

الجمهورية اللبنانية  
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية  
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

لتوجهات الانتعاش المستقبلية في لبنان

معالي الدكتور سمير المقدسي

محاضرة أقيمت في قاعة جمال عبد الناصر  
يوم الخميس ٧ كانون الثاني (يناير) ١٩٩٣

A. U. B. LIBRARY

## التوجهات الاقتصادية للمستقبلية في لبنان

الدكتور سمير المقدسي

تناول ورقتنا هذه خلفية السياسة الاقتصادية المنبثقة عن تطورات عام ١٩٩٢. فنوجز أهم تطورات العام المنصرم بما في ذلك السياسات التي رسمت للجسم الاختلالات الاقتصادية وتأثير العامل السياسي / النفسي في المسار النقدي. ومن ثم نستعرض بعض توجهات السياسة المستقبلية مكثفين بالتركيز على قضيتين رئيسيتين هما: أولاً: - الاطار الاقتصادي ودور القطاعين العام والخاص. وثانياً: - الاعمار ووسائل تمويله.

### الخلفية الاقتصادية:

لقد اتسم عام ١٩٩٢ أو الجزء الأكبر منه بتطورات نقدية/ مالية متسارعة ضمن اطار سياسي غير مستقر حيث بلغت ذروة التشنج السياسي في الفترة التي أعقبت قرار السلطات اللبنانية باجراء الانتخابات النيابية في صيف ١٩٩٢. وكان ما كان من معارضة قوية لهذه الانتخابات من قبل بعض الجهات والقوى السياسية انعكست سلباً على الوضع النقدي وتحديداً على سعر الصرف حتى انتهت المراحل الانتخابية وبدأت بعدها مرحلة اعادة الهدوء السياسي الذي عززه تكليف الرئيس الحريري بمهام تأليف الوزارة الجديدة. ومع التأكيد على الأثر الكبير للعوامل التقنية والسياسية في تطور الوضع النقدي

فان عوامل أخرى أساسية كان لها أيضاً أثرها في المسار النقدي . وفي المقابل فلقد ترافقت التطورات النقدية/ المالية مع محاولات لضبط الوضع والبدء في تأسيس أرضية صلبة لتصويب المسيرة المالية والنقدية مستقبلاً . وإذا كانت هذه المحاولات قد أعطت بعض ثمارها المحدودة في الفترة الصعبة السابقة . فإن استعادة الهدوء السياسي بعد اجراء الانتخابات النيابية يخلق فرصاً أوفر لتنفيذ ما يتوجب تنفيذه من سياسات اقتصادية ومالية ونقدية ملائمة بهدف توطيد الأوضاع الاقتصادية واستكمال التحضيرات لاعادة البناء الاقتصادي والاجتماعي .

ومن هذا المنطلق أود أن أوجز بعض أهم المميزات الاقتصادية والمالية لعام

١٩٩٢ :

أولاً : بالرغم من اللااستقرار النقدي الذي شهدته البلاد (والمتمثل بتدني قيمة الليرة اللبنانية وارتفاع معدل التضخم) فان المؤشرات المتوفرة لحيته تشير إلى أن بعض القطاعات الاقتصادية قد سجلت بعض التقدم على صعيد الانتاج والتصدير ومنها الصناعة والبناء والمواصلات . وأن الدخل الوطني من المرجح أن يكون مستواه قد ارتفع ولو بدرجة متواضعة قياساً إلى عام ١٩٩١ ، مع التنبيه إلى أن مؤشرات عام ١٩٩٢ ككل أولية ولا يمكن الركون إليها كلياً . ومهما يكن الأمر فمما لا شك فيه أن اللااستقرار النقدي يشكل عاملاً سلبياً خصوصاً لجهة الاستثمارات البعيدة المدى . وأن الأجواء النقدية والمالية الهادئة تساعد على ترشيد الاستثمارات وتساهم في تحقيق نمط أفضل للنمو الاقتصادي الوطني .

ثانياً : ان حالة اللااستقرار النقدي في الأشهر الثمانية الأولى من عام ١٩٩٢ تعود لأسباب تقنية وسياسية تشابكت مع بعضها البعض . ولربما يمكننا القول بأن الأسباب التقنية كانت في المرحلة السابقة لشهر أيار ١٩٩٢ أقوى منها في المرحلة اللاحقة . بينما اشتد تأثير العوامل السياسية والنفسية في مرحلة ما بعد أيار ١٩٩٢ نتيجة القرار الحكومي باجراء الانتخابات النيابية في صيف ١٩٩٢ ليلها مرحلة الهدوء السياسي النسبي بعد الانتهاء منها وتأليف الحكومة الجديدة .

وهنا لا بد من تسليط الضوء على العلاقة بين العامل السياسي / النفسي من جهة  
 وسعر الصرف من جهة أخرى في إطار اقتصاد كالاقتصاد اللبناني يتسم بسوق قطع حر وحق  
 الادخار في العملات الأجنبية وفي ظل عجز كبير ومتواصل في موازنة القطاع العام. فإذا  
 كانت الأحوال السياسية غير مستقرة ان لم نقل متشنجة انعكس ذلك سلباً على توقعات  
 المواطنين والمدخرين وقد تستغل هذه الأحوال لتقوية موجة التوقعات التشاؤمية بغض  
 النظر عما إذا كانت هنالك من مبررات أساسية لها. وكل ذلك يؤدي بدوره إلى رفع وتيرة  
 التحويلات إلى القطع الأجنبي وبالأخص الدولار الأميركي بالذات مما يضغط على الليرة  
 اللبنانية ويؤدي إلى تدني قيمتها. والمفارقة في الاطار اللبناني على أقله أنه يسما كان  
 ميزان المدفوعات يسجل فوائض في بعض الفترات، فان الليرة اللبنانية كانت تشهد  
 انخفاضاً في قيمتها. والسبب أن تحويلات المقيمين من العملة اللبنانية إلى الدولار  
 الأميركي وغيره من العملات الأجنبية كانت تفوق الفائض المحقق في ميزان المدفوعات  
 وبالتالي فإن الأثر الايجابي لفائض هذا الميزان على الليرة كان دون الأثر السلبي من  
 جراء تحويلات المقيمين إلى الدولار. ومن المعلوم أن تحويلات ودائع المقيمين لا  
 تدخل في حسابات ميزان المدفوعات<sup>(1)</sup>. على كل حال فان بروز عدم الثقة يعزز من  
 وتيرة اللجوء إلى العملات الأجنبية وإذا ما ترافق هذا الأمر مع وجود عجز كبير في  
 الموازنة أي مع ضخ متواصل للسيولة فان عامل اللااستقرار النقدي يزداد وينعكس بضغط  
 متصاعد على الليرة اللبنانية. وهكذا مع مرور سنين الحرب وعدم الاستقرار السياسي في  
 لبنان أصبح المقيمون يحتفظون بودائع كبيرة جداً في العملة الأجنبية في لبنان وخارجه.  
 وهذه هي إحدى السمات الرئيسية لظاهرة «الدولة» التي اخذت تشتد في السنوات السبع  
 أو الثماني الماضية. وفي المقابل فانه كلما كان الجو السياسي هادئاً وكلما قوي عامل  
 الثقة في المستقبل، فإن الضغوطات على العملة الوطنية الناتجة عن هذه العوامل  
 تنحسر. وقد يصبح العامل السياسي / النفسي عاملاً ايجابياً كما حدث في فترات سابقة  
 وفي الأشهر الأخيرة من العام المنصرم التي شهدت تحسناً في قيمة الليرة اللبنانية. إذاً  
 العلاقة بين العوامل السياسية / النفسية وسعر القطع في لبنان علاقة قوية ومباشرة إلا أنها

(1) انظر: S.M. AKDISI, (POLITICAL CONFLICT AND ECONOMIC PERFORMANCE IN LEBANON , 1975 - 1987) BANQUE DU LIBAN.

فلقد  
 ارضية  
 طت  
 بعد  
 مادية  
 عادة  
 عام  
 قيمة  
 بعض  
 نها  
 ارتفع  
 شكل  
 استقرار  
 جواء  
 فضل  
 تعود  
 باب  
 بينما  
 رمي  
 معد

تظل علاقة ظرفية بقوى أثرها كلما ضعفت قدرة الدولة على تنفيذ سياسات اقتصادية ومالية ونقدية بهدف المحافظة على الاستمرار الاقتصادي النسبي أو تعمل على استرجاعه. بكلمة فإن العوامل التي تحدد قيمة العملة الوطنية تعود إلى عوامل أساسية في السوق تعكس التطورات الاقتصادية والمالية في البلاد كما تعود إلى عوامل ظرفية نادرة عن عوامل سياسية ونفسية. والتقلبات الحادة التي شهدتها سعر القطع على فترات معينة ترجع في معظمها إلى العوامل الظرفية مع الإشارة إلى أن الاتجاه العام لقيمة العملة الوطنية قد يكون صعوداً أو هبوطاً. وهذا ما يقودني إلى ملاحظتي التالية:

ثالثاً: من أهم العوامل الأساسية التي أدت إلى اللااستقرار الاقتصادي والمالي في لبنان هو بروز العجز في موازنة القطاع العام ككل (أي الدولة ومؤسساتها) واتساعه حتى بلغ في الأعوام ١٩٨٩ - ١٩٩٠ ما يوازي ٨٤-٨٧ في المئة من مجموع انفاق القطاع العام. وقد أخذت نسبته بالانخفاض منذ ذلك الحين وتقدر لعام ١٩٩٢ بحوالي ٥٤ بالمئة مقابل حوالي ٥٧ بالمئة في عام ١٩٩١. وكما كان مخططاً له في عهد الحكومة السابقة بتخفيض هذا العجز تخفيضاً كبيراً فاني بطبيعة الحال اعتبر أن هذا الهدف لا يزال قائماً بالنسبة للحكومة الحالية. وسأعود لهذه القضية فيما بعد، إلا أنني أود بهذه المناسبة أن أشدد مرة أخرى على أهمية السيطرة على عجز موازنة القطاع العام بهدف إعادة الاستقرار المالي وبالتالي خلق الأرضية الصلبة لإعادة البناء. فاستمرار العجز على مستويات مرتفعة يعني فيما يعني إضعافاً لفعالية السياسة الاقتصادية وخصوصاً السياسة النقدية الهادفة إلى تأمين الاستقرار النقدي وذلك عبر التحكم في مستوى السيولة أو التوسع النقدي. فإذا لم تستطع السلطات الحكومية التحكم في مستوى عجز الموازنة وبالتالي ضخ السيولة عبرها، فإن فعالية السياسة النقدية تصبح حكماً أقل شأناً لجهة تحقيق أهدافها المعلنة. كما أنها قد تصبح أكثر قسوة بالنسبة للتسليفات الموجهة للقطاع الخاص. وإضافة إلى ذلك فإن ظاهرة «الدولة» - كما هو الحال في لبنان - قد ساهمت وتساهم بدورها في إضعاف السياسة النقدية.

ومن هذه الخلفية يمكننا أن نبرز وقع سياسة رفع الأجور في أواخر عام ١٩٩١ إلى ما يفوق الـ ٢٠٠ بالمئة دون مراعاة تغطيتها بارتفاع مقابل لواردات الخزينة. فكانت النتيجة مزيداً من ضخ السيولة الذي تزامن مع بعض الاهتزازات الأمنية آنذاك (انفجار مبنى

الكوليدج هوبل وشارع المأمون على سبيل المثال). وتطورات أخرى أثرت سلباً على توقعات المدخرين فتعززت وتيرة التحويل من العملة الوطنية إلى الدولار الأميركي وزادت من الضغوط على الليرة. وكما نعلم جميعاً لقد حاول مصرف لبنان في بادئ الأمر الدفاع عن الليرة بثبيت سعرها على معدل ٨٩٠ ل ل للدولار الأميركي إلى أن قرر في ٢٢ شباط ١٩٩٢ التخلي عن هذه السياسة بعد أن تسببت في استنزاف جزء كبير من احتياطي بالعملات الأجنبية. وتالت بعدها الأحداث النقدية المتمثلة أساساً بتدني سعر الليرة وارتفاع معدل التضخم التي لا ضرورة لسردها الآن. ولكن ما أود أن ألفت النظر إليه هو أن أحداث ما قبل ٦ أيار أظهرت بوضوح أهمية السيطرة على عجز موازنة الدولة واتباع سياسات تهدف إلى تقليصه إلى مستويات متدنية تتلائم مع متطلبات إعادة الاستقرار النقدي. كما أظهرت هذه الأحداث بوضوح الترابط بين العامل السياسي/النفسي وسعر الصرف في ظل مستويات مرتفعة من السيولة النقدية إذ أية تأثيرات سلبية في المجال السياسي تعزز من وتيرة التحويلات إلى العملة الأجنبية وترفع من مستوى الضغوط ليس فقط على الليرة اللبنانية بل على الاقتصاد الوطني ككل. وتجعل بالتالي اجراءات إعادة الضوابط للموازنة أكثر صعوبة وكلفة، خصوصاً إذا كانت الاجراءات المتوخاة أو بعضها يحتاج إلى بعض الوقت لكي تظهر آثارها. وكما سبق الإشارة إليه فإن التشنجات السياسية الحادة التي رافقت العملية الانتخابية أثرت تأثيراً سلبياً على توقعات المدخرين - مؤسسات وأفراد - وزادت من الضغوط على الليرة اللبنانية بالرغم من أن الوضع الأساسي للاقتصاد الوطني لم يطرأ عليه أي تغيرات جوهرية. بينما طرأ بعض التحسن على الوضع المالي الاجمالي للموازنة نتيجة الاجراءات التي اتخذت في منتصف شهر تموز ١٩٩٢ وهدفت إلى رفع مستوى الواردات الحكومية وتحديد سقف الانفاق الحكومي. وخلاصة القول أنه إذا كان لا بد من سياسة اقتصادية ومالية تعيد للبلاد الاستقرار النقدي والمالي فإن فعالية هذه السياسة في تحقيق أهدافها تتأثر إلى حد كبير بالأجواء السياسية السائدة خاصة في إطار اقتصاد يتسم بالانفتاح على الخارج وينظام قطع حر.

رابعاً: بغض النظر عن تطورات عام ١٩٩٢ التي تشابكت فيها العناصر السياسية والاقتصادية بقوة، فإن التخطيط لمواجهة الأختلالات القائمة لم يكن غائباً علماً بأن الاداء

الإداري الحكومي الضروري لتنفيذ ما خطط له لم يكن كما نعلم جميعاً على المستوى المطلوب.. ولربما يمكننا ايجاز التوجهات الرسمية في هذا المجال كما يلي:

(١) في آذار ١٩٩١ أنشئت اللجنة العليا للتنسيق الاقتصادي برئاسة رئيس مجلس الوزراء وضمت وزراء مختصين اضافة الى رئيس مجلس الانماء والاعمار وحاكم مصرف لبنان وبعض المسؤولين والمتخصصين في الشؤون المالية والنقدية. وكان الهدف من انشاء اللجنة العمل على تنسيق السياسات المالية والنقدية والاعمارية. ولقد تناولت اللجنة في اجتماعاتها قضايا متعددة لم تقتصر على شؤون الموازنة والاعمار بل تعدتها إلى أمور أخرى لم تكن بالضرورة تتصل مباشرة بقضايا التنسيق الاقتصادي. الا أنه إذا كان مبدأ التنسيق مقبولاً نظرياً على الصعيد الرسمي، فإن التنفيذ العملي له لم يكن كما كان متوقفاً<sup>(١)</sup> كما أن السلطات الحكومية لم تتجه بعزم نحو تنفيذ الاجراءات المطلوبة على صعيد تصحيح وضع الموازنة بالرغم من اعداد تقارير متعددة بهذا الشأن<sup>(٢)</sup>.

(٢) في ١١/٣/٩٢ عين مجلس الوزراء لجنة من الخبراء والاقتصاديين اللبنانيين<sup>(٣)</sup>، عهد إليها برفع تقرير إلى المجلس يتعلق بمعالجة الضغوطات التي يتعرض لها الاقتصاد الوطني وتقديم مقترحات مهيأة لتحقيق الاستقرار التدريجي وتدعيم النهوض الاقتصادي. وقدمت اللجنة تقريرها إلى مجلس الوزراء في ٢١ نيسان ١٩٩٢<sup>(٤)</sup> وتضمن ثلاثة محاور رئيسية وهي: (أ) التضخم والسياسة المالية والنقدية

(١) تجدر الإشارة إلى أنه في الأعوام ١٩٧٩ - ١٩٨٢ جرت محاولات ناجحة للتنسيق الاقتصادي عبر جهاز تنسيق السياسة الاقتصادية الذي كان يضم وزير المالية ورئيس مجلس الإنماء والإعمار وحاكم مصرف لبنان وخبير اقتصادي جامعي. وقد توقف عن العمل على اثر الاجتياح الاسرائيلي للبنان.

(٢) انظر جريدة «النهار» في ١٧/٧/٩١ حول ورقة عمل امام لجنة التنسيق الاقتصادية لزيادة الواردات العامة. ص ٦.

(٣) ضمت اللجنة: سمير المقدسي، هشام البساط، ايلي يشوعي، كمال حمدان، ايلي عساف، حسن عواضة، أمين علامة ومروان اسكندر.

(٤) رفع التقرير الى رئيس مجلس الوزراء تحت عنوان: «تصور عام لمرتكزات الاستقرار في لبنان». وقد تم بحثه في جلسة مجلس الوزراء الذي اعتمد العديد من توصياته الرئيسية. إلا أن الحكومة اضطرت الى تقديم استقالتها بعد فترة وجيزة.

(ب) الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني ومستوى الانتاج و(ج) البعد الاجتماعي للمعالجات الاقتصادية والمالية.

لا يمكننا أن نوجز هنا كل ما تضمنه التقرير ولكن تجدر الإشارة إلى أنه في حقل السياسة المالية وبغية إعادة ضبط الوضع المالي للقطاع العام أوصى التقرير بتحديد سقف أعلى لانفاق هذا القطاع ورفع مستوى الإيرادات الحكومية بهدف تقليص عجز موازنة القطاع العام في سنة ١٩٩٢ إلى حد لا يتجاوز الـ ٣٥ بالمئة من مجموع الانفاق. كما دعا التقرير إلى تحديد سقف للاقتراض من مصرف لبنان وحدد بعض وسائل رفع مستوى الإيرادات عبر تفعيل الجباية ورفع الدولار الجمركي وزيادة رسم البنزين ورسوم الميكانيك وغيرها من الاجراءات. كما تطرقت التوصيات إلى الوضع الاداري والضريبي ووسائل تحفيز الاستثمار تضمنت اقتراحاً لتخفيض معدلات ضريبة الدخل والأرباح وتبسيطها واختصارها إلى شطرين على أن يكون ذلك مشروطاً بتفعيل جباية الضرائب. والجدير ذكره أيضاً أن اللجنة أبرزت أهمية توفر الإرادة لدى الجسم السياسي لتنفيذ الاجراءات المقترحة.

(٣) في ١٤ تموز ١٩٩٢ اتخذت الحكومة سلسلة اجراءات أولية بغية تقليص العجز في موازنة القطاع العام على أن تتبعها خطوات أخرى متممة على الصعيد المالي والنقدي والانتاجي. والهدف الأساسي لهذه الاجراءات كان البدء عملياً في تنفيذ الخطوات الأولى التي تمكن الحكومة من إعادة الاستقرار المالي والنقدي ضمن اطار سياسة اقتصادية منسقة. وقد شملت الاجراءات تحديد سقف جديدة لانفاق القطاع العام للنصف الثاني من سنة ١٩٩٢ ولاستدانة الحكومة من مصرف لبنان ورفع مستوى الواردات عبر تفعيل الجباية واجراءات أخرى تتعلق برفع الدولار الجمركي ورسم البنزين وأحيلت إلى مجلس النواب قوانين تتعلق بالغرامات على مخالفات البناء والأملاك البحرية. كما تقرر أن يعاد النظر في الأداء الحكومي شهرياً لاتخاذ القرارات المناسبة بغية تحقيق الأهداف المعلنة. كما قرر مجلس الوزراء مبدأ اشراك القطاع الخاص في مجالات تقوم بإدارتها مؤسسات عامة كالكهرباء والمواصلات والاتصالات والريجي والكازينو. وشكلت لجنة وزارية عهد إليها وضع تقرير حول هذا الموضوع على ضوء تقارير لجان متخصصة تدرس وضع كل قطاع على حدة إذ أن مقاييس وضوابط اشراك

مستوى

مجلس

صرف

اف من

سأولت

تعديتها

أنه إذا

مكن كما

على

اديين

تعرض

لدعيم

نيسان

قندية

ي عبر

والإعمار

رائيلي

لواردات

ساف،

سبان،

لحكومة



القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة قد تختلف من قطاع إلى آخر.

لقد سبق وأشرنا إلى أن تأزم الوضع السياسي الذي رافق العملية الانتخابية قد أثر سلباً على التطورات النقدية وسعر الصرف. ومع ذلك فإن الاجراءات التي اتخذت في منتصف تموز ١٩٩٢ وان لم تحقق جميع أهدافها في فترة زمنية قصيرة نسبياً إلا أنها اعطت بعض ثمارها خصوصاً لجهة رفع مستوى الإيرادات الحكومية من حوالي ٥٧ ملياراً شهرياً في النصف الأول من عام ١٩٩٢ (باستثناء أرباح مصرف لبنان المحولة إلى الخزينة) إلى ٩٤ مليار شهرياً بعد اتخاذ الاجراءات. ومع أن سقف الاتفاق الحكومي المحدد قد حرق إلى حد ما (بنسبة ١٠ بالمئة) إلا أن اقراره من قبل الحكومة بنظري قد ساعد إلى حد كبير على التحكم بمستوى الاتفاق الحكومي وعدم انفلاشه بالرغم من ان ارتفاع معدل التضخم أدى إلى انخفاض في المستوى الحقيقي للاتفاق وان تدني قيمة الليرة اللبنانية زاد من أعباء الحكومة الخارجية. وكانت النتيجة ان انخفاض عجز الموازنة من ٦٤ بالمئة (مع استثناء أرباح مصرف لبنان) في النصف الأول من عام ١٩٩٢ إلى حوالي ٥٤ بالمئة في النصف الثاني منه. فمن المهم جداً أن يكون للحكومة أهداف واضحة لما تريد تحقيقه وللوسائل المتاحة أو التي يجب ادخالها من أجل بلوغ الأهداف المرسومة. كما أنه يجب أن لا ننسى أن الحركة الاقتصادية حركة ديناميكية وان المعطيات الداخلية والخارجية تتغير. وبالتالي يتوجب مراجعة الخطوات المتخذة على ضوء تغير المعطيات القائمة.

(٤) لقد استمر العمل طوال عام ١٩٩٢ للانتهاء من أعداد مشروع إعادة الاعمار الذي تولاه مجلس الإنماء والإعمار. ولقد بلغت المشاورات مع المؤسسات الحكومية الدولية وفي طليعتها البنك الدولي وصندوق البنك الدولي درجة متقدمة جداً في هذا المجال. فإضافة إلى عقود تمويل جرى الاتفاق عليها مع بعض صناديق التنمية العربية فإنه من المتوقع أن يوافق البنك الدولي قريباً على منح لبنان قرضاً بقيمة ١٧٠ مليون دولار لإعادة تأهيل بعض القطاعات الاجتماعية. كما أن المشاورات والتحضيرات المتعلقة باجتماع الدول المانحة أو التي قد تمنح لبنان قروضاً لمشاريع إعادة الاعمار قد بلغت أيضاً مرحلة متقدمة جداً ومن المنتظر أن يدعو البنك الدولي إلى هذا الاجتماع في المدى القريب.

إذاً على ضوء ما أوردته من وقائع وتطورات لسنة ١٩٩٢ يمكننا استخلاص بعض معجزات الخلفية الاقتصادية للتوجهات المستقبلية كما يلي :-

أولاً: بعد مرحلة من اللااستقرار النقدي لاسباب تقنية وسياسية / نفسية تشابكت مع بعضها البعض ، أخذ الوضع يميل إلى التحسن في الأشهر الأربعة الأخيرة مع التشديد على أن معالجة وضع الموازنة لا يزال يحتاج إلى العديد من الاجراءات المنتمة لتلك التي اتخذت في منتصف تموز وذلك بهدف اعادة السيطرة على الوضع المالي للحكومة . وبالفعل لقد اتخذت في الأونة الأخيرة بعض الاجراءات المالية منها على سبيل المثال اعادة النظر في تعريفات بعض الخدمات العامة .

ثانياً: ان التجربة اللبنانية إضافة إلى الدراسات والتقارير الرسمية وغير الرسمية التي تطرقت إلى شروط اعادة الاستقرار المالي والنهوض الاقتصادي تشير بنظري إلى أهمية تنسيق السياسة الاقتصادية - المالية والنقدية والاعمارية - وإلى أنه لا بد من ترسيخ هذا النهج ان أردنا أن نحقق أهداف اعادة البناء في جو من الاستقرار الاقتصادي .

ثالثاً: بما أن للعامل السياسي / النفسي تأثيره الكبير على المسيرة النقدية والاقتصادية فإنه كلما توعد الاستقرار السياسي الداخلي تمكنت السلطات المسؤولة من تنفيذ برامجها الاقتصادية والمالية بفعالية .

رابعاً: من نافل القول ان الأداء الاداري له تأثيره البالغ على تنفيذ السياسات المرسومة وان الاصلاح الاداري الذي لم تتمكن السلطات الحكومية من التصدي له جدياً حتى الآن لا بد من أن يعطى الأهمية التي يستحقها وان يصار بالتالي إلى تحقيق هذا الهدف بالمستقبل المنظور . كما أنه من نافل القول أن الابعاد الاجتماعية للسياسات الاقتصادية والمالية والإعمارية لا بد من مواجهتها بجدية ومسؤولية ويتصور واضح لما نريد أن يتحقق في هذا المجال .

#### بعض التوجهات المستقبلية :

على افتراض استمرار الهدوء السياسي فإن التوجهات المستقبلية مرتبطة ارتباطاً مباشراً بعملية اعادة البناء والاستقرار المالي . ومن هذا المنطلق أود أن أبدي ملاحظات

حول توجيهين أساسيين هما:

(أ) الإطار الاقتصادي ودور القطاعين العام والخاص.

(ب) وسائل تمويل الإعمار.

(١) الإطار الاقتصادي ودور القطاعين العام والخاص:

أصبح من المألوف أن يشار إلى الاقتصاد اللبناني بالاقتصاد الحر وأن تطلق عبارة الحرية الاقتصادية دون تحديد دقيق لمعناها. وبما أن إعادة البناء الاقتصادي بحاجة إلى دور فاعل لكل من هذين القطاعين فمن المفيد أن نلقي بعض الضوء على ما تعني كلمة الحرية الاقتصادية في النطاق اللبناني وما هو الدور المتظر للقطاع العام في المرحلة المقبلة.

قد تختلف الآراء حول مضمون الحرية الاقتصادية في المطلق قد تعني الحرية التامة لعوامل السوق في تحديد المسار الاقتصادي ونمطه دون أي تدخل للدولة في الشأن الاقتصادي. إلا أنه في الواقع ليس هذا هو المعنى المقبول أو المتعارف عليه من قبل الاقتصاديين أو السلطات المسؤولة على اعتبار أن الهياكل الاقتصادية والسوقية السائدة إضافة إلى القضايا المجتمعية لا تبرر اعتماد الحرية المطلقة للقطاع الخاص دون أي تدخل للدولة في الشؤون الاقتصادية. ومن هذا المنطلق تصبح الحرية الاقتصادية حرية نسبية تكبر أو تصغر تبعاً لأهمية الدور الاقتصادي المعطى للدولة ومؤسساتها مع العلم أن دور الدولة هذا قد يكون مباشراً أو غير مباشر عبر السياسات الاقتصادية التي تنفذها.

بالنسبة للاقتصاد اللبناني فاني اعتبر أن الحرية الاقتصادية تعبر عن أمرين أساسيين: (١) نظام قطع حر و(٢) دور أساسي للقطاع الخاص كمحرك للنشاط الاقتصادي دون اغفال دور الدولة في توجيه المسار الاقتصادي والتنموي والاجتماعي. ان نظام القطاع الحر كما هو معلوم يسمح بالتحويلات الجارية والمالية بين لبنان والخارج دون أية قيود على الاطلاق. ولقد اتبع لبنان هذه السياسة منذ أوائل الخمسينات. وهي بنظري سياسة ساهمت بتوطيد ثقة المستثمرين والمدخرين بالنظام الاقتصادي اللبناني في فترة ما قبل ١٩٧٥. كما أنها ساهمت في التخفيف من انحسار الثقة في فترة الحرب خاصة بعد عام ١٩٨٢ حينما بدأت الضغوط تتزايد على الليرة

اللبنانية. ان الإبقاء على نظام قطع حرما هو إلا دليل على أن لبنان كان ويظل من الدول التي تؤمن بأهمية التفاعل مع الاقتصاد العالمي وبضرورة الانفتاح وتعزيز التبادل الاستثماري والمالي مع الدول الأخرى. وهذا الانفتاح لا يتضارب بالطبع مع سياسة عقلانية لحماية الانتاج الوطني بواسطة التعريفات الجمركية. فهذه الحماية (خارج نطاق التجمعات الجمركية والاقتصادية) تعتبر من مسلمات السياسة الاقتصادية نظرياً وتطبيقياً.

واما القطاع الخاص اللبناني فمما لا شك فيه أنه قد أثبت عن ديناميكية كبيرة ساهمت في التخفيف في السنين الماضية من وطأة الصراع على الاقتصاد اللبناني. إلا أن هذا الأمر لم يخل بالمقابل من كلفة اقتصادية واجتماعية باهظة دفعها المواطن اللبناني نتيجة لتفكك الضوابط التي تتوخى المصلحة العامة والذي تضمن في حال التضارب بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة أن تكون الغلبة للمصلحة العامة. وهنا تبرز أهمية الدور الاقتصادي والتنموي للدولة الذي يمكن تحديده اساساً برسم وتنفيذ الاطار العام للسياسات الاقتصادية والاعمارية والاجتماعية. بكلمة أخرى ان الدور الاقتصادي للدولة هو أن تحدد السياسة الاقتصادية والتنموية وتنفذها وليس ان تتولى مباشرة ادارة المؤسسات الاقتصادية إلا في حالات محددة كمؤسسات ذات طابع اقتصادي - خدماتي قد تستوجب إدارة القطاع العام. أن مؤسسات خدمتية أخرى قد يكون هناك توافق على أن يتولى القطاع العام إدارتها أو توجيهها اما كلياً أو بمشاركة القطاع الخاص. وسأشير إلى بعض التساؤلات حول هذا الموضوع لاحقاً.

ومن منطلق تشديدنا على الدور التوجيهي للسياسة الاقتصادية فلقد اعتبرنا أن اتخاذ الخطوات الآيلة إلى اعادة الاستقرار المالي كان ولا يزال يعتبر من أوليات السياسة الاقتصادية اللبنانية وان التركيز على ردم الفجوة في موازنة الدولة بغية التخفيف من آثارها التضخمية يجب أن يقابله كما سبق وذكرنا تركيز على مبدأ التنسيق في السياسة الاقتصادية وترسيخ قواعدها. بصورة أعم فان اعادة التوازن المالي الاقتصادي يتطلب تحقيق توازن الموارد الحقيقية المتوقعة مع استعمالاتها المتوقعة. والتخطيط لذلك يتطلب تنسيقاً فعالاً بين السياسات النقدية والمالية والاعمارية. فغياب التنسيق قد لا يكون هنالك رادع تلقائي لبروز اختلالات مالية تتمثل بالضغط على ميزان المدفوعات ومستوى الاسعار كما أن التوازن السوقي قد لا يحمل في طياته مضامين اقتصادية

اجتماعية تود السلطات المسؤولة تحقيقها. فالتوازن المالي بحد ذاته يعتبر هدفاً ناقصاً ان لم يتضمن متطلبات التنمية والاعمار والكفاية الاقتصادية. ومن هنا تعاضم النقاش حول رسم حدود العلاقة بين متطلبات التوازن من جهة ومتطلبات النمو الاقتصادي من جهة أخرى. فالتنمية والاعمار يعينان الانفاق وبالتالي التوسع في الطلب العام بغض النظر عن نمطه وهدفه البعيد في توسيع القاعدة الانتاجية. وفي المقابل فإن عدم التوازن ينتج عادة عن توسع في الانفاق يفوق ما هو متوافر من موارد حقيقية. وهنا تبرز أهمية التخطيط لانفاق اعماري مستقبلي على ضوء ما نتوقع من موارد حقيقية داخلية وخارجية وقدرة الاقتصاد اللبناني على استيعاب ما هو مخطط له من انفاق اعماري على ضوء اعادة الاستقرار المالي. وهذا ما يقودني إلى وسائل تمويل الاعمار.

### (ب) الإعمار ووسائل تمويله:

الإدخارات هي مصدر تمويل المشاريع الإعمارية، وقد تكون داخلية وخارجية. وأهم المصادر الداخلية هي مدخرات الأفراد والمؤسسات بشكل ودائع محلية بالعملة الوطنية والعملات الأجنبية لدى المصارف. ولقد بلغت ودائع المقيمين المحررة في العملة الأجنبية في الجهاز المصرفي اللبناني ٣٨٥٢ مليون دولار أميركي في نهاية تشرين الثاني ١٩٩٢ (٧٢١٨ مليار ليرة) مقابل ودائع محررة بالعملة اللبنانية بقيمة ٣٦٢٣ مليار ليرة فيكون مجموع الودائع في نهاية تشرين ١٠٨٤١ مليار ليرة. وتكون نسبة الودائع بالعملات الأجنبية إلى مجموع ودائع المصارف حوالي ٦٧٪ بالمتة. والملفت أن لبنان لا يزال يملك مخزوناً كبيراً من الادخارات بشكل ودائع محلية بالعملتين الأجنبية والوطنية. واما مصادر الإدخار الخارجية فتتمثل أولاً بمدخرات اللبنانيين في الخارج (للمقيمين وغير المقيمين) وثانياً بمراد غير اللبنانيين - مؤسسات وأفراد - يمكن اجتذابها إلى لبنان إضافة إلى القروض والهبات المتأتية من الحكومات والمؤسسات الدولية والإقليمية. تجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أنه حسب احصاءات صندوق النقد الدولي فان لدى المقيمين في لبنان ودائع في مصارف خارجية بلغت قيمتها نحو ٧,٣٩ مليار دولار في نهاية آذار ١٩٩٢. ومن هنا يطرح السؤال: كيف نستقطب بعض هذه المدخرات من أجل المشاركة في تمويل المشاريع الاعمارية وبأية وسائل أو قنوات وبأية

شروط؟ ليست هذه هي المناسبة للخوض بالعمق في الإجابة على هذه الأسئلة بل سنكتفي ببعض الملاحظات المقتضية.

ان مشروع اعادة الاعمار الذي أعده مجلس الإنماء والإعمار يتطلب تمويلاً بالعملات الأجنبية قد يفوق ٥٠٠ مليون دولار سنوياً لمدة ثلاث سنوات إضافة إلى تمويل داخلي متمم بالعملة الوطنية (COUNTERPART FUNDS) من المفترض أن يؤمن بواسطة موازنة الدولة. هناك إذاً وجهان لتمويل المشاريع الاعمارية: الوجه الخارجي الذي يتطلب تمويلاً بالعملات الأجنبية وهو يمثل الجزء الأكبر من التمويل المطلوب والوجه الداخلي الذي يتطلب تمويلاً بالعملة الوطنية. وفي كلتا الحالتين توجد بدائل متعددة للتمويل وسوف اکتفي بالإشارة الى اثنين منها تتعلقان أساساً بالاستقراض الطويل الأمد والميسر وشارك القطاع الخاص. وانا نفترض ضمناً ان الهبات الخارجية لن تكون مصدر تمويل المشاريع الاعمارية. بينما اعتماد الحكومة على الادخار المحلي (بواسطة الضرائب أو الاستقراض) من أجل الانفاق الاعماري سيكون محدوداً في المدى المنظور ولن يتعدى تأمين المتطلبات الداخلية له أو بعضها. وفي كل الأحوال يجب أن لا يغيب عن بالنا مبدأ التجانس والتنسيق المقايضة بين الانفاق الاعماري من جهة واعادة الاستقرار المالي من جهة أخرى الذي أشرنا إليه سابقاً.

بالنسبة للاستقراض الطويل الأمد والميسر فان اللجوء اليه لتمويل البنى التحتية أمر مقبول شرط أن يكون خاضعاً لخطة مالية عقلانية تأخذ بعين الاعتبار قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب القروض، والمردود الاقتصادي المتظر للمشاريع الممولة (الجدوى الاقتصادية) وامكانيات التسديد أصلاً وفائدة (وهو عبء تتحمله الموازنة) حتى لا ينوء الاقتصاد الوطني مستقبلاً تحت أعباء لا يستطيع تحملها. وإضافة إلى ذلك فمن الضروري أن تتمتع الإدارة التي ستولى تنفيذ المشاريع، بالكفاية والمصدقية. ان هذه الشروط تحدد حدود الاقتراض ذات الأجل الطويل الذي يمكن أن يلجأ إليه لبنان لفترة معينة من أجل تغطية النفقات الخارجية لاعادة بناء البنى التحتية أو بعضها. أنها شروط يتوجب دراستها بعناية من أجل وضع خطة مالية سليمة في جوانبها الداخلية والخارجية تماشى مع أهداف البناء الاقتصادي والثبات المالي في آن واحد.

أما اشراك القطاع الخاص في تمويل بعض البنى التحتية أو أعمال اقتصادية يقوم بها القطاع العام فنستطيع اعتباره نوعاً من أنواع التخصصية التي يكثر الجدل حولها الآن. ومع الاقرار بأن مشاركة القطاع الخاص في بعض المجالات التي تتولاها المؤسسات الحكومية قد تكون مفيدة أو لربما ضرورية في ظل الأوضاع الراهنة. فإن هذه القضية تطرح عدة تساؤلات تتوجب الإجابة عليها قبل الحكم النهائي حول شكل وشروط اشراك القطاع الخاص. وإذا كان لا مجال للإجابة عليها في هذه الورقة فقد تكون هنالك فائدة من طرحها واختصرها بستة تساؤلات (٥).

أولاً: إن مشاركة القطاع الخاص ليست هدفاً بحد ذاتها بقدر ما هي وسيلة مساندة ضمن برنامج متكامل ينبغي تحقيق استعمال أفضل للموارد المتاحة للاقتصاد الوطني. وهنا تطرح السؤال في المرحلة الراهنة هل اشراك القطاع الخاص اللبناني في تقديم خدمات يتعاطى بها القطاع العام حالياً يساهم في استعمال أفضل للموارد المتاحة؟ وما هو نوع هذه المشاركة؟ هل هو انتقال الملكية كلياً أو جزئياً أم منح عقود إدارة (MANG. CONTRACT. BUT) أم عقد امتياز أم غير ذلك من خيارات اشراك القطاع الخاص؟

ثانياً: ما هي القطاعات المرشحة لاشراك القطاع الخاص في إدارتها؟ جميعها أم بعضها؟ وما هي المعايير التي تحدد ذلك؟ هنا تبرز أهمية تصنيف الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة - بصرماً إذا استقر الرأي على مشاركة القطاع الخاص بالتتابع Sequencing.

ثالثاً: هل الأجواء والعوامل الاقتصادية والمالية والإدارية اللبنانية مهيأة لتسهيل عملية اشراك القطاع الخاص خصوصاً إذا كنا نتكلم عن نقل الملكية من القطاع العام إلى المؤسسات الخاصة؟ هل المؤسسات العامة صالحة لنقل ملكيتها أو مشاركة القطاع الخاص في ملكيتها؟ أم أنه يتوجب إعادة تأهيل المؤسسات العامة قبل الخوض في عملية

(٥) لقد طرحنا بعض هذه التساؤلات في ورقة قدمت إلى ندوة حول «دور القطاع العام والخاص في تقديم الخدمات العامة» أقامتها الجامعة الأميركية في ١٨/١٢/١٩٩٢.

اشراك القطاع الخاص كي لا يصار إلى نقل الملكية بأسعار متدنية لا تعكس حقيقة قيمة الموجودات ومستوى الانتاج المستقبلي لهذه المؤسسات بعد تصحيح أوضاعها. ومن هي الجهة المؤهلة تقنياً التي ستقرر كيفية اشراك القطاع الخاص.

رابعاً: هل بإمكاننا أن نؤمن عدم انتقال احتكار مؤسسة عامة إلى احتكار مؤسسة خاصة؟ وعلى سبيل المثال قد يقول البعض ان انتقال إدارة الهاتف من القطاع العام إلى القطاع الخاص يعني بالضرورة نشوء احتكار لشركة أو لربما شركتين. لا أدري إذا كان ذلك صحيحاً أم ان التقنيات الحديثة في مجال الاتصالات قد تفسح في المجال أمام قيام عدة شركات تتنافس مع بعضها البعض لمصلحة المستهلك. ان هذا الموضوع يتوجب درسه.

خامساً: هل توصلنا إلى قناعة أن إعادة تأهيل المؤسسات الحكومية وإعادة النظر في هيكلتها الإدارية والمالية لجهة منحها استقلالاً ذاتياً لا يمكنها من رفع مستوى ادائها كما نتوخى؟ أم أن بقاءها مملوكة من قبل القطاع العام يشكل بذاته عاملاً سلبياً على هذا الصعيد.

سادساً: لا بد من أن نعطي الجانب الاجتماعي ما يستحقه من اهتمام ومن هنا يجب أن نميز بين مؤسسات عامة تتعاطى الأمور التجارية كالريجي وغيرها ومؤسسات تتعاطى الأمور الاجتماعية والخدمات كالكهرباء والماء التي لا بد أن تخضع لضوابط (بغض النظر عن ملكيتها أو شكل اشراك القطاع الخاص فيها) تسمح لها بتحقيق مردود مقبول ولكن على أساس كلفة مقبولة اجتماعياً.

#### كلمة ختامية

لقد استعرضنا العديد من القضايا المتعلقة بخلفية توجهات السياسة الاقتصادية ونظرنا إلى بعض ملامحها المستقبلية، وبطبيعة الحال هنالك العديد من القضايا الأخرى التي لم يتسع المجال للخوض فيها بهذه المناسبة. وأمل أن نلتقي في مناسبات أخرى لمتابعة الحوار في مسائل جوهرية تهتمنا جميعاً كلبنانيين.

### الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية  
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام