

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

برنامج عمل الحكومة اللبنانية للتصحيح المالي

تشخيص الوضع القائم

١	تشخيص الوضع القائم
٤	المرحلة القادمة وصعوبتها
٥	وضع المالية العامة
٥	١- مؤشرات تأزم المالية العامة
٦	١-١- ضغط العجز
٦	١-٢- عبء الدين العام
٧	١-٣- مستوى الفوائد وخدمة الدين
٨	مفاصل الأزمة الموروثة
٨	١- تأثير المديونية العامة على الاقتصاد
٨	١-١- الدين العام من الناتج المحلي
٩	١-٢- حجم الإيرادات وخدمة الدين
١٢	١-٣- قدرة الاقتراض الداخلية
١٣	١-٤- علاقة الدين العام بالكتلة النقدية بالليرة
١٤	٢- اختلال الميزان الخارجي
١٤	٢-١- العجز التجاري
١٥	٢-٢- بنية الميزان العام للسلع والخدمات
١٦	٢-٣- تحول الميزان الجاري من فائض إلى عجز
١٧	٢-٤- حسابات الرساميل
١٧	٢-٥- تطور ميزان المدفوعات
١٨	٢-٦- كلفة الخلل البنوي في الحساب الجاري
١٨	٣- تعثر شروط النمو الاقتصادي والاجتماعي
١٨	٣-١- تباطؤ في معدل النمو
١٩	٣-٢- تركيز الاستثمارات في مجال البناء
١٩	٣-٣- نمط توزيع الثروة والمداخيل
٢٠	٣-٤- ارتفاع التكاليف الداخلية مقارنة مع الخارج
٢١	٣-٥- معدلات البطالة

٢٢	أسباب الأزمة القريبة والبعيدة
٢٢	١- ثغرات في إدارة عملية الإعمار والتنمية
٢٢	١- أ- المراهنة على دور لبنان التقليدي
٢٣	١- ب- جدول الإنفاق
٢٣	٢- تحولات في البنية الاقتصادية والاجتماعية
٢٣	٢- أ- أسواق السلع والعمل
٢٤	٢- ب- سوق العقارات

المرحلة القادمة وصعوبتها

يقف لبنان اليوم أمام مفترق طرق، أمامه مرحلة صعبة دون شك، وإنما أمامه، في الوقت ذاته، فرصة حقيقية لإعادة إرساء قواعد بنيانه الاقتصادي والاجتماعي. وبقدر ما تعتقد الحكومة أن هذه الفرصة تتوفر لها حظوظ التحقق والنجاح، فهي واعية أيضاً لما قد ضاع على لبنان من فرص خلال السنوات الخمس والعشرين المنصرمة بسبب ضبابية الرؤية والسعي وراء الحلول السهلة، التي كانت حيناً شروطها متوقّرة لأسباب ظرفية غير ثابتة، وكانت أحياناً توهمية أو مغامرة.

ولا شك لدينا أن الشعب اللبناني قد اكتسب من صعوبات هذه السنوات جميعاً، ومن تضحياته الكبيرة، خبرة وطنية وسياسية واقتصادية لم تكن متوقّرة لديه، وقد زادت التجارب مناعة تجاه الأهواء، وهو بات يخترن من الوعي، وما زال يمتلك من الطاقات ما يكفيه لولوج القرن الواحد والعشرين أقوى مما كان.

إن المهمة التي تطمح إليها حكومتنا هي المساهمة في طرح الهمّ والطموح اللذين يلهج بهما كل لبناني صادق وإنما من خلال صياغتهما في برنامج عمل يسمح بإزالة الضبابية ومعاينة الأعباء بشكل منتظم وموضوعي. فهناك ضرورة ملحة لبرنامج تصحيح وتأسيس يمتد على عدة سنوات، لكي يتم تخفيض عبء الدين العام وتصحيح العلاقة بين الدولة والمواطن وإعادة تركيز شروط النمو الاقتصادي المستدام.

ومن هذا المنطلق تتقدّم الحكومة بتصور للتصحيح الاقتصادي، وهي واثقة أن مختلف فئات الشعب اللبناني وقواه الاقتصادية والسياسية الحية سوف تساهم بإنجاح عملية التصحيح. كما أن الحكومة واثقة بأن الأوساط المالية، المحلية منها والدولية، سوف تقدّر حجم الجهد المطلوب وتعمّق ثقتها بلبنان دولة واقتصاداً. والرماسيل، اللبنانية أولاً والأجنبية ثانياً، تعرف أن الانتقال من وضع بات استقراره يرتكز على تغطية عجز متنامٍ واقتصاد معطل بالافتراض وإجراءاته وتقنياته، إلى اقتصاد يلملم مقراته لإعادة تكوين طاقته وفتح مجالات الاستثمار المنتج هو انتقال إيجابي وشجاع ومجد.

وضع المالية العامة

تعمل وزارة المالية على تدقيق أرقام الحسابات العامة، ويتوقف بلوغ صورة نهائية لحسابات القطاع العام المعجّمة على فك ترابط حسابات المؤسسات العامة بين بعضها ومع الغير، وهذا يتطلب عملاً طويلاً ودقيقاً. وتتضمن هذه المقدمة شرحاً وانياً لأهم أسباب التخبّط القائم، ما يتصل منها بالقوانين والأنظمة والمفاهيم، وما يتصل بمستويات التجهيز والإدارة، وما يتصل بالممارسات. غير أن الصورة الإجمالية بدأت تتضح، وسوف تعمد الحكومة تبعاً إلى إعلان نتائج أعمال التدقيق وإلى اتخاذ إجراءات التصحيح الضرورية من تسوية متأخرات وتصويب قيود.

بناء على ما تقدّم، ولما كان لزاماً علينا، لإعطاء صورة شاملة عن أوضاع المالية العامة والإرساء قاعدة برنامج التصحيح، أن نضمّن هذه المقدّمة ما أمكن من المعطيات الرقمية، فقد اعتمدنا الأرقام الرسمية والتقديرات السابقة المتوفرة لدى وزارة المالية ومصروف لبنان وإدارة الإحصاء المركزي، فيما خصّ المالية العامة والنتائج المحلي الإجمالي والحساب الخارجي ومعدلات التضخم. واستكملنا المعلومات الأولية المتعلقة بهذه المؤشرات والمعطيات بما توفّر من دراسات مختلفة قامت بها أطراف محلية ومؤسسات دولية. وأجرينا على هذه الأرقام المراجعات التصحيحية الممكنة، كما لكثرة الدين مثلاً بعد إضافة المتأخرات وعمدنا إلى تقدير ما لم يكن بالإمكان معرفته بشكل مباشر. وتصرّ الحكومة في هذا المجال على التزامها بكافة تعديلات الدولة اللبنانية القانونية تجاه الغير، وتسارع إلى التأكيد أن الجيود سوف تستمر لإرساء قاعدة معلومات إحصائية ومالية موثوقة وللتحقق من كافة المعطيات.

١ - مؤشرات تأزم المالية العامة

وجدت حكومتنا نفسها منذ اللحظة الأولى أمام وضع يحكمه هامش تحرك ضيق جداً على الصعد المالية والاقتصادية والاجتماعية معاً. وقد أتت موازنة ١٩٩٩ كأفضل الممكن من ضمن معطيات هذه التركة واحتراماً لمسؤوليات الحكومة الدستورية. وفي الواقع يعود تقلص هامش حركة الحكومة إلى تضافر مفاعيل العجز والدين والفوائد وتراكمها خلال الفترة المنصرمة.

(مليارات الليرات)	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	مجموع الفترة	النسب
إيرادات القطاع العام	١,٦٥٩	٢,٠٠٤	٢,٧١٣	٣,١٦٠	٣,٢٦٣	٣,٩٦٢	١٦,٧١١	٤٠,٥%
التمويل الإضافي*	١,٧٣٢	٣,٠٨٨	٣,٤٨٦	٥,٣٠١	٦,٣٤٧	٤,٦٥٠	٢٤,٦٠٤	٥٩,٥%
الواردات - النفقات	٣,٣٩١	٥,٠٩٢	٦,١٩٩	٨,٤٦١	٩,٦٠٩	٨,٦١٢	٤١,٣٦٣	١٠٠%
خدمة الدين	٧٨٤	١,٤٨٨	١,٨٧٥	٢,٦٥٣	٣,٣٧٨	٣,٣٥٢	١٣,٥٣٠	٣٢,٧%
إنفاق جاري	٢,٤٧٥	٢,٨٣٩	٣,٢٧٧	٤,٧٦٧	٥,١٤٦	٤,١٩٤	٢٢,٦٩٨	٥٤,٩%
استثمار (أ٢+إعما وإعمار)	١٣٢	٧٦٥	١,٠٤٧	١,٠٤٠	١,٠٨٥	١,٠٦٦	٥,١٣٥	١٢,٤%

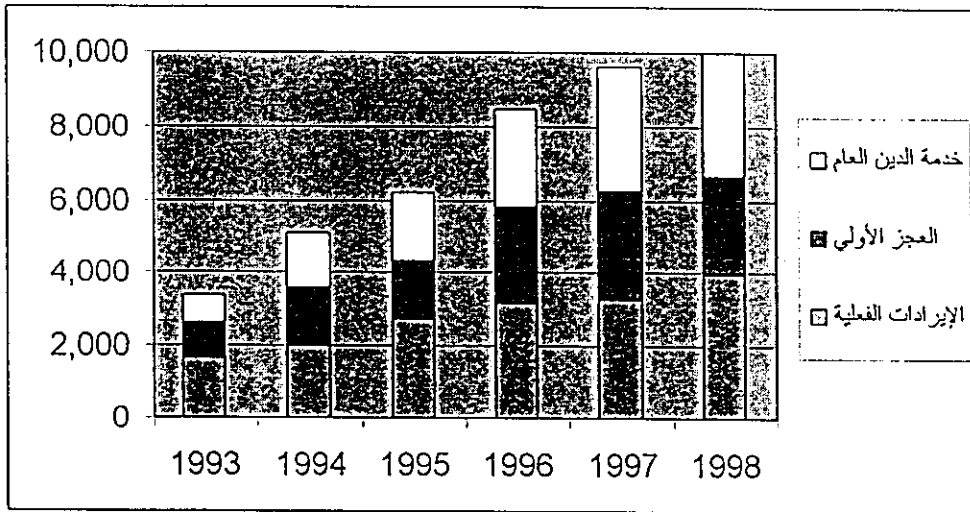
* يتضمن عجز الموازنة ومجلس الإنماء والإعمار

يبين تحليل مجمل واردات الدولة ونفقاتها خلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٨ أن حجمها الإجمالي فاق ٤١ ألف مليار ليرة (أي ٢٥,٥ مليار دولار). شكلت إيرادات الدولة ٥٤,٩% من الواردات مقابل عجز (تم تمويله) شكّل ٥٩,٥% منها، وبلغ ٢٤,٥ ألف مليار ليرة. شكلت خدمة الدين ٣٢,٧% من النفقات، والنفقات الجارية (بما فيها نفقات الصيانة العادية المدرجة في الجزء أ٢) حوالي ٥٥% منها، بينما لم تبلغ النفقات الاستثمارية (من داخل الموازنة ومن خارجها) إلا أقل من ١٢,٥%.

١-أ- ضغط العجز

تميزت نتائج المالية العامة خلال كل من السنوات الست السابقة بعجزات أولية متلاحقة (والعجز الأولي هو الفارق بين مجموع الإيرادات ناقص مجموع النفقات دون خدمة الدين). وفي كل سنة كان هذا العجز الأولي مضافة إليه الفوائد المترتبة على الدين العام المتراكم في بداية السنة يكون العجز الإجمالي الذي يمول باسئدانة إضافية، كما هو مبين في الرسم أدناه. ولا بد من التنكير بأن أرقام الإيرادات المبينة في الجدول قد تمّ حسم الإيرادات العائدة للبلديات والودائع والأمانات العائدة للغير من أرقامها المعلنة عن سنتي ١٩٩٧ و١٩٩٨ فقط، بينما طُبّق تقدير مبسط لحصة هذين البندين عن السنوات السابقة.

(مليارات الليرات)	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨
الإيرادات الفعلية	١,٦٥٩	٢,٠٠٤	٢,٧١٣	٣,١٦٠	٣,٢٦٢	٣,٩٦٢
العجز الأولي	٩٤٨	١,٦٠٠	١,٦١١	٢,٦٤٨	٢,٩٦٩	٢,٦٧٨
خدمة الدين العام	٧٨٤	١,٤٨٨	١,٨٧٥	٢,٦٥٣	٣,٣٧٨	٣,٣٥٢
نفقات الدولة الإجمالية الفعلية دون خدمة الدين	٢,٦٠٧	٣,٦٠٤	٤,٣٢٤	٥,٨٠٨	٦,٢٣١	٦,٦٤٠
نفقات ضمن الموازنة دون خدمة الدين	٢,٢٣٣	٢,٧١٦	٣,٩٨١	٤,٥٧٢	٥,٧٨٤	٣,٥٧٢



يظهر الرسم البياني أن إيرادات الدولة كانت في تزايد مستمر خلال الفترة الماضية. غير أن النفقات غير خدمة الدين راحت تتزايد بوتيرة أسرع بين ١٩٩٣ و١٩٩٧. وقد نجم عن الاستمرار بهذا النهج تسارع لبلد خدمة الدين الذي، متى أضيف إلى النفقات الأخرى، يشكل النفقات الإجمالية. وبدءاً من عام ١٩٩٧، أصبح عبء خدمة الدين ثقيلًا على الإنفاق العادي إلى حد أرغم السلطات المعنية في حينه على كبح جماح إنفاقها. وبدءاً من ١٩٩٥، راحت هذه السلطات تعلن عن مستويات للإنفاق أدنى بشكل متزايد من مستوياته الفعلية. وقد ساهمت أيضا عمليات المقايضة التي أجراها مصرف لبنان خلال ١٩٩٨ في تخفيض أرقام الإنفاق الفعلية.

١-ب- عبء الدين العام

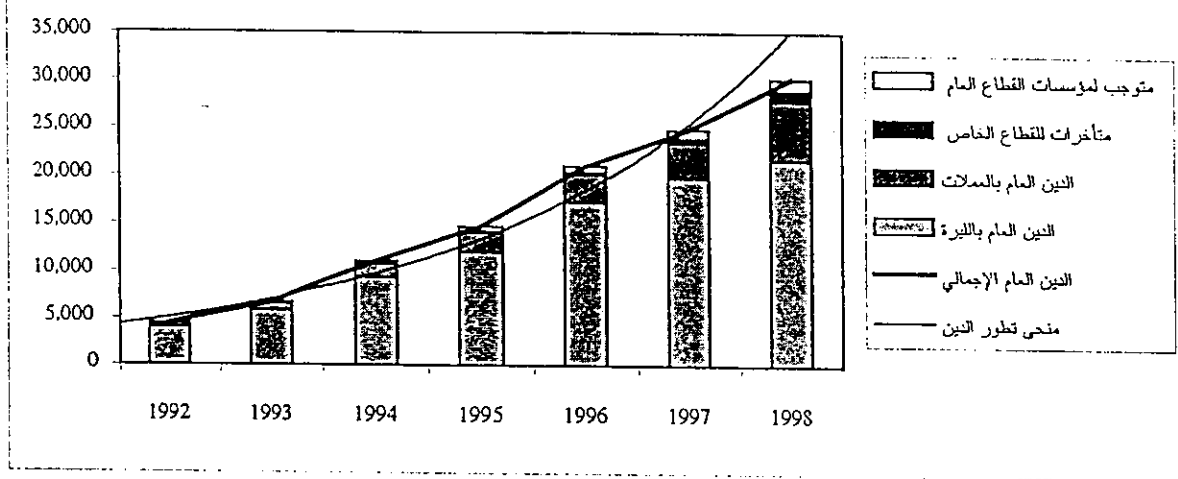
كنتيجة لمنحى تراكم العجز، راح حجم كتلة الدين يتزايد عاما بعد عام، بشكل متصاعد، بنفس حجم العجز الإجمالي السنوي للمالية العامة المكون من العجز الأولي مضافا إليه حجم خدمة الدين. وقد عمدت الحكومات إلى تحويل جزء من إقراضها السنوي الجديد منذ ١٩٩٤ إلى العملات الأجنبية من السوق وبشروطها التجارية. كما أن الحكومات قد سجلت في بنود إيرادات الدولة أموالا عائدة لمؤسسات من القطاع العام (ولا سيما البلديات) وهي تشكل في الحقيقة ديونا لهذه المؤسسات على الدولة. وخلال الأعوام الأخيرة ترقب على الدولة أيضا مستحقات

برنامج عمل الحكومة اللبنانية للتصحيح المالي

لأطراف في القطاع الخاص (متمتعين ومستشفيات وأصحاب عقارات مستملكة) تم تقدير وتيرة تراكمها، وهي تشكل دينا ليزد الأضرار على الدولة.

وبين الجدول والرسم أدناه تطور الدين العام بمفهومه الشامل المذكور. وتجدر الإشارة إلى أن اختلاف أرقامه عن الأرقام المنشورة سابقا يعود لاحتساب المتأخرات، دون إغفال أن ضمن هذه المتأخرات جزء يعود لحسابات القطاع العام الداخلية ولا تترتب عليها شروط الديون العادية.

١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	(مليارات اللييرات)
٢١.٦٨٦	١٩.٧٨٧	١٧.٢٢٩	١١.٩٩٧	٩.٣٢١	٥.٨٢٣	٤.٠٣١	الدين العام الاجمالي بالليرة
٦.١٨٩	٣.٦٧٤	٢.٩٢٤	٢.١٢٦	١.٤٣٨	٧٣٤	٤٤٤	الدين العام بالعملات
١.٢٤٢	٥٦٥	٢٢٦	.	.	.	.	متأخرات للقطاع الخاص
٢٩.١١٧	٢٢.٤٦١	٢٠.١٥٣	١٤.٥٥٦	١١.٠٠٧	٦.٦٦٩	٤.٤٧٥	الدين العام الإجمالي



يتضح من مقارنة تطور الدين العام الإجمالي ومنحنى تطور الدين في السنتين الأخيرتين تأثير تقليص للإنفاق وعمليات المقايضة وإصدارات بالعملات الأجنبية.

١-ج- مستوى الفوائد

بسبب تزايد كتلة الدين واستمرار معدلات الفوائد عند مستوياتها المرتفعة، برغم ارتفاع نسبة الدين بالعملات الأجنبية من ١٤% عام ١٩٩٦ إلى ١٦% عام ١٩٩٧ وإلى ٢٢% عام ١٩٩٨، وبرغم عمليات المقايضة (سواب) التي أجريت في نهاية الفترة والتي ساهمت في تراجعها الظاهر، حصل ارتفاع مزدوج الأسباب في حجم خدمة الدين العام السنوية كما يبين الجدول أدناه.

١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	
١٣,٧%	١٦,٨%	١٨,٨%	١٧,٤%	٢٢,٧%	١٧,٥%		معدل فائدة الدين العام الوسطية
٣٠.١٥٦	٢٤.٩٠٨	٢١.٠٢٦	١٤.٥٥٦	١١.٠٠٧	٦.٦٦٩	٤.٤٧٥	قيمة الدين العام
٢٣٥٢	٢٣٧٨٠	٢١٥٣٠	١٨٧٥٠	١٤٨٨٠	٧٨٤		خدمة الدين العام

وبذا وصل الدين العام وأعبائه إلى مستويات لا تعطي الحكومة أية مرونة ونرى انعكاس ذلك في موازنة ١٩٩٩ حيث اضطرت الحكومة إلى ترشيد الاتفاق وزيادة الضرائب لتقليص حجم العجز وتلافي زيادة أكبر في الدين العام.

مفاصل الأزمة الموروثية

تكونت الأزمة الموروثية من تفاعل ٣ مفاصل متلازمة:

- المديونية العامة
- الميزان الخارجي
- تعثر النمو

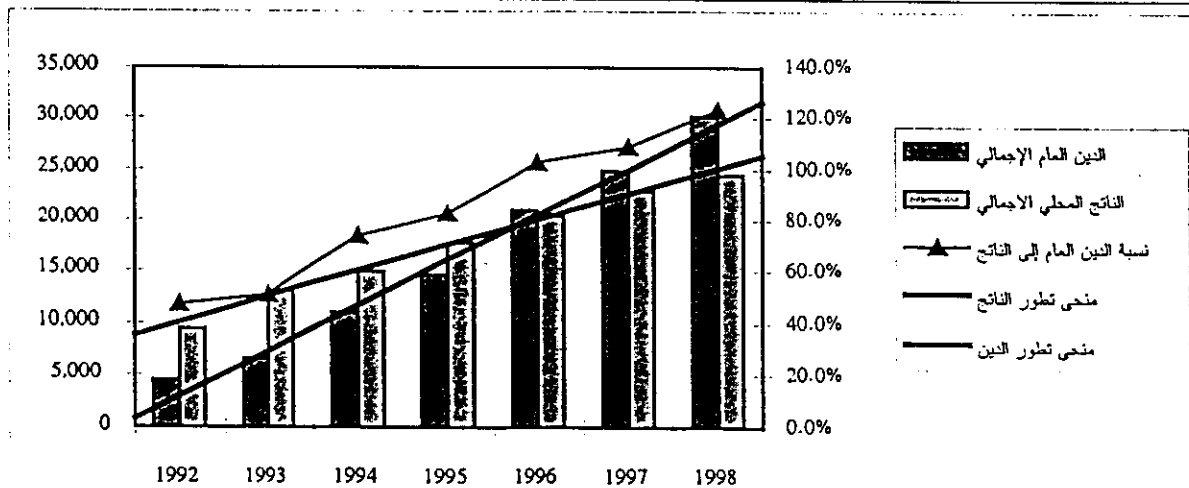
١- تأثير المديونية العامة على الاقتصاد

استولدت السياسات المالية والنقدية التي اتبعت خلال السنوات الماضية ديناميكية لتراكم الدين أقوى من ديناميكية نمو الاقتصاد. كما استنفذت السياسات المذكورة الليات التمويل القائمة. وتعتبر المؤشرات اللاحقة وتطورها عن الواقع الصعب الموروث.

١-أ- الدين العام من الناتج المحلي

تشكل نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي المعيار الأسلم لقياس عبء الدين العام في أي بلد من البلدان، ذلك أن حجم الدين المطلق لا يعبر عن تأثيره على المالية العامة وعلى الاقتصاد لكون البلدان تختلف أحجام اقتصاداتها اختلافات كبيرة. والناتج يقيس حجم الاقتصاد وبالتالي القاعدة التي تستطيع الدولة تحصيل إيراداتها منها. ولما يتم الحديث عن تثبیت الدين، لا يقصد تثبیت حجمه بالمطلق بل نسبه من الناتج. وفي المقاييس العالمية يعتبر تخطي هذه النسبة عبثة ٨٠% إدخالاً للبلد في دائرة الخطر، خاصة إذا ترافق مع معدلات فوائده على هذا الدين أعلى من معدلات النمو الاسمية للاقتصاد. وتجدر الإشارة إلى ان نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي لعام ١٩٩٨ بلغت ١١٣,٧% بدون المتأخرات المتوجبة على الدولة.

١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢
٣٩.١١٧	٢٢.٤٦١	٢٠.١٥٣	١٤.٥٥٦	١١.٠٠٧	٦.٦٦٩	٤.٤٧٥
٢٤.٥٠٩	٢٣.٠٣٤	٢٠.٤١٧	١٧.٧٧٥	١٤.٩٩٢	١٣.١٢٢	٩.٤٩٩
%١١٨,٨	%١٠٨,١	%١٠٣,٠	%٨١,٩	%٧٣,٤	%٥٠,٨	%٤٧,١

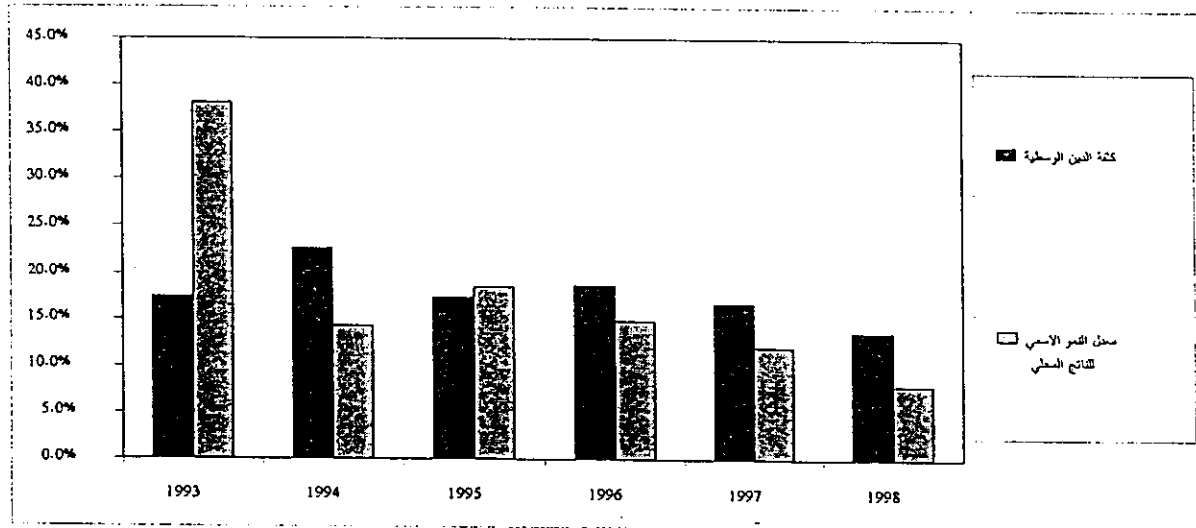


يعبر ارتفاع نسبة الدين العام إلى الناتج عن التفاوت بين وثيرة نمو الدين ووثيرة نمو الناتج المحلي. ويتضح من الرسم البياني انتظام منحيسي التطور وثبات آلية "المقصد" بينهما خلال الفترة كلها، وهي سوف تجعل نسبة الدين إلى الناتج ترتفع بشكل مستمر إن لم تتخذ إجراءات تصحيح جذرية. علما أن هناك ارتباطا واضحا بين تسارع نمو الدين في لبنان وتباطؤ نمو اقتصاده.

ولما كان الدين يتزايد حجمه بحكم الفوائد حتى دون عجز أولي، كان مفيدا إجراء مقارنة بين كلفة الدين الوسطية ومعدل النمو الاسمي للناتج المحلي. فكلما فافت كلفة الدين الوسطية معدل النمو الاسمي للناتج المحلي الاسمي، كان من الضروري تحقيق فائض أولي أكبر في المالية العامة لتثبيت نسبة الدين إلى الناتج. وهذا هو الوضع في لبنان، كما يبين الجدول.

١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣
%١٣,٧	%١٦,٨	%١٨,٨	%١٧,٤	%٢٢,٧	%١٧,٤
%٨,٠	%١٢,١	%١٤,٩	%١٨,٦	%١٤,٣	%٣٨,١

وبوضوح هذا الارتباط محدودية القدرة على الاحتمال إذا استمر هذا المنحى قائما. وهو يضيف على المعالجة طابع الإصلاح والفورية بدءا من فترة التأسيس ١٩٩٩-٢٠٠٠ في برنامج الإصلاح المقترح.



وقد عمدنا إلى احتساب قيمة الرصيد الأولي الذي كان مفترضا تحقيقه في كل سنة لتثبيت نسبة الدين إلى الناتج عند المستوى الذي كانت عليه في السنة السابقة، وقارنا هذا الرصيد الأولي المفترض مع الرصيد الأولي المحقق. وقد تبين أن سنة ١٩٩٣ كانت تتحمل عجزا أوليا بينما باتت كل سنة تتطلب، لتثبيت الدين، وكل مرة على مستوى أعلى، تحقيق فوائض أولية متزايدة. ويظهر احتساب الفارق بين الرصيدين، المفترض والمحقق، مدى الفجوة المتزايدة المطلوب ردمها كنتيجة للسياسات السابقة. ويبين الرسم أيضا تطور نسبة الدين إلى الناتج، ويظهر أن منحى تطور الفجوة يكاد يتطابق مع منحى تطور نسبة الدين إلى الناتج في تصاعدهما.

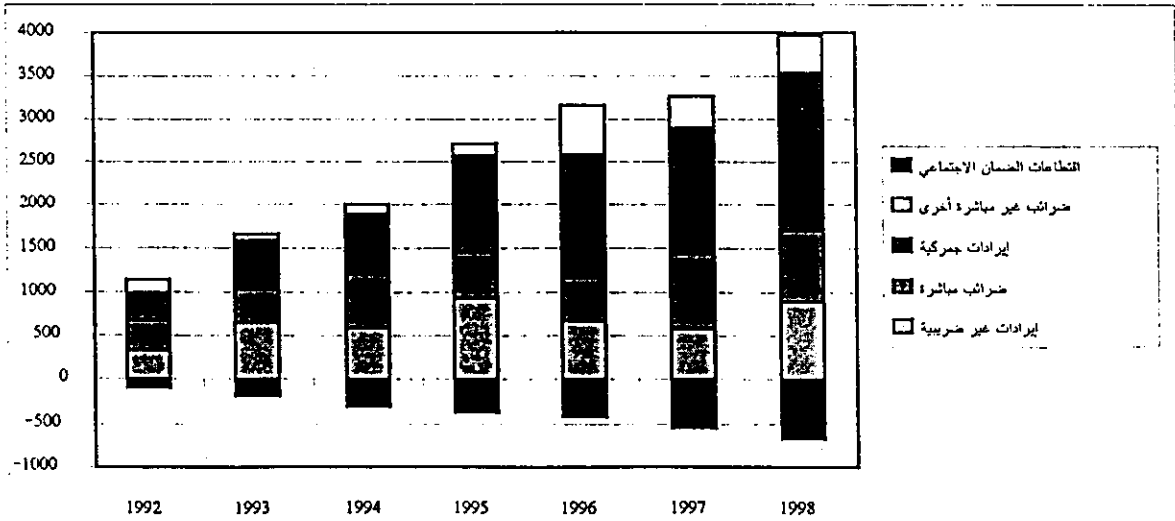
١-ب- حجم الإيرادات وخدمة الدين

تظهر المعطيات والرسم البياني أدناه المستوى السنوي لإيرادات الدولة دون تضمينها ما يعود للبلديات والضم، علما أن المعلومات التي كانت تنشر سابقا كانت تتضمنها. وقد ارتفعت نسبة إيرادات الدولة من ١٢% إلى ١٦% من الناتج المحلي خلال الفترة بين ١٩٩٣ و١٩٩٨. وتجدر الملاحظة أن نسبة الاقتطاع الضريبي إلى الناتج المحلي لا تتعدى ١٢,٥% في ١٩٩٨، بينما مجمل عائدات الدولة لا تتعدى ١٦,٢%، ومجمل اقتطاع القطاع العام (أي مع البلديات والضمان الاجتماعي) لا يتعدى ٢٠%. وهذه النسب تعتبر جميعا من الأدنى في العالم، برغم ارتفاعها

برنامج عمل الحكومة اللبنانية للتصحيح المالي

التدريجي منذ ١٩٩٢.

١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	مبالغ بالآلاف مليارات الليرات
٨٢٢	٨٦٥	٥٠٤	٥٢٣	٦٣٠	٣٩٠	٣٥٠	ضرائب مباشرة
١٨٢٦	١٤٥٦	١٤٢٠	١١١٩	٦٧٨	٥٥٥	٣٢٣	إيرادات جمركية
٤٢٧	٣٦٢	٥٧١	١٣٨	١١١	٦٧	١٤٤	ضرائب غير مباشرة أخرى
٣٠٧٥	٢٦٨٣	٢٤٩٥	١٧٨٠	١٤١٩	١٠١٢	٨١٧	مجموع الإيرادات الضريبية
٨٨٧	٥٨٠	٦٦٥	٩٣٣	٥٨٥	٦٤٧	٣٢١	إيرادات غير ضريبية
٣٩٦٢	٣٢٦٢	٣١٦٠	٢٧١٣	٢٠٠٤	١٦٥٩	١٠١٨	مجموع إيرادات الدولة
٢٦٩	٢٣٥	٢١٥	١٨٤	١٣٦	١١٣	٦٩	حصة البلديات من إيرادات الدولة
١٩٩	٢٥٦	١٥٩	١٣٦	١٠١	٨٢	٥١	أمانات، ذمم، تسديد سلفات
٦٦٧	٥٤٧	٤١٤	٣٦٢	٣٠٠	١٧٩	٩٥	اقتطاعات الضمان الاجتماعي
١١٣٥	١٠٣٨	٧٨٨	٦٧٢	٤٢٧	٣٧٥	٢١٥	إجمالي إيرادات الدولة
٤٨٩٨	٤٠٤٤	٣٧٨٨	٣٢٥٨	٢٤٤١	١٩٥٠	١١٨٢	حجم اقتطاع القطاع العام
٢٤٥٠٩	٢٢٨٨٠	٢٠٤١٧	١٧٧٧٥	١٤٩٩٢	١٣١٢٢	٩٤٩٩	الناتج المحلي
١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	نسب مئوية إلى الناتج
%٣,٤	%٣,٨	%٢,٥	%٢,٩	%٤,٢	%٣,٠	%٣,٧	ضرائب مباشرة
%٧,٥	%٦,٤	%٧,٠	%٦,٣	%٤,٥	%٤,٢	%٣,٤	إيرادات جمركية
%١,٧	%١,٦	%٢,٨	%٠,٨	%٠,٧	%٠,٥	%١,٥	ضرائب غير مباشرة أخرى
%١٢,٥	%١١,٧	%١٢,٢	%١٠,٠	%٩,٥	%٧,٧	%٨,٦	مجموع الإيرادات الضريبية
%٣,٦	%٢,٥	%٣,٣	%٥,٢	%٣,٩	%٤,٩	%٣,٤	إيرادات غير ضريبية
%١٦,٢	%١٤,٣	%١٥,٥	%١٥,٣	%١٣,٤	%١٢,٦	%١٠,٧	مجموع إيرادات الدولة
%١,١	%١,٠	%١,١	%١,٠	%٠,٩	%٠,٩	%٠,٧	بلديات
%٢,٧	%٢,٤	%٢,٠	%٢,٠	%٢,٠	%١,٤	%١,٠	اقتطاعات الضمان الاجتماعي
%٢٠,٠	%١٧,٧	%١٨,٦	%١٨,٣	%١٦,٣	%١٤,٩	%١٢,٤	حجم اقتطاع القطاع العام
%٠,٨	%١,١	%٠,٨	%٠,٨	%٠,٧	%٠,٦	%٠,٥	أمانات، ذمم، تسديد سلفات

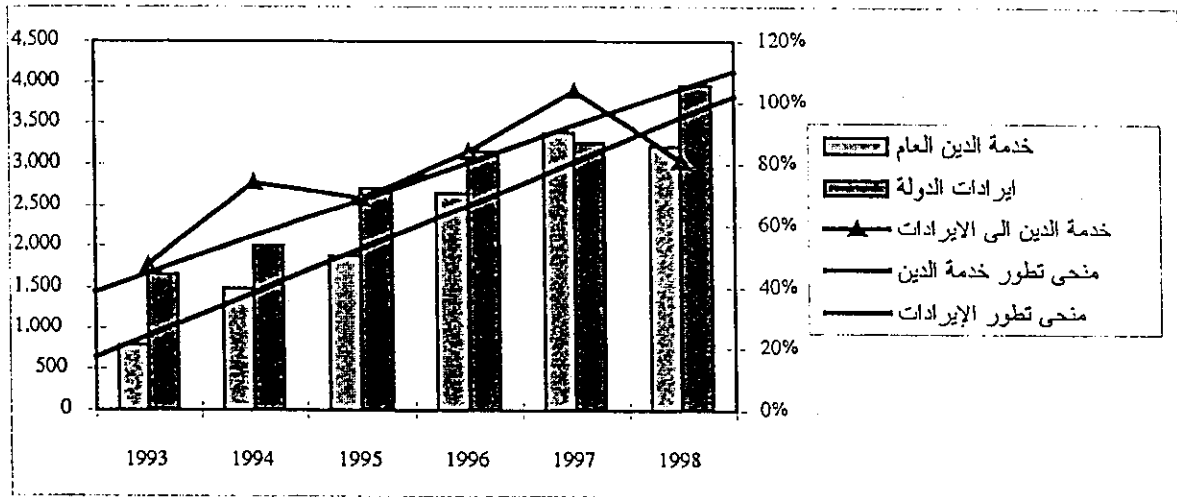


ويعود ارتفاع إيرادات الدولة إلى الاقتطاع الضريبي غير المباشر، إذ تراجعت عائدات الضرائب المباشرة في نهاية الفترة عن مستوياتها فسي بداية الفترة كنسبة من الناتج، في حين أن حصة الضرائب غير المباشرة في مجمل الإيرادات الضريبية كانت بحود الثلاثة أرباع، والعائدات الجمركية تمثل ما يقارب ٦٠% منها وقد ارتفعت كنسبة من الناتج.

أدى تسارع نمو كتلة الدين دون أن تتراجع كلفته الوسطية كفاية إلى ارتفاع خدمة الدين خلال الفترة بين ١٩٩٣ و ١٩٩٨، كنسبة، من ٤٧% إلى ٨١%، من إيرادات الدولة المحققة. ويعني بلوغ هذه النسبة عتبة الـ ١٠٠% أن كل إيرادات الدولة تذهب لتسديد فوائد الدين بينما يتم تمويل كل نفقاتها باقتراض إضافي. وتخطيها يعني أن تسديد الفوائد بدوره لا يعود ممكناً إلا بالاقتراض أيضاً، ولا شك أن توفير الاقتراض في هكذا ظرف يصبح أصعب وشروطه أقسى، مما يعني الاقتراب من حدود القدرة على الاستمرار وضرورة المعالجة الملحة والفورية.

١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣
٣,٣٥٢	٣,٣٧٨	٢,٦٥٣	١,٨٧٥	١,٤٨٨	٧٨٤
٣٩٦٢	٣٢٦٣	٣١٦٠	٢٧١٣	٢٠٠٤	١٦٥٩
%٨١,١	%١٠٣,٦	%٨٤,٠	%٦٩,١	%٧٤,٢	%٤٧,٣
خدمة الدين العام					
إيرادات الدولة					
خدمة الدين إلى الإيرادات					

ويظهر الرسم البياني تطور إيرادات الدولة وتطور خدمة الدين. وتم تقدير ما كانت وصلت إليه خدمة الدين لولا عمليات المقايضة والانتقال إلى الإصدارات بالعملة الأجنبية خلال السنتين الأخيرتين. ويبيّن أخيراً تطور حصة خدمة الدين من إيرادات الدولة.



ويبيّن الجدول أدناه مقارنة بين أوضاع عدد من البلدان خلال ١٩٩٦ و ١٩٩٧ وبين الوضع القائم في لبنان حالياً، أي في مطلع ١٩٩٩، وفي حال لم يحصل أي تعديل في نسبة العبء الضريبي إلى الناتج أو في معدل الفائدة على الدين العام، خلال السنة الحالية، قياساً عما كانا عليه في عام ١٩٩٨ المنصرم. ولم يحتسب ضمن الدين ما ترتب لمؤسسات القطاع العام، لأنه لا يحمل بالضرورة فوائد.

لبنان (٩٨-٩٩)	بلجيكا (٩٥)	فرنسا (٩٥)	قبرص (٩٥)	تونس (٩٥)
%١٦,٢	%٤٤,٢	%٤٠,٧	%٣١,٩	%٣٠,١
%١١٣,٧	%١٢٥,٨	%٤٢,٧	%٥١,٤	%٥٧,٦
%١٣,٧	%٦,٩	%٧,٥	%٩,٨	%٨,٠
%٩٦,٢	%١٩,٥	%٧,٨	%١٥,٩	%١٥,٣
نسبة الإيرادات العامة من الناتج المحلي				
دين القطاع العام إلى الناتج المحلي الإجمالي				
المعدل الوسطي للفائدة على الدين				
خدمة الدين على الإيرادات				

هذا مع الإشارة إلى عدم ملاءمة بنية الإستحقاقات في الدين العام، إذ أنه بالرغم من الجهود المبذولة لتطويل آجال سندات الدين بالليرة وبالإستدانة من الخارج لمدد أطول، فإن ثمانين بالمئة من الدين العام الإجمالي ما زال يستحق في أقل من ٣٨٠ يوماً، إستناداً إلى محافظة السندات كما في نهاية الفصل الأول من العام الجاري.

١-ج- قدرة الاقتراض الداخلية

تركز اقتراض الدولة بالليرة بشكل أساسي لدى القطاع المصرفي والمالي اللبناني ولدى جمهور المقيمين بنسبة تتراوح بين ٩٠ و٩٥%، برغم إقدام عدد من المستثمرين غير اللبنانيين على الاكتتاب بسندات الخزينة خاصة عام ١٩٩٦، مع ارتفاع الفوائد عليها. ولما بدأت الدولة تتوسع في الإصدارات بالعملات، للحد من الفوائد على الدين العام ولتخفيض طلب الاستدانة بالليرة، راحت نسبة اكتتاب المصارف اللبنانية ترتفع تدريجياً في سندات الخزينة بالعملات حتى بلغت ٨٠% بنهاية ١٩٩٨. وأدى ذلك إلى بلوغ تسليفات القطاع المصرفي إلى القطاع العام نسبة ٤٣% من مجمل التسليفات في عام ١٩٩٨ أي بزيادة ٤% عما كانت عليه في عام ١٩٩٢، مما قد اثر سلباً على تسليفات القطاعات الإنتاجية ونموها.

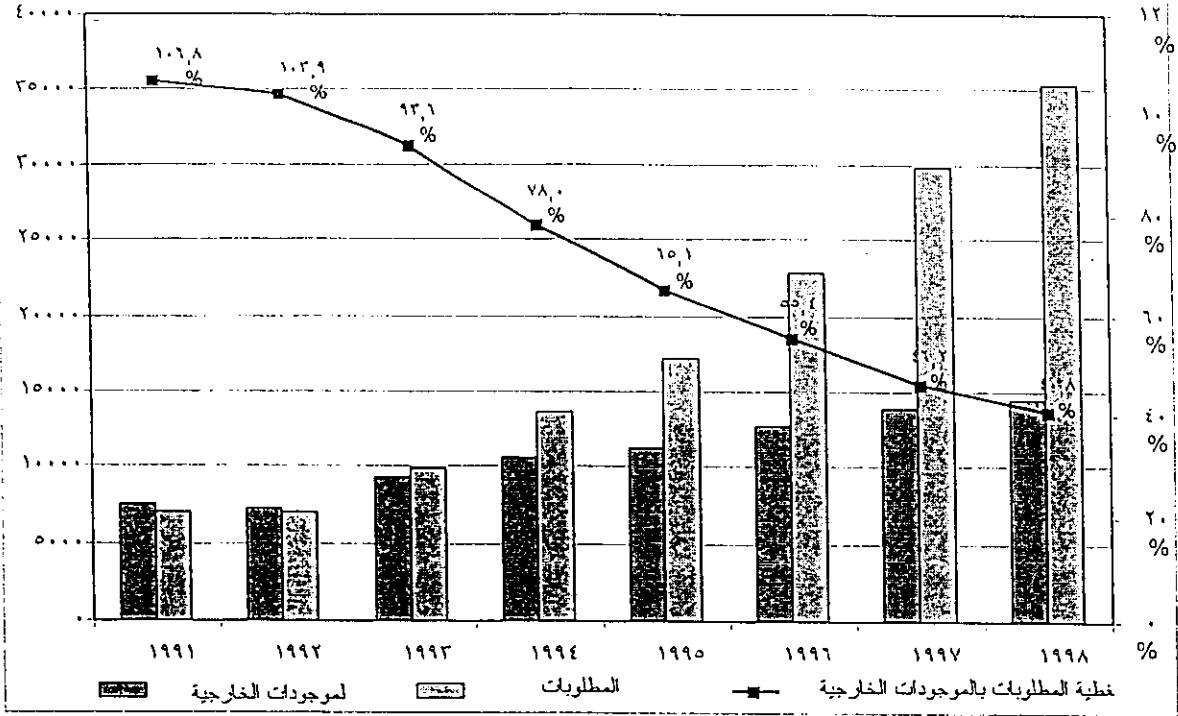
أمام هذا الواقع، وبالنظر للحجم الذي بلغه هذا الدين، ولهيكلية مصادره، بات ضرورياً التوقف عند قدرة الاقتصاد والقطاع المصرفي على الاستمرار بتمويل حاجات الخزينة وتلبية طلب القطاعات الإنتاجية.

من ناحية البنية الاقتصادية، تكتسب هذه الأرقام دلالة خاصة: إذا اعتمدنا أن الفائدة الوسطية (بما فيها العمولات) لتمويل الاقتصاد هي حدود ١٢%، يتبين أن الفوائد المدفوعة لأصحاب الأموال قد ارتفعت بين ١٩٩٢ و١٩٩٨ من ١٠,٨% من الناتج المحلي إلى ٢٢,٧% منه، في حين أن هذه النسبة (المحتسبة على أساس بنية فوائد كل بلد) تتراوح بين ٦ و٧% في البلدان الغنية وتتراوح بين ٩ و١١% في البلدان المتوسطة الدخل. وهكذا فإن الدائرة المالية تتسع باستمرار على حساب الدائرة الاقتصادية الحقيقية.

ينعكس على الوضع المالي جملة نتائج اقتصادية واجتماعية أهمها:

- تقلص إمكانيات التسليف الاقتصادي السليم والمجدي وفرصه.
 - انعكاس الاقتطاع المالي المفرط من الناتج زيادة مباشرة ومتواترة في تكاليف مختلف القطاعات الاقتصادية.
 - تشوه إضافي ومنتام في بنية المداخيل، تزيد من درجة التركيز الحادة في حيازة الأصول السائلة.
- كما يترجم هذا الوضع المالي تراجعاً لنسبة تغطية القطاع المصرفي ومصرف لبنان لمطلوباتهما بوجود اتهما الخارجية، بما فيها الذهب:

تغطية مطلوبات القطاع المصرفي ومصرف لبنان بالموجودات الخارجية
المطلوبات والموجودات بملايين الدولارات، التغطية بالنسب المئوية



١-٤-١- علاقة الدين العام بالكتلة النقدية بالليرة

بين ١٩٩٢ و١٩٩٧، كان معظم تمويل الدين العام يتم بالليرة اللبنانية. وبسبب من مقارنة تطور الدين العام بالليرة بحجم الكتلة النقدية الإجمالية بالليرة (أي الكتلة م ٢ التي تتضمن النقد والودائع بالليرة لدى المصارف مضافة إليها سندات الجمهور بالليرة)، أن تبين العلاقة المباشرة بينهما. فما كان يجري أن الكتلة النقدية كانت تتضخم بنفس وتيرة تزايد الدين العام بالليرة، حيث بلغت النسبة بين ١٠٠% . ويظهر الجدول بوضوح هذه العلاقة الوثيقة. وهذا يعني أيضا أن العملة الوطنية بقيت عمليا محصورة في دائرة الدين العام ولم تلعب دورا ذا شأن في الاقتصاد.

١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	
١٦٥٥٤	١٤٥٣٠	١٤٠٠٢	٩٦٦٣	٨٥٨٧	٥٣٠٩	٤٣٩٣	كتلة النقد م ٢ بالليرة (نقد في التداول وودائع بالليرة)
٥٢٧٢	٥٨٨٠	٤٤٦٧	٣٣٤٩	١٨٩٨	١١٠٥	٧٩٤	سندات الجمهور بالليرة
٢١٨٢٦	٢٠٤١٠	١٨٤٦٩	١٣٠١٢	١٠٤٨٥	٦٤١٤	٥١٨٧	الكتلة النقدية الإجمالية بالليرة
٢١٦٨٦	١٩٧٨٧	١٧٢٢٩	١١٩٩٧	٩٣٢١	٥٨٢٣	٤٠٣١	الدين العام بالليرة (دون المتأخرات)
%٩٩,٤	%٩٦,٩	%٩٣,٣	%٩٢,٢	%٨٨,٩	%٩٠,٨	%٧٧,٧	نسبته إلى الكتلة النقدية الإجمالية بالليرة
٢٧٨٧٥	٢٣٤٦١	٢٠١٥٣	١٤١٢٣	١٠٧٥٩	٦٥٥٧	٤٤٧٥	الدين العام (دون المتأخرات)
%١٢٧,٧	%١١٤,٩	%١٠٩,١	%١٠٨,٥	%١٠٢,٦	%١٠٢,٢	%٨٦,٣	نسبته إلى الكتلة النقدية بالليرة

وأما إذا قورن حجم الكتلة النقدية الإجمالية بالليرة بحجم الدين العام الإجمالي (دون المتأخرات التي لم تسجل مقابلها سندات دين)، فيتبين أنه، بدءاً من ١٩٩٥ وبشكل متسارع في ١٩٩٧ و١٩٩٨، ومع تحول الدولة إلى الاستدانة بالعملة، بدأت العلاقة تتفصل وصار تطور الكتلة النقدية بالليرة أبطأ من تزايد الدين العام الإجمالي.

بالنظر للمستوى الذي بلغه الاقتراض العام الداخلي وللأثر العميق الذي أحدثه على عمل السوق المالية، بات ضرورياً العمل مع القطاع المالي

لتصحيح أوضاعه وتحويله عن مسار انخراطه المتمق ضمن آلية تراكم الدين وتمويله. فال مسار الحالي يتسم بكلفة عالية ومتزايدة ويؤدي إلى تركيز في إقراض القطاع العام مع تقلص رقعة الأصول الاقتصادية المقابلة في الاقتصاد الداخلي ويجبر نحو حاجة بنوية إلى جلب موارد مالية إضافية.

إن الإصلاح، إلى جانب معالجته للمالية العامة، لا يكتفل إلا بتحرير الجهاز المالي اللبناني من الدوامة التي بدء يستدرج إليها، ولوضعه على مسار مغاير يكون له فيه دور تشجيع الادخار الوطني وتنمية تراته الإنتاجية وإعادة التكاثر إلى علاقاتنا التبادلية مع الخارج.

٢- اختلال الميزان الخارجي

معلوم أن علاقات لبنان (وأي بلد) مع الخارج تنتظم من ضمن مجموعة من المفاهيم التي، إن لم تحدد ويجري قياسها بدقة، يصعب تشخيص أوضاع هذه العلاقات والتعرف على مواطن الخلل فيها مستحيلين.

لا تؤمن الإحصاءات المتوفرة في لبنان إلا رقمي الميزان التجاري (ومصدره الإحصاءات الجمركية) وميزان المنفوعات (من خلال إحصاءات مصرف لبنان التي تقيس ثقل الأرصدة الخارجية الصافية العائدة له وللمصارف اللبنانية).

وننتهي بمعرفة أولى حلقات السلسلة وآخرها، وبجهد كل الحلقات الوسطى. ولما كانت حركتا الرساميل والاقتراض ترميان أصلاً إلى تغطية عجز الحساب الجاري أو توظيف فائضه، فإن معرفة حجمها أمر حيوي، ليس فقط كمجموع بل أيضاً بحسب مكوناتها، لأن بنود حركتي الرساميل والاقتراض تختلف أشد الاختلاف فيما بينها، من حيث طبيعتها وثباتها وتكاليفها والمستفيدين منها. وبجهد له لحجم هذه الحركة وتكوينها، يجد لبنان نفسه غافلاً عن حاجته المستمرة إلى التمويل الخارجي، لمجرد أن هذه الحاجة قد تمت تليتها، بشكل من الأشكال.

٢-أ- العجز التجاري

يسجل لبنان عجزاً تجارياً سنوياً بلغ خلال السنوات الثلاث الأخيرة ٦,١ مليارات دولار وسطياً، مقابل عجز سنوي وسطي قدره ٤,٢ مليارات خلال السنوات الثلاث السابقة، أي ما يقارب ٥٠% من الناتج المحلي خلال فترة ١٩٩٢ - ١٩٩٧. هذا وتجدر الإشارة إلى أن نسبة العجز التجاري إلى الناتج المحلي كانت بحدود ٢٠% عام ١٩٦٤ وتدنّت إلى حوالي ١٦% عامي ١٩٧٢ و ١٩٧٣.

٢-أ-١) دقة الأرقام وحجم التصدير والاستيراد غير المسجلين للسلع

لو أخذنا بالاعتبار حجم السلع غير المسجلة استيراداً وتصديراً فإن أحجام ونسب العجز لن تتغير في الأرجح بشكل محسوس. ذلك أنه مقابل إعادة تصدير بعض السلع، تكاثرت في السنوات الأخيرة، نتيجة ارتفاع التكاليف في لبنان، ظاهرة تبضع اللبنانيين من الخارج القريب والبعيد.

٢-أ-٢) الاستيراد والتصدير منذ السبعينات ونسبة التغطية

تبين المعطيات المنجزة أدناه مدى تراجع درجة تغطية صادرات لبنان لمستورداًته. فقد تراجعت مما يفوق ٦٠% في النصف الأول من السبعينات واستمرت في التدهور خلال سنوات الحرب لتبلغ في التسعينات مستويات غير معهودة وغير قابلة للاستمرار إذ تدنّت لما دون ١٠%.

(المبالغ بمليارات الليرات)	١٩٦٤	١٩٧٢	١٩٧٣	١٩٧٧	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨
الصادرات	٠,٦١٩	١,٧٣	١,٩٩١	١,٤٨	٨,٠١	٩٦١	١٣٣٩	١٥٩٦	١١,٠	١٠,٨٧
الواردات	١,٢٨٩	٢,٧٧٦	٣,٢٧٧	٤,٢٢٣	٨٤٣٩	١٠,٠٥٦	١١,٨٢٤	١١,٩٠٦	١١٥,٠٤	١٠٧,٢٠
نسبة تغطية الواردات بالصادرات	%٤٨,٠	%٦٢,٣	%٦٠,٨	%٣٥,٠	%٩,٥	%٩,٦	%١١,٣	%١٣,٤	%٩,٦	%١٠,١
العجز التجاري	-٠,٦٧-	١,٠٤٦-	١,٢٨٦-	٢,٧٤٣-	٧٦٣٨-	٩,٠٩٥-	١٠,٤٨٥-	١٠,٣١٠-	١٠٣,٩٩-	٩٦٣٤-
الناتج المحلي	٣,٢	٦,٣٦٥	٧,١٠٣	٨,٢	١٣١٢٢	١٤٩٩٢	١٧٧٧٥	٢٠,٤١٧	٢٣,٠٣٤	٢٤,٥٠٩
الصادرات إلى الناتج	%١٩,٣	%٢٧,٢	%٢٨,٠	%١٨,٠	%٦,١	%٦,٤	%٧,٥	%٧,٨	%٤,٨	%٤,٤
الواردات إلى الناتج	%٤٠,٣	%٤٣,٦	%٤٦,١	%٥١,٥	%٦٤,٣	%٦٧,١	%٦٦,٥	%٥٨,٣	%٤٩,٩	%٤٣,٧
العجز التجاري إلى الناتج	%٢٠,٩	%١٦,٤	%١٨,١	%٣٣,٥	%٥٨,٢	%٦٠,٧	%٥٩,٠	%٥٠,٥	%٤٥,١	%٣٩,٣

برنامج عمل الحكومة اللبنانية للتصحيح المالي

من المفيد تبيان وضعية ميزان لبنان التجاري مع مجموعات البلدان التي نتعامل معها خلال ١٩٩٨. حيث يتضح أن التجارة مع البلدان العربية تكاد تؤدي إلى تكافؤ بينما لا تتعدى التغطية مع البلدان المتقدمة ٦,٥%، وتكاد تنعدم مع بلدان آسيا الصناعية.

تبادل لبنان التجاري (ملايين الدولارات)	استيراد	تصدير	العجز	نسبة تغطية الواردات
أوروبا	٣٧٢٠	٢٢٨	٣٤٩٢-	٦,١%
أميركا	٧٣١	٤٧	٦٨٤-	٦,٤%
جنوب آسيا	٧٧٨	٤	٧٧٤-	٠,٥%
البلدان العربية	٤٣٠	٣٠٤	١٢٦-	٧٠,٧%
روسيا	٢٥٨	٣	٢٥٥-	١,٢%
غيرها	١١٤٣	١٣٠	١٠١٣-	١١,٤%
المجموع	٧٠٦٠	٧١٦	٦٣٤٤-	١٠,١%

٢-١-٣) ميزان تبادل الخدمات بحسب الإحصاءات الدولية

تشير الإحصاءات الدولية إلى أن تصدير لبنان للخدمات بلغ عام ١٩٩٦ حوالي ٦٣٠ مليون دولار مقابل استيراد للخدمات بلغ حوالي ٦١٤ مليون دولار. ويشمل تبادل خدمات النقل والتأمين والسفر والسياحة والاتصالات والخدمات الاستشارية والطبية والمالية. ولم يعد لبنان يحقق فوائض تذكر في مجال تبادل الخدمات تعادل ميزان تبادل السلع.

وتجدر مقارنة نسبة تغطية الواردات بالصادرات في لبنان، مع بلدان أخرى، على أساس إحصاءات ١٩٩٦. في إحصاءات البنك الدولي للعام ١٩٩٥ و ١٩٩٦ والتي شملت ١٥٢ بلداً، يحتل لبنان المرتبة ١٥١ على ١٥٢ فيما خص نسبة تغطية الصادرات من السلع والخدمات للواردات من السلع والخدمات. ونورد أدناه بعض الأمثلة المعبرة عن حجم هذه المشكلة:

فنلندا	ايرلندا	هولندا	سنغافورة	بلجيكا	تونس	تركيا	المغرب	اسرائيل	مصر	الأردن	اليونان	روندا	سيراليون	لبنان	ايريتريا
١٢٨,٣%	١٢٥,٥%	١١٣,٦%	١١٠,٥%	١٠٧,٢%	٩٦,٦%	٧٨,٣%	٨٤,١%	٧٤,١%	٨١,٩%	٦٧,٦%	٦١,٢%	٢٧,٤%	٣٨,٣%	١٨,٦%	٣٧,٤%

٢-ب-بنيّة الميزان العام للسلع والخدمات

يعطي جدول الاستخدامات والموارد العام في الاقتصاد صورة شاملة عن هيكلية الموارد المتاحة خلال سنة معينة بحسب مصادرها وعن هيكلية الاستخدامات خلال السنة بحسب وجهاتها. وقد تم وضعه من قبل إدارة الإحصاء المركزي، وستعرض نتائجه في الجدول أدناه بمقارنة عدة سنوات معيّنة.

نسب العمليات	للعوام	١٩٦٤	١٩٧٢	١٩٧٧	١٩٩٥
النتائج المحلي القائم	٨٢,٧	٨٥,٩	٧٤,٩	٦٤,٩	
+ استيراد	٣٣,٣	٣٧,٥	٣٨,٦	٤٢,٢	
- تصدير	١٦,٠-	٢٣,٣-	١٣,٥-	٧,١-	
مجموع الموارد من السلع والخدمات	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	
استهلاك عام وخاص	٨١,٨	٨٢,٥	٨٤,٣	٧٦,٤	
التكوين القائم لرأس المال الثابت	١٨,٢	١٧,٥	١٥,٧	٢٣,٦	
حصة الأبنية الخاصة	٤٧,٥	٤٧,٦		٥٤,٠	
حصة الأبنية والأشغال العامة	١٧,٦	١٢,٦		١٣,٤	
حصة السلع التجهيزية	٣٤,٩	٣٩,٧		٣٢,٥	
مجموع الاستخدام الداخلي	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	
نسبة الميزان التجاري إلى مجموع الموارد/الاستخدام	١٧,٣-	١٤,٢-	٢٥,١-	٣٥,١-	
نسبة الميزان التجاري إلى الناتج المحلي القائم	٢٠,٩-	١٦,٥-	٢٣,٥-	٥٣,١-	

أن حصة الناتج المحلي القائم من مجموع الاستخدام الداخلي للسلع والخدمات ارتفعت بين ١٩٦٤ و ١٩٧٢ حيث بلغت حوالي ٨٦% وتدنّت إلى حوالي ٧٥% عام ١٩٧٢ وعادت وتدنّت إلى حوالي ٦٥% عام ١٩٩٥. بالمقابل ارتفعت حصة الاستيراد من ٣٧% إلى ٤٢% وتدنّت حصة التصدير من ٢٣% إلى ٧%، مما جعل عجز الميزان التجاري إلى الناتج المحلي القائم يرتفع من ١٤% عشية الحرب إلى ٣٥% عام ١٩٩٥.

قد يكون التفسير حصول استثمارات إنتاجية كبيرة إن بهدف الإنماء أو بهدف الإعمار، كما يشير ارتفاع نسبة التكوين القائم لرأس المال الثابت من حوالي ١٨% قبل الحرب إلى حوالي ٢٣%، أي بزيادة الربع تقريبا. لكن حصة السلع التجبيزية إلى إجمالي الاستخدامات لم ترتفع بين ١٩٧٢ و ١٩٩٥ إلا من ٧,٠% إلى ٧,٦% مما لا يعكس جهدا إيمانيا ملفتا أبدا، بينما ارتفعت نسبة الأبنية الخاصة من ٨,٣% إلى ١٢,٧% وارتفعت نسبة الأبنية والأشغال العامة من ٢,٢% إلى ٣,١%، مما يعكس تركزا خاصا وعماما في مجال الاعمار.

وتؤكد بنية الواردات المبيّنة في الجدول أدناه هذا الإستنتاج، إلى جانب إشارتها الواضحة إلى تراجع حصة إعادة التصدير مع تراجع دور مرفأ بيروت كممر للترنزييت من ٩,٣% إلى ١% من إجمالي الاستيراد. فمن أصل الاستعمالات الداخلية للواردات، لم ترتفع حصة الاستثمار بين ١٩٧٢ و ١٩٩٥ إلا من ١٠,٨% إلى ١٣,٨% (بما فيها المخصصة للبناء مما يعني ترجعا مرجحا في حصة السلع التجبيزية في الاستيراد) بينما تدنّت حصة الاستعمالات الوسيطة (inputs) التي تدخل في الإنتاج الداخلي من ٤٨,٦% إلى ٣٨,١%، وارتفعت بالمقابل حصة المستوردات المخصصة للاستهلاك من ٤٠,٥% إلى ٤٨,٢%.

وبناء على ما سبق، يظهر جليا أن مستوى الاستهلاك العام والخاص في لبنان قد تخطى بكثير طاقة الاقتصاد. ويجد التشخيص تأكيدا له في إحصاءات البنك الدولي للعامين ١٩٩٥ و ١٩٩٦ والتي شملت ١٤٠ بلدا، حيث يحتلّ لبنان المرتبة ١٣٨ على ١٤٠ فيما خص نسبة الاستهلاك الإجمالي إلى الناتج المحلي. ونورد أدناه بعض الأمثلة المعبرة عن حجم هذه المشكلة:

سنغافورة	أيرلندا	هولندا	فنلندا	بلجيكا	تونس	تركيا	المغرب	اسرائيل	مصر	الأردن	اليونان	روندا	سيراليون	لبنان	إيريتريا
٤٩,٥%	٦٩,٦%	٧٤,٢%	٧٥,٢%	٧٧,١%	٧٧,٤%	٨٢,٢%	٨٤,٢%	٨٦,٨%	٨٧,٩%	٨٩,١%	٩٥,٠%	١٠٢,٥%	١٠٩,٧%	١١٧,٥%	١٢٧,٠%

وكنتيجة لهذا الوضع، ولكون الادخار الداخلي يتحدد كفاوق بين الناتج المحلي والاستهلاك المحلي الإجمالي، يأتي أن الادخار سلبي في لبنان، وهو وضع غير طبيعي وغير قابل للاستمرار. ويحتلّ لبنان المرتبة ١٤٢ على ١٤٥ فيما خص نسبة الادخار الداخلي إلى الناتج المحلي. ونورد أدناه بعض الأمثلة المعبرة عن حجم هذه المشكلة:

سنغافورة	أيرلندا	هولندا	فنلندا	بلجيكا	تونس	تركيا	المغرب	اسرائيل	مصر	الأردن	اليونان	روندا	سيراليون	لبنان	إيريتريا
٥٠,٥%	٣٠,٤%	٢٥,٨%	٢٤,٨%	٢١,٩%	٢٢,٦%	١٧,٨%	١٥,٨%	١٣,٢%	١٢,١%	١٠,٩%	٥,٠%	٢,٥%	٩,٧%	١٧,٥%	٢٧,٠%

٢-ج-تحول الميزان الجاري من فائض إلى عجز

بالإضافة إلى ميزان تبادل السلع والخدمات تحصل بين البلدان تدفقات جارية ناجمة عن عوائد عناصر الإنتاج من رساميل (كمقبوضات الفوائد ومدفوعاتها، وتحويلات الأرباح) وقوى بشرية (كتحويلات الأجور) والتحويلات التي ترد إليه أو تخرج منه بدون مقابل (كاليات وتحويلات المغتربين لأسرهم). ومتى أضيف صافي تدفقات عناصر الإنتاج والتحويلات بدون مقابل إلى ميزان تبادل السلع والخدمات، نحصل على ميزان العمليات الجارية للبلد. ويعتبر الرصيد الجاري المقياس الأهم والأفضل لمدى تكافؤ تبادلات بلد ما مع الاقتصاد العالمي.

وقد طرأ على جميع بنود العمليات الجارية تغيرات مهمة خلال السنوات الأخيرة: فعوائد الرساميل التي يستفيد منها لبنان تأثرت بازدياد الاقتراض الخارجي بينما تأثر صافي التحويلات بدون مقابل بسبب لزياد عدد العاملين الأجانب في لبنان وتحويلاتهم إلى أسرهم غير المقيمة وبسبب تراجع الأوضاع الاقتصادية في العديد من البلدان التي هاجر إليها اللبنانيون.

وتختلف التقديرات فيما خص كل من هذه البنود، غير أن المراجع الدولية تقدم تقديرات لميزان الحساب الجاري تبين عجزا سنويا متزايدا حتى ١٩٩٦ ومستقرا منذ ذلك التاريخ بحدود ٤ إلى ٤,٥ مليارات من الدولارات. مما يعني أن نسبة عجز الميزان الجاري (وهو يمثل نتيجة كافة العمليات الجارية قبل الاستثمارات الخارجية والاقتراض) تقارب أو تفوق ربع الناتج المحلي. ويجد التشخيص تأكيدا حاسما له في

إحصاءات البنك الدولي للعامين ١٩٩٥ و ١٩٩٦ والتي شملت ١٤١ بلدا، حيث يحتل لبنان المرتبة ١٣٨ على ١٤١ فيما خص نسبة رصيد الميزان الجاري إلى الناتج المحلي. ونورد أدناه بعض الأمثلة المعبرة عن حجم هذه المشكلة:

سنغافورة	بلجيكا	هولندا	فنلندا	إيرلندا	مصر	روندا	تركيا	المغرب	تونس	الأردن	اليونان	اسرائيل	سيراليون	لبنان	إيرتريا
%١٥,٢	%٥,٤	%٥,٢	%٣,٩	%٢,٠	%٠,٧	%٠,١	%٠,٨-	%١,٧-	%٢,٨-	%٣,١-	%٣,٧-	%٥,٧-	%٩,٥-	%٢٥,٧-	-

٢-٥- حسابات الرساميل

بما أن المبادلات التي يجريها بلد ما مع العالم خلال سنة معينة تظل حكما في نفس الوقت وبشكل متساو السلع والخدمات الموردة والمصدرة من جهة وأثمانها من جهة مقابلة، فهذا يعني أن كل عجز في الميزان الجاري قد تم تمويله، وكل فائض فيه تم توظيفه. ويأخذ هذا التمويل أو التوظيف شكلا من اثنين: إما من خلال حركة حسابات الرساميل وإما من خلال تناقص أو تزايد الموجودات الخارجية الصافية للبلد، وهي تسمى الاحتياطي الخارجي.

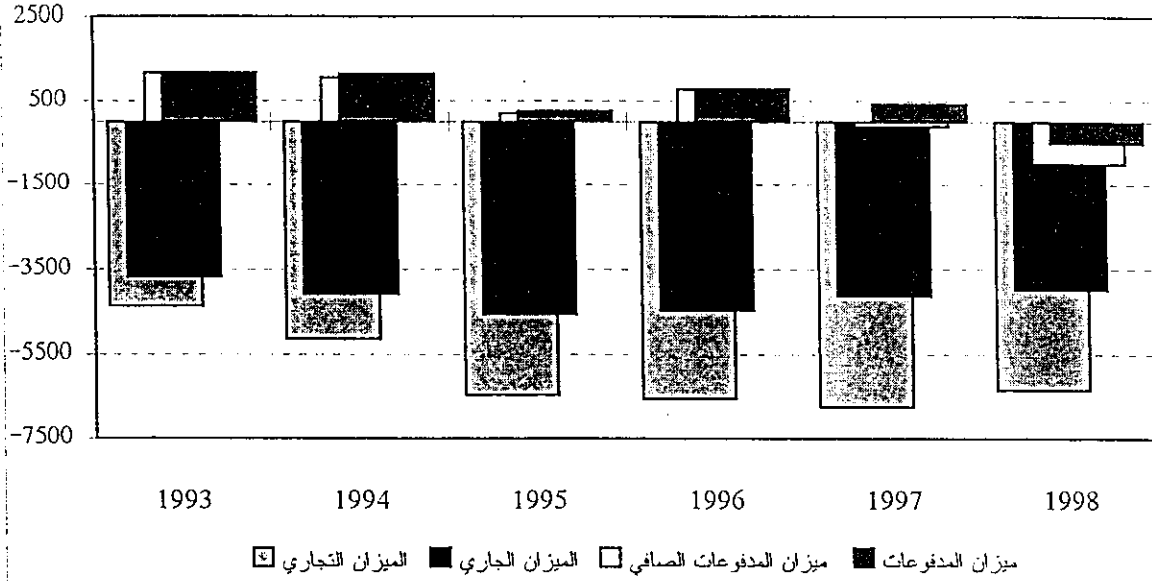
تتضمن حركة الرساميل ثلاثة حسابات رئيسية هي تحديدا:

- حساب الاستثمارات الخارجية وهو يضم صافي الاستثمارات المباشرة بين ما يرد من الخارج لشراء أصول داخلية وما يخرج من البلد - لشراء أصول خارجية، وصافي استثمارات المحفظة التي تتصل بالأسهم والسندات.
- حساب الدين للقطاع العام والخاص المصرفي منه وغير المصرفي، وهو يشمل صافي حركة القروض بين الخارج والداخل.
- حساب تدفقات الأموال القصيرة الأجل، لا سيما بشكل دخول ودائع من الخارج إلى المصارف اللبنانية، صافٍ من خروج ودائع من لبنان إلى النظام المصرفي العالمي.

٢-٥- تطور ميزان المدفوعات

يسجل ميزان المدفوعات مجموع أرصدة الحساب الجاري وحساب الرساميل. وتنعكس حصيلتهما، فائضا كانت أم عجزا، تلقيا إيجابيا أو سلبيا في رصيد الموجودات الخارجية للجهاز المصرفي للبلد. ولا يعني العجز بالضرورة وضعنا سيئا إذا كان ناجما عن استيراد تجهيزات ومعدات وليس الفائض بالضرورة أمرا مفيدا إذا كان ناتجا عن زيادة المديونية الخارجية للبلد، كما هي الحال في السنوات الأخيرة لدينا. ويبيّن الرسم أدناه تطور كل من الميزان التجاري والميزان الجاري وميزان المدفوعات دون الودائع العربية واكتساب غير المقيمين بالإصدارات بالعملة ومعها.

الميزان التجاري والجاري وميزان المدفوعات بملايين الدولارات الأميركية



٢-و- كلفة الخلل البنيوي في الحساب الجاري

بانتظار اعتماد سياسات بديلة وتنفيذها، سيكون لبنان مضطراً بشكل دائم على تحقيق شرطين صعبين: أن يحافظ من جهة على المستوى العالي من الودائع والإكتتابات بسندات الخزينة، وأن يستقدم من جهة ثانية، وسنوياً، ودائع وإكتتابات جديدة، مع ما يترتب عليهما من عبء مستزايد على الاقتصاد برمته، خاصة بشكل بنية فوائد مرتفعة مقارنة مع معدلاتها في الأسواق العالمية.

٣- تعثر شروط النمو الاقتصادي والاجتماعي

تظهر مختلف التوقعات والدراسات الصادرة عن جهات محلية ودولية متعددة أن معدل النمو في لبنان قد انخفض بشكل متواصل ابتداءً من العام ١٩٩٥. فارتبط به تسارع وتيرة الهجرة واتساع هوة التفاوت الاجتماعي والمناطق.

٣-أ- تباطؤ في معدل النمو

إن آخر الإحصاءات الجديدة عن تطور الناتج المحلي ومكوناته قد صدر في العام ١٩٩٧ عن مديرية الإحصاء المركزي ويغطي سنتي ١٩٩٤ و ١٩٩٥. أما أرقام ١٩٩٦ و ١٩٩٧ فما تزال قيد التحضير. لذلك اعتمدنا للأعوام بين ١٩٩٦ و ١٩٩٨ على أرقام مصرف لبنان. ولا تعطي الأرقام المتوفرة إلا الناتج المحلي ونسبة النمو الاسمي. وبغياب أي احتساب لمؤشر تضخم في لبنان يتلاءم مع تثقيب عناصر الناتج، يتم عادة الاكتفاء بمؤشر تطور أسعار الاستهلاك الصادر عن مؤسسات البحوث والاستشارات الخاصة من أجل تقدير نسبة النمو الفعلية. تشير الأرقام إلى أن معدل النمو الفعلي قد انخفض من ٧,٢% عام ١٩٩٥ إلى ٣% عام ١٩٩٨. وتدل المؤشرات المتوفرة أن النمو في الفصل الأول من ١٩٩٩ قد انحسر بالنسبة للفصل الأول من العام الماضي. وولدت الأوضاع الاقتصادية الموروثة جموداً عززته حالة الترقب المخيمة على البلد. لكن ازدياد عدد المؤسسات المنشأة حديثاً نسبة إلى الفصل الأول من العام ١٩٩٨ يشير إلى توقعات إيجابية على المدى الطويل والمتوسط لدى المستثمرين.

نسبة الزيادة / النقص	١٩٩٩ - الفصل الأول	١٩٩٨ - الفصل الأول	
+١٩,٥%	١٤١	١١٨	عدد المؤسسات المنشأة
-١٨,٠%	١٦٨٧	٢,٥٧	رخص البناء (الآلاف الأمتار مربعة)
-١١,٨%	٩٩٤٣	١١٢٧٤	شيكات مقاصة - (مليارات الليرات)
-١٢,٣%	١٥٤٣	١٧٥٩	حجم الواردات (مليون دولار)
-٦,٤%	١٦١	١٧٢	حجم الصادرات (مليون دولار)
+١٣,٩%	١٣٨٢-	١٥٨٧-	الميزان التجاري (مليون دولار)
+٧٥,٨%	-٣٨	-١٥٧	ميزان المدفوعات (مليون دولار)

٣-ب- تركيز الاستثمارات في مجال البناء

بلغت حصة قطاع البناء في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥ ٩,٥% من الناتج المحلي مقابل ٤,٦% عام ١٩٧٢، كما بلغت حصة المباني والأشغال العامة من التكوين القائم للرأس المال الثابت ٦٨% مقابل ٦٠% عام ١٩٧٢. جاءت الطفرة العمرانية في لبنان ما بعد الحرب نتيجة لإعادة إعمار ما تهدم ولتوقعات إيجابية ومتفائلة حول مستوى الطلب وتطوره. حتى أن القطاع العقاري استوعب استثمارات كبيرة كان البلد بحاجة ماسة إليها في قطاعات أخرى واستخدم قسم كبير منها لإنشاء أبنية فخمة وأبنية مكاتب. ومع انضاح عدم ملاءمة العرض للطلب الحقيقي، دخل قطاع البناء تدريجياً في أزمة بدءاً من أواخر ١٩٩٥، ويظهر ذلك في انخفاض الطلب على رخص البناء وتدني تسليمات الإسمنت. والوضع الحالي مشبع بالتناقضات. فآلاف الشقق والمكاتب تنتظر من يشغلها، فيما عشرات الشبان بحاجة ماسة إلى مسكن لكن الموجود بفخامته يتخطى إمكانياتهم، والعجلة الاقتصادية في البلد متوقفة فيما تقتر السيولة المجمدة في الوحدات الشاغرة بمليارات الدولارات.

٣-ج- نمط توزيع الثروة والمداخيل

إن مسألة تركيز الثروة والمداخيل أثارت وتثير نقاشات عديدة لا تخلو من الحساسية. إن معرفة جدية لنمط توزيع الثروة أمر صعب في ظل غياب الدراسات وانعدام قاعدة المعلومات في لبنان، لكن، في المقابل، تسمح دراسات الإحصاء المركزي للأوضاع المعيشية للأسر في عام ١٩٩٧ بتكوين فكرة عن وضعية المداخيل في البلد. ويظهر الجدول أدناه توزيع الأسر حسب فئات دخلها الشهري بالنسب من جهة، وحصة كل فئة من مجموع الدخل من جهة أخرى. وهو يسمح بإظهار مدى تركيز المداخيل في لبنان، إذ يظهر أن ١٣,٣% من الأسر، وهي التي يتخطى دخلها الشهري ٢,٤ مليون ليرة تحظى بـ ٢٨,٨% من المداخيل الإجمالية، بينما لا تحظى ٣٩,٨% من الأسر، وهي التي لا يتخطى دخلها الشهري ٠,٨ مليون ليرة، إلا بـ ١٥,٥% من المداخيل الإجمالية. كما يظهر مدى تركيز المداخيل العليا المناطقي، إذ تشكل الأسر الأعلى دخلاً ١٧,٣% من مجموع الأسر في بيروت والضواحي بينما تتخفف هذه النسبة إلى ١١,٢% في المناطق الأخرى.

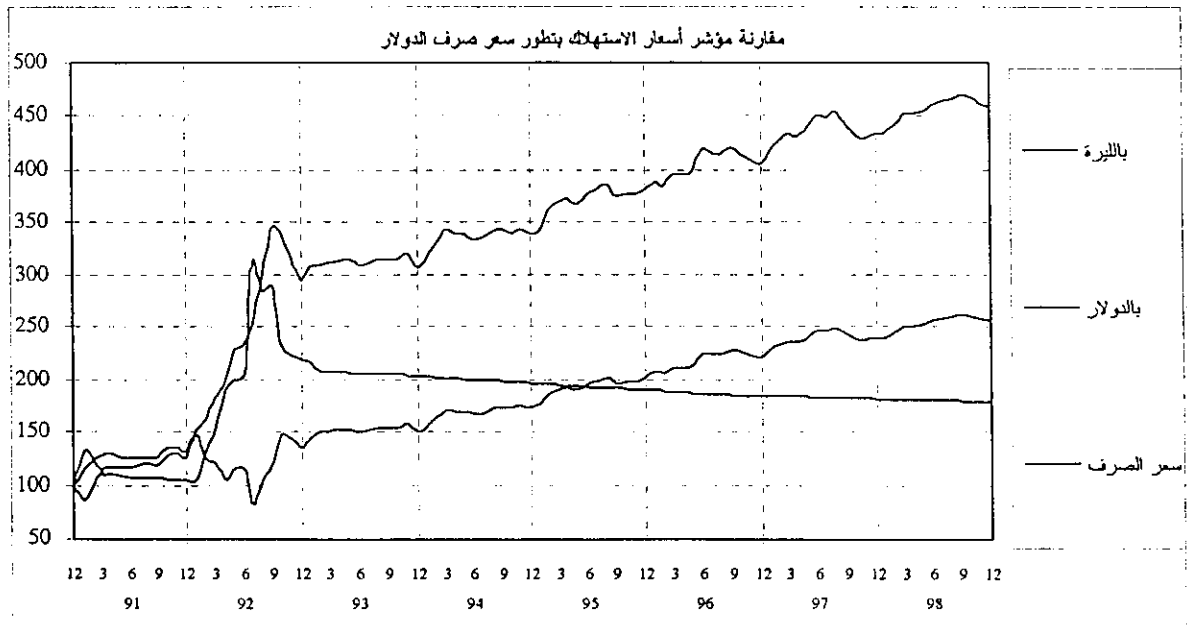
الدخل الشهري (الآلاف الليرات)	أقل من ٢٠٠ إلى ٥٠٠	٢٠٠ إلى ٥٠٠	٥٠٠ إلى ٨٠٠	٨٠٠ إلى ١٢٠٠	١٢٠٠ إلى ١٦٠٠	١٦٠٠ إلى ٢٤٠٠	من ٢٤٠٠ إلى ٣٢٠٠	أكثر من ٣٢٠٠
بيروت والضواحي	٣,٢%	٩,٨%	١٩,٧%	٢١,٣%	١٥,٠%	١٣,١%	٧,٢%	٤,٧%
المناطق الأخرى	٧,٢%	١٤,٦%	٢١,٦%	٢١,١%	١٢,٥%	١١,٥%	٥,٢%	٣,٣%
كل لبنان	٥,٨%	١٣,٠%	٢١,٠%	٢١,٢%	١٣,٤%	١٢,١%	٥,٩%	٣,١%
حصة الفئة في مجموع الدخل	١,١%	٤,١%	١٠,٣%	١٥,٤%	١٣,٧%	١٦,٧%	١١,٤%	١٥,٨%

وتظهر المعلومات المتوفرة في دراسة الإحصاء المركزي أن ١٣% بالمائة فقط من الأسر المقيمة تزيد مداخيلها عن نفقاتها، مما يعني أن هذه الفئة وحدها تمتلك قدرة على الادخار والاستثمار. ويوجد التشخيص تأكيداً له في إحصاءات البنك الدولي للعام ١٩٩٦ والتي شملت ١٣٦ بلداً، حيث يحتل لبنان المرتبة ١٣٤ على ١٣٦ فيما خص نسبة الادخار الوطني إلى الناتج المحلي. ونورد أدناه بعض الأمثلة المعبرة عن حجم هذه المشكلة:

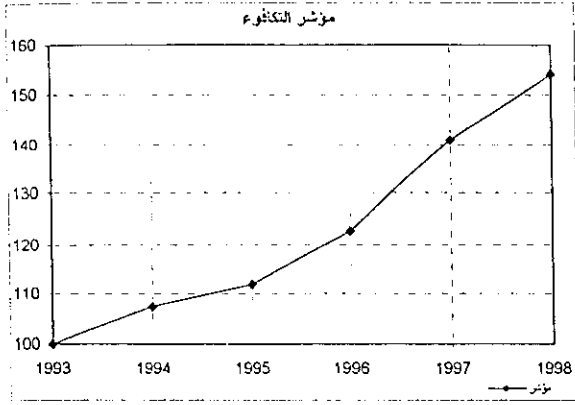
سنغافورة	إيرلندا	هولندا	فنلندا	بلجيكا	تركيا	المغرب	إسرائيل	مصر	الأردن	اليونان	تونس	روندا	سيراليون	لبنان	إيريتريا
%٥٠	%٢٠	%٢٦	%٢٥	%٢٣	%١٨	%١٦	%١٣	%١٢	%١١	%٥	%٣	%٣	%١٠	%١٧	%٢٧

٣-د- ارتفاع التكاليف الداخلية مقارنة مع الخارج

كان من المفترض أن تؤدي فترة إعادة الإعمار إلى معدلات نمو عالية خلال سنوات متتالية بعد ما أصاب البلاد من خراب ودمار وتدنٍ كبير في الناتج الوطني. لم تنفق الدولة على الإعمار إلا جزءاً يسيراً من مجمل إنفاق الموازنات السابقة ومما كان مخططاً له. ولم تسطِ أنماط الإنفاق الإعماري المردود الاقتصادي المطلوب. فتباطأ النمو الاقتصادي تدريجاً خاصة في السنتين الأخيرتين خلافاً لمعدلات النمو التي تضمنتها خطة العام ٢٠٠٠. وإذا كانت قدرة الدولة على الإنفاق الإعماري محدودة لأسباب فنية وإدارية عديدة منها ما يتعلق بشروط التلزم (أرصدة القروض الإنمائية المعقودة والمعلقة والتي لم تسحب حتى اليوم تقدر بمليار ونصف من الدولارات)، فإن قدرتها على الإنفاق الجاري هي في الواقع غير محدودة. كما أثبتت ذلك السياسة الإنفاقية التوسعية للحكومات السابقة والتي اتخذت قنوات عدة عبر بعض الوزارات والصناديق فنمت الحاجة إلى الاستدانة وبفوائد عالية لسد العجزات المترتبة عن هذا الإنفاق. وقد أدى هذا الأمر إلى ضخ سيولة هائلة في البلد تحولت طلباً لا يتفق وقدرة النظم الإنتاجية اللبنانية على تلبية. وقد ولد هذا الوضع ضغوطاً تضخمية استمرت طوال الفترة الماضية. فبالرغم من تحسن سعر صرف الليرة وشبه انعدام التضخم في بلدان المنشأ، لم يتسن معدل ارتفاع الأسعار السنوي عن ١٠% حتى ١٩٩٧ عندما أتى تراجعها متزامناً مع تراجع معدلات النمو خلال السنتين الأخيرتين.



كما ارتفع مؤشر تكافؤ الأسعار بين الداخل والخارج نتيجة هذا الوضع من ١٠٠ في آخر سنة ١٩٩٠ إلى حوالي ١٥٨ في آخر سنة ١٩٩٨. مما يعني أن القدرة الشرائية الداخلية للسلع المستوردة قد ازدادت بحدود ٦٠% بينما تدنت قدرة الخارج الشرائية للسلع اللبنانية بالنسبة ذاتها.



وكان لهذا الواقع أثر بالغ على تعمق خلل الميزان التجاري وميزان الحساب الخارجي للبنان، وعلى إعاقة النمو فيه. ويمثل ارتفاع هذا المؤشر، دون أن يترافق مع تحسن في إنتاجية البلد، دعماً للسلع والخدمات المستوردة على حساب الإنتاج المحلي. وإذا كان جزء من هذا المؤشر مرتبط بزيادة أسعار السلع المستوردة، فإن الجزء الأكبر منه مرتبط بزيادة الكلفة في القطاعات حيث تركز الطلب كالخدمات المحلية العامة منها والخاصة، والقطاع العقاري والقطاع المالي الذي تنامي دوره كوسيط بين الدولة وحاجتها لتمويل عجزها والمودعين العالميين والمحليين.

ولما كانت المواد المستوردة تشكل نصف حجم الاستهلاك الداخلي خلال السنوات الماضية، يبين تحليل بسيط أنه، مقابل ارتفاع لمؤشر أسعار الاستهلاك بالدولار بلغ ٩١,٩% بين ١٩٩٢ و١٩٩٨، أي بمعدل سنوي بلغ ١١,٥% وارتفاع لمؤشر الأسعار في الولايات المتحدة بلغ تبعاً ١٥,٦% خلال الفترة و ٢,٤% سنوياً، كان ارتفاع أسعار السلع والخدمات المنتجة محلياً، وهي في معظمها غير قابلة للتبادل، أسرع بكثير، إذ بلغ ١٦٨% خلال الفترة، أي كمعدل سنوي ١٧,٩%.

٣-٥- معدلات البطالة

تشير دراسة الإحصاء المركزي عن القوى العاملة في لبنان في عام ١٩٩٧ والصادرة في آب ١٩٩٨ إلى أن البطالة تصيب ٨,٥% من العاملين في لبنان. وتصل هذه النسبة إلى ١٧,٨% و ٩,١% لدى فئات الأعمار ٢٠ إلى ٢٤ و ٢٥ إلى ٢٩ تبعاً. إن بطالة الشباب تشكل أحد العناصر المشجعة للهجرة كما أن الهجرة تساهم بدورها في تخفيف حدة البطالة. وقد بلغت الهجرة مستويات مقلقة في الأعوام القليلة الماضية. وتعود أسباب الهجرة لعدم توفر فرص العمل الكافية أو عدم ملائمة الكفاءات لحاجات السوق. فعلى سبيل المثال، يزرع لبنان تحسب أعداد كبيرة من المهندسين والأطباء ويفتقر بحدّة للمهنيين المهرة وللممرضين. وفي حال ملائمة فرص العمل والعاملين فإن مستوى الأجور الوسطى، نظراً لارتفاع تكاليف المعيشة، يبقى متدنياً بالرغم من كونه مرتفعاً نسبياً مقارنة مع البلدان المجاورة وإنتاجية العمل فيها.

أسباب الأزمة القريبة والبعيدة

١- ثغرات في إدارة عملية الإعمار والتنمية

١-أ- المراهنة على دور لبنان التقليدي

١-أ-١) مقومات الدور الإقليمي التقليدي وظروف نشوئه

بعد أن عرضنا مؤشرات الأزمة، وفصلنا الآليات والأقنية التي سلكتها وترابطت من خلالها مفاصلها، وكى لا نبقى عند التفاصيل على أهميتها فتضيع منا الصورة الإجمالية، لا بد من العودة إلى الأسباب الأساسية القريبة والبعيدة لأزممتنا الوطنية الكبرى. ففي التوافق عليها بداية للخروج منها.

ويمكن أول الأسباب في اعتقادنا إلى افتقار لبنان على امتداد تاريخه الحديث منذ الإستقلال لرؤية واضحة لتطور الدولة والمجتمع والاقتصاد، بإنشاء محاولات لم يكتب لها أن تدم في مطلع الستينات ونهاية السبعينات وبداية التسعينات، ولا بد من استلهاج تجربتها حالياً.

١-أ-٢) إغفال أسباب الحرب ومفاعيلها

وقد أعفتنا التطورات الجذرية التي نشأت في محيطنا الإقليمي خلال العقود الثلاثة بعد الاستقلال من بلورة الرؤية المذكورة ومن اعتماد وتنفيذ سياسات تخولنا بناء دولة ومجتمع حديثين ومنتجين. فاكثفنا خلالها بالإفادة من هجرة الرساميل والمقدمين (pionniers) إلينا، وقد اجتذبهما نظامنا الاقتصادي الحرب بعد أن نبذتهما التطورات السياسية والاقتصادية في بلدانهم. وأندنا كذلك من موقعنا الجغرافي وقد ضاعف أهميته غياب منافسة ميناء حيفا وإقبال قناة السويس لاحقاً. ووظف لبنان أخيراً الميزة التاريخية لموارده البشرية وللخبرات المكتسبة من هجرات أبنائه في كافة أشكال الوساطة بين الغرب المتطور والداخل العربي المدعّم بقوة شرائية بالعملات الأجنبية من عوائد النفط المتزايدة منذ مطلع الخمسينات.

أما حرب الخمسة عشر عاماً، بمداهما الزمني الطويل وباتساع الدمار وعمق التشوه الذي أحدثته في البنية الاقتصادية والاجتماعية لبلدنا، فقد أنهكت ما كان قائماً من مقومات الدولة والمجتمع والاقتصاد. فازدادت بفعلها الهجرة وتراجعت مداخيل العمل كما ازداد الاستقطاب الاجتماعي وتراجعت الإنتاجية العامة والخاصة.

١-أ-٣) عدم اعتبار آثار المتغيرات الخارجية

في موازاة الحرب لدينا، شهد محيطنا العربي تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية هائلة ليس أقلها الانفتاح الاقتصادي والبنى التحتية المادية ذات الطاقة العالية وتنمية موارده البشرية وشبكات علاقاته المباشرة مع البلدان الصناعية المتطورة.

وتجعل مجمل هذه التحولات ميزاتنا التفاضلية التقليدية غير كافية لتشكيل قاعدة صلبة بنينا عليها تخصصنا الاقتصادي المستقبلي.

وترتب على المتغيرات الإقليمية خسارة لأسواق التصدير وتلاشٍ لدور الوساطة وتراجع حتى في صافي التحويلات، فقد استقرت تيارات هجرة العمل وتقلصت فرص العمل خاصة بعد حرب الخليج والتراجع الحاد في أسعار النفط الخام. فراحت بفعلها موازين لبنان الجارية تسجل عجوزات متتالية كبيرة قياساً إلى حجم الاقتصاد.

١-ب- جدول الاتفاق

١-ب-١) إغفال معايير التكاليف التشغيلية والإنتاجية والتمويلية والتوازن القطاعي والمناطقية

حكمت المراهنة على استعادة الدور التقليدي للبنان نهج ومضمون خطط إعادة الإعمار. ويندرج في سياقها من جهة تركيز استثمارات القطاع الخاص على قطاع البناء لطئب مفترض قدومه من الخارج اللبناني والعربي، ومن جهة ثانية تركيز الإنفاق الاستثماري العام على البنى التحتية المادية. وأغفلت الأبعاد البشرية والاجتماعية والبيئية في عملية التنمية وقد اعتبرت هذه الأبعاد إما متوفرة وإما قابلة للتحقق بمجرد تحقيق البنى التحتية لمفاعيلها التلقائية. كما أغفلت معايير تكاليف التشغيل والصيانة والتمويل والتوازن القطاعي والمناطقية. ولا شك أن تمرکز وظائف التخطيط والتمويل والتنفيذ بمؤسسة واحدة والإسماک بزمام المواقع المكتملة لها في وزارة المالية ومصرف لبنان ساهمت في جعل نهج الإدارة المجتزأ لإعادة الإعمار ممكناً بل وأن يستمر طوال هذه الفترة. فأنت البنى التحتية المنجزة أقل مما هو مطلوب في بعضها وأكثر مما هو مطلوب في بعضها الآخر. كما تم تمويلها بشكل كثيف من خلال سلفات خزينة قصيرة الأجل وعالية الكلفة.

١-ب-٢) تشجيع ظاهري للاستثمار دون توفر فرص للاستثمار المجدي

وتشجيعاً للاستثمار أرفقت مشاريع البنى التحتية بتخفيضات وإعفاءات ضريبة عديدة وغفل عن واضعي هذه السياسة أن مجالات الاستثمار الفعلية في الأنشطة الاقتصادية لم تكن متوفرة باستثناء قطاع البناء الذي وصل سريعاً إلى حدود التشبع فالتأزم. ونتيجة للتوسع في الإنفاق العام الاستهلاكي ارتفعت تكاليف كل السلع والخدمات بما فيها الخدمات العامة والإدارة العامة، المنتجة محلياً، مما جعل الاستثمارات متدنية المردود. أما الاستثمارات الأخرى فتكاد تنحصر بالتوظيف في سندات الخزينة نظراً لمردودها المرتفع جداً بالأسعار الحقيقية.

١-ب-٣) الإنفاق الجاري

يشكل الإنفاق العام دوماً فرصة لإعادة توزيع المداخل وهو في صلب وظائف الدولة الرامية إلى تصحيح التشوهات التي قد تفرزها قوى السوق. أما أن يتحول معظم الإنفاق الجاري إلى إنفاق توزيعي فهو نمط يصعب إيجاد ما يمثله في سائر دول العالم كما يصعب احتمالها طويلاً. وقد عرف لبنان منذ نشأة الدولة أنماطاً متفاوتة من الإنفاق التوزيعي عززت الحرب. بيد أنها اتخذت خلال السنوات الماضية منحى وحجماً غير معهودين تحت وطأة اعتبارات جُلهاً فنوية. وبدل أن تضيق بفعلها فجوة المداخل، فقد زادت الاستقطاب حدة والتفاوت الاجتماعي عمقاً والاقتصاد تأزماً. وفاقمت أنماط التوزيع المديونية العامة بوتيرة متسارعة مع مفاعيلها المؤذية على الإدارة العامة وعلاقة المواطن بالدولة وعلى الاقتصاد. وشجعت قيم التواكل والمواقع والمحسوبية على حساب قيم العمل والإنتاجية والمواطنة. وضخت قوة شرائية انعكست استهلاكاً واستيراداً بمستويات تفوق الإمكانيات العادية والقابلة للاستثمار للبلد، مما استدعى لتمويلها استهلاك جزء هام من مدخرات اللبنانيين المقيمين وغير المقيمين وزيادة هائلة في مديونية البلد العامة والخاصة.

٢- تحولات في البنية الاقتصادية والاجتماعية

٢-أ- أسواق السلع والعمل

استفاد الاقتصاد اللبناني لفترة تاريخية طويلة، تربو على نصف قرن، من تحولات في الحساب الجاري شكلت ظاهرة أصيلة وخاصة به طبعت علاقاته التبادلية مع الخارج. وبدا لفترة طويلة أن هذه التفتقات الجارية لها طابع مستدام. وشكلت هذه التحولات كذلك فترة شرائية محرزة بالعملة الصعبة ساهمت في تمويل الطلب بوتيرة وأحجام متزايدة عن طريق الاستيراد. وترافقت مع تشوّه في بنية الأسعار جعل الفترة الشرائية للسلع والخدمات المحلية تتراجع في مقابل تزايد النسوة الشرائية الداخلية للسلع والخدمات المستوردة. وانسحب تشوّه السلع والخدمات إلى سوق العمل حيث الأجور وملحقاتها لا تمت بالضرورة ودائماً بصلّة إلى إنتاجية العمل ومواقعها. فتكونت فوائض في القطاعين العام والخاص جعلت كلفة العمالة الإجمالية في المؤسسات والإدارات والمشاريع، إلا فيما خص بعض الكفاءات والاختصاصات، عالية نسبياً وفي المقارنة مع البلدان المنافسة. كذلك الوضع بالنسبة لكلفتها غير المباشرة نظراً للإعاقعة وللهدر الذين تتسم بهما إدارة الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة والنقل والسكن وزاد في كلفة العمالة سوء أداء مؤسسة الضمان الاجتماعي وارتفاع كلفته الفعلية.

٢-ب- سوق العقارات

تعكس العقارات بشكل واضح وقوي اقتصاديات التحويلات والتوزيع. فقد شكلت العقارات في الماضي وما زالت الألفية الرئيسية التي تتم بصورة مثالية من خلالها عمليات إعادة التوزيع على شرائح واسعة من المجتمع. فكان طبيعياً أن ترتفع أسعارها بشكل دائم مع تباطؤ ظرفي في بعض الفترات. فارتفاع أسعارها كان في الغالب غير مرتبط باستعمالاتها الاقتصادية بل بحجم التحويلات المتاحة للتوزيع في فترة معينة. وكانت أزمة سوق العقارات تعبيراً أو تجسيداً لأزمة اقتصاد التحويلات.

أما وقد دخل اقتصاد التحويلات والتوزيع أزمتة البنيوية في لبنان نتيجة تراجع التحويلات الخارجية الصافية، وشبه توقّف أنظمة المنافع والتوزيع العامة الداخلية بحكم تعثر أوضاع المالية العامة بدءاً من ١٩٩٧، فبرز مجدداً اليوم أهمية الطلب المليء المتساح كمحدد رئيسي للأسعار في سوق العقارات التي تلبى طلباً نهائياً. ويشكّل في هذه المرحلة من مراحل تطور لبنان جمود سوق العقارات ظاهرة قد يكون الخروج منها بعودة الأسعار في هذه السوق إلى مستويات تتلاءم مع الاستعمالات الاقتصادية الممكنة للعقار، زراعة أم بناء سكنياً أم بناء تجارياً أم بناء صناعياً أم مؤسسات اجتماعية وخدمائية أم إستثمارات لأغراض المنفعة العامة أم محميات طبيعية وما إليها وقد بات ذلك ضرورياً لإطلاق النمو في الأنشطة الاقتصادية التي يشكل العقار مدخلاً رئيسياً فيها، وعلى رأسها نشاط البناء نفسه. وليس صدفة أن تتطوي لفظة عقار على التباس بين حق تملك رقعة غير مبنية ومقايضتها كأصول بأصول نقدية وبين النشاط الاقتصادي المتصل بتهيئة منشآت وأبنية تلبى استعمالات نهائية وتساهم في تكوين الناتج.

١	المعالجة: ورش الإصلاح وإجراءاته
٥	أهداف الإصلاح
٥	١- أهداف مالية
٥	١- أ- تصحيح الخلل المالي
٥	١- ب- تصويب إدارة المالية العامة والدين
٥	١- ج- تجنب الأزمة في دائرة المالية العامة
٥	١- د- تجنب الأزمة في دائرة المالية الخاصة
٦	٢- أهداف اقتصادية أساسية
٦	٢- أ- إعادة توازن الطلب العام والخاص
٧	٢- ب- تدعيم استقرار النقد
٨	٢- ج- إزالة العقبات أمام الإستثمار المنتج والنمو الإقتصادي
٩	٢- د- إرساء أسس تنمية واقعية
١٠	عناوين الإصلاح المالي
١٠	١- إصلاح النظام الضريبي
١٠	١- أ- النظام القائم
١٠	١- ب- أطر الإصلاح الضريبي
١١	١- ج- ميادين الورشة الضريبية الرئيسية
١٧	١- د- عناوين الإصلاح الضريبي الفورية
١٩	٢- إصلاح المالية العامة
١٩	٢- أ- تحديث قانون المحاسبة العمومية
٢٠	٢- ب- تحديد مسؤوليات أجهزة الإدارة المالية
٢٢	٢- ج- اعتماد مبدأ الشفافية ومعيار الإنتاجية
٢٣	٢- د- رفع مستوى فعالية أدوات المالية العمومية
٢٤	٣- الخصخصة
٢٥	٣- أ- الخصخصة جزء أساسي من تحسين أداء المالية العامة
٢٥	٣- ب- تحديد مفهوم الخدمة العامة
٢٥	٣- ج- شركة المؤسسات العامة الاستثمارية وإعادة هيكلة مديونيتها
٢٦	٣- د- إصدار سندات قابلة للتحويل إلى أسهم في الشركات المنوي خصصتها
٢٦	٣- هـ- المباشرة بخصخصة عدد من الأصول العامة
٢٦	٣- و- التفاوض لتحسين شروط عدد من الرخص والامتيازات الممنوحة
٢٦	٤- نتائج إصلاح المالية العامة والخصخصة

	عناوين الإصلاح الإقتصادي
٢٨	١- دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع
٢٨	١- أ- الإدارة العامة
٣٠	١- ب- السكان والعمل
٣١	١- ج- التعليم
٣٢	١- د- الصحة
٣٥	١- هـ- السكن
٣٥	١- و- المجال الوطني والبيئة
٣٦	١- ز- النقل
٣٧	١- ح- المياه
٣٩	١- ط- الاتصالات
٤٠	٢- رسم التوجهات القطاعية الأساسية
٤٠	٢- أ- توسيع السوق
٤١	٢- ب- الزراعة
٤١	٢- ج- الصناعة
٤٥	٢- د- السياحة والخدمات غير المالية
٤٥	٢- هـ- الأسواق المالية
٤٧	٣- ترشيد الإستثمار الإنمائي
٤٨	جدولة إجراءات برنامج الإصلاح
٤٨	١- مرحلة التأسيس ١٩٩٩-٢٠٠٠ وعناوينها الرئيسية:
٤٨	٢- مرحلة التطوير ٢٠٠١-٢٠٠٣ وعناوينها الرئيسية:

المعالجة

إزاء ترابط الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المختلفة التي تضيق على توازن المالية العامة وحرية تحركها، وعلى تكافؤ علاقات لبنان الخارجية، وعلى نمو الاقتصاد الداخلي، وإزاء تشوّه بنية القطاع العام ودوره في مجال تنظيم الجهد الضريبي وتأمين الخدمات الاقتصادية والمنافع الاجتماعية وفي إدارة المال العام، تتقدم الحكومة بتصوّر متدرّج للمعالجة يشكّل برنامجاً متكاملًا للتصحيح المالي.

تعلم الحكومة علم اليقين مدى المجهود الذي يطالب به المواطنين والفعاليات الاقتصادية والإدارة العامة. لذا اعتمدنا نهجاً للمعالجة ينطلق أساساً من مجموعة من الورش الإصلاحية الكبرى. وقد اعتمدنا مدة السنوات الخمس أفقاً للتصحيح إنطلاقاً من هذه القناعة وليس من مجرد فرضيات مالية أو تقنية مجتزأة. وتتدرج الورش تحت عنوانين رئيسيين: الإصلاح المالي والإصلاح الإقتصادي.

من وحي الأهداف المرسومة المالية والاقتصادية، ضمّنا مستويي الإصلاح المذكورين مجموعة من الإجراءات المباشرة، المالية والاقتصادية والإدارية التي تتوخى تحسين الأوضاع القائمة والتهيئة لنتائج الورش الكبرى. علماً أن تطبيقها يجري خلال فترة التأسيس (١٩٩٩-٢٠٠٠) لكي تحضّر لفترة التطوير (٢٠٠١-٢٠٠٣).

وتشمل الإجراءات الفورية، إلى جانب الإجراءات الضريبية، حزمة من الإجراءات المالية التي تطل فوراً هيكلية الدين العام كي يتوفّر لعمل الدولة الإصلاحي هامش الحركة اللازم وكي يُخفّف ما أمكن من حجم الجهد المطلوب المخصّص لخدمة هذا الدين.

من ضمن الفسحة المكتسبة، سوف تخصّص الدولة الجهود اللازمة لتصحيح مفاصل الخلل في عمل الآليات المالية والاقتصادية تبعاً كي تجرّ الوفر المحقّق والجهود المبذولة في اتجاه تحسين فعالية آليات التمويل والإنتاج. وهي لا تشكّ بأن القطاع المالي في لبنان، ومختلف القطاعات المنتجة الداخلية، وأصحاب الرساميل اللبنانيين والأجانب سوف يدركون أهمية هذا التسلسل في إجراءات التصويب ويتعاملون معها من خلال توظيف طاقاتهم، وهي كبيرة، لأنّ عملية التصويب هي، في المحصلة، عملية إعادة تأسيس لبنان ثابت وراسخ، طالما افنتّده بلدنا.

إنّ كلّاً من المراحل المذكورة والمدرجة في جدول تنفيذ البرنامج الإصلاحي الزمني تتضمن إجراءات مالية وتشريعية وإدارية مختلفة سعينا إلى الإشارة إلى عناوينها وإلى إبراز أسبابها الموجبة ومضامينها.

أهداف الإصلاح

تتوخى عملية الإصلاح التي تطلقها الحكومة تحقيق مجموعتين من الأهداف: الأولى مالية وتكتسب طابع الإلحاح، والثانية إقتصادية وتعتبر أساسية للنمو الاقتصادي والاستقرار النقدي والتكافل الاجتماعي.

١ - أهداف مالية ملحّة

١-أ- تصحيح الخلل المالي

يستدعي حجم الأزمة الموروثة وعمقها اتخاذ إجراءات فورية مباشرة توفر للدولة هامشا ضروريا للحركة، فتعيد للاقتصاد أسس النمو المستريح الذي ينعكس توازناً اجتماعياً. ويكون ذلك عملياً من خلال تقليص عجز المالية العامة كنسبة من النفقات ومن الناتج المحلي الإجمالي بحيث يصل تبعاً خلال خمس سنوات إلى ١٥,٧% و ٤,٥%، ومن خلال تخفيض خدمة الدين كنسبة من الإيرادات ومن الناتج المحلي إجمالي بحيث تصل تبعاً خلال خمس سنوات إلى ٣٦,٧% و ٨,٨%. وهكذا تدخل المالية العامة في "حلقة مالية صالحة".

١-ب- تصويب إدارة المالية العامة والدين

ستعتمد الحكومة إلى تنظيم أجدى لمديرية الخزينة ومتابعة منتظمة لقواعد الضبط والشفافية في إدارة المال العام واستخداماً موسعاً للوسائل المعلوماتية المتوفرة في وزارة المالية والتي هي قيد التأسيس في باقي الوزارات والإدارات. هذه الإجراءات كفيلة بتأمين إدارة أكثر فعالية للخزينة العامة.

وقد تحولت هذه المهمة في السنين الأخيرة إلى المصرف المركزي، في حين كانت الجهود مركزة في وزارة المالية على تأخير هذه أو تلك من الدفعات أو تسريعها، وفقاً لاعتبارات ظرفية وجزئية. وكانت التعقيدات المختلفة في تشابك حسابات القطاع العام سبباً ووسيلة لهذه الإدارة اليومية.

كذلك تشكل عملية تنظيم جدول تدفّق إيرادات الخزينة ونفقاتها، بالليرة وبالعملة، شرطاً ضرورياً لعقلنة إدارة الخزينة العامة وترقّب حاجات الدولة المالية. فيتحول الاقتراض الظرفي للدولة إلى مكمل لجدول الاقتراض الأساسي المعتمد ولا يعود متوقفاً على إدارة مصرف لبنان للسوق النقدية ومرتبباً بها بشكل حصري.

١-ج- تجنّب الأزمة في دائرة المالية العامة

وتسمح الإجراءات التي ستعتمدها الحكومة باجتتاب دخول المالية العامة ذاتها في أزمة مفتوحة نتيجة تزايد الدين وتخطي حاجات الدولة للتمويل طاقة الجهاز المصرفي على تلبيةها. وقد بينت المعطيات أن معظم الموارد الإضافية التي عبّأتها المصارف من الداخل والخارج قد ذهبت إلى القطاع العام. وبانت كتلة النقد بالليرة التي تم خلقها نتيجة تزايد اقتراض الدولة من السوق المحلية تحتاج، بغرض تغطيتها، إلى اقتراض الدولة بالعملة الأجنبية لتعزيز احتياطي مصرف لبنان. كما أن الدولة تحتاج إلى مبالغ إضافية متزايدة من العملات لتوفير حاجاتها في مجالي خدمة الدين ودفع نفقاتها المختلفة. ويؤدي ذلك كله إلى اجتذاب البلد لحجم متزايد من العملات الأجنبية وبكلفة متزايدة.

١-د- تجنّب الأزمة في دائرة المالية الخاصة

وتتوخى الإجراءات الفورية أيضاً اجتتاب قيام أزمة على صعيد أنشطة القطاع الخاص وإبقاء السيولة الفعلية بالعملات الأجنبية وتخفيض بنينة الفوائد في السوق اللبنانية إلى مستويات يتطلبها التسليف السليم للاقتصاد والاستقرار النقدي.

فقد أدى تضخم عجز حساب لبنان الجاري منذ ١٩٩٥ إلى الاعتماد المتزايد على الاقتراض بالعملة من قبل الدولة أو عدد من المصارف وإلى ازدياد استجلاب الودائع بالعملة. ولم يعد تكافؤ ميزان المدفوعات يتحقق إلا من جراء ذلك. وانعكس هذا الوضع ارتفاعاً مطرداً في معدلات الفوائد الدائنة على العملات الأجنبية في لبنان بالرغم من تراجعها في الأسواق العالمية. وقد ازداد الهامش بين معدل الفائدة الدائنة على الدولار بين لبنان والعالم بما يقارب ٢% خلال سنتين ونصف. وإذا تشكل استعادة الدولة لهامش تحركها وتصويب إدارة المالية العامة واجتناب أزمة مالية في القطاعين العام والخاص أهدافاً مباشرة في الدائرة المالية لبرنامج الإصلاح فإنها تشكل في ذات الوقت مدخلاً ضرورياً لتحقيق الأهداف الاقتصادية الأساسية التي تتطلع الحكومة إليها.

٢- أهداف اقتصادية أساسية

فقد أدت سياسة إعادة الإعمار الاقتصادية في السنوات الماضية، إلى رفع الضوابط عن مستويات الإنفاق العام سواء لتأمين تمويل برامج إعمارية لا تتلاءم كثيراً مع قدرات البلاد، إذ لم تنعكس ارتفاعاً في مستوى النمو أو تطوير القطاعات الانتاجية. وقد تم ذلك من خلال سياسة عالية الكلفة قائمة على دفع فوائد مرتفعة على الثيرة اللبنانية.

إن كلفة هذه السياسة أدت إلى التراجع الكبير في الوضع الاقتصادي العام للبلاد، وإلى إدخال الاقتصاد في حلقة مفرغة تحتمها ضرورة دفع كلفة متزايدة للحصول على الموارد اللازمة للاستمرار في السياسة ذاتها ولتأخير إجراءات التصحيح الضرورية. وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن عدم القيام بالإصلاحات الاقتصادية والمالية في الوقت المطلوب، بالرغم من التراجع في المؤشرات الاقتصادية والمالية الأساسية، وعدم توافقها مع قواعد الإدارة السليمة للاقتصاد جعل عملية الإصلاح اليوم أكثر إلحاحاً وكلفة.

يستدعي إطلاق عجلة النمو في الاقتصاد اللبناني العمل ضمن العناوين التالية التي ستعتمدها الحكومة:

٢-١- إعادة توازن الطلب العام

٢-١-١) ترشيد الإنفاق في القطاع العام

إن القطاع العام قد توسع بالإنفاق بشكل يفوق قدراته. وقد وُجد بذلك طلباً إضافياً لم تكن تتوفر طاقات إنتاجية مقابلة لاستيعابه، ولا توفرت شروط استثمارية فعلية تسمح بخلق فرص استثمار منتج يولد نمواً مستداماً. من هنا بات إلزامياً ترشيد الإنفاق الجاري في القطاع العام لكونه عنصر إعاقة وتشويه أساسي للاقتصاد، إلى جانب كونه مسؤولاً عن تأزم أوضاع المالية العامة. ولا يقتصر الترشيد المطلوب على مكافحة حالات الهدر، فهو يطال بشكل أساسي ضرورة رفع إنتاجية القطاع العام. ومسألة رفع إنتاجية القطاع العام والدولة تطرح إعادة النظر بدور الدولة.

٢-١-٢) تشجيع القدرة الادخارية والاستثمارية للاقتصاد

إن إعادة التوازن إلى الدورة الاقتصادية يمرّ بضبط الإنفاق الجاري للدولة وتشجيع إنتاج السلع والخدمات المعدة للتصدير وإعطاء حوافز لادخار طويل الأمد. بات واضحاً أن الاستهلاك الفائض من قبل القطاع العام قد حدّ من الاستثمار المنتج القادر وحده على إحداث نمو اقتصادي مجدي. وقد تغذى الاستهلاك الفائض من جهة أولى من خلال العجوزات المتكررة للمالية العامة للدولة ومن جهة ثانية من خلال معدلات الاستدانة المفرطة. وبتنا كبك نحتاج بنويماً لتمويل من الخارج يضغط بدوره على الفوائد ارتفاعاً، ويزيد من عبء خدمة المديونية العامة والخاصة، وتالياً من حجم الاقتطاع من الناتج الإجمالي. مما يضعف القدرة على الادخار ويقوّض إمكانات الاستثمار، فينتج عنه انخفاض في النمو.

إمكانات الادخار، حوافزه وقنواته

إن لبنان بحاجة لإعادة تكوين ادخار داخلي لتوفير إمكانات للاستثمار المنتج دون الفرق في مزيد من المديونية. وسيتم العمل على ذلك بشكل تدريجي بالنظر إلى الأوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية القائمة. وستسعى الحكومة إلى تشجيع الادخار ووضع حوافز مالية وضريبية له وبطوره قنواته وآلياته، أكان على صعيد الأسر أو المؤسسات الخاصة والعامة، ولخص بالذكر مؤسسات الضمان. ومن هنا ضرورة تشجيع

صناديق التعاضد وصناديق الاستثمار الخاصة وتحديث نظام الضمان الاجتماعي الحالي والتحول من نظام نهاية الخدمة إلى نظام ضمان الشيخوخة.

٢-أ-٣) ترشيد الطلب والإنفاق الاستثماري

تعي الحكومة أهمية إيلاء الأولوية للاستثمارات التي تسمح بزيادة الإنتاج المحلي من السلع والخدمات كما وترابطاً وخلقاً لفرص العمل ورفعاً للمستويات الإنتاجية والجودة. فقد شهدت الفترة المنصرمة إنفاقاً على البنى التحتية والتجهيز بمبالغ كبيرة نسبياً لم يكن موجّهاً من حيث قطاعاً ته وآلياته بالشكل المنشود ليساهم في تقوية القاعدة الإنتاجية الداخلية للبلاد وإطلاق النمو. وتبيّن المؤشرات الاقتصادية أنّ هذا الاستثمار لم يعكس زيادة في الإنتاج. ولا بد من اليوم فصاعداً أن يرشد الطلب، العام أولاً والخاص ثانياً، باتجاه تشجيع الإنتاج الداخلي وزيادة الاستثمارات. وتبقى كلفة تشجيع هذا التوجّه أدنى من الكلفة الفعلية الناتجة عن قصور الاقتصاد اللبناني عن التصدير والمنافسة.

٢-ب-١) تدعيم استقرار النقد

٢-ب-١) تدعيم الاستقرار النقدي

إن استقرار سعر النقد ضروري وممكن في آن واحد، في حين أن تراجعها لا يفيد اقتصاد لبنان ويرتّب أعباء اجتماعية ومالية غير مبرّرة. وإن قرار الحكومة هو بالمحافظة على استقرار النقد وبكلفة أقل مما كانت عليه في السنوات السابقة. إن تدعيم الاستقرار النقدي التي ستعتمده الحكومة سيساهم في تحقيق هدف إطلاق النمو الاقتصادي المتوازن مناطقياً وقطاعياً وإجتماعياً. فتضخّم حجم الدولة أدى بالطريقة التي تمّ بها إلى إضعاف دورها وإهدار حقوقها. وتقليص حجم الدولة يجب أن يتم من خلال إصلاح فعلي ومن خلال خصخصة مدروسة تؤدي إلى زيادة إنتاجية الدولة وقدرتها على الحفاظ على حقوقها. ويمر الاستقرار النقدي بإعادة التوازن إلى حساب لبنان الخارجي، وتوجّه الاستثمارات العامة والخاصة صوب استعادة لبنان قدراته التنافسية في سوقه الداخلية وفي الأسواق العالمية.

٢-ب-٢) تفعيل عمل السوق المالية

ترتكز استراتيجية الدولة المالية على ثلاث محاور:

١- إعتقاد سياسة مالية عامة متشددة وثابتة وذات مصداقية أكيدة.

٢- بناء على الثقة بهذا التوجه، القيام بتصحيح مالي يطال الدين العام ويستيق تحسن المالية المرتقب لتخفيض فائدة الدين.

٣- وبناء على التحسن المرجو في الأوضاع المالية، اتخاذ الإجراءات اللازمة، بالتنسيق مع مصرف لبنان، لتنشيط السوق المالية ودعم الاقتصاد والقطاعات الإنتاجية.

أن القطاع المالي هو الأكثر تطوراً في الاقتصاد اللبناني. وقد استطاع القطاع المصرفي تحديداً إعادة رسملة نفسه واستيعاب التقنيات الحديثة. كما أن مصرف لبنان ولجنة الرقابة على المصارف يؤيدان بنجاح دورهما في الإشراف والتحفيز. وسيتم العمل مع مصرف لبنان والمصارف اللبنانية لتمكين القطاع المصرفي اللبناني من لعب الدور المحوري في عملية الإنماء والنهوض الاقتصادي.

ستعمل الحكومة أيضاً على تفعيل دور السوق المالية في مجال جذب الاستثمارات المنتجة وتقوية القاعدة الترسولية للمؤسسات الاقتصادية كافة. وبهذا الصدد سوف تتقدم من مجلس النواب الكريم، بمجموعة قوانين لتنظيم السوق المالية، تحديث أدواتها وتفعيل رقابتها. كما سيتم التداول مع مصرف لبنان، ومع كافة الهيئات ذات العلاقة، بالإجراءات التقنية المكتملة، وقد تقرّح الحكومة إجراء تعديلات على قانوني التجارة والنقد والتسليف بغية بلوغ الغاية المنشودة.

: تخفيض كلفة التمويل وتحسين آلياته لإطلاق عجلة النمو

فيما يعود لشروط التمويل في معدلاتها وأجلها تمي الحكومة كما القطاع الخاص الأهمية المحورية لتخفيض الفوائد، مع وعينا أيضاً بأن هذا التخفيض لا يكون بقرار، بل بمعالجة الأسباب والاختلالات التي تحكم المستوى المرتفع للفوائد. فأرتفاعها بات بنيويّاً ويرتبط بالعجزين التوأمين: عجز ميزان المدفوعات الجارية للبنان وعجز المالية العامة للدولة.

وتنتقل أيضاً إلى الأسواق المالية لكي يتم تطوير آليات تمويل خاصة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وإلى صيغ تمويل متلائمة مع إعادة رسملة المؤسسات ومع حاجاتها التمويلية المتوسطة والطويلة الأجل. ويساهم تفعيل دور مصارف الأعمال والمؤسسات المالية المتخصصة وتفعيل دور الأسواق المالية في جعل هذا التوجه ممكناً.

٢-ج- إزالة العقبات أمام الإستثمار المنتج والنمو الإقتصادي

تتمثل سياسة الحكومة لتحرير النمو من معوقاته والقيود التي تكبله بالتوجهات الرئيسية الآتية:

تخفيض تكاليف إنتاج السلع والخدمات،

توسيع السوق اللبنانية،

استعادة قدرة الاقتصاد التنافسية،

توجيه الإنتاج نحو السلع والخدمات ذات القيمة المضافة المرتفعة.

٢-ج-١) تخفيض تكاليف إنتاج السلع والخدمات الفعلية

تتوخى سياسة الحكومة تخفيض تكاليف إنتاج السلع والخدمات في لبنان والتي تضخمت في السنين الماضية، وذلك عبر تخفيض تكاليف العمل غير المباشرة بما فيها تكاليف النقل والتعليم والصحة والسكن. ومعلوم أن هذه التكاليف غير المباشرة يمكن تخفيضها من خلال إدارة جماعية رشيدة. ويحتل على هذا الصعيد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وغيره من المؤسسات المشتركة أهمية خاصة.

وتحتاج مؤسساتنا إلى تخفيض كلفة تعاملها مع الإدارات العامة وأجهزة الدولة بالوقت والمال. فقد بات ملحاً أيضاً زيادة فعالية المؤسسات في شتى مجالات الأنشطة الزراعية والصناعية والخدماتية. وتحتاج مؤسساتنا للتوسع في المجالات ذات القيمة المضافة المرتفعة، كي لا تزيد قدرتها التنافسية في السوق المحلية والأسواق الخارجية، مما يتطلب زيادة رسملتها ورفدها بموارد بشرية مؤهلة من خلال تطوير النظام التعليمي الحالي، وخاصة التعليم المهني والتقني. وتحتاج إلى تخفيض كلفة الخدمات الإنتاجية المباشرة كالطاقة وغيرها.

٢-ج-٢) توسيع السوق اللبنانية

ترتكز أيضاً سياسة الحكومة لإطلاق النمو على توسيع السوق اللبنانية الضيقة بطبيعتها لاستيعاب إنتاج بأحجام مقبولة إقتصادياً. وتنتقل في هذا الإطار إلى التعاون اللبناني-السوري بشكل أخص واللبناني العربي بشكل خاص واللبناني الأوروبي ومنظمة التجارة العالمية بشكل عام. فيما يعود للمستوى الأول، ومع أهمية الاتفاقات التي عقدت بين لبنان وسورية، نتطلع إلى إقامة قطب صناعي مشترك بما فيه مصلحة البلدين. إن توسيع السوق بات عنصراً محدداً لنمو الإنتاج اللبناني والسوري بالحد الأدنى من الكلفة المتكافئة مع كلفة الإنتاج في محيطنا الإقليمي والدولي.

٢-ج-٣) استعادة قدرة الاقتصاد التنافسية

لا مجال لتوازن ميزان لبنان الخارجي لإطلاق النمو المتوازن ولتوفير فرص عمل لأبنائه وفرص استثمار مجدٍ لمدخراته إلا باستعادة اقتصاده لقرارته التنافسية.

تركز الإستثمار خلال السنوات الماضية على إنتاج السلع والخدمات غير القابلة للتبادل الدولي بينما راحت القطاعات المنتجة للسلع والخدمات القابلة للتبادل الدولي تتقهقر وتراجع تباعاً، فصار ازدياد الطلب الداخلي يترجم استيراداً متزايداً. لا بد بالتالي أولاً من اتخاذ الإجراءات التحفيزية اللازمة لاستعادة قدرته التنافسية في الداخل وإنما دون الغرق في دوامة الحماية المستمرة.

٢-ج-٤) تفعيل القطاعات المنتجة للسلع والخدمات ذات القيمة المضافة المرتفعة

يبقى معيار النمو زيادة القيمة المضافة في الاقتصاد، وبالنظر لخصائص لبنان البشرية والطبيعية والمالية، لا بد أن يتوجه الإستثمار نحو إنتاج السلع والخدمات ذات القيمة المضافة المرتفعة. يمكن للدولة العمل على تحفيز وتشجيع هذا التوجه. فالدولة مسؤولة أولاً عن توجيه إنفاقها ولا سيما الإستثماري بشكل ينمي الإنتاج الداخلي مع الحرص على المعايير والنوعية، وهي مسؤولة بشكل عام عن السهر على زيادة الترابط الداخلي بين القطاعات الإنتاجية.

٢-٥- إرساء أسس تنمية متوازنة

٢-٥-١) استغلال الطاقات الوطنية

إن الاقتصاد اللبناني يتمتع بمقدرات بشرية مؤهلة وقابلة للتكيف مع المتغيرات الإقليمية والعالمية، وبمقدرات طبيعية مهمة وهي سوية تستحق أن نصورها ونفعلها ونرشد استخدامها.

كما أن لبنان يتمتع بمقدرات مالية ثمينة. فقد راكمت اللبنانيون، ولاسيما المغتربون منهم، خلال السنوات العشرين المنصرمة، مخزوناً كبيراً من الأموال السائلة خارج البلد. وإذا أضفنا إلى ما سبق الاهتمام المستمر للبنان لدى عدد واسع من المستثمرين في بلدان الخليج، فإن لبنان يستفيد من إطلالة مميزة على مخزون كبير من الأموال السائلة. وقد جرى تحويل جزء من هذا المخزون إلى لبنان للإفادة من معدلات الفوائد المرتفعة. لكن هذا المخزون المكون بجزء أساسي منه خلال الثورة النفطية وفي عدد من بلدان إفريقيا ليس قابلاً للتجديد بذات المستوى بشكل مستديم لا بل أنه مهدد بالنضوب بعد أجل.

٢-٥-٢) توازن التنمية بين المناطق

عانى لبنان في العقود الماضية من حدة التفاوت بين مستويات نمو مناطقه، على الرغم من صغر رقعته. وانقلب نمو بيروت قطباً أساسياً للمشرق إعاقة لباقي المناطق اللبنانية. وبات ضرورياً إعادة التوازن المناطقي سكانياً واقتصادياً وبيئياً لأسباب اقتصادية واجتماعية معاً. وهذا يفترض بشكل عام إعادة النظر في نمط التنمية المتبع كما يفترض بشكل خاص وضع مخطط توجيهي لإعادة تنظيم المجال الوطني.

مؤشرات عدم التكافؤ الظاهرة

تظهر المؤشرات المتوفرة مستوى التفاوت بين لبنان الأوسط (بيروت وجبل لبنان) وباقي المناطق. لكن السياسات المتبعة خلال الستينات قد قلّصت الفارق بشكل محسوس، إذ عرف لبنان الأوسط نسبة نمو للمؤشر قدرها ١٥٠%، بينما عرفت باقي المناطق نسب نمو للمؤشر تقارب ٤٠%. وأما الحالة الراهنة (التي لا يتوفر نفس المؤشر الجامع لوصفها) فتبين أن منطقة الشمال قد تراجعت إلى المرتبة الأخيرة بينما تخطتها منطقتا الجنوب والبقاع، وبقي لبنان الأوسط متقدماً، لا بل زاد تقدّمه.

اعتدنا ثلاث محطات تاريخية للمقارنة، تتمثل الأولى بدراسة بعثة إرفند عام ١٩٦٠، والثانية بدراسة القوى العاملة عام ١٩٧٠، والثالثة بدراسة القوى العاملة لعام ١٩٩٧.

وتشير الإحصاءات الحديثة أيضاً إلى تفاوت كبير في أحجام المؤسسات بين المناطق. ويتضح فوراً أنه، فيما عدا المدارس والمستشفيات، تكاد المناطق خارج بيروت وضواحيها لا تضم أية مؤسسات ذات شأن. فمتوسط عدد العاملين في كل مؤسسة يقارب ٥ في بيروت وضواحيها بينما لا يتعدى ٢,٥ في الشمال والبقاع والجنوب. وبينما تقارب نسبة العاملين ٤٠% من السكان في بيروت وضواحيها وفي جبل لبنان، لا تتعدى ٣٠% في الشمال والجنوب والبقاع. ولا عجب بالتالي أن تتركز المؤشرات النقدية، من ودائع وتسليفات، وفق نفس نمط توزيع النشاط الإقتصادي.

هذا بينما التنمية المنطقية في الحقيقة، كما الشراكة الاقتصادية بين الدول وإنما بوضوح أكثر، صيرورة تراكمية، تؤدي إلى منافع إضافية للمجموعة.

٢-٥-٣) تحسين علاقة المواطن بالدولة والوطن

تتلخص الأهداف الاقتصادية الأساسية تحسيناً بات ضرورياً لعلاقة المواطن بالدولة والوطن. نقف اليوم بعد حرب أليمة ومرحلة اقتصادية صعبة أعقبتها، لنسعى سوية إلى تصحيح مسار البلاد الإقتصادي والاجتماعي والسياسي. فالتنمية مسار بدايته قد تبدو صعبة لكنّه في المحصلة يركز إلى الثقة بالمستقبل والتواصل مع التجارب والانتماء للوطن والمشاركة في الدولة.

عناوين الإصلاح المالي

يتمحور الإصلاح المالي حول عنوانين رئيسيين هما إصلاح النظام الضريبي وإصلاح المالية العامة للدولة. وقد أفردنا للخصخصة عنواناً مستقلاً بالرغم من كونه جزءاً من إصلاح المالية العامة وذلك بالنظر لموقعه المحوري ولأهمية التي توليها الحكومة له.

١- إصلاح النظام الضريبي

تتبيّن من مراجعة بنية الإيرادات الضريبية في لبنان والإقتطاعات الاجتماعية الإلزامية خصائص النظام القائم ومحدوديته.

فالعائدات الضريبية لا تتعدى ١٣% من الناتج المحلي، بينما تبلغ في البلدان المشابهة للبنان ٢٥%.

وتتركز الضرائب بشكل حاد على الضرائب غير المباشرة وبشكل أخص على الرسوم الجمركية.

ويتبيّن أن الجهود التي بذلت لتفعيل النظام القائم أدت إلى تعمق اختلالاته، فزادت حصة الضرائب غير المباشرة والجمارك.

يحتم هذا للوضع القائم، توضيح أطر الإصلاح الضريبي، ووضع ميادين الورش الضريبية الرئيسية للمستقبل، التي يجب ان لا تترجم بسلسلة من الإجراءات الفورية.

١-أ- النظام القائم

إنطلاقاً من واقع النظام الضريبي القائم في لبنان الذي لم يعد مجدياً اقتصادياً ومتوازناً اجتماعياً، يبدو اليوم ملحقاً بالتصدي بجديدة لإعادة صياغة نظام ضريبي عصري وفعال، يأخذ بعين الاعتبار ليس فقط المعطيات الاجتماعية توزيعاً وعدالة، بل وكذلك المعطيات الاقتصادية فعالية ونمو، ويساهم أخيراً في توفير الاحتياجات المالية التي يتطلبها قيام دولة حديثة وفعالة دون اللجوء دوماً إلى الاستدانة. يتطلب تحديث النظام الضريبي حيزاً زمنياً يتراوح بين سنتين وأربع سنوات.

وطبيعي أنه كلما تقدّمت ورشة عمل وأصبحت جاهزة للتطبيق سيُصار إلى إلغاء الإجراءات الضريبية القائمة في المجال المعني تفاقياً للازدواجية الضريبية. ولن تألو الحكومة جهداً لطرح هذه الورش ليجري بشأنها نقاش وطني مع المواطنين والفعاليات الاقتصادية. ومن البديهي أخيراً أن يترافق هذا الإصلاح مع تطوير إداري وخاصة على صعيد وزارة المالية والأجهزة المرتبطة بها. فلا نجد أنفسنا مضطرين وقد أنجزت بعض الورش أو كلها للانتظار سنوات عديدة إضافية لإعداد الإدارة الكفوءة والقادرة على حمل النظام الضريبي الجديد وتنفيذه.

١-ب- أطر الإصلاح الضريبي

ترمي ورشة العمل في مجال الضريبة على الدخل إلى إعادة هيكلة شاملة للنظام الضريبي وفق الاعتبارات التي سبق تبيانها. وهي تصر بالمحطات الرئيسية التالية:

١-ب-١) تطوير قاعدة معلومات ضريبية

يرتكز إرساء النظام الضريبي الحديث على توفر قاعدة معلومات موثوقة عن المكلفين. وتتوي الحكومة تكثيف الجهود التي تقوم في وزارة المالية على هذا الصعيد، ورفدها بكل الدعم المطلوب. كما لا بد من ردها بالكّم الهائل من المعلومات المفيدة والمتوفرة لدى العديد من الجهات الرسمية والخاصة كالضمان الاجتماعي والنقابات ومصلحة تسجيل السيارات وغرف التجارة والصناعة والزراعة والجمعيات المهنية الأخرى مع الاستئناس بالمعلومات العامة المتوفرة لدى إدارة الإحصاء المركزي.

ونقترح على هذا الصعيد:

- إجراء إحصاء شامل (وليس بالعتية) للأسر وللمؤسسات يساعد فيه مجتدو العلم.

- استحداث تشريع يحدد معايير الإقامة على الأرض اللبنانية.

ويترتب على هذين المقترحين تعريف كل أسرة بعنوان محدد وتحديد كل أسرة كمطرح تكليف (foyer fiscal) وتزويدها بهوية ضريبية أو برقم تعريف ضريبي وتحديد أعضاء الأسرة الناشطين إقتصادياً. ستمكن أيضاً هذه الإجراءات من المباشرة بوضع نظام ضريبي شامل على الدخل.

١-ب-٢) تعميم المبدأ المحاسبي على المؤسسات

أن الاستمرار بالتفاوضي عن تعميم المبدأ المحاسبي على كافة المؤسسات لم يعد مبرراً ولا ممكناً. وليس ممكناً الاستمرار بالاعتماد على تقدير الأرباح أو تطبيق نسب مقطوعة في مجال تكليف ضريبة الدخل وتأجيل الانتقال إلى الضريبة على القيمة المضافة. تنوي الحكومة اتخاذ مجموعة من الإجراءات لتحسين الوضع المحاسبي للمؤسسات:

- وضع نظام محاسبي مبسط للمؤسسات الصغيرة مشتق من التصميم المحاسبي العام ومتلائم معه.
- تحميل خبراء المحاسبة والمراقبين مسؤولية أكبر عن صحة الحسابات ودقتها.
- إدخال مادة المحاسبة العامة في مناهج التعليم وفي برامج التأهيل والتدريب.
- تشجيع الجمعيات المهنية على تجهيز المعنيين بالمعدات والبرامج وتدريبهم عليها.
- توضيح بعض أوجه الإجراء المحاسبي التي تؤدي إلى تسربات ضريبية هامة.
- أخيراً، إطلاق حملة وطنية لتدريب كافة المؤسسات على النظم المحاسبية الأساسية.

١-ب-٣) تسهيل نظم التكاليف واعتماد مبدأ التصريح والمراقبة

وتنوي الحكومة أيضاً تسهيل إجراءات التصريح والتكاليف مع ما يشمل ذلك من إلغاء تدريجي لعدد من الإجراءات القائمة حالياً والتي تترجم أعباء إدارية ومالية على المواطنين مقابل مردود ضريبي صافٍ محدود، كما تنوي إيلاء جهدٍ خاص لتدريب سائر المواطنين على نظم التصريح الضريبي على صعيد الأسر.

ولابد من الاعتماد، عند التقويم، على تصاريح الأسر وعلى مستندات الحسابات النظامية للمؤسسات دون غيرها. وسوف تعمل الحكومة على تطوير آلية سداد الرسوم والضرائب بواسطة البريد أو عن طريق المصارف.

١-ب-٤) ضرورة تفعيل وزارة المالية وإعادة هيكلتها واستيعابها التقنيات الحديثة

تبيّن دراسة أوضاع وزارة المالية الضرورة لتفعيلها وإعادة هيكلتها واستيعابها التقنيات الحديثة. فالوزارة عاجزة حالياً عن تلبية متطلبات تحديث النظام الضريبي وحتى عن تسوية حالات المكلفين المتخلفين والمكتمومين، وهي تجد نفسها مضطرة لتغليب الضرائب الأسهل تحصيلاً حتى لو كانت أقل عدالة وتولد آثاراً اقتصادية سلبية.

١-ج- ميادين الورشة الضريبية الرئيسية

يتم تصنيف الضرائب ضمن فئات ثلاث:

١-ج-١) الدخل

ترزح ضريبة الدخل في لبنان تحت إرث تاريخي متراكم، ثقيل ومعقد. ولم يتم التعاطي مع حقل المداخل بجدية، لا من قبل البحث العلمي، ولا بالتالي لأغراض التكاليف الضريبية. فسهولة الهجرة وواقع الانفتاح وحرية اللبنانيين جعلت تحديد مفهوم الإقامة (Résidence) صعباً. وأضافت سنوات الحرب الطويلة إلى هذا الإرث التاريخي إضعافاً للمداخل المرتبطة بالعمل المنتج أي الأجور والأرباح. فالمطلوب اليوم أن تصبح المداخل واضحة من مختلف نواحيها: معرفة وتكليفاً، أرقاماً ومكلفين.

المداخل والتكاليف الضريبية

يتحدّد مفهوم الدخل في الدائرتين القانونية والاقتصادية معاً:

في الدائرة القانونية، لا يتحدد مفهوم الدخل إلا بالنسبة للأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يتمتعون بشخصية معنوية مستقلة كما هي الحال مع الأفراد وشركات الأموال، مما يجعل المؤسسات الفردية خارج هذا المفهوم القانوني حيث ليس ما يفرق لدى رب العمل المستقل أو الشريك في شركة الأشخاص بين موجوداته ومطلوباته الخاصة وبين موجودات مؤسسته ومطلوباتها.

في الدائرة الاقتصادية، في نهاية المطاف، لا يأخذ الدخل معناه الاقتصادي إلا على مستوى الأسرة (Ménage) التي تتحدد ميدانياً كمجموعة من الأفراد يتقاسمون نفس المسكن ويتشاركون في الدخل والإنفاق بصورة مستديمة. ولذا يصبح دخل الأسرة القاعدة الطبيعية بالمعنى الاقتصادي والاجتماعي لأغراض التكاليف الضريبي.

في أشكال التكاليف الضريبي على الدخل

على ضوء هذين الاعتبارين يمكن تحديد موقع التكاليف الضريبي في مجال المداخل على النحو التالي:

الأسر المقيمة

تعمل الحكومة على الانتقال، في أقصر وقت ممكن، من نظام الضريبة الجزأً على كل من مصادر الدخل، بتعقيده، إلى الضريبة على الدخل الإجمالي للأسرة. فالضريبة على الدخل الإجمالي أكثر عدالة لأنها تؤمن تجانسا في تكاليف الدخل، بمعزل عن مكوناته، ولأنها توفر القاعدة السليمة للضريبة التصاعدية التي لا تؤتي مفاعيلها إذا لم يتم جمع سائر أبواب دخل الأسرة في وعاء واحد.

ويشمل الدخل الإجمالي للأسرة، إلى جانب أجور أفرادها العاملين كأجراء، دخل أفرادها كأصحاب مؤسسات فردية أو كشركاء في شركات أشخاص كما يشمل صافي دخلهم من الإيجارات ومن الفوائد وعائدات الأسهم والسندات والأرباح الناتجة عن زيادة قيمة الأصول المتفرغ عنها، وغيرها من المداخل. وينزل من مداخل الأسرة، أعباء الفوائد والصيانة وما إليها المرتبطة بالفروض المعقودة أو بالأبنية المملوكة، كما يسمح للأسرة بأن تستفيد من إعادة ميالغ الضرائب المقطعة من دخلها عند مصادرها (crédit d'impôt).

تلغى عند المباشرة بتطبيق ضريبة الدخل الشاملة على مداخل الأسر كافة الضرائب الأخرى التي تشكل ازدواجاً في التكاليف الضريبي. ومتى تم اعتماد الضريبة على إجمالي الدخل يستقيم تطبيق الإعفاءات المختلفة المتعلقة بتركيب الأسرة وعدد أفرادها وأعمارهم مقابل تطبيق مبدأ التصاعد الضريبي.

ويعتمد التكاليف الضريبي على دخل الأسر على مبدأ التصريح وليس على الاقتطاع أو الرسوم أو التقدير. وهو من هذا القبيل يساهم في تنمية الشعور المدني لدى المواطنين ويحدد مسؤولية الدولة في التدقيق في صحة التصريح، كما يؤمن تحميل المكلفين المسؤولية عن صحة المعلومات التي يصرّحون عنها مع الحفاظ على السرية المصرفية التي تبقى سارية المفعول تجاه إدارة الضرائب (كما هو قائم في سويسرا).

ويشمل الدخل المصرّح عنه كامل دخل الأسرة وأفرادها المقيمين، أكان هذا الدخل متكوّناً على الأراضي اللبنانية أو خارجها. وإذا كان الدخل متكوّناً في بلدان تربطها بلبنان اتفاقيات منع الازدواج الضريبي، فلا تطبق عليها الضريبة في لبنان.

شركات الأموال

يتمثل دخل هذه الشركات بربحها. ونظراً للحاجة الماسة لتشجيع رسملة الشركات في لبنان قررت الحكومة الإبقاء على معدلات منخفضة نسبياً للضريبة على دخل هذه الشركات وكذلك بشأن معدل الضريبة على توزيع الأرباح. وتتوي الحكومة إعطاء هذه الشركات حق تكوين أموالها الخاصة مباشرة من ضمّ أرباحها ودونما حاجة إلى التوزيع، ليس فقط بالليرة وإنما أيضاً بالعملة التي ترتبها وضمن قواعد وضوابط وشروط تحددها وزارة المالية بناء على اقتراح المجلس الأعلى للمحاسبة.

ومن ضمن شركات الأموال تلك التي تمّ إنشاؤها أساساً لغاية تملك العقارات والمتاجرة بها. وبحكم إنشاء هذه الشركات يتم استبدال التبادل العقاري بتبادل أسهمها. وتتوي الحكومة وضع نظام خاص لهذه الشركات يسمح أولاً بتطبيق أفضل لقانون تملك الأجانب، ويسمح ثانياً باستيفاء الضرائب والرسوم المفروضة على العقارات من خلال إنشاء سجل عقاري خاص بتبادل أسهم هذه الشركات.

١-ج-٢) الإستهلاك

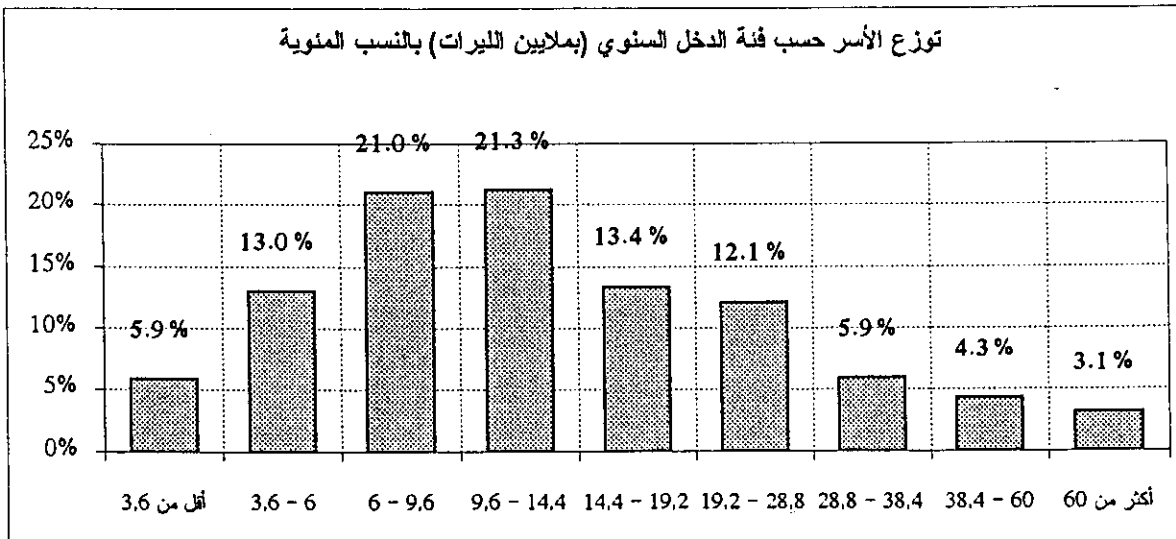
تركز النظام الضريبي اللبناني تاريخياً على الرسوم والضرائب على الإستهلاك، وبشكل أخصّ على الرسوم الجمركية على السلع التي باتت تشكل لوحدها حوالي نصف الإيرادات الضريبية. ولهذا الواقع تبريراته ونتائجه المحددة.

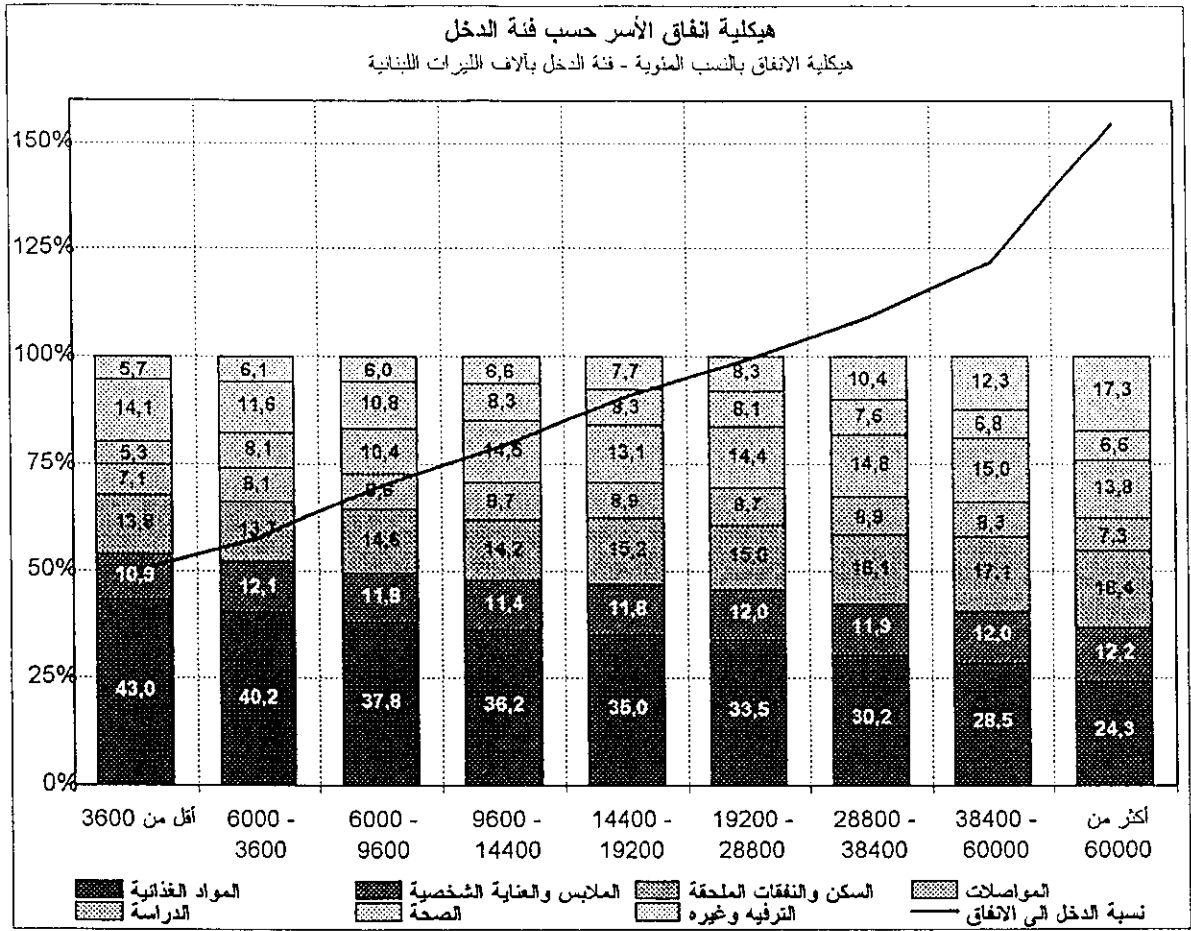
يُبرَز عادة التركيز على الضرائب على الإستهلاك في النظام الضريبي اللبناني بالاعتبارين التاليين: سهولة الجباية: لكون لبنان يستورد جزءا كبيرا من استهلاكه ولكون التعرفة الجمركية سهلة التطبيق والجبائية، بالمقارنة مع الجهد المطلوب لتحصيل الضرائب المباشرة المختلفة. اتساع قاعدة التكلفة: بالنظر إلى الغلبة التي اكتسبتها قطاعات الخدمات التجارية بدءا من الخمسينات، وإلى الدور الإقليمي الذي لعبه لبنان خلال الستينات والسبعينات.

تأثير الضرائب على الإستهلاك وحدودها

يترتب من التركيز على الضرائب على الإستهلاك عدة نتائج مهمة لا بد من استعراضها: اختلال بنية الأسعار والتكاليف: بات الهيكل الضريبي يشكل حماية مستترة وغير مدروسة لعدد من القطاعات الإنتاجية الداخلية مما ساهم في إعاقة تطور إنتاجيتها ورفع جودة منتجاتها وأدى، إلى تراجعها ليس فقط في أسواق التصدير بل في السوق المحلية أيضا. اختلال عدالة النظام الضريبي: بسبب الاعتماد على الجمارك، بات العبء الضريبي يتركز على السلع بينما لا يطال الخدمات المختلفة بما فيها الهوامش التجارية. ولما كانت نسبة استهلاك السلع تزداد في إنفاق الأسر كلما قل دخلها، فقد أدى ذلك في المحصلة إلى أن العبء الضريبي الذي تتحمله الفئات الشعبية والمتوسطة قياسا إلى مداخيلها بات أعلى مما يقابله لدى الفئات الميسورة. هشاشة النظام الضريبي حيال اتفاقيات التجارة الدولية: إن الاتفاقيات المعقودة (مع سوريا ومصر) والمفاوضات الجارية (مع الاتحاد الأوروبي من ضمن مشروع الشراكة) سوف تؤدي حكما إلى تخفيض تدريجي للرسوم الجمركية ليس فقط على السلع المستوردة من الدول المذكورة بل أيضا على سائر السلع المستوردة تلافيا لتحميل الاقتصاد أعباء إضافية لناحية استبدال الواردات (Trade Diversion) من البلدان الأخرى بواردات أعلى ثمنا من البلدان التي يتم تخفيض رسوم الجمرك على بضائعها. ويبين الرسمان أدناه توزيع عدد الأسر بحسب مداخيلها وبنية استهلاكها بحسب مداخيلها. ويستدلّ منهُما بوضوح أن الأسر التي يقلّ دخلها السنوي عن ٢٤ مليون ليرة تتفوق أكثر من دخلها، وهي تشكل نسبة ٨٠% من الأسر المقيمة. ويستدلّ أيضا أن بنود الإستهلاك تنقسم ثلاث فئات:

- فئة تضم المواد الغذائية والخدمات الصحية، مرونتها أقل من واحد، أي أن نسبة الإنفاق المخصصة لها تتناقص كلما زاد مبلغ الإنفاق،
- فئة تضم الملابس والعناية الشخصية والمواصلات، مرونتها قريبة من واحد، أي أن نسبة الإنفاق المخصصة لها ثابتة مع تغير مبلغ الإنفاق،
- فئة تضم الترفيه والسكن والدراسة، مرونتها أكبر من واحد، أي أن نسبة الإنفاق المخصصة لها تتزايد كلما زاد مبلغ الإنفاق.





إعتبارات عامة حول الضرائب على الاستهلاك

بالنظر إلى ما سبق، بات يتوجب على لبنان أن يعيد النظر ليس فقط بالأولوية التي احتلتها الرسوم الجمركية، بل أيضا في نظام الضرائب على الاستهلاك بحد ذاته.

وفي هذا المجال لا بد من التذكير بأن تطور مردود الضرائب على الاستهلاك يرتبط بالاعتبارات الآتية:

- درجة مرونتها مقارنة مع تطور الناتج المحلي الإجمالي،
- مدى فعالية الإدارة الضريبية وكلفة عملها،
- مستوى الرسوم وتعديلاتها.

ونلاحظ بصورة إجمالية أن مرونة إيرادات الضرائب على الاستهلاك في لبنان بالنسبة للناتج المحلي القائم تفوق الواحد، أي أن زيادة إيرادات الضرائب على الاستهلاك كانت أعلى من زيادة الناتج المحلي. ولكن يصعب بالمقابل قياس هذه المرونة بمعزل عن الاعتبارين الآخرين، أي مستوى الرسوم وفعالية الإدارة، لتحديد وقعها الإقتصادي البحت.

ويتم التداول في مجال الضرائب على الاستهلاك بعدة صيغ أهمها الضريبة على المبيعات والضريبة على رقم الأعمال والضريبة على القيمة المضافة. هذا بالإضافة إلى عدد من الرسوم الاستهلاكية الخاصة التي تطبق انتقائيا على عدد من السلع والخدمات إما لأنها ترتبط بمظاهر الغنى وإما لأن استهلاكها يشكل مضارا اجتماعية أو اقتصادية مما يبرر تغريمه.

اعتماد الضريبة على القيمة المضافة

سيعتمد لبنان إلى إدخال الضريبة على القيمة المضافة، المطبقة في بلدان عدة، لكونها أكثر الضرائب على الاستهلاك تطورا وتوازنا، ولما لها من ميزات بالنسبة للضرائب الأخرى على الاستهلاك. ومن هذه الميزات نذكر بصورة خاصة الحياد، بمعنى أنها لا تعطي أفضلية لنوع من الإنتاج أو من الاستهلاك على نوع آخر. فلا تأثير لها إذاً على تخصيص الموارد، شرط أن يكون معدل الضريبة على القيمة المضافة واحداً،

ويطبق في الواقع على جميع السلع والخدمات بدون استثناء. وبمقدار ما يحصل شذوذ عن هذه القاعدة، تفقد الضريبة على القيمة المضافة من حيادها.

كما ان لبنان، بسبب الاتفاقات التجارية التي سيطبقها أو سيعقدتها (اتفاقيات إقامة مناطق حرة مع البلدان العربية أو مع بلدان الاتحاد الأوروبي) سيجد نفسه في المستقبل القريب مضطراً لأن يستبدل الرسوم الجمركية، كمورد مالي، بضرائب جديدة. وتبدو الضريبة على القيمة المضافة البديل الأفضل.

توجه الحكومة

تنوي الحكومة أن تطلق مجموعة الأعمال التحضيرية الضرورية لوضع ضريبة القيمة المضافة موضع التنفيذ في العام ٢٠٠١ على الأكثر. وقد شكلت وزارة المالية لجنتين لبرمجة الأعمال من مديرية المالية العامة وإدارة الجمارك، ومن الاختصاصيين، تأخذان على عاتقهما برمجة الأعمال التحضيرية المنوه عنها وبلورة مشروع القانون الذي يشرع ضريبة القيمة المضافة. ويفضل دمج إدارة ضريبة القيمة المضافة مع إدارة الضريبة على الأرباح لأن كليهما يعتمد على محاسبة المؤسسات، وصولاً إلى نظام ضريبي فاعل. فليس مفترضا أن يترتب على ضريبة القيمة المضافة زيادة محسوسة في الأعباء الإدارية. ويتوقع أن تبلغ حصيلة هذه الضريبة من ٥ إلى ٦% من الناتج المحلي الإجمالي. ويمكن اعتماد رسم إضافي عام على الإستهلاك يكون بدءاً لتطبيق الضريبة على القيمة المضافة.

الضريبة على القيمة المضافة

تطبق هذه الضريبة على القيمة المضافة أي على الفارق بين ثمن بيع السلعة ومجموع أثمان شراء مكونات السلعة. ويتم جبايتها كالتالي: عندما يشتري التاجر أو الصناعي سلعة أو مجموعة من السلع يدفع إلى مورديه أثمان السلع مع إضافة مبلغ يمثل نسبة الضريبة، وعندما يبيع السلعة يفيض ثمنها مع إضافة مبلغ يمثل نسبة الضريبة. وهكذا يكون قد حصل مبلغاً يمثل نسبة الضريبة مطبقة على القيمة المضافة التي حققتها من تجارته أو صناعته. وهو ملزم بتحويل المبلغ الصافي المحصل إلى دوائر المالية. ومن الواضح أن التاجر، لكونه يدفع الضريبة على مشترياته، له مصلحة في "جبايتها" على مبيعاته. ويفرض تعظيم فعالية أداء هذه الضريبة لا بد من اعتماد أوسع قاعدة تكليف ممكنة. ولا بد لضريبة القيمة المضافة من أن تطاول السلع الزراعية والعقارية والتجهيزات والخدمات.

ويجب أن يتحدد معدل ضريبة القيمة المضافة بنسبة واحدة بالإضافة لمعدل قدره صفر يطبق على الصادرات بما فيها الخدمات المصدرة. وسيترتب على ضريبة القيمة المضافة انعكاسات أكيدة على الرسوم والضرائب الأخرى، مما يحتم إعادة النظر بمعدلاتها للحد من آثار ضريبة القيمة المضافة على المستوى العام لأسعار الإستهلاك مع العلم أن أثرها على الأسعار يفرض أن يكون محصوراً في الإضافة الأولى وليس أن يكون متكرراً.

١-ج-٢) في مجال انتقال الأصول وحيازتها

يشكل هذا المطرح الضريبي الشق الثالث المكوّن لأي نظام ضريبي في العالم. وتتفاوت السياسات الضريبية حياله بين بلد وآخر. فإذا كانت كافة البلدان تفرض ضرائب على الانتقال، فالسياسات الضريبية تختلف حول حيازة الأصول بين تكليف يشمل كامل الأصول المملوكة الثابتة منها والمنقولة، وإنما بمعدلات تكليف منخفضة، وفيما يتعدى مستويات معينة منها، كما هي الحال في فرنسا، وبين تكليف يتركز على بعض هذه الأصول، وإنما بمعدلات أعلى قليلاً وبدون استثناءات، كما هي الحال مع الضريبة على الملكية العقارية في الولايات المتحدة الأمريكية. ولا يجوز ترك ضريبة الانتقال تتحول إلى ضريبة عقارية وأن تتحمل كامل العائد الضريبي الممكن توقعه من هذا المجال. بل أن الحكومة تقترح فتح ورشة ضريبية في هذا الخصوص.

وسوف نتناول بإيجاز الأوضاع المحيطة بالمجال العقاري والأعمال والمشاريع والأفكار المتعلقة به.

معاينة المجال العقاري

تشوب السوق العقارية اختلافات كبيرة تؤثر سلباً على مجمل الحركة الاقتصادية:

إن القيم العقارية المتداولة باتت غير متطابقة مع المردود الذي تستطيع النشاطات الاقتصادية المختلفة تحقيقه على العقار المعين أكان في الزراعة أو الصناعة أو الخدمات العامة أو السكن أو التجارة. فالمستوى المتضخم للأسعار العقارية التي دفعتها إلى حيث وصلت عمليات تسويقية كان لها دور القاطرات، أدت إلى جمود عقاري فاقم من ركود الاقتصاد.

وينعكس مستوى الأسعار العقارية اختلالاً محسوساً في أنماط استخدام المجال الوطني حيث تتركز بصورة غير مجدية اقتصادياً النشاطات الخاصة. وقد تعممت ظاهرة الإزاحة الوظيفية (éviction) وبانتت تصيب كافة الاستخدامات "الأقل مردودية" من زراعة وصناعة وسكن شعبي ومدارس ومستشفيات ومساحات عامة مقابل تركيز الإستثمار والبناء في مجالات السكن الفخم والأبنية التجارية وأبنية المكاتب التي بلغت جزء كبير ومتزايد منها شاغراً.

والسوق العقارية تشهد عدم مرونة يحد من قابليتها للتكيف مع الطلب الفعلي. وحيال هذا الوضع تظهر جلياً عدم كفاءة الأدوات التنظيمية والضريبية القائمة.

كما أن الحكومة تقدمت من ضمن مشروع قانون الموازنة باقتراح يرمي إلى تخفيض رسوم التسجيل وإلى إعفاء غير اللبنانيين الراغبين في تسجيل عقارات بإسمهم خلال عام ١٩٩٩ من رسم التسجيل الإضافي البالغ ١٠% المفروض عليهم.

المقاربة العامة

تطال العقارات اليوم مجموعة من الرسوم والضرائب أهمها:

- مجموعة من الرسوم على العمليات العقارية (تسجيل، تأمين، حجز،...) نتج عنها إيرادات بقيمة ٢٧٢ مليار ليرة عام ١٩٩٨ أي حوالي ٥,٩% من إيرادات الخزينة.
 - ضريبة على القيمة التاجيرية للأملك المبنية نتج عنها ٤١ مليار ليرة من الإيرادات عام ١٩٩٨، أي حوالي ٠,٩% من إيرادات الخزينة وهي موضع خلافات عديدة واعتراضات لاسيما بسبب تجميد الإيجارات القديمة وعدم اقتطاع تكاليف الصيانة وحالات سكن المالك في ملكه.
 - رسم على الإنتقال يطال أساساً الأملك العقارية وقد نتج عنه ٢٧ مليار ليرة من الإيرادات عام ١٩٩٨، أي حوالي ٠,٦% من إيرادات الخزينة.
 - ضريبة التحسين العقارية التي تطال تحسن قيمة العقارات من جراء الأعمال الإنشائية، ولا سيما الطرقات فيما إذا تخطى التحسين سقف قيمة ٢٥% من قيمة العقار في الحال حصل استملاك دون مقابل. ولا ينتج عن هذه الضريبة أي دخل يذكر.
- ونذكر أيضاً بأن الشركات العقارية لا تخضع لرسوم الإنتقال من خلال الاستعاضة عن تبادل العقارات التي تملكها بتبادل أسهمها. إضافة إلى أن الشركات العقارية غالباً ما تستغل للالتفاف على قانون تملك الأجانب. ولا بد من وضع حد لهذه الحالات الشاذة.
- وبنهاية ورش العمل المذكورة أعلاه، سوف توضع مجموعة من الإجراءات التنظيمية يعود مردودهما في جزء منه إلى خزينة الدولة وفي الجزء الآخر إلى البلديات.

إيرادات واحتياطي عقاري عام ناجمة عن التنظيم وإعادة الترتيب العقاري

إن عمليات إعادة ترتيب المناطق تؤثر بشكل مباشر على القيم العقارية، أكانت من خلال زيادة أو تخفيض عوامل البناء أو من خلال إقامة البنى التحتية والإنشاءات. في المقابل لا يجوز أن تكون قيمة العقارات حاجزاً مانعاً لأي عمل تنظيمي برغم ضرورته. لذا يجب استكمال الإطار التنظيمي والضريبي بالإجراءات اللازمة لتخطي هذه الصعوبة. مع الإشارة إلى أن القوانين القائمة والمتعلقة بالشركات العقارية ومناطق الترتيب ليست كافية.

إن التقنيات المتاحة في هذا المجال عديدة وسوف نكتفي بذكر بعض محاور البحث:

- إعادة الضم والفرز وهي مهمة خاصة في المناطق الزراعية،
- فرض رسوم مقابل استخدام الجزء من عامل الإستثمار الذي يفوق حداً أدنى معيناً،
- إعطاء حق الشفعة للدولة أو للبلدية عند تسجيل انتقال ملكية العقار،
- نقل عوامل الإستثمار من منطقة إلى منطقة مع استرداد أثمانها بهدف تعزيز إمكانية المحافظة على المواقع أو الأبنية أو الأحياء التي تتمتع بميزات هندسية أو طبيعية أو مدينية خاصة،
- وضع نظام لمناطق التطوير المشترك (Zone d'Aménagement Concerté)

وسوف يتم دراسة الآليات المناسبة وبالتزامن مع وضع مخطط عام لاستخدام المجال الوطني. وإنما دون انتظار الإجراءات التي سبق وذكرناها، تسعى الحكومة لإيجاد الصيغ الكفيلة بتأمين تناسق عوامل الإستثمار في المناطق المنظمة وخارجها بغية التخفيف من تكاليف التجهيز غير المباشرة والحد من ظاهرة تشويه المناطق الطبيعية والزراعية وتفتيشها، وفي إقامة المحميات الطبيعية.

١-٣-١- عناوين الإصلاح الضريبي الفورية

انسجاماً مع الورش الضريبية الرئيسية المقترحة أعلاه، و بانتظار أن تؤول نتائجها، تقترح الحكومة مجموعة من الإجراءات الضريبية الفورية في نفس الميادين، والتي تساهم بشكل فعال في استعادة الدولة لهاشم تحركها واجتذاب أزمة مالية.

١-٣-١-١) الدخل

إضافة إلى ما جاء في مشروع قانون موازنة ١٩٩٩، تنوي الحكومة تعديل مبدأ التنزلات العائلية الحالي بحيث تتساوى معاملة الأولاد الذكور بالإناث، فيكون التنزيل العائلي مستندا إلى أعمار الأولاد وتحصيلهم العلمي ووضعهم الصحي فقط. كما تنوي الحكومة تعديل قانون التجارة بحيث يسمح لشركات الأموال بضم أرباحها الصافية غير الموزعة إلى أموالها الخاصة بالعملات الأجنبية وضمن قواعد وأصول محددة.

إجراءات مشتركة لكافة أنواع الشركات

على إدارة الضرائب أن تولي اهتماما خاصا بنوعية البيانات المحاسبية المقدمة إليها، ويجب تحميل مفوضي حسابات الشركات مسؤولية أكبر فيما يختص بصحة الأوضاع المقترحة وفرض احترام كامل لمهل الإقفال وتقديم الحسابات.

كما يجب توجيه اهتمام خاص إلى حسابات المساهمين والشركاء والمسؤولين الإداريين وكذلك إلى صحة اقتراض المؤسسات، لأنه أحيانا ما يبقى المساهم الأساسي على حساب دائن يعود عليه بالفائدة في مصرف ما، وفي المقابل، يمنح المصرف المذكور قرضاً للمؤسسة بالفائدة ذاتها، وهذا الموضوع سوف تتم دراسة آلية متابعته مع مصرف لبنان.

رسم مهني مقطوع

وتنوي الحكومة تطبيق رسم مهني مقطوع، لتحديد قيمته بحسب معايير موضوعية يصرح بها المكلف ويراقبها الموظف دون عناء أو تقدير أو امتساح. ويطبق الرسم على سائر المؤسسات العاملة مهما كان شكلها القانوني. وتختلف قيمته بحسب حجم المؤسسة ونوع النشاط والمنطقة، تبعاً لشبكة شاملة، مما يساعد على:

- تكوين قاعدة معلومات شاملة عن المؤسسات مع آلية مستمرة لتجديدها،
 - حل مشكلة التسويات نهائياً بالنسبة للمؤسسات الصغيرة من دون ترتيب أعباء إدارية ثقيلة جدا على الإدارة العامة والمكلفين على حد سواء،
 - الاستغناء عن قسم كبير من عمليات تقدير الأرباح للمؤسسات الصغيرة،
 - إدخال مبدأ التصريح إلى حيز الممارسة وتسهيل تعامل المواطنين مع الإدارة المالية تقديراً وتكليفاً وجباية. وهذا التغيير يؤسس للانتقال إلى نظام ضريبي متطور وإلى علاقة إيجابية بين المواطن والدولة.
- هذا مع الإشارة إلى أن التصريح عن حسابات الشركات كافة والمؤسسات الفردية الكبيرة يبقى ساري المفعول إنما من ضمن قاعدة معلومات شاملة.

١-٣-١-٢) الاستهلاك

إن نجاح تطبيق الضريبة على القيمة المضافة يمرّ حكماً بتطبيقها على كل الحلقات الأولى لسلاسل تبادل السلع والخدمات. ويمكن التعرف بشكل مبسط إلى ثلاث حلقات أولى رئيسية هي تباعا: السلع المستوردة والسلع المنتجة محليا والخدمات المنتجة محليا. ولما كانت الدولة قد عقدت العزم على تطبيق الضريبة على القيمة المضافة فلا بد من البدء بتطبيقها تباعا، بالترجّح بين الحلقات الأولى الثلاث المذكورة أعلاه.

الجمهورية اللبنانية

وتنوي الحكومة الشروع في أقرب وقت بتطبيق الضريبة على القيمة المضافة على السلع المستوردة، على أن تطبق في مرحلة ثانية على السلع المنتجة محلياً وثالثاً على الخدمات المنتجة محلياً، مع هامش مرونة في الجدول الزمني لعدد من السلع والخدمات المعنية (يندرج الرسم على المطاعم والفنادق أصلاً ضمن هذا الإطار).

سوف يترافق تطبيق الضريبة على القيمة المضافة مع تعديل جدول رسوم الإستهلاك والرسوم الجمركية بشكل يتلاءم مع الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية الضرورية. وفي المقابل سوف توضع معايير قطاعية تحدد نسبة المدخلات المستوردة في كل فئة من السلع، يتم على أساسها استرداد الضريبة على القيمة المضافة المضمنة في كل سلعة يتم تصديرها. وسوف يتم التشاور في معرض تحديد هذه النسب القطاعية مع الهيئات الاقتصادية المعنية وبالتنسيق مع إدارة الإحصاء المركزي والمجلس الأعلى للجمارك.

العقود القطاعية والتدريب المهني

إن الإجراء المذكور أعلاه يؤدي عملياً إلى تشجيع الصادرات السلعية اللبنانية. ولا بد بالتالي أن تواكبه مجموعة ملازمة من الإجراءات تتولى تنفيذها الوزارات المختصة. وتهدف هذه الإجراءات إلى إبرام عقود قطاعية مع التجمعات المهنية والنقابات المعنية كي لا يتحول التشجيع إلى حق مكتسب يؤسس لحلول سهلة ويفرغ الإجراءات المعتمدة من أهدافها الاقتصادية والاجتماعية. وسوف تتضمن هذه العقود تحديد نسب معيارية دنيا يترتب على عدم احترامها تغريم مقابل التشجيع الممنوح وتشمل هذه المعايير استخدام العاملين اللبنانيين ومستوى رسملة المؤسسات واحترام معايير الجودة وحجم التصدير واختيار الموقع الجغرافي للمؤسسات وحجم الجهد المخصص للأبحاث والتدريب.

١-٣) في مجال انتقال الأصول وحيازتها

تم اقتراح عدد من التعديلات على ضريبة الإنتقال ضمن مشروع موازنة ١٩٩٩.

١-٤) ترشيد بعض الرسوم وإلغاء رسوم إدارية هامشية متراكمة

تنوي الحكومة إعادة النظر جزئياً بما تراكم من رسوم إدارية وطوابع مختلفة تعيق معاملات اليومية للمواطنين مع ما يترتب عليها من هدر في الوقت والمال مقابل مردود ضئيل لا بل رمزي للخزينة. إن ترشيدها يساهم في تنقية العلاقة بين المواطن والإدارة ويسهل مكنة العديد من حالات التعامل بالمستندات الورقية في القطاعين العام والخاص.

نظام الترقيم والملفات للأليات

لا تملك مصلحة تسجيل السيارات والأليات ملفات موثوقة للسيارات العاملة فعلاً. ويمر تنظيم الوضع القائم بالمكنة وبعتماد نظام منطقي لترقيم السيارات. وقد تحسن مستوى المكنة من جراء التعاون مع المصارف في عملية التحصيل خلال ١٩٩٨، غير أنها ما زالت تواجه مشاكل جدية. كما أن عادة اختيار الأرقام "المميزة" وبيعها والاتجار بها تؤدي إلى أوضاع شاذة منها أن عدة سيارات تحمل نفس الرقم، كما قد تبين فعلاً خلال ١٩٩٨، مما يعوق نظام الترقيم على أساس المنطقة أو المحافظة. وترى الحكومة أن إلغاء هذه الأفضليات الصغيرة يساعد على تسهيل عمل الإدارة.

تعديل بنية تعرفه رسم السير

من جهة أخرى، تبدو مراجعة الشبكة المطبقة حالياً ضرورية. فهي ليست منطقية ويغلب معيار عمر السيارة على معيار حجم محركها. فالرسم يزداد بشكل أقل من نسبي مع ازدياد حجم محرك السيارة مما يعكس رسوماً شبه ثابتة للسيارات التي تم إدخالها قبل ١٩٩٣ مهما كلن حجم محركاتها (أنظر الرسوم البيانية أدناه).

وفي الأصل يمثل رسم الميكانيك حق مالك الآلية في استخدام الطرق العامة. ولا بد بالتالي أن تعكس هيكلتها، كي تكون عادلة، عمر السيارة وحجم محركها لأن هذا المعيار الأخير يعبر عن حجمها وعن وزنها وبالتالي عن درجة تأثيرها على اهتلاك الطرقات. والهيكلية الحالية تعطي أفضلية للسيارات القديمة بمجملها على حساب اهتلاك الطرق وأمان السير والتلوث فالكل يعرف أن السيارات القديمة تستهلك وسطياً ضعفسى المحروقات التي تستهلكها سيارة جديدة من نفس الفئة. ويرمي الجدول الذي سوف تقترحه الحكومة إلى إعادة التوازن بين معياري التكاليف بهدف إنصاف أصحاب السيارات الصغيرة والمتوسطة وتشجيع تحديث مخزون السيارات وحماية البيئة.

ونذكر أخيراً بأن ما يقارب ٢٠% من الأليات المستخدمة حالياً لا تسد الرسوم المتوجبة ولا بد من التشدد في الرقابة لتحسين إيراد هذا الرسم.

٢- إصلاح المالية العامة

يشكل إصلاح المالية العامة هدفا رئيسيا بحد ذاته، وهي أمور باتت في غاية الأهمية. فسوء أنظمة الإدارة المالية والتسيب الذي حول المالية العامة إلى فنون استرزاك واسترضاء قد رتب على الدولة تكاليف توازي كامل النفقات الإعمارية المحققة أو تفوقها. ولا مجال مسن اليوم وصاعدا أن تسيير الحكومة في رفع إيراداتها الضريبية دون أن تولي أشد الحرص لفاعلية وشفافية الإدارة المالية. لذا يشكل إصلاح المالية العامة ركناً أساسياً من سياسة الإصلاح بموازاة الإصلاح الضريبي وبالتلازم معه.

٢-أ- تحديث قانون المحاسبة العمومية

بحكم القوانين المرعية الأجراء وبحكم الممارسات المتأصلة، باتت يعترى مفهوم كل من الموازنة والخزينة ارتباطاً والتباساً كبيرين.

٢-أ-١) فالموازنة انحرفت عملياً عن مفاهيمها الأساسية: الشمولية والسنوية والشفافية

الموازنة لم تعد شاملة بحكم قيام مؤسسات ومجالس ترتب على الدولة التزامات لا تظهر في قوانين الموازنة وبحكم اللجوء إلى سلف الخزينة التي لا يجري تسديدها أو التي تسدد بإجراءات شكلية مختلفة وبحكم عدم تصفية حسابات المؤسسات العامة مع الدولة.

٢-أ-٢) والخزينة باتت عاجزة عن أداء دورها في إدارة المال العام والدين العام

بالمقابل لا تملك الخزينة أية رؤية على ارتباط حساباتها الداخلية الدائنة والمدينة ولا أية إمكانية جديّة لارتقَاب تدفقاتها المستقبلية. وهي بالتالي عاجزة عن تحديد مستوى احتياجاتها وطاقاتها التمويلية.

وفي الواقع انزلق دور الموازنة إلى دور الخزينة وتحول دور إدارة الخزينة إلى مصرف لبنان. وبات المؤشر النهائي المعتمد للمالية العامة برمتها مستنداً إلى تَقَلُّبات الحساب ٣٦ لدى مصرف لبنان، مضافة إليه أو غير مضافة إليه أرصدة الديون المعقودة من قبل المؤسسات والمجالس.

٢-أ-٣) إجراءات لتطوير عمل المالية العامة

ويستدعي الخروج منه سلسلة من الإجراءات، تنوي الحكومة وضعها موضع التنفيذ ضمن الإمكانيات، ومنها:

- وقف التدوير إلا فيما كان متعلقاً بحقوق الغير
 - إعادة ضم القروض الخارجية إلى حساب الخزينة
 - تسوية الحسابات العامة من سلفات وغيرها
 - تسوية المتوجبات بين الدولة والمؤسسات العامة من جهة وبين المؤسسات العامة تجاه بعضها البعض.
- وتنوي الحكومة إطلاق ورشة إعادة صياغة قانون المحاسبة العمومية بشكل يسمح بـ:
- تعميم مبدأ القيد المزدوج
 - ربط النفقات والإيرادات بالفترات الزمنية التي تستحق عنها، وقيد الحسابات على أساس الالتزام والاستحقاق وليس على أساس الدفع أو القبض فحسب
 - إعادة تحديد مسؤوليات كل من مصلحة المحاسبة العامة ومصلحة الخزينة وصلاحياتهما، في إدارة الفوارق بين الالتزامات والاستحقاقات من جهة، والقبض أو الدفع من جهة أخرى
 - اعتماد لا مركزية العمليات المالية وتفصيل حسابات القطاع العام وترجمة الاستقلالية المالية للمؤسسات المالية إلى واقع وممارسة
 - تحمّل وزارة المالية بشكل مركزي مسؤولية إدارة كل من الموازنة والخزينة والدين العام، وبوضع حساب موحد للقطاع العام بمجمله.

٢-٤-١) محاسبة القطاع العام المجمع

إن إعادة النظر بقانون المحاسبة العمومية وينظم تطبيقه مهمة باتت ضرورية لتحقيق الفعالية والشفافية المطلوبتين. من ضمن المبادئ الثلاثة: شمولية الموازنة، وسويتها، وشفافيتها، يصبح ممكنا وضع أسس محاسبة مجمعة للقطاع العام سوف تنكب الجهود لجمع معلوماتها وجلاء تفاصيلها.

وترى الحكومة أن على الإدارة العامة أن تتابع بدقة نفقاتها. كما أن الإدارات العامة تشكل وحدة خاضعة لمبدأ الشمولية. ولا يجوز بالتالي الإبقاء على حسابات أية هيئة لا تتمتع بالشخصية المعنوية باستقلال إيراداتها خارجة عن الموازنة الموحدة. فمجلس الإنماء والإعمار مثلا ليس بذاته مقترضا بل يعمل إما لحساب الدولة اللبنانية، وعندما لا بد من تسجيل نفقاته وقروضه عليها ضمن الموازنة، وإما لحساب مؤسسات عامة، وعندما لا بد من تسجيل نفقاته وقروضه على هذه المؤسسات (على أن تمنح أو لا تمنح كفالة الدولة لاقتراض هذه المؤسسات). وأما المؤسسات العامة الخدمائية المختلفة فتتوي الحكومة تحويلها تدريجا إلى نظام الشركات ويتوجب عليها أن تضبط محاسبتها من ضمن النظم المحاسبية التجارية الدولية. فتسجل تدفقات الدعم من الموازنة نفقات فيها وتسجل عائدات الموازنة من أرباح هذه الشركات إيرادات. ويحتم هذا النهج تصفية ما تراكم من سلف خزينة وتوضيحا لمديونية كل من هذه المؤسسات العامة تجاه الدولة أو تجاه الآخرين وتحملا مباشرا من قبلها لأعباء هذه المديونية.

ومن هنا يتوضح إطار الخزينة وتحدد إدارتها من ضمن الجداول الترقبية للفوائض ولحاجات التمويل الناجمة عن عمل كل من الإدارة العامة من جهة ومن المؤسسات العامة من جهة أخرى، فيصبح ممكنا أن ذلك، بعد تنقية حساب القطاع العام المجمع من تعقيدات حسابات الترابط المختلفة تطوير إدارة المحاسبة العامة والخزينة توصلنا إلى عقلنة للدين العام وتخفيضه لكلفته.

٢-ب-٢- تحديد مسؤوليات أجهزة الإدارة المالية

٢-ب-١) إنشاء جهاز مركزي لإدارة الدين العام في وزارة المال

غابت عمليا في السنوات الأخيرة وزارة المالية عن الإدارة الفعلية للدين العام بمكوناته المحلية والدولية وتوزعت مسؤولياتها بينها وبين مصرف لبنان ومجلس الإنماء والإعمار. والمطلوب اليوم إعادتها إلى مكانها الطبيعي على أن يتولاها جهاز مركزي لإدارة الدين العام مؤهلا للتعاطي معها بالكفاءة المطلوبة.

٢-ب-٢) تحديد سياسة إدارة الخزينة فيما يعود لحسابات القطاع العام المجمع الدائنة

لقد ترتبت كذلك في السنوات الأخيرة كلفة كبيرة على احتفاظ القطاع العام بحسابات دائنة عديدة لدى مصرف لبنان، دون أن يؤمن ذلك لمختلف مكونات القطاع العام إمكانيات توفير السيولة المطلوبة منها بانتظام وشفافية. والمطلوب اليوم ترشيحا للنفقات الانتقال إلى إدارة مالية أكثر انضباطا وأقل كلفة.

٢-ب-٣) موازنة مصادر الاقتراض الخارجي بين الديون التجارية والديون من الدول والمؤسسات الدولية

باتت هيكلية الاقتراض العام بالعملاء تشكو من اختلال متزايد بين ما يعود منها لمصادر التمويل التجارية ومن الأسواق وما يعود منها للدول والمؤسسات الدولية. فبينما يبقى العديد من القروض المعقودة لفترات طويلة وبشروط ميسرة غير مستعمل وباتت إمكانية إلغائها مطروحة برغم ما يدفع على المبالغ غير المسحوبة منها من عمولات التزام، تم التوسع في الاقتراض التجاري بشكل ملفت. هذا مع الإشارة إلى أن التعاطي مع هذين المصدرين من التمويل يختلف جذريا لناحية إمكانيات تعديل شروطه عند الضرورة.

٢-ب-٤) ملاءمة آجال الدين الفعلية وأدوات التمويل لأغراضه وللتدفقات النقدية المرتقبة ولطاقات التمويل الذاتي

يبين واقع الحال أن نسبة كبيرة من الإنشاءات قد تم تمويلها بسلفات خزينة قصيرة الأجل ومرتفعة الكلفة. ولم تؤخذ في الحسبان مردودية المشاريع وتعرفة الخدمات والتكاليف المتعلقة بتشغيلها وصيانتها بالحسبان. كما تم استخدام فوائض تشغيل عدد من المؤسسات العامة لغايات غير تسديد ديونها فصار لزاما تسديد أساط هذه الديون بسلف خزينة إضافية. وقد سهرت الحكومة على تسوية ما تبدى لها من الحالات الشاذة وهي مستمرة في تصويب الأوضاع المتركمة والمتشعبة واعتماد مبدأ توازن التدفقات النقدية في الإنفاق الاستثماري الجديد.

٢-ب-٥) تنفيذ عائدات الدولة من الخليوي والكازينو وخلافهما

من ضمن إعادة هيكلة المالية، تدرس الحكومة إمكانية بيع قسم من إيراداتها غير الضريبية المستقبلية مقابل مبالغ فورية بالعملة، وذلك من خلال تقنيات مالية مناسبة.

٢-ب-٦) إعادة هيكلة عمل قطاعات التجهيزات الرئيسية (الكهرباء والهاتف وخلافهما) وتمويلها

فيما خص قطاعي الكهرباء والاتصالات، تدرس الحكومة مجموعة من الاقتراحات تتناول تعديل جداول تعرفتها وتحصيل متأخراتها وتعديل وضعها المؤسسي وتحسين أدائها.

قطاع الكهرباء

من شأن هذه الإجراءات أن تسمح لمؤسسة كهرباء لبنان ببلوغ الاكتفاء الذاتي على المدى المتوسط، فلا تعود تشكل بالتالي عبئاً على الموازنة العامة وعلى الخزينة، وتبدأ في تحقيق الأرباح في المدى الأطول. وسوف تضع الحكومة سياسة لتطوير قطاع الكهرباء، تهدف إلى تحديث وزيادة فعاليته وتحسين مستوى ونوعية الخدمات المقدمة للمواطنين وللمؤسسات، وخاصة الصناعية منها. ويرتكز هذا التوجه على تحرير القطاع بشكل يسمح بزيادة مشاركة القطاع الخاص عبر استثمارات جديدة وتطبيق وسائل إدارة فعالة ومرنة وإدخال تقنيات حديثة. فالهدف يكمن في وضع إطار يشجع المنافسة ويؤمن رقابة فعالة للدولة، مما من شأنه ان يساهم في تخفيض كلفة الإنتاج وتعزيز فرص النمو الاقتصادي.

قطاع الاتصالات

بعد التعديلات التي تضمنها مشروع قانون الموازنة على جدول تعرفه خدمات الهاتف الثابت، تنوي الحكومة تحسين نوعية الشبكة الثابتة وإدخال خدمات ذات قيمة مضافة تسمح بها التجهيزات الحديثة المتوفرة دون استثمارات إضافية كبيرة والمضي في تحسين الخدمة للمستهلكين وإطلاق دراسات جدوى فيما يتعلق بإنشاء هواتف عمومية حديثة. وأما على الصعيد المؤسسي فبات ملحاً، بالنظر إلى بنية هذا القطاع المركبة، تحديث دور وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بحيث يناط بها وضع السياسة القطاعية التي تطل الخدمات وليس التكنولوجيا والتي تغطي بشكل متكافئ جميع المناطق اللبنانية. ويجب أخيراً أن تؤمن الوزارة الإدارة الجيدة للعقود مع مختلف الشركات الخاصة أو العامة، توخياً لمصلحة الاقتصاد ولمصلحة المستهلكين.

وفي موازاة ذلك، من المقترح خلق شركة مساهمة باسم "اتصالات لبنان" خاضعة لقانون التجارة وللقواعد المحاسبية والرقابية الناجمة عنه. ومن المطلوب إكمال المسح الذي تقوم به الوزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بموازرة اختصاصيين دوليين لموجودات القطاع ومطلوباته. ويجب أن يلي ذلك تقاسم نهائي لبنود الموجودات والمطلوبات بين "اتصالات لبنان" من جهة ووزارة البريد والاتصالات من جهة أخرى.

كما تقترح الحكومة القيام بخصخصة جزئية لشركة "اتصالات لبنان" خلال العام ٢٠٠٠، تدخل فيها مستثمراً استراتيجياً وتفتح المجال للموظفين للمشاركة في الملكية، على ان يتم ذلك ضمن إطار مشروع قانون تنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها" بعد إقراره من قبل المجلس النيابي الكريم.

٢-ب-٧) تحديث وتطوير إدارة مالية البلديات

من المعلوم أنه، في مواجهة الصعوبات المالية المتزايدة، وفي غياب البلديات المنتخبة، عمدت الحكومات السابقة إلى إدخال جزء كبير من إيرادات البلديات التي تجبها الدولة لحسابها ضمن إطار إيرادات الخزينة بينما، وبالمقابل، قدمت إلى البلديات سلفات خزينة من خارج الموازنة لتغطية نفقاتها.

وستعتمد الحكومة أيضاً على تنقية تشابك حساباتها مع الدولة والصندوق البلدي المشترك ولتجهيزها بالطاقات المهنية والفنية والإدارية اللازمة. ولا شك أن الإدارة الفاعلة للأموال البلدية تسمح بتخفيف عدد من بنود النفقات العامة.

٢-ب-٨) إدارة الأملاك العمومية

تعتبر القوانين النافذة حالات الإشغال غير الشرعية بمثابة احتلالات يتوجب نظريا إزالتها على حساب المحتلين، مع احتفاظ الدولة بحق الملاحقة. وثمة حالات كثيرة أدت فيه الإحتلالات إلى إلحاق أذى بالغ بمواقع شديدة الحساسية (مناطق أثرية، مواقع طبيعية متميزة،...)، يجب تحديد هذه المواقع فورا وإخضاعها لدراسات إعادة تنظيم تعود وتدرج ضمن دراسة تنظيم المجال الوطني الشاملة. ولا يمكن التوصل إلى أي ترتيب مالي أو إداري أو تعاقدي على هذه المناطق في شكل دائم أو تأسيس أي حق مكتسب. ويجدر التذكير أن دراسات مهمة قد سبق القيام بها على خليج جونيه ومنطقة صور.

بعد استثناء هذه المناطق، لا بد من إدخال سائر حالات الإشغال ضمن إطار شرعي مع التذكير بأن في الأمر مصدر إيرادات مهمة للدولة. هذا مع التذكير بأن القانون يجب أن يلحظ مبدءا أساسيا وهو أن الأملاك العامة المشغولة تبقى مفتوحة أمام سائر المواطنين بدون استثناء إلا في الحالات التي ينص القانون خلاف ذلك ولفترات زمنية محددة حكما.

إشغال الأملاك العامة والبلدية البرية

بموازاة الأملاك البحرية سوف تعمل الحكومة على وضع الإجراءات اللازمة لتوضيح الإطار الناظم لإشغال الأملاك العامة البرية وأملاك البلديات الخاصة والمشاعات وإعادة صياغة أطر تأجيرها وشروطه.

الخطوات اللاحقة

نعرف سلفا أن المستثمرين، لاسيما غير الشرعيين منهم، سوف يتزعمون بضيق ذات اليد. لكن لا يجوز مطالبة سائر المواطنين بمجهود ضريبي تعرف جيدا عبأه عليهم وإعفاء المؤسسات السياحية وغير الشرعي منها تحديدا، مما يتوجب عليهم من حقوق للدولة على الأملاك العامة.

ومتى تم تخطي هذا الموضوع من ضمن منطق القانون وتطبيقه الصارم والعاقل، سوف تتمكن الدولة من التطرق لحالات الإحتلال الأخرى ومعالجة أوضاعها من ضمن المنطلق نفسه.

٢-ج-٢) اعتماد مبدأ الشفافية ومعياري الإنتاجية

ضمن مبدأ الشفافية الذي يوجبه عمل حكومتنا، سوف يتم فصل تدفقات الدعم عن حسابات المؤسسات العامة وإبرازها بشكل واضح في البنود المناسبة في الموازنة، كي يصبح حجم الدعم والمستفيدين منه ومبرراته وجدواه واضحي المعالم وخاضعين لمناقشة وقرار الحكومة والمجلس. ويأخذ الدعم والتحويلات أشكالا عديدة منها ما يتصل بعدم تسديد بدلات من الخدمات العامة وغير ذلك من الرسوم والضرائب، ومنها ما يتصل بتحويل عمل عدد من المؤسسات والصناديق العامة عن غاياتها الأصلية، ومنها أخيرا ما يتصل بنفقات جارية واستثمارية غير مبررة الجدوى. ولا شك أن الدعم، إن كان له ما يبرره في حالات معينة، لا يمكن القبول بأن يتحول إلى ظاهرة معتمة وغير مضبوطة لأنه يشكل سببا أساسيا من أسباب تأزم المالية العامة وارتفاع التكاليف الاقتصادية في البلاد وتعثر النمو والإستثمار المنتج.

٢-ج-١) الإعفاءات

في سياق إرساء تكاليف وعائدات صحيحة للخدمات العامة، ستوقف الحكومة كل حالات الإعفاء من كلفة الخدمات العامة من مياه وكهرباء وهاتف وغيرها والتي تستفيد منها فئات مهنية أو وظيفية ومناطق ومؤسسات عامة أو خاصة. على أن يتم استنادا إلى سياسة الدولة في مجال الدعم إدراج تكاليف كل من فئات الدعم في البنود المناسبة في موازنات السنوات القادمة.

٢-ج-٢) قيد حسابات الخدمات العامة

من نفس المنطلق لم يعد جائزا الاستمرار في التفاوضي عن عدم تسديد الإدارات والمؤسسات العامة والبلدية ثمن الخدمات المتبادلة بينها ومبالغ الرسوم المتوجبة عليها، كأن لا تسدد مصالح المياه والبلديات فواتير الكهرباء وأن لا تسدد كهرباء لبنان رسوم الفيول وأن لا تسدد الإدارات العامة الرسوم البلدية وهكذا دواليك. لأن في الوضع القائم تشويه للتكاليف ولإيرادات الفعلية لكل من هذه الوحدات، وإعاقبة للرقابة والمساءلة وتطبيق معايير الإنتاجية والجدوى.

٢-ج-٣) التشدد في الجباية

تحولت الدولة تدريجياً على صعيد توفير الخدمات العامة إلى موزع للمنافع والتحويلات الاجتماعية بأشكال من الدعم مستترة وباهظة فسي أن معاً، فلم يكن يستند تسعير الخدمات إلى محاسبة فعلية لتكاليف التجهيز والتشغيل والصيانة والساد. مما ساهم في زيادة الدين وأعباء خدمته. وتبيناً لهذا الواقع المترديّ نورد في الملاحق عيّنة محسوسة عن المتأخرات. فكما هو معلوم لا يصدّد مستهلكو الخدمات العامة أثمانها إلاّ جزئياً، ويؤثر ذلك سلبياً على الموازنة وعلى الدين العام. لا مناصه لوضع حد لهذا الخلل ويجب تسديد المتأخرات. وقد شكّل مجرد التأخر عن التحصيل حتى اليوم دعماً غير مبرر وباهظ الكلفة. والحكومة عازمة على تقويم هذه الأوضاع.

عقدت الحكومة العزم على التشدد في جباية المستحقات والمتأخرات لأن استمرار الحالة القائمة لا يفاقم العجز والمديونية وحسب بل بدأ يؤثر جدياً على قدرة المؤسسات المعنية على أداء عملها وتأمين تطورها والوفاء بالتزاماتها، كما هو حاصل بالنسبة لمؤسسة كهرباء لبنان التي تواجه أزمة جباية حادة، حيث لا تتعدى الجباية الفعلية ٤٨% من قيمة الإنتاج الإجمالية.

وبناء على خطة وزارة الموارد المائية والكهربائية وبالتعاون مع ٢٠٠ عنصراً من خدمة العلم المدنية يمكن، خلال ١٩٩٩ تحصيل نسبة كبيرة من أصل فواتير ١٩٩٨ المصدرة وغير المسددة وفواتير الـ ٩٩ التي كان يمكن أن تلقى ذات المصير.

ويصح هذا الأمر أيضاً بالنسبة لجباية عدد من الرسوم العامة، نذكر منها تحديداً الرسم على الآليات (ميكانيك)، حيث يتبين، بحسب إحصاءات وزارة الداخلية، أن أصحاب ١٢٠.٠٠٠ آلية لم يسدّدوا الرسم المتوجّب عليها في ١٩٩٨، برغم التسهيلات التي تمّ تقديمها بالتعاون مع المصارف.

٢-د-١) رفع مستوى فعالية أدوات المالية العمومية

٢-د-١) تحديث نظم الدفع والتحصيل

لا بد وأن يترافق تعديل النظام الضريبي مع تعديل لا يقل أهمية في نظم الدفع والقبض المعتمدة في القطاع العام وقد باتت قديمة ومتخلفة إجمالاً.

إلغاء عدد من الرسوم والطوائع

لا بد من إيلاء اهتمام جدي لإلغاء عدد كبير من الرسوم والطوائع التي تجهد المواطنين وتعيق أعمالهم وتحملهم تكاليف غير مبررة في الوقت والمال. وسوف تبذل الحكومة جهداً أكيداً لتسهيل آليات التصريح كافة على المواطنين. فالوضع القائم اليوم يتّصف، من ناحية أولى، بتعقّد صيغ التصريح والنظم الإدارية، ومن ناحية ثانية، بتشدّد الإدارة في مجال توفير المستندات الثبوتية المختلفة، من براءات ذمة وغيرها. فتسديد الضرائب والرسوم معقّد بينما الرقابة الإدارية تعتمد المقاربة السلبية، فينجم عن ذلك قلة التحصيل وإعاقة شروط العمل في آن واحد. وتشكّل هذه الظاهرة سبب إعاقة فعلية في مجال الأعمال وتشوّهها في علاقة المواطن مع الدولة. ومن خلال هذا الوضع تزداد مجالات الرشوة وتصبّ شروط الإستثمار، في مقابل تدني مستوى أجور العاملين في القطاع العام. إن تبسيط الإجراءات الإدارية والضريبية قد بات ضرورة ملحة كي يصبح التزام المواطن بالقانون أمراً سهلاً بينما تحتفظ السلطة العامة بحق التحصيل من خلال مقاربة إيجابية.

ولا بد أخيراً من استخدام التقنيات الحديثة لتحصيل فواتير الخدمات العامة وجباية الضرائب وتحرير العدد الكبير من الجباة الذين ما زالوا يهدرون الوقت والجهد لقاء تحصيل غير كاف.

تحسين نظام الدفع والتحصيل

كما هو معلوم، فإن الرواتب في القطاع العام تُدفع إما نقداً وإما على شكل شيكات يسحبها معتمدو القبض على حساباتهم الخاصة في المصارف بعد تزويدها بتحويلات من مصرف لبنان.

في المقابل، تُحصّل المؤسسات العامة غالبية فواتيرها بواسطة الجباية، كما هي الحال، على سبيل المثال، بالنسبة للكهرباء والمياه والبلديات. ونذكر بأن توطين فواتير الكهرباء والهاتف لا يظال إلا عدداً قليلاً من المشتركين (بحدود ١٥% للهاتف وأدنى بالنسبة للكهرباء). وأما الضرائب والرسوم الأخرى فتدفع على الصناديق الإقليمية لوزارة المالية، وعددها محدود جداً في كل لبنان، وغالباً ما يشكل تسديدها مضيقاً للوقت والمال.

بالنظر إلى التغطية المصرفية الممتازة في البنك (حوالي ٦٧٠ فرعاً مصرفياً) ونجاح المكننة في معالجة الشيكات، يمكن تحقيق تقدم كبير في كل هذه المجالات. ولا بد من تدبير أولي يقضي بدفع الرواتب في الحساب لأن ذلك يعمم المصرفية في البلد (bancarisation). يجب اعتماد هذا الإجراء أولاً في القطاع العام. وقد باتت مكننة نظام الدفع متقدمة مما يسهل التطبيق، ويبقى أن تعدل بعض النصوص النظامية (إلغاء الأوراق والنويع المادي خاصة). في وقت لاحق، وبعد مهلة أقصاها سنة تكون المؤسسات خلالها قد تبيأت، تمتد الخطوة إلى القطاع الخاص. لا يجب التقليل من أثر الإجراءات المذكورة أعلاه إن على الصعيد المالي البحث (تقصيراً لأجال القبض وتحقيقاً للوفر في الإنتاجية) أو على صعيد تحسين نوعية الخدمات وتصحيح علاقة المواطن بالمالية العامة.

إجراءات تقنية مكتملة

ونرى ضرورة أن تكتمل هذه الخطوة بالإجراءات التالية:

- فرض إجراء المقاصة لإشعارات الدفع وما إليها من خلال مغنطتها، مما يفترض وجود هيئة وطنية لتوحيد نظام الأرقام لمُصدري المستندات، على أن يكون مقبولاً من جميع المصارف مما يجعل المعالجة الآلية قابلة للتطبيق.
- إلغاء الطوابع المالية على كشوفات الحسابات، وعلى الوصولات، نظراً للإرباك الذي تسببه ولمردودها المتدني، واستبدالها، إن لزم الأمر، بتسديد مبلغ إلى الخزينة مبني على جدول شهري يعني عن عملية لصق الطوابع البدائية.

٢-٥-٢) إنشاء ملاك خاص لمفتشي وزارة المالية

لا بد، من تزويد وزارة المالية، وهي المدعوة لتكون رأس الحربة في عملية الإصلاح المالي، بالجهاز البشري القادر على قيادة الورش وعلى تطبيق الإجراءات الفورية المستعجلة. ويجب أن يستقطب هذا السلك خيرة الشباب الجامعي اللبناني في المجالات الاقتصادية والإدارية والحقوقية على أن تستكمل كفاءتهم الجامعية بحلقات تدريب مكثفة سوف تعتمد الحكومة إلى توفير إقامتها بالتعاون مع المؤسسات الدولية والدول الصديقة.

٣- الخصخصة

إن الخصخصة جزء أساسي لا يتجزأ من الإصلاحات التي تنوي الحكومة القيام بها على صعيد المالية العامة وإعادة هيكلة القطاع العام وتشكل تالياً جزءاً من برنامج الحكومة الاقتصادي يساهم في انخفاض نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي وهبوط معدلات الفساد وارتفاع معدلات النمو. كذلك فإن الخصخصة تعزز خطط الحكومة الرامية إلى إصلاح المؤسسات وإنشاء إطار تنظيمي ورقابي فعال ورفع مستويات الكفاءة في مؤسسات القطاع العام.

بالإضافة إلى هذه الأهداف الرئيسية تتوخى الحكومة من سياسة الخصخصة أهدافاً أخرى تتمثل في الآتي:

- تطوير جودة الخدمات المقدمة للمواطنين ومؤسسات القطاع الخاص اللبنانية
- تخفيض كلفة الخدمات عبر إفساح المجال للمنافسة في تقديم الخدمات
- تحرير موارد مالية تتيح للحكومة تركيز جهودها على المشاريع الإنمائية البالغة الأهمية
- زيادة ملكية الأسهم من قبل الجمهور بما فيهم الموظفون في المؤسسات المعنية
- تعبئة الادخار الوطني وتطوير الأسواق المالية وتحسين ميزان المدفوعات

وقدمت الحكومة اللبنانية من المجلس النيابي بمشروع قانون يُلَوِّحُ الإطار القانوني العام لعملية الخصخصة ويجعلها بمنتهى الشفافية. كما تلتزم الحكومة بإنشاء هيئات رقابية في كل قطاع بشكل يضمن المنافسة وحماية المستهلك. على أن تكون مهمة هذه الهيئات مراقبة التعريفات وطبوع تعديلها وفقاً لأسس واضحة وثابتة يعلن عنها قبل بدء عملية الخصخصة. كذلك ستراقب هذه الهيئات حسن تنفيذ شروط عقد البيع والترحيص، ولا سيما شروط التغطية الشاملة للخدمات (Universal Service Obligations) التي تفرض على القطاع الخاص تأمين الخدمات العامة في كافة المناطق اللبنانية، ولا سيما المناطق الأقل نمواً.

وسوف تسير الحكومة على حسن تطبيق العقود المبرمة مع القطاع الخاص في مجالات مختلفة نطاق الخدمات العامة والتي تمت وفق الأصول القانونية المرعية وعلى تعزيز مصداقية التزامات كل من الدولة ومن القطاع الخاص.

٣-أ- الخوصصة جزء أساسي من تحسين أداء المالية العامة

لا بد من جعل الخوصصة جزءاً من توفير خدمات أفضل للمواطنين ومن تحسين أداء المالية العامة ومن تفعيل الاقتصاد وليس بديلاً عنهم. ولن تؤمن خصخصة أية مؤسسة عامة (أكان الهاتف الثابت أم الكهرباء، إنتاجاً أو توزيعاً، أو غيرهما) النتائج المرجوة منها إلا إذا توفرت الشروط التالية:

- تحسين للإنتاجية يؤكّد وفورات تزيد من الثروة، للدولة كما للاقتصاد وللمستهلكين
- تحرير هذه القطاعات وتشجيع منافسة مجدية
- وضع إطار رقابي واضح ومستقر

٣-ب- تحديد مفهوم الخدمة العامة

إن المؤسسات التي يملكها القطاع العام، بشكل أو بآخر، لا بد من تصنيفها وفق معيار الخدمة العامة. لذلك تقترح الحكومة، القيام بخصخصة تكون مدخلاً إلى تأمين خدمات بنوعية أفضل وأسعار أدنى، وذلك من خلال تأمين منافسة وتحرير القطاعات التي لا تزال تشكو من وجود احتكار فيها.

فئة أصول وأملك تعود للقطاع العام بسبب تواتر حالات ظرفية وهي لا تمت إلى الخدمة العامة بصلة. ونذكر منها ما سقط في ملكية القطاع العام، ومصرف لبنان تحديداً، وهي مؤسسات وأملك خاصة لقانون التجارة ولا يرتبط التفريغ عنها إلا بالاعتبارات التجارية العادية من حيث الثمن والتوقيت. ونذكر منها أسهم شركة إنترا والأصول العائدة لها (أملك عقارية ومساهمات في شركات ومنها شركة كازينو لبنان).

ونذكر أيضاً الملكيات العقارية العائدة لمصرف لبنان من خلال تصفية المصارف المتعثرة وأسهم شركة طيران الشرق الأوسط. ونذكر أيضاً الأملاك الخاصة للدولة المتأتية من أعمال الردم المختلفة.

وأما قطاعات الهاتف والطاقة والمياه والنقل والتربية والصحة والبريد فهي كلها تعتبر متصلة بمبدأ الخدمة العامة. وبمعزل عن ملكية الشركات التي تتولّى إنتاج هذه الخدمات وبيعها، لا بد بالتالي للدولة من أن تتحمل مسؤولية تأمين هذه الخدمات الأساسية لكافة المواطنين في كافة المناطق ومراقبة تسعيرها ونوعيتها كي لا يتولّى القطاع الخاص توفيرها بشكل يؤمن ربحيته فقط، أي باقتصار خدماته على المناطق والفئات المربحة له، مع إهمال باقي المناطق والفئات. وفي هذا المجال تنوي الحكومة البدء بعمليات الخصخصة بعد أن تكون قد رسمت سياسة الخدمة العامة وأمنت فاعلية الرقابة.

٣-ج- شركة المؤسسات العامة الاستثمارية وإعادة هيكلة مديونيتها

من المعروف أن النشاط التجاري للمصالح المستقلة شكّل أصلاً سبب وجودها بالمقارنة مع نظام الإدارة العامة إذ أنه يفترض فيها تأمين استقلاليتها المالية والمحاسبية. ولكن الوضع الحقيقي لهذه المصالح، ومع الأسف، بعيد عن الاستجابة للهدف المطلوب. فإنها تراكم بالعموم مجموع أخطاء الإدارة العامة (مستوى ضعيف في النوعية والدفع، صلاية إدارية، غياب روح المبادرة وعدم الاهتمام بالنوعية) من دون أن تتمتع بمقومات الاستقلالية (محاسبة شائبة أو تقريبية، غياب مراقبة الإدارة والأسعار والكلفة، غياب الإدارة المالية).

وبالتالي، تجد الدولة نفسها تتحمل كلفة استثمارات هذه المصالح، ثم تضطر إلى تمويل عجوزاتها وخدمة دينها من خلال سلفات خزينة قلّما تُسدّد، على عكس ما تنصّ عليه القوانين. وينجم عن كلّ هذا:

- انخفاض مهم في الإنتاجية
- فقدان كل إمكانية لدى هذه الوحدات بالتوجه مباشرة إلى السوق للتمويل
- ارتباك كبير على مستوى مردود نشاطاتها والانعكاس الفعلي للتكديّمات والتحويلات التي تتفّدها

لكل هذه الأسباب تنوي الحكومة ، ضمن عملية الخصخصة التي التزمت بها، وبعد إقرار مشروع قانون تنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها، تحويل مؤسسات الخدمات العامة الاستثمارية الطابع إلى شركات خاضعة لقانوني التجارة والعمل، مع المحافظة على مبدأ الخدمة العامة وعلى دور الوزارات المختصة في رسم السياسات القطاعية، قبل المباشرة بالخصخصة. وتستطيع الدولة دائماً، من خلال مساعدات للاستثمار أو تقديمات أو رسوم، تنفيذ التحويلات التي تراها مناسبة تبعاً للاعتبارات الاقتصادية والسياسية العامة المرتبطة بمفهوم الخدمة العامة.

٣-د- إصدار سندات قابلة للتحويل إلى أسهم في الشركات المنوي خصصتها

يمكن للشركات العامة المؤسسة نتيجة شركة مؤسسات الخدمات العامة أن تصدر سندات دين بالعملة الأجنبية بحدود مليار دولار أمريكي قابلة للتحويل إلى أسهم، وذلك بهدف إعادة هيكله الدين العام وتخفيف كلفته. وتتمتع هذه السندات بأفضلية التحويل إلى أسهم عند خصخصة الشركات العامة، كلياً أو جزئياً.

٣-هـ- المباشرة بخصخصة عدد من الأصول العامة

إن ما سبق ذكره عن المؤسسات العامة الاستثمارية يؤثر على تفرغ الدولة عن بعض الأصول التي لا تتصل أصلاً بمبدأ الخدمة العامة، ونذكر منها عدا لا حصراً أصولاً عقارية وأسهم في بعض المؤسسات التجارية ومؤسسة ضمان الودائع. كما تنوي الحكومة إيجاد الصيغ المناسبة من بيع أو مشاركة فيما خص مصفاتي النفط في الزهراني والبدراوي.

٣-و- التفاوض لتحسين شروط عدد من الرخص والامتيازات الممنوحة

تنوي الحكومة الطلب من وزارة الاتصالات (MPT) التفاوض مع شركتي الهاتف الخليوي لتحسين العقود الحالية لما يخدم مصلحة المواطن والإقتصاد والمالية العامة ويحفظ مصلحة هذه الشركات، إلى جانب المحافظة على بند المشاركة في الإيرادات (Revenue sharing).

٤- نتائج إصلاح المالية العامة والخصخصة

إن مجموعة الإجراءات المالية الناتجة عن إصلاح المالية العامة وعن الخصخصة، ونذكر منها تسديد واردات الدولة وتخفيض حسابات القطاع العام الدائنة والتفاوض على الرخص والامتيازات وحصوله بيع بعض الأصول أو الشركات ، تسمح بتوفير دخل كبير للخزينة العامة بالعملة الأجنبية. وتأمل الحكومة أن يقوم بينها وبين المؤسسات المالية الدولية والإقليمية تعاون وثيق لإنجاح هذه الإجراءات جميعاً. ويؤمل أن يبلغ هذا الدخل حوالي ثلاثة آلاف مليار ليرة، يتم تحصيله خلال السنوات القادمة، ويستعمل جزء منها لإطفاء الدين العام. ويرجى من هذا الاقتراح، متى تم اعتماده وتطبيقه بنجاح، أن يحقق الأهداف التالية:

- خفض معدلات الفوائد على السندات الطويلة الاجل
 - تخفيض حجم الدين العام
 - تنقية ميزانية المصارف بتثبيت مواردها
 - حمل المصارف الأجنبية العاملة في لبنان والمتخصصة في مجال مصارف الأعمال على جلب موارد بالعملة للاكتتاب في سندات واسهم الشركات المخصصة ، مع ما يستتبع ذلك من أثر إيجابي على ميزان المدفوعات.
- كما سيكون لهذه الإجراءات وقع إيجابي كبير وسريع على الأوضاع النقدية، لأنها تسمح بدخول الحلقة المالية الصالحة. تؤدي هذه الإجراءات إلى ارتفاع احتياطي مصرف لبنان من العملات الأجنبية ويستقر حجم الدين بالليرة اللبنانية، وتتنى الفوائد على الليرة بشكل طبيعي.
- وتستعيد السلطة النقدية أدوات سياسة نقدية أكثر مرونة وأكثر فعالية مما هي عليه اليوم، تخولها التعاطي بفعالية أكبر وبكلفة أقل مع خيارات المودعين الحرة بين الليرة والعملات الأجنبية، مركزة تدخلها الظرفي على تقلب أسعار الفوائد القصيرة مقابل تقلص الهامش الوسطي بين فوائد الليرة والعملات الأجنبية.

وفي موازاة ذلك وبنتيجة النقل التدريجي في حجم وخدمة الدين يتجه الحساب الخارجي إلى التوازن المتدرج بدوره. فيخف معه العجز الجاري وتالياً الحاجة إلى التمويل الخارجي. كما تدخل فوائد العملات في منحى الانخفاض الطبيعي.

عناوين الإصلاح الاقتصادي

إن برنامج عمل الحكومة اللبنانية للتصحيح المالي لا يشكل خطة اقتصادية متكاملة. وبما أن الإصلاح المالي لا يتحدد أهدافه بمعزل عن التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولا تتوفر معطيات وأسباب نجاحه إن لم يترافق مع التنمية، سوف نتعرض في هذه المقدمة إلى عناوين إصلاح عمل الوظائف الاقتصادية العامة وإلى رسم التوجهات القطاعية الرئيسية، على أن يتم بلورة هذه العناوين والتوجهات من خلال عمل الوزارات والمؤسسات العامة المعنية وبالتعاون مع مختلف الفعاليات الاقتصادية والأهلية في القطاع الخاص.

١ - دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع

أن ورشة التغيير المطلوب منا اليوم إطلاقها ووضعها في سياق تنفيذي واضح تستدعي دوراً محورياً للدولة. فلا إنهاض للاقتصاد ولا إعمار للبلاد دون دور فاعل للدولة.

ونرى أن يتحدد دور الدولة التي نريد بالمضامين الثلاثة الآتية:

- تهيئة المناخ الملائم للقطاع الخاص لإرساء نمو اقتصادي مستمر ومتوازن،
- توفير شروط تعاقد اجتماعي متكافئ وضمانه والسهر على حسن تنفيذه،
- تأدية الوظائف العامة (الأمن، العدل، البيئة، التربية، الصحة،...) بما فيها الإدارية، بكفاءة وفعالية.

ليس خفياً كما بينا في معاينة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية حصول تدهور في شروط النمو الاقتصادي الداخلية والخارجية بالرغم مما كانت تحتزنه مرحلة إعادة الإعمار من طاقات كامنة على هذا الصعيد.

وقد تقلص أيضاً دور الدولة على الصعيد الاجتماعي حيث ضعفت شروط التعاقد والتكافل الاجتماعي بين فئات المجتمع. وقد أدت السياسة المالية العامة التي أتت إلى تقوية الفوارق الاجتماعية وإلى تشجيع المداخل الرعية غير المرتبطة بالإنتاج. وما قيل عن دور الدولة على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي يصح ودرجة أعلى على تأديتها لوظائفها العامة. فالطروحات المتعلقة بالإصلاح الإداري وباستقلالية القضاء وإعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات العامة تشكل جميعاً الترجمة الواضحة لواقع الإدارة الذي بات معوقاً للنمو وللتطور السليم للمجتمع بدل أن يكون محفزاً وموالياً لهما.

تهدف حكومتنا عبر سياستها المالية ضبط توازن الكليات الاقتصادية وتوفير شروط النمو والتكافل الاجتماعي تعكس مفاعيلها على صعيدين رئيسيين:

- تأمين للسكان وللاقتصاد مجموعة من التقديرات والسلع والخدمات، إما بشكل إجمالي (كالأمن والطرق مثلًا) أو بشكل فرادي (كالكهرباء والاتصالات مثلًا)،
- تحويل للثروة بين مختلف فئات المواطنين وقطاعات الاقتصاد، أكان خلال الفترة الزمنية نفسها أو عبر الزمن، وبين الأجيال المتعاقبة.

١-١- الإدارة العامة

١-١-١) الوضع الحالي

إن الإدارة العامة قد طال استخدامها كوسيلة انتفاع توظيفي في غياب مؤسسات الضمان والتنمية الاجتماعية وفرص العمل التي عجز الاقتصاد عن تأمينها للمواطنين. غير أن هذا الدور يتناقض كلياً مع الدور الأساسي المطلوب للإدارة العامة.

وقد فضلت الحكومات المتلاحقة، في مواجهة هذا التآزم المتصاعد، خلق إدارات موازية بدل مواجهة أصل المشكلة وإصلاح الإدارة ذاتها. فأدى ذلك إلى تشابك الصلاحيات وإلى توسع حالات الازدواجية.

والمشكلة في الحقيقة أكثر تعقيداً فالملاك الأساسي للإدارة يشتمل على عدد كبير من الشواغر بينما توجد فوائض كبيرة في عدد المتعاقدين والمياومين في عدة وزارات. كما أن الملاك نفسه يتطلب إصلاحاً وتبسيطاً انكبت على تحديدهما دراسات وافية من قبل وزارة الإصلاح الإداري ومجلس الخدمة المدنية أو من قبل إبتشاريين.

تمر الحلول من خلال عدة إجراءات متلازمة:

١-٢-١) عناوين الإصلاح

ستعمد الحكومة إلى إعادة النظر في هيكلية الخدمة العامة بما ينسجم مع بعض المبادئ الأساسية:

- الانتهاء من إعادة هيكلة الدولة ودمج بعض الإدارات والمؤسسات
 - إعادة هيكلة الوزارات الناتجة عن الدمج لتراعي متطلبات العصرية
 - توصيف وتصنيف الوظائف بكاملها
 - تطبيق مبدأ الكفاءة والاستحقاق وإرساء أصول المساءلة والمحاسبة
 - تبسيط المعاملات وتحسين خدمة المواطن
 - إدخال التقنيات الحديثة في الإدارة ومعالجة المعلومات وتحقيق الوفورات الناجمة عنها
 - تشركه المؤسسات والمرافق الخدماتية العامة
- كما يجب توصيف الوظائف المستبقاة في الملاك المصحح وملؤها تدريجاً.

١-٣-١) إعادة توزيع الموظفين المدنيين

تنوي الحكومة إطلاق برنامج واسع من التأهيل المهني والفني لموظفي القطاع العام وتخصيص جزء من القروض الممنوحة للبنان لهذا الغرض. ويشمل برنامج التأهيل ثلاثة فروع:

- للموظفين الفانضين في موقعهم الحالي والمؤهلين لملا وظائف فنية شاغرة: تأهيل تقني متخصص لتزويد الإدارات والمؤسسات العامة تحديداً بالجهاز الفني الكفؤ الذي تحتاجه
- للموظفين العاملين في الإدارة العامة والمؤهلين للبقاء فيها: تأهيل إداري عام على عدة مستويات لتزويدهم بالكفاءة اللازمة في مجال المعلوماتية الإدارية والمحاسبة المالية والقانون الإداري ومراقبة النوعية
- للموظفين الفانضين عن الفرعين السابقين: تأمين تدريب مهني يؤدي إلى اكتساب كفاءة مهنية تتوافق مع إمكانيات العمل في القطاع الخاص.

على هذه القاعدة، تتم المناقلات بين الموظفين. وفيما خص الموظفين المشمولين ضمن الفرع الثالث، سوف تضع الدولة نظاماً خاصاً للقروض لتسهيل إعادة دمجه في الحياة المدنية الخاصة.

١-٤-١) استخدام طاقات القوى العسكرية

سوف يدعى عدد من القوى العسكرية والشبان الذي يخدمون في مجال خدمة العلم المدنية للمساهمة في عدد من الأنشطة التي تم التطرق إليها:

- تحصيل فواتير المؤسسات العامة ومتأخراتها،
- استصلاح الأراضي
- تحسين البيئة.

١-ب- السكان والعمل

ستعتمد الحكومة نتائج الدراسة التي قامت بها إدارة الإحصاء المركزي عام ١٩٩٧ لتحليل المشاكل المطروحة في سوق العمل بهدف اتخاذ الإجراءات الآيلة إلى الخروج من أزمات البطالة والخروج من الهجرة وتفعيل الانتاجية.

١-ب-١) الهجرة والعمالة

يتميز الواقع الراهن بعدد من المؤشرات المقلقة تطال تزايد حدة ظاهرة الهجرة وضعف هيكلية العمالة وتخلف نظام الضمان الاجتماعي، إلى جانب مشاكل قطاعات التعليم والصحة، التي تساهم مجتمعة في زيادة تكاليف الإنتاج والحياة في لبنان مقابل إنتاجية محدودة، مما بات يعيق فترة البلاد التنافسية ومجالات الاستثمار المنتج. كما أن نسب النشاط الاقتصادي الفعلي في لبنان تعثرها إختلالات ونقاط ضعف لا يمكن التغاضي عنها في المرحلة اللاحقة.

وبهدف الخروج من هذه المشاكل ، سوف تسعى الحكومة على اتخاذ عدة إجراءات ، منها :

- محاربة الهجرة عموما وهجرة الشباب خصوصا من خلال تصويب أداء النظام التعليم والتدريب والسعي لزيادة فرص العمل وتسهيل شروط السكن للأسر الفتية
- إدخال التعديلات اللازمة على الأنظمة الراعية لدوامات العمل ، لا سيما التحرر في القطاع العام وفي بعض القطاعات الخاصة مسن الدوام القصير، وإدخال مرونة أكبر في دوامات العمل
- إدخال التعديلات اللازمة على قانون العمل لتوفير حماية أفضل للنساء العاملات ولتأمين مساواة فعلية بين الرجال والنساء في العمل.

١-ب-٢) تحديث أنظمة الضمان الاجتماعي وتطويرها

يحتل الضمان الاجتماعي مركزا هاما في لبنان على العديد من الأصعدة. فاشتركات الضمان تشكل اقتطاعا سنويا يقارب حاليا ضعفي إيراد ضريبة الدخل. أما تقديماته فقد ارتفعت بمعدل وسطي بلغ ٣٣% سنويا خلال السنوات الست الماضية في حين لم يتخط المعدل الوسطي الإسمي لارتفاع الناتج المحلي ١٣,٥% للفترة ذاتها. كما يشكل احتياطي الضمان كتلة نقدية هامة تقارب ال ١٥٠٠ مليار ليرة مستثمرة بمعظمها في سندات الخزينة وتعطي مردودا سنويا يقارب ٢٠٠ مليار ليرة.

واقع الحال

يتألف الضمان الاجتماعي في لبنان من ثلاثة فروع هي المرض والأمومة، التعويضات العائلية وتعويضات نهاية الخدمة. وتشمل تقديماته أكثر من ٣٠٠,٠٠٠ أجير يشكلون مع عائلاتهم أكثر من مليون شخص أي حوالي ثلث الشعب اللبناني. ويضم الضمان جهازا بشريا من نحو ١٢٠٠ موظف ومتعاقد يغطون كافة المناطق اللبنانية.

يعاني الضمان من بعض المشاكل ومن سلسلة من الأوضاع الشاذة نوردتها تباعا:

شكلت النفقات الإدارية حوالي ١٩% من مجمل نفقات الضمان بين ١٩٩٢ و ١٩٩٧. ولقد شهد العام ١٩٩٨ انخفاضا نسبيا للنفقات الإدارية أوصلها إلى حوالي ١٣% من إجمالي النفقات. إن هذا الوضع مرتبط جزئيا بعدد الموظفين ومستوى أجورهم وإنتاجيتهم والتي لا تتلاءم مع نوعية وكثافة الأعمال المطلوبة.

ما يزال التجهيز المعلوماتي للضمان ضعيفا والأجهزة الموجودة والمستعملة أصبحت قديمة وغير ملائمة لمتطلبات الإدارة الحديثة لعمليات الضمان ولتكوين قاعدة معلومات موثوقة. ان مشروع الممكنة موجود والأموال لإطلاقه متوفرة، لكنه يتعرض لعقبات كثيرة لا يشكل الجانب التقني فيها إلا جزءا ضئيلا.

يفتقر الضمان إلى سياسة استثمارية واضحة ، فالجزء الأكبر من احتياطي الضمان مستثمر في سندات الخزينة، بينما يسمح قانون الضمان للمؤسسة بالقيام بعمليات استثمار ذات مردود اجتماعي قيم في بلد هو بحاجة ماسة إليها.

لم تخضع حسابات الضمان للمراقبة المحاسبية والمالية بشكل دائم ودوري خلال السنوات الماضية. ولهذا الأمر تأثير سلبي على الانضباط المالي على المدى الطويل. يبقى التخطيط المالي في الضمان محدودا رغم ما لذلك من أهمية خاصة بالنسبة لتعويضات نهاية الخدمة إذ أن الدراسات الاكتوارية لا تتال الاهتمام اللازم.

الحلول الممكنة:

- الإسراع في عملية تجهيز المعلومات مع التركيز على التحصن ضد مشكلة العام ٢٠٠٠ وتعزيز مركز المعلوماتية في الضمان بالموارد البشرية الكفوءة.
- تعزيز الرقابة المحاسبية والتركيز على التخطيط المالي مع تطوير الجهاز الاكتواري (actuarial) وتوسيعه.
- إجراء الإصلاحات اللازمة لتسهيل عمل الإدارة الداخلي وتجاه المواطنين عبر خفض عدد الإدارات وحصر المسؤوليات من جهة، وتسهيل المعاملات الإدارية من جهة أخرى.
- تطوير عملية إدارة شؤون الموظفين والتشديد على تقديم ما يلزم من دورات مهنية وتدريبية لرفع إنتاجيتهم إلى مستوى يقارب المواصفات العالمية لجهة العلاقة بين الإنتاجية والأجر.
- صياغة سياسة استثمارية تتوافق مع المهمة الأساسية للضمان أي تعزيز الرفاه الاجتماعي للعاملين. وذلك ممكن في مجالات عديدة كإنشاء المساكن الشعبية والحضانات.
- إجراء مراجعة جديّة لدور الضمان وفلسفة التقديمات الاجتماعية التي يديرها على ضوء التطورات الحاصلة عالمياً ولبنانياً. فليبنان لم يعالج بعد مسألة ضمان الشيخوخة بينما تبدو الحاجة إلى مراجعة النظام الحالي أكثر إلحاحاً. كما أن البلد يفتقر لأي تنظية للعاطلين عن العمل ولهذا مضاعفات اجتماعية مأساوية في كثير من الحالات.
- توسيع قاعدة المشتركين في الضمان لفئات الأجر كافة وفئات أخرى من الناشطين.
- إعادة النظر باقتطاعات الضمان الاجتماعي التي شكلت نسبتها وألتيها عائقاً أمام تطور الرواتب والأجور وعمالة اللبنانيين.
- درس إمكانية إحداث صناديق تعاضد خاصة إلى جانب الضمان الاجتماعي، تأميناً للمنافسة وتحسيناً للتغطية والتقديمات.

١-ج- التعليم

١-ج-١) الكلفة والمردودية القطاعية

بلغ إنفاق القطاعين العام والخاص على التعليم في لبنان نسبة ٩,٣% من الناتج المحلي، مقابل ٥,٩% في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE). كما بلغ إنفاق الدولة على التعليم ١٨,٤% من مجمل نفقات الموازنة خارج خدمة الدين. ويعمل في القطاع ٨٣.٠٠٠ عامل فيما يرتفع عدد الطلاب إلى ٩٥٠.٠٠٠. تظهر هذه الأرقام أن لبنان يخصص جزءاً كبيراً من موارده لأغراض التعليم بينما يبقى مورد هذا الجهد الكبير المفروض على الدولة وعلى المجتمع متواضعاً وذلك لأسباب عديدة.

١-ج-٢) في واقع المشكلة

ارتفاع كلفة التعليم: تتكافأ الأسرة سنوياً ما معدله ١,٢٧ مليون ليرة كنفقات تعليم أو ما يوازي ١٢% من دخلها السنوي فيما لا تتعدى هذه النسبة ٣% عالمياً. كما أن كلفة التلميذ أكبر في القطاع العام منها في القطاع الخاص، إذ تزيد كلفة التلميذ في الابتدائي الرسمي بنسبة ٢٠% عن كلفته في القطاع الخاص بنسبة ٥٧% عن كلفته في القطاع الخاص المجاني.

تفشي ظاهري الرسوب والتقصير: تظهر الإحصاءات أن ٢٣% من تلامذة التعليم الرسمي لا ينهون الابتدائي و ٢٥% منهم لا ينهون المتوسط والثانوي، أما الرسوب في الابتدائي فينخفض من ٢٨% في التعليم الرسمي إلى ١٢% في التعليم المجاني و ٥% في التعليم الخاص. من الواضح أن نتائج المدارس الرسمية مخيبة للأمال مقابل كلفتها العالية.

الفعالية المتدنية للجهاز التعليمي، والرسمي خاصة: يشكل المعلمون نسبة ٨,٨% من القوى العاملة مقابل ٥,٤% في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وتبلغ نسبة الطلاب إلى المعلمين ٨ إلى واحد في التعليم الرسمي، ١٤ في الخاص و ٢٢ في المجاني وتتنخفض إلى ٥ في التعليم الثانوي الرسمي. إن توفر المعلمين بهذه الأعداد الكبيرة يعكس ارتفاعاً في الكلفة وانخفاضاً في الفعالية علماً أن متوسط أجور الأساتذة تقارب المستويات العالمية (١٤٠% من الناتج المحلي الفردي) في حين أن أعدادهم لا يمكن مقارنتها مع أي من الإحصاءات المتوفرة.

عدم ملاءمة التعليم العالي والمهني لاحتياجات الاقتصاد المعاصر والبلد: إن الصلة بين المؤسسات والاقتصاد ومختلف قطاعات التعليم الجامعي والمهني تبقى ضعيفة. كما أن قطاع التعليم المهني ما زال يحتاج إلى جهود كبيرة لتوسيعه وتحديثه. على سبيل المثال، يفتقر لبنان

إلى حملة التخصصات المهنية العالية الذين يشكلون صلة وصل ضرورية بين المهنيين العاديين والمهندسين، بينما تزيد أعداد حملة الشهادات الجامعية الأكاديمية عن حاجات البلد وتترجم هجرة مستمرة. تقدم الدراسات المتخصصة سلسلة من المقترحات لمعالجة الوضع منها ما يمكن البدء به فوراً ومنها ما يتطلب وقتاً أكبر لوضعه حيز التنفيذ. وقد سعى واضعو المقترحات إلى جعل كلفة قطاع التعليم قابلة للاحتمال من قبل الدولة والمجتمع، بدون التضحية بالتغطية والتنوعية، لا بل مع تحسينهما.

١-ج-٣) التدابير الممكنة إطلاقها فوراً

زيادة الفعالية، وخفض النفقات. وذلك يمكن أن يتم عن طريق:

- ترشيد استخدام العناصر الموجودة،
 - خفض تدريجي لعدد المعلمين مع وقف التوظيف،
 - إعادة تأهيل المعلمين بالاختصاصات الجديدة من معلوماتية وفنون تشكيلية وموسيقى وتكنولوجيا،
 - إعادة النظر بعقود الإيجار،
 - تحسين إدارة التعليم الرسمي: في هذا الإطار، يجب التشدد في تطبيق القوانين المحاسبية وزيادة الشفافية، مع وضع نظام صارم لمراقبة الأداء المالي والتعليمي،
 - تحديد علمي لكلفة الطالب الواحد في المدارس الرسمية واحتساب موازنة المدارس على أساس هذه الكلفة مع إدخال تلامع المدرسة مع المعايير الرسمية من حيث نوعية التعليم ومحتواه كعنصر في احتساب المبلغ المقدم لكل مدرسة،
 - اعتماد التمويل الاستثماري (Lease Purchase) من القطاع الخاص لبناء مدارس رسمية جديدة على عقارات مسجلة باسم وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة ومعداة لها مجاناً من قبل البلديات والجماعات والأفراد، مع الإشارة إلى أن عدد هذه العقارات يبلغ ٤٢٨ عقار في مختلف المحافظات ومساحتها ٣،٨ مليون م^٢.
- وقد يسمح اتخاذ هذه التدابير بتخفيض كلفة لتعليم نسبة إلى الناتج المحلي.

١-ج-٤) الخطوات اللاحقة

- إنشاء قاعدة معلوماتية ضرورية لمراقبة تطور القطاع ودراسته،
- تجهيز الوزارات المعنية بقطاع التعليم بجهاز إداري قادر على الربط بين أداء القطاع وسياسة الحكومة وعلى وضع برامج عمل شاملة وطويلة الأمد بدون الغرق في تفاصيل العمل اليومية،
- وضع استراتيجية متكاملة تركز على الفعالية وعلى التكامل والترابط بين مختلف قطاعات التعليم ومراحلها،
- وضع برامج خاصة للأولاد الذين لم يذهبوا إلى المدرسة يوماً أو الذين تركوها في سن مبكر بهدف إدخالهم في النظام التعليمي.
- تعزيز التعاون داخل القطاع من أجل عقلنة توزيع المدارس وخفض نفقات الاستثمار والنقل،

١-د- الصحة

أن زيادة الإنفاق العام على الصحة وزيادة الاستثمارات على البنى التحتية الإستشفائية والتزايد المستمر في عدد الأطباء أوصلت البلد إلى وضع حيث يبدو العبء المالي لقطاع الصحة غير قابل للاحتمال على المدى المتوسط. فقد بلغت نسبة الإنفاق على الصحة في لبنان حوالي ١٠% من الناتج المحلي، وهي نسبة مرتفعة عالمياً، وهي مثلاً لا تتعدى ٤،٨% في قبرص وتركيا. وقد ارتفعت هذه النسبة تبعاً خلال السنوات الماضية. وتتوزع أعباء هذا الإنفاق بين الجمهور (٥٢%) وشركات الضمان (١٧%) والقطاع العمالي (٣١%). ويغطي الضمان الاجتماعي ٩% من الإنفاق مقابل ١٢% تغطيها وزارة الصحة و ١٠% تنطويها جمعية تعاونية الموظفين وصناديق الجيش والأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة وغيرها. كما ارتفع الإنفاق العام على الصحة بنسبة ١٥% كمعدل وسطي سنوي بين ١٩٩٣ و ١٩٩٧ وهي نسبة تفوق المعدل الوسطي لارتفاع الناتج المحلي الإجمالي للفترة ذاتها. ومن الواضح أن طريقة تمويل القطاع تؤدي إلى الإفراط في الإنفاق والاستهلاك والتجهيز من جهة وإلى تعثر آليات التسديد بالمقابل.

١-٥-١) نظرة إلى القطاع

- الصحة العامة: يوجد في لبنان حوالي ١٩٠ مركز صحي عام منها حوالي السبعين تابعة لوزارة الصحة. إن معظم مراكز وزارة الصحة تفنقر للعاملين والأكثر فعالية بينما تستقبل ٥٠ مريضاً في اليوم وبعضها يستقبل ٥ إلى ١٠ مرضى بينما البعض الآخر لا يعمل أبداً.

- الجهاز الصحي والطبي: يوجد في لبنان ٢,١ إلى ٢,٤ أطباء لكل ألف شخص، وهذه نسبة عالية جداً حيث يضم البلد حوالي ٩٥٠٠ طبيباً بينما تخرج الجامعات اللبنانية لوحدها حوالي ٢٥٠ طبيباً سنوياً. ولقد سجلت نقابة الأطباء في بيروت نسبة نمو بمعدل ٨% سنوياً بين ١٩٩٢ و١٩٩٨ في حين اقتصر النمو السكاني على ١,٥-٢% سنوياً للفترة ذاتها. مقابل ذلك، يعاني البلد من نقص حاد في عدد الممرضين والممرضات إذ لا يزيد عددهم عن ٣٥٠٠ شخص أو أقل من ١ لكل ألف شخص.

١-٥-٢) السياسة الاستشفائية

يتبع لبنان سياستين متناقضتين فيما يخص الاستشفاء. فمن جهة، يتم التوسع في إنشاء المستشفيات الرسمية ومن جهة أخرى، تسعى وزارة الصحة إلى تعزيز سياسة التعاقد مع المستشفيات الخاصة، علماً أن ٧٥% من موازنة الوزارة يتم صرفها على شكل تسديدات للمستشفيات الخاصة ولغيرها من مقدمي الخدمات الصحية. إن جدوى التوسع في إنشاء المستشفيات الرسمية تبدو غير واضحة إذ أن البرنامج الاستثماري يسعى إلى مضاعفة القدرة الاستيعابية للمستشفيات العامة برفع عدد أسرتها من ٨٥٨ إلى ١٧٥٨ في حين أن نسبة الأشغال للمستشفيات العامة والخاصة في لبنان بوضعها الحالي لا تتعدى ٥٦%. كما أن المشاريع قيد التنفيذ أو المرتقبة في القطاع الخاص قد ترفع عدد أسرة المستشفيات الخاصة بنسبة ٢٠%. إن تشغيل هذه الطاقات الإضافية لوحده يشكل عبئاً مالياً إضافياً يتطلب زيادة موازنة وزارة الصحة في السنوات القليلة المقبلة.

وتبين الدراسات أن عدد الأسرة المتوفر حالياً في لبنان يفوق حاجات السكان بنسبة ٣٠%، دون أخذ المشاريع العامة والخاصة لإنشاء مستشفيات أو توسيعها في الحسبان.

إن ثلثي المستشفيات في لبنان يقل عدد أسرته عن الثمانين، والمستشفيات المنوي إنشاؤها هي بمعظمها ضمن هذه الفئة. إن هذا الوضع يشير إلى تجاهل الواقع الذي فرضه تطور العلاج الاستشفائي والتجهيزات الطبية والذي يفرض أن لا تقل طاقة استيعاب المستشفى عن ٢٠٠ سرير لكي يمكن تحقيق اقتصاديات حجم.

١-٥-٣) واقع تمويل القطاع

إن تمويل الخدمات الصحية يتم عن طريق ٩٠ هيئة مختلفة، ومع ذلك يبقى أن ٦٠% من اللبنانيين على الأكثر يستفيدون من تغطية صحية ما. ويؤمن الضمان الاجتماعي التغطية الصحية لـ ٣٠% من اللبنانيين بينما تغطي الهيئات المعنية بالقطاع العام ١٥% في حين لا تغطي مؤسسات التأمين الثمانون إلا ٨% من السكان. وهكذا، يضطر حوالي نصف السكان إلى تمويل نفقاتهم الصحية من جيبهم الخاص أو إلى التوجه نحو وزارة الصحة التي يلجأ إليها سنوياً حوالي ١٣% من اللبنانيين. إن كثرة وتنوع صناديق تمويل الإنفاق الصحي يؤدي إلى تزايد تكاليف العناية الصحية وذلك بسبب ارتفاع التكاليف الإدارية وضعف الموقع التفاوضي. كما يؤدي إلى تفاوت حاد بين الكلفة الاستشفائية للمستفيدين من كل من الصناديق ومن عدد أيام استشفائهم. ورسم الطابع المفروض على المعاملات وضريبة الـ ١١% المفروضة على البوالص تساهم أيضاً برفع التكاليف الإدارية. كما أن ضعف أو غياب القدرة التفاوضية، بسبب المنافسة بين شركات التأمين سمح بالتزايد المستمر لكلفة الاستشفاء اليومية ولنسبة الدخول إلى المستشفيات.

إن غياب التغطية الصحية لحوالي نصف اللبنانيين وتدخل وزارة الصحة لتغطية الخدمات الصحية العالية الكلفة فقط بنسبة ١٠٠% فتح الباب على مصراعيه أمام تضخم هذا النوع من الخدمات وأمام زيادة منحرفة وغير طبيعية للاستثمار في مجالاتها وذلك على حساب الطب الوقائي والمعاينات العامة القليلة الكلفة. ويبين الجدول أدناه حجم الانحراف مقارنة مع نيوزيلندا.

عدد السكان	لبنان	نيوزيلندا
وحدات إجراء عملية القلب المفتوح	١٢	٥
وحدات التصوير عبر التردد المغناطيسي	١٢	٦
وحدات تفتيت حصى الكلى	٢٧	٤
وحدات غسيل الكلى	٣٩	٦
وحدات التخصص الاصطناعي	١٢	٤

المصدر: البنك الدولي، تشرين الأول ١٩٩٨

١-٤) الصحة العامة، الطب الوقائي و الدواء

هناك تراجع في اللجوء إلى أطباء الصحة العامة وإلى الطب الوقائي، مما أسفر عن تراجع دور الطب الوقائي والكشف الأولي في حين أن دورهما كمرحلة ضرورية تغني عن اللجوء إلى عجلات أكثر كلفة.

يشكل الإنفاق على الدواء ٢٥ إلى ٣٠% من الإنفاق الصحي مما يمثل عبئاً سنوياً بمعدل ٤٦٠٠٠٠ ليرة للأسرة الواحدة. أما هوامش الربح فهي ١٠% لتجارة الجملة و ٢٢,٥% لتجارة المفرق (٥% و ١٥% تباعاً في إنكلترا) هذا مع العلم أن بإمكان الصيدلانية الحصول على حسمات قد تصل إلى ٢٠-٣٠%. إن سياسة التسعير وتنظيم مهنة الصيدلة لا يسمحان بوجود منافسة حقيقية على الأسعار لمصلحة المستهلك ولا بعقلنة التوزيع. كما أن لبنان يفتقر إلى سوق للأدوية المصدرية القليلة الكلفة والتي تتطلب أجهزة رقابية غير متوفرة حالياً.

١-٥) توجهات للحل

إن تنامي الإنفاق العام على الصحة في لبنان لا يؤدي بالضرورة إلى خفض الكلفة بالنسبة للأسر لأن الإنفاق العام يطال نفقات الاستشفاء والعلاجات التي تستخدم التقنيات العالية بينما تبقى نفقات المعاينة والدواء على عاتق الأسرة. وبما أن هذا الإنفاق بات غير قابلاً للاحتساب ويؤدي إلى تشوهات في هيكلية القطاع الصحي، اقترح خبراء البنك الدولي سلسلة من التدابير على المدى القصير والمتوسط.

التدابير الفورية

تنوي الحكومة، بعد الدراسة، اتباع خطة واضحة وموحدة لتوضيح دور القطاع العام في تقديم وتمويل الخدمات الصحية. وهذا يمكن الاستفادة من تجارب عالمية مختلفة. كما تنوي:

- تقليص تعامل وزارة الصحة مع المستشفيات التي لا تتوافر فيها شروط السلامة
- التعامل مع المستشفيات على أساس عقود سنوية تحدد الحصة المرصودة لكل مستشفى من قبل وزارة الصحة على أن لا يتم تخطي قيمتها خلال السنة
- القيام بتحليل مقارن لأسعار الأدوية تمهيداً لوضع استراتيجيات تؤدي إلى خفض الأسعار وإلى إدخال مبدأ الفعالية الاقتصادية في سوق الدواء

التدابير المتوسطة المدى

- خلق هيئة تعنى بتوحيد مجمل نفقات الهيئات الحكومية والرسمية على الصحة
- تفعيل هيئة الرقابة على شركات الضمان وتعزيز عمليات الدمج في قطاع التأمين الخاص
- وضع صيغة للتأمين الصحي لجميع اللبنانيين
- تعزيز وتطوير الطب الوقائي والمعاينات الأولية

١-٥-١) قانون الإيجارات

يشكل موضوع الإيجارات في لبنان مسألة محورية وحساسة. لذلك يجب العمل على إرساء الاستقرار التشريعي كي لا يبقى تأثير التشريعات السابقة يشكل معوقاً جدياً أمام تطوير سوق الإيجارات. ومن المتعارف عليه أن الإيجار هو الشكل الأول للسكن لا سيما في المدن وللأسر الفتية التي يتوجب على الدولة السعي الجدي لتوفير شروط الإقامة لها اجتناباً لهجرتها.

١-٥-٢) تمويل آلية القروض الإسكانية للفئات المتوسطة الدخل

تجدر الإشارة إلى أن التسليف السكني قد شهد في السنوات الأخيرة توسعاً ملحوظاً بدءاً بمصرف الإسكان وآليات الادخار السكني والقروض السكنية المباشرة من الجهاز المصرفي، وستعمل الحكومة من خلال مصرف لبنان وبالتعاون مع القطاع الخاص على تشجيعها وتطويرها ومواكبتها. وبعد إطلاق آلية الإقراض السكني للفئات المحدودة الدخل، بالتعاون بين مصرف لبنان والمؤسسة العامة للإسكان وجمعية مصارف لبنان، تنوي الحكومة تطويرها بالتنسيق مع الأطراف المذكورة، وذلك وفق تصورات عدة تعمل الحكومة حالياً على تطويرها.

١-٥-١) المجال الوطني والبيئة

بات تنظيم المجال الوطني ضرورة ملحة بحكم ضيق رقعة البلاد وارتفاع كثافة المناطق المأهولة وشدة تركيز السكان والنشاط الاقتصادي وازدياد التفاوت بين المناطق وتصادي التحديات على البيئة.

ستعمل الدولة على أن يكون لها رؤية متماسكة عن الاستخدام الأفضل للمجال الوطني. ولا يمكن أن تكون المناطق غير المشمولة بمخططات التنظيم المدني خاضعة لمعدلات بناء تزيد عن تلك المحددة في مناطق امتداد مخططات التنظيم، لذا وقيل التوصل إلى وضع المرجعية العامة، لا بد من تخفيض معدلات بناء هذه المناطق إلى حد ما الأدنى. فاعتبار كامل الأراضي قابلة للبناء قد انعكس نخرًا للمساحات الزراعية والطبيعية وأدى إلى زيادة كبيرة في تكاليف الشبكات العامة أو إلى حالات صحية مرفوضة.

١-٥-١) حماية المواقع والموارد وتطويرها

لم يسلم موقع طبيعي في لبنان من الأذى والخطر. ويمكن تصنيف المواقع المهددة في عدد قليل من الفئات تستوجب كل فئة منها مقارنة محددة على الصعيد التنظيمي والمالية والإدارية ونورد أدناه جدولاً يلخص أوضاع بعضها:

نوع الموقع	المشاكل والتحديات	أفكار وحلول
شاطئ	ردميات وتدمير الشاطئ	برامج حماية وإعادة تنظيم محددة
سهول ساحلية	فوضى البناء وتدمير الزراعة	تحويل خطوط المواصلات ومقايسة العقارات
مناطق جردية	كسارات والأغنام وهجرة	تعزيز السياحة والصناعات اليدوية المنزلية
أودية	كسارات وتلوث صناعي	خطط للحماية والمعالجة
أحراج	حرائق وزوال الغطاء النباتي	حماية وتشجير
كسارات	تخريب وإزعاج	خطط للمعالجة

١-٥-٢) معالجة التفاوت المناطقي

لما كان الإنماء المناطقي المتوازن في صلب سياسة الحكومة وتوجهاتها، وبالنظر إلى شدة التركيز في النشاط الاقتصادي في العاصمة وحولها، بات ضرورياً أن تضع دراسة تنظيم المجال الوطني كهدف رئيسي إقامة أقطاب للتوازن وإنشاء مناطق اقتصادية مواكبة في كافة أرجاء البلد. وتستأهل على هذا الصعيد بعض المناطق الحساسة اهتماماً خاصاً، لا سيما المناطق المحتلة ومناطق التهجير ومناطق الاصطيف السابقة ومناطق البناء غير الشرعي.

١-٣) المناطق المحتلة

من مسؤولية الدولة أن تضع منذ الآن خطة إنماء وإعادة دمج في الاقتصاد الوطني للمناطق المحتلة فسي جنوب لبنان والبقاع الغربي ومحيطهما دون انتظار تحريرهما. فالاحتلال الإسرائيلي، منذ أكثر من ٢٠ سنة، قد ألحق تغييرات عميقة في المعطيات السكانية والاقتصادية والاجتماعية وسيكون لدى الدولة اللبنانية اقتراحات لمعالجة أوضاع هذه المناطق.

١-٤) مناطق التهجير

طال التهجير عدة مناطق خلال المحنة الداخلية بين ١٩٧٥ و ١٩٩٠.

وتتوي الحكومة بإيلاء مسألة التهجير أولوية مطلقة، بالرغم من ضيق الأوضاع المالية، لأنها باتت مسألة وطنية. على أن يكون التركيز ليس فقط على عودة المهجرين بل أيضاً، لا بل خصوصاً على تأمين ظروف العمل والحياة اللائقة والأمن لكل سكان المناطق التي طالتها ظاهرة التهجير، من خلال توجه إنمائي شامل حيالها.

١-٥) مناطق الاصطياف السابقة والحالية

تمتلك مناطق الاصطياف طاقة كبيرة لتطوير مديني حقيقي وهي تشمل على تسهيلات عديدة في هذا المجال. وتتوي الحكومة العمل لتركيز نشاطات تؤمن فرصاً للعمل في هذه التجمعات مع تطوير تنظيمها المدني بشكل مترافق، بما يسمح بتحويلها إلى أقطاب توازن مقابل التجمعات المدينية الكبرى.

١-ز- النقل

تبلغ فاتورة الاستيراد المتعلقة بقطاع النقل الطرقي سنوياً ما بين ١,٢٥ و ١,٥٠ مليار دولار بين السيارات والمحروقات والقطع. ويعمل في تسويق السيارات وصيانتها أكثر من ٥٠,٠٠٠ شخص أي ٧,٦% من العاملين، ينتظمون في ٢١,٠٠٠ مؤسسة، أي ١١,٦% من مجموع المؤسسات في لبنان.

مما لا شك فيه أن تسهيل المواصلات يصب في مصلحة البلاد الاقتصادية والاجتماعية منها.

تشوب قطاع النقل ثغرات عديدة وينقصه رؤية شاملة طويلة الأجل. ففي النقل البحري غياب لسياسة مرفئية متطورة تسمح بتفعيل المرافئ جميعها واستخدامها بالشكل الذي يتناسب مع متطلبات القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمناطقية. يبقى نشاط المرافئ بسيطاً نسبة لمرافئ بيروت الذي لا يزال يخضع لإدارة من قبل لجنة مؤقتة منذ نهاية استثماره. تجري حالياً أعمال توسيع مطار بيروت وهي تطال المدارج ومبنى الركاب والتجهيزات المكتملة من مرائب ومنطقة حرة وفنادق. ويبقى دراسة حاجة البلاد لرسم سياسة مرفئية للنقل البحري وللنقل الجوي تسمح بتفعيل المواصلات واستخدامها بالشكل الذي يتناسب مع القطاعات من خلال مخطط توجيهي وطني وإقليمي يخفف من كلفة تصدير المنتجات الصناعية والزراعية وتوزيعها.

أما بالنسبة للنقل البري فيبات يقتصر عملياً على النقل الطرقي منذ توقف حركة سكك الحديد. ومع ازدياد الكثافة السكانية تنفق الدولة مبالغ كبيرة لترتيب بين المدن. وإذ نسلم بأن تضاريس البلاد الجبلية لا تتوافق بسهولة مع مبدأ استخدام شبكة السكك الحديدية، تجدر الإشارة إلى ملاحظات مستخدمة من دراسة مجموعة من الخبراء الفرنسيين عام ١٩٩٣:

إن التركيز الكثيف للسكان والنشاط الاقتصادي على طول شريط ساحلي ضيق ومكتظ يفرضان اهتماماً جدياً بتطوير شبكة نقل سريع بين المدن الساحلية صور، صيدا، بيروت، جبيل، طرابلس وربطها بشبكة نقل مدينية مستقلة المسالك (Transport en commun en site propre) تغطي منطقة بيروت الكبرى. وقد اعتمد المخطط التوجيهي لمنطقة بيروت الكبرى عام ١٩٨٤ هذا الخيار كما تضمن المخطط التوجيهي الأصلي لمنطقة وسط بيروت الأعمال والإحتياطات اللازمة لذلك ضمن نطاقه. إلا أن التعديلات اللاحقة على المخطط التوجيهي لوسط بيروت قد ألغت هذه الإحتياطات كلياً.

فيما خص نقل البضائع، والمرتفع الأوزان منها تحديداً، يعود الأمر إلى تحديد الدور الإقليمي لمرافئ بيروت بالمقارنة مع مرفأى طرطوس واللاذقية، وفي حال حصول سلام شامل وعادل في المنطقة، مع مرفأ حيفا، وكلها موصولة بشبكات سكك حديد. هذا مع الإشارة إلى التكاليف المباشرة المرتفعة للنقل البري من إنشاء طرق وصيانتها والتكاليف غير المباشرة من تلوث للبيئة ومن عرقلة للسير وحوادث فسي المناطق

المعنية.

منذ انطلاقتها في عام ١٩٩٦، لم تحقق مصلحة السكك الحديدية والنقل المشترك الأهداف المخططة لها ولم تخفف من حدة استخدام السيارات الخاصة أو العمومية ولم تساهم في تخفيف وطأة السير ومعاناة المواطنين في هذا المجال بالرغم من انها حملت الخزينة أعباء إضافية.

لذا قد يبدو النقل المشترك صعب العلاج. فالقطاع الخاص لا يبدي اهتماماً كبيراً لأن كلفة التذاكر التي يستطيع الركاب تحملها لا تغطي كامل التكاليف. فهناك بالتالي عجز متوقع ولا بد للدولة أن تتعيد بتغطيته مهما كانت صفة المؤسسة التي تتولى إدارته.

لا بد من القيام بتقييم معمق لمختلف معطيات القطاع (بنود الاستيراد من آليات ومحروقات وقطع تبديل وأعداد العاملين فيسه، والتكاليف المباشرة وغير المباشرة) للتمكن، على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، من قياس أثر السياسة القطاعية المنشودة.

وغالب الظن أنه لا بد من إعادة النظر بأولويات الإستثمار والتجهيز المعتمدة حالياً، لاسيما فيما خص البنى التحتية الثقيلة في مجالات الطرق. كما أنه لا بد من تفعيل النقل المشترك (علماً أن إدخال ٢٠٠ حافلة في تموز ١٩٩٧ لم يسمح بتحقيق النجاحات المنشودة ولا بتغطية المناطق) وتعديل جدول الرسوم على المحروقات والآليات.

يهدف تخفيف الأعباء على الموازنة، يمكن إحداث إيرادات جديدة للدولة مقابل تنظيم خدمات تسهل أمور المواطن وتساعد على تمويل دعم القطاع لتحسينه ومنها: تركيز عدادات في المناطق المزدحمة، وضع رسوم جديدة على تلوث البيئة ورمي النفايات على الطرقات، وفرض رسوم جديدة على المرائب الخاصة. عندها تخصص هذه الوردات لدعم تجهيز قطاع النقل المشترك وتطويره.

١-ح- المياها

١-ح-١) الإطار المؤسسي

على وزارة الموارد المائية والكهربائية في لبنان أن تؤمن دور الرقابة على جميع المؤسسات العامة التي تدير المياه في لبنان، أكان في مجال الري، أو مجال مياه الشفة أو المياه المبتذلة. فالوضع الحالي الذي ترتبط فيه هذه المجالات المختلفة بوزارات عدة تجعل الإدارة الجدية للمياه، كمورد أساسي، صعبة جداً لاسيما على صعيد الإطلال على كامل دورة استعمالها.

وعلى الوزارة أن تحتفظ بسلطة القرار فيما خص توزيع الثروة المائية وعلى مسؤولية تنظيم القطاع.

أما على الصعيد العملي، فقد سبق للحكومة أن قرّرت دمج ٢١ مصلحة إقليمية لمياه الشرب ضمن ٥ مصالح إقليمية. ويجب أن تدخل في نطاق مسؤولياتها إدارة المياه المبتذلة والري.

رغم غنى لبنان بالمياه نسبة إلى باقي بلدان المنطقة، يبدو جلياً أن النقص في المياه سيصبح أكثر حدة في مواسم الشح مع تزايد الاعتماد على الزراعات المروية ومع تزايد استهلاك السكان. هذا مع العلم أن الري يشكل حالياً ثلثي استهلاك لبنان من المياه. من الواضح إذاً أن هذا القطاع يتطلب دراسة معمقة تفضي إلى وضع استراتيجية متكاملة تسمح بتلبية الحاجات المتزايدة مع اتباع إدارة عقلانية لمخزون المياه تركز على إعادة تكوينه مع الحفاظ على نوعيته. وهنا ترتدي معالجة المياه المبتذلة أهمية خاصة إذ تصبح في صلب العمل المطلوب للمحافظة على الثروة المائية.

١-ح-٢) في الوضع القائم

-المياه المنزلية: تظهر دراسة البنك الدولي المقدمة في كانون الأول ١٩٩٨ أن شبكة المياه المنزلية تطل ٩٠% من الأسر في لبنان وهذا يشكل نسبة عالية من التغطية. أما النوعية فهي سيئة في الغالب.

تبلغ نسبة الهدر والاستهلاك غير المحتسب ٤٠% من مجمل المياه المضخوخة المياه في لبنان، وهذه النسبة تعتبر من النسب المرتفعة عالمياً. رغم زيادة الرسوم بنسبة ٤٠% خلال الأربع سنوات، تبقى تغطية نفقات التشغيل بالإيرادات بحدود ٧٠% على الأكثر، علماً أن عدم تسديد فواتير الكهرباء يسمح لبعض مصالح المياه بإظهار فوائض سنوية كبيرة نسبياً.

يبقى الوضع الإداري للقطاع مرتبكاً. وتتوزع إدارة القطاع على ١٩ مصلحة مياه مناطقية و٢٠٩ لجنة محلية. ويرتبط القطاع مبدئياً بوزارة الموارد المائية والكهربائية إنما تقوم وزارات الزراعة والأشغال والمهجرين ببعض أعمال الصيانة والاستثمار كما يقوم كل من مجلسي

الإنماء والإعمار والجنوب بعمليات استثمار عديدة. إن هذا الشعب والنشئت داخل القطاع يؤدي إلى غياب خطط العمل المنسقة وتضارب الصلاحيات وينعكس ضعفا للإدارة المالية وللرقابة الإدارية.

تقدر الاستئناس اللازمة في قطاع المياه من قبل مجلس الإنماء والإعمار ووزارة الموارد للسنوات القادمة بحوالي ثلاث مليارات دولار. لا تركز قرارات الاستثمار على دراسات اقتصادية، مالية أو بيئية جديّة. كما أن جمع المعلومات حول مخزون المياه ضعيف إذ أن معظم محطات الرصد قد دمرت أو توقفت خلال الحرب ولم يجر بعد تأهيلها كلياً. وهكذا نجد أن استثمارات ضخمة تحضر لاستثمار ثروة لا يملك أحداً فكرة محددة ودقيقة عن توزيعها ومستواها. من الواضح أن القبول بمبدأ التخطيط لاستثمارات بهذا الحجم يغفل مسائل عديدة:

- قدرة الدولة على تحمل تكاليف إنشاء وتشغيل مشاريع بهذا الحجم،
- قدرة الإدارة على استيعاب وتنفيذ المشاريع بالحجم المخطط له،
- العبء الإضافي الناتج من خدمة الدين الذي سيقرب من زيادة الافتراض لغرض تمويل المشاريع المقترحة،
- توفر التمويل الخارجي وبالمستوى المطلوب.

إذا أضفنا إلى ذلك ضعف إيرادات قطاع المياه وضعف فعاليته، نجد أن مشاريع استثمار بهذه الضخامة لن تكون قادرة على تمويل نفسها بنفسها وستشكل عبئاً مالياً صعب الاحتمال.

لا ينال قطاع المياه المبتذلة إلا جزءاً يسيراً من الاهتمام والاستثمار علماً أن البلد لا يملك إلا محطة للتكرير الأولي ويفتقر إلى محطات التكرير المتقدم بهدف إعادة الاستعمال. كما أن شبكة المياه المبتذلة قديمة وتحتاج إلى إعادة تنظيم شاملة خاصة وأن سوء وضعها يؤدي في كثير من الأحيان إلزامياً اختلاط المياه المبتذلة بمياه الشرب وحتى إلى تسربها إلى المياه الجوفية.

يرتدي قطاع الري أهمية كبيرة خاصة أنه ورغم انخفاض حصة الزراعة في الناتج المحلي ما تزال الزراعة تشكل المورد الأساسي لـ ٢٠-٣٠% من اللبنانيين. إن تطوير وتوسيع الري ضروريان لتحديث الزراعة وزيادة ربحيتها وبالتالي تحسين مداخيل العاملين فيها مما يساعد على خلق الظروف الملائمة لتطوير الأرياف وتثبيت سكانها في مناطقهم.

١-٣) في التدابير المتخذة

قدمت الحكومات اللبنانية المتتابعة اقتراحات عديدة تهدف لإصلاح الوضع الإداري لقطاع المياه وتقضي بتنفيذ عدد معين من الإجراءات.

- حصر دور وزارة الموارد بوضع الاستراتيجيات والسياسات التي تتحكم بالقطاع ومساره، وتحديد آليات التحكم والتنظيم،
- إنشاء خمس مصالح مياه مستقلة في المناطق مع إخضاعها لقانون التجارة. ومن صلاحيات هذه المصالح الاهتمام بإدارة المياه والمياه المبتذلة والري وجباية الاشتراكات مع المحافظة على الفعالية الإدارية والمالية،
- زيادة الفعالية: وذلك عن طريق البدء بتركيب عدادات للقياس المترى مما يسمح بخفض الهدر وضبط استهلاك المياه،
- زيادة القدرة المالية: وذلك عن طريق تعزيز الفوترة والجباية وربط التسعيرة بالتكاليف.

أن الإسراع في وضع هذه التدابير قيد التنفيذ هو شرط أساسي لجعل أي عملية استثمار فعالة وقابلة للاحتمال مالياً.

١-٤) توجهات إضافية

عرض أخصائيو البنك الدولي في تقريرهم المقدم في كانون الأول ١٩٩٨ سلسلة من الاقتراحات الهادفة لتطوير قطاع المياه، نذكر منها الأهم:

- وضع استراتيجية على المدى الطويل تقضي بتحقيق أهداف واقعية قبل العام ٢٠٢٠ مع توسع مضبوط للاستثمار في قطاع المياه والتركيز على إعادة بنائه وعلى إدارة الطلب المتراد،
- وضع خطة قصيرة المدى تتلاءم مع الاستراتيجية الطويل مدى وتركز على تعزيز التمويل الذاتي للقطاع،
- إقرار برنامج استثمار واقعي وبرنامج زمني لتنفيذه مع الأخذ بعين الاعتبار واقع المالية العامة، توفر التمويل اللازم، والقدرة على التنفيذ والتشغيل بفعالية،

- الإسراع في عملية الإصلاح الإداري التي تم التوافق عليها مع السعي لبلوغ إدارة أكثر عقلانية وفعالية للقطاع وللإقتراب من المواصفات العالمية في ما يخص مستويات الهدر والتهرب من الدفع (٢٠% مقابل ٤٠% حالياً)، وتغطية النفقات التشغيلية بالإيرادات، وعدد وكفاءة العاملين، ومستوى التسعيرة،

- الإسراع في تحسين الأوضاع المالية والإدارة المالية للقطاع وفي إخضاع المؤسسات لقانون التجارة وتعزيز تمويلها الذاتي ودفعها للعمل بشكل تجاري. عندها، يصبح من المفيد تشجيع القطاع الخاص على الاهتمام بقطاع المياه.
- زيادة فعالية عمل وتشغيل مؤسسات القطاع مع تحسين التغطية وإدخال نظام عدادات قياس الاستهلاك بالأمتار المكعبة.

١-ط- الاتصالات

١-ط-١) وضع القطاع

يتشكل قطاع الاتصالات في لبنان من شبكة ثابتة تديرها وزارة الاتصالات السلكية واللاسلكية ومن شبكتي هاتف نقال ومن مجموعة شبكات لنقل المعلومات.

إن الشبكة الهاتفية الثابتة احتكار للوزارة التي قد حولت في السابق جزءاً من مهامها (الفواتير والصيانة وشبكات المشتركين الجدد) إلى مؤسسة أوجيرو. وتضم الشبكة حالياً حوالي ١,٢ مليون خط. لـ ٦٣٠,٠٠٠ مشترك.

وقد تم عام ١٩٩٤ تسليم إنشاء شبكة الهاتف النقال إلى شركتين خاصتين (ف.ت.م.ل وليبانشيل) وتشغيلها من خلال عقدي إنشاء وتشغيل واسترداد (BOT) لمدة عشر سنوات، قابلة للتمديد إلى ١٢ بناء على إرادة الدولة. وتؤمن الشركتان مجتمعين بنهاية ١٩٩٨ ما يقارب ٥٠٠,٠٠٠ خط.

تشهد شبكات نقل المعلومات المهنية وأنترنت تنافساً حاداً بين عدد من المؤسسات تضم مجملها ٤٠,٠٠٠ مشترك والعدد في تزايد متسارع.

إن مقارنة المواصفات التقنية بقطاع الاتصالات في لبنان بسائر بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يضع البلد في موقع متقدم. غير أن جزءاً كبيراً من طاقة الشبكة الثابتة، لناحية الكمية ولناحية نوعية الخدمات، ليست مستخدمة. وتجمع التقارير على أن لبنان مهيباً في المدى المتوسط لمجارات المعايير الأوروبية. كما أن لبنان، بنتيجة ميزات قطاع اتصالاته، قد يتمكن من لعب دور مركز إقليمي للاتصالات.

من الناحيتين المؤسسية والمالية، يتميز القطاع بثلاث خصائص:

- تم توظيف مبالغ ضخمة في تجهيزاته،
- يشهد بطبيعته تطورات تقنية متسارعة،
- يولد القطاع إيرادات ضخمة ويشكل بالتالي أهم الخدمات العامة القابلة للخصخصة.

لهذه الأسباب مجتمعة يستحق قطاع الاتصالات عناية مميزة.

١-ط-٢) مشاكل القطاع

تشوب قطاع الاتصالات عدة نقاط ضعف:

المسؤوليات المختصة بالقطاع غير موزعة بشكل محكم وواضح: فالوزارة تتولى القرارات التشغيلية الرئيسية (ما عدا ما يتخذ منها بمراسيم) بينما يتولى مجلس الإنماء والإعمار التخطيط وإدارة القروض الخارجية ويقوم ديوان المحاسبة بالرقابة على نفقات الاستثمار وتتولى وزارة المالية إدارة النفقات ضمن الموازنة وتوفير سلفات الخزينة وتحصيلها. كما أن قانون الاتصالات يرجع إلى ١٩٥٧ .

تختلط وظيفتا التشغيل والتنظيم ضمن وزارة الاتصالات السلكية واللاسلكية.

تقوم الوزارة بإعداد محاسبة شاملة ودقيقة للاستثمار وللأقراض والتكاليف والإيرادات التي تعتبر ضرورية لأي تقييم موضوعي لحالة القطاع ولأي إجراء تطويري، تمهيداً لشركة القطاع وخصخصته. تم تمويل مشروع الاستثمار القطاعي الطموح الذي نفذ حتى تاريخه من خلال الاعتبارات أساساً على سلفات الخزينة مع ما ترتب عليها من أعباء باهظة في الفوائد وعلى تسهيلات الموردين القصيرة مما أثقل التكاليف الفعلية للتنفيذ. وتبين الأرقام المتوفرة أن الكلفة المعلنة بمستوى ٨٠ دولاراً للخط الواحد لا تغطي الكلفة المحققة التي تقارب ٥٠٠ دولار للخط. وهو رقم غير بعيد عن المعايير الدولية، لا بل ينقص عنه بعض الشيء لسبب صغر حجم البلاد وكثافة السكن المرتفعة فيه.

لم تأت رخصتا الهاتف الخليوي، برغم النجاح التجاري الكبير الذي حققناه، من ضمن مقارنة متناسقة للترخيص:

فبدأ التنافس المتوخى قد ألغى بفعل تحديد التعرفة من قبل الوزارة،

لا تركز صيغة الإنشاء والتشغيل والاسترداد (BOT) إلى واقع قابل للتحقيق لأن الوزارة إن طبقته، تصبح مالكة لشبكتين مرادفتين كما

أن أي إجراء عملي في مجال تدريب موظفي الوزارة ترقيا لاسترداد الشبكتين لم يلحظ في العقدين ولم ينفذ. ولا يخفى أن الاختلاف الكبير في مستويات أجور العاملين في الشبكتين عن مستويات الأجور في الوزارة تشكل عقبة جوهرية. وبالتالي فإن صيغة الإنشاء والتشغيل والاسترداد (BOT) لم تعط الدولة حقها في ثمن رخصة استخدام الموجات الفضائية منذ البداية.

١-ط-٣) التوصيات

خدمة للأهداف الرئيسية المتمثلة بتمكين قطاع الاتصالات من لعب دور محرك في تحسين الخدمات للجمهور والإقتصاد وتدعيم أوضاع المالية العامة، يجب اعتماد عدد من الإجراءات أهمها:

- إعادة تنظيم الإطار القانوني والإداري للوزارة من خلال خلق شركة مساهمة لاتصالات لبنان (Liban Telecom)، تعمل من ضمن مقتضيات قانون التجارة وتتولى تشغيل شبكة الهاتف الثابت. ومن أجل تعزيز أداء هذه الشركة، تقترح الحكومة بيع جزء من أسهم هذه الشركة إلزاميا لمستثمر استراتيجي مع إمكانية مشاركة الموظفين في الشركة،
- إعادة هيكلية تمويل القطاع،
- إعادة التفاوض مع شركتي الهاتف الخليوي وتأسيس صندوق مستقل للاتصالات تخصص له عائدات الدولة من الهاتف الخليوي.
- تحسين الجباية وتحديث آلياتها،
- أخذ عدد من الإجراءات الأخرى المكتملة في مجالات تعديل التعرفة لجعلها أكثر عدالة وجدوى وتحسين نوعية الخدمات على مستوى الهاتف الثابت كي لا يتحول، برغم الاستفناس الطائفة التي نفذت، إلى رديف ثانوي لهاتف الخليوي،
- إنشاء سلطة منظمة، قادرة ومستقلة لتأمين تنافس فعال وعادل، يحمي مصالح المواطنين والدولة،
- فتح سوق الاتصالات في لبنان بصورة كاملة أمام المنافسة قبل نهاية العام ٢٠٠٢.

٢- رسم التوجهات القطاعية الأساسية

٢-أ- توسيع السوق

برغم صغر حجمه، عرف لبنان عبر تاريخه الحديث مجموعة من الظروف الإقليمية والدولية المتعاقبة التي أمنت له سوقا واسعة. فمنذ أواسط القرن الماضي نشأت بيروت كمرفأ ومركز خدماتي لكل المشرق العربي، وخلال فترة الانتداب وحتى الخمسينات حافظ لبنان على وحدة سوقه مع سورية، واستقطبت بيروت الكثير من المهنيين ومن رجال الأعمال من النازحين من فلسطين ومن المدن السورية أيضا. ومع بداية استخراج النفط في العراق والسعودية أنشئ خطا النقل بالأنابيب والمصفاتان في الشمال والجنوب. ومع تزايد مداخل النفط وجد لبنان نفسه مركزا طبيعيا لأبناء البلدان الخليجية اصطيافا واستشفاء وتعلما وتوفيرا لخدمات النقل والمال والاستشارات وغيرها.

ما حصل خلال الثمانينات كان في الواقع تقلصا مفاجئا لسوق قيد لها أن تبقى واسعة طوال حقبة طويلة. وقد تكيف لبنان خلالها مع معطيات هذه السوق الواسعة ولكنه لم يتمكن بسبب الحرب ولم يعرف خلال الفترة التي تلتها التكيف مجددا مع تغير ظروفها وحاجاتها وإمكاناتها.

وبات اليوم مطلوبا، وبالبحاح، إرساء قواعد جديدة للتعاون الإقتصادي عناوينها:

- تطوير قدراته التنافسية في المجالات التي كان يصدر فيها سلعا وخدمات وإنما بأشكال وشروط ونوعية تتلاءم مواصفات الأسواق العالمية وحيث للبنان ميزة تفاضلية،
- تطوير التعاون الإقتصادي مع سوريا ، وزيادة فرص التكامل معها،
- تنمية العلاقات الاقتصادية مع البلاد العربية، والانخراط في السوق العربية المشتركة،
- وتوظيف إمكانية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية بما يخدم مصالحه الاقتصادية الأساسية،
- تشجيع إنشاء مؤسسات مشتركة لبنانية - عربية وأجنبية.

٢-ب- الزراعة

الوضع الحالي

بات القطاع الزراعي هامشياً في الاقتصاد اللبناني. فهو يضم، مع الصيد البحري، أقل من ١٠% من القوى العاملة ولا يساهم إلا بنسبة ١٢% من الناتج المحلي القائم. كما أن ترهل الزراعة ينعكس استفاداً للموارد غير المتجددة (الأراضي الزراعية) وتلوثاً للمياه وتعمقاً للاختلالات المنطقية.

هذا في حين أن لبنان ما زال يتمتع ببعض الميزات التفاضلية في هذا القطاع: توفر موارد مائية كافية على مدى ١٠ سنوات على الأقل أو لمدة أطول إذا تحسنت معايير استخدامها، شروط مناخية ملائمة لمجموعة واسعة من الزراعات ذات القيمة العالية، وتربة زراعية غنية لاسيما في السهول الساحلية.

مقترحات

دونما استباق لنتائج الدراسات المتخصصة الضرورية تبرز أهمية الإجراءات التالية:

يجب تعميم تقنيات الري الحديثة للاقتصاد في الموارد المائية وتشجيع الصناعات المحلية المتصلة بها (قساطل ومعدات مكمّنة).

ينقص المزارعين اللبنانيين التدريب المهني بشكل حاد إن في مجال اختيار البذور والأصناف أو في مجال التحكم لتقنيات الري ومكافحة الحشرات والأمراض أو في الاستخدام العلمي والمبرر للأسمدة أو في دراسة أنواع التربة وما زال يتحكم بسلوكهم مزيج من الأعراف الموروثة ومن الأنماط التي يروجها تجار الأسمدة والأدوية.

باتت إعادة ضم وفرز العقارات الزراعية ضرورة ملحة خاصة في المناطق الجبلية حيث تشتت الملكيات إلى خفض مردود الزراعة وزيادة تكاليفها. كما أن الاستخدام العقلاني لأموال البلديات والأوقاف ووضع الأطر القانونية المشجعة لتأجير الأراضي الزراعية كفيلاً بالمساهمة في تحسين شروط الإستثمار الزراعي وجعلها أكثر إنصافاً للمزارعين.

ويطلب من عديد القوى المسلحة والشباب المنخرط في خدمة العلم مدنياً مساعدة المزارعين والبلديات في المناطق الريفية في مجموعة من المهام الحيوية منها استصلاح الأراضي وإعادة التشجير والمعاونة في القطف في المواسم وإنشاء شبكات الري المحلية من قنوات وبحيرات.

٢-ج- الصناعة

تشكل الصناعة أحد المحركات الدافعة لعملية النمو الاقتصادي في لبنان ، ويجب أن تكون قطاعاً أساسياً ومحددًا للوظائف المستقبلية للاقتصاد اللبناني .

إلا أن الصناعة تعاني من مشاكل وتحديات عديدة ، بعضها ناجم عن أسباب داخلية، وأخرى تتعلق بعوامل خارجية.

ومن أهم هذه المشاكل، ارتفاع الكلفة، الذي ينعكس سلباً على عجلة الاستثمار الصناعي الجديد من جهة، وعلى قدرة المنتجات الصناعية اللبنانية على المنافسة في الأسواق العالمية من جهة أخرى.

وفي ظل المتغيرات الإقليمية والدولية والتحديات المطروحة، تهدف الحكومة من خلال برنامجها الجديد وبالتعاون مع مختلف الإدارات العامة والفعاليات المعنية من القطاع الخاص إلى :

- تشجيع الاستثمار الصناعي وتحسين نوعية الصناعة اللبنانية وقدرتها التنافسية ،
- تأمين البنية التحتية والإطار القانوني والتنظيم الملائم لازدهارها ،
- تنمية الصادرات الصناعية نظراً لدورها في تفعيل النمو الاقتصادي،
- إدخال التكنولوجيا الحديثة،
- تقوية القدرات المؤسساتية لقيام وزارة صناعة حديثة .

كما تطمح الحكومة إلى تحديد مسؤوليات كل من القطاع العام والخاص لتأمين بيئة مناسبة لتحقيق هذه الأهداف. فمسؤولية القطاع العام تكمن في تأمين الإطار الاقتصادي والتنظيمي المحفز للاستثمار بشكل عام ، والاستثمار في الصناعة بشكل خاص. أما مسؤولية القطاع الخاص ، فهي بأخذ المبادرة للقيام بالاستثمارات المطلوبة والمساهمة في إدارة وتطبيق أهداف هذا البرنامج .

واقع القطاع والمشاكل التي تواجهها

يشكو لبنان من عدم توفر المعلومات والإحصاءات الكافية والحديثة والموحدة عن القطاع الصناعي. ولا شك أن فقدان قاعدة بيانات عن الصناعة يشكل عائقاً ليس فقط أمام تشخيص دقيق لواقع الصناعة اليوم واتخاذ القرارات المناسبة، بل أيضاً أمام استقطاب الاستثمارات، إن الداخلية أو الخارجية، إلى القطاع الصناعي. فالمسح الصناعي الأخير يرجع إلى العام ١٩٩٤، إضافة إلى عدم تجديد قاعدة البيانات الصناعية منذ تاريخه.

إلا أن هناك عدداً من المشاكل الذي لا يزال يعترض تطور القطاع الصناعي، والذي تقاوم مع الوقت في ظل غياب الحلول المناسبة: فتعاني الصناعة اليوم من قوانين وأنظمة معقدة تكبل نشاطها وتعيق سير أعمالها ومن إجراءات إدارية ثقيلة، تشكل رادعاً أمام الاستثمار الصناعي. كما أنها تواجه صعوبات لجهة الحصول على التمويل اللازم لتحديث القاعدة الصناعية وإنشاء صناعات جديدة متطورة. فالبنية التكنولوجية في لبنان ضعيفة، ويتبين ذلك من الإنفاق المحدود على الأبحاث والتطوير (*Research and Development*) وفقدان الصلة بين العرض والطلب في الدعم التكنولوجي.

من جهة أخرى، لا تشكل الصادرات اللبنانية إلا ٥% من الناتج المحلي الإجمالي، وتبقى محصورة في الأسواق العربية التي تتمتع حيالها ببعض الميزات التفاضلية الناجمة أصلاً عن الجوار وعن التقارب الثقافي. كما أن قطاعنا الصناعي لم يستفد من حق بضائعنا في الدخول الحر إلى بلدان المجموعة الأوروبية الذي حصلنا عليه بحكم الاتفاقية الموقعة عام ١٩٧٧ وذلك بسبب افتقار عدد من المنتجات اللبنانية للجودة وللمواصفات التي تخولها ولوج هذه الأسواق.

التكاليف المقارنة، الطاقة، العقار، التمويل

يشكو القطاع الصناعي من ارتفاع مستوى تكاليف إنتاجه بسبب الضغوط والإختلالات الاقتصادية العامة التي تتعكس عليه. والتحدي يكمن في اتخاذ إجراءات تهدف إلى خفض كلفة الصناعة اللبنانية (أراضي، مواد أولية، معدات، يد عاملة...)، وإعطاء حوافز وإعفاءات ضريبية للتخفيف من الضريبة وحماية الإنتاج الوطني بشكل مدروس من الممارسات الإغراقية.

وتعكس المشكلة البنوية للتكاليف من خلال أربعة عناصر رئيسية:

أولاً: العبء النسبي للبنان في مجال كلفة اليد العاملة وإنتاجيتها: فالأجر الوسطي في الصناعة، يبقى أعلى بنسبة كبيرة من الأجور في البلدان العربية المجاورة،

ثانياً: كلفة طاقة مرتفعة،

ثالثاً: الارتفاع غير المبرر للأسعار العقارية مما يشكل ضغطاً على تكاليف الصناعة منذ مرحلة التأسيس،

رابعاً: ارتفاع كلفة التسليف لجهة المعدلات الرائجة للفوائد أو التكاليف الإجمالية الفعلية للتسليف، مما يجعل تمويل المؤسسات الصناعية صعباً، ناهيك عن انعدام أشكال التمويل المتخصص وصيغته.

الحلول المقترحة

إن القيام بقطاع صناعي حديث وقادر على مواجهة التحديات الإقليمية والدولية يتطلب وضع استراتيجية شاملة. وفي هذا المجال، تحضر الحكومة بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، برنامجاً متكاملًا لتحديث الصناعة ورفع مستواها (*Programme de modernisation Industrielle et de mise à niveau*) عماده الركائز التالية:

خلق إطار قانوني وتنظيمي محفز لتنمية الصناعة عبر وضع إطار تنظيمي وقانوني مبسط، واضح، شفاف، وحديث يهدف إلى حماية المستهلك والبيئة، وتشجيع المبادرات الخاصة والاستثمار الصناعي.

وستعتمد الحكومة على تأمين إطار تنظيمي فعال عبر تنسيق عمل الإدارات العامة فيما بينها بهدف تبسيط الأنظمة التي تحكم إنشاء المؤسسات الصناعية وسير أعمالها، وتحديث الإطار القانوني بشكل يسمح بزيادة فعالية الاستثمار في الصناعة.

تأمين التمويل الصناعي وتحسين شروطه، عبر زيادة حجم التمويل، توسيع مصادره وأغراضه من جهة، وتخفيض كلفة التمويل من جهة أخرى، ولا سيما شروط الحصول عليه. كما أن زيادة التمويل يتطلب إزالة بعض العقبات القانونية التي من شأنها توفير التمويل للمؤسسات الصناعية.

وستقوم الحكومة بخطوات في هذا الخصوص، ولاسيما:

- تأمين القروض الميسرة وبصورة خاصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة عبر البنك الأوروبي للاستثمار من جهة، والاستفادة من التمويل الثاني التي تؤمنه الدول الصناعية في هذا المجال
- العمل على إقرار مشروع القانون الرامي إلى تنظيم عمليات الإيجار التمويلي (leasing) الهادف إلى تحريك العجلة الإنتاجية عن طريق تمكين المؤسسات من الحصول على معداتها وآلاتها بموجب عقود إيجار مع مؤسسات أخرى تتولى شراء هذه المعدات وتأجيرها.
- إنشاء وتفعيل مؤسسة ضمان القروض نتيجة إقرار القانون الخاص بها.

تخفيض كلفة الصناعة، عبر :

- تخفيض الرسوم الجمركية المفروضة على استيراد المواد الأولية والسلع الوسيطة التي لا يوجد مثيل لها من الإنتاج المحلي.
- تسهيل المعاملات الإدارية والعمل على وضع آلية لتنظيم عملية التراخيص من خلال شبك موحد (guichet unique) يؤمن سرعة البت بالطلبات.
- تبسيط الأصول الموضوعه للاستفادة من التخفيض على المواد الأولية والأنظمة المتعلقة للرسوم، توفيراً للوقت ولأعباء المالىة التي تترتب على المستفيد منها (نظام الإدخال المؤقت-المستودع الصناعي).
- توفير الطاقة الكهربائية ومادتي الفيول والمازوت للصناعيين بأسعار تشجيعية

مكافحة الإغراق عبر اتباع سياسة حمائية مدروسة. فلا شك في أن الخلل الكبير في ميزان الحساب الجاري للبنان يستدعي أشكالاً من الحماية لمواكبة المراحل الأولى من إعادة تحويل الصناعة وتطويرها. وتأتي الحماية الفعلية نتيجة، من جهة أولى، من التعرف الجمركية على استيراد المواد المصنعة، ومن جهة أخرى من تخفيض الرسوم الجمركية، أو إلغاؤها، على المواد نصف المصنعة وعلى المعدات التي تحتاجها القطاعات المعنية.

إنما لا بد من أن تكون هذه الحماية محدودة في الوقت ومرتبطة بشروط مواكبة وبضوابط محددة كي لا تتحول إلى حق مكتسب يؤسس لحلول سهلة ويفرغ الخطة المعتمدة من أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

تطوير البنية التحتية الصناعية عبر توفير بنية تحتية فعالة (مدن صناعية وخدمات) ، وتشجيع التكامل بين القطاعين العام والخاص لجهة زيادة الاستثمارات في البنى التحتية . فالحكومة تطمح إلى تأمين تكتلات مناطقية وقطاعية للصناعة ، ذات قدرة تنافسية عالية، وموزعة جغرافياً بشكل مدروس بهدف المساهمة في إحلال الإنماء المتوازن ، وذلك عبر:

- استحداث مدن صناعية وتحديد أصول إدارتها

- تطوير المناطق الصناعية وتصنيف مناطق صناعية جديدة

تحسين النوعية عبر تفعيل عمل معهد البحوث الصناعية ومؤسسة المقاييس والمواصفات اللبنانية وإصدار مجموعة من المواصفات اللبنانية وتنظيم أصول منح شارة المطابقة، لاسيما أن تطبيق المواصفات والمقاييس الخاصة بالجودة والنوعية يعتبر مقياساً في عمليات التجارة الدولية. هذا بالإضافة إلى تقوية قدرات المؤسسات الصناعية في مجال الإدارة الحديثة عبر تقديم خدمات استشارية لها .

نقل التكنولوجيا عبر تطوير قدرة المصانع على الاستفادة من التطورات التكنولوجية وتشجيع الاعتماد على تقنية المعلومات، والدخول في مشاريع مشتركة مع شركات أجنبية (Joint Ventures). وتتوي الحكومة، بإطلاق سياسة لدعم البحث والتطوير الصناعي عبر ربط قطاعات الإنتاج ببرامج البحث العلمي، وتشجيع الابتكار الصناعي، مما من شأنه أن يساهم في رسم صورة متقدمة للصناعة اللبنانية .

تطوير التعليم المهني ومراكز الكفاءة بهدف توفير عمالة مؤهلة وكفوءة. وذلك عبر الاستفادة من قرض البنك الدولي لتطوير التعليم المهني والحصول على قروض أخرى مماثلة من مصادر مختلفة، على أن يتم في هذا المجال أيضاً التعاون مع التجمعات المهنية المعنية لإنشاء معاهد مخصصة للتدريب الصناعي وملاءمة مخرجات النظام التعليمي مع احتياجات أسواق العمل.

بموازاة ذلك، ستسعى الحكومة مع البلديات والتجمعات المهنية إلى تنشيط الإنتاج الصناعي في المناطق الريفية من خلال إنشاء مراكز كفاءة توفر التقنيات والتدريب والتصميم وتسمح بتشغيل اليد العاملة المنزلية والنسائية.

توسيع السوق الداخلي للسلع الوطنية، عبر توجيه مشتريات القطاع العام نحو تشجيع الإنتاج المحلي.

تنمية الصادرات عبر:

- زيادة الموارد المالية، التقنية والبشرية، لتنمية الصادرات من خلال إنشاء مجلس لتنمية الصادرات بالتعاون مع القطاع الخاص،
- تفعيل دور الجهات المعنية بتنمية الصادرات والتنسيق بين مختلف نشاطات تنمية الصادرات في القطاعين العام والخاص،
- توسيع الأسواق الخارجية عبر تفعيل دور البعثات التجارية والدبلوماسية في الخارج،
- معالجة الكلفة المرتفعة لعمليات التصدير،
- تحسين الخدمات المتعلقة بالتدريب والاستشارات والمعلومات الخاصة بالتجارة الخارجية،
- تطوير ثقافة تصديرية،

تنظيم وإدارة المفاوضات التجارية الدولية بمنظور استراتيجي بهدف تأمين دخول السلع اللبنانية إلى الأسواق ضمن إطار واضح وشفاف، ولاسيما تأمين التعامل بالمثل في ما يخص دخول الأسواق و تحديد جدول تحرير التبادل التجاري بما يسمح للصناعات باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحسين قدرتها التنافسية.

لذلك، تشكل سياسة المفاوضات التجارية على الصعيد الثنائي أو المتعدد الأطراف ركيزة أساسية لتبوع الأسواق أمام منتجاتنا ولتنمية الاستثمار المباشر في لبنان، وبالتالي المساهمة في نقل التكنولوجيا والخبرات إلى القطاع الصناعي.

تطوير المعلومات الصناعية عبر إطلاق فوري لمسح صناعي شامل وإنشاء بنك معلومات صناعية دائم التجدد بهدف ترشيد السياسات الصناعية وجذب الاستثمارات، إضافة إلى إجراء دراسات قطاعية مفصلة بالتنسيق والتعاون مع النقابات المتخصصة.

تفعيل إدارة الوزارة وتحسين نوعية خدمة المواطن بهدف تأمين الدور الذي يجب أن تضطلع به الدولة في مجالي الإدارة والتخطيط الصناعي.

الميزات التفاضلية والقطاعات

إن تطوير القطاع الصناعي لا يمكن أن يطال كافة أنواع الإنتاج، بل يمكن تحديد عدد من القطاعات الصناعية حيث لا يزال لبنان يتمتع بميزات تفاضلية.

إن كانت الصناعة اللبنانية عاجزة عن تطوير صناعات ذات كثافة مرتفعة في اليد العاملة، فإنه من الممكن لها أن تتركز حول النشاطات ذات الكثافة العالية في رأس المال التقني و/أو المرتبطة بطلب محدد من الأسواق الإقليمية. فهي تتمتع بطاقة من اليد العاملة الكفوءة والمؤهلة يتحول جزء كبير منها حالياً نحو الهجرة.

وتتوي الحكومة تشجيع الاستثمارات الصناعية الجديدة نحو الصناعات التالية:

١. الصناعات ذات الكثافة العالية في رأس المال التقني بدلا من الصناعات ذات الكثافة المرتفعة في اليد العاملة، بهدف توفير فرص عمل من شأنها تشجيع اللبنانيين المهاجرين ذات المؤهلات العالية على العودة،
٢. الصناعات ذات القيمة المضافة العالية،

ومن القطاعات التي يمكن للصناعة اللبنانية وللخدمات ذات الطابع الصناعي أن تطور نشاطها فيها، الأمثلة التالية:

- صناعة الاتصالات وتركيب الأجهزة المعلوماتية،
- صناعة المعدات الإلكترونية وميكانيكية وتجميعها،
- صناعة البرامج المعلوماتية،
- التصنيع الزراعي،
- القطاعات المختلفة المتصلة بالتصميم التسويقي في مجالات الألبسة والمواد الاستهلاكية والتجهيز المنزلي والمفروشات، والتعبئة والتغليف،
- الصناعات الإعلامية والسمعية البصرية والطباعة والنشر،
- عدد من الصناعات الغذائية والمشروبات،
- صناعة الحلوى والمجوهرات،

- الصناعات الكيماوية (صابون، أدوات تنظيف، عطور...)، وصناعة الأدوية،
- صناعة السيراميك والزجاج،
- صناعة المنتجات المدخلة في البناء.

مما لا جدل فيه أن لبنان، كما إيرلندا، يجب أن يستفيد من الطاقات العلمية والمهنية لشبابه، وأن يؤمن ليا الإطار التنظيمي والقانوني الذي يشجعها ويحميها. في هذا المجال، تسعى الحكومة إلى إقرار القوانين التي تحمي الملكية الفكرية من جهة، والملكية التجارية والصناعية من جهة أخرى.

ولا بد أخيرا من التركيز في هذا السياق على تأمين ترابط الصناعات الداخلي، بهدف تدعيم النمو الصناعي والإفادة كليا من نتائجها مما بشأنه أن يعكس على تحسين بنية الصناعة اللبنانية بوضوح في جدول التبادل الصناعي (Tableau d'échanges interindustriels).

٢-٥- السياحة والخدمات غير المالية

شكلت السياحة تاريخيا مصدر دخل أساسي للبنان، ولا شك أن إعادة تنشيطها يشكل هدفا رئيسيا للحكومة. ومن هذا المنظار، تحتل العناية بالآثار والبيئة موقعا محوريا. كما يشكل العمل على تخفيض كلفتها الاقتصادية الداخلية، وتأمين موارد للترويج والتسويق السياحيين، مدخلا أكيدا لتنشيط الحركة السياحية ولزيادة مردودها الاقتصادي وإيجاد فرص عمل جديدة، مثلها مثل سائر الخدمات غير المالية كالخدمات الاستشارية والاستشفائية والتعليمية وغيرها.

٢-٥- الأسواق المالية

٢-٥-١) تشجيع السوق المالية

تم منذ بضعة سنوات إعادة تحريك بورصة بيروت. لكن أداءها ما زال محدودا وتعثره عدة نواقص. ويشكل استمرار الوضع القائم مصدر خطر على نجاح عمليات الخصخصة من جهة وعلى الوضعية المالية للمؤسسات عموما.

ما زال القانون الناظم لعمل بورصة بيروت في الانتظار. ويجب الإسراع في إصداره مع التأكيد على عدة نقاط أساسية:

- إقامة فصل واضح بين إدارة البورصة وعمل لجنة رقابة العمليات المالية وإيلاء مهام محددة لكل منهما،
- رفع القيود التنظيمية وغيرها التي تحد من عدد الشركات المدرجة (لاسيما فيما خص أسهم المصارف وشركات التلفزيون وعدد من الشركات المتفرعة عن مجموعة إنترا) بينما يتم الالتفاف على هذه القيود من خلال سندات الإيداع العامة (GDR) والبيوعات المستترة،
- فرض احترام شروط الشفافية على حسابات الشركات المدرجة في البورصة وفي السوق الموازية (OTC) لتأمين حماية فعلية لحقوق صغار المساهمين.

وأخيرا يجب التذكير بأن لجوء الشركات إلى البورصة، في كافة بلدان العالم، يأتي نتيجة لحاجتها في تأمين أموال خاصة تواكب تطور أعمالها. وليس من ماله لمؤسسة فردية أو عائلية يرغب في إدخال مساهمين جدد يشاركونه في إدارته ويراقبون أداءه، إلا إذا كانت غايته تحقيق أرباح كبيرة على جزء محدود من أسهمه مع المحافظة على تحكمه الكامل بالقرار في الشركة (وهذا ما حصل مع عدد من المصارف اللبنانية). غير أن الشركات اللبنانية تتمكن من تأمين تمويلها لدى المصارف دونما اعتبار لمستوى أموالها الخاصة. وما دامت هذه الممارسات مقبولة من المصارف ومن لجنة الرقابة على المصارف، أملا في أن تتوسع لائحة الشركات المدرجة في البورصة إلى أكثر من سوليدير وبعض المصارف والمؤسسات العامة المخصصة.

٢-٥-٢) تصويب الآليات النقدية لتحفيز الاستثمار والنمو

إن كان لا بد لإخراج لبنان من الحلقة المفرغة التي دخل فيها من الإتكال على قطبي المعالجة: تصحيح السياسة الضريبية والأداء الإداري بملأ يودي، خلال فترة قصيرة، إلى إعادة توازن مؤشرات المالية العامة، إعادة هيكله القطاع العام وتحديدنا لناعية إنتاجية المؤسسات العامة وملاعتها ومديونيتها، وبالتالي إعادة تنظيم الدين العام برمته.

فيجب أن تترجم نتائج مجموعتي الإجراءات على مستوى إعادة تصويب آليات عمل القطاع المالي لتحفيز النمو الاقتصادي من خلال توازن سليم وطبيعي للدخار والاستثمار ولميزان الحساب الجاري للبنان، وذلك بالتعاون الوثيق بين القطاع المصرفي اللبناني وسائر القطاعات الاقتصادية المنتجة ومصرف لبنان. فيصبح النقد والائتمان في خدمة الاقتصاد بدل أن يبقى الاقتصاد والائتمان رهينة النقد وسوء إدارة المالية العامة.

وضمن هذا الإطار، تندرج مجموعة من الإجراءات تتم بلورتها بالتنسيق بين مصرف لبنان والأطراف المعنية وصولاً إلى تضيق مروحة الفوائد في السوق اللبنانية بين أدوات الليرة والعملات وبين الآجال، بحيث يتلاءم المردود الفعلي مع المخاطر الحقيقية التي تتحملها فعلياً كل فئة من المكتتبين. فالمرودود على سندات الخزينة ظل على سبيل المثال مرتفعاً قياساً إلى مخاطرها، وكان ممكناً ضمن سياسة أكثر مرونة تحريك الفوائد على السندات القصيرة الأجل عند ظهور ضغوطات لفترات محددة، بدل رفعها على الأدوات الطويلة كالسنة والسنتين. ويمكن من خلال اعتماد حوافز ضريبية معينة لجمهور المدخرين تشجيع المؤسسات المالية على تطوير أدوات وأقنية إدخار وصناديق التوظيف المشتركة (FCP & SICAV) من خارج ميزانيتها، لتأمين عمولات وتوفير منتجات مطابقة لحاجات عملائها.

تشكل هذه المقترحات أفكاراً للنقاش مع مصرف لبنان. وقد تتبلور بنتيجته طروحات بديلة أو مكملة. المهم الوصول إلى إدارة ملائمة للدين العام وإلى تقوية ودعم المراكز المالية للمصارف نظراً للموقع الإستراتيجي الذي يحتله القطاع المصرفي في الاقتصاديات الحديثة وفي لبنان بشكل خاص.

الرسوم على السندات وعلى الحسابات الجارية المدينة

تدرس الحكومة في هذا المجال:

- تبسيط نظام الرسوم على السندات التجارية والإجراءات المتعلقة بها بفرض رسم نسبي (وهو حالياً ٠,١٥%) بعد أن خفض من ٠,٣%) من قبل المصارف عند الحسم، مع إلغاء الطوابع وتوحيد شكل السندات ونزع صفتها المادية لتوفير إمكانية معالجتها الآلية، كما يحصل للشيكات، من خلال مصرف لبنان.
- إلغاء الطوابع الأميرية على الوصولات وعلى كشوفات الحسابات نظراً لما توكد من إرباكات ولقلة مردودها الفعلي. ونقترح استبدالها بتسديد رسم شهري من قبل المصارف على قاعدة جدول الأعمال الشهري بدل الإصاق الطوابع وإدارتها المادية.
- إعفاء عقود القروض من الرسم المقطوع الذي تخضع له حالياً وإمكانية استبداله برسم على الحسابات الجارية المدينة في المصارف. يرمي هذا المقترح إلى تشجيع إعادة هيكلة الإئتمانية وإلى تنقية ميزانية المؤسسات بدفعها إلى الإلتزام بجدول ثابتة للتسديد. والواقع أن الغالبية العظمى من التسليف المصرفي للإقتصاد (حوالي ٧٥%) تأخذ شكل حسابات جارية مدينة مرفقة بسقوف التسليف.

ورأينا أن تعميم هذه الممارسة يولد إختلالات تطال الإقتصاد برمته. فالإقتراض غالباً ما يكون غير متناسب مع حجم المؤسسة ونشاطها (بينما يدعمه توفر ضمانات عينية عقارية غير قابلة للتسييل عملياً بالقيم المعتمدة لها). ويؤدي عدم الترابط هذا إلى زيادة تكاليف عناصر الإنتاج للمؤسسات ويلجم الإستمارة والنمو. وفي المحصلة يبدو جلياً أن المستوى المرتفع لإئتمانية المؤسسات ينعكس في غالبية نحو الإستهلاك المباشر وغير المباشر، والإستمارة غير المجدي والتوظيفات المالية.

وسوف تسمح الإجراءات المقترحة أيضاً بتنقية ميزانية المصارف من خلال حصر غاية التسليف ووضع إطار زمني محدد يضبط حالات التخلف عن السداد.

كما يسمح الإنتقال التدريجي في التمويل إلى صيغ القروض وإعادة تنشيط التعامل بالسندات التجارية إلى تنمية التسفيد والتفتير (Affacturage) وإلى تسهيل لجوء المصارف إلى عمليات إعادة الحسم في مجال إدارة خزانتها.

٢-٥-٢) تنقية التسليف ورفع رسملة المؤسسات

بالنظر إلى ما أوردنا أعلاه، ستمتكم السلطات النقدية الورشة التي بدأتها مع المصارف لتنقية التسليف. وقناعتنا أن المستوى المرتفع لمديونية المؤسسات في لبنان وغلبة التسليف بشكل حسابات جارية مدينة، مرفقة أو لا بضمانات عقارية، يشكلان سبباً رئيسياً لمخاطر منظومية لا يتمكن كل مصرف على حدة من تقديرها ومعالجتها.

تفعيل دور مصارف التمويل المتوسط والطويل الأجل

بالنظر إلى الحاجات الضخمة لصيغ التمويل المتخصص في مرحلة إعادة الإنماء، يتوجب على السلطات النقدية من خلال التطبيق الدقيق للقانون المتعلق بالمصارف المتوسطة والطويلة الأجل جعل إعفائها من الإحتياطي الإلزامي يؤدي فعليا إلى تنشيط عمليات مصارف الإستثمار التي تحتاجها عملية تفعيل قطاع المؤسسات في لبنان، والتي بات عندها كبيرا نتيجة للتراخيص التي أعطيت في السنوات الأخيرة لمصارف الإستثمار والأعمال. وبعد التعديلات التي أدخلها مصرف لبنان على شروط تكوين الإحتياطي الإلزامي واستخدامه، أصبح ضروريا إعادة النظر بغايات هذا الإحتياطي، فيما خصّ كافة المصارف العاملة في لبنان. وقد يكون مفيدا وضع حدود دنيا للتسليف الإنتاجي للمصارف المتوسطة والطويلة الأجل وللمصارف التجارية، كي لا يستمر التمويل المصرفي يتوجّه بنسب مبالغ فيها نحو تمويل المالية العامة والتمويل الإستهلاكي المباشر وغير المباشر.

٣- ترشيد الإستثمار الإنمائي

يقوم مجلس الإنماء والإعمار بإعادة تقويم للمشاريع والبرامج الإنمائية بغية إعادة صياغتها من ضمن خطة إنمائية تتوافق مع التوجّهات العامة للحكومة. وتأمّل الحكومة أن ينتهي العمل بهذه الخطة خلال فترة قصيرة ليصار إلى إقرارها والبدء بتنفيذها.

وستستند هذه الخطة على اربعة توجهات رئيسية:

- اعطاء الافضلية لانماء المناطق المحرومة والمنكوبة
- تأمين مشاركة اكبر من السلطات المحلية في التخطيط والتنفيذ لهذه المشاريع
- تأمين مشاركة اكبر للقطاع الخاص وتحويل ما امكن من المشاريع له لكي تركز الدولة على القطاعات الاخرى،
- دعم تطور القطاعات الانتاجية.

جدولة إجراءات برنامج الإصلاح

يبين الجدول أدناه مرحلة إجراءات برنامج الإصلاح وترابطها. ولا بد من التذكير أولاً أنه، طوال هذه الفترة، سوف يتوجب المحافظة على شرطين أساسيين ملازمين لكل مرحلة من برنامج الإصلاح: العمل على توازن الميزان الخارجي كشرط لاستقرار النقدي و لرفع المعوقات أمام آليات السوق المالية والإستثمارية السهر على زيادة عدالة توزيع أعباء التصحيح بين الفئات والمناطق والقطاعات وينقسم برنامج الإصلاح إلى مرحلتين نورد أبرز عناوينهما:

١ - مرحلة التأسيس ١٩٩٩-٢٠٠٠ وعناوينها الرئيسية:

إطلاق الورش الضريبية الرئيسية وتطبيق إجراءات فورية تباعا من ضمن سياقها
ترشيد استخدام الأملاك العمومية
تسفيد عائدات شركتي الخليوي وكازينو لبنان
تشركة المؤسسات العامة التجارية وإمكانيات إدارتها وضبط إنتاجيتها وإعادة هيكلة مديونيتها
إعتماد الخصخصة ورسم إطارها وسياستها واستباق مفاعيلها
تصفية حسابات البلديات وتجهيزها ماليا وإداريا للقيام بدورها
توحيد الحسابات وتجميع موازنة المؤسسات العامة والمجالس ضمن الموازنة العامة واخضاعها للرقابة المالية،
تصحيح أداء العمل الإداري لناحية كلفته الفعلية ومردوده الإقتصادي والخدماتي وعلاقة الإدارة بالمواطن والإقتصاد
تصويب عمل السوق المالية وآليات التمويل وإعادة توجيه الطلب والإنفاق الإستثماري والتمويل

٢ - مرحلة التطوير ٢٠٠١-٢٠٠٣ وعناوينها الرئيسية

تطبيق نتائج الورش الضريبية تباعا
إصلاح الإدارة العامة واستخدام طاقات القطاع العام الإنتاجية
إدارة عملية الخصخصة
إدارة الإستثمار الإنمائي

نموذج التصحيح المالي للسنوات الخمس

٣	نموذج التصحيح المالي للسنوات الخمس
٣	أطر التصحيح ومفاصل تطبيقه
٣	١- الشكل الإنتقالي لموازنة ١٩٩٩ وموقعها ضمن برنامج التصحيح
٣	١- أ- علاقة الموازنة بالواقع وبإجمالي النفقات
٣	١- ب- إجراءات تقليص النفقات وزيادة الإيرادات المتاحة من ضمن برنامج التصحيح
٤	١- ج- الآثار المترتبة للموازنة كما هي وكما تصبح مع الاجراءات على الدين العام وتطوره
٤	٢- فترة التأسيس (١٩٩٩-٢٠٠٠) وأهميتها المحورية
٤	٣- فترة التطوير (٢٠٠١-٢٠٠٣) ومعطياتها ومتغيراتها وحركيتها
٥	مؤشرات التصحيح المالي
٥	١- عرض نتائج التصحيح المرتقبة
٥	١- أ- نموذج مالي
٥	١- ب- الفرضيات العامة
٥	١- ج- عوائد تشغيل المؤسسات العامة التجارية وإعادة هيكلة مديونيتها
٦	١- د- تطور إيرادات ونفقات المالية العامة
٧	١- د- تطور المديونية العامة بما فيها حاصلات الخصخصة
٨	٢- تحليل آثار مجموعتي الإجراءات الضريبية والمالية منفردتين ومجتمعتين

أطر التصحيح ومفاصل تطبيقه

١- الشكل الإنتقالي لموازنة ١٩٩٩ وموقعها ضمن برنامج التصحيح

أنت موازنة ١٩٩٩ كأفضل الممكن في الظروف وضمن الوقت المتاحين. لكنها لا تشكل إلا مدخلا لبرنامج الإصلاح وجزءاً من إجراءاته الملحوظة خلال السنة. ولا بد بالتالي من توضيح موقع الموازنة من الخطوات المكتملة لها.

١-١- علاقة الموازنة بالواقع وبإجمالي النفقات

إن الموازنة، بحكم القوانين المرعية الإجراء تمثل صكاً تشريعياً يجيز للحكومة الإنفاق والجباية ولكنها ليست تشمل كل المبالغ التي يجوز إنفاقها ولا هي بالتالي تشكل تقديراً شاملاً لها. وقد أعلنت نية الحكومة على تصحيح هذا الوضع من خلال تعديل قانون المحاسبة العمومية. فالإ جانب إنفاق الموازنة، يترتب على المالية العامة نفقات تأتي نتيجة اعتمادات لا ترد في الموازنة، أهمها:

إنفاق مجلس الإنماء والإعمار الممول بقروض خارجية،

إنفاق الناجم عن الإعتمادات المقررة بحكم عدد من القوانين البرامج، المتعلقة بمجلس الجنوب والصندوق المركزي للمهجريين ومشروع الملاعب الرياضية،

كما يترتب على الدولة دفع مبالغ ناجمة عن اعتمادات تم عقدها سابقاً دون صرفها، بأشكال مختلفة أهمها:

ودائع وأمانات لدى الخزينة سجلت بإسم إدارات أو مؤسسات عامة ولم يتم صرفها ولا تنزيلها من حساب الخزينة،

إعتمادات مدوّرة من موازنات سابقة لصالح إدارات أو مؤسسات عامة ولم يتم إلغاؤها بسبب تعلق حق الغير بها، أو لطبيعتها الإستثنائية.

وقد ترتب أيضاً على المالية العامة، وقبل إنجاز مشروع الموازنة، تقديم عدد من سلف الخزينة خصوصاً لكهرباء لبنان، تحت ضغط الضرورة الملحة، والتي سوف يتم تغطيتها لاحقاً وفق الأصول.

ولا يخفى أن هذا الإنفاق النقدي الإضافي الذي قد حصل أو يقتر حصوله، سوف يعكس زيادة في عجز المالية العامة، وبالتالي زيادة في الدين العام وفي خدمته، فينتج عنه زيادة في نفقات خدمة الدين.

ويقتر حجم الإنفاق الإضافي من خارج الموازنة بـ ١,٠٠٠ مليار ليرة (بما فيه إنفاق مجلس الإنماء والإعمار)، يزداد على نفقات الموازنة المقررة بـ ٨,٣٦٠ ملياراً فيصبح مجموع نفقات المالية العامة ٩,٣٦٠ مليارات ليرة. وهكذا، وبمقابل إيرادات مقررة بـ ٥,٣٩٠ ملياراً (بما فيها حصة البلديات من الرسوم)، يكون العجز ٣,٩٧٠ ملياراً، أي ٤٢,٤% من نفقات المالية العامة، مقابل ٤٠,٣% كنسبة عجز الموازنة. وهذه نسبة غير مرضية، وإن كانت أدنى مما حقق في السابق، برغم ارتفاع حجم الدين وبرغم الزيادات على سلسلة الرتب والرواتب. قبال مقارنة مع السنتين السابقتين، كانت نسبة عجز المالية العامة تباعا بحدود ٦٠,٩% في ١٩٩٧ و ٥٥,٧% في ١٩٩٨. من هنا ضرورة اتخاذ مجموعة من الإجراءات المكتملة لقانون الموازنة.

١-٢- إجراءات تقليص النفقات وزيادة الإيرادات المتاحة من ضمن برنامج التصحيح

تتوي الحكومة خلال فترة التأسيس، وإذا أمكن خلال ١٩٩٩، إتخاذ عدد من الإجراءات الفورية تؤدي إلى تقليص النفقات وزيادة الإيرادات. وتتضمن هذه الإجراءات تخفيف دعم مؤسسة كهرباء لبنان من خلال جباية الفواتير وقسم من المتأخرات واستصدار ثلاثة قوانين متعلقة بالرسم المهني والرسم على الإستهلاك وإشغال الأملاك العامة. بمحصلة هذه الإجراءات يمكن توفير إيرادات إضافية تقدر بحوالي ٣٠٠ مليار ليرة.

إذا تم تطبيق هذه الإجراءات خلال سنة ١٩٩٩، ترتفع إيرادات المالية العامة من ٥,٣٩٠ ملياراً إلى ٥,٦٩٠ ملياراً، ويتقلص عجز المالية العامة من ٣,٩٧٠ ملياراً إلى ٣,٦٦٠ ملياراً، وتندنى نسبته من ٤٢,٤% إلى ٣٩,١%.

وإذا أمكن أيضا تطبيق إجراءات التصحيح المالي الملحوظة (تسديد المداخيل من الهاتف الخليوي وكازينو لبنان وتشركة المؤسسات وإصدار سندات خصخصة) تتحلل صورة إيرادات المالية العامة ونفقاتها، خاصة في ما يتعلق بتخفيض خدمة الدين العام. فالنفقات تنقلص بقيمة ٤٠٢ ملياراً، فتتخفف من ٩,٣٦٠ ملياراً إلى ٨,٩٥٨ ملياراً. والإيرادات تنقص بقيمة ١٨٥ مليارات، فينخفض العجز بقيمة ٢١٧ ملياراً. ويصبح العجز ٣,٤٥٣ ملياراً نسبته ٣٨,٥% من النفقات.

١-ج- الآثار المترتبة على الدين العام

يعكس المستوى الذي يبلغه الدين العام طبعاً كلا من مراحل التصحيح المرسومة. ففي نهاية ١٩٩٨ بلغ الدين العام ٢٧,٩ ألف مليار، ومتى أضيفت إليه المتأخرات المستحقة للقطاع الخاص (وقيمتها ١,٢٤٢ مليار للإستثمارات والمقندين والمستشفيات) يكون مستواه الاجمالي حوالي ٢٩,١ ألف مليار. وفي نهاية عام ١٩٩٩، عندما تضاف قيمة العجز الوارد في مشروع الموازنة (٣,٣٧٠ مليار ل.ل.) والعجز المتأني من النفقات من خارج الموازنة (١,٠٠٠ مليار ل.ل.) سوف يصبح مستوى الدين العام بحدود ٣٣,٤ مليار ل.ل. تؤدي الاجراءات الاضافية (الضريبية والمالية) الى تخفيض مستوى الدين العام الى حدود ٣٣,٢ ألف مليار ل.ل.، أي ١٢٧,٦%. وسيسمح برنامج التصحيح المالي بتخفيض هذه النسبة الى ٩٦,٣% في نهاية العام ٢٠٠٣.

٢- فترة التأسيس (١٩٩٩-٢٠٠٠) وأهميتها المحورية

لا شك أن فترة التأسيس، الممتدة على سنتي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠، محورية. فهي التي يفترض خلالها نقل تطور المالية العامة والإقتصاد برمته من مسار يجنح باستمرار نحو مزيد من التفاقم إلى مسار يتعدت تريجاً عن الهاوية. وهذه النقلة ضرورة وواجب وطني. وتتضمن هذه الفترة خمس مراحل رئيسية:

- ١- مشروع قانون موازنة ١٩٩٩،
 - ٢- مجموعة القوانين والإجراءات الرئيسية الملحقة المتصلة بالإيرادات (جباية الفواتير وقسم من المتأخرات واستصدار ثلاثة قوانين متعلقة بالرسم المهني والرسم على الاستهلاك وإشغال الأملاك العامة)،
 - ٣- مجموعة القوانين الرئيسية المتصلة بإصلاح المالية العامة (تسديد المداخيل من الهاتف الخليوي وكازينو لبنان وتشركة المؤسسات العامة وإعادة هيكلة ديونيتها وسندات الخصخصة والبدء بالخصخصة والتفاوض على الرخص، واستكمال ملك وزارة المالية)،
 - ٤- إطلاق الورش الكبرى وسلسلة الاجراءات المتممة لها،
 - ٥- مشروع موازنة عام ٢٠٠٠، على أمل أن يأتي من ضمن قانون معتل للمحاسبة العمومية.
- فور إقرار موازنة ١٩٩٩، سوف يتم تحديد فرق العمل ومسؤولياتها ووضع أطر تنسيق مختلف الأوجه لبرنامج عمل التصحيح وطرح مضامينه وأهدافه للنقاش والتداول مع كافة الهيئات الإقتصادية والإجتماعية في لبنان ومع الأطراف الدولية المعنية.

٣- فترة التطوير (٢٠٠١-٢٠٠٣) ومعطياتها ومتغيراتها وحركيتها

بعد إعطاء مرحلة التأسيس مفاعيلها، يصبح ممكناً ولوج مرحلة التطوير التي ترمي إلى إعادة إطلاق النمو الإقتصادي في لبنان. ولا بد أن تواكب هذه المرحلة آلية ترصد تقدم التنفيذ وتطور المعطيات والمؤشرات الخارجية والداخلية بشكل مستمر، كما لا بد من تأمين تنسيق مضامين الموازنات والبرامج والسياسات الإجرائية ومراجعتها وتصويبها على ضوء المعطيات والمؤشرات. وخلال هذه الفترة، تصبح نتائج السورس جاهزة للتطبيق تبعاً، ويصبح تطبيق الخصخصة ممكناً بالشروط التي تؤمن مصلحة الإقتصاد والمالية العامة.

مؤشرات التصحيح المالي

١- عرض نتائج التصحيح المرتقبة

١-أ- نموذج مالي

بنتيجة الإجراءات المتضمنة في برنامج التصحيح، تم الوصول إلى النموذج المالي الذي يبين تطور أهم الكليات الاقتصادية والمالية وأهم النسب خلال السنوات الخمس القادمة، في حال اعتماد الإجراءات المقترحة.

ونستعرض فيما يلي أهم نتائجه، بعد التذكير بأن الأرقام العائدة لنهاية عام ١٩٩٩ تفترض تحقيق كامل إجراءات التصحيح، وهو ما قد يمتد إلى جزء من عام ٢٠٠٠، بسبب تأخر موازنة ١٩٩٩. وقد لا تتحقق فعليا بالتالي إلا في الفصل الأول من عام ٢٠٠٠.

وسوف يتم استعراض نتائج النموذج من خلال المراحل التالية:

- جدول يبين تطور أهم المؤشرات والكليات الاقتصادية لإظهار الفرضيات العامة.
- استعراض نتائج عملية إعادة هيكلة المؤسسات العامة الإستثمارية وعائدات تسديد المداخيل من الهاتف الخليوي وكازينو لبنان.
- جدول يبين تطور أرقام المالية العامة من إيرادات ونفقات (سواء من داخل الموازنة أو من خارجها)، بالإستناد من جهة إلى كل من الورش والإجراءات الفورية الضريبية المذكورة في متن المقدمة.
- جدول يبين تطور الدين العام بما يجمع تأثير عملية إعادة الهيكلة المالية وحصيلة أرقام المالية العامة، ومع إضافة مردود عمليات الخصخصة، ومن ضمن تطبيق معدلات الفوائد المنسجمة مع تطور الإقتصاد الوطني عموما.

١-ب- الفرضيات العامة

تم وضع عدة مجموعات من الفرضيات الاقتصادية والمالية العامة تتعلق بنسب النمو الفعلي للنتائج المحلي القائم وللتضخم وللمعدلات الفوائد على الليرة والعملات. وقد تم اعتماد مجموعة الفرضيات المبينة في الجدول أدناه في حال طبقت كافة إجراءات برنامج التصحيح بشقيها الضريبي والمالي، مع الإشارة إلى أنها تعتبر محافظة.

٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠٠	١٩٩٩	١٩٩٨	مؤشرات عامة بمليارات الليرات
٢٥.٤٠٣	٢٢.٧٣٥	٣٠.٢٦٦	٢٧.٧١٦	٢٥.٩٩٩	٢٤.٥٠٩	النتائج المحلي القائم الاسمي
٢٩.٣٨٣	٢٧.٩٨٤	٢٦.٧٧٩	٢٥.٧٤٩	٢٤.٩٩٩	٢٤.٥٠٩	النتائج المحلي القائم بأسعار ١٩٩٨ الثابتة
٥.٠%	٤.٥%	٥.٠%	٣.٠%	٢.٠%	٣.٠%	نسبة النمو الفعلي للنتائج المحلي القائم
٣.٠%	٣.٥%	٥.٠%	٣.٥%	٤.٠%	٤.٥%	نسبة التضخم السنوي
١١.٠%	١١.٦%	١٣.٢%	١٤.٠%	١٤.٥%	١٣.٧%	معدل الفائدة على الدين العام بالليرة
٧.٢%	٧.٢%	٧.٥%	٨.٦%	٨.٦%	٧.٥%	معدل الفائدة على الدين العام بالعملات

١-ج- عوائد تشغيل المؤسسات العامة الاستثمارية وإعادة هيكلة مديونيتها

١-ج-١) نموذج لإعادة هيكلة الخدمات العامة

توضيحا لمضمون التصحيح المالي المطروح، وكسبا للوقت بعد إقرار هذا البرنامج والبدء بعملية تنفيذه، اجريت دراسات مالية مفصلة لبعض الخدمات العامة التي تنوي الحكومة إعادة هيكلتها، ككهرباء لبنان والهاتف الثابت. ويعود اختيار الكهرباء والهاتف ليس فقط لأهميتهما

الإقتصادية بل وكذلك لكونهما قد استحوذا على الجزء الأعظم من التمويل بسلفات الخزينة العالية الكلفة. مما يفرض الإنطلاق منهما لإعادة هيكلية المديونية العامة والمالية العامة.

١-ج-٢) كهرباء لبنان

استنادا إلى المعلومات التي كانت متوفرة عن فترة ١٩٩٢-١٩٩٨، بلغت كلفة هذا القطاع على الدولة، دون احتساب القروض الخارجية، حوالي ١,٥٠٠ مليار ليرة. توزعت من جهة بشكل سلفات تم رسملتها حتى العام ١٩٩٦ ومن جهة ثانية بشكل دعم مباشر من داخل ومن خارج الموازنات السنوية بين الأعوام ١٩٩٤ و١٩٩٨.

وذهبت معظم هذه المبالغ لتمويل الخسائر التي تخطت للسنوات ١٩٩٢-١٩٩٨ متراكمة ١,٢٠٠ مليار ليرة.

وتبين انعكاس إعادة هيكلية الديون الحالية انه يصبح ممكنا لشركة كهرباء لبنان عقد دين جديد بشروط افضل وبكلفة اقل من الدين الحالي المترتب على الدولة.

١-ج-٣) الهاتف الثابت

ستسمح شركة الهاتف الثابت باقتراض جديد بشروط افضل وكلفة اقل من الدين العام، وتستعمل حصيلة القرض لسداد كافة التزاماتها المنوّه عنها. ويتبين كذلك أن إجمالي الديون التي سيعاد هيكلتها بعد تشركتها قطاعي الهاتف والكهرباء تبلغ حوالي ١,٥٠٠ مليار ل.ل.

١-د- تطور إيرادات ونفقات المالية العامة

ويبين الجدول أدناه تطور أرقام المالية العامة من إيرادات ونفقات (سواء من داخل الموازنة أو من خارجها):

٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠٠	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	الإيرادات والنفقات بمليارات الليرات
٨,٤٩٨	٧,٨٠٩	٧,٢٠٩	٥,٩٧٩	٥,٥٠٥	٤,٤٣٠	٣,٧٥٣	٣,٥٣٣	مجموع الإيرادات
٦,٨٣٠	٦,٢٥٣	٥,٧٦٠	٤,٧٤٥	٤,٣٦٩	٣,٥٤٣	٣,١٧٣	٢,٨٦٨	إيرادات ضريبية
١,٦٦٨	١,٥٥٦	١,٤٤٩	١,٢٣٤	١,١٣٦	٨٨٧	٥٨٠	٦٦٥	إيرادات غير ضريبية
١٠,٠٨١	٩,٦٣٣	٩,٧٣٣	٩,٤١٦	٨,٩٥٨	٩,٩٩٢	٩,٦٠٩	٨,٤٦١	مجموع النفقات
٣,٠٨٩	٣,١٤٦	٣,٧٠٢	٣,٨٣٧	٣,٦٨٤	٣,٢٥٢	٣,٣٧٨	٣,٦٥٣	خدمة الدين العام الاجمالية
٢,٢٢٧	٢,٣٤٢	٢,٩١٥	٣,٠٩٨	٣,١٤٨	٣,٠٥١	٣,٢٢٤	٢,٥٠٧	خدمة الدين بالليرة
٨٦٢	٨٠٤	٧٨٧	٧٣٩	٥٣٦	٣٠١	١٥٤	١٤٦	خدمة لدين بالعملة
٦,٩٩٢	٦,٤٨٧	٦,٠٣١	٥,٥٧٩	٥,٢٧٤	٦,٦٤٠	٦,٢٣١	٥,٨٠٨	النفقات الاجمالية دون خدمة الدين
(١,٥٨٣)	(١,٨٢٤)	(٢,٥٢٤)	(٣,٤٣٧)	(٣,٤٥٣)	(٥,٥٦٢)	(٥,٨٥٦)	(٤,٩٢٨)	رصيد حساب المالية العامة
١,٥٠٦	١,٣٢٢	١,١٧٨	٤٠٠	٢٣١	(٢,٢١٠)	(٢,٤٧٨)	(٢,٢٧٥)	الرصيد الاولي (عجز/فائض)
-١٥.٧%	-١٨.٩%	-٢٥.٩%	-٣٦.٥%	-٣٨.٥%	-٥٥.٧%	-٦٠.٩%	-٥٨.٢%	نسبة العجز الى النفقات
١٩.٣%	١٩.١%	١٩.٠%	١٧.١%	١٦.٨%	١٤.٥%	١٣.٨%	١٤.٠%	النسب الملوية الى الناتج المحلي القائم
٢٤.٠%	٢٣.٩%	٢٣.٨%	٢١.٦%	٢١.٢%	١٨.١%	١٦.٣%	١٧.٣%	الإيرادات الضريبية
١٩.٧%	١٩.٨%	١٩.٩%	٢٠.١%	٢٠.٣%	٢٧.١%	٢٧.١%	٢٨.٤%	الإيرادات الاجمالية
٨.٧%	٩.٦%	١٢.٢%	١٣.٨%	١٤.٢%	١٣.٧%	١٤.٧%	١٣.٠%	النفقات دون خدمة الدين
٢٨.٥%	٢٩.٤%	٣٢.٢%	٣٤.٠%	٣٤.٥%	٤٠.٨%	٤١.٧%	٤١.٤%	خدمة لدين
-٤.٥%	-٥.٦%	-٨.٣%	-١٢.٤%	-١٣.٣%	-٢٢.٧%	-٢٥.٤%	-٢٤.١%	النفقات الاجمالية
٤.٣%	٤.٠%	٣.٩%	١.٤%	٠.٩%	-٩.٠%	-١٠.٨%	-١١.١%	عجز المالية العامة
								العجز الاولي

١- تطور المديونية العامة بما فيها حاصلات الخصخصة

ويبين الجدول أدناه تطور الدين العام:

٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠٠	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	الدين العام بالمليارات الليرات
٣٤,١٠٦	٣٤,٥٠٩	٣٤,٨١٣	٣٥,١١٦	٣٣,١٦٧	٢٧,٨٧٥	٢٢,٤٦١	٢٠,١٥٣	الدين العام الاجمالي دون المتأخرات
١٩,٧٠٥	٢٠,٢٠٢	٢٠,٢٥٦	٢٠,٦٠٩	٢١,٥٤٣	٢١,٦٨٦	١٩,٧٨٧	١٧,٢٢٩	الدين العام بالليرات
١٤,٤٠١	١٤,٣٠٧	١٤,٥٥٧	١٤,٥٠٧	١١,٦٢٤	٦,١٨٩	٣,٦٧٤	٢,٩٢٤	الدين العام بالعملات
.	.	.	.	.	١,٢٤٢	٥٦٥	٢٢٦	المتأخرات
٣٤,١٠٦	٣٤,٥٠٩	٣٤,٨١٣	٣٥,١١٦	٣٣,١٦٧	٢٩,١١٧	٢٣,٠٢٦	٢٠,٣٧٩	الدين العام الاجمالي
١,٠٠٠	١,٠٠٠	١,٩٠٠	٢,٠٥٤	.	.	.	.	عائدات لخصخصة لصفية
٨٠٠	٨٠٠	٩٠٠	٩٠٠	١,٣٠٠	٢,١٤٢	١,٤٠٦	٣,٨٧١	ودائع لقطاع العام
٣,٠٨٩	٣,١٤٦	٣,٧٠٢	٣,٨٢٧	٣,٦٨٤	٣,٣٥٢	٣,٣٧٨	٢,٦٥٣	خدمة الدين العام
٢,٢٢٧	٢,٣٤٢	٢,٩١٥	٣,٠٩٨	٣,١٤٨	٣,٠٥١	٣,٢٢٤	٢,٥٠٧	خدمة الدين العام بالليرات
٨٦٢	٨٠٤	٧٨٧	٧٣٩	٥٣٦	٣٠١	١٥٤	١٤٦	خدمة الدين العام بالعملات
٩٦,٣%	١٠٥,٤%	١١٥,٠%	١٢٦,٧%	١٢٧,٦%	١١٨,٨%	١٠٠,٠%	٩٩,٨%	النسب الملوية الى الناتج المحلي القومي
٥٥,٧%	٦١,٧%	٦٦,٩%	٧٤,٤%	٨٢,٩%	٨٨,٥%	٨٥,٩%	٨٤,٤%	الدين العام الاجمالي
٤٠,٧%	٤٣,٧%	٤٨,١%	٥٢,٣%	٤٤,٧%	٢٥,٣%	١٦,٠%	١٤,٣%	الدين العام بالليرات
٠,٠%	٠,٠%	٠,٠%	٠,٠%	٠,٠%	٥,١%	٢,٥%	١,١%	الدين العام بالعملات
٨,٧%	٩,٦%	١٢,٢%	١٣,٨%	١٤,٢%	١٣,٧%	١٤,٧%	١٣,٠%	متأخرات القطاع الخاص
٦,٣%	٧,٢%	٩,٦%	١١,٢%	١٢,١%	١٢,٤%	١٤,٠%	١٢,٣%	خدمة الدين العام الاجمالي
٢,٤%	٢,٥%	٢,٦%	٢,٧%	٢,١%	١,٢%	٠,٧%	٠,٧%	خدمة الدين العام بالليرات
٥٧,٨%	٥٨,٥%	٥٨,٢%	٥٨,٧%	٦٥,٠%	٧٧,٨%	٨٨,١%	٨٥,٥%	خدمة الدين العام بالعملات
٤٢,٢%	٤١,٥%	٤١,٨%	٤١,٣%	٣٥,٠%	٢٢,٢%	١٦,٤%	١٤,٥%	نسبة الدين بالليرات الى الدين الاجمالي
								نسبة الدين بالعملات الى الدين الاجمالي

٢- تحليل آثار مجموعتي الإجراءات الضريبية والمالية

يرتكز برنامج التصحيح المقترح للسنوات الخمس ١٩٩٩ - ٢٠٠٣ على مجموعتين من الإجراءات. الأولى ضريبية والثانية مالية. تتمثل الأولى في حزمة متكاملة ومترابطة من الإجراءات والورش الضريبية. وقد أدرجنا ما في توجهاتها العامة ونتائجها في متن المقدمة. ويهدف في مجملها إلى زيادة الإيرادات العامة بشكل مستديم ومتلائم مع التطور الطبيعي لحجم الإنفاق العام. فترتفع درجة تغطية الإيرادات إلى ٨٤,٣% إذا اتخذت كافة الإجراءات المقترحة في شقيها الضريبي والمالي. وأما نسبة الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي فتصبح بعد خمس سنوات ٢٤%، منها ١٩,٣% إيرادات ضريبية.

وقد أولت الإجراءات الضريبية المقترحة إهتماماً خاصاً لجوانب عدالة التوزيع والمقتضيات الإقتصادية ومقتضيات المالية العامة. أما الركيزة الثانية لعملية التصحيح فتتمثل في مجموعة من الإجراءات المالية تظال بشكل جذري إدارة المديونية والمالية العامة وذلك أساساً من خلال إعادة هيكلة قطاع الخدمات العامة. وتتضمن تحويل قروض المؤسسات العامة القصيرة الأجل والمرتبطة الكلفة والمحرومة بالليرة اللبنانية إلى قروض طويلة الأجل متدنية الكلفة والعملات الأجنبية. كما تتضمن اقتراضاً تقوم به الشركات العامة التي ستشأ من جراء شركة المؤسسات العامة ويجري تسديده من مداخيلها. وقد لحظ ضمن النموذج المالي إصدار سندات خصخصة بقيمة مليار دولار قابلة للتحويل إلى أسهم في الشركات المنوي خصصتها بالإضافة إلى مبلغ إضافي لعائدات الخصخصة يبلغ ٤ مليار دولار على ٥ سنوات، بما فيها المبالغ الناجمة من تفرغ الدولة عن عدد من الأسهم والأصول ومن إعادة التفاوض مع شركات الهاتف الخليوي.

وفي الخلاصة إن مجموعتي الإجراءات المقترحة، وإذا جرى وضعهما سوية موضع التنفيذ، تجعلان ممكناً:

- إعادة إطلاق النمو الإقتصادي.
- تخفيض عجز المالية العامة من ٢٢.٧% إلى ٤.٤% من ناتج المحلي القومي.
- خفض نسبة الدين العام من الناتج المحلي القومي من ١١٨.٨% إلى ٩٦.٣%.
- تخفيض المعدل الوسطي لخدمة الدين إلى ٨.٧% كنسبة من الناتج المحلي القومي.
- الدخول في حلقة اقتصادية مجدية وتنمية القطاعات الانتاجية.

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام