ذلك هم يشاطرون الدولة رغيف خبزهم في خدمة ديون قررتها أقلية رغماً عنهم، دون أن تعود عليهم بأقل فائدة..

لا يمكن العثور على مخرج من المأزق، دون أن نقلب هذه المعادلة رأساً على عقب، فلا تُغرم الغالبية لمصلحة الأقلية، ولا توزع الأعباء والمسؤوليات على نحو غير واقعي وغير عادل، وليكن التصحيح منظماً وعاجلاً وفي أوانه، قبل أن تفرضه الأحداث فرصاً بمسارات عشوائية وأثمان باهظة ونتائج متواضعة.. وربما بعد فوات الأوان.

خطوط عريضة للإصلاح الضريبي الأهداف والسياسات

إن أي إصلاح ضريبي يجب أن يهدف إلى زيادة الفعالية الاقتصادية والتوزيعية والتمويلية للضرائب على نحو متوازن ومتكامل.

إن تحقيق هذا الهدف يتطلب الرد على الأسئلة الآتية:

- هل تساهم الضريبة في لبنان في تخفيف اللامساواة وتحقيق العدالة؟
- هل العائدات الضريبية قريبة من المستوى الأمثل؟ وما مستوى الفعالية والجهد الضريبيين؟
- هل الهيكل الضريبي متناسق ويتناسب مع تصنيف لبنان في فئة البلدان ذات الدخل المتوسط؟

الأهداف والسياسات المنشودة للإصلاح الضريبي:

- توزيع العبء الضريبي بشكل عادل ومتكافئ يراعي مقدرة المكلفين، ويحسن فعالية الاقتصاد، ويقلل التفاوت بين المداخيل.
- تحقيق الحد الأدنى من التوازن المالي العام وتحفيز النمو الاقتصادي.
- إعادة توزيع الموارد بين مختلف القطاعات والمناطق والفئات.
- التعامل مع الجوانب السياسية للإصلاح الضريبي المتمثلة بوجود شبكة معقدة من المصالح المعرّقة له.
- أن يتزامن إصلاح النظام الضريبي مع الإصلاحات السياسية والاقتصادية والإدارية.
- اعتماد التصاعدية المعممة على الضرائب المباشرة وغير المباشرة ورسوم الخدمات العامة.
- التركيز بالدرجة الأولى على الضرائب التي تطال الربوع، والأرباح المتأتية من الأنشطة الاقتصادية الاحتكارية، والتوافق على تجنب التام لفرض ضرائب استهلاك جديدة إلى أن تصل حصيلة الضرائب غير المباشرة إلى نصف إجمالي العائدات الضريبية.
- الدراسة الدقيقة للآثار الاقتصادية والاجتماعية للضرائب لا سيما الجديدة للبناء عليها في رسم توجهات الإصلاح الضريبي.

ملحق

تطور المؤشرات النقدية والمصرفية في لبنان

2018-2003

يبين الجدول أدناه التغيير في احتياطات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية بالمقارنة مع تطور أرقام الودائع بالدولار الأميركي في المصارف التجارية اللبنانية وإجمالي ودائعها لدى مصرف لبنان (مليارات الليرات اللبنانية)، والمخاطر النقدية والمصرفية الدالة عليها.

الاحتياطات لدى مصرف لبنان (عدا الأوراق المالية)	ودائع البنوك التجارية لدى المصرف المركزي	ودائع البنوك التجارية لدى البنك المركزي/الاحتياطات	ودائع البنوك بالعملات الأجنبية	ودائع البنوك بالعملات الأجنبية/الاحتياطات	السنة
49015	196288	4.00	185832	3.79	2018
53799	155893	2.95	174722	3.31	2017
51297.8	134612	2.62	161055	3.14	2016
46187	106329	2.30	148250	3.21	2015
48847.4	95707	1.96	143065	2.93	2014
47807.7	81957	1.71	135795	2.84	2013
45183.5	79179	1.75	122139	2.70	2012
46453.4	71143	1.53	114994	2.48	2011
43111.1	60778	1.41	102199	2.37	2010
38682.3	53228	1.38	93057	2.41	2009

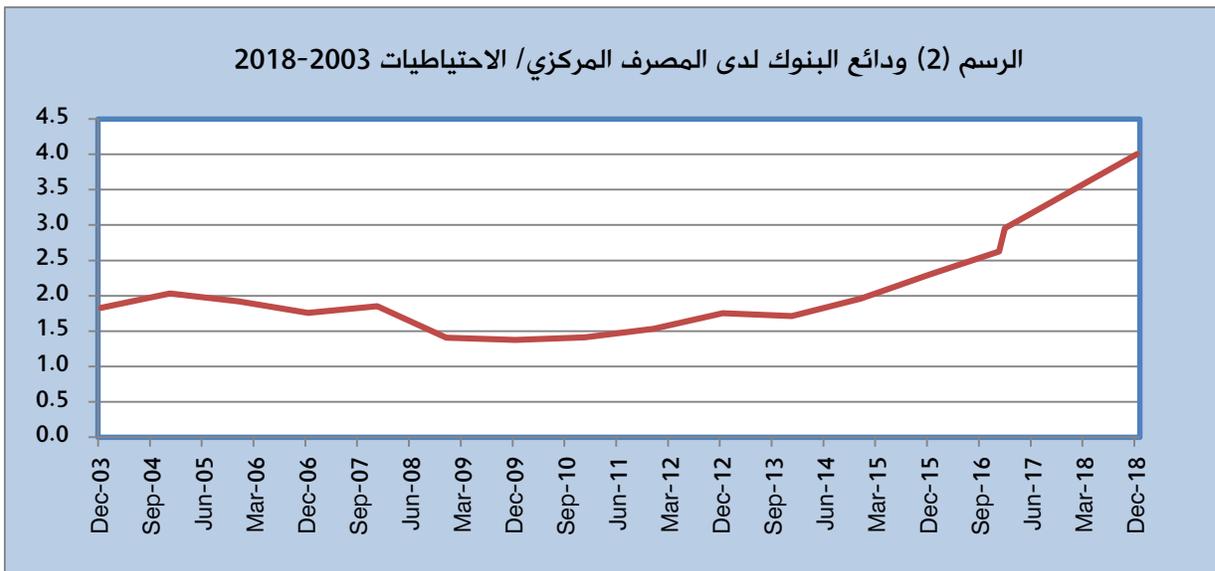
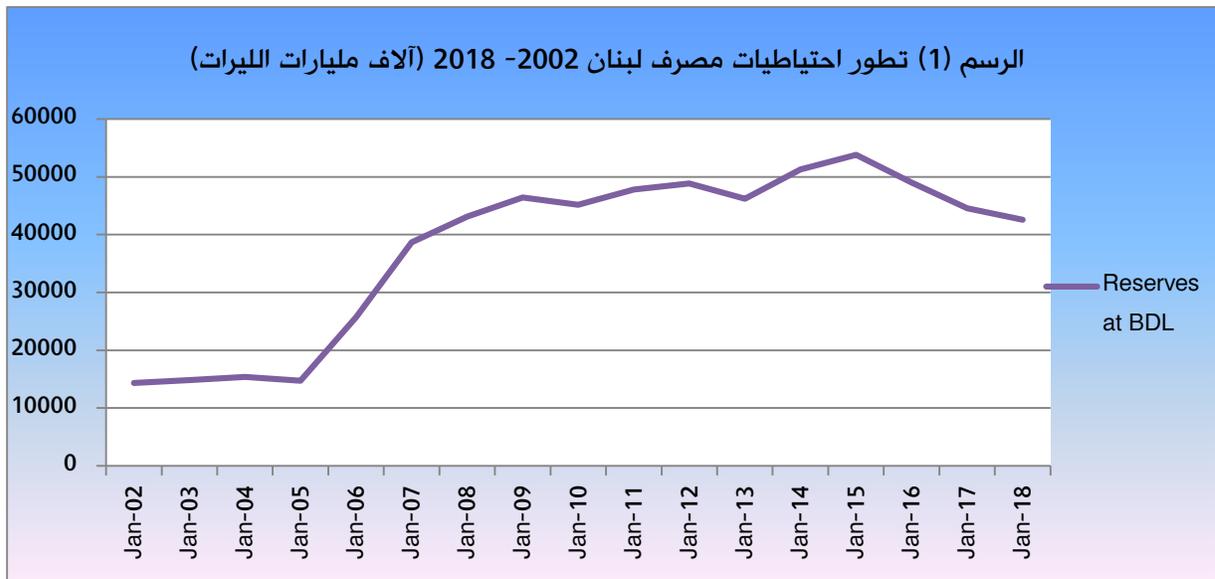
أعد هذا الجدول بالاستناد إلى أرقام مصرف لبنان وجمعية مصارف لبنان

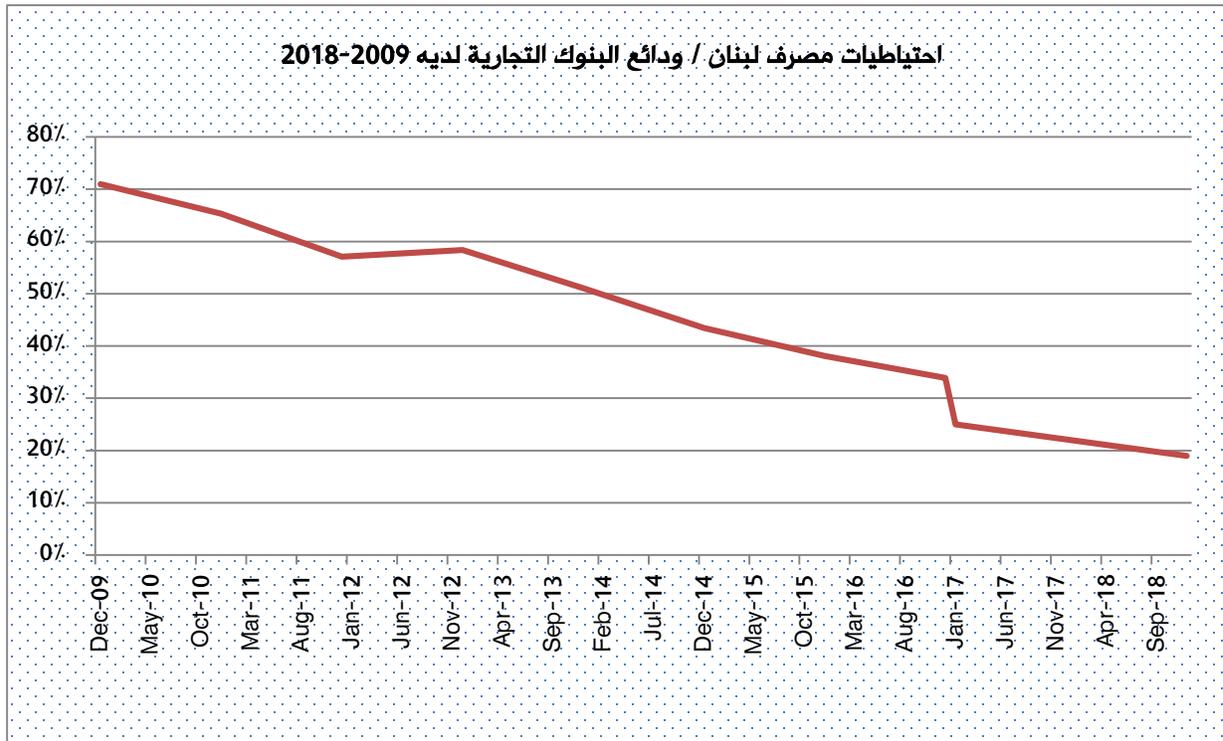
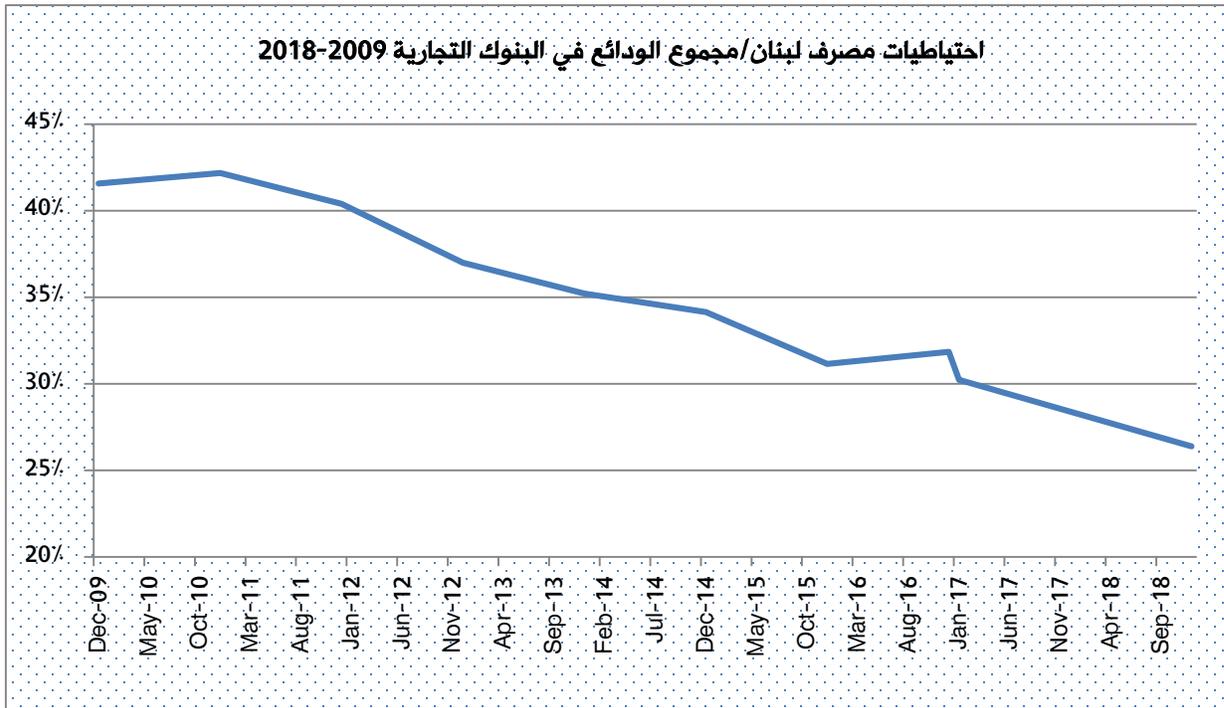
نستنتج من هذا الجدول والرسوم البيانية أدناه الآتي:

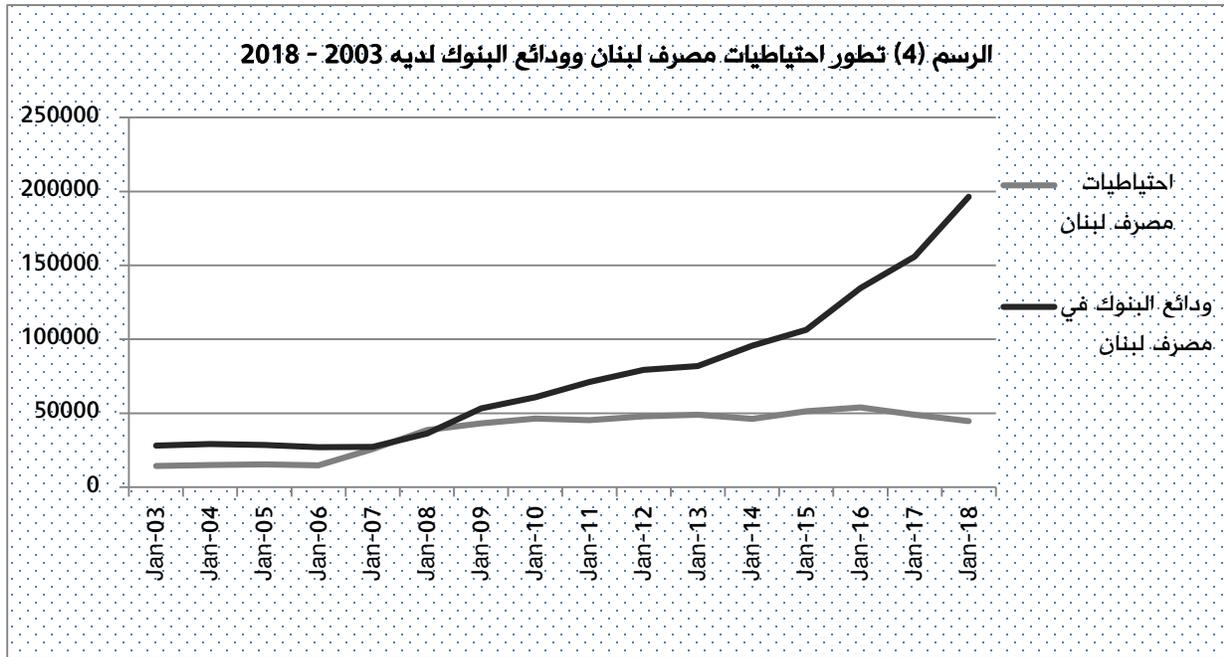
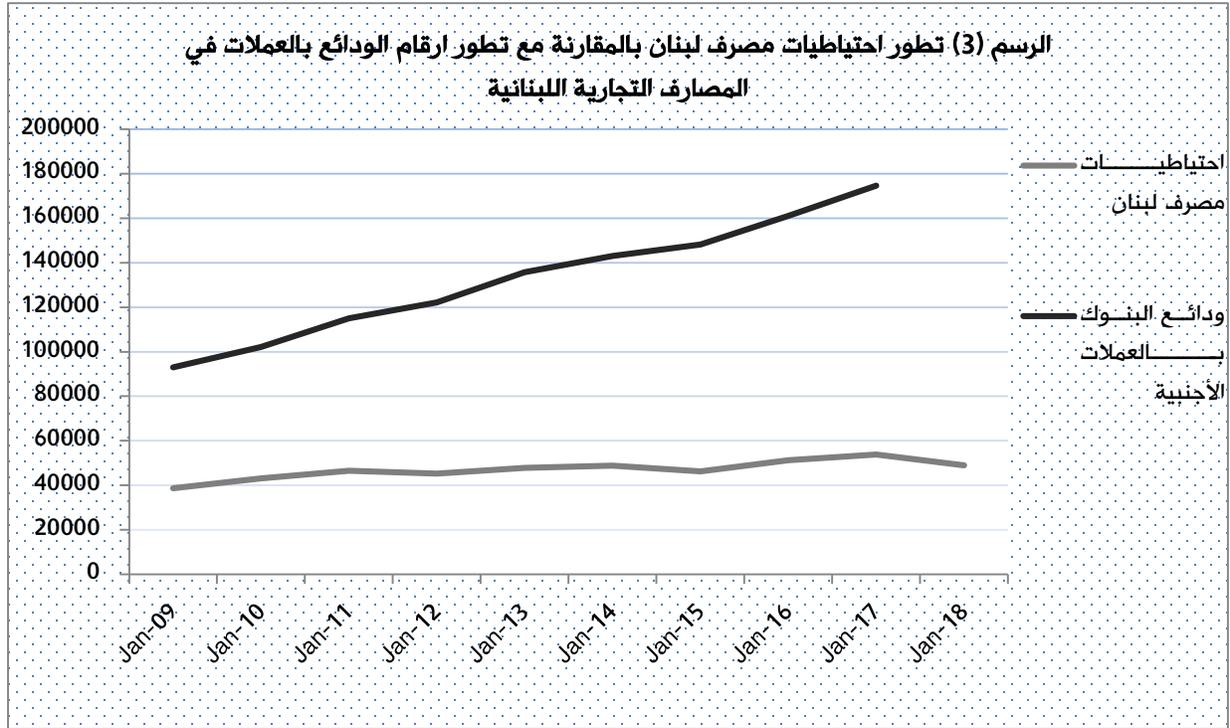
- 1- حافظت احتياطات مصرف لبنان بالعملات الصعبة على رصيد مقبول قياساً إلى الناتج المحلي والإجمالي (أكثر من النصف) وكان أدنى مستوى لها عام 2015 (حوالي 31 مليار \$) ثم تخطت 35 مليار \$ عام 2017 بعد الهندسات المالية قبل أن تتراجع من جديد.
- 2- في المقابل كانت ودائع البنوك لدى المصرف المركزي تزداد بوتيرة أعلى من زيادة الاحتياطات مما رفع المخاطر النقدية والمصرفية. وهذا ما يتبين من ارتفاع قيمة ودائع البنوك لدى البنك المركزي إلى احتياطياته بالعملات الأجنبية من 1.38 ضعف عام 2009 إلى 4 أضعاف

عام 2018. فيما تدنت نسبة الاحتياطيات إلى ودائع البنوك في المصرف المركزي من حوالي 70 بالمئة إلى أقل من 20 بالمئة.

3- من المؤشرات الدالة على ارتفاع المخاطر نمو القيمة الدفترية للودائع بالعملات الأجنبية بوتيرة أعلى من نمو الاحتياطيات بالعملات الأجنبية لدى مصرف لبنان لتساوي النسبة بينهما 3.79 في عام 2018 مقارنة بـ 2.41 فقط عام 2009. أي أن الاحتياطيات صارت تغطي في نهاية المدة حوالي ربع الودائع المصرفية بالدولار في مقابل أكثر من 40 بالمئة في بدايتها.







المصادر والمراجع

باللغة العربية

- الأمم المتحدة؛ **كتيب الإحصاءات العالمية-طبعة عام 2017**؛ نيويورك: الأمم المتحدة، 2017.
- أولريش شيفر؛ **انهيار الرأسمالية. أسباب إخفاق اقتصاد السوق المحررة من القيود**؛ الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، العدد 371؛ يناير 2010.
- ديفيد ريكاردو؛ **مبادئ الاقتصاد السياسي-تعريب د. يحيى العريضي وحسام الدين خضور**؛ دمشق: دار الفرق، 2015.
- عبد الحليم فضل الله؛ **التمويل المصرفي للدين العام في لبنان-دراسة في التأثيرات على المصارف التجارية في مرحلة إعادة الإعمار وما بعدها**؛ بيروت: المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى 2009.
- ؛ **فخ اللامساواة.. دراسة في أثر النمو الاقتصادي في لبنان على الفقر وعدالة توزيع الدخل بعد اتفاق الطائف**؛ بيروت: دار الفارابي، الطبعة الأولى؛ 2017.
- قانون النقد والتسليف وإنشاء المصرف المركزي**، مرسوم 13513، 1 آب 1963.
- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي؛ **الشراء العام في لبنان (الصفقات العامة): الواقع والممارسات**؛ بيروت: الجمهورية اللبنانية-وزارة المالية؛ 2014.
- مؤسسة البحوث والاستشارات (1999)؛ **"الدين العام في لبنان... أزمة مالية عامة أم أزمة اقتصاد"**؛ الجمهورية اللبنانية- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية-مركز دراسات القطاع العام؛ شباط 1999.
- وزارة المالية

<http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/EDS/FP>

إدارة الإحصاء المركزي

<http://www.cas.gov.lb/images/PDFs/National/20Accounts/pcm/1997-2007/20AR-FR.pdf>

باللغة الأجنبية

Abba P. Lerner; **Functional Finance and the Federal Debt**; Social Research, Vol. 10. No.1. February 1943, PP. 38-51, p; 39-41. (Published by: The Johns Hopkins University Press). Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40981139>.

Aleksander Aristovnik and Sandra Djurić; **Twin deficits and the Feldstein-Horioka puzzle: a comparison of the EU member states and candidate countries**; University of Ljubljana, Faculty of Administration, Slovenia 29. July 2010

Arthur Laffer; **When You're Right. Well You're Right: The Laffer Curve**; Texas Public Policy; June 10, 2008.

David Hayman; **Public Finance, A Contemporary Application of Theory to Policy**; New York: The Dryden Press Series in Economics; 2004.

European Parliament; **Tax Revenue Mobilization in Developing Countries: Issues and Challenges**; Brussels: Directorate-General for External Policy-Policy Department; 2014.

Frederic S. Mishkin; **economics of money, banking and financial markets**; 11th Global ed.

IMF; **Revised Guidelines for Public Debt Management**; March 2015;
<http://documents.worldbank.org/curated/en/539361468170971115/pdf/866520REV0SecM0C0disclosed040160140.pdf>

IMF-World Bank Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document; Nov.2002 in Turkey; Applied Econometrics and International Development, 10(2).

Liouane Naoufel (2003); **Ouverture et Croissance Economique dans le Pays MENA: Etude Dynamique des Effets de Facteurs Structurels et institutionnels** ; Papier de Discussion:24-25.

Michele Cavallo, 2005. **Understanding the twin deficits: new approaches, new results**, FRBSF Economic Letter, Federal Reserve Bank of San Francisco.

Rafic Boukllia-Hassan et Najat Zalta (2000); **L'IDE dans le Bassin Méditerranéen: ses Déterminants et son Effet sur la croissance Economique**; FEMISE; Oct.2000.

Remy Hounsou; **Analysis of Current Account Deficit Determinants of Balance of Payments in Fixed and Flexible Exchange Rate Regimes: A Comparative Study in CFA Franc and Non-**

Franc Zones; Journal of Economics and Public Finance; ISSN 2377-1038 (Print) ISSN 2377-1046 (Online); Vol. 3, No. 3, 2017 ; PP: 447-469

Republic of Lebanon-Mof and UNDP; **Assessing Labor Income Inequality in Lebanon Private Sector**; Feb 2017

Stephan Schulmeister; **the Rate of Interest Rate, Investment, Growth and Public Debt** (Summary and Conclusion of Study for Austrian Federal Ministry of Finance); WIFO Monatsberichte (Monthly Reports); WIFO, Vol 69 (11), Pages 729-735; November 1996.

Uz, I. (2010); **Determinants of Current Account: The Relation between Internal and External Balances**

الأعداد السابقة:

2013	العدد 1	خارطة النظم الانتخابية في العالم
تموز 2013	العدد 2	روسيا والانتفاضات العربية
تشرين الثاني 2013	العدد 3	الاستراتيجية العسكرية الاسرائيلية
أيلول 2014	العدد 4	تحديات إدارة الثروة النفطية في لبنان
تشرين الثاني 2014	العدد 5	تطور كلفة المعيشة وخطوط الفقر في لبنان
تموز 2015	العدد 6	التكامل الاقليمي وتفكيك التبعية
كانون الثاني 2017	العدد 7	اقتصاد المملكة المتحدة
آذار 2017	العدد 8	دور قطاع التعليم في مواكبة مراحل الصناعة البترولية في لبنان
نيسان 2017	العدد 9	دونالد ترامب في البيت الأبيض الرؤى والاتجاهات المحتملة في القضايا الشرق أوسطية
آب 2017	العدد 10	قراءة في الازمة السعودية القطرية
تشرين الثاني 2017	العدد 11	اتجاهات الأجور في لبنان والعوامل المؤثرة عليها
كانون الثاني 2018	العدد 12	استراتيجية الأمن القومي لإدارة دونالد ترامب 2017
حزيران 2018	العدد 13	الحرب وإعادة الاعمار في العالم العربي
كانون الثاني 2019	العدد 14	الأثار البيئية للتلوث بالنفط، الواقع وخطط الطوارئ والتشريعات المطلوبة في لبنان
أيار 2019	العدد 15	مشكلة السكن في ضوء تجارب دولية
حزيران 2019	العدد 16	سياسة الانفتاح السعودية تجاه العراق، الدوافع والمرتكزات

Studies and Reports

A periodic Series Adresses Current Challenges and Issues



المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق
The Consultative Center for Studies and Documentation

A specialized scientific institution in charge of information and researches. It deals with socio-economic issues and follows-up the effecting strategic issues and global transformations.

- Publisher:

The Consultative Center for Studies and Documents

- Volume seventeenth

- Date of publication:

September 2019 Muharram 1441

- Size:

21x29 cm

- First Edition

All rights reserved to the center. Therefore, it is neither allowed to copy or to archive a part(s) of the report in whatever information or retrieving system, but in case of limited quoting with the aim of studying and scientific benefit while citing the reference is a must.

The Public Debt Crisis In Lebanon and Its Solutions

A Multidimensional Approach

Dr. Abdul Halim Fadlallah