



النشرة الاقتصادية

العدد السابع : أيار 2022

المحتويات

3	أولاً : إتجاهات وقضايا
3	1. العبور من الأزمة : نقاش في الركائز والسياسات
12	2. قانون الشراء العام وتطوير إعداد الموازنة العامة
15	3. الصندوق الوطني للثروة : بحث في ترتيبات ملكية المؤسسات المملوكة للدولة
26	ثانياً : تقارير وبرامج
26	1. تأثيرات الأزمة الاقتصادية على بيئة الابتكار للشركات الناشئة في لبنان
30	2. تقييم نظام الغذاء في لبنان
37	ثالثاً : مؤشرات اقتصادية كلية
37	1. المالية العامة
37	2. التبادل التجاري 2020-2021
38	3. ميزان المدفوعات حتى شباط 2022
39	4. موازنة مصرف لبنان آذار 2022

أولاً : إتجاهات وقضايا¹

1. العبور من الأزمة: نقاش في الركائز والسياسات

مرّ وقت طويل ولم تنجز بعد خطة للتعافي بل أطيح بتلك التي أقرّت في مجلس الوزراء قبل عامين من الآن. ويبدو النقاش عالقاً بشأن مسائل ينقسم حولها الرأي والمصالح، وأخرى لم تنضج بعد وما زالت بحاجة إلى مزيد من التدقيق والتمحيص. وتنوع العقبات التي تعترض طريق الحلّ سياسياً وإجرائياً وفنياً، ومن ناحية الرؤية العامة والغايات المطلوبة. هذا ما يدعو إلى التعقّف في فهم ركائز الحلّ ومنطلقاته والتدقيق في معاييرهِ وشروطه، عسى أن يساعد ذلك على تجاوز العقبات في أسرع وقت، ويضمن سلامة التطبيق، ويفضي إلى وضع اقتصادي أفضل وأكثر استقراراً. وهذا ما سنعالجه في قسمين الأول يتناول الركائز والمنطلقات والثاني الملامح العامة للحلّ.

القسم الأول- الركائز والمنطلقات:

أولاً- الركيزة السياسية:

يقع حلّ الأزمات في مضمار السياسات العامة التي تتعامل على نحو منظم مع حاجات المجتمع ومشاكله. يجري ذلك في المساحة الواقعة بين الحكومة وبيئتها، ومن خلال قرارات وإجراءات يقوم بها أشخاص مخوّلون ومسؤولون، وتكون مخرجاتها قابلة للتوقع والقياس والتقويم مقارنة بتصورات المجتمع وغاياته. وبذلك لا تُعدّ من السياسات العامة بتاتاً الأعمال والتصرفات العشوائية كالتي شهدناها في لبنان من بداية الأزمة حتى الآن.

لكن ما هو الأساس الذي تُبنى عليه السياسات العامة؟ وهل هي استجابة تلقائية للنظام السياسي القائم؟ فإذا كان توافقياً وضعت هذه السياسات بناء على اتفاق الجماعات فيما بينها، وإذا كان النظام مركزياً كانت حصيلة ما تتوصل إليه البيروقراطية الحكومية، أمّا إذا كان ليبرالياً فستمثل السياسات العامة بناء عليه مجموع خيارات الأفراد ومصالحهم.

إنّ أثر النظام السياسي في صنع السياسات العامة ليس محلّ خلاف، لكن حدود هذا التأثير تتقاطع مع عوامل أخرى. فإذا نظرنا إلى الأمر من منظار الاقتصاد السياسي للأزمات، كان لصراع الجماعات فيما بينها دور حاسم في نقل الاقتصاد والحياة السياسيّة من نقطة توازن إلى أخرى، وبذلك يكتسب النظام السياسي أهمية مضاعفة في تحديد اتجاهات الحلّ. ووفق هذا الفهم تكون الجماعات أقوى من الأفراد في التأثير على مجرى وضع السياسات العامة. أمّا في المقاربة الليبرالية فإنّ صنع السياسات العامة يجري ببساطة من خلال الوسائل النظاميّة والتقليديّة (التصويت في الانتخابات العامة، وإقرار المراسيم والقوانين والتشريعات وفق آليات اتخاذ القرار في المؤسسات الدستورية...). فيما تضع المقاربة التي تركّز على دور النخبة، سلطة وضع السياسات العامة عملياً في يد الأقلية النافذة (سلطة الملأ) التي تُهيمن على المقرّرات وتحتكر الأدوات اللازمة لتوجيه دفة الأمور لمصلحتها. وتميل الكفة لصالح هذه الأقلية على حساب الجمهور العريض في تحديد الخيارات والأولويات والمفاضلة فيما بينها. وتحظى النخبة وفق هذه المقاربة بالحصانة تجاه المؤسسات وبالقدرة على امتصاص الضغوط الآتية من الرأي العام والجمهور العريض.

هذه المقاربات ليست نظريّة بالمطلق، وقد أوردناها في السياق لاتصالها بثلاثة أنواع من الأسئلة التي ينبغي الردّ عليها لتقويم السياسات العامة للإنقاذ:

-هل هذه السياسات مشروعة أم لا؟ وإذا كانت كذلك فمن أين تستمدّ مشروعيتها؟ من المؤسسات أو من التوازن الجديد المنبثق من الصراع الاجتماعي أو من الأقلية النافذة القادرة على فرضها؟ وإلى أي حدّ تعبّر تلك السياسات والبرامج عن العقد الاجتماعي الحقيقي الذي يقوم عليه النظام السياسي للبلد؟

-كيف تُقاس العوائد ويقوّم نجاح هذه السياسات أو فشلها؟ هل المقياس هو مقدار النجاح في تحقيق الأهداف المباشرة، مثل تصحيح أوضاع المصارف أو تأمين استقرار سعر الصرف؟ أم يؤخذ بعين الاعتبار أيضاً انعكاس ذلك على قضايا أوسع مدى مثل العدالة والثقة والتعافي طويل الأمد والنهوض الاقتصادي الراسخ؟

¹ تتضمّن هذه الفقرة أهمّ الخلاصات والنتائج الواردة في دراسات وتقارير من إعداد المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق



بتراتيبيّة أحوار الفاعلين فيه بما يتناسب مع الأهداف والمصلحة العامة والتوازنات الحقيقيّة التي تُفضي إليها.

ثانيًا- الركيزة الاقتصادية:

نطلق هنا من المقارنة بين القيم الاقتصادية والقيم الإسمية لأصول الناتجة عن معالجة الأزمة وتكاليفها وانعكاسها على مجمل الاقتصاد. إذ يُرجّح أن يظهر تفاوت بين القيمتين في كلّ مرحلة من مراحل توزيع الخسائر. ويتوقّع أن القيمة الحقيقيّة لأموال المودعين وأصحاب الحقوق في القطاع المصرفي أقل من قيمتها الاسميّة الظاهرة في ميزانيات المصرف المركزي والمصارف بعد إتمام إجراءات التصحيح المطروحة (مثل إجراءات استرداد الفوائد بأثر رجعي أو الاقتطاع من الودائع والسندات أو إعادة الدولة على مدى زمني طويل، أو تحويل الودائع إلى أسهم في المصارف ومساهمات في الشركات التجارية للدولة أو استبدالها بسندات دائمة أو تحويل جزء منها إلى الليرة اللبنانية...). ومردّد هذا التفاوت بين القيمة الاقتصادية الحقيقيّة والقيمة الماليّة الإسميّة للودائع المتبقّية إلى عدّة أسباب وإشكاليّات نوردتها على النحو الآتي:

1 -تتغيّر القيمة الحالية الصافية NPV للأصول بتغيّر معدلات الفائدة، ويمكن النظر إلى هذه الأخيرة من منطاريين: الأول نقدي يربطها بمتغيّرات السياسة النقدية فتتأثر بقرارات المصرف المركزي وسياسات البنوك العالمية ولا سيّما منها الاحتياطي الفدرالي الأميركي. والثاني اقتصادي يرصد أثر عوامل أخرى على معدلات الفائدة، مثل المخاطر العامة للاقتصاد ونسب النمو المتوقّعة في المستقبل والتضخم وعجز المالية العامة ومستقبل الدين العام ومصيره وأرصدة ميزان المدفوعات والحساب الجاري والميزان التجاري وميزان الخدمات.

والفارق بين المنظورين في تحديد قيمة "الأصول المتبقّية بعد التصحيح" يكمن في الآتي: في الحالة الأولى ترتبط قيمة هذه الأصول بالقرارات البيروقراطية التي تتخذها السلطة النقدية، فإذا ارتأت مثلاً زيادة سعر الفائدة لضمان استقرار الليرة اللبنانية ولجم التضخم، فسيؤدي ذلك إلى خفض القيمة الحالية لأصول المتبقّية لأصحاب الحقوق، والعكس بالعكس. أمّا في المنظار الثاني فسيكون لمتانة سياسات الإنقاذ والتصحيح وسلامتها أثر كبير على معدلات الفائدة والقيمة الحالية للأصول. فإذا أدت برامج الإنقاذ إلى تحسين وضع الاقتصاد ورفع معدلات النمو وخفض المخاطر وزيادة تدفّق

هل تمثّل السياسات المتبنّاة المصلحة العامة؟ وأي مصلحة؟ مصالح الأطراف الأقوى في العقد الاجتماعي الرسمي (في الدستور أو المواثيق) أو المضمّر (جماعات الضغط المالي والاقتصادي والطائفي...الخ)؟ أم المصلحة المشتركة التي تحقق الحد الأدنى من الرضا عند جميع الأطراف؟

إنّ الردّ على هذه الأسئلة من شأنه أن يبرز عناصر التآزم السياسية في لبنان تجاه قضايا الحلّ:

أولاً لتساؤل مشروعيّة المؤسسات المنوط بها وضع السياسات العامة للبلد ومنها برامج التعافي والإنقاذ، بما فيها المؤسسات المسؤولة مباشرة عن تطبيق هذه السياسات مثل البنك المركزي والسلطة التنفيذية...الخ، ويزيد من تساؤل المشروعية الانقسامات الظاهرة والمكتومة بشأن قضايا النظام السياسي والعقد الاجتماعي.

وثانياً لعدم وجود معايير متفق عليها لتقويم مخرجات تلك السياسات، فمثلاً هل المقصود من قانون الضوابط الاستثنائية على تحويل الأموال (الكابيتال كونترول) صون أموال المودعين ورصيد العملات الأجنبية المتبقي في البلد أم الحفاظ على الأموال التي ستأتي من صندوق النقد الدولي وغيره من المؤسسات الماليّة؟ تقييد الاستيراد للجم العجز التجاري أم الحفاظ على استقرار سعر الصرف؟ وبعبارة أخرى هل يسعى القانون إلى حماية حقوق المتضرّرين الحاليين من الأزمة من مودعين وغيرهم أم حفظ حقوق أصحاب الحقوق الجدد في مرحلة التعافي وبعدها؟

وثالثاً لتدني قدرة معظم الفاعلين الأساسيين في مجال صنع السياسات العامة على إدارة التغيّر والانتقال، فلا صراع الجماعات وتنافسها أفضى إلى توازن جديد يمكن الانطلاق منه نحو الحلّ، ولا النخبة النافذة بقي لديها ما يكفي من القوة والامتداد لفرض إملأاتها وهي المنقسمة على نفسها، وليس هناك من طرف طائفي أو اقتصادي أو سياسي قادر على فرض رؤيته على الآخرين. أمّا الانتخابات التي يُعوّل عليها بعضهم، فلا يبدو أن قضايا الإنقاذ الإشكاليّة هي عند معظم الأطراف من عناوينها الرئيسيّة.

وعليه، لم تعد البنية السياسية قادرة على نسج التوافق على سبيل الحلّ ولا حتى على خوض الصراعات والمنافسات بشأنه، لكن ليس من الواقعيّة بشيء الانتظار إلى حين تتغيّر فيه هذه البنية، والخيار الممكن في الفسحة الزمنية المتاحة هو العمل على تغيير قواعد عمل النظام لا النظام نفسه، وإعادة النظر

تتعلّق بدور الدولة ووظائفها التي لا يمكن التخلّي عنها مثل الأمن والدفاع والقضاء وإدارة الخدمات الأساسية كالالتعليم والصحة وصيانة البنى التحتية وتوفير البيئة الاقتصادية اللازمة للنهوض مجدداً وتمويل أنظمة التعااض والتأمين في القطاعين العام والخاص. إنّ الإنفاق على هذه الوظائف يحظى بالأولوية على ما عداها بما في ذلك استرداد الودائع، وبناء عليه لا تكون الدولة ملزمة بتحمل قسطها من الخسائر إلّا بعد تلبية الالتزامات المذكورة. وحتى لو أنشئ صندوق سيادي لإدارة الموجودات التجارية للدولة فإنّ عائداته يجب أن تخصص ضمن الموازنة العامة لتمويل الحاجات المستحقة للمواطنين، أمّا الاستخدامات الأخرى ومنها ردّ الودائع فتكون ممكنة فقط بعد أن تتجاوز إيرادات الخزينة حدّاً أدنى معيارياً (مثلاً 15 بالمئة أو 20 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي).

4 - لا تتعدّى مسؤولية الدولة عن الخسائر بالمعنى الاقتصادي للكلمة قيمة سندات اليوروبوندرز التي توقفت عن دفعها للمصارف والمصرف المركزي، والتي لا تزيد قيمتها عن 20 بالمئة تقريباً من مجموع الخسائر وتقلّ عن 15 بالمئة من مجموع موجودات القطاع المصرفي بالعملة باستثناء التسليفات للقطاع الخاص. أمّا القسم الأكبر من الخسائر فيُعزى إلى التوظيفات الخاطئة والمغامرة وغير المسؤولة التي قامت بها المصارف مع مصرف لبنان، وذلك بصفته التجارية وليس بحكم كونه بنك البنوك الذي تودع فيه احتياطات المصارف وتكون من مهامه مراقبة سلامة عمل القطاع المصرفي.

وهنا لا بد من التدقيق في الطبيعة الاقتصادية للخسائر التي تحمّلها المصارف، فأقراض الدولة بالعملات الأجنبية يخلق أصولاً مالية لا أصولاً حقيقية، لأنّه يغطّي عمليات تجديد ديون سابقة مع فوائدها. أمّا التوظيفات لدى المصرف المركزي فإنّها ترتبط بصفقات حقيقية تتمثل في تمويل استيراد سلع وخدمات من الخارج، وهذه يسدّد المستهلكون والمستثمرون أثمانها من مداخيلهم الناتجة عن مشاركتهم في النشاط الاقتصادي.

وفي العموم إن مراعاة المعايير الاقتصادية في برنامج الإنقاذ والتصحيح يجب أن تحقّق: (1) التوازن الفعلي بين الاقتصاديين المالي والحقيقي، و(2) تقديم ضمانات اقتصادية بأنّ توزيع الخسائر سيبقى على حاله ولن يتغير لغير مصلحة المودعين الذين قد تزيد خسائرهم تحت وطأة سياسات نقدية أو مالية غير ملائمة و(3) التحقّق من أنّ الاقتصاد الجديد سيحوّل جزءاً من النشاط الداخلي إلى نشاط قابل للتبادل

الأموال من الخارج، فسيخفض ذلك معدلات الفائدة ويحسن قيمة الأصول، والعكس بالعكس أيضاً.

يمكن النظر إلى المعيار المالي والمحاسبي لأسباب موضوعية على أنّه العامل المحدّد لكيفية توزيع الخسائر بين المعنيين في المدى القريب، لكن المعيار الاقتصادي هو الذي سيبيّن ما إذا كان هذا التوزيع سيبقى على حاله مع مرور الوقت أم سيتغير لمصلحة فريق على حساب آخر. إنّ ارتفاع معدلات الفائدة مثلاً يجعل المودعين الذي يحصلون على أموالهم على شكل دفعات طويلة الأجل في خانة الخاسرين (بسبب تراجع القيمة الحالية لودائعهم المقسّطة) فيما تكون المصارف رابحة. صحيح أن القيمة الفعلية للأصول التي تحملها ستتراجع قيمتها بسبب ارتفاع سعر الفائدة، لكن هذا التراجع سيكون أقل من التراجع في قيمة الودائع التي تسدّد تدريجياً لأنّ آجال هذه الأخيرة أطول بكثير من آجل الأصول المذكورة. وستقلب الآية إذا انخفض سعر الفائدة.

2 - لا يمكن النظر إلى معظم الأصول والمطلوبات الناتجة عن عمليات إعادة الهيكلة الشاملة إلّا بوصفها أصولاً غير قابلة للمتاجرة الدولية، وحيث إنّها كذلك فإنّ القيمة الفعلية والحقيقية لهذه الأصول ترتبط بأداء الاقتصاد وليس بالتقويم المحاسبي لها. وهذا ينطبق على الودائع والسندات المتبقية بعد التصحيح كما ذكر أعلاه، وعلى الودائع المحوّلة إلى أسهم، وعلى مساهمات المودعين الطوعية في المشاريع العامة المنفّذة من طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ويسري الأمر نفسه على موجودات الصندوق السيادي الذي توضع فيه بعض أصول الدولة السيادية والأوراق المالية الدائمة..الخ. وبما أنّ معظم هذه الموجودات غير قابلة للتبادل الدولي Non tradable لا سيّما في مراحل التعافي الأولى فإنّ قيمتها السوقية تتأثّر من أداء الاقتصاد نفسه وليس من القيمة الاسمية المعطاة لها عند إعادة هيكلة القطاع المالي أو حين العمل على تنقية ميزانيات المصارف والمصرف المركزي من الخسائر.

3 - في مقابل الأصول الحقيقية الباقية في البلد بعد إعادة الهيكلة سيكون لدينا نوعان من الالتزامات، التزامات تظهر في الميزانيات والموازنات مثل الودائع التي ستسدّد على مدى زمني طويل وفوائد الدين العام وأقساطه...، وأخرى لا تظهر فيها مثل المتأخرات المتوجّبة على الدولة للمقاولين والمتعهدين والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والمستشفيات الخ... يضاف إلى ذلك، وهذا هو الأهم، التزامات



السوق Market-Specific، والنماذج الكمية مثل نموذجي سجل الائتمان Credit Scoring Models والاحتمال الخطي Linear Probability Model، والنماذج الخطية التمييزية Linear Discriminate Models.

فضلاً عن ذلك تتضمن معايير بازل نفسها مدخلين لقياس مخاطر الائتمان الأول هو المدخل المعياري الموحد Standardized approach الذي يدعو إلى أن تستخدم المصارف أنظمة تصنيف داخلية موحدة للقروض التي تضعها السلطات الرقابية المختصة بما ينسجم مع التصنيفات الدولية للمخاطر والتي تقاس بموجبها الجدارة الائتمانية (مثل أوزان مخاطر الائتمان المحددة بموجب التعميم الوسيط رقم 358 المذكور)، أمّا الثاني فهو مدخل التصنيف الداخلي Internal rating based (IRB) approach، الذي يحدد البنك بموجبه متطلبات الرأسمال على نحو إفرادي لكل أصل من الأصول التي يحملها، وفق خمسة معايير: متطلبات الرأسمال للقرض الذي يحصل عليه المدين واحتمال تخلفه عن السداد خلال سنة؛ والخسارة الناتجة عن تعثر المدين و معامل الارتباط بين وضعيّة المدين وباقي الاقتصاد؛ وقيمة الانكشاف على التخلف عن السداد بالدولار (أو بأي عملة أجنبية أخرى)؛ وأجل الدين. فلو لم تكتف المصارف اللبنانية بالمدخل الأول وطبقت إلى جانبه الثاني ولو انتقائياً لظهر لديها بوضوح مقدار الخطر الناتج عن تركيز هذا الكمّ الهائل من التوظيفات لدى طرف واحد هو المصرف المركزي.

كان على المصارف أيضاً، لو أحسنا الحكم على نيّاتها، أن تولي عناية خاصة للعلاقة بين أدائها وبيئة الاقتصاد الكلي، ولديها في هذا المجال مؤشرات تساعدنا على الاستشعار المبكر للأزمات، واستكشاف هشاشة المصارف تجاه التحوّلات في البيئة الاقتصادية الخارجية. فعلى سبيل المثال بيّنت بعض الدراسات أن احتمال نشوب الأزمات المصرفية يزداد عندما تكون بيئة الاقتصاد الكلي ضعيفة، وقد ذكرت دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي قبل أكثر من عقدين من الزمن واشتملت على 546 مشاهدة أن من مؤشرات ضعف بيئة الاقتصاد الكلي المذكورة: انخفاض معدل النمو، تدهور ظروف التجارة الدولية للبلد، وارتفاع معدل الفوائد الحقيقية، وارتفاع نسبة الكتلة النقدية M2 إلى احتياطات المصرف المركزي بالعملة الأجنبية، وانخفاض نسبة الأصول السائلة إلى مجموع الأصول. وبيّنت الدراسة نفسها أن القطاع المصرفي يتسم بحساسية خاصة تجاه مشكلات ميزان المدفوعات التي قد تحفز خروجاً مفاجئاً للرساميل والأموال.

الخارجي وهذا ما تحققه مثلاً زيادة الصادرات والاندماج في المشاريع الإقليمية الكبرى في قطاعات الكهرباء والطاقة والنفط والغاز والاتصالات. و4) التمكين الاقتصادي للحكومة بحيث تغدو الضامن لعمليات استرداد الودائع وغيرها من إجراءات إعادة الهيكلة والتصحيح المالي، ما يتطلب إصلاحاً إدارياً شاملاً وحوكمة متطورة.

ثالثاً- الركيزة التقنية:

تتعلّق هذه الركيزة بسؤالين رئيسيين: كيف تقاس ملاءة القطاع المالي بعد تطبيق خطة الإنقاذ والتعافي؟ وما هو نظام الصرف الذي سيعتمد: العائم أو الثابت أو المرن ضمن هوامش عليا ودنيا، وهل ستكون المقارنة مع عملة مرجعية واحدة (الدولار) أم مع سلّة من العملات؟

بالنسبة إلى المصارف، الجواب البديهي والسهل على السؤال الأول كان تطبيق المعايير الدولية: بازل 3 والمعيار المحاسبي الدولي IFRS 9 وغيرها من المعايير المعتمدة دولياً والتي صدر بشأنها العديد من التعاميم والقرارات من مصرف لبنان. وقد فاخرت المصارف قبل الأزمة بتحقيقها نسب ملاءة وسيولة عالية ومؤشرات خطر متدنية مقارنة بدول أخرى، بل إنها نجت من عاصفة الأزمة المالية العالمية 2008 ثم استفادت منها، ومعظمها طبقّ تعاميم مصرف لبنان بخصوص بازل 3 قبل نهاية الفصل الزمنية المحددة.

لكن هل منع ذلك الانهيار؟

صحيح أنّ المصارف لبّت في السابق شروط التحوّط والوقاية لكنها فعلت ذلك من ناحية الشكل لا الجوهر. ولا بدّ أنها كانت تعي جيّداً مخاطر إقراض الدولة والتوظيف لدى المصرف المركزي، وأنّ تثقيل أوزان هذه المخاطر تزيد على 50 بالمئة و100 بالمئة للودائع بالعملات لدى المصرف المركزي وسندات اليوروبوندر الحكومية على التوالي الواردة في تعميم مصرف لبنان 358 عام 2014، لكنها لم تحرك ساكناً. كان على المصارف أن تطبّق إلى جانب المعايير المقررة من قبل السلطة النقدية نماذجها الذاتية التي تعكس نظرتها الخاصة للمخاطر ومعرفتها عن كُتب لمتطلبات كفاية رأس المال والسيولة الفعلية التي تقيها فعلاً من المخاطر. وهذه النماذج معروفة ومنصوص عليها في الأدبيات ذات الصلة، ومنها على سبيل المثال لا الحصر: النماذج النوعية لقياس مخاطر الائتمان من ناحيتي وضعيّة المقرض Borrower-specific ووضعيّة

الحقيقي الفعّال $Real\ exchange\ rate$ الذي يعكس في آنٍ معاً سعر الصرف الإسمي ومعدّل التضخم بالمقارنة مع سلّة من العملات الأجنبية. وفي جميع الحالات يتطلب لجم تراكم العجز الخارج مرونة مضبوطة في سعر الصرف للجم تراكم العجز في الميزان التجاري وتعقيم آثاره.

القسم الثاني: في مسار الإنقاذ والتعافي أولاً- السياسات العامة:

بادئ ذي بدء يجب أن يكون الإصلاح شاملاً للقطاعات والمجالات كافة المالية والنقدية والمصرفية والقطاعية. مع التركيز على بؤرة الأزمة المتمثلة في أربع حلقات مترابطة: الانهيار المصرفي، العجز المالي والدين العام، التدهور في سوق الصرف، عجز الحساب الجاري الخارجي. هذا يقتضي التحديد الدقيق والشامل والشفاف والمسيّف للخسائر داخل القطاع المصرفي وخارجه، والتي قد تصل قيمتها إلى 80 مليار دولار أميركي في المصارف التجارية ومصرف لبنان وسندات اليوروبوندر وديون القطاع الخاص وقروض التجزئة. وعلينا التوقف عند النمو المطرد في الخسائر التي تزيد بمعدّل سنوي لا يقلّ عن عشرة بالمئة، دون احتساب الخسائر التي يتكبّدها المودعون والمستهلكون من ودائعهم ومن قدرتهم الشرائية، وهذه الزيادة هي بسبب التصحيح التلقائي المؤلم والمجحف وغير المنظم وبفعل التسويق والشراء العشبي للوقت.

وإذا كان التوافق مطلوباً على الحلول فيجب أن ينصبّ على المعايير ولا سيّما معايير توزيع الخسائر والإنقاذ، وليس على مخرجاتها ونتائج تطبيقها، فالمعاملات والإجراءات لا تكون طوعية بل تُفرض فرضاً بقوانين وتشريعات وخطط تضعها الحكومة، إنما انطلاقاً من معايير صحيحة وعادلة وعلمية تقوم على أربعة عناصر: مسؤولية كل طرف عن الأزمة واستفادته منها وقدرته على تحمّل التكاليف والإبقاء على مساحة مالية للدولة تمكّنها من تلبية الحاجات الأساسية خلال سنوات الإنقاذ والتعافي. أمّا الهدف النهائي من كلّ ذلك فهو النهوض بالاقتصاد وتجديده وتنميته وتقوية ركائزه الإنتاجية وزيادة متوسط الدخل الفردي بالأسعار الجارية وبمعيار تكافؤ القدرة الشرائية أيضاً، ومعالجة آثار عمليات إعادة التوزيع العكسية التي حصلت أثناء الأزمة. وفي جميع الحالات يجب أن تكون خطة الإنقاذ والتعافي مدخلاً إلى منع تجدد الانهيار وأن تتضمن على الأقل تكوين احتياطات دائمة لمواجهة احتمال تكرار ذلك في المستقبل.

وتستخدم في هذا المضمار اختبارات الضغط $Stress\ test$ لتحليل المتانة المالية للنظام المالي وقدرته على الاستجابة لصدمات الاقتصاد الكلي، وقد شاع استعمال هذه الاختبارات بعدما نُوّهت لجنة بازل بأهميتها عام 1996.

نخلص مما تقدّم إلى أن الحالة الاستثنائية التي يمثلها لبنان، وخصوصاً من ناحية التداخل الكبير بين ميزانيتي المصارف التجارية ومصرف لبنان وتأثرهما بوضعية القطاع العام وأحوال الاقتصاد ككل، كانت تقتضي اعتماد معايير مركّبة ومتعدّدة لقياس الخطر ومنع نشوب الأزمات، وما زال الأمر مطلوباً لمنع تكرارها. وهذا يعني أنّ تطبيق القواعد العامة المعتمدة عالمياً لقياس الملاءة والسيولة وضمن تحقيق كفاية رأس المال غير كاف بحدّ ذاته، بل يجب إعادة النظر بهذه القواعد بما يتناسب مع وضع لبنان. وفي الحدّ الأدنى يجب إلزام المصارف اللبنانية بإضافة شرائح جديدة إلى رساميلها، وأن تلحظ في تقويم أدائها المؤشرات العامة للاقتصاد، ويجب أن تُلزم بتطبيق نماذج خاصة بها لتقويم الأصول التي تحملها.

بالنسبة إلى سعر الصرف لا بد من الاعتراف أولاً بفشل السياسات التي اعتمدها مصرف لبنان لضبط السوق منذ نشوب الأزمة، والتي بدأها بالتقليل على نحو مراوغ من أهمية ارتفاع سعر الصرف في "السوق الموازي" بعد أن حصر نطاق تدخله بالمحروقات والدواء والطحين، وتغاضى بعد ذلك عن خطورة تسهيل ودائع العملات الأجنبية باليرة اللبنانية، والذي أدى إلى إطلاق موجة تضخم وانهيار في قيمة العملة الوطنية وكبد المودعين والمواطنين والدولة خسائر هائلة. ومنذ أواخر العام الماضي عاد مصرف لبنان إلى التدخل في سوق الصرف لمنع مزيد من الانهيار ومحاولة سحب السيولة الزائدة، وحيث كان النجاح محدوداً انتقل إلى سياسة تقييد المداخيل وليس السيولة فقط من خلال وضع سقوف مخفضة للسحوبات من الرواتب والأجور فضلاً عن الودائع.

هناك حاجة إلى الخروج من النفق النقدي الذي تمثله السياسات العشوائية وغير المنطقية التي يديرها مصرف لبنان، لكن مع تجنّب العودة إلى التثبيت النقدي الذي جرت تغطيته بديون متراكمة مباشرة وغير مباشرة، وعلينا بدلاً من ذلك الإقرار بأن النمو الاقتصادي وتوازن الحسابات الخارجية وكذلك الموازنة العاقبة هي ضمانة استقرار سعر صرف العملة الوطنية على المدى الطويل، والانتباه إلى ضرورة أن يكون الاستقرار النقدي مدخلاً إلى زيادة الفعالية الاقتصادية لا إلى خفض الإنتاجية. وهنا يجب صرف اهتمام أكبر إلى سعر الصرف

ثانياً- الملامح الأساسية للحل:**1 -إعادة هيكلة القطاع المصرفي:**

إنّ نقطة البدء في هذا المسار تكمن في مراجعة دور المصارف في الاقتصاد، الذي يفترض أن يركّز على تمويل القطاعات الأساسية والاستثمارات المنتجة. هذا يقتضي دعم مصارف التوظيف والاستثمار وبنوك التنمية المتخصصة وتطوير إدارة المؤسسات المصرفية وتشجيع قيام المصارف الشاملة بوصفها مموّلاً لدورة النشاط الاقتصادي. وأن تكون المصارف جزءاً من سوق مالية أوسع تشمل بورصة متقدّمة وأشكالاً متقدّمة من التمويل الآمن.

سيتيح الدور الجديد للمصارف خفض حجم القطاع المصرفي إلى حدود تتناسب مع حاجات الاقتصاد، وبما يقلّ كثيراً عن قيمتها الدفترية الحالية التي تساوي 160 مليار د.أ تقريباً. ويصير ممكناً بذلك إعادة تكوين رساميل المصارف بأموال طازجة، وفق حجمها الجديد وبعد إعادة توزيع الخسائر في القطاع ككل.

يبد أن توزيع الخسائر يقتضي نظرة جديدة إلى موجودات المصارف لدى مصرف لبنان، انطلاقاً من الحقيقتين الآتيتين:

الأولى: يفترض تصنيف الخسائر الناتجة عن إعادة تقويم ودائع المصارف لدى المصرف المركزي بالعملة الأجنبية بوصفها خسائر استثمارية تتصل بالأخطاء التي ارتكبتها المصارف في إدارة توظيفاتها لا ديوناً سيادية. إذ إنّ قبول مصرف لبنان للودائع التي تزيد عن الاحتياطيات الإلزامية أتى في إطار المادة 12 من قانون النقد والتسليف (المرسوم 13513 تاريخ 1963/8/1 وتعديلاته) التي يُعتبر بموجبها تاجرًا في علاقاته مع الغير، علماً أنّه بذلك كان يغضّ النظر عن زيادة المخاطر في القطاع المصرفي الناتجة عن المستوى العالي للتركز Concentration في توظيفات المصارف لديه، الأمر الذي يتعارض مع إحدى مهمّاته العامة وهي المحافظة على سلامة أوضاع النظام المصرفي (المادة 70).

الثانية: تستحق هذه النقطة نقاشاً قانونياً معقّلاً لرسم حدود مسؤولية الدولة عن خسائر المصرف المركزي، فالأخير يتمتع بالاستقلال التام عن الحكومة والقطاع العام، وذلك يقتضي أن لا تتعدّى مسؤولية الخزينة عن الخسائر قيمة سندات اليوروبوندر التي توقّفت عن دفعها وقيمة حساباتها المدينة الأخرى لدى المصرف المركزي والمصارف إن وُجدت. وفي جميع الحالات تبيّن المواد 71-74 والمواد 80-97 من قانون النقد

والتسليف وغيرها من المواد نطاق التعاون بين المصرف المركزي والدولة.

لكن المادة 113 من هذا القانون تحدّد كيفية توزيع الربح الصافي للمصرف بينه وبين الخزينة التي تحصل على 50 بالمئة منه إلى حين يبلغ الاحتياط العام نصف رأس مال المصرف، وبعد ذلك يُوزع الربح الصافي بنسبة 20 بالمئة للاحتياط و80 بالمئة للخزينة، وإذا كانت نتيجة سنة من السنين عجزاً تُغطّى الخسارة من الاحتياط العام وعند عدم وجوده أو عدم كفايته تغطى الخسارة بدفعة موازية من الخزينة. وبناء عليه يكون على الخزينة في حالات أن تغطّي النتائج السلبية لمصرف لبنان، لكن هل يشمل ذلك الخسائر المتراكمة التي لم يصرّح عنها المصرف في السنة نفسها؟ علماً أنّه كان يحوّل إلى الخزينة حصة من الأرباح ودون توقف بمعدّل 60 مليار ل.ل سنوياً (ما يوازي 40 مليون د.أ). وماذا لو كانت الخزينة نفسها في حالة عجز؟

نستنتج مما سبق أنّه حتى لو كانت الخزينة مسؤولة عن خسائر مصرف لبنان فيفترض أن لا يتخطى ذلك قيمة حساباتها لديه المذكورة في المادتين 85 و115 من قانون النقد والتسليف، أي حساب 36 والحسابات التي تحوّل إليها أرباح القطع وإعادة تقويم الذهب.

2- معايير إعادة توزيع الخسائر واسترداد الودائع

ينطوي مفهوم الاسترداد على معنيين متكاملين: الأول هو تحويل الودائع المحتجزة في المصارف إلى سيولة نقدية توضع في التداول، والثاني هو تطبيق إجراءات وسياسات تؤدي إلى رفع القيمة الاقتصادية للودائع، وهذا يكون من خلال إعادة الثقة بالمصارف نفسها، التي تحدّد لربائنها بشفافية تامّة آليات الوصول إلى ودائعهم والبدايل والخيارات المتاحة أمامهم لتحقيق ذلك.

وفي جميع الحالات، يجب أن يُراعى في وضع هذه المعايير الملاءمة مع المبادئ الاقتصادية والحقوقية والتقنية المتبعة في هذه الحالات، على أن تؤخذ بعين الاعتبار خصوصية الحالة اللبنانية ولا سيما في التمييز بين الودائع، الذي يجب أن يكون وفق المعيار الاقتصادي لا المحاسبي وحده.

وبذلك تشمل إجراءات التتبع Tracking عن الوضع الأصلي لحسابات الزبائن، إلى جانب معرفة أصل الوديعة وعملة الإيداع، تحديد النشاط الاقتصادي الأساسي الذي انبثقت منه وتكوّنت على أساسه. وهذا يضعنا أمام تصنيفات متشابكة



وموثوقة تكون جزءاً من إعادة الهيكلة من جهة (سندات دائمة، سندات طويلة الأجل، أسهم في المصارف، ...) وخطة نهوض اقتصادي متفق عليها وواضحة المعالم والتمويل من جهة ثانية (مساهمات في المشاريع العامة الممولة من الخارج أو بتدفقات جديدة) ...

3) يمكن تأمين متطلبات تمويل تصفية الخسائر التي ستتناقص تدريجياً مع مرور الوقت من مصادر عدة أبرزها: استعادة ما يمكن من أموال هُزّبت إلى الخارج وفق إجراءات حازمة، وفرض اقتطاعات تصاعديّة مرتفعة على الأموال ذات المصادر المشبوهة والمودعة في المصارف كالمستفيدين من المال العام والمستثمرين في الثروات الطبيعية والمعرضين سياسياً والناخبين في القطاع المالي والمصرفي والقطاع العام. ويمكن أن يكون هذا الإجراء على سبيل التسوية. ويجب أن تكون مساهمة المصارف أساسية في التمويل وذلك في حدود قيمة رساميلها والإيرادات الناتجة عن تصفية محافظها العقارية والموجودات الداخلية والخارجية المماثلة لها.

وإذا اقتضت الظروف ردّ جزء محدود من حسابات العملة الأجنبية باليرة اللبنانية، فيجب أن لا يؤدي ذلك إلى زيادة السيولة (M0) بقيم تتجاوز الفائض المحقّق في ميزان المدفوعات، منعاً لانعكاس ذلك سلبيّاً على سوق الصرف.

نخلص مما تقدّم إلى أنّ هدف إعادة الهيكلة الرئيسي هو الوصول إلى إدارة للقطاع المصرفي موثوقة وتمنع تجدد الأزمة، وأن يجري احترام تراتبية المسؤوليات والقدرات التي تضع المصارف في الصدارة، وتجنب الإجراءات التي تنقل ضمناً الخسائر إلى أطراف غير معنيّة بها مثل المودعين والمستهلكين وأصحاب المداخل المحرّرة باليرة اللبنانية.

وفي العموم لا بد أن يُراعى في معايير إعادة هيكلة المصارف الأمور الآتية:

- التمييز بين الحق الأساسي كالودائع ومساهمات حملة الأسهم، والحق المالي غير المغطى بقيم حقيقية كالقوائد الزائدة.

- تطبيق المعايير الدولية (بازل 3 و IFRS9 ...)، شرط أن يجري تكيفها مع خصوصية الأزمة المصرفية في لبنان وتداخل المسؤوليات بشأنها. وهذا يقتضي مثلاً زيادة أوزان مخاطر الائتمان والسوق والتشغيل المعتمدة في تقويم كفاية رأس المال في المرحلة الانتقالية، لتكون أعلى من تلك المعتمدة عالمياً في الحالات المماثلة.

للودائع، فلدينا مثلاً: ودائع بالدولار أتت من الخارج وبقيت كذلك، وودائع أتت من الخارج بالدولار ثمّ حُوّلت إلى الليرة اللبنانية للاستفادة من الفوائد العالية بالعملة الوطنية ثم حُوّلت من جديد مع فوائدها إلى الدولار وبعضها أعيد إيداعه في الخارج، وودائع باليرة اللبنانية جرى تحويلها إلى الدولار دفترياً دون أن تكون مغطاة بدولارات فعلية تملكها المصارف لدى مصرف لبنان أو لدى البنوك المراسلة، وودائع ناتجة عن تدفقات حقيقية باليرة اللبنانية أو بالعملة وأخرى دفترية ذات قيم إسمية ...

وبناء على عمليات التقطّي والتتبّع هذه:

1) تُحدّد الآلية التي ستردّ بها الودائع التي ستردّ إلى أصحابها نقداً في مدة زمنية مقبولة، على أن لا تقلّ القيمة الحالية الصافية NPV لهذه الودائع بعد إعادة الجدولة حدّاً أدنى مقارنة بقيمتها الأصلية، وتتأثر تلك القيمة بالمدة الزمنية للاسترداد، فإذا كانت النسبة المستهدفة للقيمة الحالية الصافية هي مثلاً 75 بالمئة وكان معدّل الحسم 4 بالمئة فهذا يفرض عدم تخطّي مدة التسديد 7 سنوات، لكن إذا زيدت مدة التسديد إلى 10 سنوات تنخفض النسبة المذكورة إلى الثلثين، وتصل إلى النصف في 18 عاماً للتسديد وهكذا... وعليه يجب اختيار أدنى مهلة تسديد تتناسب مع قدرة الاقتصاد والدولة على التمويل، وتحافظ في الوقت نفسه على أعلى قيمة حالية ممكنة للودائع المنوي تسديدها نقداً.

وما تقدّم يشمل الودائع المغطاة بعمليات اقتصادية حقيقية دون غيرها، مثل القوائد الزائدة ولا سيما منها التي تراكمت منذ بدأ لبنان يسجّل عجزاً في ميزان المدفوعات و/أو التي فاقت معدّلات الفائدة عليها معدّل النمو الإسمي في الناتج المحلي الإجمالي. وبذلك يُستثنى من الاسترداد التلقائي الزيادة في الودائع الناتجة النموّ الدفترية في القوائد أو ضخّ السيولة (مثلاً استبدال سندات بالعملة الأجنبية بما يزيد عن قيمتها بسندات باليرة اللبنانية) أو توسع الكتلة النقدية بالدولار بفعل أثر المضاعف النقدي، وكل زيادة لا تمت بصلة مباشرة أو غير مباشرة بخلف قيمة مضافة في الاقتصاد.

2) إعطاء خصوصية للشريحة الدنيا من الودائع التي يجب أن تُردّ أصولها نقداً في مدة زمنية قصيرة لا تزيد مثلاً عن مدة الاتفاق مع صندوق النقد الدولي أو مدة تطبيق خطة التعافي. على أن يترافق ذلك مع الاعتراف بحق المودعين باسترداد أصول وودائعهم كاملة، مع تمكينهم من استعمال الشرائح العليا من وودائعهم لتمويل استثمارات فعلية



وحتى يكون المصرف المركزي على المدى الطويل قادرًا على التدخل الفعّال في الأسواق وتجذب الخسائر، عليه الالتزام بتكوين احتياطات من العملات الخارجية تساوي ضعف مجموع مطلوباته بالعملات نفسها ولا تقل عنها في أسوأ الظروف (عدا الاحتياطي الإلزامي). واتباع سياسة نقدية مضادة للدورات (policy Counter cycle)، أي تبني سياسة نقدية توسعية (خفض فوائد، ضخ سيولة واستعمال الاحتياطات...) في مراحل الركود، وسياسة انكماشية في مراحل الرواج (زيادة فوائد، سحب سيولة وتكوين احتياطات إضافية...).

أما على المدى القصير فإلى جانب إقرار قانون يفرض ضوابط مؤقتة على رأس المال، وتوحيد سعر الصرف مع استثناءات تتعلق بالسلع الضرورية (القمح، أدوية الأمراض المستعصية، سعر تحويل للعملات منخفض لغرض احتساب الرسوم الجمركية على بعض السلع الضرورية)، على المصرف المركزي أن ينشئ حسابًا خاصًا بالعملات الأجنبية يُستخدم حصراً لتمويل سلع الأمن الغذائي والمجتمعي (كالمواد الغذائية، والإمدادات الضرورية) في الحالات الطارئة، وعليه أيضًا بصفته مستشار الحكومة ومصرف القطاع العام أن يُحدّد معها طرق الاستفادة الفضلى من حقوق السحب الخاصة التي خصّصت للبنان.

3-2- سعر الصرف والسياسة النقدية:

تحتاج السياسة النقدية إلى إصلاحات عميقة، بالنظر إلى مسؤوليتها عن الأزمة، والهدف كما ذكر أعلاه الوصول إلى استقرار مرن في سوق الصرف يستند إلى أساس اقتصادي متين. يستدعي ذلك تركيز الاهتمام على العلاقة بين سعر صرف العملة الوطنية ورصيد الحساب الجاري اللذين يتبادلان كما هو معروف التأثير والتأثير. فالعجز أو الفائض في هذا الحساب ينعكس انخفاضاً أو ارتفاعاً في قيمة العملة الوطنية، وفي المقابل يكون لإعادة تقويم سعر الصرف بالزيادة أو الخفض تأثير إيجابي أو سلبي على رصيد الحساب الجاري.

ويفترض أن يُؤخذ بعين الاعتبار هنا سعر الصرف الحقيقي الفعلي وليس سعر الصرف الاسمي فقط. يقتضي إصلاح السياسة النقدية أيضًا اعتماد سياسة فائدة هدفها تعزيز الاستثمار في الاقتصاد الحقيقي وليس جذب التدفّقات والودائع التي هي بمثابة ديون باهظة التكاليف على البلد، فمن شأن الزيادات غير الملائمة في التدفّقات إعاقه الاقتصاد وتكبّده أعباء مرهقة تفوق قدرته على التحمل، وتعرّض استقراره النقدي للاهتزاز والانهيار.

-تبني نماذج متشدّدة ومحافظة لنسبة كفاية رأس المال في المصارف، تستمر على الأقل حتى تحقيق التعافي التام، وبناء على ذلك يُرفع الحد الأدنى لنسبة كفاية رأس المال من 10.5 بالمئة من مجموع الموجودات المصرفية المثقّلة بالمخاطر (وفق ما تنصّ عليه اتفاقية بازل 3 ويلتزم بها لبنان) إلى 15.5 بالمئة (بحيث تشمل إضافة إلى نسبة الـ 10.5 بالمئة المذكورة رأسمال عازلاً لمواجهة الدورات الاقتصادية بنسبة 2.5 بالمئة و2.5 بالمئة إضافية لزيادة متانة رأس المال)، على أن يُضاف إلى ذلك شريحة أخرى إلى حين استعادة الثقة التامة بالقطاع المصرفي وعودته إلى أداء دوره.

-تحديد حجم القطاع المطلوب وعدد المصارف المستهدف، بحيث لا تسفر إعادة الهيكلة عن تجاوز الحجم والعدد المحدّدين أو التدني عنهما.

3- السلطة النقدية وسياساتها:

3-1- المصرف المركزي:

تبدأ عملية الإصلاح هنا بتعبئة الموارد اللازمة لتمكين مصرف لبنان من استعادة دوره في إدارة سياسة نقدية فعّالة، وتخفيف خسائره تدريجياً بالاستفادة من الأفكار المطروحة للتمويل. وعلى غرار المصارف يجب أيضًا تحديد الحجم الأمثل لميزانية مصرف لبنان نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وتفعيل الرقابة القانونية على أدائه وضبط نشاطه في حدود القانون وبما يساعد على إعادة الثقة به.

لكن النقطة المحورية في إصلاح المصرف تتمثل في تعديل قانون النقد والتسليف لمعالجة الثغرات التي ساهمت في الأزمة، بحيث تتوازن مطلوبات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية مع موجوداته، ويجري فصل مهمة إدارة السياسة النقدية تمامًا عن مهام الرقابة والتحقيق وعن إدارة المصرف نفسه، وأن تُحصر عملة الإقراض التي تتولاها المصارف بالليرة اللبنانية، إلّا لأغراض وظروف محدّدة كتمويل الاستيراد أو أن يسمح بها لمن يملكون ضمانات بموجودات خارجيّة.

والمطلوب أيضًا وضع سقف وشروط على تمويل المصرف المركزي لعجز الخزينة، ومنع مصرف لبنان من القيام بأعمال تقع في صلب عمل الحكومة مثل دعم قطاعات اقتصادية وتقديم قروض ميسرة لغايات محدّدة، إلّا بطلب من السلطات المختصة، ومنع الحكومة من القيام بأنشطة تقع في صلب عمل السلطة النقدية مثل تحقيق فائض في إصدارات سندات الخزينة لامتناع السيولة...

السندات المحمولة من المصارف اللبنانية ومصرف لبنان معرضة لاقتطاع مرتفع من قيمها، مع وجود خيار آخر هو تحويلها كلياً أو جزئياً إلى أوراق مالية دائمة قابلة للتداول في السوق، توضع خارج الميزانية وتتلقى عائداً مخفّضاً يُربط تحديده بمعدلات النمو الحقيقي ومؤشرات التعافي الاقتصادي والمالي.

وإلى ما تقدّم يُفترض تجميد دفع الفوائد على سندات الخزينة مدّة من الزمن لإعطاء الحكومة مساحة مالية تمكّنها من تلبية الحاجات الأساسية، وينطوي ذلك على تصحيح لنتائج تسهيل الودائع بالليرة، التي حطّلت مصرف لبنان والحكومة ضمناً والاقتصاد عمومًا خسائر إضافية لمصلحة المصارف، التي تخلّصت جزاء ذلك من حوالي 20 بالمئة من مطلوباتها بالعملات خلال عامين. يجب أيضًا فتح مسار تفاوضي مع الجهات الدولية الدائنة لخفض الفوائد على ديونها والتي تضاعفت كلفتها عشر مرات بين مشروع موازنتي 2021 و2022، وهذه الكلفة مرشحة للارتفاع مع كل انخفاض في سعر صرف العملة الوطنية.

وفي العموم، لا بدّ من وضع سقف لنسبة الدين العام بالعملات إلى الناتج المحلي الإجمالي، والتي كانت قبل التوقّف عن الدفع حوالي 67 بالمئة من الناتج، وبذلك يكون الحدّ الأقصى للديون الخارجية الجديدة المفترض قبولها بعد إعادة هيكلة الدين العام ما بين 10 مليارات د.أ و 12 مليار د.أ.

4-2 - خفض عجز الموازنة العامة:

يبدو الطريق إلى خفض عجز الموازنة معروفًا لكنه صعبٌ ومحفوفٌ بالمخاطر. يبدأ الأمر بالالتزام بقانون النقد والتسليف وخصوصًا المواد 88-90 التي تُقيّد الاستدانة من مصرف لبنان، وتجبّ التوسّع في تفسير الظروف الاستثنائية المنصوص عنها في المادة 91 من القانون نفسه.

يتطلّب الأمر كذلك خفضًا واسع النطاق في نفقات الموازنة العامة ولا سيّما في بند الفوائد على الدين العام الداخلي والخارجي، والاستفادة من هذا الخفض في تمويل البنود الضرورية والعاجلة والملحة ولا سيّما منها: البطاقة الصحية وزيادة أجور القطاع العام ودعم التقديمات الصحية والتربوية والاجتماعية وإنقاذ التعليم الرسمي والجامعي ودعم تقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إزاء ارتفاع كلفة الاستشفاء والطبابة والدواء، وإجراء أعمال الصيانة والاستثمار اللازمة لمنع انهيار الخدمات العامة الأساسية.

وفي وقت ما يجب ربط سعر صرف الليرة اللبنانية بسلة من العملات الصعبة تتناسب مع علاقاته التجارية مع الخارج، ولا يمكن فصل ذلك عن الهدف الذي تكرّرت الإشارة إليه في السياق، والمتمثل في قيام علاقات اقتصادية وتجارية متوازنة مع الخارج، وتنويع الخيارات سواء لجهة الدول الشريكة أو طريقة تسوية المدفوعات أو سلع التبادل. يجب أيضًا ضبط معدلات التضخم من خلال إجراءات نقدية لا تكون لها نتائج اقتصادية ومالية سلبية. ولا يمكن الاستسلام هنا لفرضية أنّ السبب الوحيد لارتفاع الأسعار مرده إلى انخفاض القيمة الخارجية للعملة الوطنية. فكما حصل في ثمانينيات القرن الماضي، كان مُنحنى ارتفاع الأسعار أقلّ من مُنحنى ارتفاع سعر صرف العملات الأجنبية في المراحل الأولى من التدهور النقدي، لكن بعد أن تكيفت الأسواق مع الأزمة واستعاد المحتكرون والمتحكّمون الأساسيون بالسوق زمام المبادرة انقلبت الآية وبات ارتفاع الأسعار أعلى من زيادة سعر الصرف الأجنبي.

ويبدو أننا ندخل حاليًا في هذه المرحلة حيث تتقارب الأرقام التي سجّلها مؤشر أسعار المستهلك CPI منذ بداية الأزمة مع الارتفاع التراكمي في سعر صرف الدولار الأميركي (أي أنّ مرونة الأسعار إلى سعر الصرف تقترب من واحد). هذا يدعو إلى فرض رقابة مشدّدة على معدلات التضخم، التي يجب أن تظل أقلّ بنسبة معتدّ بها من مستوى الارتفاع في سعر الصرف الأجنبي، لأنّ جزءاً لا يستهان به من سلة الاستهلاك مكوّنة من مواد ومنتجات غير قابلة للتبادل الدولي، وتتأثر بضعف القدرة الشرائية للمواطنين أكثر من تأثرها بتغير أسعار الصرف والتضخم المستورد من الخارج.

إنّ لجم التضخم على النحو المذكور يفرض على المصرف المركزي العودة إلى تبني سياسية متحفّظة للسيولة وإعادة النظر ببعض التعاميم التي أُنحت تضخيم الكتلة النقدية (M0)، أمّا إذا قرّر المصرف المركزي التوقف عن تمديد العمل بالتعميم 161 الذي ضاعف كمّيّات الدولارات المتوفرة في السوق، فعليه القيام بهبوط آمن، لأن أي إيقاف مفاجئ لهذا التعميم سيتسبّب باضطراب في سعر الصرف يصعب السيطرة عليه.

4 - المالية العامة:

4-1 - مشكلة الدين العام:

تطرح سيناريوهات عدّة لإعادة هيكلة ديون الدولة بالعملات الأجنبية ولا سيما منها سندات اليوروبوندرز، وإذا كان مصير السندات الخارجية مرهون بنتائج التفاوض مع الدائنين فإنّ



الاقتصادية مع الخارج وفق ما عالجناه في أعداد سابقة من هذه النشرة.

* * *

2. قانون الشراء العام وتطوير إعداد الموازنة العامة

أولاً: القانون الجديد

تنوي الحكومة اللبنانية المباشرة بتطبيق قانون جديد للشراء العام. وهذا القانون ذو الرقم 244 كان قد صدر بتاريخ 2021/7/29. وهو ينص في المادة 116 منه على مباشرة تطبيق أحكامه في غضون سنة من تاريخ صدوره، أي اعتباراً من شهر تموز القادم على أبعد تقدير. ولذلك تعمل الحكومة حالياً على تدريب وتأهيل الموظفين القائمين بمهام الشراء في القطاع العام، بشقيه المدني والعسكري. وعلى الحكومة خلال الفترة المشار إليها استكمال التحضيرات وتنفيذ إجراءات أساسية نصّ عليها القانون، ومنها:

- تأسيس هيئة الشراء العام، وهي بمثابة الهيئة النازمة والإدارة المركزية المعنية بتنسيق عمليات الشراء بين مختلف الوزارات، والإشراف على سلامة ونزاهة العملية وضمان تطويرها. ومن المفترض أن تشكّل إدارة المناقصات في التفتيش المركزي نواة هذه الهيئة.
- تأسيس هيئة الاعتراضات لتلقي الشكاوى.
- تصميم وإنشاء المنصة الإلكترونية المركزية.
- تصميم وتحضير المستندات والنماذج المعيارية الجديدة لإجراءات الشراء العام (دفاتر الشروط- ملفات التأهيل- ملفات التلزم ...).

ويأتي القانون الجديد ليعالج الوضع الحالي الشاذ للمناقصات العامة في لبنان، والذي تغلب عليه الشدّة وتحكمه آليات عمل عفي عليها الزمن.

الأمر الذي شكّل أرضية خصبة للفساد والمحسوبيات وهدر المال العام. ومن هذه الآليات على وجه الخصوص قانون المحاسبة العمومية رقم 14969 تاريخ 1963، ونظام المناقصات رقم 2866 تاريخ 1959، إلى جانب رزمة من الترتيبات الخاصة بالبلديات والمؤسسات العامة والمؤسسات العسكرية والأمنية.

وحماية موجودات صناديق التعاضد والصناديق التقاعدية في القطاعين العام والخاص ...

وفي جانب الإيرادات المطلوب هو تحسين الإيرادات الحقيقية (لا الدفترية) على المدى الطويل لتصل تدريجياً إلى نسبة محدّدة من الناتج المحلي ضمن توزيع عادل. وهذا يقتضي القيام بالإجراءات التي يتكرر الحديث عنها في كلّ خطة إصلاح: توسيع القاعدة الضريبية وتحسين مستوى التحصيل والامتثال الضريبيين وتحديث طرق الجباية والإصلاح الشامل للنظام الضريبي واستيفاء حقوق الدولة كاملة في الاملاك البحرية والمنافذ الحدودية، ... الخ

وفي جميع الحالات يجب الوصول إلى الوضع الذي تتوازن فيه الإيرادات والنفقات الجارية، فيما يمكن تمويل النفقات الاستثمارية من مصادر داخلية وخارجية دون التورّط في تضخيم الدين الخارجي عن الحدّ الأقصى المذكور أعلاه، حتى لو كان القصد منه تمويل مشاريع حيوية ذات القيمة المضافة المرتفعة. وفي جميع الحالات لا بد من البحث عن التوازن الاقتصادي وليس المالي فقط بين النفقات والواردات لمعرفة الأثر الصافي للموازنة العامة على النمو والناتج.

أخيراً

إن الضمانة الأساسية للاستقرار المالي والنقدي تأتي من نمو الاقتصاد ومثابته وتنافسيته، والتركيز الأكبر يجب أن ينصبّ على امتلاك أعلى قدر من التوازن في علاقات لبنان مع الخارج، والذي يعبر عنه الحساب الجاري (الميزان التجاري وميزان الخدمات والتحويلات) أكثر من ميزان المدفوعات التي طالما اعتمدت في لبنان، رغم تأثره بعوامل متقلّبة وظرفية وذات صلة بالسياسات قصيرة الأمد ومتقلّبة مثل التدفّقات المالية وحركة الودائع والرساميل والقروض ومعدّلات الفائدة. وبعبارة أخرى إنّ وجود رصيد إيجابي لميزان المدفوعات لا يعني أنّ الاقتصاد بخير، حيث يمكن أن ينقلب الفائض إلى عجز كبير بين ليلة وضحاها (كما في حالة خروج الرساميل فجأة من البلد)، فيما يحافظ رصيد الحساب الجاري على استقراره مدة طويلة لارتباطه ببنية الاقتصاد. وعليه فإنّ سلامة الأوضاع المالية والنقدية على المدى الطويل تقتضي بناء اقتصاد يضمن تحقيق التوازن بل وحتى الفائض في الحساب الجاري ولا سيما في ميزان التجارة بالسلع والخدمات، وهذا الأمر يقتضي إصلاح السياسة التجارية وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد ككل ومراجعة الاتفاقيات التجارية وتنويع العلاقات



المعدّل المطلوب بحسب المقاييس العالمية، ولا يتجاوز 100/48 مقارنة مع بقية دول العالم.

وتكمن أهمية الموضوع في أن المناقصات العامة في لبنان شكّلت حوالي 20٪ من إنفاق الحكومة خلال الفترة 2010 - 2020، إذا ما استثنينا مناقصات المؤسسات العامة المستقلة مالياً وإدارياً والبلديات واتحادات البلديات. أو ما نسبته 6,5٪ تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي.

وإذا كان القانون الجديد يأتي في سياق التزام لبنان أمام مؤتمر "سيدر" في باريس سنة 2018 باتخاذ الإصلاحات الضرورية، بما فيها مكافحة الفساد وتحديث القطاع العام وإدارة المالية العامة، فضلاً عن كونه مطلوباً شرطاً من شروط صندوق النقد الدولي لتقديم التسهيلات المالية للبنان. إلا أن مسيرة صياغته وإقراره متقدّمة زمنياً. ففي سنة 2012 تقدّم مجلس الوزراء إلى المجلس النيابي بمشروع قانون للمناقصات (مرسوم رقم 9506 تاريخ 2012/12/12)، جرى تحضيره حينها بواسطة مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR). وفي العام 2019 أعادت وزارة المالية صياغة مشروع القانون للمناقصات على أسس عصرية جديدة وجرى تقديمه إلى مجلس النواب في شباط 2020 عبر النائبين ياسين جابر وميشال موسى.

ويرتكز القانون الجديد على ثمانية مبادئ للشراء العام، مستقاة من المبادئ الدولية الاثني عشر الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، وهي:

1. الشمولية.
2. النزاهة.
3. التخطيط والدمج في الموازنة.
4. الشفافية.
5. المساءلة.
6. التخصص.
7. الفعالية والمنافسة.
8. الاستدامة.

يتألف القانون من 116 مادة موزعة على تسعة فصول، إضافة إلى الأسباب الموجبة للقانون. وتتناول الفصول التسعة الموضوعات الآتية:

الفصل الأول- أحكام عامة.

الفصل الثاني- قواعد عامة لإعداد وإجراء وتنفيذ عملية الشراء.

كما أن تورّع الإطار المؤسساتي للمناقصات العامة بين العديد من المؤسسات والأطراف يؤدّي بطبيعة الحال إلى استحالة الشفافية والمساءلة والمحاسبة وزيادة الهدر. ومن المؤسسات المعنية بإجراء المناقصات العامة حالياً: وزارة المالية، ديوان المحاسبة، مجلس التفتيش المركزي، وزارة الداخلية والبلديات، إدارة المناقصات، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، مجلس الإنماء والإعمار.

والجدير ذكره أن وزارة المالية، عبر معهد باسل فليحان المالي، كانت خلال الفترة بين تموز 2019 وكانون الثاني 2020 قد نفّذت تقييماً شاملاً لنظام المناقصات في لبنان باستخدام منهجية (MAPS) العالمية لتقييم أنظمة المناقصات وفق معايير محددة، وبمساعدة تقنية من البنك الدولي. وقد انتهى التقييم حينها إلى تشخيص ثغرات وعيوب كثيرة تشوب النظام المعمول به بحسب ما يشير إليه الجدول أدناه، وتقديم توصيات محدّدة جرى التأسيس عليها لصياغة مواد النظام الجديد، وتتمحور حول عناوين أربعة أساسية هي:

- وضع إطار تنظيمي وسياساتي جديد للشراء العام.
- دعم وتطوير القدرات الإدارية والأطر المؤسسية المعنية بالمناقصات.
- تطوير الممارسات وعمليات المناقصة معيارياً.
- ضمان أقصى درجات الشفافية والمساءلة.

أما الشوائب والعيوب فهي:

معايير التقييم	المعايير مستوفاة كلياً	المعايير مستوفاة جزئياً	المعايير مستوفاة كلياً	المعايير غير مطبقة	مجموع
الإطار القانوني، التنظيمي والسياساتي	9	27	30	1	67
الإطار المؤسساتي والكفاءة الإدارية	0	18	30	7	55
عمليات المناقصة وسياسات السوق	0	8	18	0	26
المحاسبة، التكامل والشفافية	2	18	42	0	62
مجموع	11	71	120	8	210
النسبة المئوية	5٪	34٪	57٪	4٪	100٪

MAPs (2022). Assessment of Lebanon's Public Procurement System 2021.

من الواضح في الجدول أعلاه أن أكثر من نصف معايير المناقصات العالمية غير مستوفاة إطلاقاً في المناقصات المحلية، في حين أن 34٪ من هذه المعايير مستوفاة جزئياً و5٪ فقط منها يجري مراعاتها بينما 4٪ لا تطبّق أصلاً. وبذلك فإن نظام المناقصات المحلي يعتبر من حيث النوعية دون



الفصل الثالث- طُرق الشراء.

الفصل الرابع- أحكام خاصة بالشراء الإلكتروني.

الفصل الخامس- التخصّص وبناء القدرات.

الفصل السادس- حوكمة الشراء العام.

الفصل السابع- إجراءات الاعتراض.

الفصل الثامن- النزاهة والمساءلة.

الفصل التاسع- أحكام انتقالية ختامية.

أما طُرق الشراء ،وبعضها جديد أشرنا إليه بخط عريض، فقد حدّدها القانون على الشكل الآتي:

- المناقصة العمومية.
- المناقصة على مرحلتين.
- طلب عروض الأسعار.
- طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية.
- الإتفاق الرضائي.
- الشراء بالفاكتورة.
- الاتفاق الإطاري.

ويشمل القانون الجديد كل أشكال المناقصات التي تقوم بها الإدارات والمؤسسات العامة المذكورة أدناه، بما فيها عمليات شراء لوازم أو خدمات أو القيام بأشغال، سواء جرى تمويلها من الموازنة أو الخزينة أو من قروض داخلية وخارجية، والمؤسسات المعنية هي:

- الإدارات العامة.
- المؤسسات العامة.
- المستشفيات الحكومية.
- المؤسسات العسكرية والأمنية (بما فيها الوحدات والأقسام والفروع الرديفة).
- الهيئات الناطمة.
- المؤسسات المملوكة للدولة.
- مرافق الخدمات العامة.
- الأشخاص المعنويون.
- البعثات الدبلوماسية.

ثانيًا- موازنات البرامج والأداء (Program & Performance Budgeting)

مما لا شك فيه أن إقرار القانون الجديد للشراء العام يُعتبر خطوة متقدمة في مسيرة إصلاح المالية العامة للدولة. إلا أنها تبقى إجراءً ناقصاً في الحدّ من الهدر والفساد وإغلاق منافذ هدر المال العام ما لم يتم تطوير عملية إعداد الموازنة باتجاه اعتماد موازنات برامج وأداء. وذلك من ضمن عملية

متكاملة ومرحلية لإعادة هيكلة الإدارة العامة للدولة على أعتاب إعادة بناء الاقتصاد. فالموازنة العامة بشكلها التقليدي الحالي تبقي على منافذ عديدة للهدر والمحسوبيات، كما تعيق السلطة التشريعية والرأي العام عن ممارسة الرقابة والمساءلة. وهذا الشكل من الموازنات التقليدية قد عفى عليه الزمن، ولم يعد يتلاءم مع المفهوم الحديث لإدارة المالية العامة المعتمد في أعداد متزايدة من دول العالم.

فموازنة البرامج (program budgeting) تربط الاعتمادات المرسودة في الموازنة ومختلف الموارد من أجل تنفيذ برامج معينة، تدرج في إطار تحقيق أهداف وسياسات محدّدة يفترض أن تكون الحكومة قد تعهّدت بتحقيقها في بيانها الوزاري. مما يسمح في نهاية المطاف بقياس الفاعلية والكفاءة في تخصيص الموارد وإدارتها بشكل أفضل، وبالتالي تكون السلطة التشريعية أمام فرصة أفضل لممارسة دورها في الرقابة على أعمال الحكومة.

أما موازنة الأداء (Performance Budgeting) فهي موازنة أصغر وحدة أو تقسيم إداري على مستوى الإدارة العامة، بحيث يُخصّص لها الموارد اللازمة لتنفيذ مهمة محدّدة ضمن البرنامج ككل. وبذلك فإن قياس نجاح هذه الوحدة الإدارية في أداء مهامها يكون من خلال عدد المستفيدين أو مدى الإستفادة من خدماتها.

إن اعتماد موازنة البرامج والأداء يؤدّي إلى زيادة فاعلية التخطيط وترشيد استخدام الموارد. فكل وزارة أو مؤسسة عامة تقوم بصياغة أهدافها ومعاييرها بدقّة ضمن برامج وأنشطة واضحة، تكون موزّعة على الوحدات والأقسام مع ما يحتاج إليه كل منها من لوازم وتجهيزات لتنفيذ تلك البرامج والأنشطة. وعندها يصبح ممكناً تقدير الأكاليف المالية للسنة الجديدة، ولكن ليس على أساس ما جرى إنفاقه في السنة الماضية بل ما تحتاج إليه البرامج الجديدة.

المطلوب إذاً اعتماد تبويب جديد للنفقات العمومية يتجاوز التصنيف الاقتصادي الإداري التقليدي الحالي، بحيث يجري تقسيم هذه النفقات بحسب وظائف الدولة ومهامها والأهداف المنوط بالحكومة تحقيقها في مجالات اقتصادية وإجتماعية محدّدة.

فعلى سبيل المثال، يجري تقدير حجم الاعتمادات المطلوبة للوزام والخدمات والمخطّصات، على مستوى أصغر وحدة في الوزارة وصولاً إلى كل الوزارات بالاستناد إلى ما تم إنفاقه في



منفصلة عن الواقع طالما هي قائمة على أساس تقديرات السنة الفائتة.

ومن المفارقات بين شكلي الموازنة أنه بينما تفرض موازنة البرامج والأداء على الوحدات الإدارية وضع معايير نموذجية لقياس النتائج، فإن موازنة البنود التقليدية تكتفي بالتأكد من صحة الإنفاق من الناحية القانونية ودقته محاسبيًا.

* * *

3. الصندوق الوطني للثروة: بحث في ترتيبات ملكية المؤسسات المملوكة للدولة

يشهد لبنان منذ تشرين الأول 2019 انهيارًا اقتصاديًا وماليًا بعد عقود من سياسات مالية ونقدية واقتصادية أدت إلى عجز دائم في المالية العامة والميزان الجاري ما ساهم في تراكم المديونية العامة وتعطيل كل منافذ الإصلاح. وعلى مشارف إعداد برنامج إصلاحي حكومي جديد مع صندوق النقد الدولي يطرح موضوع إدارة موجودات الدولة الثابتة بوصفه مسألة خلافية. في السابق، شملت خطط التعافي الاقتصادي والمالي السابقة اقتراحات تهدف إلى إنشاء صناديق الأصول العامة للدولة، ولكن تحت مسميات وأهداف مختلفة، من أبرزها:

- شركة لإدارة الأصول العامة Public Asset Management Company، والتي جرى طرحها في خطة التعافي لحكومة الرئيس حسان دياب في عام 2020 على أن تُخصّص أرباح هذه الشركة لتمويل زيادة رأس مال مصرف لبنان وتسديد التزاماته المتبقية تجاه المصارف. يضاف إلى ذلك قيام هذه الشركة بإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة.

- صندوق سداد الديون الحكومية Government Debt Defeasance Fund وهو اقتراح جمعية المصارف ردًا على خطة التعافي أعلاه. تُسهم الدولة في هذا الصندوق بأصول تملكها بقيمة 40 مليار دولار (قطاع الاتصالات، أراضي الدولة، الأملاك البحرية...) مقابل كامل الأسهم. ويُصدر الصندوق سندات دين طويلة الأجل ومنتجة للفوائد بقيمة 40 مليار دولار (مقومة بالدولار) من أجل تسوية نهائية لدين الحكومة لدى مصرف لبنان (يحمل مصرف لبنان هذه السندات ويستفيد من فوائدها). ثم ينقل مصرف لبنان إلى الصندوق كل ما يتعلّق

السنة السابقة، مع زيادة تتناسب مع التغير المحتمل في الإنفاق العام. وذلك بمعزل عن المهام والوظائف المنوطة بهذه الوحدة. ثم يجري تبويب مجموع هذه الاعتمادات ضمن بند "المواد الاستهلاكية" (أي بند 11) في الموازنة العامة. ومن الواضح أن هذه العملية تبدو منفصلة تمامًا عن سياسة الحكومة التي يُفترض أن يعكسها بيانها الوزاري الذي تنال ثقة مجلس النواب على أساسه. وبذلك تصبح مساءلة المجلس ورقابته للاحقة تنفيذ الموازنة عملية شكلية ومجرد تدقيق محاسبي في أحسن الأحوال.

أما في موازنة البرامج والأداء فتكون مهام كل وزارة ودور أصغر وحدة إدارية فيها محدّدة مسبقًا بالاستناد إلى البرامج والأنشطة التي تضعها الحكومة لتحقيق أهدافها المعلنة في البيان الوزاري. وعليه يجري تقدير العبء الوظيفي بما فيه من لوازم وتجهيزات ومخصّصات ونقل وخدمات، وما يتطلّبه كل ذلك من اعتمادات على مستوى الوحدات الإدارية والوزارات لتنفيذ تلك البرامج والأنشطة. الأمر الذي يسمح لاحقًا بتقييم وقياس ما تمّ إنجازه وتحديد المسؤوليات، وبالتالي تحسين الأداء عمومًا.

وبعبارة أوضح، بينما تُعتبر اللوازم والتجهيزات على سبيل المثال من المدخلات التي يتمّ على أساسها تقدير النفقات بشكل إجمالي للسنة الجديدة، فإن البرامج الجديدة بحدّ ذاتها هي المدخلات في الشكل المقترح للموازنة، وبالتالي يصبح تقدير اللوازم والتجهيزات للسنة الجديدة على أساس ما يحتاج إليه تنفيذ تلك البرامج، كما يصبح المستفيدون من هذه البرامج بمثابة المخرجات التي يتمّ على أساسها تقييم الأداء والإنجازات. ربما تكون الموازنة بشكلها التقليدي الحالي سهلة التنفيذ والتدقيق والإحتساب، بالمقارنة مع موازنة البرامج والأداء المقترحة. كما أنها تؤمّن استمرارية التمويل بمعزل عن نتيجة الإنفاق، بالإضافة إلى ملاءمتها لاحتياجات تمويل الدولة الجارية وشبه الثابتة. لكنها تحمل في طياتها أيضًا مساوئ وقيود عديدة، منها على سبيل المثال: أنها تؤدّي في كثير من الأحيان إلى إنفاق لا لزوم له أو انتفت مبرراته فيستمر الإنفاق طالما أن الاعتمادات مقررّة مسبقًا. ولهذا الأمر تفسيره غير الشائع ربما، إذ يحرص المعنيون على إنفاق آخر رصيد ممكن (وأحيانًا رغم علمهم بعدم جدواه) لضمان استمرار حصة أكبر من النفقات في السنة القادمة. وهذه الممارسات تزيد فجوة العجز بطبيعة الحال نتيجة نموّ النفقات بمعدل يفوق الإيرادات. ومن الثغرات أيضًا أنها

- العقارات.
- البنية التحتية التي تدرّ رسوماً أو مرتبطة بالشاركة بين القطاعين العام والخاص.
- نشاط تجاري غير مؤسسي (مثل مرافق المياه).

1.1. الأصول التشغيلية للدولة اللبنانية

جرى تصنيف أكثر من 110 مؤسسة على أنها "مؤسسات عامة" حكومية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وتخضع لوصاية "وزير" محدد³، ولكن لا يمكن تصنيفها كلّها كشركات مملوكة للدولة. وتتخذ إدارة هذه المؤسسات العامة شكل مجلس أو هيئة أو مؤسسة أو محكمة أو غير ذلك. وتتميّز المؤسسات العامة عن الشركات المملوكة للدولة بأنها:

1. تتمتع باستقلال إداري ومالي.
2. تخضع لسيطرة الحكومة جزئياً أو كلياً.
3. تشارك في نشاطات ذات طابع تجاري ومدر للإيرادات.

واستناداً للمعايير الثلاثة أعلاه فإن محافظة الدولة اللبنانية من الأصول التجارية العامة تشمل مجموعة واسعة من الأصول التشغيلية. من ضمن هذه الأصول البنية التحتية الخاصة بالاتصالات، مثل شبكة "أوجيرو" للهاتف الثابت والإنترنت وشبكتي "ألفا" و "تاتش" للهاتف المحمول؛ ومؤسسة كهرباء لبنان المسؤولة عن إنتاج التيار الكهربائي وتوزيعه على المشتركين؛ فضلاً عن أربعة مرافق للمياه. تملك الحكومة أيضاً شركة طيران الشرق الأوسط، ومطاري رفيق الحريري ورنينه معوض، ومرافق بيروت وصيدا وطرابلس وصور، وكازينو لبنان، وإدارة حصر التبغ والتبّاك (الريجي)، وشركة إنترا للاستثمار، وبنك التمويل، ومنشأتين للنفط في طرابلس والزهراني (الرسم رقم 1).

2.1. الأصول العقارية للدولة اللبنانية

بحسب بيانات وزارة المالية فإن الدولة اللبنانية تملك 57842 عقاراً يدخل ضمن أملاكها الخصوصية. يتركّز القسم الأكبر من هذه العقارات ضمن فئة "الأراضي الأميرية"⁴ التي يبلغ عددها 31907 عقارات، أو ما يشكّل 52٪ من إجمالي أملاك الدولة العقارية، تليها "الأراضي المملوكة" التي تضم 17511 عقاراً أي ما يقارب 30٪ من إجمالي الأملاك، ثم "الأراضي المتروكة مرفقة" التي تشكّل بحدود 13٪ من العدد الإجمالي. أما العدد

بدين الدولة وفوائدها، وفي المقابل تشطب الحكومة كل الدين المحمول من مصرف لبنان.

إضافة إلى ذلك توجد آراء لبعض الخبراء المعنيين بالمفاوضات مع صندوق النقد الدولي تقضي بإنشاء صندوق سيادي يضمّ كل ممتلكات الدولة لإطفاء خسائر القطاع المالي والتعويض على المودعين، ويذهب البعض بعيداً للاحية استخدام هذا الصندوق بهدف خصخصة بعض الأصول بعد إعادة هيكلتها.

إن النماذج المطروحة أعلاه ترى أن حلّ أزمة لبنان المالية يكمن في استثمار أملاك الدولة وتحويل إيراداتها لتسديد الديون المترتبة على القطاع المالي. علماً بأن الدين الحقيقي للدولة اللبنانية هو سندات اليورو بوند وليس كل خسائر القطاع المذكور التي تفوق 60 مليار دولار، وبالتالي من غير المنطقي تحميل الدولة كل الخسائر واللجوء إلى بيع أصولها من أجل تسديد مستحقّات للمودعين كان قد فرط بها المسؤولون عن القطاع المالي والمصرفي.

1. تعريف أصول الدولة

تعرّف الثروة العامة على أنها مجموع الأصول العامة المملوكة للحكومة، والتي تشمل الأصول المالية، والأصول التجارية العامة مثل الشركات والعقارات التجارية، والأصول العامة غير التجارية مثل الطرقات مطروكاً منها الدين الحكومي². وتستخدم كلمة "العامة" بالمعنى المالي، أي الثروة التي تمتلكها مختلف مستويات الدولة. ومن المهم ملاحظة عدم الخلط بين "الأصول العامة" و "الممتلكات العامة"، والتي تشير عادةً إلى الأصول والموارد المتاحة للجمهور بأكمله للاستخدام، مثل الحدائق العامة.

يركّز هذا التقرير على الأصول التجارية العامة، التي نعني بها الأصول أو العمليات التي تدرّ دخلاً (لا يقوم بصورة أساسية على الضرائب) ويمكن إعطاؤها نوعاً من القيمة السوقية إذا جرى تنظيمها واستخدامها بالشكل المناسب. وتشمل هذه الأصول ما يلي:

- الشركات المملوكة للدولة.
- المؤسسات المالية.

⁴ الأراضي الأميرية أي كل العقارات التي يكون للدولة فيها حق ملكية الرقبة، فيما حق التصرف بها يمكن أن يُكتسب من الغير، أي من أفراد أو جماعات، ضمن شروط معينة وبحسب القوانين والقرارات والأنظمة.

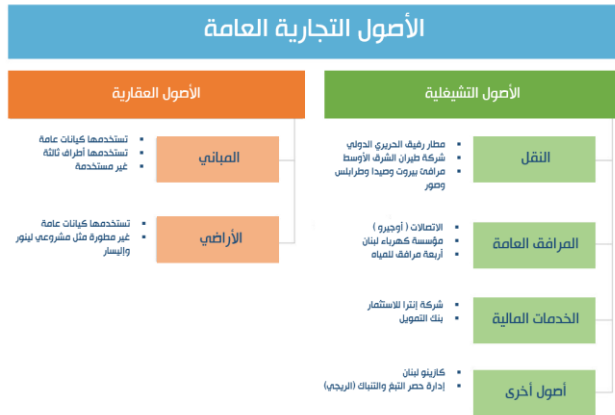
² D. Dettner and S. Fölster. (2015). Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth. London: Palgrave Macmillan.

³ Institute of Finance. (2021). Briefing Note on SOEs in Lebanon.



ضمن الصندوق من شأنه أن يؤثر على قيمته السوقية في وقت الأزمات وخاصة أنها أصول غير قابلة للتسييل.

الرسم البياني رقم 2: توزع الأصول التجارية العامة للدولة اللبنانية



DETTER, D. & SAIDI, N. (2020). Lebanon's Hidden Gold Mine. Carnegie Middle East Center. Institute of Finance. (2021). Briefing Note on SOEs in Lebanon.

Kostanian, A. (2021). Privatization of Lebanon's Public Assets: No Miracle Solution to the Crisis.

2. أداء الشركات المملوكة للدولة⁵

1.1. الأداء الإداري والحوكمة للشركات المملوكة للدولة

تعاين ممارسات الادارة والحوكمة للشركات المملوكة للدولة من شوائب متعددة أبرزها كالاتي :

- عدم وجود تعريف قانوني محدد وواضح للشركات المملوكة للدولة.
- تشتت البيانات المالية للشركات وعدم اتساقها.
- عدم إطلاع وزارة المالية على الحسابات السنوية لتلك الشركات وكذلك على الدفعات والالتزامات.
- ضعف قدرات التخطيط في الشركات المملوكة للدولة، الذي يزيد من إضعاف عملية وضع الميزانية، مما يضعف آليات إعداد ميزانياتها.
- تشتت وعدم توحيد أنظمة ممارسات المحاسبة وإعداد التقارير المالية الخاصة بتلك الشركات.
- خضوع عملية تعيين أعضاء مجالس الإدارة للمحسوبيات والمحاصصة والطائفية وليس للكفاءة والجدارة، مما ينعكس ضعفاً في الأداء ونوعية الخدمات المقدمة.

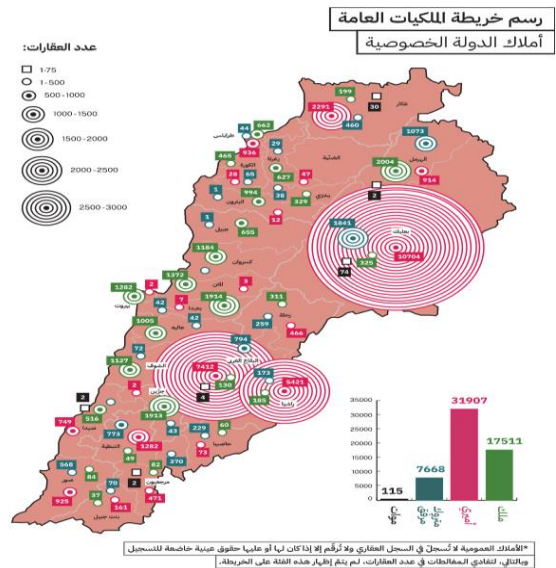
- Institute of Finance. (2021). Briefing Note on SOEs in Lebanon.

- Kostanian, A. (2021). Privatization of Lebanon's Public Assets: No Miracle Solution to the Crisis.

المتبقي من العقارات فيتوزع على أنواع الملكية الأخرى بشكل متفاوتٍ (أنظر الرسم البياني رقم 1).

وفي ما يتعلّق بـ"الأراضي الأميرية"، يشمل قضاء بعلبك وحده أكثر من 33% من مجمل الأراضي الأميرية، في حين يقع حوالي 23% منها في قضاء البقاع الغربي، و17% منها في قضاء راشيا، و7% منها في قضاء عكار، ما يعني أن 80% من الأراضي الأميرية يتركز في البقاع وعكار. وتتوزع العقارات الأميرية الأخرى بأعداد ملحوظة في أقضية النبطية وصور وطرابلس. أما أقضية محافظة جبل لبنان وكسروان – جبيل وبشري، فتكاد تخلو كلياً من الأراضي الأميرية. ويعود ذلك إلى عوامل تاريخية عديدة سوف نستعرضها في مقال مقبل حول أهمية الأراضي الأميرية وخطر تخلي الدولة عنها.

الرسم البياني رقم 1: خريطة الملكيات العامة



المصدر: دراسة "ويني أراضي الدولة" التي أعدها "استديو أشغال عامة"

سيكون تركيز هذا البحث على الأصول التشغيلية للدولة أي الشركات المملوكة للدولة، ولن نتطرق إلى الأصول العقارية. وذلك أن الهدف من إنشاء صندوق الثروة الوطني هو وضع أصول الدولة التشغيلية المدرة للأرباح، علماً بأن إدخال الأراضي

⁵ IMF. (2021). State-Owned Enterprises in Middle East, North Africa, and Central Asia: Size, Costs, and Challenges.

- OECD. (2019). Corporate Governance in the MENA: Building a Framework for Competitiveness and Growth.



الإنفاق العام بين 2015-2020. ويُبيّن الجدول رقم 1 أدناه الأداء المالي للشركات المملوكة للدولة.

الجدول رقم 1: الإيرادات والنفقات المترتبة على الشركات المملوكة للدولة

2021 أيلول	2020	2019	2018	2017	2016	مليار ليرة
195	91	116	135	122	101	إيرادات كازينو لبنان
42	266	220	110	175	136	إيرادات مرفأ بيروت
20	37	66	61	81	58	إيرادات اليانصيب الوطني
1,335	1,520	1,428	1,614	1,936	1,907	إيرادات من وفر موازنة الاتصالات السلكية واللاسلكية
35	162	251	197	266	104	إيرادات مطار بيروت
13,901	15,342	16,680	17,405	17,524	14,959	الإيرادات العامة
12%	14%	12%	12%	15%	15%	مجموع إيرادات المؤسسات العامة من الإيرادات العامة (%)
13,446	19,425	25,479	26,821	23,186	22,412	النفقات العامة
698	1,393	2,269	2,647	2,002	1,397	سلفة الخزينة لمؤسسة كهرباء لبنان
5.2%	7.2%	8.9%	9.9%	8.6%	6.2%	مجموع النفقة على المؤسسات المملوكة للدولة : سلفة الخزينة لمؤسسة كهرباء لبنان من النفقات العامة (%) ⁶

المصدر : وزارة المالية

وبحسب المنهجية أعلاه الرامية إلى فصل الإيرادات المتأتية من الشركات المملوكة للدولة ومجموع إنفاق الدولة عليها، يتبيّن أن هناك فائضاً لصالح المؤسسات المملوكة للدولة ما يعني أن الإنفاق عليها تتمّ تغطيته من الإيرادات المتأتية منها وليس من أي بند ضريبي آخر.

3. تجارب الدولة⁷

تطوّرت ترتيبات الملكية مع مرور الوقت حيث تغيّر شكل الشركات المملوكة للدولة مع سعي الحكومات إلى تحسين قدرتها الإنتاجية. ويمكن تصنيف أربعة نماذج للملكية على الشكل الآتي :

- النموذج اللامركزي ، حيث تتوزّع مسؤوليات الملكية بين الوزارات التنفيذية المختلفة.

- عدم التزام الشركات المملوكة للدولة بإرشادات الحكومة للشركات المملوكة للدولة المعمول بها في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.
- عدم وجود هيئات ناظمة تشرف على عمل المؤسسات العامة بما فيها قطاعا الاتصالات والكهرباء، فإن معظم السلطات التنظيمية التي تهدف إلى الإشراف وتوفير بيئة تنافسية لعمل الشركات المملوكة للدولة إما مختلّة (مثل هيئة تنظيم الاتصالات) أو لم تتحقق بعد (مثل هيئة تنظيم الكهرباء).
- وجود عدد كبير من الشركات المملوكة للدولة لا تزال تعمل خارج الموازنة العامة وتدير مبالغ كبيرة من الأموال العامة، مما يضعف الرقابة والمساءلة في إدارة هذه الأموال.

2.2. الأداء المالي

يظهر الأداء المالي للشركات المملوكة للدولة كبنء واحد في الميزانية اللبنانية، مع صافي رصيدها المتاح للمواطنين فقط، إما تحت قسم الإيرادات في حالة وجود رصيد صافي إيجابي وبالتالي تدّر إيرادات للدولة أو تحت قسم النفقات، في حالة وجود رصيد سلبي في هذه الشركات تغطّيه الدولة عبر سلف خزينة.

شكّلت الإيرادات العامة المتأتية من المؤسسات المملوكة للدولة نسبة 11 إلى 16% من إجمالي الإيرادات الحكومية بين عامي 2015- 2020، وتشكّل الإيرادات من وفر موازنة الاتصالات السلكية واللاسلكية الجزء الأكبر من هذه الإيرادات. وبحسب موازنة عام 2022 تُقدّر إيرادات المؤسسات المملوكة للدولة بحوالي 341 مليار ليرة من أصل 39,154 مليار ليرة مجموع الإيرادات العامة، وذلك لعدم تقدير الإيرادات المتأتية من وفر موازنة الاتصالات السلكية واللاسلكية وغيرها من المؤسسات نتيجة تقلّبات أسعار العملة المحلية . وفي المقابل تتكد الموازنة تكاليف باهظة نتيجة عمل هذه المؤسسات وخصوصاً بسبب سلف الخزينة لمؤسسة كهرباء لبنان، التي مثلت حوالي 8% بالمتوسط من إجمالي

- World Bank (2014). Corporate Governance of State-Owned Enterprises.
-IDB. (2016). State-owned Enterprise Management: Advantages of Centralized Models.

⁶ تُشكّل سلف الخزينة لمؤسسة كهرباء لبنان ما بين 8.9 % إلى 9.6 % من مجمل النفقات التي تتكبدها الدولة على المؤسسات المملوكة لها.

⁷ OECD. (2021). Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices.



الدولة على تقييم إيراداتها بشكل واضح. إلا أن هذا النموذج لديه بعض الشوائب وهي تركيز وزارات المالية عادةً على المسائل المالية والمتعلقة بالميزانية ولكنها قد تفتقر إلى السلطة والقوة التي تتمتع بها الوزارات التنفيذية على الشركات المملوكة للدولة، فضلاً عن القدرة على العمل كمالك ومدافع قوي عن إصلاحات الشركات المملوكة للدولة. علاوة على ذلك، يسمح هذا النموذج، مثل النموذج اللامركزي، بالتشتت المستمر لوظائف إدارة هذه الشركات، مثل تعيين مجلس الإدارة، وقرارات التخطيط والاستثمار، ومراقبة الأداء.

3.3. النموذج الاستشاري

يتضمن النموذج الاستشاري إنشاء هيئات استشارية أو تنسيقية للمساعدة في إضفاء الطابع المهني على دور ملكية الدولة وتعزيز ممارسات الحوكمة الرشيدة في المؤسسات العامة، وتحقيق الانساق للشركات المملوكة للدولة ككل. تهدف هذه الهيئات أيضاً إلى دعم التعلم وتبادل الخبرات بين الشركات المملوكة للدولة، وفي بعض الحالات، البدء في الانتقال من نموذج لامركزي إلى نموذج مركزي بالكامل. وتختلف الوظائف المحددة للهيئات الاستشارية والتنسيقية من دولة إلى أخرى، إلا أنها تقدّم بشكل عام المشورة بشأن الحوكمة والأداء للوزارات والحكومة. تؤدي هذه الكيانات عادةً الوظائف التالية:

- تطوير السياسات والأدوات والمبادئ التوجيهية للحكومة.
- تقديم المشورة أو المساعدة في عملية تعيين مجلس الإدارة، بما في ذلك اقتراح مرشحين لشغل مناصب في مجلس الإدارة.
- مراقبة أداء الشركات المملوكة للدولة من خلال عقود الأداء أو خطط الشركة.
- إعداد معلومات مجمعة عن الشركات المملوكة للدولة ونشرها على البرلمان والجمهور.

يوفر النموذج الاستشاري خياراً لتقوية ترتيبات ملكية الدولة، لا سيما في البلدان التي تتمتع بثقافة إدارية قوية للقطاع العام ومحفظة كبيرة ومتنوعة من الشركات المملوكة للدولة التي قد تجعل المركزية الكاملة صعبة. يمكن لهذا النموذج أن يكون أيضاً خياراً في الدول ذات القدرات وبيئات الحوكمة الضعيفة، وحيث تكون العملية التدريجية للتعلم عن طريق العمل هي النهج الأكثر جدوى والأكثر ملاءمة. في

- النموذج المزدوج، وهو أحد أشكال النموذج اللامركزي، حيث يُعهد لوزارة ثانية، مثل وزارة المالية، مسؤوليات معينة، بالإضافة إلى الوزارات التنفيذية.
- النموذج الاستشاري، حيث تظل الملكية مشتتة ولكن يجري إنشاء هيئة استشارية أو تنسيقية لتقديم المشورة للوزارات.
- النموذج المركزي، حيث تتركز مسؤوليات الملكية في كيانات تكون مستقلة أو قد تقع ضمن الحكومة.

1.3. الإدارة اللامركزية للشركات المملوكة للدولة

تتركز مسؤولية إدارة الشركات ضمن هذا النموذج تحت سلطة الوزارات التنفيذية بحسب طبيعة القطاع الذي تنتمي إليه الشركة. فعلى سبيل المثال، تخضع شركة الكهرباء المملوكة للدولة لوزارة الطاقة والمياه، وتخضع شركتا الاتصال لوزارة الاتصالات. وهذا النموذج هو المعتمد حالياً في لبنان وكثير من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويؤخذ على هذا النموذج الكثير من الشوائب منها:

1. تعدّد مهام الوزير المسؤول عن الشركة المملوكة فهو تارة منظم وتارة مالك أو صانع قرار ما قد يؤدي إلى تضارب المصالح والإضرار بالبيئة التنافسية الضرورية للعمل.
2. تأثير الوزير وبالتالي عمل المؤسسة العامة تحت وصايته بالنزاعات والتمويل السياسية ...
3. عدم وجود رقابة موحدة على قطاع الشركات المملوكة للدولة ككل.
4. تميل الوزارات إلى التركيز على تحقيق الشركات المملوكة للدولة للأهداف التشغيلية بمعزل عن أدائها المالي. علاوة على ذلك، غالباً ما تفتقر الوزارات إلى الموظفين ذوي الخبرة التجارية والمالية لإدارة ممتلكات الدولة بشكل صحيح. من المرجح أن تختلف المهارات والخبرات اللازمة لتشغيل وزارة بحد ذاتها عن تلك اللازمة لتشغيل أو مراقبة الشركات المملوكة للدولة مما يؤدي إلى تشتت مهارات الملكية النادرة والقدرات حيثما وجدت.

2.2. الإدارة المزدوجة للشركات المملوكة للدولة

نموذج الإدارة المزدوجة، هو أحد أشكال النموذج اللامركزي، حيث قد يكون لوزارة ثانية، مثل وزارة المالية، مسؤوليات معينة، بالإضافة إلى الوزارات التنفيذية التي تمثل سلطة الوصاية على الشركات المملوكة للدولة. يوفر هذا النموذج رقابة مالية شاملة على الشركات المملوكة للدولة ويساعد



- تفويض الإستراتيجيات واتخاذ القرارات اليومية إلى مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة وإدارتها بينما تُترك مهام صنع السياسات والوظائف التنظيمية للوزارات التنفيذية والهيئات التنظيمية والمشرفين.

وتتضمن أنواع الترتيبات المركزية والوظائف الرئيسية ضمن شكلين أساسيين من الكيانات المركزية: (1) وكالات حكومية تخضع لسلطة الحكومة المباشرة؛ و (2) هيكل تنظيمية من نوع شركات، مثل الشركات القابضة أو شركات الاستثمار، التي لها هويات قانونية منفصلة واستقلال أكبر عن الحكومة.

(1) هيئات أو وكالات تدير مصالح الدولة في الشركات المملوكة للدولة: هناك عدّة نماذج عن إدارة الشركات المملوكة للدولة تحت إطار هيئة أو وكالة مركزية للدولة وهي كالاتي:

- **وزارة قائمة بذاتها.** إنشاء وزارة قائمة بذاتها تكون مسؤولة عن إدارة الشركات المملوكة للدولة. كان الهدف من إنشاء الوزارة هو تحقيق الاتساق والرقابة على القطاع ككل. **قسم أو وحدة داخل وزارة مركزية.** غالباً ما يكون هذا النهج أسهل من إنشاء وزارة جديدة ألا وهو إنشاء إدارة أو وحدة داخل وزارة مركزية. وغالباً ما تكون وزارة المالية هي الوزارة المنشودة لإنشاء هذه الوحدة ضمنها وذلك للأسباب الآتية:
- أولاً: إمتلاك وزارة المالية أسهماً في الشركات المملوكة للدولة.
- ثانياً: دورها في تتبع قطاع الشركات المملوكة للدولة ككل لأغراض الانضباط المالي. هذه الوزارة غالباً ما تكون الهيئة الوحيدة القادرة على توفير معلومات مجمعة عن الشركات المملوكة للدولة.
- ثالثاً: وجود كوادرات ذوي مهارات مالية واقتصادية متخصصة لدى وزارة المالية.

- **وكالة مستقلة تُعنى بإدارة مؤسسات الدولة المملوكة للدولة:** من خلال مؤسسة قائمة بذاتها أو وكالة متخصصة، تحت السيطرة المباشرة للسلطة التنفيذية أو مجلس الوزراء. وتختلف الصلاحيات والوظائف المحددة للوكالات الحكومية المعنية بإدارة مؤسسات المملوكة للدولة باختلاف الدولة ولكنها تشمل عادةً الأدوار التالية للشركات ضمن نطاقها:

- المساهمة في تطوير القوانين والأنظمة والسياسات التي تغطي الشركات المملوكة للدولة.
- مساعدة أو إدارة عملية تعيين مجالس الإدارة.
- مراقبة الأداء المالي والتشغيلي.

مثل هذه الظروف، قد يؤدي إنشاء هيئة استشارية أو تنسيقية أيضًا إلى تجنب تركيز السلطة في كيان واحد، إلا أن هذا النموذج لا يعالج عيوب النموذجين السابقين اللامركزي والإدارة المزدوجة بشكل كامل حيث قد يتم تجاهل الهيئات الاستشارية أو التنسيقية من قبل الوزارات والشركات المملوكة للدولة. وقد تفتقر الهيئات الاستشارية نفسها إلى القدرة على التعامل مع الوزارات والشركات والمؤسسات الأخرى والقدرة على التأثير وقيادة التغيير.

4.3. النموذج المركزي

حيث تتركز مسؤوليات الملكية في كيان أو كيانات قد تكون مستقلة أو تحت سلطة الحكومة. يُنظر إلى الأهداف الرئيسية للنموذج المركزي للملكية بشكل متزايد على أنه ممارسة جيدة لإدارة الشركات المملوكة للدولة وذلك بهدف تحقيق الآتي:

- فصل وظائف ملكية الدولة عن وظائف صنع السياسات والوظائف التنظيمية أو الإشرافية للمساعدة في تجنب أو تقليل التضارب المحتمل للمصالح.
- تقليل نطاق التدخل السياسي وتحقيق قدر أكبر من المهنية لدور ملكية الدولة من خلال تجميع القدرات المتخصصة والموارد النادرة.
- تحقيق المزيد من التماسك والاتساق في تطبيق معايير حوكمة الشركات وفي ممارسة دور ملكية الدولة في جميع الشركات المملوكة للدولة.
- إدارة أصول الدولة بما يحمي حقوق المساهمين.
- تحقيق قدر أكبر من الشفافية والمساءلة في عمليات الشركات المملوكة للدولة من خلال تحسين الإشراف ومراقبة الأداء.

ويضيف النموذج المركزي للملكية مزيداً من الاستقلالية والتركيز والمهنية لدور ملكية الدولة، بشرط وجود بعض العوامل الرئيسية لضمان فعاليتها. يختلف النموذج المركزي عن النموذج الاستشاري بعدة طرق مهمة:

- تحديد وظائف ملكية الدولة، وجعلها أكثر تميزاً وشفافية، وفصلها عن وظائف صنع السياسات والوظائف التنظيمية والإشرافية.
- تفويض مهام الملكية إلى كيان معيّن يأخذ منظور المساهم والحوكمة ويلعب دوراً مباشراً أكثر في ممارسة حقوق ملكية الدولة.



الكويت أول دولة ذات سيادة أنشأت صندوق استثمار خاصاً بها في عام 1953، حيث أسست الهيئة العامة للاستثمار الكويتية لإيراداتها النفطية الهائلة. ومنذ عام 2000، ازداد عدد صناديق الثروة السيادية بشكل كبير، حيث بلغت قيمتها السوقية المجففة ما يقرب من 10 تريليون دولار في عام 2021.

والفرق بين مفاهيم NWF و SWF كالفرق بين صناديق الأسهم الخاصة Private Equity وصناديق الـ Hedge Funds. في شركات الأسهم الخاصة تتجه استراتيجيات الاستثمار نحو استثمارات طويلة الأمد ومجال اهتمامها هو مشاريع مستمرة وكبيرة النطاق أو غيرها من الأصول الملموسة التي لا يمكن تحويلها بسهولة إلى نقد. ويتحكم فيها مديرو الصناديق بشكل أكبر ويؤثرون على العمليات وتطوير الأصول أو إدارة الأصول لتوليد عوائد أكبر على المدى الطويل. في حين تركّز صناديق التحوط على الأوراق المالية السائلة قصيرة أو متوسطة الأجل، والتي يمكن تحويلها بسرعة إلى نقد، وحيث لا يكون لها سيطرة مباشرة على الأعمال أو الأصول التي تستثمر فيها. ويبيّن الإطار أدناه الفرق بين صندوق الثروة الوطنية وصندوق الثروة السيادية.

الإطار رقم 1: الفرق بين صندوق الثروة السيادية وصندوق الثروة الوطني

صندوق الثروة السيادية (SWF) يتولّى مدير الصندوق السيادي مسؤولية الاهتمام في إدارة السيولة الاحتياطية المتأبّية في الغالب من إيرادات الثروات الطبيعية أو فوائض التبادل التجاري وفصلها عن الموازنة العامة. وعادة ما يتم استثمار هذه العوائد في الأصول المالية مثل الأسهم والسندات وغيرها، وغالباً ما تكون وجهة هذا الصندوق الأسواق الصاعدة. الهدف الأساسي لإدارة هذا الصندوق هو تعظيم العوائد المتأبّية من هذه المحفظة ضمن سياسة استثمارية تسمح بتحقيق التوازن ما بين المخاطر والعوائد. يمكن إنشاء صندوق لاستثمار العائدات المستقبلية من قطاع النفط والغاز في لبنان.

صندوق الثروة الوطنية (NWF) يتولّى مدير صندوق الثروة الوطني مسؤولية إدارة الأصول التشغيلية كالشركات المملوكة للدولة في القطاعات المختلفة. يتم تجميع هذه الأصول كمحفظة عند الصندوق حيث يتم تقييمها إستناداً إلى أسس تقييم الشركات. يهدف هذا الصندوق إلى تعظيم قيمة هذه المحفظة من خلال إدارتها بشكل فعال ما ينعكس إيجاباً على الاقتصاد وخاصة إذا ما كانت هذه الشركات تعمل في قطاعات حيوية ما يعني تحسّن الخدمات المتاحة للمواطنين من جهة، وثانياً تحقيق عائدات من هذه المحفظة للحكومة ما يسمح بتوظيفها في نشاطات إنتاجية أخرى.

D. Detter and S. Fölster. (2015). Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth. London: Palgrave Macmillan.

- الرصد والتوصية بمستويات مكافآت الشركات المملوكة للدولة.
- مراقبة الامتثال التنظيمي.
- تنسيق الأنشطة مع الجهات الحكومية الأخرى.
- تقديم برامج تدريبية.
- التحضير لمشاركة المساهمين في اجتماعات المساهمين السنوية.
- تعزيز وتوجيه إصلاح الشركات المملوكة للدولة.
- الحفاظ على المعلومات الموحدة وإعداد التقارير عن الشركة.

تتطلب هذه الوكالات نوعية الموظفين والموارد اللازمة لتنفيذ أهدافها بنجاح. يحدّد عدد الشركات في المحفظة عدد الموظفين. يُستعان في تعيين العديد من هؤلاء الموظفين بخبرات القطاع الخاص لتقديم المهارات المالية والقانونية والمؤسسية المناسبة.

(2) هياكل تنظيمية من نوع شركات: تتمتع هذه الكيانات بهوية قانونية منفصلة وهيئات حوكمة خاصة بها، بما في ذلك مجلس الإدارة والمسؤول التنفيذي الأول عن قرارات الاستثمار. بشكل عام، تنقسم الهياكل من نوع الشركة إلى فئتين عريضتين، على الرغم من أن لها خصائص متشابهة: (1) هيكل شركة قابضة مسؤول بشكل رئيسي عن إدارة الأصول في المحفظة؛ (2) هيكل شركة استثمارية يعمل أيضاً كمستثمر استراتيجي للحكومة.

الشركات القابضة: الشركات القابضة هي كيانات تنشئها الدولة بهدف التمويل المباشر للشركات المملوكة للدولة أو دمج شركات قائمة وبالتالي ممارسة سيطرة أكبر على مواردها المالية و / أو الإدارة أو الرقابة التشغيلية عليها. وغالباً ما ينظمها القانون الخاص وتتمتع باستقلالية مالية وإدارية.

شركات الاستثمار: على عكس الشركات القابضة التقليدية، تؤدي شركات الاستثمار الحكومية بشكل عام دوراً نشطاً كمستثمر استراتيجي للدولة. ويوجد هذا النوع من الشركات في عدد قليل من الأسواق في البلدان المتقدمة والناشئة التي تتمتع بأداء أفضل للشركات المملوكة للدولة وقدرات مؤسسية أكبر.

من أبرز الأمثلة على هذه الشركات في العالم ما يُعرف بصناديق الثروة السيادية Sovereign Wealth Funds أو صناديق الثروة الوطنية National Wealth Funds. وكانت



4. وجود موارد كافية: يجب أن يكون لدى هذه الشركة موظفون أكفاء ومؤهّلون. ضمن آليات توظيف عامة شفافة. بالإضافة إلى موارد مالية مستدامة.
5. وجود نظم المعلومات المناسبة الضرورية للشفافية الداخلية والخارجية تمامًا كتلك التي تتطلبها الشركات المدرجة في أسواق رأس المال.
6. وجود أنظمة وأجهزة رقابة مستقلة: ينطبق ذلك على كل من الشركة التابعة والشركة القابضة، بما في ذلك مجالس إدارتها.

4. توصيات لإنشاء صندوق الثروة الوطني في لبنان

يقع لبنان حاليًا تحت وطأة أعظم أزمة مالية واقتصادية يمكن أن يكون قد شهدتها العالم سابقًا، مما يزيد من صعوبة عملية النهوض بالوسائل التقليدية المعهودة، وبات ملجأ إنشاء نظام مركزي لإدارة المؤسسات المملوكة للدولة، ولعلّ نموذج صندوق الثروة الوطني يفى بالغرض. فهو عبارة عن شركة قابضة تضم ممتلكات الدولة وتديرها وفق قواعد العمل التجاري المتعارف عليها لدى القطاع الخاص وبالتالي زيادة إيراداتها وفعاليتها في الاقتصاد.

إلا أن التوجّه لتبني هذا النموذج مليء بالتحديات وخاصة في مجال التشريعات الحاكمة. فليسان ليست لديه رؤية موحدة بخصوص الشركات المملوكة للدولة، ولا سيما أن ملكية الدولة للأصول تحكمها حزمة كبيرة من التشريعات الخاصة بكل أصل على حدة، وبالتالي لا بد من إجراء ورشة قانونية فيما يخص الشركات المملوكة للدولة تتضمن الاجراءات الآتية:

1. إعادة التصنيف للشركات المملوكة للدولة وفق وظائفها وطبيعتها عملها، سواء كان إداريًا أو تجاريًا وخصوصيتها لناحية الخدمات الاستراتيجية التي تقدّمها.
2. نشر قائمة بجميع الشركات المملوكة للدولة لبناء صورة شاملة عن قطاع الشركات المملوكة للدولة (النشاط الاقتصادي والتوظيف والميزانية) وعلاقاتها التنظيمية بالادارة العامة ككل ودورها الاقتصادي.
3. تحديد واضح وصريح لطبيعة ملكية الدولة الحالية في كل مؤسسة، والترتيبات التي تفرضها عملية إعادة الهيكلة على صعيد شكلها وعلاقاتها القانونية.
4. إضفاء الطابع المهني على إدارة الأصول العامة ضمن عملية تتكوّن من خطوتين:

إن الاستفادة من العرض المقدّم عن ترتيبات ملكية للشركات المملوكة للدولة يُعطينا خارطة طريق لتحديد النظام الأمثل لاختيار ترتيب الملكية الذي يناسب المرحلة الراهنة التي يعيشها لبنان، وبالتالي كيفية تعظيم وتعزيز إيرادات المؤسسات المملوكة للدولة. ومن أبرز النماذج التي يمكن إستخدامها نموذج مركزية الملكية ضمن كيان أو هيكل على شكل شركة تحت عنوان "صندوق الثروة الوطني" حيث توضع كل الشركات المملوكة للدولة تحت سيطرة شركة حكومية واحدة تديرها بالأساليب المعتمدة في القطاع الخاص وبما يحمي حقوق الأجيال الحالية والمستقبلية. ومن أبرز إيجابيات هذا النموذج أنه: يتمتع بأعلى درجات الاستقلالية عن التدخل السياسي. تخضع هذه الشركات لأنظمة القطاع الخاص، مما يعني ضمًا متطلبات شفافية إضافية. كما أن هذه الشركة لا تخضع لقيود الموازنة العامة مما يوفر المرونة في جذب الكفاءات من الخبرات العالمية. وهي المالك المباشر للشركات المملوكة للدولة، مما يسهل تصميم وتنفيذ السياسات التشغيلية وغيرها من الإيجابيات.

إلا أن اعتماد هذا النموذج يتطلّب شروطاً معيّنة منها:

1. وضع إطار شامل يضم قطاع الشركات المملوكة للدولة، يجب عن التساؤلات الآتية: ما هي الشركات التي تشكّل بالفعل قطاع الشركات المملوكة للدولة؟ ما هي أهدافها؟ هل يحققونها؟ هل يعقل إبقاؤها تحت ملكية الدولة؟ كيف يتم تنظيمها؟ ما هي المشاكل التي تطرحونها؟ هل تتمتع بالكفاءة اللازمة؟ هل يمكن أن تكون أكثر كفاءة؟ في الوقت نفسه، من المهم النظر في الخطوات والمراحل والمجالات التي تحتاج إلى معالجة: التنظيم، والملكية، وحوكمة الشركات، والمعلومات، والأنظمة، والسياسات الداخلية، من بين أمور أخرى.
2. دعم سياسي رفيع المستوى والقدرة على الحوار مع الجهات الفاعلة الأخرى: يجب أن ينعكس هذا الدعم داخليًا وخارجيًا (على سبيل المثال، من خلال تشجيع المنافسة، وتحفيز نمو سوق رأس المال، وضمان استقلالية الهيئات التنظيمية، وما إلى ذلك). في المجال الداخلي البحث، لم يعد من الممكن استخدام هذا الدعم كأداة لتحقيق أهداف أخرى غير تلك المذكورة.
3. وجود الأنظمة والقوانين المناسبة: التي تضبط الأنظمة التشغيلية المملوكة للدولة وتمكّنها من الثبات حيال التغييرات السياسية.



ز. تتمتع الهيئة المعنية بإدارة المؤسسات المملوكة للدولة بالاستقلال المالي والإداري دون أي تدخل سياسي. 7. يمكن أن تستخدم عوائد هذا الصندوق لتغطية نفقات تأهيل وصيانة وإنشاء البنى التحتية والخدمات والمرافق والتجهيزات العامة المترهلة ومتدنية الفعالية. مما يعني قطعاً استبعاد استخدام هذه العائدات من أجل إطفاء خسائر القطاع المصرفي كما هو مطروح حالياً من قبل عدة أطراف في البلد كما سبق وأشارنا.

8. ينبغي أن يحدد قانون صندوق الثروة الوطني آليات واضحة لكيفية إدارة عائدات الصندوق في إطار الموازنة العامة السنوية، وبما يتفق مع الأصول المتعارف عليها لإدارة المالية العامة للدولة.

الخطوة الأولى: تتمثل في استحداث سجل عام مركزي يشمل جميع الأصول العامة التجارية (التشغيلية والعقارية)، وتحديد قيمة مبدئية لها. كما لا بد من أن تكون هذه الخطوة سريعة كي تساهم في توجيه دراسة مجددة توضح نوع العائد والإيرادات الإضافية التي يمكن توقعها من الصندوق.

الخطوة الثانية: تتمثل في نقل هذه الأصول إلى الصندوق، إذ ينبغي توكيل مسؤولية تطوير محفظته إلى مجلس إدارة وفريق عمل يتمتعان بخبرة واختصاص ويكونان مستقلين سياسياً وخاضعين إلى المساءلة.

5. صياغة قانون محدّد لإنشاء صندوق الثروة الوطني وتحديد آليات عمله والهدف من إنشائه كأداة لإدارة الثروة الوطنية وإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة واستعادة ملائمتها المالية وربحياتها وتعزيز كفاءة ونوعية الخدمات العامة للمواطنين.

6. تعزيز حوكمة الصندوق استناداً إلى المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية:

أ. الإفصاح للعموم عن مبررات ملكية الدولة للأصول، خصوصاً أن هؤلاء لهم الحق بهذه الأصول بحيث ينبغي أن يكون الهدف من ملكية الدولة تحقيق أقصى مردود للمجتمع.

ب. صياغة القانون بما يضمن خضوع الدولة كمالك لمعايير الشفافية والمساءلة والمحاسبة المعترف بها دولياً.

ج. الحفاظ على بيئة تنافسية عادلة بحيث إن الشركات المملوكة للدولة تتنافس مع الشركات الخاصة ضمن بيئة متكافئة الفرص، ويجب أن تكون ملكية الدولة والوظائف التنظيمية منفصلة لتجنب تضارب الأهداف. وحيث إن أصول المحفظة هي تجارية محضة فيجب أن يكون هدف الصندوق رفع قيمة الأصول إلى أقصى حد ممكن مع الحرص على عدم مزاحمة مبادرات القطاع الخاص.

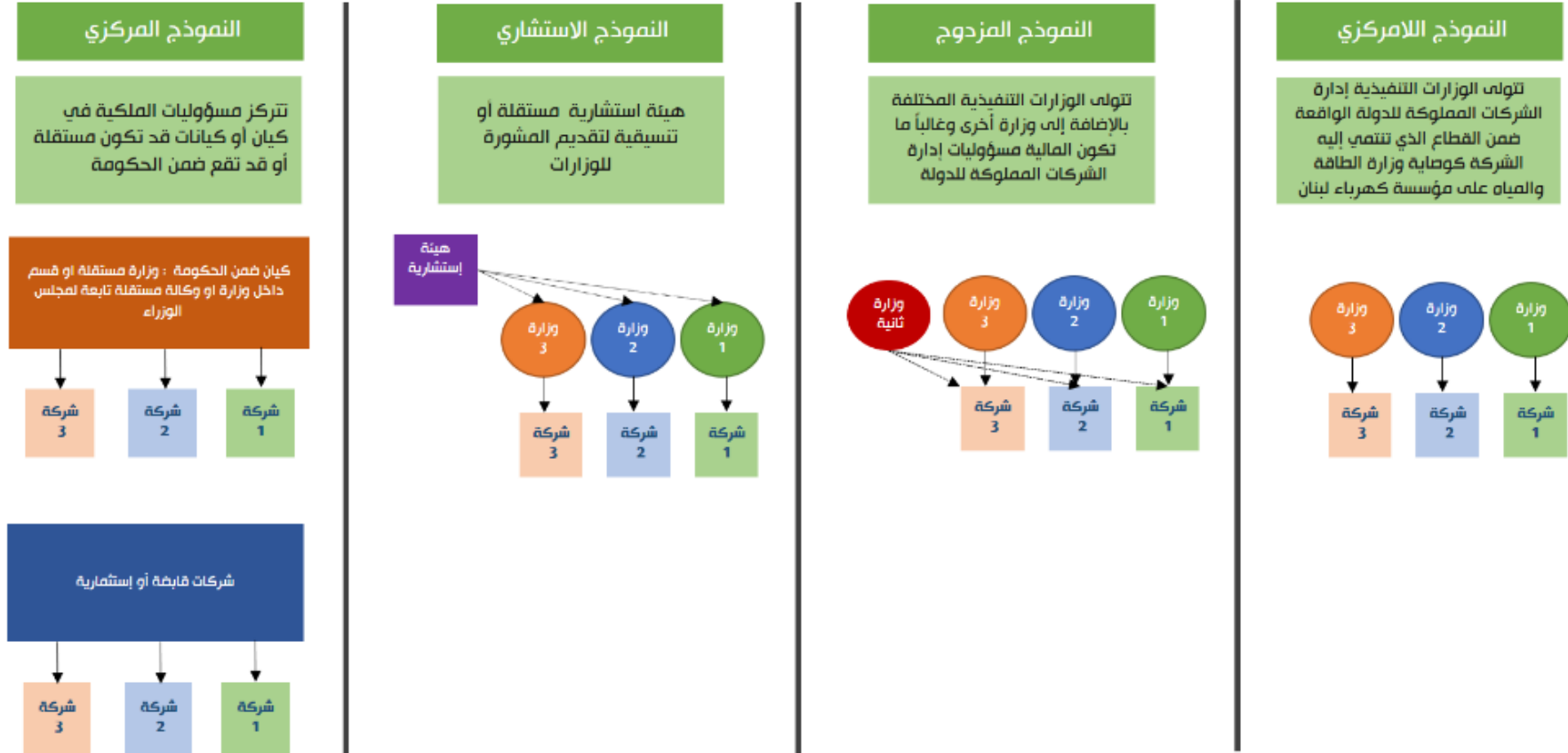
د. تمتع المساهمين غير التابعين للدولة بمعاملة منصفة ومساواة في الوصول إلى معلومات الشركات المملوكة للدولة.

هـ. تنفيذ الشركات المملوكة للدولة مستويات عالية من السلوك التجاري المسؤول.

و. خضوع الشركات المملوكة للدولة لنفس المعايير العالية في مجال المحاسبة والمراجعة والإفصاح التي تخضع لها الشركات الخاصة المدرجة.



الإطار رقم 2: ترتيبات الملكية في الشركات المملوكة للدولة



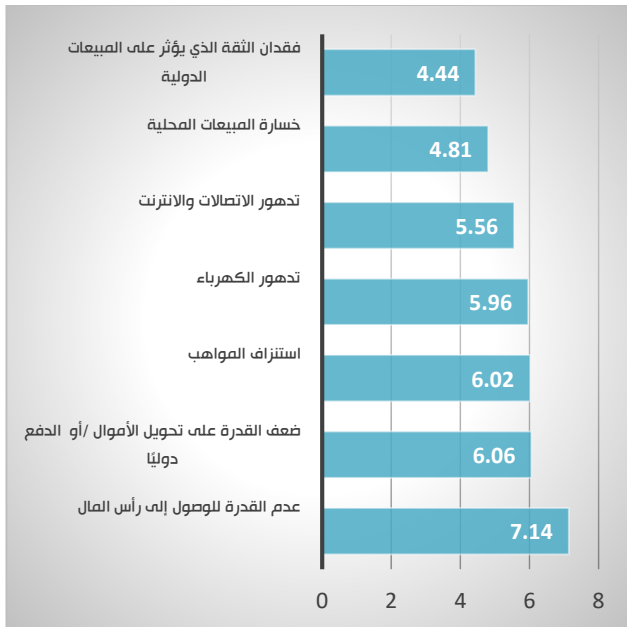
ثانيًا: تقارير وبرامج⁸

الأسواق، البنية التحتية، الدور الحكومي والتشريعات. وفيما يلي نتائج البحث:

1. عوامل تضرر الشركات الناشئة

بحسب الردود الواردة من الشركات الناشئة في لبنان فإن أبرز العوامل التي تسببت بالضرر للشركات الناشئة هو فقدان القدرة للوصول إلى رأس المال الذي يعتبر عنصرًا أساسيًا لنجاح الشركات الناشئة وخاصة في مراحلها الأولى. أما السبب الثاني فهو الأزمة المالية والنقدية في لبنان التي أدت إلى تقييد عمليات التحويل إلى الخارج. في حين أن السبب الثالث هو استنزاف الكفاءات وصعوبة الاحتفاظ بها بعد تدهور الأوضاع المالية وعدم قدرة هذه الشركات على توفير أجور مناسبة. وبعد ذلك يأتي تدهور البنية التحتية من الكهرباء والاتصالات والإنترنت.

الرسم البياني رقم 1: العوامل التي تسببت بالضرر لبيئة الشركات الناشئة (1)
الأقل ضررًا - (10) الأكثر ضررًا

1. تأثيرات الأزمة الاقتصادية على بيئة الابتكار للشركات الناشئة في لبنان⁹

تأثرت بيئة الابتكار في لبنان بشدة جراء الأزمة النقدية والاقتصادية، وكشفت بيانات Arabnet و Digital Digest أنه بين عامي 2017 و 2021 تقلص إجمالي الاستثمارات السنوية في الشركات الناشئة¹⁰ المحلية بأكثر من 70٪ حيث انخفض عدد من 54 مليون دولار إلى 16 مليون دولار. كما انخفض عدد الصفقات من 56 إلى 12، مما يضع لبنان في المرتبة 14 من حيث عدد الاستثمارات بين 18 دولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بعدما كان في المركز الثاني عام 2017. كذلك أدت هذه الأزمة إلى انتقال العديد من الشركات الناشئة إلى خارج لبنان. ونتيجة لهذه البيانات قامت مؤسسة كونراد أديناور (KAS) بإجراء دراسة بحثية لتقييم تأثير الأزمة في لبنان على بيئة الابتكار للشركات الناشئة واقتراح الحلول والتوصيات التي من شأنها التخفيف من تداعياتها. وقد أعد التقرير بناءً على البيانات التي جرى جمعها عبر ثلاث طرق: أولاً، مجموعة تركيز Focus Group؛ ثانياً، مسح ميداني لجمع بيانات من 46 شركة ناشئة محلية حول التحديات اليومية بالإضافة إلى التأثير طويل المدى للأزمة؛ وثالثاً، مقابلات فردية معمقة مع 15 من أصحاب المصلحة - صناع القرار في وحدات الدعم الرئيسية، بما في ذلك رأس المال الاستثماري المحلي والصناديق، والحاضنات والمسرعات، ومساحات العمل المشتركة، والجامعات، والبنوك، ومقدمي خدمات الإنترنت، والهيئات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة. وجرى تقييم بيئة الابتكار على أساس خمسة محاور هي: توفر الكفاءات البشرية، سهولة الوصول إلى رأس المال، سهولة الوصول إلى

8 تعرض هذه الفقرة وترجم أهم ما ورد في دراسات وبرامج وتقارير صادرة عن مؤسسات محلية ودولية ومجموعات عمل

⁹ KAS & ARABNET. (2022). BRAVING THE STORM: Safeguarding the Lebanese Innovation Economy.

¹⁰ الشركة الناشئة أو startup هو مصطلح يُستخدم لتحديد الشركات حديثة النشأة، والتي نشأت من فكرة ريادية إبداعية وأمامها احتمالات كبيرة للنمو والازدهار بسرعة.

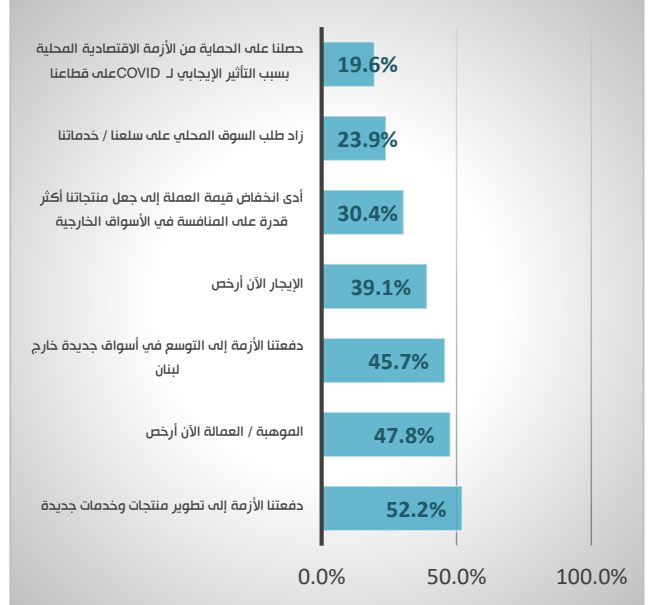
إن الشركة الناشئة هي شركة حديثة العهد يتم تأسيسها بواسطة رائد أعمال أو مجموعة، بهدف تطوير منتج أو خدمة مميزة لإطلاقها في السوق. وتعتمد الشركات الناشئة على مصادر تمويل متعددة أبرزها: رأس المال المغامر Venture Capital، تمويل الملاك Angel Investors، حاضنات الاعمال، قروض ميسرة.



2. الفرص المتاحة للشركات الناشئة خلال الأزمة النقدية والاقتصادية

سمحت الأزمة المالية والنقدية بظهور فرص جدية أمام الشركات الناشئة لتحقيق ميزات تنافسية. ومن أبرز هذه الفرص تطوير منتجات أو خدمات جديدة وخاصة بعد انخفاض استيراد العديد من السلع والخدمات نتيجة تدهور سعر الصرف. أما الفرص الأخرى فهي الاستفادة من الأزمة في تخفيض أجور العمالة والإيجارات التي أصبحت أرخص من ذي قبل. وأدت هذه الأزمة أيضًا إلى السماح لهذه الشركات بالتوسع خارج حدود لبنان إلى دول أخرى.

الرسم البياني رقم 2: الفرص التي أتاحتها الأزمة للشركات الناشئة



1. الكفاءات البشرية

أسفرت الأزمة عن صعوبات برزت لدى الشركات الناشئة تمثلت في فقدان الكفاءات التي تملكها أو في اكتساب مواهب أخرى، ولذلك أسباب عديدة بحسب الاستطلاع هي:

- الحصول على بدلات مالية أعلى.
- تزايد المخاوف بشأن تدهور الظروف الأمنية والمعيشية.
- الاستقطاب غير المشروع من قبل الشركات الأجنبية وذلك بسبب قدرتها على الدفع بالدولار الأميركي.
- اختلاف أسباب الخروج من الشركة بحسب حجمها فالشركات الناشئة في مرحلة ما قبل التأسيس (الشركات التي جمعت أقل من 500,000 دولار) كان

الدافع الرئيسي لخروج المواهب منها هو الأسباب المالية ويرجح أنه بسبب ضعف قدرتها على تعديل الرواتب، بينما كانت أسباب الخروج من الشركات الناشئة في مرحلة التأسيس والنمو (الشركات التي جمعت أكثر من 500,000 دولار) هي البحث عن مزايا غير نقدية - جودة الحياة، والسلامة والأمن وغيرها ...

- كان استنزاف الكفاءات أكثر ضررًا على قطاع التكنولوجيا المالية والتجارة الإلكترونية منه على البرامج الخاصة للمؤسسات وشركات الأجهزة.
- كان تدهور سعر الصرف على أجور العاملين في لبنان عاملاً جاذباً للشركات الأجنبية الناشئة والمحلية إلا أن الانخفاض كان أكبر لدى الكفاءات البشرية ذات الخبرة المتدنية، أما الكفاءات ذات الخبرة العالية فلم تستطع الشركات توفير الأجر المناسب لها ما دفعها للهجرة. وساهم فقدان الكفاءات بخلق فجوة في الخبرة، ففي حين أصبحت العمالة أرخص فإن جودتها أخذت في التدهور. ونظرًا لأن الكفاءات ذات الخبرة تسعى باستمرار إلى الخروج من البلاد، فقد اقتضت الكفاءات المتبقية على الخريجين الجدد. هذا الاتجاه يعيق بشدة بناء المعرفة داخل الشركات والنظام البيئي ككل، ويضرب بشكل خاص بالصناعة التي تعتمد إلى حد كبير على "قوة العقل".
- كان هناك تأثير كبير على قدرة الشركات الناشئة على توظيف الكفاءات ذات المهارات المتعلقة بالتكنولوجيا (البرمجة والتشفير) كما كانت مهارات التسويق هي ثاني أكثر المهارات تأثرًا وصعوبة في الاحتفاظ فيها.
- لم يقتصر تأثير استنزاف الكفاءات المؤهلة على الشركات الناشئة، فقد أعربت حاضنات الأعمال والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات التعليمية عن عدم قدرتها على الاحتفاظ بالكفاءات ذات الخبرة أو إيجادها، بمن في ذلك الموجهون والمدرّبون والأساتذة والموظفون الإداريون.

2. الوصول إلى رأس المال

كان للأزمة أيضًا تأثير واضح على قدرة الشركات الناشئة في الحصول على رأس المال، وفيما يلي أبرز النقاط التي تم التوصل إليها في هذا المحور:



لجمع الأموال بشكل أكبر نحو المستثمرين المحليين الذين يبدو أنهم أكثر ميلاً لدعم هذه الأعمال.

9. كانت جميع الاستثمارات التي تم تأمينها بعد الأزمة من قبل الشركات الناشئة التي شملها الاستطلاع أقل من 2.5 مليون دولار باستثناء صفقتين استثماريتين كل واحدة منهما بأكثر من 7 ملايين دولار، وكان حوالي ثلث عدد الصفقات بحجم أقل من 100,000 دولار. ووفقاً للمسح، فإن الشركات الناشئة التي تمكنت من جمع أكثر من 500 ألف دولار قبل الأزمة كانت أكثر احتمالاً لتأمين صفقات تمويل بعد الأزمة. في غضون ذلك، كانت شركات المرحلة المبكرة أقل اهتماماً بالبحث عن الأموال وكان معدل فشلها في البحث عنها أعلى بشكل ملحوظ.

10. يكشف انهيار صفقات الاستثمار التي أجريت بعد الأزمة أن الشركات الناشئة في مجال التجارة الإلكترونية كانت أكبر متلقي الاستثمارات، مع صفقتين تجاوزتا 7 ملايين دولار. من ناحية أخرى فشلت شركات التكنولوجيا المالية الناشئة في تأمين أي استثمارات.

11. من أجل التمكن من إدارة تدفقاتها النقدية والوصول إلى الدولار الأميركي، لجأت الشركات الناشئة إلى تسجيل نفسها في البلدان الأجنبية خصوصاً قبرص بوصفها الوجهة الأكثر شيوعاً. علاوة على ذلك، فإن الشركات الناشئة التي لها وجود قانوني خارج لبنان أيضاً تزيد من فرصها في الحصول على تمويل إضافي.

3. الوصول إلى الأسواق

ارتفعت أهمية الوصول إلى الأسواق الخارجية بشكل كبير نتيجة للأزمة. وبالنسبة للعديد من الشركات الناشئة كان الطلب الأجنبي عاملاً حاسماً في استمرار أعمالها. وفي حين كانت بعض الشركات الناشئة قادرة على زيادة المبيعات الخارجية والبقاء والنمو خلال الأزمة فإن احتمالية النجاح كانت مرتبطة بقوة بعاملين: امتلاك منتج قابل للتصدير وحد أدنى من الجذب الحالي في الأسواق الخارجية. وقد أدى التآكل الشديد في القوة الشرائية في لبنان إلى القضاء على فرصة تحقيق الإيرادات من الطلب المحلي. وبالتالي كان الطلب الأجنبي يمثل شريان الحياة الوحيد القابل للتطبيق بالنسبة للعديد من

1. إنخفاض الرغبة بالاستثمار خصوصاً في الشركات الناشئة في لبنان كان له أثر مدمر على هذه الشركات.

2. تدهور سعر الصرف ووجود أسعار مختلفة للعملة ما خلق بيئة استثمارية محفوفة بالمخاطر.

3. تخلف بعض المستثمرين عن الوفاء بالتزاماتهم.

4. صعوبة الحصول على صفقات جديدة بعد أن أصبحت مقيدة بعدة شروط. حيث أصبح المستثمرون الأجانب، مترددين بشدة في عقد صفقات مع الشركات الناشئة التي لها أي صلة بلبنان.

5. إنحصرت القدرة على الحصول على التمويل في الشركات الناشئة ذات الأعمال التجارية القابلة للتطوير والسلع القابلة للتصدير. وكانت التجارة الإلكترونية قطاعاً تقنياً واعدًا، بالإضافة إلى مشاريع الألعاب والبرمجيات كخدمة (SaaS). كما أشار العديد من المعنيين إلى التكنولوجيا المالية، نظراً للخبرة المصرفية الحالية المتاحة في الدولة والسوق المحلي المحتمل لحلول التكنولوجيا المالية.

6. تغير أولويات المانحين، وقد صرحت المنظمات غير الحكومية وحاضنات الأعمال أن المانحين باتوا يخصصون الأموال لجهود الإغاثة وتوفير الضروريات الأساسية بعيداً عن التكنولوجيا وريادة الأعمال. وكانت الاتجاهات الأخرى التي تفتت ملاحظتها هي الاهتمام المتزايد بدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة والبرامج ذات الصلة بالشباب. كما تمت الإشارة إلى قطاعي الرعاية الصحية والتعليم بشكل خاص كمجالات اهتمام جديدة للمانحين.

7. توقف الإقراض المصرفي نتيجة الأزمة المصرفية.

8. على الرغم من الشعور العام والتوقعات السلبية في بيئة الاستثمار، فإن عدداً كبيراً من الشركات الناشئة لا يزال قادراً على تأمين الاستثمارات. ويظهر مسح الشركات الناشئة أنه منذ بداية الأزمة، تمكن حوالي ثلث الشركات الناشئة التي شملها الاستطلاع (32.4%) من تأمين صفقات تمويل منذ بداية الأزمة. ومع ذلك، فقد سعى لهذه الغاية ما يقرب من النصف (45.9%)، لكنهم فشلوا في ذلك. ومن المثير للاهتمام ملاحظة أنه بينما تسعى الشركات الناشئة للحصول على تمويل من مستثمرين عالميين وإقليميين فإن أولئك الذين نجحوا في جمع الأموال كانوا في الغالب مستثمرين لبنانيين. لذلك قد تكون هناك فرصة لدعم رواد الأعمال في توجيه جهودهم



ومقدمو الخدمات المصرفية - من إخفاقات البنية التحتية التي تتحدى قدرتهم على العمل بفعالية، وخصوصًا الطاقة الكهربائية والاتصال الآمن كعوامل موهنة شائعة لشركاتهم الناشئة.

- أدى نقص الوقود وشبكة الكهرباء المتداعية إلى جعل كهرباء لبنان غير قادرة على توفير أكثر من بضع ساعات من الكهرباء في اليوم؛ كما تكرر انقطاع التيار الكهربائي طوال أيام، مما أسفر عن انهيار مزودي خدمة الإنترنت الذين تكبدوا تكاليف إضافية كبيرة لكي يتمكنوا من تأمين الديزل من السوق السوداء وتوليد طاقتهم الخاصة. علاوة على ذلك، أدى تخفيض قيمة العملة إلى تقليص الإيرادات بشكل فعال، في حين أن الانخفاض في القوة الشرائية للمستهلكين جعل أي تعديل للتعرفة أمرًا صعبًا. وهذان العاملان يضعان مزودي خدمة الإنترنت على مسار مالي غير مستدام.
- تصنيف صعوبات تحويلات الأموال والدفع دوليًا بشكل عام على أنها ثاني أكثر نتائج الأزمة ضررًا. فالنظام المصرفي يعزل الشركات اللبنانية الناشئة عن بقية العالم. وقد أشارت غالبية الشركات الناشئة التي شملها الاستطلاع إلى أن قيود الإنفاق منعتهم من الدفع مقابل جميع المنتجات والخدمات الأجنبية المطلوبة، كما أثر على قدرتها على اكتساب العملاء وتوسيع نطاقها في الخارج، الأمر الذي يهدد بقاءها وخاصة أن السوق المحلية لم تعد مكانًا يسمح لهم باستمرارها.

5. الحكومة والتشريعات

انتقد جميع من تمت مقابلتهم ضعف الإستجابة وقلة المبادرة لدى الحكومة في مواضيع حيوية تتعلق بالتمويل والتحفيز كإعفاءات الضريبة، واشتكى البعض من التقاعس والتغيب عند التعامل مع الجهات الحكومية. وسلطوا الضوء أيضًا على أوجه القصور التنظيمية والسياسية التي سبقت الأزمة وبالتحديد فيما يتعلق بالتعميم¹¹، مع شكاوى حول

الشركات الناشئة. وقد تبين أن التصدير والعتور على العملاء في الخارج أولوية قصوى لهذه الشركات، ويأتي في المرتبة الثانية بعد رأس المال والسيولة، بينما احتلت المبيعات المحلية المرتبة الأخيرة.

لذلك، كان عدد كبير من الشركات الناشئة قادرًا على تجاوز الأزمة من خلال زيادة حصة عائداتها من الأسواق الخارجية، يساعدها في ذلك تخفيض قيمة العملة الذي أدى إلى في إحداث تأثير إيجابي على تدفقاتها النقدية، مستفيدة من انخفاض التكاليف وخاصة فيما يتعلق بالرواتب. وقد أشار ما يقرب من نصف الشركات الناشئة التي شملها الاستطلاع (45.7%) إلى إدراكها أن الحاجة إلى التوسع في الأسواق الخارجية كفرصة. والشركات التي تمكنت من ذلك كان لديها منتج ذو قيمة عالية ونموذج أعمال مثبت في الخارج.

وكشف الاستطلاع أيضًا أن الشركات الناشئة في مراحلها الأولى كانت أكثر اعتمادًا على السوق المحلي، وبالتالي أكثر تأثرًا بانهيار الطلب المحلي. على سبيل المثال، الشركات الناشئة التي جمعت أقل من 500,000 دولار أكثر عرضة للإبلاغ عن انخفاض في المبيعات بسبب انكماش السوق المحلي وعدم قدرتها على زيادة الصادرات، وأكثر قلقًا بشأن انخفاض الطلب المحلي من أولئك الشركات التي جمعت أكثر من 500,000 دولار.

4. البنى التحتية والعمليات

يؤثر تدهور البنية التحتية اللبنانية بشكل كبير على الشركات الناشئة المحلية. وقد توصل الاستطلاع بهذا الصدد إلى ما يلي:

- تأكيد الغالبية العظمى من المستجيبين أن الانخفاض في جودة خدمات البنية التحتية قد أثر في الواقع على إنتاجيتهم.
- اشتكت خدمات الدعم - حاضنات الأعمال والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات التعليمية والإنترنت

اللبنانية الخاصة. وبعد ثلاث سنوات، يبدو أن البيئة الحاضنة لريادة الأعمال تتشكل تدريجيًا رغم بعض العثرات التي تواجهها. يهدف التعميم بشكل أساسي إلى الحد من هجرة الأدمغة وتحفيز ريادة الأعمال عبر كفاءة مصرف لبنان لكل استثمارات البنوك التجارية في

¹¹ التعميم 331: أصدر مصرف لبنان في آب 2014 التعميم 331 بهدف ضخ 400 مليون دولار أميركي في "اقتصاد المعرفة" اللبناني، على شكل استثمارات تقوم بها المصارف

2. تقييم نظام الغذاء في لبنان¹²

أجرت منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة (FAO) والاتحاد الأوروبي، بالتعاون مع معهد الاستشارات والبحوث (CRI) في لبنان ومجموعة من الخبراء المحليين والدوليين تقييماً خلال الفترة من آب إلى أيلول 2021 لنظام الأغذية في لبنان. وقد تم تطوير المنهجية المستخدمة للتقييم في إطار مبادرة عالمية من الأطراف المشاركة لدعم التحوّل المستدام والشامل للأنظمة الغذائية. وحيث إن النظام الغذائي في لبنان عُرضة للعديد من التحديات حتى قبل الأزمات الأخيرة، فقد انعكست الآثار السلبية لتلك التحديات والأزمات في جميع ثنانيا النظم الغذائية، وأدت إلى سوء التغذية، وتدهور التنوع الغذائي، وزيادة التعرّض لمخاطر سلامة الغذاء.

في هذا التقرير نعرض أبرز ما توصل إليه التقييم حول الأسباب التي تحول دون بناء نظام غذائي مستدام في لبنان:

1. يعاني أصحاب الحيازات الصغيرة من عائدات منخفضة وهوامش ربح محدودة للغاية.
2. زيادة التحضر، وما يترتب على ذلك من هجر المناطق الريفية المهجورة، يهدّد وجود الأراضي الزراعية بشكل أكبر. في الواقع، يشكل سكان الحضر الآن ما يقرب من 89 في % من إجمالي سكان البلاد.
3. معظم الحيازات الزراعية تستثمر الحدّ الأدنى من المعذات والبنية التحتية. إن هذه الحيازات غالباً ما تقتصر على قطع صغيرة من المعذات، مثل مضخات المياه وغيرها. ويرجع ذلك أساساً إلى أن الحيازات الزراعية صغيرة الحجم (مؤسسات متناهية الصغر وصغيرة)، ما يعيق وفورات الحجم، ويؤثر بدوره على توافر وتنوّع الأغذية المنتجة للأسواق المحلية.
4. تركّز معظم سياسات المياه الحالية على البنية التحتية المادية بدلاً من الإدارة المتكاملة للمياه.

السلطة المركزية، والبيروقراطية البطيئة، والسياسات المضلّة التي يتم التعبير عنها.

أنه من الأخطاء الأساسية في تخطيط وتنفيذ التعميم 331، بشكل أساسي، كان يُنظر إلى مطلب التعميم بربط الشركات الناشئة قانوناً ومالياً بلبنان على أنه يحدّ بطبيعته من النموّ. فبحسب المستثمرين فإن الاحتفاظ بالمال في لبنان يثبط عزيمة المستثمرين الأجانب الذين كانوا مهتمّين بتوسيع نطاق الشركة وزيادة التقييم. علاوة على ذلك، فإن مطالبة الشركات بإنفاق غالبية ميزانيتها (75٪) محلياً لم يكن مناسباً للشركات الناشئة الرقمية. ونجد في الاستطلاع أنه من بين 12 شركة ناشئة تلقت تمويلاً مرتبطاً بالتعميم 331، رأى أكثر من النصف (58.3٪) أن عدم القدرة على نقل الشركة إلى الخارج يمثل تحدياً كبيراً مرتبطاً بالتعميم 331.

وتختلف الآراء بشأن التعميم 331 ما بين منتقد له وملتزم به. إلا أن الأزمة المصرفية وإعادة هيكلة النظام المصرفي المقترحة يمكن أن تعيق استكمال أو تطوير هذا التعميم ما يدفع العديد من الشركات الناشئة إلى التخلّي عن أصولها.

وقد أشارت جميع الشركات الناشئة الـ 12 التي تلقت التمويل عبر التعميم 331 إلى أنها عملت، على الأقل في بعض الحالات، مع تجاهل الشروط التي يفرضها التعميم رقم 331، حيث أفادت أقلية صغيرة فقط أنها حاولت العمل مع البنك المركزي للحصول على إعفاءات. علاوة على ذلك، قالت أغلبية كبيرة (84.8٪) من المستطلعين أن على الحكومة إعطاء الأولوية لاستقرار العملة، يليها إصلاح الكهرباء (69.6٪). وأشار ما يقرب من الثلث (65.2٪) إلى أنه يجب على الحكومة إعطاء الأولوية لإزالة الاختناقات التنظيمية، وتحديدًا لتسهيل الصادرات.

* * *

في التعميم الوسيط (التعديل) رقم 419 الذي صدر في نيسان/أبريل 2016، رفع مصرف لبنان نسبة مجموع مساهمات المصارف في الشركات الناشئة إلى 4٪، ما يرفع المبالغ المحتملة المخططة للاستثمار إلى 600 مليون دولار.

¹² FAO. (2022). FOOD SYSTEMS PROFILE – LEBANON Catalysing the sustainable and inclusive transformation of food systems.

اقتصاد المعرفة، سواء كانت استثمارات مباشرة مقابل أسهم في الشركات الناشئة، أو غير مباشرة عبر المؤسسات الداعمة للشركات الناشئة. يعني هذا أنه في حال إفلاس الشركة الناشئة، سيستد مصرف لبنان ما يصل إلى 70٪ من الاستثمار الذي وضعه المصرف التجاري في هذه الشركة (ولا يتحمل المصرف التجاري أكثر من 25٪ كخسارة). في البداية، كان يُسمح للمصارف بالمساهمة ضمن حدود 3٪ من أموالها الخاصة في الشركات الناشئة المحلية، سواء عبر صناديق تمويل أو بشكل مباشر - أي ما يقدر بـ 400 مليون دولار. ولكن



14. إن هيمنة احتكار القلّة، إلى جانب أزمة سعر الصرف، جعلت من الصعب على معظم المزارعين تحمّل تكاليف المدخلات المستوردة (البذور والمواد والمعدات). وقد أدى ذلك إلى تقليل المساحات المزروعة وانخفاض إجمالي الإنتاج. علاوة على ذلك، يؤدي الاعتماد الكبير على الوقود للري إلى زيادة تكاليف الإنتاج مما يحدّ من العرض. يتم أيضًا التحكم في المعالجة والتوزيع بشكل كبير من قِبل عدد قليل من تجار الجملة الذين يحتكرون السوق. تؤثر هذه التبعية على توافر الغذاء وإمكانية الوصول إليه، مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وانخفاض الجودة ومحدودية الأصناف.

15. أدّت السياسة النقدية والمالية المعمول بها إلى انخفاض قيمة العملة والتضخم المفرط، مما أثر على قدرة الأسر على الوصول إلى الغذاء. وقد ارتفع مؤشر أسعار المستهلك (CPI) بين حزيران 2019 وحزيران 2021 بنسبة 314 ٪، بينما ارتفع مؤشر الغذاء بنسبة 441 ٪.

16. أدّت قرارات إلغاء الدعم الأخيرة إلى تفاقم الوضع، مما ضاعف من انخفاض القوة الشرائية للمستهلكين وزيادة مخاوف الأمن الغذائي بين اللبنانيين من حيث توافر الغذاء والوصول إليه والاستفادة منه، لا سيما للفئات الأكثر ضعفًا. كما فاقمت إجراءات الإغلاق التي فُرضت خلال جائحة COVID19 والأزمة الاقتصادية المتفاقمة من معاناة اثنتين من كل ثلاث أسر لبنانية جراء انخفاض الدخل مقارنة بعام 2019، وجعل واحد من كل لبناني من بين كل ثلاثة لبنانيين عاطلاً من العمل (خاصة بين الشباب). وفي الوقت نفسه، لجأ حوالي 10 ٪ من الأسر إلى مصادر دخل بديلة لتغطية نفقاتها (بشكل أساسي المساعدات أو التحويلات المالية). وقد ارتفعت معدلات الفقر من 28 ٪ إلى ما يزيد عن 50 ٪ ومن المتوقع أن تستمر في الارتفاع إذا لم يتم وضع حلول جوهريّة (البنك الدولي، 2020). وفي هذا الصدد، بات الطعام مصدر قلق رئيسي لنسبة كبيرة من السكان: 50 ٪ من اللبنانيين و63 ٪ من الفلسطينيين و75 ٪ من السوريين قلقون من احتمال عدم وجود ما يكفي من الطعام.

17. لاحظ التقييم أن 22 ٪ من اللبنانيين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، في حين أظهر تقييم هشاشة اللاجئين السوريين أن نسبة الأسر التي تستهلك تسع مجموعات

5. تعاني البلاد من مستويات عالية من الإجهاد المائي ونُدرة المياه والاستخدام غير العادل للمياه، بالإضافة إلى تلوث المياه.

6. يُعتبر نقص المياه وارتفاع تكاليف الطاقة لضخها، ونقص معدّات الري من المعوقات الرئيسية للمزارعين.

7. معظم شبكات الري لا تعمل ويعتمد المزارعون على الآبار الارتوازية أو المحاصيل البعلية منخفضة الإنتاجية.

8. تعتبر تكاليف الزراعة والأغذية الزراعية مرتفعة بشكل عام، سواء من حيث المدخلات أو الطاقة أو المياه أو النقل أو المعدات.

9. تفاقم تكلفة الطاقة بسبب الأزمة الاقتصادية الحالية وإلغاء دعم الوقود.

10. يعاني قطاعا العمل والأعمال من مستويات عالية من عدم التنظيم.

11. تعتمد أنشطة الزراعة والأغذية الزراعية على العمالة غير الرسمية منخفضة الأجر لتقليل تكاليف الإنتاج وزيادة القدرة التنافسية. ويؤدي هذا إلى مستوى مرتفع من الضعف بين العمال الزراعيين الذين يكسبون مداخيل منخفضة وغير مستدامة، مما يحدّ بدوره من وصولهم إلى طعام آمن وكافٍ ومغذٍ ويؤدي إلى استهلاك المواد الأساسية الرخيصة عالية الطاقة، وخاصة الكربوهيدرات والدهون، بدلاً من الغذاء الكثيف من الناحية التغذوية.

12. يتأثر المنتجون بشدة بسبب الافتقار إلى الوضع القانوني للمزارعين، بالإضافة إلى الطابع غير الرسمي للوحدات الزراعية (بما في ذلك ملكية الأراضي غير الرسمية). مما يضعف مكانة المنتجين ويحدّ من احتمالات الاستثمارات طويلة الأجل، لנاحية الوصول إلى الأموال وإدخال تقنيات جديدة وممارسات مبتكرة.

13. يعتمد لبنان بشكل كبير على استيراد المدخلات والمعدّات (جانب الإنتاج) والمحاصيل والمواد الاستهلاكية (جانب الاستهلاك). إذ تستورد البلاد ما يقرب من 80 ٪ من احتياجاتها الغذائية. في عام 2018، كان لبنان يستورد 83 ٪ من استهلاكه من الحبوب - وهي نسبة عالية بالنظر إلى أن الحبوب تمثل المنتجات الأكثر استهلاكاً من قِبل السكان (42 ٪ من نظامهم الغذائي اليومي).



التقني والمهني (TVET): يركّز التعليم العالي على تدريب المهندسين الزراعيين المؤهلين تأهيلاً عالياً بينما تكون الزراعة القائمة على التعليم والتدريب التقني والمهني محدودة. وفقاً لاستراتيجية McKinsey الوطنية، تعدّ الخدمات الإرشادية المحدودة واحدة من أهمّ العوائق أمام التنمية الزراعية الفعالة والمستدامة، حيث يؤدي غيابها إلى تطبيق واسع النطاق للممارسات الزراعية غير الملائمة، بما في ذلك الاستخدام غير الرشيد للأسمدة ومبيدات الآفات، والموارد المائية، إلى جانب تقنيات الحصاد وما بعد الحصاد التي عوّى عليها الزمن وضارة.

22. إن النظام التعاوني الضعيف - 5٪ فقط من المزارعين ينتمون إلى التعاونيات - لا يساعد في ربط المزارعين بخدمات الإرشاد أو الجهات الفاعلة الأخرى في السوق، بما في ذلك الصناعات الغذائية الزراعية. وعلى الرغم من وجود 1238 تعاونية مسجلة في عام 2017، فإن ثلثها فقط قيد العمل. وتتوزّع هذه التعاونيات بشكل جيد في جميع أنحاء البلاد، مع تركيز عالٍ في الجنوب والنبطية وتركز منخفض نسبياً في البقاع، 7٪ في زحلة والبقاع الغربي، وهي مناطق ذات إنتاج زراعي مكثف حيث تسود المزارع المتوسطة والكبيرة. وتُشكّل التعاونيات الزراعية نصف التعاونيات المسجلة (51٪) وقطاع الأغذية الزراعية حوالي ربع التعاونيات الموجودة (27٪).

23. إن معظم التعاونيات اللبنانية تفتقر إلى الخبرة أو تدار بشكل سيئ. ونظراً لانخفاض مستويات التمويل لديها، فإن تأثيرهم محدود على التنمية المحلية. ويميل عدد كبير من المزارعين اللبنانيين والجهات الفاعلة في النظام الغذائي إلى النظر إلى التعاونيات بشكل سلبي - كقنوات للحصول على المنح الحكومية و / أو المانحين الدوليين وليس على أنها شركات يملكها ويديرها الأعضاء. علاوة على ذلك يقلل رأس المال المالي والبشري المحدود بشكل كبير من قدرة التعاونيات على تطوير الخدمات والانخراط في أنشطة أخرى أسفل سلاسل القيمة (التوزيع والتسويق والمبيعات)، مما يجعلها تعتمد بشكل أكبر على الدعم الفني والمالي من المؤسسات العامة والجهات المانحة الدولية.

غذائية أو أكثر كل أسبوع انخفضت بشكل كبير من 74٪ في عام 2019 إلى 44٪ في عام 2020. وقد لجأ السكان إلى العديد من استراتيجيات المواجهة السلبية لسدّ فجوات الدخل؛ إحدى هذه الاستراتيجيات على وجه الخصوص، هي إنفاق أقل على الغذاء. ومن بين استراتيجيات المواجهة الأخرى إنفاق المدّخرات، وطلب المساعدة من الأصدقاء والعائلة، واقتراض المال لتلبية الاحتياجات الأساسية.

18. يزداد سوء التغذية بين الأسر الضعيفة، حيث تصل نسبة الأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من التقزم إلى 16.5٪. ومع ذلك، فهي أقل من المتوسط في منطقة آسيا (21.8٪). وبالرغم من إحراز تقدّم محدود نحو تحقيق هدف الوزن المنخفض عند الولادة، فإن 9.2٪ من الرضع ما زالوا يعانون من انخفاض الوزن عند الولادة.

19. بالنسبة للفئات الضعيفة ذات مصادر الدخل المحدودة، يتغير مدخول الطعام وتكوين النظام الغذائي وأنماط الاستهلاك باستمرار مع تدهور الوضع. كما أثر نقص إمدادات الطاقة على القدرة على تخزين الطعام، وخاصة اللحوم ومنتجات الألبان. هذه التغييرات في عادات استهلاك الغذاء اللبناني ربما ساهمت في تكوين العبء الثلاثي لسوء التغذية - الوجود المشترك لنقص التغذية ونقص المغذيات الدقيقة وزيادة الوزن والسمنة.

20. تتطلب مسألة سلامة الأغذية اهتماماً عاجلاً، حيث توجد مستويات عالية من بقايا المبيدات والتلوث البكتيري في الغذاء، مما يؤدي إلى تفاقم المشاكل التي تسببها الأمراض التي تنقلها الأغذية. وقد أدّى الافتقار إلى شبكة تنظيم سلامة الأغذية وغياب التنسيق بين الجهات العامة، فضلاً عن عدم الامتثال للأنظمة ونقص المعرفة لتنفيذ ممارسات سلامة الأغذية، إلى سلوك الانتفاع المجاني بين بعض منتجي الأغذية والموزعين والمستوردين، الذين يستغلون الوضع لتوزيع أغذية غير آمنة.

21. إن الوصول إلى المعرفة والمعلومات والخدمات الإرشادية ذات الصلة محدود. يعتمد المزارعون على موردي المدخلات كمصدر رئيسي لتقديم المشورة. تفتقر الحكومة إلى القدرات المالية والبشرية لتوفير الإرشاد الزراعي المناسب وبرامج التعليم والتدريب



تغيرت أنماط الاستهلاك وسلوكياته، حيث اختار السكان استهلاك منتجات غذائية غير مستوردة منخفضة السعر. مما قد يخلق فرصة للمنتجين لارتفاع الطلب المحلي على منتجاتهم، لا سيّما في قطاع الألبان. بالإضافة إلى ذلك، قد يترجع مد النزوح إلى المدن بشكل طفيف: حيث تلاحظ حركة معاكسة من المناطق الحضرية إلى المناطق الريفية، مصحوبة بزيادة في النشاط الزراعي الكفافي.

27. تؤدّي ممارسات إدارة المياه السيئة وأنظمة الري غير الفعالة إلى خسائر كبيرة في المياه.

28. تؤدّي الممارسات الزراعية غير المستدامة وسوء إدارة التربة، إلى انخفاض جودة المنتجات الزراعية. وبالتالي تفاقم تعرّض لبنان لتغيّر المناخ وتدهور الموارد الطبيعية.

29. إن عدم كفاية استخدام الأراضي وعدم كفاءة استدامتها وممارسات الإدارة المطبقة على الأراضي الزراعية تؤدّي دورًا مهمًا في إضعاف تطوير النظام الغذائي، مما جعل الأراضي الزراعية عُرضة للخدمات الاقتصادية وقلّ من قدرتها على التعامل مع تغير المناخ. إلى جانب توافر العمالة الرخيصة، أدّى ذلك إلى ثني المزارعين عن تبني استراتيجيات قائمة على التكنولوجيا لتحسين الإنتاجية، بينما أدّى عدم وجود سياسات دعم فعّالة للتنمية الريفية واستصلاح الأراضي وتأمين الموارد المحليّة إلى الحدّ من نطاق وجدوى تكثيف الزراعة الاستراتيجية.

30. أدّى مورّدو المدخلات دورًا حاسمًا في تكثيف الإنتاجية الزراعية بين أوائل التسعينيات وعام 2020، مما أدّى إلى زيادة كبيرة في الاستثمار في الزراعة المروية وإنتاج الطّوب الزراعية¹³ لتقليدية. ومع ذلك، فقد ساهم التكثيف غير المستدام للتنمية الزراعية في ارتفاع مستويات تغلغل النترات والمبيدات الحشرية في التربة والمياه السطحية وتركيزات عالية من المبيدات في السلع الزراعية اللبنانية، مما خلف مشكلة كبيرة اليوم تتمثل في تقييد الصادرات الزراعية اللبنانية وصعوبة

24. يحدّ ضعف وغياب الروابط بين الزراعة والصناعة الزراعية من تنويع الإنتاج الغذائي الزراعي، وبالتالي يؤدّي حصرًا إلى منتجات منخفضة التعقيد. هذه الروابط الضعيفة هي أيضًا نتيجة تدني جودة المنتج. ولا يؤثر سلبيًا الاستخدام المكثف لمبيدات الآفات، وغياب المختبرات أو إجراءات الاختبار المناسبة، وقنوات التوزيع المحدودة على دمج منتجات المزارعين في الصناعة المحلية فحسب، بل يؤثر سلبيًا أيضًا على الصادرات - خاصة بالنسبة لمنتجات الشركات الصغيرة والمتوسطة مثل الأطعمة اللبنانية.

25. يؤدّي التحضر إلى تقويض الأنشطة الزراعية، في حين تؤدّي التنمية الاقتصادية المحليّة المتدنيّة إلى تحويل مناطق زراعية إلى مناطق مهجورة وزيادة الضعف في المناطق المحيطة والتي تأثرت أيضًا بشدة بتدفق اللاجئين السوريين، مما يفاقم الظروف المعيشية العامة. نتيجة لذلك يبدو أن المناطق الطرفية هي الأكثر احتياجًا لخطط التنمية المحلية - فهي تعاني من مستويات منخفضة جدًا من التنمية الاقتصادية وفرص العمل والتوترات الاجتماعية وضعف البنية التحتية والخدمات. ومع ذلك، فمن بين الخطط العديدة التي تم وضعها لهذه المناطق في السنوات الأخيرة، بما في ذلك استراتيجيات التنمية الإقليمية وخطط التنمية الاقتصادية المحلية لاتحادات البلديات، تم تنفيذ القليل منها بالفعل، مستهدفًا مناطق أو اتحادات بلديات معيّنة وكان معظمها عبارة عن تدخلات موضعية ويتبع منهجية وأطرًا مختلفة غير منسجمة لا بل متداخلة مما جعل تأثيرها ضعيفًا.

26. أدّى غياب التنمية المحليّة والإقليمية إلى وتيرة متفاوتة في نموّ وتوسّع المنطقة المركزية (الحضرية) مقابل المناطق الطرفية (الريفية) في البلاد، فازداد بذلك فقر السكان في المناطق الريفية. ومع ذلك، وعلى الرغم من المشاكل الهيكلية المذكورة أعلاه، قد يكون للأزمة جانب صعودي وسط كل الآثار السلبية: لقد زادت الحاجة والوعي بأهمية إنتاج الغذاء المحلي. علاوة على ذلك

زراعتها: من حيث درجات الحرارة وشدة الإضاءة، وتستطيع الصوب الزراعية توفير كمية من المياه والحفاظ على الثروة المائية.

¹³ مفهوم الطّوب الزراعية: حيث تُعرف بـ "البيوت المحمية"، لأنها تحمي المحاصيل الزراعية من الظروف المناخية المتغيرة، وتتيح إنتاجها في غير موسمها، وهي تعمل على توفير الظروف المناخية والبيئية التي تتناسب مع طبيعة ونوعية الثمرة التي يتم

33. إن ملوحة المياه هي مشكلة في المناطق الساحلية، حيث تسبب الضخ المفرط للمياه الجوفية للاستخدامات الزراعية والمنزلية في تسرب مياه البحر وتلوث المياه. إن استخدام الكيماويات الزراعية، وكذلك النفايات المنزلية والصناعية، في مجرى نهر الليطاني وحوضه أدّى إلى تلوث مياهه والعديد من مصادر المياه السطحية الأخرى في لبنان. مما يؤثر سلبيًا على سلامة الأغذية بشكل عام، من حيث الإنتاج والجودة، ويقوّض الروابط مع الصناعة الزراعية لعدم امتثالها للمعايير المطلوبة.

34. غالبًا ما يؤدي هذا الوضع إلى الإفراط في الإخصاب الاصطناعي للأراضي المستأجرة، ويطل جميع الحيازات الزراعية بسبب الممارسات الخاطئة المزمنة، مثل الزراعة الأحادية والاستخدام غير الرشيد للأسمدة وممارسات الري غير المناسبة والحرث المفرط في المناطق الجافة، مما أدى أيضًا إلى انضغاط التربة وتآكل التربة.

35. من المرجح أن تؤدي ممارسات إدارة التربة والمياه غير المستدامة إلى زيادة تعرّض البلد لتغيّر المناخ، ولا سيما التأثير على قطاع الزراعة. ومن المتوقع بالتالي أن يتسارع تدهور ظروف التربة والتنوع البيولوجي ونُدرة المياه بمرور الوقت.

36. قد يكون اعتماد القطاع على هطول الأمطار سببًا في انخفاض الغلّات وزيادة الطلب على الري، مما قد يسرّع من التصحّر. وهذا بدوره يمكن أن يقلل بشدة من القدرة الاستيعابية لأراضي الرعي. إن الافتقار إلى الوصول إلى الموارد المالية المخصصة للتخفيف من آثار تغيّر المناخ والقدرات المحدودة للجهات الفاعلة الخاصة والعامة من شأنه أن يحدّ من قدرة الاستجابة في مواجهة التحديات المتزايدة التي تفرضها التربة الجافة والطلب على المياه.

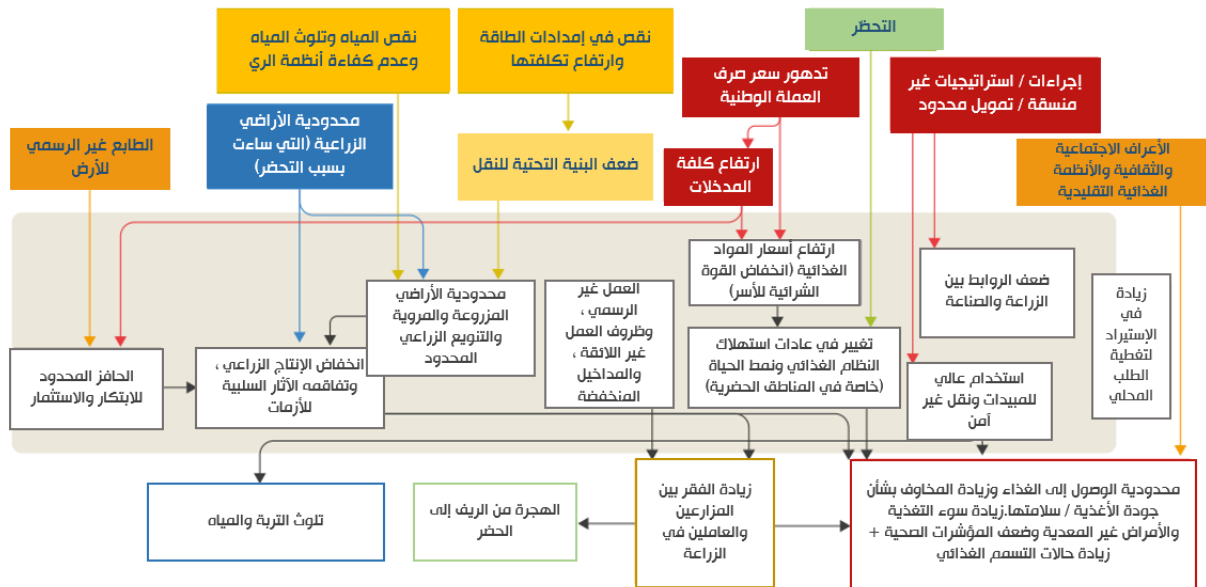
دخولها الأسواق العالمية. ولذلك تؤكد العديد من برامج الإرشاد الزراعية العامة / الحكومية والمنظمات غير الحكومية على الحاجة إلى زيادة الوعي حول الأساليب الزراعية الحاسمة، بما في ذلك الإدارة المتكاملة للآفات والإدارة المستدامة لخصوبة التربة، وتشدّد على أهمية الحدّ من استخدام الأسمدة الاصطناعية والكيماوية ومنتجات وقاية النباتات.

31. يُعدّ قطاع الزراعة اليوم أكبر مستهلك للمياه في لبنان، حيث تصل التقديرات إلى 60% من إجمالي المياه المتوفّرة. ومع ذلك، فإن ما يقرب من ثلثي الأراضي الزراعية اللبنانية لا تزال بعليّة أو تعتمد فقط على الريّ التكميلي (مرة أو مرتين في السنة). بسبب عدم وجود سياسة ريّ وطنية، ولا يزال الوصول إلى المياه يمثل تحديًا كبيرًا لمعظم المزارعين. ويمكن لنظام إدارة المياه المحسّن أن يقلل التكاليف ويزيد من استدامة الإنتاج المروي، مثل الحمضيات والموز والأفوكادو وغيرها من البساتين شبه الاستوائية والتفاح وعنب المائدة والحمول المفتوحة والخضروات الدفيئة والبطاطس والبصل. وبالإجمال يعتبر الاستخدام غير الفعال للمياه هو القاعدة، حيث أن معظم قنوات التوزيع غير مضغوطة وتخضع للتسرب والتبخّر، بينما لا يرتبط تكرار الريّ بمتطلبات المحاصيل ولا يحسب على أساس مستويات هطول الأمطار.

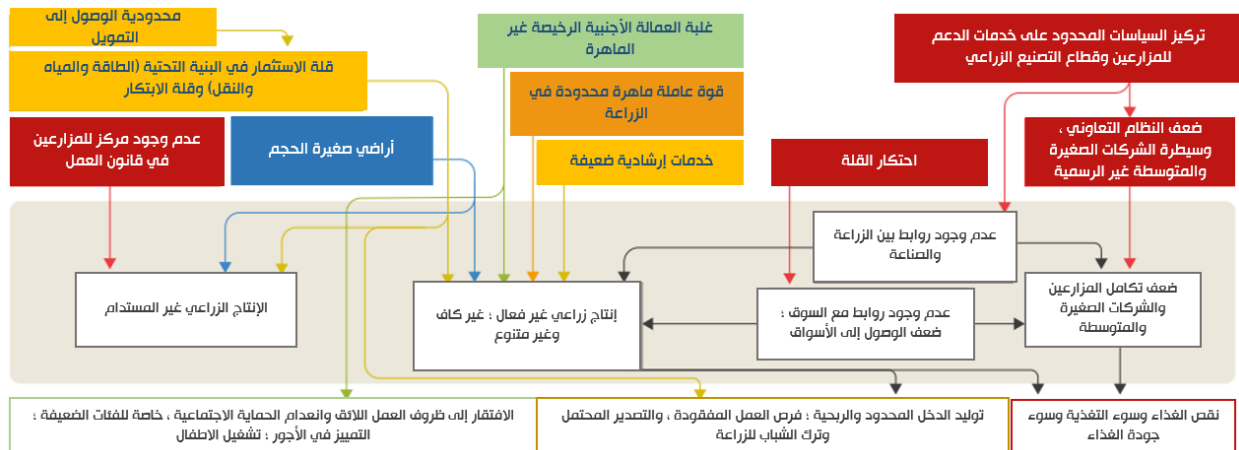
32. تظل الآبار الأرتوازية المصدر الرئيسي للري لنحو 60% من الأراضي المروية وهذه الآبار هي ملكية خاصة، وغالبًا ما تباع المياه للمزارعين المجاورين. تدار الينابيع وقنوات الري التقليدية (40 في % من الأراضي المروية) بشكل جماعي من خلال نظام تقليدي لحقوق المياه يعود إلى العهد العثماني. نظرا لتوافر أموال إعادة التأهيل من خلال مشاريع التنمية، فقد تسلمت البلديات مؤخرًا زمام الأمور في إدارة شبكات الري المحلية.



الرسم البياني رقم 1: التحديات التي تواجه النظام الغذائي اللبناني

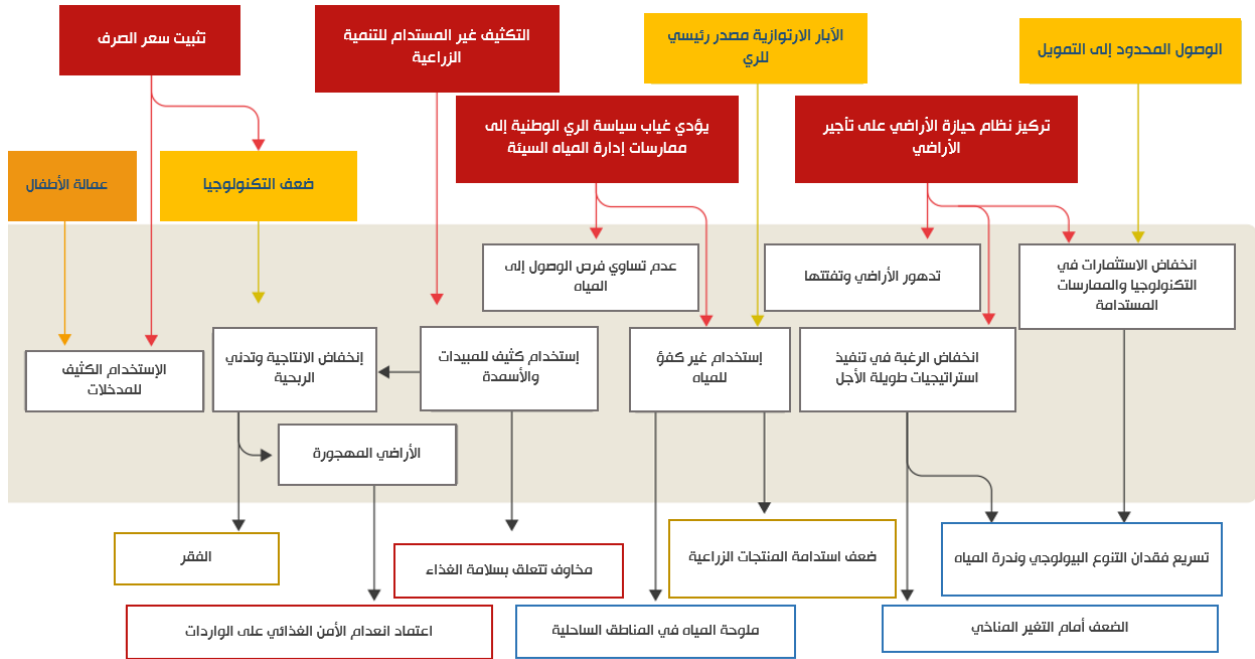


الرسم البياني رقم 2: تحديات تطوير سلاسل القيمة والإنتاج الزراعي الفعالة والمستدامة





الرسم البياني رقم 3: عواقب سوء إدارة المياه والأراضي





ثالثاً: مؤشرات اقتصادية كلية

1. المالية العامة

ك2- أيلول 2021	ك2- أيلول 2020	
13,901	10,564	إجمالي الإيرادات
13,446	14,508	إجمالي النفقات
1,964	2,082	تسديد فوائد
152	148	تسديد أقساط القروض الميسرة
11,330	12,277	النفقات الأولية
455	(3,944)	إجمالي العجز/ الفائض
2,571	(1,713)	العجز الأولي/ الفائض الأولي

المصدر : وزارة المالية

2. التبادل التجاري (مليون دولار)

-التغير بالواردات 2021-2020

HS1	شرح مختصر	2020	2021	التغير 2021-2020
01	حيوانات ومنتجات حيوانية	619,552	498,961	-19%
02	منتجات المملكة النباتية	796,864	836,156	5%
03	شحوم و دهون وزيت حيوانية أو نباتية	127,534	197,367	55%
04	منتجات صناعة الاغذية، مشروبات، تبغ	749,385	803,376	7%
05	منتجات معدنية	3,283,624	4,023,207	23%
06	منتجات الصناعات الكيماوية	1,686,900	1,462,114	-13%
07	لدائن ومطاط ومصنوعاتها	348,258	493,850	42%
08	جلود، فراء، ومصنوعاتها	20,257	22,637	12%
09	خشب و مصنوعات، فحم خشبي، فلين	71,981	121,382	69%
10	عجائن خشب؛ ورق وكرتون	184,178	195,532	6%
11	مواد نسجية ومصنوعاتها	266,218	338,627	27%
12	احذية، مظلات، أزهار اصطناعية	43,360	56,474	30%
13	مصنوعات من حجر او جص او اسمنت أو زجاج	157,659	220,706	40%
14	لؤلؤ، احجار كريمية، معادن ثمينة ومصوغات	894,105	1,238,344	39%
15	معادن عادية ومصنوعاتها	389,999	590,264	51%
16	الات واجهزة كهربائية	968,097	1,245,957	29%
17	معدات نقل	402,895	1,112,878	176%
18	اجهزة للبصريات و التصوير والطب والموسيقى	199,767	187,884	-6%
19	أسلحة وذخائر	8,580	6,993	-18%
20	سلع ومنتجات مختلفة	125,735	170,472	36%
21	تحف فنية، قطع أثرية	9,705	33,745	248%
	مجموع الواردات	11,354,653	13,856,926	22%

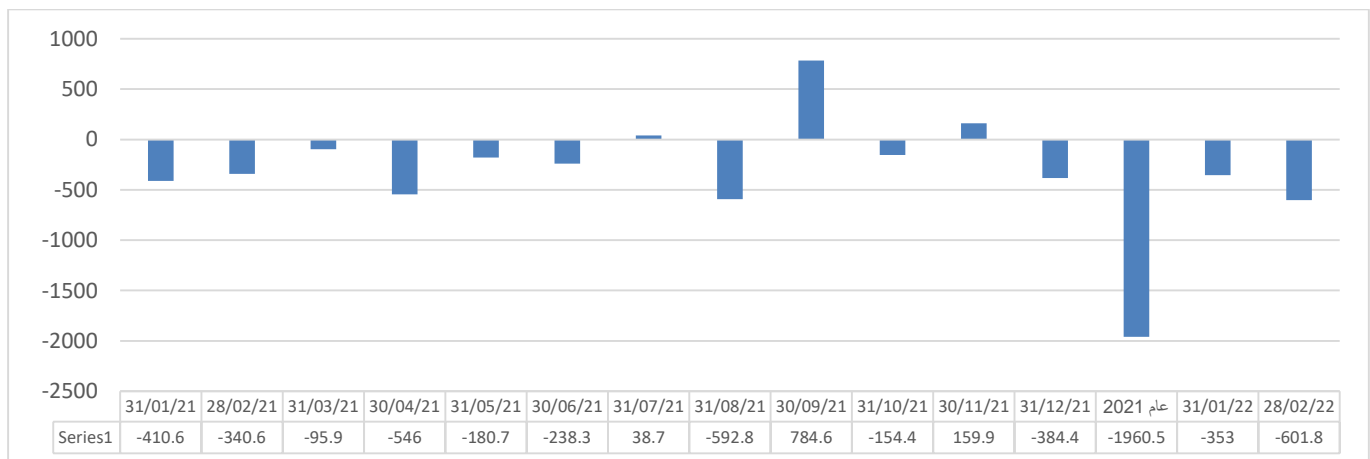


-التغير في الصادرات 2021-2020

HS1	شرح مختصر	2020	2021	التغير 2021-2020
01	حيوانات ومنتجات حيوانية	42,464	41,022	-3.4%
02	منتجات المملكة النباتية	242,468	524,440	116.3%
03	شحوم و ودهون وزيت حيوانية أو نباتية	52,325	32,790	-37.3%
04	منتجات صناعة الاغذية, مشروبات, تبغ	395,174	427,582	8.2%
05	منتجات معدنية	83,175	234,432	181.9%
06	منتجات الصناعات الكيماوية	332,855	351,805	5.7%
07	لدائن ومطاط ومصنوعاتها	110,124	119,290	8.3%
08	جلود, فراء, ومصنوعاتها	11,261	9,452	-16.1%
09	خشب و مصنوعات, فحم خشبي, فلين	7,870	16,200	105.8%
10	عجائن خشب; ورق وكرتون	92,528	95,292	3.0%
11	مواد نسجية ومصنوعاتها	49,386	50,602	2.5%
12	احذية, مظلات, أزهار اصطناعية	8,746	4,946	-43.4%
13	مصنوعات من حجر او جص او اسمنت أو زجاج	18,644	26,411	41.7%
14	لؤلؤ, احجار كريمة, معادن ثمينة ومصوغات	1,476,097	1,045,801	-29.2%
15	معادن عادية ومصنوعاتها	313,674	485,666	54.8%
16	آلات واجهزة كهربائية	462,891	480,275	3.8%
17	معدات نقل	243,712	277,905	14.0%
18	اجهزة للبصريات و التصوير والطب والموسيقى	32,580	24,892	-23.6%
19	أسلحة وذخائر	1,081	1,654	53.0%
20	سلع ومنتجات مختلفة	86,179	368,762	327.9%
21	تحف فنية, قطع اثرية	21,283	33,741	58.5%
	مجموع الصادرات	4,084,517	4,652,960	13.9%

المصدر : الجمارك اللبنانية

3. ميزان المدفوعات (مليون دولار)



المصدر : مصرف لبنان



4. موازنة مصرف لبنان آذار 2022

2022/3/31	البند
26,749	الذهب
24,846	الأصول الأجنبية
62,927	محفظه الأوراق المالية
0	قروض للقطاع العام
20,351	قروض للقطاع المالي المقيم
0	إعادة التقييم
18,081	الأصول من عمليات تبادل للأدوات المالية
91,871	موجودات أخرى
442	الموجودات الثابتة
245,267.3	إجمالي الموجودات
36,716.3	العملة المتداولة خارج مصرف لبنان
165,331.6	ودائع القطاع المالي
14,453.3	ودائع القطاع العام
19,662.0	إعادة التقييم
3,785.2	مطلوبات أخرى
5,319.0	حساب رأس المال
245,267.3	إجمالي المطلوبات

المصدر : مصرف لبنان





المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق

المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق

The Consultative Center for Studies and Documentation

www.dirasat.net