بسمه تعالى

المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق ش.م.م.
The Consulting Center for Studies & Documentation s.a.r.l.

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

سياسات واتجاهات حول المالية العامة في لبنان

عرض موجز لابرز الآراء التي قدمت خلال حلقة النقاش المغلقة حول برنامج التصحيح المالي ومشروع الموازنة العامة لعام ٢٠٠٠ ، التي عقدت في المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق بتاريخ ١٩٩٩/١٢/٢١ وشارك فيها نخبة من الخبراء المختصين والنواب المعنيين .

كانون الثاني ٢٠٠٠

حارة حريك - شارع السيد عباس الموسوي - بناية دار الصفدي - ص.ب ٤٧ / ٢٤

أولا : فيما خص البرنامج الحكومي للتصحيح المالي :

يعتبر البرنامج، من الناحية النظرية، بدون شك خطوة هامة وضرورية باتجاه لجم التدهور المالي العام والتأسيس لسياسات مالية ونقدية أكثر عقلانية .

وإذا كان البرنامج قد نجح في تشخيص الكثير من المشكلات، الا أنه يبدو أن الضغوطات والمصالح المتعددة قد أفرغت البرنامج من محتواه الاساسي وأفقدته الكثير من الموضوعية، مما أبقى هذه المشكلات في الغالب من دون آليات واقعية للحل .

فالتركيبة السياسية الحاكمة في البلد والمصالح الاقتصادية الفئوية أوجدت، من جهة، ضغوطاً ومداخلات أدت إلى تقييم أدنى للمخاطر والصعوبات التي تتطلب في الحقيقة معالجات أكثر شمولية وأطول وقتاً إلى جانب مستوى أعلى وأوسع من النقاش والمشاركة مما اعتمدته الصيغة النهائية للبرنامج، والتي يجري تطبيقها حالياً. وأدت من جهة ثانية إلى تعطيل إمكانية إتخاذ الكثير من القرارات الجذرية على صعيد الإدارة والسياسات الاقتصادية والمالية والنقدية اللازمة لتنفيذ برنامج الاصلاح المالي. مما سيشكل بالتأكيد إعاقة جدية للبرنامج في تحقيق أهدافه، لأن المعالجات المالية ليست منفصلة عن المعالجات الاقتصادية والادارية والسياسية. لا بل أن الكثير من المشكلات الاقتصادية وحتى المالية تحتاج إلى قرارات حاسمة أكثر مما تحتاج إلى برنامج مالي . فتطبيق الضريبة الجديدة على القيمة المضافة، على سبيل المثال، يفرض بديهيا إلزام جميع المكلفين بمسك حسابات لضمان الشفافية في حسابات القطاع الخاص، في حين نجد أن السواد الاعظم من هؤلاء المكلفين من منتجين وتجار وأصحاب مهن ورساميل كبار وصغار لا يملكون دفاتر حسابية . كما أن إصلاح الإدارة العامة ومعاقبة المتهربين من دفع الضرائب، كل ذلك يحتاج إلى قرارات حاسمة وجدية .

ولذلك يخشى أن يتحول البرنامج إلى هدف بحد ذاته بدلاً من كونه وسيلة لتحقيق الهدف النهائي، المتمثل في تنشيط الدورة الاقتصادية وزيادة النمو الاقتصادي، بما يترتب على ذلك من مخاطر انكماشية لا ينفع معها أي برنامج مالي .

ثانياً : فيما خص السياسة المالية المعتمدة :

يعتبر تخفيض العجز والمديونية الهدف الاساسي للسياسات المالية المعتمدة حالياً، حيث تعمل الحكومة جاهدة لتحقيقه من خلال التشدد في الانفاق والبحث عن موارد جديدة .

وفيما يبدو أن الحكومة تقف عاجزة حتى الآن عن التأثير على احد أهم عناصر الانفلق الاداري الجاري المتمثل بالرواتب والاجور والنفقات واللوازم الادارية، فإنها تلجأ من ناحية

إلى التقشف في تنفيذ المشاريع الانشائية والتأني في صرف العديد من الاعتمادات المستحقة لأسباب عديدة، حيث انخفض الانفاق الاستثماري بنسبة ١٨,٥% في مشروع موازنة العام ٢٠٠٠ وتأخير دفع بعض المستحقات للمستشفيات وشركة سوكلين واشتراكات الدولة في صندوق الضمان الاجتماعي. وتحاول من ناحية أخرى السيطرة على خدمة الدين بإعتباره أبرز عناصر الانفاق الجاري، من خلال إطفاء جزء منه عن طريق الخصخصة . وهو أمر يحتاج إلى جهود و تحضيرات كبيرة قد تأخذ وقتاً طويلاً . مستبعدة من ثم التخفيض الفوري للفوائد للحد من كلفة الدين، لأسباب سنأتي على ذكرها لاحقاً .

وفي المقابل تبحث الحكومة عن موارد جديدة من خلال إتخاذ عدة خطوات تمهيدية من أجل تفعيل الجباية وتوسيع قاعدة المكلفين وتنقية المالية العامة. وتترافق هذه الخطوات مع تحضيرات لادخال تعديلات على النظام الضريبي الحالي، كاعتماد الضريبة على القيمة المضافة بدلاً من الرسوم الجمركية، وتوحيد الضريبة المباشرة على الدخل بدلاً من الضرائب النوعية المتعددة، إلى جانب إعتماد الاسرة كمطرح للتكليف الضريبي بدلاً من الافراد .

وبالرغم من إجماع الخبراء والحكومة الحالية على السواء على خطورة استمرار تزايد الانفاق العام الجاري الذي تتجاوز نسبته ١٨% من الناتج المحلي القائم، في حين أن المعدل المتعارف عليه هو ٨%، فإن الآراء تتباين حول آليات المعالجة، بين فريق يعتبر أن المشكلة الاقتصادية هي الاساس، مما يحتم العمل على إعادة النظر ببنية الاقتصاد اللبناني كشرط لتحقيق النمو الاقتصادي، ومن ثم تصحيح الاوضاع المالية، وآخر يرى أن الازمة المالية هي الاساس، بغض النظر عن المسببات، مما يفرض إعادة النظر بالسياسات المالية والنقدية كمدخل لتحقيق النمو الاقتصادي .

ومهما يكن من أمر فإن كلا الفريقين يكادان يلتقيان على مسألتين رئيسيتين هما :

١- أن الحكومة لم تطرق حتى الآن أبواب الحل الرئيسية لأزمة العجز والمديونية بدءاً من إصلاح الوضع الإداري العام وانتهاء بالحد من سياسة تثبيت النقد وفض الاشتباك بين السياستين المالية والنقدية، مروراً برسم الاولويات المتعلقة ببنية الاقتصاد اللبناني ودوره إلى جانب معالجة الاوضاع الضريبية الشاذة. وهذه كلها مسائل تتطلب قرارات جذرية وحاسمة بات واضحاً أن دونها محسوبيات ومصالح فئوية ومذهبية تحتمي بالتركيبة السياسية المهيمنة .

٢ : أن الانطلاق في حل الازمة يبدأ بمعالجة مسالة تعاظم الانفاق الجاري، بغض النظر عن عناصره . وذلك نظراً لصعوبة تحقيق زيادات إضافية جوهرية في واردات

الخزينة من الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة، خصوصاً وأن نسبة الواردات المحققة تقدر حالياً بما بين ١٨% و ١٨,٥% من الناتج المحلي القائم، في حين أن المعدل المقبول لبلد مثل لبنان لا يتجاوز ١٧%، لا بل أن بعض الخبراء الذين يركزون على الجانب الاقتصادي في المعالجة، يحذرون من استسهال فرض بعض الضرائب والرسوم التي تؤثر سلباً على القدرة التنافسية للاقتصاد اللبناني وتؤدي إلى اقفال الكثير من المصانع وتضاؤل الانتاج الزراعي . ومن هذه الضرائب على سبيل المثال الضريبة على التراكتور الزراعي التي ارتفعت من ٢% في الاصل إلى ١٠%، والضريبة على ماكينة الانتاج ومدخلات الصناعة الالكترونية التي تتراوح بين ١٥% إلى ٣٠% بالرغم من تأكيد وزيري الاقتصاد والمالية على دعمهما للقطاعات الانتاجية .

ولذلك فإن هؤلاء الخبراء يرون أن المطلوب ليس إلغاء العجز بقدر ما هو احتواء الدين، بمعنى أن لا يرتفع الدين بمقدار يساوي أو يفوق نمو الناتج المحلي القائم . وهذا الأمر يفرض تجنب الضبط العشوائي للانفاق تحاشياً للمزيد من الركود والانكماش الاقتصاديين والاضرار بمصالح الطبقات الفقيرة والمحتاجة ومقتضيات النمو والتطور .

فالمهم ليس ضبط الانفاق بالمطلق، وإنما ضبط الانفاق غير المجدي، بما فيه الكثير من الانفاق العسكري، من ناحية وترشيد الانفاق لزيادة الكفاءة الانتاجية من ناحية اخرى . فلا يعقل على سبيل المثال شطب بنود في موازنة وزارة التربية مخصصة لتدريب الاساتذة، لمجرد التوفير وخفض الانفاق . في وقت تشهد كل البرامج التربوية تغييرات كبيرة تستدعي زيادة الانفاق على التدريب وتجهيز المدارس بالوسائل الحديثة . واذا كان لا بد من تخفيض الفائض الكبير في عدد الاساتذة فإن ترشيد الانفاق يفرض، على سبيل المثال تحويل الرواتب والاجور التي تم توفيرها إلى مسائل ملحة داخل القطاع ذاته، كمسائل التدريب والتجهيز والابحاث كما سبقت الاشارة . وفي مطلق الاحوال هناك حداً أدنى للادارة العامة لا يمكن الاستغناء عنه .

ومن الاتجاهات السائدة بين الخبراء إعتبار الازمة المالية، ولا سيما ارتفاع الفوائد هي الاساس، وبالتالي لا بد من العمل على تخفيض الفوائد الاسمية بمعدل نقطة أو نقطتين، إلى جانب السماح بنسبة تضخم بين ٥% و ٧% لتخفيض الفوائد الحقيقية*، حتى لو اضطر مصرف لبنان في هذه الحالة إلى التوسع في الكتلة النقدية . ففي هذه الحالة تنخفض الريوع

---

* الفائدة الحقيقية تساوي الفائدة الاسمية ناقص نسبة التضخم .

الحقيقية للاستثمار في سندات الخزينة وتتحول الموارد نحو التوظيف في مجالات إنتاجية تحرك دورة النشاط الاقتصادي . فهذه الاجراءات تعتبر المدخل الصحيح لتحريك الوضع الاقتصادي برمته لأنها ستؤدي إلى خفض كلفة الدين العام وازالة العوائق من أمام اقتراض القطاع الخاص للاستثمار . وإلا فإن بقاء السياسات المالية والنقدية على حالها لن يجدي نفعاً في حل مسألة العجز والمديونية، لا بل ستؤدي، بحسب هذا الفريق، إلى تفريغ الكثير من الاجراءات الحكومية، كالخصخصة وغيرها من الاجراءات لتصحيح اوضاع المالية العامة، من مضمونها والى تصحيح نقدي تلقائي ستفرضه السوق بشكل غير متوقع على المدى البعيد .

إلا أن خبراء مقربين من مصرف لبنان يعتبرون أن ارتفاع الفائدة على الليرة واتساع الهامش بينها وبين الفائدة على الدولار ليس نابعاً من إرادة مصرف لبنان، وإنما من تقييم السوق للمخاطر المحيطة بالليرة، وأي محاولة لتخفيض الفائدة، ولو بنسبة نقطة أو نقطتين يمكن أن يؤدي إلى تحول الناس من الليرة إلى الدولار. الأمر الذي يستبعده الاتجاه المؤيد لتخفيض الفائدة لان العائد على الدولار سيبقى في كل الاحوال أقل من العائد على الليرة بما لا يقل عن خمس نقاط . كذلك يعتبر العديد من الخبراء أن أي كتلة نقدية إضافية في السوق، خصوصاً في ظل الفائض الحالي الكبير في سندات الخزينة وتلاشي مجالات التوظيف، سوف تشكل ضغطاً قوياً على الليرة يمكن أن يؤدي إلى ارتفاع الدولرة .

وتبرز بين كلا الفريقين آراء متعددة يولي البعض منها الاولوية لمعالجة اوضاع الإدارة العامة المتردية لاكثر من سبب من أجل ضبط الانفاق وتخفيض عجز الخزينة . مقترحين بذلك مجموعة من الاجراءات غير المباشرة لتجنب الانعكاسات السلبية على الصعيدين السياسي والاجتماعي لأي خطوة تهدف للحد من كلفة القطاع العام غير المنتج، كصرف الفائض الكبير من عدد الموظفين والعاملين . ومن هذه الاجراءات على سبيل المثال اللجوء إلى التقاعد المبكر ودمج الوزارات والمؤسسات العامة .

ومن الآراء أيضاً ، ضرورة العمل على فض الاشتباك بين السياستين المالية والنقدية من أجل تخفيض كلفة الدين، وبالتالي تخفيض الانفاق الجاري . إذ لا يعقل توظيف السياسة المالية في خدمة السياسة النقدية من خلال الفائض الكبير في الاكتتابات ، الأمر الذي يتسبب بتحميل الخزينة أعباء كبيرة من أجل المحافظة على معدلات الصرف الرسمية .

وفي مطلق الاحوال لا بد من الاشارة إلى أن تعدد الاتجاهات حول آليات الحل يؤكد حقيقة هامة الا وهي إرتباط مجمل المعالجات المالية والنقدية والاقتصادية والادارية .. مع بعضها البعض بشكل يصعب معه ضمان نجاح أي جانب من المعالجات بمعزل عن الجوانب الاخرى.

ثالثاً : فيما خص التعديلات الضريبية :

مما لا شك فيه أن التعديلات الضريبية المزمع إدخالها على النظام الضريبي تعتبر بداية طبيعية لعملية طويلة المدى من أجل تحديث هذا النظام العتيق. فالضريبة على القيمة المضافة أمر لا بد منه من أجل مواكبة التطورات على صعيد التبادل التجاري الدولي. إلا أنه ما زال دونها عقبات كبيرة بدءاً من تحديث الإدارة والاجهزة المعنية، ولا سيما في وزارة المالية والجمارك، وانتهاءً بضبط وتعميم النظام المحاسبي لضمان شفافية الحسابات من أكبر شركة إلى اصغر دكان .

كما أن اعتماد الضريبة الموحدة على الدخل يعتبر خطوة متقدمة من شأنها تبسيط وتفعيل إمكانات ربط وتحصيل الضريبة وتأمين وفرتها من ناحية وإفساح المجال أمام تطبيقات أكثر عدالة للضريبة من ناحية أخرى، أي الضريبة التصاعدية على الدخل .

والملفت في هذا المجال هو اتجاه السياسة المالية إلى إعتماد الاسرة كمطرح للتكليف الضريبي، الأمر الذي نعتقد أنه سيفرغ الضريبة الموحدة من مضمونها . لأن مداخيل معظم الاسر ستقع حينها في الشرائح العليا من الضريبة التصاعدية، ويصبح العبء الضريبي واحداً على أصحاب الدخل المرتفع والمنخفض في الأسرة الواحدة على حد سواء. مع العلم أن هذا الأمر يتنافى أصلاً مع مبدأ صيانة الملكية الفردية التي نص عليها الدستور اللبناني، ومع مبدأ إستقلالية الذمة المالية لجميع الافراد حتى ضمن الاسرة الواحدة .

وبالاجمال فإن هذه التعديلات بحد ذاتها لا تزال قاصرة عن تحقيق العدالة الضريبية المتوخاة، أو المس بالمعادلة الضريبية القائمة بنسبة ٧٠% على الضرائب غير المباشرة، وهي تفتقد العدالة بطبيعتها، و ٣٠% على الضرائب المباشرة، وتحديداً المداخيل الناتجة عن العمل . ولذلك يمكن القول أنه ما زالت هناك خطوات كبيرة لا بد منها حتى تستكمل هذه العملية أهدافها في تحديث النظام الضريبي .

وحتى ذلك الحين، لا بد من اجراءات فورية على المدى القصير تعالج الاوضاع الشاذة في مجال التحقق وتفعيل الجباية كي تطال عشرات المكلفين من المكتومين وغير الخاضعين اصلاً للضريبة كأصحاب المداخيل الريعية التي لا تدفع الضريبة وتتمتع بالكثير من الاعفاءات رغم أن غالبية هذه المداخيل تتغذى من لحم الخزينة . إلى جانب إعادة النظر بسياسة الاعفاءات والتخفيضات الضريبية بحيث تكون هذه الإعفاءات والتخفيضات مرنة ومرحلية ولفترة محددة، فتطال فقط الشركات والاستثمارات التي تعمل في قطاعات ومناطق يراد تشجيعها وتنميتها على سبيل المثال .

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