

جمعيّة مصارف لبنان



مساهمة جمعيّة مصارف لبنان في
خطة الحكومة للتعافي المالي

أيار/مايو 2020

جدول المحتويات

4	كلمة استهلاكية لرئيس جمعية المصارف في لبنان
6	موجز تنفيذي: خمس أولويات استراتيجية لحلّ منظم للأزمة الحالية
14	مقدمة: رؤية اقتصادية طموحة للبنان
17	1. استجابة فورية
17	أ. حاجات لبنان المالية الخارجية
19	ب. توحيد سعر الصرف
19	(1) أثر عملة مغالى في قيمتها على الاقتصاد اللبناني
20	(2) الأثر الملموس لتوحيد سعر صرف
21	ت. الاستراتيجية المالية على المدى المتوسط
21	(1) محتوى الاستراتيجية المالية
24	(2) عناصر ضبط أوضاع المالية العامة- تدابير استثنائية
27	(3) إصلاحات مالية بنيوية
28	ث. إعادة هيكلة الدين
28	(1) آلية التسوية لتجنّب تعثر داخلي
29	(2) إعادة هيكلة الدين المحلي
30	(3) إعادة هيكلة الدين الأجنبي
31	(4) تحليل استدامة الدين
32	ج. إعادة هيكلة القطاع المالي
34	ح. شبكة أمان اجتماعي طارئة لمكافحة الفقر
36	2. إصلاحات بنيوية لاستعادة النمو الشامل والمستدام
36	أ. المسار باتجاه التنوع الاقتصادي
36	(1) قطاعات أساسية منتجة وذات قيمة مضافة مرتفعة لتنوع الاقتصاد اللبناني
39	(2) إصلاح قطاع الكهرباء
40	ب. تحسين بيئة الأعمال
40	(1) تحسينات قانونية وإدارية في بيئة ممارسة الأعمال
41	(2) إصلاح شامل للمشتريات العامة
42	(3) ترشيد الإدارة الرسمية لتحسين نوعية الخدمات للأسر والأعمال التجارية
43	(4) الإفصاح عن الموجودات وتنظيم تضارب المصالح
44	(5) حوافز للأعمال للانضمام إلى الاقتصاد النظامي
45	(6) نظام تعليم معزز
46	ت. دعم مالي خارجي لإصلاحات بنيوية
48	ملاحق
48	أ. وضع المالية العامة في لبنان
49	ب. الاستجابة لأزمة جائحة كورونا
52	ت. البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً

إيضاح

تقدّم جمعية مصارف لبنان هذا المستند ("المساهمة") لمناقشته مع الحكومة اللبنانية وكلّ الأطراف المعنية، بما في ذلك الجمعيات المهنية والتجارية، من أجل التوصل إلى توافق على استراتيجية تصبّ في مصلحة البلد، والمودعين، والشعب اللبناني على حدّ سواء. فهو يوجز بعض آراء جمعية المصارف، وأفكارها، واقتراحاتها في مواجهة الأزمة الاقتصادية الحالية التي يشهدها لبنان، ولا سيّما قطاعه المصرفي. ولا يُعتبر أيّ أمر وارد في هذا المستند بمثابة إقرار أو تعهّد أو ضمان، سواء من جمعية المصارف أو من أيّ من أعضائها، كما أن كلّ البيانات المدرجة في هذا المستند تعكس المعلومات المتوافرة لدى جمعية المصارف، والتي لم يجرّ التحقّق منها أو التدقيق فيها بشكل مستقلّ، وبالتالي لا تتحمّل جمعية المصارف أيّ مسؤوليّة لجهة دقّة مثل هذه المعلومات أو موثوقيتها أو شموليّتها، أو لجهة معقوليّة أيّ فرضيّات.

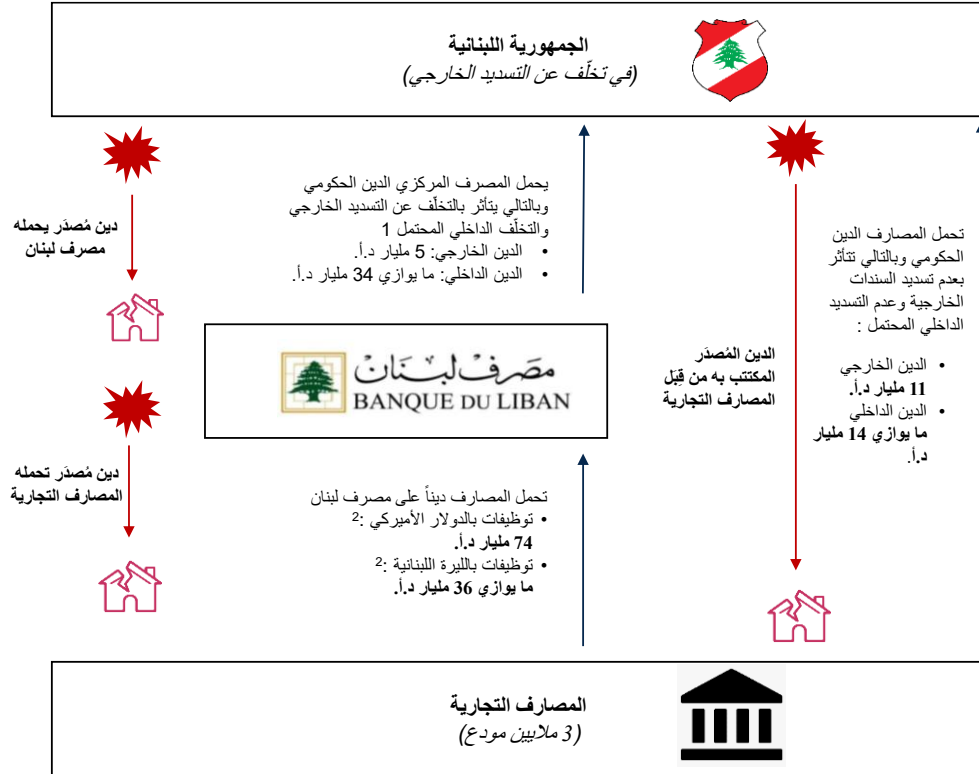
لا تُعتبر هذه المساهمة مستنداً قانونياً ملزماً مقدّماً من جمعية المصارف أو من أيّ عضو من أعضائها. كما أنها لا تُعدّ تنازلاً عن أيّ حقوق من أيّ نوع كان، من قبل أيّ مؤسسة ماليّة تعمل في لبنان لصالح أيّ طرف ثالث. وبالتالي، يحتفظ كلّ عضو في جمعية المصارف صراحةً بحقّ التسريع في الإجراءات والمطالبات بكامل حقوقه بدمّة الجمهورية اللبنانية، أو مصرف لبنان، أو أيّ فريق ثالث.

كلمة استهلاكية لرئيس جمعية مصارف لبنان

"إنّ جمعية مصارف لبنان التي تمثّل مصارف تدير حسابات حوالي 3 ملايين مودع، ترغب بالإسهام في الجهود المطلوبة لإخراج لبنان من الأزمة التي يواجهها. ويبدأ ذلك بإجراء مناقشات حسنة النية مع السلطات حول الحلّ الأمثل الذي يتعيّن تنفيذه، والذي يصبّ في مصلحة البلد. حتى الآن، لم يجرِ إشراك جمعية المصارف في العمل المستمرّ ولم يجرِ، على وجه الخصوص، التشاور معها قبل إصدار خطة التعافي المالي في 30 نيسان. إذا يُعدّ هذا المستند إسهامًا في عملية تصوّر حلّ أمثل وتوافقيّ.

ففي الواقع، يُعتبر القطاع المصرفي اللبناني أحد أكثر قطاعات اقتصادنا ديناميكيةً. إذ نسهم بنسبة 6% في تكوين ناتجنا المحلي الاجمالي، وفي مقدار كبير جدًا من حاجات القطاع العامّ التمويلية ومن الإيرادات الضريبية، ونستخدم حوالي 26.000 موظّف من ذوي الكفاءات العالية.

الرسم رقم 1: مساهمة القطاع المصرفي في تمويل الدولة: استعراض عامّ لأرصدة الديون الحكومية



كما في 31 آذار 2020 - سعر الصرف الرسمي (1507.5 ل.ل./د.أ.)

-أرصدة المصارف التجارية بئمة مصرف لبننتن صافية من أرصدة مصرف لبنان لدى المصارف التجارية

ملاحظة 1: وفقاً لخطة الحكومة للتعافي المالي بتاريخ 30 نيسان/أبريل 2020

ملاحظة 2: تقديرات جمعية المصارف

يتفرّد لبنان بخصائص عدّة. أوّلاً، بواقع أنّ تصنيفه عالي المخاطر¹، مما يحدّ من قدرة الجمهورية اللبنانيّة على الولوج إلى الأسواق المالية. فبالفعل، تَموّل البلد بشكل أساسي من مصارفه التي اضطلعت بدور المقرض في المقام الأخير ، عبر شراء الغالبية العظمى من السندات المصدرة من قبل الجمهورية اللبنانيّة، لا سيّما في السنوات الأخيرة (تحمل المصارف 27% من مجمل الدين، موزّعة بين 35% من الدين الأجنبي و 24% من الدين الداخلي كما في نهاية آذار 2020).

ثانيًا، خلافاً لجميع إقتصادات الأسواق الناشئة، يُعتبر اقتصاد لبنان فقيراً بالنقد إنّما غنياً بالأصول. فالبلد لديه على الأقلّ القدرة على تسوية ديونه داخل القطاع العام من خلال الأصول المتاحة المستثمرة بشكل سيء أو غير المستثمرة إطلاقاً.

يجد القطاع المصرفي نفسه مستعداً للإسهام في حلّ الأزمة الحالية ودعم نموّ لبنان. إلّا أنّ خطّة الحكومة تتغاضى عن هذا الإسهام الإيجابي للقطاع المصرفي في الاقتصاد اللبناني وتتحدّث فقط عن استحالة إنقاذ مصارف لبنان ماليًا. إنّ هذا الطرح مضلّ وغير دقيق. فالقطاع المصرفي اللبناني صلب ولا يحتاج إلى إنقاذ مالي: كلّ ما تحتاج إليه المصارف هو أن تسدّد الحكومة المبالغ المستحقّة عليها.

باختيار الحكومة التخلف عن دفع دينها الأجنبي، فإنها ترمي الآن في خطّة التعافي المالي التي أعلنتها في 30 نيسان الماضي الى تخلف داخلي عن الدفع يكاد يكون غير مسبوق وضاراً للغاية. وسوف تتأتّى عن مثل هذه الخطوة تبعات دراماتيكيّة على النمو الاقتصادي وعلى الشعب اللبناني. لذا تقترح جمعية المصارف مساهمةً يتحمّل بموجبها كلّ أصحاب المصلحة نصيبهم العادل من العبء لتفادي عاقبة كهذه، لمصلحة الأجيال اللبنانيّة الحالية والمستقبلية. وعليه، فإنّ جمعية المصارف مستعدّة لتقديم مساهمة مجدية لحلّ هذه الأزمة الخطيرة عبر القيام بتنازلات مالية واقتصادية مؤاتية لحلّها، في موازاة التمسك بواجبات أعضائها الإثتمانية. وتتطلّع جمعية المصارف أيضًا الى توفير الدعم للاقتصاد الأكثر تنوعًا، والأكثر ديناميكيّة، والأكثر فعاليّة، والأكثر توجّهًا نحو التصدير، والذي نوجزه في هذا المستند. وبذلك، تتوي جمعية المصارف الاشتراك بالكامل في إعادة إعمار اقتصاد البلد والإسهام في تعزيز إمكانيّة نموّه وزيادتها، بالاعتماد خصوصاً على شعب لبنان الموهوب بشكل استثنائي.

¹ أعلى تصنيف منذ العام 2009: ستاندرد أند بورز ب+ (كانون الأول/ديسمبر 2019)، موديز ب1 مستقرّ (نيسان/أبريل 2010)، فيتش رايتينغز ب مستقرّ (تشرين الثاني/نوفمبر 2011)

موجز تنفيذي: خمس أولويات استراتيجية لحلّ منظم للأزمة الحالية

تستند مساهمة جمعية المصارف في خطة الحكومة للتعافي المالي الى مقارنة ذات ركيزتين اثنتين، مدعومة من صندوق النقد الدولي ومقرونة بألية واضحة للتنفيذ على مراحل؛ أما الركيزتان فهما:

- استجابة فورية متوازنة وفعالة تعالج احتياجات التمويل الخارجي وتضع المسار المالي ومسار الدين في المدى المتوسط على أساس مستدام ، مع تجنب التخلف عن سداد الديون الداخلية الذي ستكون له عواقب مدمرة على الشعب اللبناني وعلى قدرة البلد على استعادة الثقة ؛
- إطلاق إصلاحات هيكلية طال انتظارها في غضون الأشهر المقبلة لتعزيز النمو المستدام والشامل جزاء التنويع الاقتصادي.

تقرّ مساهمة جمعية المصارف بأنّ اقتصاد لبنان يدور في حلقة اقتصادية مفرغة منذ سنوات عدّة. ويتمثّل جوهر الأزمة في واقع أنّ البلد يعاني من عجز ماليّ وعجز في الحساب الجاري (عجز مزدوج) جرى تمويلهما إلى حدّ كبير، وبشكل غير مباشر، من الودائع المصرفية للبنانيين المقيمين وغير المقيمين. ومن منطلق ماليّ، تخطّى الفائض الأولي المطلوب لاستقرار معدّل الدين على ناتج لبنان المحلي الإجمالي 5% في تشرين الأوّل 2019، وفقاً لصندوق النقد الدولي². فقد أدّى إجهاد الحكومات عن بذل الجهد المالي المطلوب إلى تخلف لبنان للمرة الأولى عن تسديد دينه الخارجي³. وأتى هذا الحدث ليقاوم الأزمة الاقتصادية التي يواجهها لبنان، بما في ذلك عدم الاستقرار الجيوسياسي والسياسي والإسهام المنخفض للقطاعات المنتجة في الناتج المحلي الإجمالي.

تعرض مقاربتنا خمس أولويات استراتيجية تسمح بتعافي مالي واقتصاديّ فوريّ ومستدام في أعقاب دعم صندوق النقد الدولي (أو 'الصندوق') لميزان المدفوعات المرتقب الذي طلبته الحكومة في 1 أيار:

1. عملية إعادة هيكلة للدين⁴ تقلّل من العواقب الضارة على ما يقارب 3 ملايين مودع محليّ لدى المصارف وعلى الاقتصاد ككلّ، بالتزامن مع إعداد الاقتصاد لتعافي أسرع ولنموّ محتمل أعلى على المدى المتوسّط.

² صندوق النقد الدولي، المادة 4 استشارات، تشرين الأوّل/أكتوبر 2019

³ بالفعل، لم يتخلف لبنان يوماً عن تسديد ديونه، بما في ذلك في خلال أوقات الحرب

⁴ تستند هذه المقاربة على نموذج يهدف إلى حماية كلّ الودائع- وليس فقط "الغالبية العظمى" منها كما ورد في خطة الحكومة.

(1) تجبّب التخلف عن سداد الدين الداخلي

إن ركيزة إدارة الأزمة التي تقوم عليها مساهمة جمعية المصارف تأخذ في الاعتبار واقع أنّ لبنان مؤل تاريخياً عجوزات كبيرة في الحساب الجاري بمجموعة من الفوائض في الحساب المالي وحساب رأس المال. وباختيار لبنان عدم تسديد جزء من دينه السيادي-اليوروبونديز في آذار، أحر عملية استعادة إصدارات اليوروبونديز باعتبارها عاملاً مهماً في الحساب المالي.

إضافةً إلى ذلك، إذا اختار لبنان التخلف عن تسديد دينه الداخلي، فسيكون الضرر على الثقة بالاقتصاد وعلى الحساب المالي من الجسامة والديمومة بحيث سيكون من المرتقب أن يسجّل لبنان عجوزات في الحساب المالي في المستقبل المنظور. وسيؤدّي ميزان الحساب المالي السلبي، إضافةً إلى العجز التجاري البنوي، إلى متطلبات تمويل خارجي غير مستدام، تتخطّى مبلغ 28 مليار د.أ.⁵ الذي توقّعتة الحكومة في خلال الفترة الممتدة من 2020-2024. كذلك، واستناداً إلى أبحاث مرجعية، سوف يؤدّي التخلف عن تسديد الدين الداخلي إلى انخفاض الناتج المحلي الاجمالي ليس فقط بنسبة 14% كما توقّعت الحكومة، بل بما يزيد عن ذلك بحوالي 10-12%. وسترتفع أيضاً المؤشرات الاجتماعية، كالبطالة والفقر، بشكل تناسبي.

تتوقّف مساهمة جمعية المصارف على الحاجة الى تفادي التخلف عن سداد الدين الداخلي، وتقدر حاجات التمويل الخارجي بحوالي 8 مليارات د.أ. على امتداد الأفق الزمني عينه كما ورد في خطة الحكومة⁶. وهي تعتمد على الاعتراف بدور مصرف لبنان الأساسي في إعادة هيكلة القطاع المالي اللبناني وإعادة هيكلة الدين العام. لذا، ينبغي، كخطوة أولى، تسديد دين الحكومة لمصرف لبنان بطريقة عادلة.

تتوخّى خطتنا آلية تسوية تتضمن الخصائص الآتية:

- (1) إنشاء صندوق حكومي لتخفيف الديون ("GDDF" بالإنكليزية)؛
- (2) مساهمة الحكومة في هذا الصندوق من خلال الأصول العامة⁷ بقيمة 40 مليار د.أ. مقابل حصولها على 100% من أسهم الصندوق، أي كامل الملكية؛
- (3) إصدار الصندوق لأوراق مالية مضمونة، مدرة للفائدة وطويلة الأجل بقيمة 40 مليار د.أ. يحملها مصرف لبنان مقابل تسوية دين الحكومة لمصرف لبنان بشكل نهائي⁸؛
- (4) يتنازل مصرف لبنان للصندوق الحكومي عن كامل محفظة سندات اليوروبونديز وسندات الخزينة اللبنانية؛
- (5) يشطب الصندوق للحكومة كامل محفظة الديون المشار إليها أعلاه، مقابل الأصول التي ساهمت بها الحكومة في الصندوق؛
- (6) يُلغى دين الحكومة الذي كان محمولاً من قبل مصرف لبنان.

⁵ بالمقارنة مع الحصة التي حددها صندوق النقد الدولي للبنان بمقدار 4 مليارات د.أ. على امتداد الفترة عينها.
⁶ ينتج التباين بشكل أساسي عن واقع أنّ الودائع لن تتدفق إلى خارج البلد (أثر 9 مليارات د.أ. في 2021 فقط و13 مليار د.أ. بحلول 2024 في خطة الحكومة للتعاقي المالي)
⁷ تشمل الأصول العامة بعض أو مجموع الأسهم في شركات تملكها الدولة (مثلاً شركات الاتصالات)، و/أو أراضي عامة وأصول عقارية عامة أخرى، و/أو حقوق/امتيازات استثمار (مثلاً واجهة بيروت البحرية).
⁸ سيستفيد مصرف لبنان من الفائدة على أوراق الصندوق GDDF المالية

من الممكن تنفيذ هذه المقايضة الداخلية التي تجنّب التعرّب بشكل سريع وسلس على حدّ سواء، لما في مصلحة كل الأطراف المعنية - ممّا يسمح للحكومة بالمضيّ قدماً للتعامل مع أمور أخرى أكثر إلحاحاً.

فإذا توصل لبنان إلى صفقة توافقية لإعادة هيكلة الدين مع دائنيه الداخليين، سيعود الحساب المالي إلى ميزان إيجابي في أقرب وقت في العام 2021 وسيحقّق فائضاً بقيمة متوسطة قدرها 1,8 مليار د.أ. للفترة الممتدة بين 2022-2024⁹. بالفعل إن تجنّب التخلف عن تسديد الدين الداخلي سيحافظ على ثقة المودعين الحاليين والمستقبليين. حتى ولو لم يتخلف لبنان عن تسديد دينه الداخلي، فسيبقى بحاجة إلى دعم صندوق النقد الدولي لتمويل عجوزات ميزان المدفوعات التي ستظلّ مرتفعة في المستقبل القريب، أي حوالي 8 مليارات د.أ. متراكمة على امتداد الفترة 2020-2024¹⁰. ونعتقد أنّه في حال لم يتخلف لبنان عن تسديد دينه الداخلي، فسيكون في موقع أفضل لضمان برنامج ولوج استثنائي من صندوق النقد الدولي¹¹، لتغطية فجوة مالية بهذه الضخامة. فمهما كان حجم الدعم، إنّ النجاح في إبرام صفقة مع صندوق النقد الدولي سيحفّز على الأرجح على تحرير مصادر هامة أخرى للدعم المالي كتلك المتعددة الأطراف (البنك الدولي، البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، مؤسسة التمويل الدولية، بنك الاستثمار الأوروبي، إلخ)، ومؤتمر سيدر، والدعم المالي الثنائي.

سوف يتطلّب هذا البرنامج مجهوداً أساسياً من طرف الحكومة اللبنانية لتلبية شروط صندوق النقد الدولي، لكنّ ذلك سيجنّب الشعب اللبناني التصحيح المتطلّب جداً لكبح الاستيراد أو التضخّم الجامح الذي سينتج عن التخلف عن تسديد الدين الداخلي أو إفلاس مصرف لبنان.

(2) إعادة هيكلة الدين المحلي

تشدّد مساهمة جمعية المصارف على أنّ حالات التخلف عن تسديد الدين المحلي هي أحداث نادرة للغاية. إذ إنّ الحالة الأبرز في التاريخ المعاصر هي تخلف روسيا في العام 1998 عن تسديد قيمة سندات الحكومة القصيرة الأجل¹² مع ما نجم عن ذلك من تبعات اقتصادية مؤذية للغاية¹³. وفي حالة لبنان، من المرجّح أن تؤدّي تداعيات التخلف عن تسديد الدين الداخلي إلى هجرة الأدمغة مما سيقوّض إمكانية النمو مستقبلاً، ويوصل بالتالي إلى "عقد ضائع" من النشاط الاقتصادي المتباطئ.

⁹ أنظر إلى الجدول 2

¹⁰ أنظر إلى الجدول 2

¹¹ مطلوب برنامج ولوج استثنائي ما فوق 145% من حصة بلد سنوياً أو 435% على امتداد فترة البرنامج، بما يصل على التوالي إلى 1.3 مليار د.أ. و3.9 مليار د.أ.

¹² GKOs بالروسية

¹³ أدّى التخلف عن التسديد إلى تباطؤ اقتصادي حادّ (تقلّص الناتج بنسبة 36% تراكمياً)، على الرغم من أنّ روسيا أبقت شريان حياة مفتوحاً لأسواق رأس المال عبر مواكبة سندات اليوروبوندز الصادرة عن دولة روسيا الاتحادية (على عكس الدين السوفياتي القديم). فإذا تخلف لبنان عن تسديد دينه الداخلي، فلن يشهد على الأرجح انتعاشاً شديداً لأن موارد البلد الطبيعية شحيحة وقاعدته الصناعية محدودة.

لذا من الضروري أن يفاوض لبنان على حزمة دعم مع الدائنين المحليين. ستتضمن حزمة دعم كهذه تخفيضات كبيرة على فوائد السندات، مما سيسهم في إعادة وضع لبنان على درب مستدام في كل ما يرتبط بالديون. وذلك يتطلب أن تطلق وزارة المالية عرض مقايضة ديون طوعي يخضع إلى حد أدنى من القبول، على أن تحدده الحكومة.

جدول رقم 1: دين لبنان الداخلي (بالمليار د.أ.)

جهة أخرى	مصرف لبنان	القطاع المصرفي	
0	5	11	(سندات) يورو بوندرز (د.أ.)، قانون نيويورك)
0	16	0	تسهيلات السحب على المكشوف (على الحساب الجاري) (د.أ.)، قانون لبنان)
6	34	14	سندات خزينة (ل.ل.)، قانون لبنان)

(3) إعادة هيكلة الدين الخارجي

يستأثر دين لبنان الخارجي (أي الجزء من دينه الذي يحمله غير المقيمين) بنسبة 16% من مجموع الدين العام.

وستسمح هذه الخاصية بإعادة هيكلة الدين بطريقة تتوافق وقدرة لبنان على خدمة الدين على المدى المتوسط. بالتالي، سيسهل ذلك العودة إلى الأسواق المالية الدولية على المدى المتوسط.

وستتشكل إعادة هيكلة سندات (يوروبوند) من قائمة من الخيارات، بما في ذلك على الأقل خيار بمقايضة سندات اليوروبوندرز القائمة بأوراق مالية جديدة تخضع لقانون ولاية نيويورك وخيار آخر بالمقايضة بأوراق مالية جديدة تخضع للقانون اللبناني. وستكون مفاوضات المقايضة توافقية استناداً إلى مبادئ معهد التمويل الدولي لتدفقات مالية مستقرة وإعادة هيكلة عادلة للدين، بما في ذلك الشفافية، وتدقق المعلومات في الوقت المحدد، والحوار والتعاون الوثيق بين الدائن والمدين، وأفعال حسنة النية وعملية طوعية حسنة النية، ومعاملة منصفة تجنباً للتمييز غير العادل بين الدائنين.

سيمثل عرض المقايضة لكل المتطلبات القانونية للعقود ذات الصلة وللاتفاقيات الحكومية (Fiscal Agencies)، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، مبدأ المعاملة بالمثل، والمعاملة الموحدة، وبنود الإجراءات الجماعية.

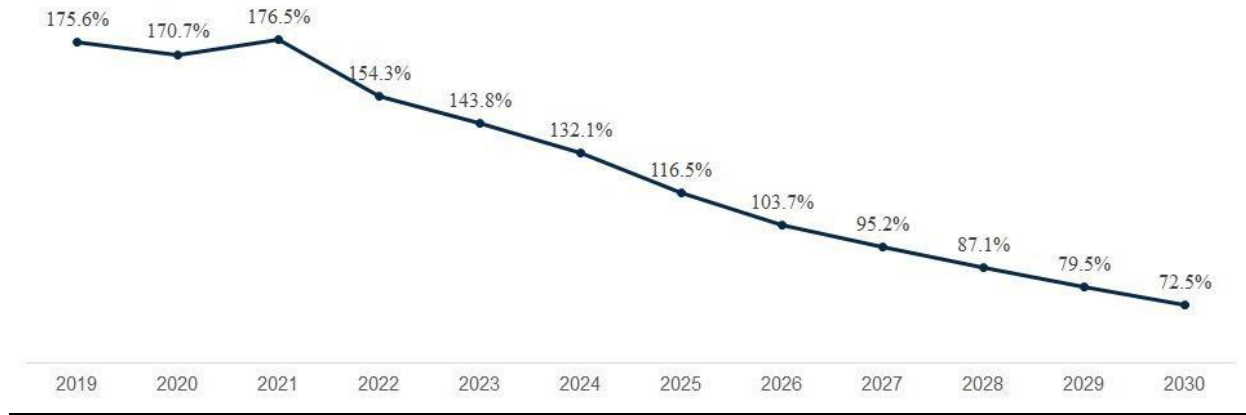
(4) تحليل استدامة الدين

إذا نجحت إعادة هيكلة الدين الداخلي والأجنبي، فستضع نسبة الدين/ الناتج المحلي الاجمالي على مسار تراجع في أسرع وقت بدءاً من العام 2020 وعلى امتداد السنوات العشر التالية (باستثناء العام 2021). ونوجز أدناه نتائج التحليل الذي أجريناه عن استدامة الدين ("DSA")، كما هو مطبق في إطار عملنا القائم على توقعات للاقتصاد الكلي واقتراحنا لإعادة هيكلة شاملة للدين¹⁴.

¹⁴ استندنا لإنجاز تحليلنا لاستدامة الدين على إطار عمل صندوق النقد الدولي الحالي عن بلد يتاح فيه الولوج إلى الأسواق المالية (MAC Framework)

سينخفض الدين في العام 2020 إلى 171% من الناتج، ومن ثم سيرتفع قليلاً في العام 2021، وليعود ويتراجع بعد ذلك باطراد إلى 72,5% في العام 2030.

الرسم رقم 2: التطور المتوقع لمعدل الدين على الناتج المحلي الاجمالي (2019-2030)



2. استراتيجية مالية مستدامة للمدى المتوسط تترك هامشاً مالياً مهماً لتمويل التدابير الاجتماعية الملحة، بما في ذلك شبكة أمان اجتماعي موسعة لمحاربة الفقر وخطوات ملموسة ضدّ الاقصاء الاجتماعي.

يتمثل الهدف من برنامج الجمعية للتصحيح الاقتصادي في الوصول إلى فائض أولي فعلي بنسبة 2.1% من الناتج المحلي الاجمالي يسمح بعكس الديناميات السلبية لنسبة الدين/ الناتج عبر مجموعة من التدابير مرتبطة بالإيرادات والنفقات إضافةً إلى مجموعة من التدابير الشاملة لتخفيف عبء الدين.

ولكن، من شأن برنامج التصحيح الاقتصادي على سنوات عدّة أن يفاقم الاتجاهات السلبية القائمة أصلاً لعدم المساواة، والفقر، والإقصاء الاجتماعي وأن يلحق مزيداً من الضرر بالتلاحم الاجتماعي¹⁵. فلاحتماء الكلفة الاجتماعية للتصحيح المالي، يتعين على السلطات أن تقيم شبكة أمان اجتماعي واسعة (‘SSN’) - بشكل أساسي عبر إعادة توزيع مخصصات الموازنة- بهدف حماية الفئات الأكثر هشاشة في المجتمع وإلغاء الأشكال المترسخة من عدم المساواة. ويتيح الاعتماد على البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً وتوسّعه في حالات الطوارئ حتى نهاية العام 2020 تنفيذ ذلك تنفيذاً سريعاً. تمثل الهدف الأساسي من ذلك البرنامج في دعم 450.000 مستفيد. إنّ مقارنة جمعية المصارف تهدف إلى زيادة الانفاق الاجتماعي بشكل كبير إلى 4% من الناتج المحلي الاجمالي¹⁶.

¹⁵ قبل إنجاز برنامج التصحيح هذا، أشار تقدير للبنك الدولي بتاريخ نيسان 2020 إلى وضع لبنان الاجتماعي الحرج. وعلى الأخص، قد تؤدي الأزمة الحالية إلى أن يعيش أكثر من 155.000 أسرة تحت خط الفقر المدقع (850.000 فرد، ما يعادل 22% من الشعب اللبناني)؛ و356.000 أسرة تحت خط الفقر الأعلى (1.7 مليون فرد، ما يعادل 45% من الشعب اللبناني).

¹⁶ يجب مقارنة نسبة 4% من الناتج المحلي الاجمالي (بما في ذلك 0.7% من دعم الكهرباء) للنفقات الاجتماعية الموجهة على المدى المتوسط مع نسبة 1.1% من الناتج المحلي الاجمالي حالياً (بما في ذلك 0.7% من دعم الكهرباء).

3. سياسة نقدية وسياسة لتوحيد سعر الصرف تعالجان الاختلالات الخارجية الهائلة، فيما تعملان على احتواء الضغوط التضخمية الشديدة وتجنبان التضخم الجامح.

إن توحيد سعر الصرف، الذي من الضروري أن يأتي في أعقاب برنامج صندوق النقد الدولي، يحفز تعافي الإنتاج المحلي الفوري ويدعم تطور القطاع السياحي الطويل الأمد على الرغم من الرياح المعاكسة لجائحة كورونا. وسيشهد القطاع الزراعي دفعة مفاجئة، نظرًا إلى أنّ العملة المبالغ بقيمتها تكبح الزراعة المحلية وصناعة المنتجات الزراعية. كما سيؤدي توحيد سعر الصرف الى المزيد من تخفيف حاجات التمويل الخارجي الضخمة التي تجعل لبنان عرضة لنقص حادّ في التدفقات عندما تنشأ أزمة كجائحة كورونا.

وإذ نمضي قدماً، سوف تجري إدارة توحيد سعر الصرف على أساس "التعويم الموجّه"، على أن يتدخل المصرف المركزي بشكل محدود في فترات تقلب لا مبرر له¹⁷.

4. إعادة هيكلة القطاع المالي استنادًا إلى مقارنة منظّمة للقطاع المصرفي لكلّ حالة على حدة عند الضرورة؛ رفع مستوى الإجراءات التنظيمية المصرفية لتتماشى مع المعايير الدولية.

بعد تسوية الديون المترتبة على الحكومة لصالح مصرف لبنان، يجب تطبيق إعادة هيكلة القطاع المصرفي على أساس مقارنة متأنية، وتدرجية، ولكل حالة على حدة. فتنطبق مقارنة موحّدة لإعادة هيكلة القطاع المصرفي سيكون مدمرًا للاقتصاد ككلّ نظرًا لموقع المصارف الخاصّ في لبنان.

إضافة إلى الإسهام الخاصّ للمصارف في التمويل والاقتصاد والنتاج المحلي الاجمالي عمومًا، تُعتبر إعادة هيكلة القطاع المصرفي حجر أساس مهمًا للتعافي على اعتبار أنّ:

(أ) لصحة القطاع المصرفي عمومًا أثر قويّ على أيّ تصنيف سيادي وخصوصًا في لبنان، نسبةً لحجمه. لذا يُعدّ وجود قطاع مصرفي ذي مصداقية (أي قطاع مصرفي لم يتخلف تجاه مودعيه) عنصراً أساسياً لخطة لبنان الرامية الى العودة إلى الأسواق المالية الدولية؛

(ب) ميزانية القطاع المصرفي المجمّعة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بميزانيتها كلّ من مصرف لبنان والحكومة، مما يجعل القطاع المصرفي محورياً في الحلّ المزمع للأزمة الراهنة؛

(ت) القطاع المصرفي كان تقليدياً مصدر حصّة غير متكافئة من إيرادات الحكومة الضريبية؛

¹⁷ في الوقت الحاضر، يستعمل 43% من البلدان عالمياً هذه الآلية.

(ث) القطاع المصرفي الذي يعمل بشكل سليم يشكّل التربة الخصبة لبداية مسار المتخصّصين المهني ومسار غيرهم من الموظفين المتعلّمين الذين سيمضون قدماً بعد ذلك ليصبحوا رواد أعمال أو ليجدوا مكاناً لهم في الاقتصاد اللبناني المتنوّع حديثاً.

إن الركود العميق الذي بدأ العام الفائت، والانخفاض الفعلي لقيمة العملة، وقرار الحكومة بالتخلّف عن دفع قيمة (سندات) اليوروبوندرز، وإعلانها عن نيّتها التخلّف عمّا تبقيّ من الدين الداخلي، كلّها عوامل أثّرت بشكل سلبي على الوضع الرأسمالي للقطاع المصرفي.

وفي هذا السياق، تقوم مقارنة جمعية المصارف على مبدأ عدم تخلّف القطاع المصرفي تجاه مودعيه من أجل إستعادة الثقة¹⁸.

ستقيم السلطة النقدية كلّ حالة من حالات انخفاض رأس المال على حدة تحت رعاية نظام بازل 3 بشأن تربيّث الدائن تجاه المدين إزاء أحداث مرتبطة بالنظام القائم ككلّ، وسيقرّر أيّ مؤسسات، إن وُجدت، بحاجة إلى تسوية وضعها. وتتحمّس الخطة أنّ السلطة النقدية قد تشجّع أيضاً بعض المؤسسات المالية الأكثر ضعفاً من حيث الرسمة على الإندماج، فيما يسمح للبعض الآخر بمواصلة العمل.

5. استراتيجية تنويع قوية للاقتصاد، إضافة إلى إصلاحات بنوية ضرورية بما في ذلك تدابير لمكافحة الفساد، وتكلفة أقلّ لتأسيس الأعمال في البلد، إضافة إلى إصلاحات تقلص حجم الاقتصاد غير النظامي.

تشدّد مقارنة جمعية المصارف على أنّ أحد أسباب هذه الحلقة المفرغة البنوية المترسّخة هو مساهمة القطاعات الإنتاجية الضئيلة جداً في تكوين الناتج المحلي الاجمالي. بالفعل، ثمة بلدان عدّة تتمتع بخصائص مشابهة لخصائص لبنان (مساحة صغيرة تجاور بلداناً كبيرة، وعدد سگان محدود، ورأسمال بشري وفير، وموارد طبيعية محدودة، وعدد كبير من المنتشرين) تمكّنت من خلق نمو اقتصادي مستدام. وتُعتبر أبرز الأمثلة ذات الصلة تجارب هونغ كونغ، وايرلندا، وسنغافورة التي تتشارك عوامل النجاح الأساسية الآتية:

- ✓ رؤية وطنية/خطة اقتصادية شاملة؛
- ✓ التركيز على القطاعات الإنتاجية ذات القيمة المضافة العالية؛
- ✓ تطوير متواصل لرأس المال البشري؛
- ✓ حكومة فعّالة وذات مصداقية مدعومة بسياسات كليّة منضبطة (مالية ونقدية)؛
- ✓ بيئة أعمال تنافسية؛
- ✓ اقتصاد مفتوح.

¹⁸ تمكّن استعادة الثقة من الاستفادة من تدفقات رأس المال المتجدّدة من قبل الإنتشار اللبناني.

من أجل نجاح لبنان اقتصادياً على غرار البلدان المشابهة له ، سوف يحتاج إلى:

- تركيز موارد الحكومة وجهودها على القطاعات ذات الأولوية، بما في ذلك النقل وإنتاج الكهرباء وتوزيعها، لتنويع الاقتصاد؛
- تحسين بيئة الأعمال المحلية (تكلفة تأسيس الأعمال؛ فساد القطاع العام)
- تطوير قطاعات منتجة ذات قيمة مضافة عالية قابلة للتكيف مع التغيرات المستقبلية - مثلاً في الزراعة، الصحة، المعدات الطبية المتطورة للغاية، تكنولوجيا المعلومات، الأمن السيبراني... - وبالتوازي، التخفيف من عجز ميزان المدفوعات؛
- تأمين الاستقرار على صعيد الاقتصاد الكلي عبر انضباط مالي وسياسات نقدية وسياسات سعر صرف متسقة.

وبنتيجة جهود جمعية المصارف هذه لوضع خطة لاستعادة الثقة عبر تجنب التخلف عن دفع الدين الداخلي، سوف يؤدي تحوّل لبنان الإنتاجي على هذا النحو إلى:

- تنويع اقتصادي (35% من الناتج المحلي الإجمالي من القطاعات المنتجة: اقتصاد المعرفة، الصناعة، الزراعة...)
- فائض مستدام في ميزان المدفوعات على المدى المتوسط (الموجودات الاحتياطية تنمو بمقدار 170 مليون د.أ في العام 2024)؛
- 350.000 فرصة عمل إضافية في الاقتصاد النظامي، وبالأخص بفضل لوجستيات موجهة نحو التصدير وشحن البضائع، بما في ذلك +50.000 فرصة عمل في قطاع الصناعة، + 50.000 فرصة عمل في قطاع الزراعة؛ +60.000 فرصة عمل في اقتصاد المعرفة؛ +10.000 فرصة عمل في قطاع الخدمات المالية؛
- زيادة مهمة في النمو الفعلي المحتمل ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي يصل إلى 15.000 د.أ. بحلول العام 2030 في اقتصاد متنوع حديثاً.

مقدمة

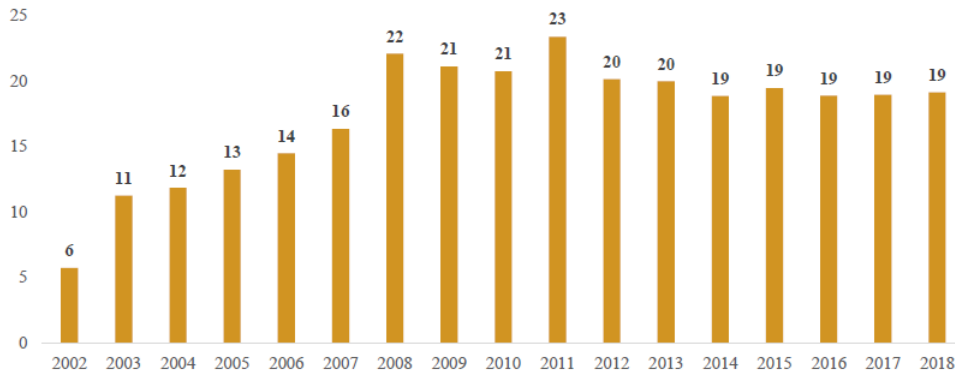
رؤية اقتصادية طموحة للبنان

تأخذ مقارنة جمعية المصارف في الاعتبار أنّ اقتصاد لبنان عالق في حلقة اقتصادية مفرغة. وجوهر الأزمة أنّ البلد يعاني من عجزين مزدوجين (عجز مالي وعجز تجاري) جرت العادة على تمويلهما بشكل كبير وغير مباشر من الودائع المصرفية للبنانيين المقيمين وغير المقيمين.

واعتبارًا من العام 2016، أدى تباطؤ التدفقات المالية، في جزء منه، كنتيجة لإنخفاض أسعار النفط، وللأحداث في سوريا، وإغلاق الحدود، وأزمة اللاجئين، والاضطراب السياسي الداخلي، ودين لبنان وعجزه إلى مسارات غير مستدامة. فبحلول تشرين الأول 2019، تخطى فائض لبنان الأولي المطلوب لتحقيق استدامة الدين 5% من الناتج المحلي الاجمالي وفقًا لصندوق النقد الدولي.

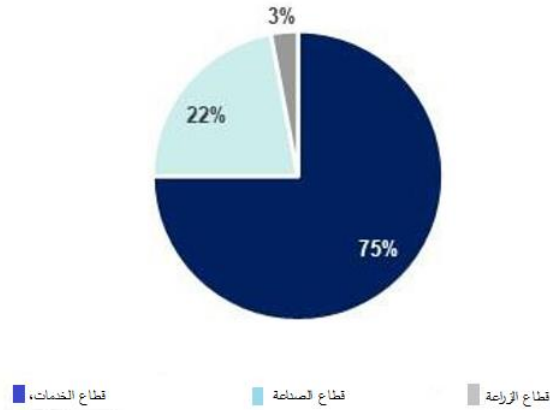
وتعود تحديات ميزان المدفوعات اللبناني إلى تسعينيات القرن الماضي بوجود اقتصاد ذي قطاع إنتاجي صغير جدًا يفتقر إلى تصدير السلع والخدمات (الرسم رقم 3)، مما أدى إجمالاً إلى ضعف في نمو دخل الفرد على امتداد السنوات الأربعين الأخيرة (30% مقابل 125% كمعدل عالمي). في المقابل، أوصل السوق المحلي الراكد إلى بيئة أعمال غير مؤاتية وإلى عجوزات متنامية وضخمة في ميزان المدفوعات. وفي الواقع، لا تزال بيئة الأعمال اللبنانية غير ملائمة: حلّ لبنان في المركز 143 من أصل 190 دولة في مؤشر البنك الدولي لتأسيس الأعمال (2018)، آخر البيانات المتوفرة، مقابل المركز 104 في العام 2015!).

الرسم رقم 3: صادرات السلع والخدمات، بمليار د.أ. (القيمة الحالية)، المصدر: البنك الدولي (من 2002-2018)



في الأساس، يتمثل سبب الحلقة المفرغة بالإسهام المنخفض جداً للقطاعات المنتجة في الناتج المحلي الإجمالي (الرسم رقم 4) على الرغم من أن لبنان يتمتع بإمكانيات هائلة وبمستقبل واعد إذا اعتمد رؤية اقتصادية واضحة. بالفعل، ثمة بلدان تتمتع بخصائص مشابهة لخصائص لبنان (مساحة صغيرة تجاور بلداناً كبيرة، وعدد سكان محدود، ورأس مال بشري وفير، وموارد طبيعية محدودة، وعدد كبير من المنتشرين) تمكنت من خلق نمو اقتصادي مستدام. وتُعتبر أبرز الأمثلة ذات الصلة، من بين أمور أخرى، تجارب هونغ كونغ، وإيرلندا، وسنغافورة.

الرسم رقم 4: تكوين الناتج بحسب القطاع، وفقاً لحصة كل قطاع من الناتج المحلي الإجمالي، المصدر: البنك الدولي



من أجل نجاح لبنان اقتصادياً على غرار البلدان المشابهة له ، سوف يحتاج إلى:

- تأمين الاستقرار على صعيد الاقتصاد الكلي عبر انضباط مالي وسياسات نقدية وسياسات سعر صرف متسقة.
- تركيز موارد الحكومة وجهودها على القطاعات ذات الأولوية، بما في ذلك النقل وإنتاج الكهرباء وتوزيعها، لتنويع الاقتصاد؛
- تحسين بيئة الأعمال المحلية (تكلفة تأسيس الأعمال؛ فساد القطاع العام)
- تطوير قطاعات منتجة ذات قيمة مضافة عالية قابلة للتكيف مع التغيرات المستقبلية - مثلاً في الزراعة، الصحة، المعدات الطبية المتطورة للغاية، تكنولوجيا المعلومات، الأمن السيبراني... - وبالتوازي، التخفيف من عجز ميزان المدفوعات؛

وبنتيجة الجهود لإستعادة الثقة ، سوف يؤدي تحوّل لبنان الإنتاجي على هذا النحو إلى:

- تنويع اقتصادي (35% من الناتج المحلي الإجمالي من القطاعات المنتجة: اقتصاد المعرفة، الصناعة، الزراعة...)
- فائض مستدام في ميزان المدفوعات على المدى المتوسط ؛

- **350.000 فرصة عمل إضافية في الاقتصاد النظامي، وبالأخصّ بفضل لوجستيات موجهة نحو التصدير** وشحن البضائع، بما في ذلك +50.000 فرصة عمل في قطاع الصناعة، + 50.000 فرصة عمل في قطاع الزراعة؛ +60.000 فرصة عمل في اقتصاد المعرفة؛ +10.000 فرصة عمل في قطاع الخدمات المالية؛
- **احتمال نمو الناتج المحلي بنسبة 5-6% ونصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي يصل إلى 15.000 د.أ. بحلول العام 2030 في اقتصاد متنوع حديثاً.**

1. استجابة فورية

أ. احتياجات لبنان من التمويل الخارجي

تاريخياً، مَوَّل لبنان عجوزات كبيرة في الحساب الجاري بمجموعة من الفوائض في الحساب المالي وحساب رأس المال.

وباختيار لبنان عدم تسديد جزء من دينه السيادي-اليوروبونديز في آذار الفائت، أَّخَّر العودة إلى الأسواق المالية باعتباره عاملاً مهماً في الحساب المالي. إضافةً إلى ذلك، إذا اختار لبنان التخلف عن تسديد دينه الداخلي، فسيكون الضرر على الثقة بالاقتصاد وعلى الحساب المالي من الجسامة والديمومة بحيث سيكون من المرتقب أن يسجَّل لبنان عجوزات في الحساب المالي في المستقبل المنظور. وسيؤدِّي ميزان الحساب المالي السلبي، إضافةً إلى العجز التجاري البنوي، إلى متطلبات تمويل خارجي غير مستدام، تتخطَّى مبلغ 28 مليار د.أ. الذي توقَّعتة الحكومة في خلال الفترة الممتدة من 2020-2024.

تفترض خطتنا أنه لن يحصل تخلف عن دفع الدين الداخلي.

جدول رقم 2: فرضيات متعلّقة بالاقتصاد الكلي

2024	2023	2022	2021	2020	
%6.75	%8.50	%10.25	%12.00	%53.00	التضخم (سنوياً، %)
%5.50	%5.80	%6.20	%11.00	%36.20	مخفض الناتج المحلي الاجمالي (سنوياً، %)
%4.00	%3.00	%2.50	%2.00	%-13.80	نمو الناتج المحلي الاجمالي الفعلي (سنوياً، %)

كما أن بيئة الاقتصاد الكلي المتحسنة ستمكّن لبنان من العودة إلى ميزان حساب مالي إيجابي في العام 2021. وسيؤدِّي تجنّب التخلف عن دفع الدين الداخلي إلى حفظ الودائع، وبالتالي إلى خفض الحاجات التمويلية¹⁹.

فإذا توصل لبنان إلى صفقة توافقية لإعادة هيكلة الدين مع دائنيه الداخليين، سيعود الحساب المالي إلى تحقيق فائض بقيمة متوسطة قدرها 1,8 مليار د.أ. للفترة الممتدة بين عامي 2022-2024 (أي حوالي 25% من المعدل ما قبل الأزمة). فالواقع أن تجنّب التخلف عن تسديد الدين الداخلي سيعيد ثقة المودعين، ويؤدِّي إلى ثبات الودائع على امتداد الفترة. إضافةً إلى ذلك، يُرتقب أن تنمو الاستثمارات المباشرة الأجنبية بشكل كبير في سياق كهذا، إذ سيجرّص المستثمرون على الاستثمار في لبنان إن لم تتصل الحكومة من عقودها، أو تنتهك حقوق الملكية، أو تتدخل في العقود

¹⁹ بمقدار حوالي 9 مليارات د.أ. في العام 2021 وحوالي 13 مليار د.أ. بحلول العام 2024 مقابل توقعات خطة الحكومة للتعاافي المالي حول الاستثمارات الأخرى في ميزان المدفوعات.

الخاصة. وستسهم أيضاً زيادة المبالغ المصرفية من مؤتمر سيدر في دعم الاستثمارات الأجنبية المباشرة، التي من المتوقع أن تنمو من 148 مليون د.أ. في العام 2021 إلى 808 مليون د.أ. في العام 2024.

جدول رقم 3: ميزان المدفوعات المتوقع للبنان من دون الأخذ بالاعتبار مسألة التخلف عن دفع الدين الداخلي، مليون د.أ.

2024	2023	2022	2021	2020	2019		
(2361)	(2456)	(2578)	(2834)	(3555)	(11724)		الحساب الجاري
(9632)	(8877)	(8121)	(7431)	(7614)	(13365)		ميزان السلع
3350	2900	2450	1950	1406	198		ميزان الخدمات
19	(100)	(237)	(381)	(64)	(1438)		ميزان الدخل
3902	3621	3330	3028	2717	2881		التحويلات الجارية
668	668	668	668	668	994		حساب رأس المال
1863	1809	1765	850	(3896)	7635		الحساب المالي
808	784	765	750	148	1534		الاستثمارات المباشرة
1056	1025	1000	100	(1062)	1641		محفظة الاستثمار
0	0	0	0	(2982)	4460		استثمارات أخرى
(170)	(21)	145	1316	6783	2390		أصول احتياطية (استنزاف)
8052	8223	8244	8099	6783			متطلبات التمويل الخارجي (متراكمة)

يقتصر إقراض صندوق النقد الدولي على 145% سنوياً من حصة بلد ما، مع حدّ متراكم على امتداد صلاحية البرنامج يصل إلى 435% من الحصة. إلا أنّ الصندوق قد يقرض مبالغ تتخطى هذه الحدود في ظروف استثنائية²⁰. وحصة لبنان صغيرة: 633.5 مليون من حقوق السحب الخاصة (SDR) أو ما يعادل 867 مليون د.أ. في برنامج إقراض عادي، قد يحصل لبنان على قرض إجمالي يصل في حدّه الأقصى الى 3.9 مليار د.أ. مع سقف سنوي بمقدار 1.3 مليار د.أ. (145% من حصة لبنان). لذا، قد يمول برنامج الإقراض العادي من صندوق النقد الدولي حوالي 15% من عجز ميزان المدفوعات المتوقع للفترة الممتدة بين العامين 2020-2022.

حتى ولو لم يتخلف لبنان داخلياً، ستظلّ عجوزات ميزان المدفوعات مرتفعة في المستقبل القريب، أي حوالي 8 مليارات متراكمة لفترة 2020-2024. وهذا يتطلب برنامج إقراض استثنائياً من صندوق النقد الدولي، يُستكمل بـ (أ) دعم مالي خارجي إضافي ثنائي ومتعدّد الأطراف في إطار مؤتمر سيدر وما بعده، و (ب) دعم المنتشرين المحتمل.

²⁰ تسعة من هذه البرامج تخطت 1000% من الحصة و 4 تخطت 2000%: اليونان 2010 (3212% من الحصة)، إيرلندا 2010 (2322%)، البرتغال 2011 (2306%)، اليونان 2012 (2159%)، كوريا الجنوبية 1997 (1938%)، تركيا 1999 (1560%)، تركيا 2002 (1330%)، رومانيا 2009 (1111%)،

وهنغاريا 2008 (1015%). <https://www.nber.org/papers/w21805>.

وسيتطلب هذا البرنامج مجهوداً أساسياً من جانب الحكومة اللبنانية، إلا أن ذلك سيجنب الشعب اللبناني التصحيح المتطلب جداً لكبح الاستيراد أو التضخم الجامح.

من الممكن أن يكون برنامج الإقراض الاستثنائي أكبر حجماً لكنه أيضاً أكثر تطلباً. إذ تعدّ الشروط للحصول على التمويل من الإقراض الاستثنائي شاقّة وسيكون على الحكومة اللبنانية العمل بجدّ على التنفيذ لتلبيتها. بالفعل، فالدولة العضو في صندوق النقد الدولي مؤهلة لتمويل من البرنامج الاستثنائي بشرط أن تتوافر لديها الشروط الآتية:

(أ) يعاني البلد أو من الممكن أن يعاني ضغوط استثنائية على الحساب الجاري أو حساب رأس المال في ميزان المدفوعات، ما يسفر عن حاجة تمويلية من الصندوق لا يمكن تلبيتها ضمن الحدود العادية؛

(ب) أن يُظهر تحليل دقيق جداً ومنهجيّ إمكانية عالية لأن يكون الدين العام للدولة العضو قابلاً للإحتواء على المدى المتوسط (إذا جاء التقييم المسبق للدين غير قابل للإحتواء، سيصبح برنامج الإقراض الاستثنائي متاحاً فقط إذا توافر تمويل من خارج الصندوق يجعل قابلية احتواء الدين مرتفعة)؛

(ت) لدى البلد فرص الفوز أو إعادة الفوز بإمكانية الإقتراض من الأسواق المالية الخاصة ضمن جدول زمني وبمستوى يتيح للبلد العضو الإيفاء بموجباته المستحقة للصندوق؛

(ث) أن يوفر برنامج السياسة التصحيحية للبلد العضو فرصاً قوية ومعقولة للنجاح، بما في ذلك ليس فقط الخطط التصحيحية إنما أيضاً قدرته المؤسساتية والسياسية على تحقيق ذلك التصحيح.

حالما تجري الموافقة على البرنامج من قبل فريق صندوق النقد الدولي استناداً إلى قواعده التقنية، يتطلب هذا البرنامج كما أي برنامج من صندوق النقد الدولي (سواء أكان عادياً أو استثنائياً) موافقة المجلس التنفيذي للصندوق بأغلبية لا تقلّ عن 85% من الأصوات.

ب. توحيد سعر الصرف

(1) أثر عملة مبالغ بقيمتها على الاقتصاد اللبناني

يعاني لبنان من اختلال تجاري مزمن، يقف وراء إحدى أعلى نسب الحساب الجاري / الناتج المحلي الإجمالي في العالم (<20% من الناتج المحلي الإجمالي)²¹. فقد تعرّضت الصادرات والواردات لانخفاض ملحوظ على امتداد العقد الماضي. وعلى الرغم من أنّ لبنان لم يكن يوماً مصدرًا كبيراً للسلع والخدمات (بلغت الصادرات ذروتها في العام 2008 مسجّلةً 80% من الناتج المحلي الإجمالي)، فقد شهد ميزان البلد التجاري تدهوراً أكبر جزء الاضطرابات الإقليمية التي

²¹ معدل 24.9% من الناتج المحلي الإجمالي في فترة 2013-2019 - المصدر World Economic Outlook، نيسان 2020

بدأت عام 2011. وبحلول العام 2018، تقلّصت الصادرات إلى 35% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي النسبة الأدنى في هذا العقد، وقد طاول هذا التقلّص السلع والخدمات على السواء.

وهذا يعكس واقع كلّ من الاقتصاد الحقيقي والأوضاع المالية. فقيمة الليرة اللبنانية (ل.ل.) مبالغ بها بما بين 33% و60% حسب التقديرات، في حين أن سعر الصرف المتداول في سوق القطع الموازي ينطوي على انخفاض أكبر.

لقد تأثرت صادرات السلع التجارية بشكل خاص من إقفال المعابر الحدودية مع سوريا، التي يعبر منها المصدرون تقليدياً إلى الأسواق الخليجية والعربية. وعلى الرغم من أنّ بعضاً من هذه المعابر أعيد فتحه منذ ذلك الوقت، فإن الصادرات اللبنانية لم تتحسن إلى حدّ كبير، بسبب العملة المبالغ بقيمتها وخسارة بعض الأسواق. وانتكست صادرات الخدمات أيضاً منذ العام 2010، بفعل خدمات السفر والخدمات المالية، فالأولى تعكس انحساراً في قطاع السياحة والثانية تراجعاً في استراتيجية المصارف اللبنانية للتوسّع الإقليمي.

وقد شهدت واردات السلع والخدمات تغييراً دراماتيكيّاً مماثلاً، فسقطت من مستوى يتخطى 100% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2008 إلى حوالي 55% منه في العام 2019. وبما أنّ الجزء الأكبر من سلّة الاستهلاك مستورد، والاستهلاك يشكّل إلى حدّ بعيد أكبر مكّونات الناتج المحلي الإجمالي للبنان، فقد ألحقت معدلات النمو الاقتصادي المنخفضة ضرراً مباشراً بالواردات.

(2) الأثر الملموس لتوحيد سعر صرف

من شأن توحيد سعر الصرف الذي سيلي برنامج صندوق النقد الدولي أن يعطي حوافز لتعافي الإنتاج المحلي وأن يدعم نمو القطاع السياحي الطويل الأمد. وستتعافى الزراعة أيضاً، بما أنّ العملة المبالغ بقيمتها لجمت الزراعة المحلية وصناعة المنتجات الزراعية. إضافة إلى ذلك، سيخفّف توحيد سعر الصرف من حاجات التمويل الخارجي الضخمة التي تجعل لبنان عرضة لنقص حادّ في التدفقات عندما تنشأ أزمة كجائحة كورونا.

قد يكون التأثير الفوري على استهلاك الأسر ضئيلاً، بما أنّ أسعار المواد الغذائية هي أصلاً محدّدة على أساس سعر الصرف الموازي. مع ذلك، بالنسبة إلى الأسر الفقيرة، فإن نسبة 80% من سلّة السلع الغذائية (بشكل أساسي الحبوب) مستوردة. وسيستفيد المنتجون المحليون في نهاية المطاف من انحسار المنافسة الأجنبية، لكن قد يتطلّب الإنتاج وقتاً ليتوسّع. والتراخي في الإنتاج يعني مزيداً من الضغط التضخمي.

ويتميّز الدخل الفردي في لبنان بخاصية أنّ استهلاك الأسر ذات الدخل المتدني غالباً ما يكون مدعوماً من التحويلات المالية بالدولار الأميركي. والحال أن الكثير من تدفقات التحويلات هذه متأتية من اقتصادات الخليج، التي تأثرت بشدّة هي نفسها بالأزمة. والأثر الصافي على الأسرة المتوسطة غير واضح.

عقب توحيد سعر الصرف، ستدير السلطة النقدية نظام قطع على أساس " التعويم الموجه"، على أن تتدخل فقط في حالات تقلب لا مبرر له. في الوقت الحاضر، يستعمل 43% من البلدان عالمياً هذه الآلية. وعلى السلطات المولجة بالسياسة النقدية أن تعتمد سريعاً إطار عمل جديداً للسياسة النقدية يكون ذا مصداقية بهدف إرساء توقعات التضخم ضمن هدف صريح ومعلن للتضخم.

سيرتفع سعر الصرف الفعلي مع الوقت بعد رفع القيود عن حركة رأس المال. ونتوقع أن يكون المحفز الأساسي لانخفاض قيمة العملة وجيزاً نسبياً إذ تُظهر أمثلة من بلدان أخرى مماثلة اتجاهاً واضحاً الى ارتفاع حقيقي لقيمة العملة بما بين 10-25% عقب رفع القيود المفروضة على حركة رأس المال.

ت. الاستراتيجية المالية على المدى المتوسط

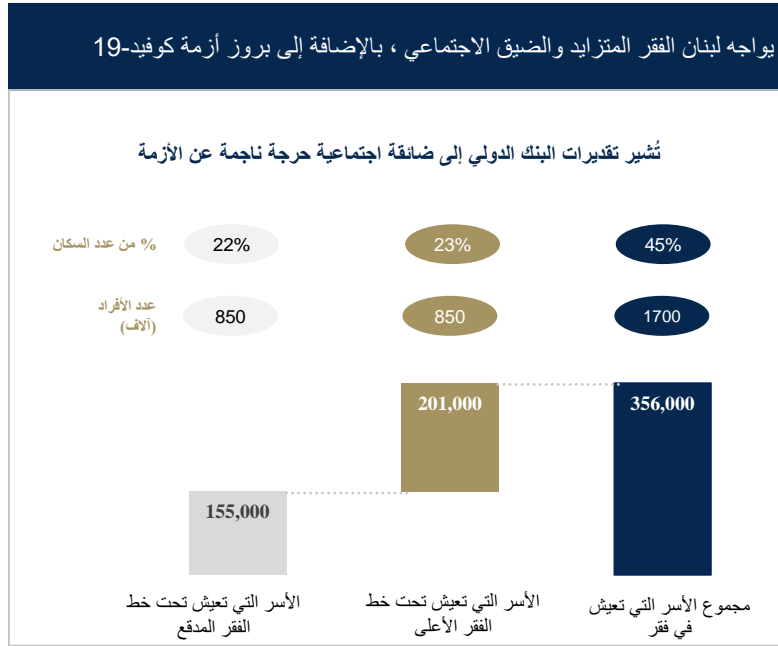
(1) محتوى الاستراتيجية المالية

الأهداف الرئيسية للاستراتيجية المالية: إعادة الاستدامة وحماية الفئات الضعيفة على خلفية نمو بطيء، واختلالات خارجية ومالية متردية بشدة، ورصيد دين متصاعد، سينبغي على السلطات اعتماد برنامج تصحيح اقتصادي على سنوات عدة بهدف تبييد الريبة، وإعادة الاستقرار، وتوفير الأسس لحقبة جديدة من النمو الاقتصادي الشامل والمتين.

يجب أن يتمثل الهدف الأساسي لبرنامج التصحيح الاقتصادي بوضع السياسة المالية على مسار مستدام. فينبغي أن تطمح الإستراتيجية المالية الجديدة إلى أن تعكس الديناميات المضادة لنسبة الدين الى الناتج عبر مجموعة من التدابير المرتبطة بالإيرادات والنفقات، وكذلك عبر مجموعة شاملة من التدابير المخففة من عبء الدين. وسيكون الالتزام الدؤوب لتصحيح الاختلالات المالية بعد سنوات عدة من سوء الإدارة الاقتصادية عاملاً أساسياً لتعزيز مصداقية السياسة المالية، وإعادة الثقة الاقتصادية، ودعم العودة التدريجية للبلد إلى الأسواق المالية الدولية بمعدلات مستدامة. لكن، قد يفاقم برنامج التصحيح الاقتصادي على سنوات عدة الاتجاهات السلبية القائمة أصلاً من عدم مساواة، وفقر، وإقصاء اجتماعي، وبنال من التماسك الاجتماعي. فلاحقاً الكلفة الاجتماعية للتصحيح المالي، يتعين على السلطات أن تقيم شبكة أمان اجتماعي وتمولها متطعاً الى حماية الفئات الأشد هشاشة وإلغاء أشكال عدم المساواة المترسخة أصلاً في المجتمع. إضافة إلى تدابير الحماية الاجتماعية الموجهة المتواصلة، ينبغي على السلطات أيضاً منح إعانة طارئة مؤقتة للأسر والمؤسسات التي أدت أزمة جائحة كورونا الى تعطيل نشاطها الاقتصادي.

في الواقع، يبلغ "معدل جيني" في لبنان 2250.7²²: فقد احتلّ لبنان المركز 129 من أصل 141 دولة في ما يتعلّق بالمساواة في توزيع الدخل اعتبارًا من العام 2017²³، وتتوقّع تقديرات البنك الدولي الصادرة في نيسان 2020²⁴ أنّ تودّي الأزمة الحالية إلى أن تروح 356.000 أسرة تحت خطّ الفقر الأعلى²⁵ وأن يعيش أكثر من 155.000 أسرة في فقر مدقع²⁶.

الرسم رقم 5: التقديرات المرتبطة بالأسر اللبنانية التي تعيش تحت خطوط الفقر في سياق الأزمة الحالية، المصدر: البنك الدولي



عناصر أساسية لاستراتيجية مالية: إطار عمل للسياسة المالية متنسق وذو مصداقية

تعدّ الأهداف الأساسية المتمثلة باستعادة الاستدامة المالية بالتزامن مع خلق شبكة أمان اجتماعي متينة، تحدياً صعباً في المقايضات في السياسة العامة. فلمضاعفة إمكانية النجاح، يتطلّب الأمر الانخراط الفعال لكل أصحاب المصلحة

22 وزارة المالية، برنامج الأمم المتحدة للتنمية، تقييم عدم المساواة في دخل العمالة في القطاع الخاص اللبناني، شباط/فبراير 2017.
23 المرجع نفسه. ملاحظة: "تظهر النتائج أنّ عائدات القطاع الخاص تُوزع بشكل غير متناسب بين مجموعات الدخل، فيستحوذ 2% من ذوي الدخل الأعلى على حصة من الدخل توازي تقريباً تلك التي يحصل عليها الـ60% من ذوي الدخل الأدنى".

24 البنك الدولي، بيان الوقائع، استهداف الأسر الفقيرة في لبنان، 21 نيسان/أبريل 2020.
25 يوضح البنك الدولي أنّه لتقدير خطّ الفقر الأعلى، يُضاف عنصر غير غذائي إلى خط فقر الغذاء (الإيجارات، والسلع المعمّرة، والتعليم، والصحة الخ)، وتعتبر الأسر التي تقع مصاريف استهلاكها دون هذا الخطّ أسراً فقيرة.

26 تستعمل إدارة الإحصاء المركزي في لبنان المقاربة الدولية القياسية لتحديد خطّ الفقر (مقاربة تكلفة الحاجات الأساسية). وبالأخص، يسلطّ البنك الدولي الضوء على أنّه لتقدير خطّ الفقر المدقع، يُحدّد أدنى شرط غذائي لحياة صحية -غالبًا ما يُعرّف من زاوية متطلبات الأسعار الحرارية الدنيا. وتعتبر الأسر التي تقع مصاريف استهلاكها دون هذا الخطّ أسراً شديدة الفقر.

- وحشد توافق واسع بينهم- بما في ذلك الأحزاب السياسية والشركاء الاجتماعيين وشركاء المجتمع المدني. والأهم من ذلك، فإنه يتطلب إطار عمل عاماً متسقاً للسياسات يُدرج فيه برنامج ضبط أوضاع المالية العامة.

في مواجهة الرياح الاقتصادية العالمية الحالية المعاكسة وعدم اليقين المتصاعد، يجب تقديم برنامج موسع لضبط أوضاع المالية العامة على امتداد عدد من السنوات، وينبغي أن يركز هذا البرنامج على أهداف مالية واقعية وإجراءات ذات صلة بالإيرادات والنفقات تتمتع بمصداقية. ويجب أيضاً أن يتركز تطبيق هذا البرنامج في الجزء الثاني من مدته، وأن يُرفق بمجموعة من تدابير الإغاثة الطارئة الموقّعة للتعامل مع الآثار الاقتصادية السلبية لأزمة جائحة كورونا ومجموعة من التدابير الموجّهة الدائمة لتقوية شبكة الأمان الاجتماعي بغية حماية الفئات الضعيفة.

ويجب أن تهدف التدابير الأخيرة إلى احتواء الفقر والإقصاء الاجتماعي. ولكن، ينبغي عليها أيضاً، قدر الإمكان، التطلع الى تخطّي ذلك وتوفير الدعم للأسر ذات الدخل المتوسط. ولتحقيق هذه الغاية، لا بدّ من مراجعة الإعانات العائلية، وإعانات البطالة، والسكن، والرفاه الاجتماعي بغرض توسيع نطاقها وفعاليتها. إضافة إلى ذلك، يجب وضع سياسات لتفعيل سوق العمل بصورة عاجلة بهدف زيادة إمكانية حصول الشباب والعاطلين عن العمل لفترات طويلة على وظيفة فيما يكون الاقتصاد آخذاً بالتعافي؛ وبالتالي التخفيف من هجرة الأدمغة واحتواء الإنخفاض الحادّ لمستوى المشاركة في القوى العاملة.

لقد توصلت استشارات صندوق النقد الدولي مع لبنان بموجب المادة الرابعة من الاتفاقية، في تشرين الأول 2019، إلى أنّ وضع نسبة الدين/ الناتج على مسار قابل للإحتواء يقضي بالإبقاء على الفائض الأولي ضمن هامش 4-5% على مدى العقدين القادمين. ومنذ نشر النتائج التي توصل إليها صندوق النقد الدولي، تدهورت الأوضاع الاقتصادية والمالية بشكل كبير، ممّا رفع أكثر الفائض الأولي الضروري لتحقيق استقرار الدين. من هنا يُعتبر أثر المجهود المالي الإستتسابي الضمني غير مستدام، وستلحق محاولة توفيره ضرراً بالاقتصاد. لذا، يجب أن يترافق ضبط أوضاع المالية العامة الضروري مع حزمة لتخفيف عبء الدين مصمّمة بشكل جيّد ومتّسقة ومقرونة بمسار أكثر اعتدالاً بكثير للفائض الأولي مع التقليل من الضرر اللاحق بحملة سندات الدين المحلية وتوزيع تكاليف التصحيح المالي بشكل عادل.

إن التخلّي عن تثبيت سعر الصرف لصالح سعر عائم موجّه يخفّض من قيمة العملة يشكّل إحدى أدوات التصديّ لفعل الانكماش جزاء ضبط أوضاع المالية العامة. وكما هو مفسّر في القسم ب، ستعوّض مواءمة السعر الرسمي مع سعر الصرف الموازي بموجب تخفيض منفصل للعملة جزءاً من أثر النقش المالي السلبي، لكنها ستساعد أيضاً في تصحيح الاختلالات الخارجية الضخمة بطريقة أقلّ إيلاًماً مما يكون عليه الحال إذا أُجري ذلك عبر سياسات للحدّ من الإنفاق.

أخيراً، يجب أن يكون ضبط أوضاع المالية العامة مدعوماً من إصلاحات مالية بنيوية بوسعها أن تصون استدامة السياسة المالية على المدى المتوسط، عبر تعزيز الشفافية والمحاسبة ومساءلة عمل السلطات المالية (أنظر إلى الجزء 2).

إن ضبط أوضاع المالية العامة الذي تظهر مفاعيله في الجزء الثاني من مدة أي برنامج بهذا الصدد والقائم على تدابير ذات مصداقية، وتطبيق خطة لإعادة هيكلة الدين معدة بشكل جيد، ونشر برامج موجهة اجتماعياً لفئات واسعة من المجتمع، والخفض الخفر لقيمة العملة، واعتماد إصلاحات مالية بنيوية طموحة، تُعتبر كلها عناصر جوهرية متكاملة لاستراتيجية قد توفر استقراراً ونموً شاملاً.

(2) عناصر ضبط أوضاع المالية العامة - تدابير استثنائية

يقدم الجدول رقم 3 مسار الرصيد الأولي والعناصر الأساسية لخطة ضبط أوضاع المالية العامة (كحصّة من الناتج المحلي الاجمالي). ولأجل تفادي أي تأزم إضافي في الأوضاع الاقتصادية المحلية، ستكون خطة ضبط أوضاع المالية العامة تدريجية، ويتقارب الرصيد الأولي مع مسار المدى المتوسط ونسبة 2.1% في العام 2024. بالفعل، يشير الكثير من البراهين إلى أنّ المضاعف المالي يسير بعكس اتجاه الدورة الاقتصادية، وبالتالي، فإن تزامن التصحيح المالي مع التعافي المحلي وعودة النمو الاقتصادي عالمياً حالما تتحسر أزمة جائحة كورونا سيخفّض بشكل كبير تكلفة الإنتاج والإستخدام في الاقتصاد .

إنّ نسبة النفقات - وبالأخص، نسبة الإنفاق على الرفاه الاجتماعي - الى الناتج المحلي الاجمالي هي أصلاً منخفضة. ومن شأن خفضها أكثر أن يترك قطاعات أساسية كالصحة، والتعليم، والحماية الاجتماعية من دون موارد حيوية، مع ما يترتب جزاء ذلك من آثار خطيرة على التماسك والاستقرار الاجتماعي. ولكن، ثمة مجال واسع لإعادة التوازن الى الإنفاق العام عبر إعادة توزيع الموارد بعيداً عن المجالات ذات العوائد المنخفضة إلى المجالات ذات العوائد الاقتصادية والاجتماعية المرتفعة. وتشكّل إعادة التوازن الى الإنفاق العام عبر إعادة توزيع الموارد تدريجياً بنسبة 4% من الناتج المحلي الإجمالي باتجاه توسيع شبكة الأمان الاجتماعي، وإعادة تشكيلها وتعزيزها عنصراً أساسياً في خطة ضبط أوضاع المالية العامة.

لملاقة المسار المالي على المدى المتوسط بنسبة 2.1% والمحافظة عليه بالتزامن مع إعادة التوازن الى الإنفاق العام، لا بدّ من أن ترتفع نسبة الإيرادات على الناتج المحلي الاجمالي بـ 5,5% على امتداد السنوات الأربع المقبلة. ولإظهار المصداقية، وبالتالي خلق توقّعات بأنّ أوضاع المالية العامة باتت على المسار باتجاه الاستدامة، سيستلزم ارتفاع الإيرادات العامة تدابير مرتبطة بمعايير تركز على البنى التحتية القائمة لتحصيل الضريبة، كالضريبة على القيمة المضافة وضريبة الدخل. من هنا يجب أن تُشرّع هذه التدابير سلفاً بكاملها لإظهار التزام السلطات باستدامة أوضاع المالية العامة.

إضافة إلى ذلك، يجب أن تترافق هذه التدابير مع اعتماد إصلاحات ضريبية بنيوية وتطبيقها في إدارة الإيرادات وإنفاذها، بهدف توسيع القاعدة الضريبية عبر تحسين جباية الضرائب وتعزيز الامتثال. وحالما توتي هذه الإصلاحات البنيوية ثمارها، سيكون بوسع السلطات أن تكيّف استدامة المالية العامة مع معدلات ضريبية منخفضة، وبالتالي إعادة التوازن إلى الإيرادات العامة بطريقة مؤاتية للنمو.

الجدول رقم 4: المسار المالي (% من الناتج المحلي الإجمالي)²⁷

توقعات					تقديرات	مسار التصحيح المالي
2024	2023	2022	2021	2020	2019	% من الناتج المحلي الإجمالي، ما لم يُذكر خلاف ذلك
15.0%	15.2%	15.9%	15.8%	17.2%	21.5%	إجمالي الإيرادات (من دون إجراءات)
5.5%	4.8%	3.7%	3.2%	0.0%		أثر الإجراءات المرتبطة بالإيرادات
20.5%	20.0%	19.6%	19.0%	17.2%		إجمالي الإيرادات (مع إجراءات)
18.4%	18.7%	19.1%	18.6%	18.7%	22.4%	إجمالي النفقات الأولية (من دون إجراءات)
4.0%	3.3%	2.6%	1.6%	0.9%		أثر تدابير الإنفاق
4.0%	3.5%	2.5%	2.0%	1.0%		أثر تدابير الحماية الاجتماعية
18.4%	18.9%	19.0%	19.0%	18.8%		إجمالي النفقات الأولية (مع إجراءات)
-3.4%	-3.5%	-3.2%	-2.8%	-1.5%	-0.9%	الرصيد الأولي (من دون تدابير، سيناريو خط الأساس)
2.1%	1.1%	0.6%	0.0%	-1.6%		الرصيد الأولي (مع تدابير، سيناريو ضبط المالية العامة)

تدابير تعزيز الإيرادات

يُتوقع أن تعود التدابير المرتبطة بالإيرادات بنسبة تصل إلى 5,5% من الناتج المحلي الإجمالي بحلول العام 2024²⁸. وتشمل هذه:

- ارتفاع الإيرادات الضريبية غير المباشرة المتأتية بالأخص عن زيادة الضريبة على القيمة المضافة على بعض السلع غير الأساسية ابتداءً من كانون الثاني 2021 وإلغاء بعض الإعفاءات المرتبطة بالضريبة على القيمة المضافة التي يستفيد منها سكان غير معوزين، وهي تدابير مطروحة جزئياً في العام 2021، ومطبقة كلياً من العام 2022 فصاعداً. وسيسهم أيضاً إصلاح محدد لتحسين جباية الضرائب الحدودية والجمركية في زيادة الإيرادات العامة؛

²⁷ يركز مجموع الإيرادات ومجموع النفقات الأولية من دون إجراءات على خطة الحكومة للتعافي المالي، باستثناء مجموع الإيرادات لعام 2022: من أجل الحصول على مسار أكثر سلاسة، نفترض بأنها ستشكل 15.9% من الناتج المحلي الإجمالي مقابل 16.9%

²⁸ بالنسبة إلى السيناريو المرجعي المدرج في برنامج الحكومة للتعافي المالي.

- سيؤدي ارتفاع الإيرادات الضريبية المباشرة والتحسّن في جباية الضرائب إلى ارتفاع الإيرادات الضريبية الإجمالية. وسيُتاح ذلك بالأخصّ من خلال تعزيز إدارة الضرائب (نظر إلى الإصلاحات المالية البنوية).

الجدول رقم 5: تدابير لتعزيز الإيرادات (% من الناتج المحلي الإجمالي)

توقعات					تقديرات	تدابير لتعزيز الإيرادات
2024	2023	2022	2021	2020	2019	
%15.0	%15.2	%15.9	%15.8	%17.2	%21.5	مجموع الإيرادات (من دون إجراءات)
%5.5	%4.8	%3.7	%3.2	%0.0		أثر الإجراءات المرتبطة بالإيرادات
%3.0	%3.0	%3.0	%2.5	%0.0		إيرادات ضريبية غير مباشرة
%1.0	%1.0	%1.0	%0.5	%0.0		إلغاء بعض الإعفاءات من الضريبة على القيمة المضافة
%2.0	%2.0	%2.0	%2.0	%0.0		تدابير أخرى بما في ذلك ضرائب حدودية وجمركية
%2.5	%1.8	%0.7	%0.7	%0.0		إيرادات ضريبية مباشرة وجباية الضريبة
%1.4	%0.7	%0.7	%0.7	%0.0		رفع الضريبة على إيرادات الفوائد والأرباح الرأسمالية
%1.1	%1.1	%0.0	%0.0	%0.0		تحسّن في جباية الضرائب
%20.5	%20.0	%19.6	%19.0	%17.2		مجموع الإيرادات (مع إجراءات)

تدابير تخفيض النفقات

يُتوقع أن تعود التدابير المرتبطة بالمصاريف بنسبة تصل إلى 4.0% من الناتج المحلي الإجمالي بحلول العام 2024²⁹. وتشمل هذه:

- تطبيق إصلاح قطاع الكهرباء المشرّع أصلاً، والذي سيلغي كلّ أنواع الدعم المقدم من الدولة لمؤسسة كهرباء لبنان بحلول العام 2024. لكن، لا بدّ من الإشارة إلى أن الجزء من تحويلات الدولة المرتبط بالدعم المقدم للأسر على أسعار الكهرباء (المقدّر بنسبة 0,7%) سيضاف إلى حزمة شبكة الأمان الاجتماعي؛
 - تدابير موجّهة لخفض فاتورة الأجور، مرتبطة بتجميد التوظيف في بعض إدارات القطاع العام، وكذلك مراجعة بعض المنافع الزائدة لقطاعات معيّنة؛
 - مراجعة التدابير على المعاشات التقاعدية الخصوصية وتطبيقها تطبيقاً سليماً؛
 - مراجعة شاملة للإلتفاق على نطاق كلّ أقسام الحكومة المركزية والمؤسسات التي تملكها الدولة بهدف تحقيق وفر لا تقلّ نسبته عن 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي.
- وستتضمّن التدابير المرتبطة بالنفقات أيضاً تغطية مهمّة لتمويل برامج الحماية الاجتماعية الموجّهة الدائمة، وذلك بقدر متزايد تدريجياً لغاية 4.0% في العام 2024.

²⁹ بالنسبة إلى السيناريو المرجعي المدرج في برنامج الحكومة للتعاقي المالي.

جدول رقم 6: تدابير مرتبطة بالنفقات (% من الناتج المحلي الإجمالي)

التقديرات (بالنسب)

توقعات					تقديرات	تدابير مالية، % من الناتج المحلي الإجمالي
2024	2023	2022	2021	2020	2019	
%18.4	%18.7	%19.1	%18.6	%18.7	%22.4	مجموع النفقات الأولية (من دون تدابير)
%4.0	%3.3	%2.6	%1.6	%0.9		أثر التدابير المرتبطة بالنفقات
%2.9	%2.2	%1.5	%1.0	%0.9		إصلاح قطاع الكهرباء
%0.2	%0.2	%0.2	%0.2	%0.0		تدابير موجّهة لخفض فاتورة الرواتب
%0.1	%0.1	%0.1	%0.1	%0.0		تجميد التوظيف في القطاع العام، الترقيات مشروطة بالشواغر
%0.1	%0.1	%0.1	%0.1	%0.0		مراجعة حزمة المنافع
%0.4	%0.4	%0.4	%0.4	%0.0		إصلاح نظام المعاشات التقاعدية
%0.5	%0.5	%0.5	%0.0	%0.0		مراجعة الإنفاق
%4.0	%3.5	%2.5	%2.0	%1.0		إدخال حزمة لشبكة الأمان الاجتماعي
%18.4	%18.9	%19.0	%19.0	%18.8		مجموع النفقات الأولية (مع إجراءات)

(3) إصلاحات مالية بنيوية

تحتاج المكاسب المجنيّة من ضبط أوضاع المالية العامة وإعادة هيكلة الدين إلى أن تُصان وأن يُحافظ على استمرارها عبر تقوية عمل المؤسسات الحكومية. وفي هذا الخصوص، يجب اتّخاذ الإصلاحات المالية البنوية التالية، تماشيًا مع أفضل الممارسات في سائر أنحاء العالم:

- **تقوية الإدارة الضريبية**، إما عبر تعزيز الكيان القائم أصلاً (على سبيل المثال عبر النظام الرقمي) ، (بما في ذلك الخدمات الموجّهة للمكلفين)، وتحسين إدارة البيانات الداخلية، وإنشاء وحدة تدقيق داخلي مستقلة ووضع إطار عمل جديد لتقديم تقارير التدقيق الخارجي)، أو عبر إقامة سلطة ضريبية مستقلة تعمل على أساس أهداف استراتيجية تتفق عليها مع الحكومة ويجري تقييمها على قاعدة إنجاز مؤشرات الأداء الأساسية.
- **تدعيم إدارة الوظائف الضريبية الأساسية**، مع إجراء إصلاحات لنظام رقم التعريف الضريبي، الامتثال وإدارة المخاطر، وجباية المتأخّرات الضريبية.
- **إنشاء مجلس ضريبي مستقلّ**، أو فريق من الخبراء المستقلين، على غرار المؤسسات الحكومية الأوروبية، يشرف على تنفيذ الموازنة وإعداد التقارير عن الأداء، بما في ذلك إمكانية تقديم توصيات حول كيفية تجاوز المعوقات وأوجه عدم الكفاءة.

- إقامة حساب موحّد للخزينة، الهدف من حساب كهذا هو تجميع الموارد السائلة ووضع إطار عمل محسّن للإدارة النقدية يؤدّي إلى استعمال فعال لاحتياطيّات المؤسسات الخاملة وخفض كلفة تمويل الدولة. وسيحسّن ذلك بشكل كبير قدرة الدولة على القيام بعمليات الخزينة وإدارة سيولتها، وتالياً التقليل من التكاليف التمويليّة.

ث. إعادة هيكلة الدين

(1) آليّة التسوية لتجنّب التعرّض الداخلي

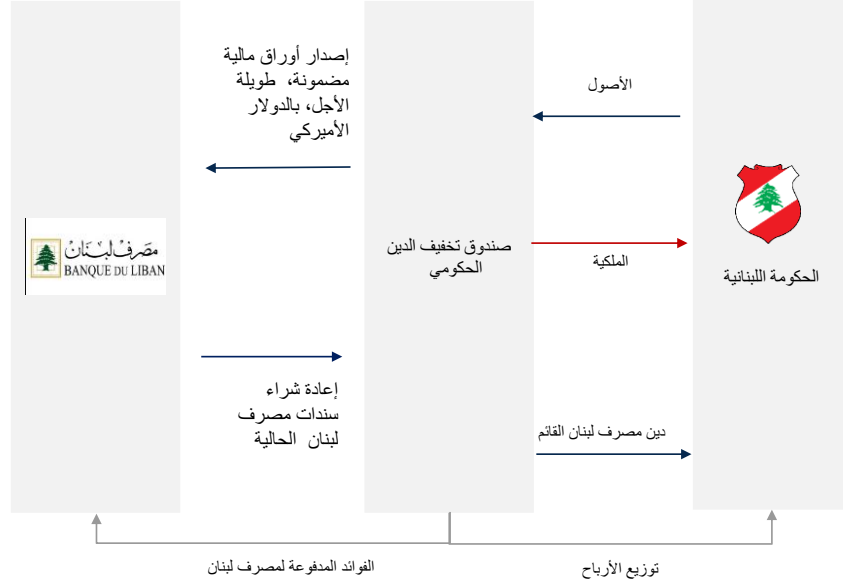
تستند مقاربتنا لتعافٍ مالي واقتصادي للجمهورية اللبنانية إلى ضرورة تجنّب تعرّض داخلي من شأنه أن يضاعف التكاليف الباهظة أصلاً للتعرّض الخارجي (أنظر أدناه قسم إعادة هيكلة الدين الداخلي). من الممكن تجنّب التعرّض الداخلي بإدراك الحكومة لواقع بسيط، هو أن مصرف لبنان تصرف كملاذ أخير لإقراض الحكومة، وبذلك، تعدّ مطالباته من الحكومة كمطالبات دائن مفضّل. لذا، يتعيّن على الحكومة، كخطوة أولى في أيّ خطة تعافٍ عمليّة، أن تسدّد دينها لمصرف لبنان بطريقة عادلة. كذلك، يعتبر لبنان فقيراً بالنقد إنّما غنياً بالأصول. فهو يملك موجودات تساوي أكثر من المطلوب لإستعادة الاستقرار المالي.

تتوخّى خطتنا آليّة تسوية تتضمن الخصائص الآتية:

- (1) إنشاء صندوق حكومي لتخفيف الديون ("GDDF" بالإنكليزية)؛
- (2) مساهمة الحكومة في هذا الصندوق من خلال الأصول العامة³⁰ بقيمة 40 مليار د.أ. مقابل حصولها على 100% من أسهم الصندوق، أي كامل الملكية؛
- (3) إصدار الصندوق لأوراق مالية مضمونة، مدرة للفائدة وطويلة الأجل بقيمة 40 مليار د.أ. يحملها مصرف لبنان مقابل تسوية دين الحكومة لمصرف لبنان بشكل نهائي؛
- (4) يتنازل مصرف لبنان للصندوق الحكومي عن كامل محفظة سندات اليوروبوندرز وسندات الخزينة اللبنانية؛
- (5) يشطب الصندوق للحكومة كامل محفظة الديون المشار إليها أعلاه، مقابل الأصول التي ساهمت بها الحكومة في الصندوق؛
- (6) يلغى دين الحكومة الذي كان محمولاً من قبل مصرف لبنان.

³⁰ تشمل الأصول العامة بعض أو مجموع الأسهم في شركات تملكها الدولة (مثلاً شركات الاتصالات)، و/أو أراضي عامة وأصول عقارية عامة أخرى، و/أو حقوق/امتيازات استثمار (مثلاً واجهة لبنان البحرية).

رسم رقم 6: آلية التسديد



من الممكن تنفيذ هذه المقايضة الداخلية التي تجنّب التعثر بشكل سريع وسلس على حدّ سواء، لما فيه مصلحة كل الأطراف المعنية- ممّا يسمح للحكومة بالمضيّ قدماً للتعامل مع أمور أخرى أكثر إلحاحاً.

(2) إعادة هيكلة الدين الداخلي

تُعدّ حالات التخلف عن تسديد الدين الداخلي أحداثاً نادرة للغاية. إنّ الحالة الأبرز في التاريخ المعاصر هي تخلف روسيا في العام 1998 عن تسديد قيمة سندات الحكومة القصيرة الأجل³¹. مع أنّ روسيا أبقّت على شريان حيوي مفتوح للأسواق المالية، بمحافظتها على سندات اليوروبوندر الصادرة عن دولة روسيا الاتحادية (على عكس الدين السوفياتي القديم)، فقد أدّى التخلف عن تسديد قيمة سندات الحكومة القصيرة الأجل إلى كساد اقتصادي (تقلّص تراكمي للناتج بنسبة 36%). وفيما بدأ اقتصاد روسيا ينمو مجدّداً في السنة التي تلت التخلف الداخلي، يُعزى التعافي بقدر كبير الى عامل خارجي: الارتفاع الحادّ لسعر النفط في 1999-2000 والذي أزال العجز المزدوج. إضافة إلى ذلك، ساعدت في التعافي أيضاً الاستعاضة عن الواردات بالقاعدة الصناعية القائمة أصلاً والتي استعادت من انخفاض قيمة العملة.

إذا تخلف لبنان عن تسديد دينه الداخلي، فلن يشهد على الأرجح انتعاشاً شديداً لأنّ البلد لا يتمتّع إلاّ بموارد طبيعية شحيحة وبقاعدة صناعية محدودة. وعلى العكس، في حالة لبنان، من المرجّح أن يؤدي التخلف عن تسديد الدين

³¹ GKOs بالروسية

الداخلي إلى هجرة الأدمغة مما سيقلص إمكانية النمو مستقبلاً، وما قد يوصل بالتالي إلى "عقد ضائع" من النشاط الاقتصادي المتدنّي جداً.

نظراً لندرة حالات التعثر الداخلي، لم تقم المؤلفات الأكاديمية بتغطيتها بشكل واسع. وقد قيّم راينهارت وروغوف (2008) التباين في استجابة الناتج لحالات التعثر الداخلي والخارجي، فأكدوا أنّ تقلب الناتج في ظلّ حالات التعثر يكون أقلّ حدّةً عندما يقتصر التعثر على الدين الخارجي. أما إنريكو مالوتشي (2015) فقد ذهب الى أبعد من ذلك وبرهن تجريبياً أنّه فيما تقترن حالات التعثر الخارجية المحض بتقلص الناتج في حدود 1-2%، تقترن حالات التعثر التي تشمل أيضاً حملة سندات محلّيين بانخفاض في الناتج المحلي الإجمالي يتخطى 12% (اختبار "ت" للقيم المتوسطة يؤكّد الفرق). إن الوقائع المبسّطة التي توصل إليها راينهارت وآخرون ومالوتشي تنطبق على الوضع اللبناني الحالي، وإن نسبة 14% التي توقّعتها الحكومة لتقلص الناتج المرتقب لعام 2020 تقلّ من حجم الانكماش المتوقّع (إن حصل تعثر داخلي) بمقدار 10 نقاط مئوية على الأقلّ. غنيّ عن البيان أنّه سيكون للكساد الناتج عن التعثر الداخلي تبعات اجتماعية خطيرة، بحيث يُتوقّع أن يبلغ معدّل البطالة عام 2020، 45% ومعدّل الفقر 65%.

لذا، يجب أن يسعى لبنان إلى إجراء مفاوضات على حزمة لتخفيف عبء الدين مع الدائنين المحليين. ستشمل حزمة كهذه تمديد آجال الاستحقاقات، ممّا سيخفّف حاجات لبنان التمويلية الاجمالية والضغطات النقدية، إضافة الى تخفيضات على عائدات السندات، ممّا سيسهم في وضع لبنان مجدداً على مسار دين قابل للإحتواء. تقتضي هذه الحزمة أن تطلق وزارة المالية عرض مقايضة ديون طوعي سيخضع إلى حدّ أدنى من قبول حملة السندات المقيمين (باستثناء الدين المعالج وفق آلية التسوية)، على أن تحدده الحكومة. وسيتضمّن عرض مقايضة الدين الداخلي تخفيضاً ملموساً لعائدات سندات الدين يجري التفاوض عليه ببنية حسنة بين الأطراف.

(3) إعادة هيكلة الدين الخارجي

تبلغ نسبة دين لبنان الخارجي (أي الجزء من الدين الذي يحمله غير المقيمين) 16% من مجموع الدين العام، أي عند الحدّ الأدنى لشريحة دول نامية مشابهة. وستسمح هذه الخاصية بإعادة هيكلة توافقيّة (أي متلائمة مع قدرة لبنان على خدمة دينه على المدى المتوسّط) ستسهّل بدورها عودة لبنان إلى الأسواق المالية الدولية. هذا بشرط ألا يتخلف لبنان عن دفع دينه الداخلي.

وستتشكّل إعادة هيكلة سندات (يوروبوند) من قائمة من الخيارات، بما في ذلك على الأقلّ خيار بمقايضة اليوروبوندر القائمة بأوراق مالية جديدة تخضع لقانون ولاية نيويورك وخيار آخر بالمقايضة بأوراق مالية جديدة تخضع للقانون اللبناني. وستكون مفاوضات المقايضة توافقيّة استناداً إلى مبادئ معهد التمويل الدولي لتدفقات مالية مستقرة وإعادة هيكلة للدين بشكل عادل، بما في ذلك:

- 1) الشفافية، وتدقيق المعلومات في الوقت المحدد.
- 2) الحوار والتعاون الوثيق بين الدائن والمدين.
 - أ. أفضل الممارسات بشأن علاقات المستثمرين.
 - ب. إجراءات السياسة العامة وردود الفعل عليها.
 - ج. استشارات.
 - د. دعم الدائنين لجهود المدين الإصلاحية.
- 3) أفعال حسنة النية وعملية طوعية حسنة النية.
 - أ. قدسية العقود.
 - ب. الوسائل لعمليات إعادة الهيكلة.
 - ج. سياسات لجنة الدائنين وممارساتها.
 - د. أفعال الدائن والمدين في خلال إعادة الهيكلة.
- 4) معاملة منصفة تجنّباً للتمييز غير العادل بين الدائنين المتضررين.
 1. عدالة في التصويت.

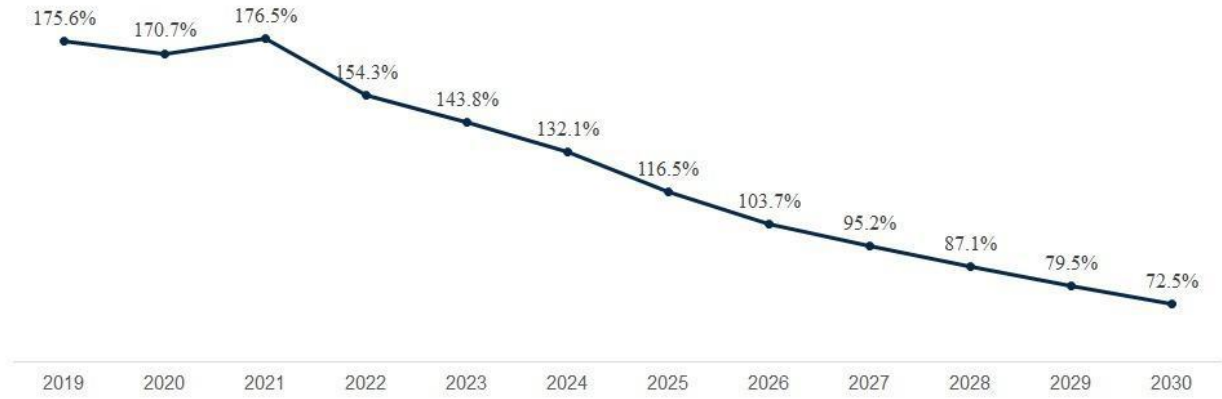
(4) تحليل استدامة الدين

لا بدّ من أن تكون إعادة هيكلة الدين الشاملة الموجزة أعلاه أ) قابلة للإحتواء بهدف تعزيز قدرة لبنان على جذب رؤوس الأموال لتمويل رؤيته الاقتصادية الطموحة، و ب) "مستدامة بأرجحية كبيرة"³² حتى يصبح لبنان مؤهلاً لبرنامج الإقراض الاستثنائي من صندوق النقد الدولي.

هو كذلك. نوجز أدناه نتائج التحليل الذي أجريناه عن استدامة الدين ("DSA")، كما هو مطبّق على إطار عملنا القائم على توقعات للاقتصاد الكلي واقترحنا لإعادة هيكلة شاملة للدين، بما في ذلك آلية التسوية. فستنخفض نسبة الدين الى الناتج المحلي الإجمالي في العام 2020 إلى 171%، ثم سترتفع قليلاً في العام 2021، لتعود وتترجع باطراد إلى 72,5% في العام 2030.

³² كما هو محدّد في إطار عمل صندوق النقد الدولي للإقراض الاستثنائي لعام 2015.

الرسم رقم 7: تطوّر مبدئيّ لنسبة الدين الى الناتج المحلي الاجمالي في سيناريو جمعية المصارف لإعادة الهيكلة، % من الناتج المحلي الإجمالي (2030-2019)



ج. إعادة هيكلة القطاع المالي

تبرز الحاجة الى تطبيق التدابير على مراحل واضحة وفي الوقت المناسب بهدف الحفاظ على الثقة في القطاع المالي اللبناني. وتكمن الأولوية الأولى في تسديد دين الحكومة لمصرف لبنان. يجب أن يلي ذلك تطبيق إعادة هيكلة القطاع المصرفي على أساس مقارنة متأنية، وتدرجية، تتناول كلّ حالة على حدة. فتطبيق مقارنة موحّدة لإعادة هيكلة القطاع المصرفي سيكون مدمرًا للاقتصاد ككلّ نظرًا لموقع المصارف الخاص في لبنان. لذا، ينبغي أن تتجنّب العملية أيّ تخلف للقطاع المصرفي تجاه مودعيه.

إضافة إلى الإسهام المحدّد للمصارف في التمويل والاقتصاد والناتج المحلي الاجمالي عموماً (يوّلد القطاع المصرفي 6% من الناتج المحلي الإجمالي)، تُعتبر إعادة هيكلة القطاع المصرفي حجر أساس مهمّاً للتعافي على اعتبار أنّ:

1. لصحة القطاع المصرفي عموماً أثر قويّ على أيّ تصنيف سيادي وخصوصاً في لبنان، نظراً لحجمه. لذا فإن قطاعاً مصرفياً ذا مصداقية (أي قطاع مصرفي لم يتخلف تجاه مودعيه) يُعدّ عاملاً جوهرياً بالنسبة الى خطة لبنان لإعادة النفاذ إلى الأسواق المالية الدولية؛
2. ميزانية القطاع المصرفي المجمّعة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بميزانيتي كلّ من مصرف لبنان والحكومة، مما يجعل القطاع المصرفي محورياً في حلّ الأزمة الراهنة؛
3. القطاع المصرفي كان تقليدياً مصدر حصة غير متكافئة من إيرادات الحكومة الضريبية؛
4. القطاع المصرفي الذي يعمل بشكل سليم يشكّل التربة الخصبة لبداية مسار المتخصّصين المهني ومسار غيرهم من الموظفين المتعلّمين الذين سيمضون قدماً بعد ذلك ليصبحوا رواد أعمال أو ليجدوا مكاناً لهم في الاقتصاد اللبناني المتنوّع حديثاً.

القطاع المصرفي والتصنيف السيادي

تقيّم وكالات التصنيف القطاع المصرفي كالاتي:

- ستاندرد آند بورز: يؤثر تقييم القطاع المصرفي على "تقييم المخاطر السيادية" ويمكن أن يؤدي إلى تعديل يصل حتى ثلاث درجات. إضافة إلى ذلك، تتمتع ستاندرد آند بورز بمرونة في تعديل التصنيف الدلالي بدرجتين كي تؤخذ في الاعتبار نقاط ضعف محدّدة للقطاع؛
- موديز: تُدرج صحة القطاع المصرفي في القابليّة لمخاطر الأحداث، ما قد يكون له تأثير قويّ على التصنيف عموماً إذ تحدّد الأفضية لتقييم المخاطر الشامل. فموديز تقيّم القطاع المصرفي بناءً على مقياسين اثنين: نوعية القطاع المصرفي وفقاً لمنهجيتها الخاصّة، ونسبة الأصول الى الناتج المحلي الاجمالي؛
- فيتش: لا يعتمد نموذج التصنيف السيادي على مؤشر محدّد للقطاع المصرفي. غير أن التقييم النوعي لاحتساب المخاطر يمكن الوكالة من تعديل التصنيف بمقدار يصل الى 3 درجات ككل، من خلال خصائص بنيوية تأخذ في الاعتبار مخاطر القطاع المالي والمالية العامة عبر المطالبات المشروطة.

الخيارات المحتملة في المستقبل

إن الانكماش الاقتصادي الذي بدأ العام الفائت، إلى جانب انخفاض قيمة العملة الفعلي، وقرار الحكومة بالتخلف عن دفع قيمة (سندات) اليوروبوندز، وإعلانها عن نيّتها التخلف عمّا تبقى من دين داخلي، كلّها عوامل أثّرت سلباً على الوضع الرأسمالي للقطاع المصرفي.

سوف تقيّم السلطات النقدية كلّ حالة انخفاض في رأس المال على حدة بموجب نظام بازل 3 بشأن تربيّث الدائن تجاه المدين إزاء أحداث مرتبطة بالنظام القائم ككلّ، وستقرّر أيّ مؤسّسات، إن وُجدت، بحاجة إلى تسوية وضعها. ونقدّر أنّ السلطات النقدية قد تشجّع أيضاً المؤسّسات المالية الأكثر ضعفاً من حيث الرسملة على الإندماج، فيما تسمح للبعض الآخر بمواصلة العمل كمؤسّسات قائمة رهناً بالامتثال الكامل لمعدّلات بازل 3 ذات الصلة برأس المال والمديونية بحلول 31 كانون الأوّل 2025.

سوف يتعيّن على كلّ مؤسّسة مالية لبنانية تسعى للاستمرار في مزاوله نشاطات مصرفية في لبنان تقديم الملفّات الآتية:

- **خطة عمل** للفترة ابتداءً من 2021/01/01، متّسقة مع رؤية تنويع النشاط الاقتصادي الواردة في هذه الخطة
- كما مع حاجات الحكومة التمويلية المتوقّعة؛
- **خطة إعادة الرسملة** بما في ذلك:
 - صيغة الرسملة:

- تحويلات طوعية للودائع إلى رأس مال
- فائض إعادة تقييم الموجودات الثابتة

▪ رأس مال جديد (المستوى الثاني، المستوى الأول الإضافي، المستوى الأول من رأس المال الأساسي)

○ مصدر رأس المال

- هوية الشخص الطبيعي مزوّد رأس المال
- مذكرة الحيطّة الواجبة لمزوّد رأس المال
- البيانات المالية المدقّقة لمزوّد رأس المال

○ الجدول الزمني لكفاية رأس المال

- الموعد النهائي لزيادة رأس المال
- نوع رأس المال
- تاريخ الامتثال الكلي لبازل 3

ح. شبكة أمان اجتماعي طارئة لمكافحة الفقر

يواجه اللبنانيون فقرًا متزايدًا وبؤسًا اجتماعيًا، تفاقم مع نشوب أزمة جائحة كورونا (الرسم رقم 5)، مما يمكن أن يجعل حوالي 45% من السكان يعيشون تحت خط الفقر الأعلى³³. وأصلاً قبل انطلاق الجائحة، تمخّض التفاوت الشديد (احتلّ لبنان المركز 129 من أصل 141 دولة في ما يتعلّق بالمساواة في عمليات توزيع الدخل ابتداءً من العام 2017³⁴) ومعدّل البطالة المرتفع (المقدّر من صندوق النقد الدولي بـ 20% في تشرين الأول 2019³⁵، قبل التخلف السيادي) إلى جانب ضخامة حجم الاقتصاد غير النظامي في لبنان (من المقدّر أنّه يستحوذ على 60% من النشاط الاقتصادي) عن وضع يجد فيه أكثر من نصف القوى العاملة نفسه غير مشمول بالضمان الاجتماعي³⁶.

على الرغم من ذلك، فإنفاق الحكومة الاجتماعي لصالح الفئات التي هي بأمرّ الحاجة إليه، هو شبه معدوم، وتشكّل تدابير مكافحة الفقر أقلّ من 1% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2020³⁷، من دون احتساب سلفات الخزينة لكهرباء لبنان.

³³ البنك الدولي، بيان الوقائع، استهداف الأسر الفقيرة في لبنان، 21 نيسان/أبريل 2020.

³⁴ وزارة المالية، برنامج الأمم المتحدة للتنمية، تقييم عدم المساواة في دخل العمالة في القطاع الخاص اللبناني، شباط/فبراير 2017. ملحوظة: "تظهر النتائج أنّ عائدات القطاع الخاص تُوزع بشكل غير متناسب بين مجموعات الدخل فيستحوذ 2% من ذوي الدخل الأعلى على حصة من الدخل توازي تقريبًا تلك التي يحصل عليها الـ60% من ذوي الدخل الأدنى".

³⁵ تقرير صندوق النقد الدولي عن لبنان رقم 312/19.

³⁶ المرجع نفسه.

³⁷ وزارة المالية، ميزانية المواطن، لبنان 2020. لا يتضمّن هذا الرقم سلفة الخزينة لكهرباء لبنان (1.500 مليار ل.ل. في العام 2020) ونفقات أخرى لخزينة الحكومة المركزية (1.300 مليار ل.ل.).

فمن الممكن اعتبار سلفات الخزينة إلى كهرباء لبنان - غير المدرجة في موازنة الحكومة - إلى حد بعيد، بمثابة دعم حكومي إضافي للأسر اللبنانية، يصل إلى حوالي 2% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2020. يتمثل الأساس المنطقي لذلك في أن معظم تحويلات الخزينة إلى كهرباء لبنان مخصصة غالبًا لتسديد تكاليف مشتريات الغاز والفيول للموردّين، شركة البترول الكويتية وسوناطراك. إذاً، من الممكن اعتبار تحويلات 2020 وقدرها 1.500 مليار ل.ل.³⁸ كإعانات لقطاع الطاقة، تعيد الأسر اللبنانية عبر تخفيض فواتيرها الكهربائية.

والإنفاق الاجتماعي مدعوم أيضًا حتى الآن من البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا وتوسّعاته (البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا في حالات الطوارئ). لقد اضطلع هذا البرنامج بدور أساسي في حماية الأسر اللبنانية الأكثر ضعفًا (الهدف دعم أكثر من 450.000 مستفيد مباشر بحلول نهاية العام 2020). وتُموّل هذه البرامج بشكل مشترك من البنك الدولي والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وحكومة لبنان. وعلى امتداد الأعوام 2014، و 2015، و 2016، تجسّد البرنامج الوطني لدعم الأسر الأشد فقرًا بمبلغ قدره 202.2 مليون د.أ. كإعانة اجتماعية (بما يوازي تقريبًا 0.4% من الناتج المحلي الإجمالي) على شكل (أ) قسائم غذائية، (ب) منافع صحية، (ت) ومنافع تعليمية للأسر الأكثر فقرًا في لبنان.

وتدعو الأزمة الحالية إلى تعزيز كبير للسياسات الاجتماعية عمومًا. أولًا، في القريب العاجل، يستدعي حجم الأزمة مزيدًا من الإنفاق لمحاربة انطلاق الجائحة. ثانيًا، إنّ إجراء بداية جديدة عبر إعادة تخصيص الإنفاق الحالي غير المنتج باتجاه التدابير الاجتماعية، سيكون أساسيًا لنمو ناتج لبنان.

وبالتالي، لم يتبقّ للبنان أي خيار سوى تأسيس نسخة جديدة أكثر جرأة عن شبكة الأمان الاجتماعي بنسبة تصل إلى 4% من الناتج المحلي الإجمالي بحلول العام 2024، وذلك من أجل احتواء الفقر، والضعف، والبؤس الاجتماعي، هذه الآفات الموروثة من الماضي ومن الأزمة المستمرة. وهذا أمر يتّسم بأهمية خاصة إذ إنّ خطة الحكومة للتعافي المالي تهدف إلى التخلّص من سلفات الخزينة إلى كهرباء لبنان بحلول العام 2024. وعليه، سيتعيّن على شبكة الأمان الاجتماعي المجدّدة التعويض عن الأثر السلبي على فاتورة المواطن اللبناني الكهربائية، والناتج عن التخفيض المفترض لسلفات الخزينة المعطاة لكهرباء لبنان. من هنا، يبرز خيار مناسب ينبغي النظر فيه لتوطيد شبكة الأمان الاجتماعي بإقرار دخل أساسي شامل. ولضمان تطبيق سلس لهذا الخيار، يمكن اعتماد مقاربة تدريجية، بدءًا من زيادة بنسبة 1% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2021، للوصول إلى 4% في العام 2024. فيجب أن تشهد السنتان الماليتان 2020 و 2021 زيادة هامة في الإنفاق الاجتماعي لمساعدة الأسر على تحمّل أثر الأزمة (جدول رقم 5).

³⁸ وفقًا لوزارة المالية، ميزانية المواطن، لبنان 2020.

2. إصلاحات بنيوية لاستعادة النمو الشامل والمستدام

إنّ لبنان أسير أزمتين في أزمة: أزمة مزمنة من سوء إدارة القطاع العام أعاقَت تطوّر لبنان لفترة طويلة، وأزمة جائحة كورونا الفادحة التي عصفت بالعالم أجمع هذه السنة. يشمل المسار نحو التطوّر الاقتصادي معالجة اختلالات طويلة الأمد باعتبارها مسألة ذات أولوية؛ التعامل مع آثار أزمة جائحة كورونا وتالياً تمهيد الطريق للتعافي الاقتصادي (في خلال 6 أشهر و18 شهراً، على التوالي)؛ وأخيراً التركيز على جدول أعمال تشريعي ومؤسّساتي مؤاتٍ للنمو على المدى المتوسط.

يحتاج لبنان إلى تنويع الاقتصاد باتجاه قطاعات منتجة ذات قيمة مضافة عالية وخدمات مدرة للعملة الصعبة، بعيداً عن بنية الناتج المحلي الاجمالي الحالية التي تعتمد على الخدمات المحليّة. وسيؤدّي ذلك إلى مرونة أكبر، واستدامة أفضل لميزان المدفوعات، وإنتاجية أقوى، وفي نهاية المطاف، إلى نصيب أكبر للفرد من الناتج المحلي الاجمالي. لقد عيّنا قطاعات أساسية ستدعم استراتيجية كهذه. ويُعدّ قطاع الطاقة أحد أحجار الزاوية هذه، إذ إنّ إصلاحه سيسهم أيضاً في استدامة المالية العامّة ويعزّز عموماً بيئة الأعمال في لبنان.

ثمة إصلاحات أخرى يُعتقد أنّها تقوّي النمو اللبناني وهي مرتبطة ببيئة الأعمال، وتشمل تحديات تنظيمية، وإدارية، وذات صلة بالحوكمة. علاوة على ذلك، يتعيّن على لبنان اتّخاذ تدابير لتقليص الاقتصاد غير النظامي. من الممكن أن يدعم عدد من مصادر التمويل الخارجي تطبيق هذه الإصلاحات.

أ. المسار باتجاه التنويع الاقتصادي

(1) قطاعات أساسية منتجة وذات قيمة مضافة عالية لتنويع الاقتصاد اللبناني

إذا أُديرت العمليّة بشكل سليم، من الممكن تنويع الاقتصاد اللبناني بعيداً عن قطاع الخدمات المحليّة وزيادة إمكانات نموّه³⁹. حتى ولو من الممكن أن تؤخّر أزمة جائحة كورونا توسّع الأعمال الجديدة الكامل، ففي وسع القطاعات المذكورة أدناه الازدهار هيكلياً في لبنان والإسهام في نموّ البلد بعد الأزمة.

يمكن أن تشمل القطاعات المنتجة:

- النقل: في العام 2016، استحوذ القطاع على 3.6% من الناتج المحلي الاجمالي، وقد مرّ 70% من التدفقات التجارية عبر مرفأ بيروت و20% عبر مطار رفيق الحريري الدولي. لكن، يبدو أنّ المنتجات تمكث في مرفأ بيروت أكثر من اللازم، أي بمعدّل 13 يوماً. ويظهر أنّ قطاع النقل يعاني من "تكامل غير فعّال بين المرفأ والطرق ونهج تمييزي غير واضح بين مرفأ بيروت ومرفأ طرابلس". في ما يتعلّق

³⁹ ماكينزي، 2018 تغطّي أيضاً بعض النتائج القطاعية المدرجة في هذا القسم.

بالمطار، يتجاوز الطلب السنوي عليه البالغ 8 ملايين مسافر قدرته الاستيعابية للركاب البالغة 6 ملايين. ويتميز القطاع أيضاً بنوعية طرقات متدنية (يُعتبر فقط 15% من الطرقات ذات نوعية جيدة). في الواقع، يتمتع لبنان ببنى تحتية دون المستوى بسبب الإنفاق الاستثماري المحدود.

في العام 2018، حلّ لبنان في مرتبة متدنية بين 137 دولة بما يتصل بنوعية الطرقات (121)، والنقل الجوي (100)، والمرافئ (91)⁴⁰. واستفحلت المعوّقات على النقل البري أكثر بسبب الأزمة السورية منذ العام 2011. وبالتالي، تبرز الحاجة الى زيادة الإنفاق الاستثماري لإنشاء بنى تحتية فعّالة. كذلك، يجب التركيز على تطوير نظام شبكة نقل عام (حصة النقل العام منخفضة للغاية إذ لا تتعدى 2%) فعّال وآمن.

- الزراعة: يمتلك لبنان أوسع أراضي صالحة للزراعة في الشرق الأوسط ويتمتع بالتالي بإمكانية أن يصبح أحد الموردين الأساسيين للفاكهة والخضار العالية الجودة إلى المنطقة. لكنّ القطاع الزراعي اللبناني يعاني من أوجه قصور عدّة كالإنتاجية المنخفضة لمحاصيل كثيرة بسبب التقنيات القديمة (أشجار الزيتون)؛ والمحاصيل ذات القيمة المنخفضة (يزرع التبغ بخسارة)؛ والممارسات غير العادلة تجاه المزارعين من قبل الأسواق والمورعين، وعدم الامتثال للمعايير الدولية، وبنى تحتية سيئة لنشاطات ما بعد الحصاد، مما يصعب الوصول إلى الأسواق العالمية عبر الصادرات. وعلى الرغم من أنّ زراعة القنب شرّعت مؤخراً، فإنّ انعدام الرقابة يلقي الشكوك حول ما إذا كان هذا التشريع سيستغلّ بطريقة فعّالة ليعود بالفائدة على المنتجين المحليين أم أنه سيزيد حتى من التجارة غير المشروعة بين السكان المحليين.
- من الممكن أن يستفيد القطاع الزراعي من اعتماد أساليب وتكنولوجيات حديثة؛ دعم الانتقال إلى محاصيل ومواش ذات قيمة أعلى: تحليل سلسلة القيمة عبر كلّ المنتجات، وبرنامج إعانة بخيار الانضمام الصريح لمزارعي التبغ، ودعم أنشطة البحث والتطوير؛ والأهمّ تسهيل النفاذ إلى الأسواق الدولية.

- الصناعة التحويلية: يجب أن يستغلّ لبنان ميزته الإبداعية ليتبوأ القيادة في صناعة المنتجات الفنية ذات القيمة المضافة العالية. فينبغي إعطاء الأولوية للمجالات ذات الإمكانيات الكبيرة كالصناعات الغذائية، والتصميم الراقى، والتسويق في مجال المجوهرات، والمفروشات، والأزياء، ومستحضرات التجميل، والصابون؛ ومنتجات ذات قيمة مضافة عالية كالأدوية. من الممكن أن تعتمد القفزة التطويرية هذه على مجمّعات صناعية أو مناطق خاصّة ذات بنى تحتية وخدمات محسّنة ومخصّصة بهذا الصدد.

40 المنتدى الاقتصادي العالمي

من الممكن أن تشمل قطاعات أخرى ذات قيمة مضافة عالية:

- **اقتصاد المعرفة:** يعتمد اقتصاد المعرفة على أهمية المهارات في ظلّ اقتصاد خدمات كإقتصاد لبنان، وعلى المعلومات كعامل مفاضلة للأعمال، خصوصاً بالنظر إلى أنّ تكنولوجيا المعلومات تسهّل التجارة في الاقتصاد الرقمي.

○ يتمتع لبنان بنظام تعليم قويّ ومتخرّجين أكفّاء؛ ولكن، دأبت هذه الكفاءات على ترك لبنان لبناء مستقبل أكثر أماناً في الخارج. إنّما، الرقمنة محدودة عبر القطاعات الاقتصادية والحكومة؛ القطاع صغير ويعتمد على التعاقد الخارجي. بيد أنّ ثمة صناعات خلّاقة (الأزياء، والأفلام) تُعدّ تنافسيّة بطبيعتها لكنّها تواجه تحديات كالحصول المحدود على التمويل وحوكمة القطاع وبنى تحتية دون المستوى.

○ لتعزيز اقتصاد المعرفة، على لبنان زيادة جاذبيّة برامجّه التعليمية للطلاب الدوليين، ربما عبر برامج التبادل مع مدارس دولية مختارة والسعي عموماً إلى تعاون أكبر مع برامج أجنبية. أضف إلى ذلك، يملك لبنان إمكانية أن يصبح مركزاً إبداعياً إقليمياً في مجالات محدّدة كتكوين علامة تجارية. ومن الممكن أن يهدف البلد أيضاً إلى أن يصبح وجهةً إقليمية رائدة للتعاقد الخارجي بشأن الخدمات الإدارية الخلفية كالتمويل والمحاسبة، والموارد البشرية، والتسويق والمبيعات، كما ووجهةً عالميّة لمكاتب خدمات الأبحاث والتحليلات.

- **الرعاية الصحية:** قطاع الرعاية الصحية هو أحد أهمّ القطاعات التي يجب إصلاحها وأكثرها حاجةً إلى الإصلاح، هذه الحاجة التي باتت أكثر إلحاحاً في السياق الراهن لأزمة جائحة كورونا.

○ من حيث الأداء، لبنان متّسق مع بلدان منظمّة التعاون الاقتصادي والتنمية من حيث متوسط العمر المتوقّع عند الولادة (81 عاماً) ومعدل وفيات الأطفال حديثي الولادة (5 لكلّ 1000 مولود حيّ). وهو متّسق أيضاً مع أقرانه من حيث عدد أسرة المستشفيات والأطباء (3.4 لكلّ 1000 من السكان) والإنفاق الصحي للفرد الواحد (1.100 د.أ.).

○ ولكن، ثمة إمكانات قوية في القطاع، تعيقها تحديات بنيوية: النسبة العالية جداً من الناس غير المضمونين (يبقى 40% من مجموع السكان غير مضمونين بالكامل)، وشبكة المستشفيات المجزأة (يملك 65% من المستشفيات أقلّ من 100 سرير). ستعود معالجة حالات القصور هذه بنتائج اقتصادية وصحية مهمّة.

(2) إصلاح قطاع الكهرباء

يعدّ قطاع الطاقة محورياً لتطبيق الإصلاحات البنوية التي تشتدّ حاجة الاقتصاد اللبناني إليها. فالاستثمار في قطاع الكهرباء سيسمح للبنان بالشروع في سدّ فجوته الكهربائية⁴¹. والأهمّ، من الممكن أن يتيح تعزيز مصادر الطاقة المتجدّدة للبنان مضاعفة⁴² إمدادات الطاقة الخاصّة به، مع زيادة مصداقيته وتخفيض اعتماد البلد على الطاقة المستوردة (خصوصاً بواسطة سوناطراك وشركة البترول الكويتية). وإن تطبيق إصلاح قطاع الطاقة الذي طال إرجاؤه بارز بوضوح في استراتيجيتنا لحلّ منظمّ للأزمة.

يُعتبر ضمان توفير الطاقة والحصول عليها عامل تمكين لنتائج البلد المحتمل ولحدّ الفعّال من الفقر في لبنان. وبالتالي، سيساعد بناء قدرات طاقية إضافية- عبر مصادر متجدّدة للطاقة- في التخفيف من نقص الطاقة المستمرّ الذي ظلّ يعيق نموّ ناتج البلد المحليّ الاجمالي لسنوات.

- يجب أن تصبو الحكومة إلى أهداف أكثر طموحاً وتدرّجاً بحلول العام 2030 في ما يتعلّق بحصّة الطاقة المتجدّدة في المزيج العامّ لمصادر الطاقة⁴³ (أي حتى 40% إلى 50% من الطاقة من مصادر متجدّدة بحلول العام 2030، كما اقترحت الجمعية اللبنانية للطاقة المتجدّدة)؛
- بالتالي، تعزيز قطاع الطاقة اللبناني سيسهم بالتأكيد في إطلاق العنان لإمكانية نمو القطاعات المنتجة اللبنانية كالصناعة والزراعة، اللذين يستحوذان بتاريخه على التوالي على 8% و3% فقط من ناتج المحليّ الاجمالي. وذلك سيعبّد بدوره الطريق لنموّ دائم (ومستدام).

إضافة إلى ضمان مصادر للطاقة⁴⁴ أكثر فعالية وأقلّ كلفة (انخفاض تكاليف الإنتاج والتوزيع)، سيؤثّر تطوير طاقة لبنان المتجدّدة بشكل إيجابي على المالية العامّة- بطريقة بنوية.

- على المدى القصير، سيلقي بناء معامل بتقله على واقع العجز في المالية العامّة، ومن المحتمل أن يقضم النفقات الاستثمارية للحكومة، غير الكافية أصلاً، والمخصّصة لاستثمارات أكثر إلحاحاً (مثلاً البنى التحتية للنقل). بالفعل، في العام 2020، من المتوقّع أن تصل النفقات الاستثمارية المدرجة في الموازنة إلى أدنى مستوياتها تاريخياً، أي ما نسبته 2% من مجموع الموازنة، ما يشكّل أقلّ من 0.5% من الناتج المحليّ الاجمالي⁴⁵. وستزيد إعادة تخصيص الموازنة باتجاه نفقات استثمارية أكثر ملاءمة نموّ الناتج المحتمل؛

41 ملحوظة: في العام 2018، فيما بلغ الطلب على الكهرباء ذروته عند 3.500 ميغاوات، سجّلت الطاقة المتوقّرة القصوى عند 2.050 ميغاوات.

42 تقديرات من، الجمعية اللبنانية للطاقة المتجدّدة (رؤية جديدة للطاقة للبنان جديد- شمسية، هوائية، كهرومائية، أطلق العنان لثورة الطاقة الخضراء)، أيار 2020.

43 تهدف خطة الحكومة لقطاع الطاقة الى إدراج الطاقة المتجدّدة لتشكّل نسبة 30% من مزيج الطاقة بحلول 2030.

44 ملحوظة: تقدّر تكاليف إنتاج الطاقة في لبنان بـ17 سنّاً للكيلوواط في الساعة (35 سنّاً للكيلوواط في الساعة بما في ذلك الخسائر والمولّدات)، وفقاً للجمعية اللبنانية للطاقة المتجدّدة.

45 المصدر: وزارة المالية، موازنة المواطن، لبنان 2020.

- عموماً، قُدِّر مجموع نفقات الموازنة لعام 2020 (وفقاً لموازنة المواطن الصادرة عن وزارة المالية لعام 2020 بـ 18.231 مليار ل.ل. ما عدا سلفات الخزينة لكهرباء لبنان، التي تبلغ 1.500 مليار ل.ل. إضافي، (أي 2% من الناتج المحلي الإجمالي). والهدف من سلفات الخزينة هذه تسديد تكاليف مشتريات الطاقة من الموردين الدوليين (شركة البترول الكويتية وسوناطراك). سيسهل تحقيق الاستقلال الذاتي في مجال الطاقة تخفيض هذه السلفات، كما هو مبين في استراتيجيتنا المالية على المدى المتوسط؛
- علاوةً على ذلك، سيتمخض أيضاً تقليص اعتماد لبنان على طاقة مستوردة مكلفة نسبياً عن أثر إيجابي على الحساب الخارجي.

إنَّ شهية المؤسسات المتعددة الأطراف على مشاريع الطاقة المتجددة كبيرة، ومن الممكن أن تساعد على تمويل الانتقال إلى مزيج طاقي أكثر نظافة. قد يكون أيّ من مؤسسة التمويل الدولية، و/أو البنك الدولي، و/أو مؤتمر سيدر، و/أو بنك الاستثمار الأوروبي⁴⁶ مهتمّاً بدعم نمو مزيج طاقي في لبنان وتنويعه. يجب أن يجذب دعم المؤسسات المتعددة الأطراف⁴⁷ بدوره استثمارات القطاع الخاص. كذلك، من الممكن أيضاً أن يؤدي انخراط القطاع الخاص والمؤسسات المتعددة الأطراف في تطوير قطاع الطاقة اللبناني إلى لجم ديناميات الفساد القائمة.

ب. تحسين بيئة الأعمال

(1) تحسينات قانونية وإدارية في بيئة ممارسة الأعمال

إنَّ خلق بيئة مؤاتية للأعمال في لبنان أساسي للخروج من الأزمة بنجاح إذ سيسهم في جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وتعزيز النمو المحلي في آن واحد. ولتوجيه الإصلاحات التي ستسهم في التعافي من الأزمة، ستتخذ الحكومة اللبنانية من مؤشّر البنك الدولي لممارسة الأعمال مرجعاً أساسياً لها. لقد استعمل هذا المؤشّر مؤخراً لتوجيه جهود الإصلاح في الأردن، والبحرين، والمملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة، وعُدّت كلّها من أفضل البلدان في مجال الإصلاح عالمياً في العامين 2018 و2019.

من الممكن إنجاز تحسّن ملحوظ في لبنان في العامين 2020-2021. ففي الواقع، سجّل ترتيب لبنان من حيث ممارسة الأعمال انخفاضاً منذ العام 2015، حين احتلّ المركز 104. وسيقترن الانتقال من المركز 143 الحالي إلى المركز 100 بزيادة بمقدار 1.9% في النمو الاقتصادي السنوي على امتداد السنوات العشرة المقبلة. سيضيف ذلك 1.1 مليار د.أ. إلى الاقتصاد اللبناني في 2021، و 14 مليار د.أ. تراكمياً بحلول العام 2030.

ولإنجاز ذلك، ينبغي إيلاء تركيز خاص لعناصر تأسيس عمل تجاري (حيث يحتلّ لبنان المركز #151 من أصل 190 اقتصاداً)، وتسجيل الملكية (#110)، وحماية الأقلية من المستثمرين (#114)، والتعامل مع رخص البناء (#164).

⁴⁶ هذه اللائحة محض دلالية وغير شاملة.

⁴⁷ لتمويل المؤسسات المتعددة الأطراف كبنك الاستثمار الأوروبي أثر يوازي 8 أضعاف.

- يمكن تبسيط تكلفة تأسيس عمل تجاري وإجراءاته. من الممكن إلغاء شرط الحد الأدنى من رأس المال وقدره 5 ملايين ل.ل.، كما فعلت تركيا ومصر في العام 2018. كذلك، يجوز دمج إجراءات عديدة. إذ يتطلب تأسيس شركة 8 خطوات في لبنان مقابل 6 كمدل وسطي في المنطقة. على سبيل المثال، من الممكن دمج كل الخطوات التي تجريها وزارة المالية (الإخطار بتأسيس الشركة، وتسجيل الشركة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والتسجيل للضريبة على القيمة المضافة)؛
- يمكن تسهيل تسجيل الملكية بشكل كبير، إذ يتطلب 37 يومًا في لبنان مقابل 17 يومًا في الأردن، ويكلف 6% من قيمة الملكية بالمقارنة مع 1% في مصر. ويتخلف لبنان عن أقرانه من حيث إدارة نوعية الأرض، إذ يسجل لبنان 16 من أصل 30 في مؤشر البنك الدولي، فيما يسجل الأردن 22.5 وتركيا 27؛
- يمكن تحسين حماية الأقلية من المستثمرين، لا سيما التزامات مدير الشركة (محدودة أكثر في لبنان مقابل مصر، والأردن، وتركيا)، وحقوق المساهمين، (وجود لجان تدقيق كما في الأردن، ووجود أعضاء مجلس إدارة غير تنفيذيين كما في مصر)، والشفافية في الشركات (مثل الإفصاح عن تعويضات كل المدراء كما في الأردن، أو الوظيفة الأولية والمناصب الإدارية لأعضاء المجلس في شركات أخرى كما في تركيا)؛
- يمكن تيسير المتطلبات للحصول على رخصة بناء. تحتاج الرخصة في لبنان إلى 22 إجراءً، مقابل 16 كمدل في المنطقة. وعليه، يستغرق الأمر أكثر من تسعة أشهر لتأمين رخصة بناء في لبنان، أي أكثر من ضعف المدة المفروضة في باقي بلدان المنطقة. في الأردن على سبيل المثال، تتطلب العملية شهريين فقط.

سيكون لإعلان هدف الانضمام إلى تصنيف البلدان ضمن أول 100 من حيث ممارسة الأعمال بحلول نهاية العام 2021 أثر إيجابي على شعور المستثمر.

(2) إصلاح شامل لعقود الشراء العامة

- بلغت قيمة المشتريات العامة - العملية التي بموجبها تشتري الحكومات سلعًا وخدمات وأعمالاً من القطاع الخاص - 6.7 مليار د.أ. أو 12% من الناتج المحلي الإجمالي للبنان في العام 2019. قد يوفر تحسين فعالية عملية الشراء موارد حكومية مهمة. ويشير التحليل التجريبي إلى أنه يتم هدر نسبة تصل إلى ثلث قيمة العقد في عمليات غير فعالة.
- لقد طور البنك الدولي مؤشرًا نموذجيًا عن التعاقد مع الحكومة، يتضمّن أربعة عناصر: 1. الإجراءات، 2. المدة، 3. إطار العمل القانوني، و4. الشراء الإلكتروني. ويقتضي اعتماد هذا المؤشر كأساس لعمل الحكومة. في الوقت الراهن، يمكن أن يتحسن لبنان كثيرًا في كل عنصر من عناصر هذا المؤشر.
- بالنسبة إلى الإجراءات والمدة، يقيس المؤشر مرحلتين من دورة حياة الشراء:
 - يستغرق لبنان حوالي 15 شهرًا لإتمام مرحلة تقديم العروض؛
 - يستغرق لبنان 17 شهرًا إضافيًا في مرحلة إدارة العقد.

- **إطار العمل القانوني** لصفقات المشتريات العامة في لبنان عفا عليه الزمن. ولم يجر إقرار مشروع القانون المقترح على البرلمان منذ العام 2016. في الواقع، تتناول مواده ممارسات الحكومة التي تعزز الشفافية، والمنافسة، والنزاهة في تقييم العروض.
- يحتاج لبنان أيضًا إلى **منصة إلكترونية** لإجراء المشتريات العامة. فبوابة الشراء الإلكترونية الحالية للحكومة اللبنانية لا تعمل.

(3) ترشيد الإدارة الرسمية لتحسين نوعية الخدمات للأسر والأعمال التجارية

يُعد أداء لبنان سيئاً في الكثير من المؤشرات ذات الصلة بحوكمة القطاع العام. فأداؤه لم يتدنّ فقط عن المعدل الإقليمي، لكنه انخفض أيضًا بشكل كبير على امتداد العقد الفائت. فوفقاً لمؤشر التنافسية العالمي، تُعتبر المؤسسات العامة ثالث أكبر عائق للبلاد، وعلى الرغم من أنّ الفجوة بين لبنان والبلدان المماثلة ليست كبيرة بقدر ما هي عليه في حال البنى التحتية (العائق الأساسي) وبيئة الاقتصاد الكلي (يعتبرها المستثمرون ثاني أكبر عائق)، هي مع ذلك أساسية.

تحتلّ مؤسسات لبنان المركز 139 من أصل 144 دولة في مؤشر التنافسية العالمي للعام 2019. ويُصنّف لبنان بين أسوأ 10% من البلدان في العالم (71%) في 15 من أصل 21 مؤشراً مؤسسانياً فرعياً. من بين 144 دولة، تأتي تصنيفات لبنان الأسوأ بالنسبة إلى ثقة الشعب بالسياسيين (144)، وهدر الإنفاق الحكومي (143)، والمحسوبية في قرارات المسؤولين الحكوميين (142)، ودفع الرشاوى غير المنتظم (142).

ثمة هوة كبيرة بين الأبعاد الرسمية للحوكمة والتطبيق العملي للأنظمة، مما يؤدي إلى ضعف المساءلة والإفلات من العقاب. يبقى عدد كبير ومنتام من المراكز الإدارية الرفيعة شاغراً بسبب الجمود في التوظيف القائم على الطائفية، مما يزيل الحدود بين الخطوط الواضحة للمسؤولية والمساءلة. وتُعدّ الأنظمة التي تحكم الإعلان عن الدخل والموجودات ضعيفة، وكذلك الأنظمة التي ترعى تضارب المصالح.

وبوجه أعمّ، يجب أن يقترن أيّ تغيير موجه بإصلاحات في دور الدولة. ينبغي ترسيخ موقع الدولة كعامل مساند لتحفيز تطوير القطاع الخاص. على غرار معظم الاقتصادات في المنطقة، يضمّ لبنان عمالة ضخمة في الإدارة العامة - بعضها جزء من العقد الاجتماعي الطويل الأمد وبعضها كرتب عمل في الملاذ الأخير. فيجب أن يترافق تفكيك العقد الاجتماعي القديم وغير المنصف مع إصلاحات في الخدمات العامة تبقي على الموظفين الأكفاء، فيما توفّر للجميع دخلاً أساسياً. إنّ وجود إدارة عامّة أكثر فعالية تركز على وظائف للدولة أساسية مثل تعزيز التعليم والصحة للجميع وضمان المنافسة العادلة سيضع حدّاً لسلوك السعي وراء الربح الذي أحرّ نمو لبنان. وستتيح لأعداد كبيرة من القوى العاملة اللبنانية المتعلّمة من تحقيق ذاتها والتطلّع نحو آفاق مستقبلية واعدة.

(4) الإفصاح عن الموجودات وتنظيم تضارب المصالح

في لبنان، من الممكن الاستناد إلى مبادرة البنك الدولي لاستعادة الموجودات المسروقة كجزء من خطة تعافٍ وطنية، على أن يكون الهدف تقويم حالات الاستغلال السابقة لثقة الرأي العام. قد تثبت هذه المبادرة جدواها في تقييم المزاем التي تقضي بأنّ بعض السياسيين استفادوا من مناصبهم العامة وفي إساءة المشورة بشأن عملية استعادة الموجودات. أمّا القانونان الوطنيان المخصّصان لضبط أعمال فساد في لبنان ومنعها، وتجرّيمها - القانون رقم 44 (2015) عن مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، والقانون رقم 55 (2016) عن تبادل المعلومات لغايات ضريبية - فغير فعالين وبحاجة إلى تعزيز.

- بالأخصّ، ينصّ القانون رقم 44 على أنّ لجنة التحقيق الخاصّة لمصرف لبنان هي النقطة المركزية ضمن السلطة لوضع اليد على حسابات مصرفية مشبوهة ربما ومصادرة الموجودات المنقولة وغير المنقولة التي ثبت أنها ناتجة عن نشاطات تبييض للأموال؛
- لا يزال يتعيّن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ويمكن أن يؤدّي الدعم من مبادرة استعادة الموجودات المسروقة إلى إنشائها في الوقت المناسب.

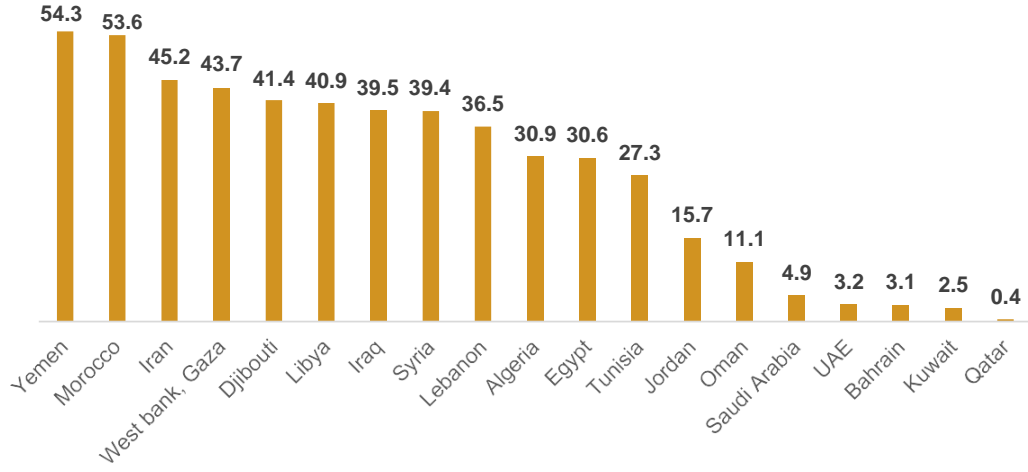
جرى إطلاق مبادرة استعادة الموجودات المسروقة بصورة مشتركة بين مجموعة البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة كمحفّز للجهود الدولية الرامية إلى وضع حدّ لملاذات آمنة لموجودات مسروقة. ومبادرة استعادة الموجودات المسروقة فاعلة في كلّ بقعة من بقاع العالم. من بين البلدان التي لجأت إلى البنك الدولي للحصول على دعم مبادرة استعادة الموجودات المسروقة:

- الإكوادور، حيث ساعدت مبادرة استعادة الموجودات المسروقة في العمل لإنشاء مجموعة مشتركة بين الوكالات لاستعادة الموجودات، إضافة إلى تدريب 73 عاملاً في هيئة مكافحة الفساد التي أنشئت مؤخراً؛
- أوكرانيا دعمتها مبادرة استعادة الموجودات المسروقة عندما سعت إلى استعادة موجودات بقيمة 75 مليون د.أ. من المملكة المتحدة؛
- تنزانيا، حيث مولت الموجودات المستعادة بدعم من مبادرة استعادة الموجودات المسروقة إنشاء مكتب لمكافحة الفساد؛
- الأرجنتين، التي استعملت المبادرة لإنشاء نظام جديد لكشف الذمّة المالية لموظفي القطاع العام.

(5) حوافز للأعمال للانضمام إلى الاقتصاد النظامي

يتمثّل تحدّي أساسي في مرحلة التعافي في إعادة توجيه الحوافز المالية نحو خلق فرص عمل في القطاع النظامي. وينتشر هذا التحدي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي عليها أن تقوم بخطوات للابتعاد عن الثنائية المدمّرة في المجتمع المنقسم بين نظامي وغير نظامي (الرسم رقم 8). فقد تركت الجائحة القطاع غير النظامي في بؤس، ومصدرًا أكثر قابليّة لإحداث الاضطرابات مما كانت عليه حاله قبل نشوب أزمة جائحة كورونا.

الرسم رقم 8: العمالة غير النظامية تشغل حيزًا كبيرًا في لبنان - العمل الحرّ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كنسبة من مجموع العمالة في العام 2018، المصدر: منظمة العمل الدولية



ملحوظة: تشير الأعمدة إلى العمل الحرّ كنسبة من مجموع العمالة في العام 2018، تقدير منقظ لمنظمة العمل الدولية

يجب أن يحلّ تخفيض العمالة غير النظامية في سلّم أولويات خطة الحكومة الطويلة الأمد. يمكن فقط للمؤسسات النظامية المشاركة في سلاسل القيمة الإقليمية والعالمية. ولا يمكن إلاّ للمؤسسات النظامية النمو عبر استعمال مخطّطات تمويل مختلفة مدعومة من الحكومة. بيد أن حوالي 60% من النشاط الاقتصادي في لبنان غير نظامي. فالمؤسسات الصغيرة تحجم عن التّسجّل وإضفاء الطابع الرسمي على نشاطاتها، إذ تعتقد، إلى حد بعيد، أنّ التّسجيل لا يعود عليها إلاّ بفوائد قليلة. وضمن المؤسسات غير النظامية الأكبر حجماً، تُعتبر عوامل الوقت، والرسوم، والضرائب، وإجراءات التفتيش التي يقتضيها التّسجيل ذات أهمية أيضاً عند اتّخاذ قرار البقاء ضمن القطاع غير النظامي، مما يدلّ على ميل إلى رفض الانضمام إلى القطاع النظامي كتقنية للتهرب من تنفيذ السياسات. ووفقاً للبنك الدولي، يفيد ثلاثة أرباع المالكين غير النظاميين بأنهم لا يسجّلون مؤسساتهم لأنهم لا يرون أنّ التّسجيل يعود عليهم بأيّ فوائد فعلية. أمّا الأسباب الأساسية الأخرى المعطاة، فهي عامل الوقت والرسوم اللذان تنطوي عليهما العملية، وكذلك الضرائب الأعلى. وكما أوردنا سابقاً، يظهر تقرير البنك الدولي عن ممارسة الأعمال التجارية أنّ الحد الأدنى لرأس المال المطلوب عند تأسيس شركة جديدة في لبنان يفوق بكثير ذلك المطلوب في بلدان أخرى في المنطقة.

وتشمل السياسات المعدّة لتحفيز الانضمام إلى الاقتصاد النظامي تسهيل مشاركة المؤسسات الصغيرة في صفقات المشتريات العامة، وفي برنامج ائتماني جديد لبيع الذمم المدينة، وتعزيز مخطّطات ضمان الائتمانات القائمة الموجهة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم بمشاركة المصارف التجارية. يجب تجديد برامج دعم أخرى موجهة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، سعياً لمساندة قطاعات بحاجة إلى السيولة. ففي خلال مرحلة التعافي، ستتطلب بعض القطاعات وقتاً طويلاً لاستعادة الطلب عليها، نظراً إلى أنّ عدم اليقين سيلقي بثقله على المستهلكين أو أنّ القيود

ستصعب القيام بالأعمال التجارية كالعادة. بالنسبة الى قطاعات كهذه، يشكّل الدعم المديد ضرورةً، مع التركيز على الإبقاء على الوظائف.

سيكون أثر البرامج الهادفة إلى زيادة العمالة النظامية أكبر إذا ترافقت مع سياسات رامية إلى تحسين الحصول على التمويل، وخفض الضرائب، وتبسيط الإجراءات الضريبية للمؤسسات الصغيرة. يرى رؤاد الأعمال غير النظاميين أنّ الفوائد الأساسية للانضمام إلى القطاع النظامي تكمن في تحسين الحصول على التمويل (حوالي نصف المؤسسات)، والقدرة على إصدار إيصالات وجذب زبائن، وزيادة إمكانية الوصول إلى المواد الأولية والخدمات الحكومية. ويتوقع قلّة من رؤاد الأعمال أن يخفّف إضفاء الطابع الرسمي على العمالة من دفع الرشاوى - ثمة آليات أخرى لتحسين حوكمة القطاع العام ضرورية في هذا الصدد.

يجب رفع الإنتاجية عبر تعزيز المنافسة العادلة واعتماد التكنولوجيا الرقمية، وبخاصة في قطاعي الطاقة-الكهرباء والاتصالات. ستكون هذه التعزيزات مهمة بصفة خاصة للقطاع غير النظامي، إذ سيتمكّن من الولوج إلى الخدمات والأسواق التي لم يُتَح النفاذ إليها من قبل إلاّ للأعمال النظامية.

(6) نظام تعليم معرّز

غالبًا ما ستتعرّز تنافسية الأعمال التجارية اللبنانية باستثمار متسق في الرأسمال البشري. يتّسم التعليم في لبنان بأنظمة عديدة متوازنة، بما في ذلك الأنظمة الرسمية والخاصة، التي تعمل باستقلالية عن بعضها البعض. فالمدارس الرسمية تتعلّم فقط حوالى ثلث التلاميذ، على الرغم من أنّها مجانيّة. ويعكس هذا التفضيل للتعليم الخاص نوعية التعليم الرسمي الرديئة. بالفعل، يبيّن مؤشر الرأسمال البشري لعام 2018 أنّ التلامذة اللبنانيين يراكمون حتى سنّ الثامنة عشرة حوالى نصف (54%) الرأسمال الثقافي الذي يراكمه التلامذة في معظم البلدان الأوروبية.

إنّ نوعية التعليم الأفضل التي تقدّمها المدارس الخاصة تعني أنّ تلاميذ المدارس الرسمية سيكتسبون معارف أقلّ على الأرجح ويواجهون آفاق عمل أكثر صعوبة عند التخرّج. هذا يؤسّس لانتقال مستويات أقلّ من التعليم والمداخيل معًا عبر الأجيال. فالواقع أن نظام التعليم في لبنان، بسبب طبيعته الطبقية الشديدة وتفاوت مداخيل الأسر، لا يضطلع بمهمته المدنية المتمثلة بتفعيل ريادة الأعمال وتالياً بتعزيز النمو الاقتصادي. فبالنسبة إلى بلدان أخرى في المنطقة، نجد أن لبنان يتخلف من حيث الانتساب الى التعليم الثانوي بتسجيله نسبة صافية قدرها 67% ممّن هم في سنّ هذا التعليم بالمقارنة مع معدّل إقليمي قدره 72%. وعند المقارنة مع بلدان ذات مستوى مشابه من التطوّر، يأتي معدّل لبنان الصافي للانتساب الى التعليم الثانوي أقلّ بكثير من المعدّل الوسطي البالغ 81%. يتطلّب تحسين نوعية التعليم الرسمي استثمارًا هائلًا، على نطاق لا يستطيع لبنان تحمّله من دون إعادة هيكلة نفقاته.

ت. دعم مالي خارجي لإصلاحات بنويّة

تعبئة الإنتشار اللبناني

تقليدياً وبشكل غير مباشر، دعم الإنتشار اللبناني الواسع عجز لبنان المالي المزمن. فقد أودع المنتشرون مليارات الدولارات في القطاع المصرفي اللبناني، منجذبين بالفوائد المرتفعة مما وفرّ لمصرف لبنان الرافعة والمرونة اللتين يحتاج إليهما بشدّة. لقد استأثر المنتشرون اللبنانيون بما يصل إلى 40% من الناتج المحلي الاجمالي.

لا بدّ من أن توفّر أيّ خطةً للتعافي الاقتصادي معدّة لتفادي التعثر الداخلي واستعادة الثقة حوافزً للمنتشرين لمواصلة تعاملهم مصرفياً مع لبنان.

ومن الممكن توجيه تدفّقات رأسمالية وافدة إضافية أو متجدّدة بأداة مخصّصة تُدار باستقلالية بغية تعظيم أثرها على الاقتصاد اللبناني الفعلي.

مؤسسات مالية دولية وجهات مانحة

من الممكن أن يسهم العديد من المؤسسات المالية الدولية أو مجموعات من المانحين الثنائيين في دعم اقتصاد لبنان وتمويل الإصلاحات البنويّة. وهي تشمل بالأخصّ:

- **مؤتمر سيدر:** هدفُ مؤتمر سيدر الذي استضافته باريس في 6 نيسان 2018 دعم تطوير الاقتصاد اللبناني وتعزيزه كجزء من خطةٍ شاملة للإصلاح والاستثمارات في البنى التحتية أعدتها السلطات اللبنانية وعرضتها في خلال المؤتمر. فقد قدّمت حكومة لبنان برنامجها الطموح للاستثمار الرأسمالي، الذي يركّز بشكل أساسي على تطوير البنى التحتية وإعادة تأهيلها.
- **مؤسسة التمويل الدولية:** تُعدّ مؤسسة التمويل الدولية مساهماً مهماً في تطوير لبنان، وبالأخصّ إلى جانب القطاع المصرفي حيث استثمرت في الغالب. بالفعل، يمكن تلخيص تعاون مؤسسة التمويل الدولية مع لبنان بالآتي:

- 24 مشروعاً قائماً بميزانية تقدّر بقيمة 306 مليون د.أ.؛
- أبرز استثمارين هما "رأسمال بنك عوده" "Bank Audi Equity" (2014) و " قرض مشترك ممتاز لسوسيتيه جنرال من برنامج موجّه لمحفظة الإقراض المشترك "SGBL SSL MCPP" (2018) وقدرهما على التوالي 88.5 مليون د.أ. و 58.66 مليون د.أ.؛
- تملك مؤسسة التمويل الدولية أصلاً أسهماً في مصارف لبنانية بعد الاستحواذ على نسبة من رأس مال المقرضين. وتوفّر مؤسسة التمويل الدولية أيضاً قروضاً ميسرة طويلة الأمد لتمويل الاستثمارات في البنى التحتية بالتعاون مع القطاع الخاصّ؛

○ لقد سبق أن وقّعت مؤسسة التمويل الدولية عقداً مع الحكومة لتوسيع مطار رفيق الحريري الدولي.

من الممكن تعزيز هذا الدعم. وكما تمّت الإفادة عنه في شهر كانون الثاني 2019، كانت مؤسسة التمويل الدولية تنوي تزويد لبنان بـ 1 مليار د.أ. عل شكل استثمارات وقروض ميسرة سنوياً في حال باشرت الحكومة تنفيذ الإصلاحات المالية وأجازت للقطاع الخاص الاشتراك في المشاريع. فيجوز استثمار هذا الغطاء المالي لتعزيز أيّ من القطاعات المنتجة ذات القيمة المضافة العالية القابلة للتكيف مع التغيّرات المستقبلية والمبيّنة أعلاه.

بطبيعة الحال، إذا طُبقت خطة الحكومة القاضية بإلغاء كلّ أدوات رأس المال المصرفية عنوةً، فمن غير المرجّح أن ترغب مؤسسة التمويل الدولية، وحتى البنك الدولي، في الاستمرار بدعم اقتصاد لبنان.

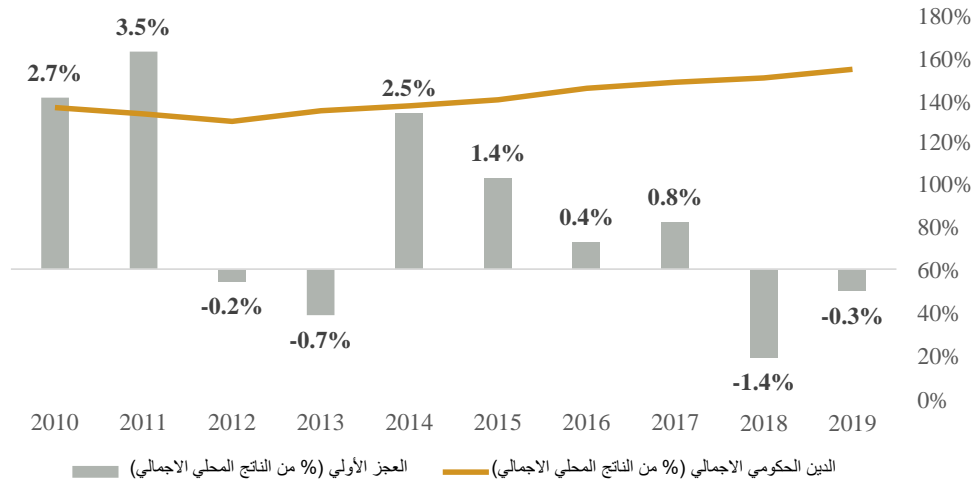
مصارف إنمائية أخرى، كالبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية وبنك الاستثمار الأوروبي، هما أصلاً موجودان في لبنان ويسهمان في تطوير القطاع الخاص في مجالات منتجة. ومن الممكن زيادة دعمهما في سياق خطة اقتصادية منسّقة داخلياً.

ملاحق

أ. وضع المالية العامة في لبنان

دأب لبنان على تسجيل عجوزات مالية لسنوات متعاقبة، مما أدى إلى ارتفاع نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي. وكما في كل دول الشرق الأوسط المستوردة للنفط بعد الأزمة المالية العالمية، رزحت المالية العامة تحت ضغط أكيد، ولكن في حالة لبنان، فقد فاقتم الأزمة السورية الضغوطات، بسبب تدفق اللاجئين وانخفاض العائدات جزاء انسداد الطرقات التجارية.

الرسم رقم 9: تطوّر تاريخي للفائض الأولي والدين العام، كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي، مصدر: صندوق النقد الدولي، المنتدى الاقتصادي العالمي



استطاع لبنان تحمّل عجوزات مالية ضخمة (فضلاً عن عجز كبير في الحساب الجاري) بفضل تدفّقات واردة من الودائع بالعملات الأجنبية. إلا أنّ التوقّف المفاجئ للتدفّقات الوافدة بالعملات الأجنبية أحدث الأزمة الحالية وأوصل الحكومة إلى تأجيل دفعات خدمة دينها في شباط 2020. فازداد سوء التوقّعات المالية المتعلقة بالبلد مع انهيار الإيرادات العامة. وكان الوضع أصلاً سيئاً للغاية، إذ أقرت الحكومة موازنةً في العام 2019 مع تدابير مؤقتة مختلفة في محاولةٍ لخفض عجز الموازنة من 11% من الناتج المحلي الاجمالي في العام 2018 (الذي كان ارتفع بحوالي 3% من العام 2017) إلى 7,6% في العام 2019. وكان صندوق النقد الدولي قد توقع ألا تكفي هذه التدابير لخفض عجز الموازنة الأولي بشكل كبير – من المرجح أن يسجّل رصيد الموازنة عجزاً يوازي 9,7% من الناتج المحلي الاجمالي. ولكن، حتى تقديرات صندوق النقد الدولي المتشائمة لم تصحّ، إذ قدرت السلطات اللبنانية أن يتخطى العجز العام لسنة 2019، 11% من الناتج المحلي الاجمالي.

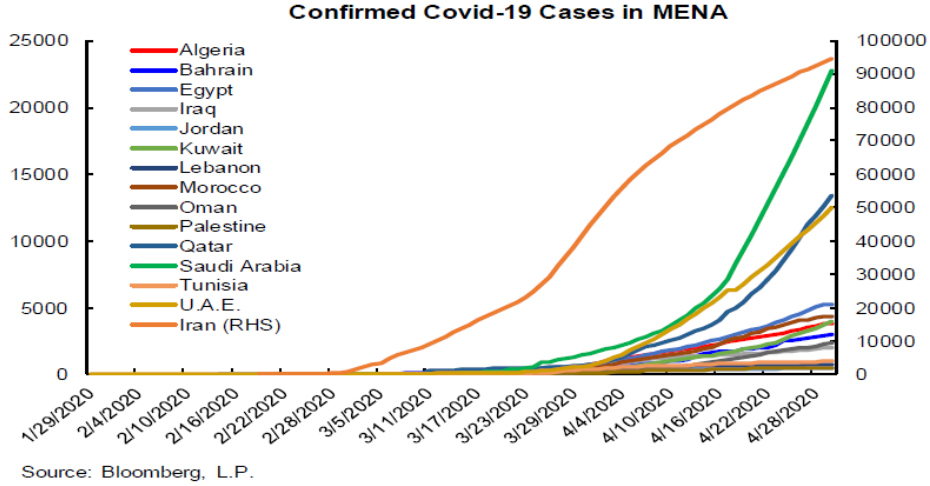
أدى تخفيف تمويل العجز عبر التدفقات الواردة بالعملة الأجنبية أيضًا إلى سياسة مالية فضفاضة وغير منسقة- أحدثت فصولها أنه على الرغم من تجميد التوظيف، أسهمت التوظيفات الجديدة في العام 2017 في زيادة العجز العام. وقد عانت الإيرادات العامة أيضًا من واقع أنّ مجهود لبنان الضريبي ضئيل بالمقارنة مع أقرانه من الدول، وفقًا لتقديرات صندوق النقد الدولي. فثمة بلدان أخرى في المنطقة تجبي ما معدله 60% من الإيرادات المحتملة، فيما يجبي لبنان أقل من 50%.

في ما يتعلّق ببنية موازنة لبنان، يلاحظ أن إنفاق الحكومة الأولي منخفض. أما دفعات الفائدة فمرتفعة، واستحوذت على 25% من مجموع الإنفاق في الموازنة الأخيرة. ويتشكّل ثلثا الإنفاق الأولي من الأجور والرواتب ويوجّه أكثر من 10% إلى مزوّد الكهرباء الذي يفتقر إلى الفعالية إلى حدّ بعيد. بيد أنّ الإنفاق الرأسمالي الذي يحتاجه البلد بشدّة منخفض للغاية وقد عانى من قصور في التنفيذ في السنوات الأخيرة، فيما لم تطبّق بعد خطة الاستثمار الرأسمالي الملحوظة في مؤتمر سيدر بسبب التأخّر في تنفيذ الإصلاحات التي جرى الالتزام بها. كما أن برامج الحماية الاجتماعية تعاني من نقص حادّ في التمويل. وبالنسبة إلى الإيرادات العامة، فهي قريبة من المعدّل المسجّل في بلدان مشابهة في المنطقة، علمًا بأنّ 25% منها تتأتّى من مصادر غير ضريبية، ويُعدّ هذا الرقم مرتفعاً نسبياً بينما تظلّ الإيرادات الضريبية منخفضة، إذ تناهز 15% من الناتج المحلي الإجمالي، ويعود ذلك بشكل أساسي إلى معدّلات الضريبة المنخفضة، بخاصة الضرائب على الدخل والاستهلاك فضلاً عن طيف واسع من الإعفاءات. وهناك مجال كبير أيضاً للتحسين في مجالات الإدارة الضريبية، والامتثال والجباية، علاوةً على تعزيز عمل المؤسسات الضريبية.

ب. الاستجابة لأزمة جائحة كورونا

أدت أزمة جائحة كورونا إلى وقف عجلة قطاعات عدّة من الاقتصاد اللبناني: نتيجة تدابير الإغلاق التام والتباعد الاجتماعي المفروضة لكبح انتشار فيروس كورونا (صورة 10). وقد تلقّت الاقتصادات التي طبّقت الإقفال التام مجموعة من الصدمات من حيث العرض والطلب تهدّد ببطالة واسعة النطاق وإقفال المؤسسات العاملة فيها. فاعتمدت الاقتصادات المتطورة والأسواق الناشئة تدابير السياسة المالية والنقدية لتمويل الاستجابة الصحية للفيروس، والحيلولة دون هبوط حادّ في الاستهلاك، وحماية النسيج الاقتصادي- بما في ذلك المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وتهدف السياسات أيضًا إلى تجنّب البطالة الواسعة النطاق عبر دعم أرباب العمل الذين يستمرّون في دفع رواتب موظّفيهم، وتوسيع تغطية التأمين ضد البطالة.

الرسم رقم 10: الإصابات بفيروس كورونا (المبلغ عنها) في المنطقة، عدد الحالات، المصدر: بلومبرغ
حالات الإصابة المؤكدة بفيروس كورونا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: بلومبرغ، شراكة محدودة

خفّض الجو العالمي الطلب الخارجي على السلع والخدمات من لبنان- بما في ذلك السياحة - وقصّ التحويلات المالية، وتسبّب بخروج تدفقات رأسمالية من القطاع المصرفي.

لكن من الصعب تطبيق تدابير الإقفال التام الهادفة إلى تبطّي انتشار الفيروس في بلد كـلبنان حيث يعمل معظم الشعب لإدامة عيشة الكفاف في القطاع غير النظامي. وقد فاقمت أزمة فيروس كورونا ثنائية الاقتصاد اللبناني. فالعاملون في القطاع النظامي يتمتّعون عمومًا بحماية اجتماعية وانسياب متوقّع من الدخل، فيفلحون بشكل أفضل في خلال الإقفال التام مما يفعل العاملون غير النظاميين الذين تقلّ سبل وصولهم إلى الحماية الاجتماعية، وسيفتقرون إلى الدخل في حال لم يتمكّنوا من العمل. ونظرًا إلى أنّ حالات الإقفال التام توجّج عدم المساواة، فهي تقاوم الضغوطات في فترة يشهد فيها تطوّر لبنان مستوى متدنّيًا من الوباء الاجتماعي. لذا اعتمدت الحكومة تدابير لتخفيف الأثر الاقتصادي، كالتحويلات النقدية، وبرامج الحماية الاجتماعية المعزّزة للمستفيدين العاملين في القطاع النظامي وغير المستفيدين في القطاع غير النظامي معًا. لكنّ القدرة على الاستمرار في هذه البرامج وتوسيعها ضعيفة بفعل محدوديّة القدرة على الإنفاق الحكومي (الحيز المالي) التي تقلّصت أكثر جزاء العجز الكبير قبل أزمة فيروس كورونا.

إن هذا الحيز المالي المحدود قد صعب على الحكومات اللبنانية دفع ثمن المواد الطبية- كمعدّات الفحوصات المخبرية وأجهزة التنفس- وتكنولوجيا اقتفاء أثر مخالطي المرضى، وقد يعيق أيضًا الحصول على أدوية ولقاحات في المستقبل، إن جرى تطوير لها. ولا بدّ من تدارك هذا الخطر. إنّ الأمور المالية تحدّ من قدرة لبنان على احتواء المرض، مما يجعل الأوضاع الاقتصادية أكثر سوءاً. وهذه بدورها تؤدّي إلى ازدياد عدم المساواة والفقر.

وتُعدّ السياسة النقدية التي استُعملت بإفراط في السنوات الأخيرة غير مجدية بشكل أساسي في خلال أزمة فيروس كورونا، أقله لسبب واحد هو أنها تمارس ضغطاً أكبر على سعر الصرف، ما يؤدي إلى عواقب وخيمة على لبنان، المثقل بالديون أصلاً. وذلك على النقيض من الاقتصادات المتطورة، التي بوسعها الاستدانة كثيراً بعمليتها الخاصة بفائدة أقرب إلى صفر في المئة.

مع غياب أيّ مجال للتصحيحات المالية أو النقدية، لا تحقّق المؤسسات في الاقتصاد الفعلي أيّ إيرادات ما دام الإقفال التام قائماً، لكنّها لا تزال تدفع رواتب، وإيجارات، وفوائد دين. وغالباً ما تُؤجّل هذه النفقات - بما في ذلك عبر برامج ترعاها الحكومة - لكن نادراً ما يجري الإعفاء منها. ففي الواقع، تزيد هذه الفجوة من الضغط المالي على المؤسسات بحيث أن عدداً هائلاً من المؤسسات التي اعتبرت قوية سابقاً قد يجد نفسه عاجزاً عن إعادة فتح أبوابه عند انتهاء الأزمة الصحية.

الرسم رقم 11: مرحلتنا أزمة فيروس كورونا، المصدر: البنك الدولي



أعلنت الحكومة والقطاع المصرفي عن حزم استجابة للأزمة من أجل الحيولة دون هذا الاحتمال، وعلى سبيل المثال تأجيل سداد الدين وإرجاء دفعات الفائدة. فهذه البرامج تضخّ سيولةً تحتاجها المؤسسات اللبنانية النظامية بالإحاح، لكنها لا تحلّ مسألة أكبر تلوح في الأفق: عدم الملاءة. فيجب معالجة الفجوة بين الإيرادات دون المتوقع والمطلوبات المتركمة - بما في ذلك القروض الجديدة التي ينبغي على المؤسسات تسديدها في نهاية المطاف. وهذه ليست فقط حال

تجار التجزئة، أو وكالات السفر، أو الأعمال في قطاع الضيافة أو الترفيه، حيث قد يلتقط الطلب أنفاسه إنمًا فقط تدريجيًا حتى بعد انتهاء الأزمة. بالفعل، فاقمت أزمة فيروس كورونا علامات ضعف موجودة في قطاعات أخرى في لبنان وستبطل تعافياها.

تبرز الحاجة إلى خطوات إضافية لتعويم الأعمال:

- أولاً، تحتاج الحكومة إلى تعليق إجراءات الإفلاس مؤقتًا، والتي غالبًا ما تفرض أن يجري تحويل موجودات المؤسسات غير السائلة إلى دائئها المكفولين بضمانات. وقد اتخذ عدد من البلدان هذه الخطوة مؤخرًا. على سبيل المثال، في فرنسا يمنح قانون الإفلاس في العادة 45 يومًا من لحظة إعلان المدين عدم قدرته على الاستمرار في دفع ديونه، حتى إعلان الإفلاس. فأصدر الرئيس ماكرون أمرًا يقضي بأن تُمنح المؤسسات ثلاثة أشهر بعد نهاية حالة الطوارئ (أي في الظروف الراهنة، حتى أيلول 2020) لإعلان الإفلاس إذا لزم الأمر.
- ثانيًا، تحتاج الحكومة إلى دعم المؤسسات المؤثرة على النظام ككل، لضمان عدم حصول عمليات تسريح واسعة النطاق وعدم تعطيل سلاسل القيمة المحلية (الرسم رقم 11).
- ثالثًا، يحتاج استعمال الدفعات المالية الرقمية إلى تعزيز سريع، كتدبير للوقاية الصحية وسبيل للوصول إلى الأسر التي يتهدد دخلها خطرًا ما. ويُعد القطاع المصرفي الوسيلة الوحيدة المتاحة التي يمكن أن تتم من خلالها مثل هذه الوساطة بسرعة.
- رابعًا، يجب تخفيض تكاليف المدخلات الوسيطة أو السلع النهائية لبعض القطاعات، للمحافظة على الطلب. ويمكن إجراء هذا الدعم عبر تدابير ضريبية مؤقتة أو إعانات. ويتمثل الهدف، من جديد، في ضمان استمرار عمل المؤسسات التجارية وتجنب عمليات إغلاق بالجملة.

ت. البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا

بلغت كلفة البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا المتراكمة حوالي 214 مليون د.أ.، ما يوازي حوالي 0.4% من الناتج المحلي الاجمالي المقدر في العام 2019⁴⁸. وقد مولت كلفة المشروع العناصر الثلاثة الآتية:

- 202 مليون د.أ.، مخصصة لتوفير المساعدة الاجتماعية (أنظر إلى الجدول رقم 9)، وفقًا للتوزيع الآتي:
 - 124.2 مليون د.أ.، مخصصة لقوائم غذائية مرتبطة ببطاقة الكترونية، لتمويل الحاجات الغذائية الأساسية؛
 - 62.3 مليون د.أ.، مخصصة لتدابير متصلة بمنافع صحية تشمل (1) تغطية صحية عبر إعفاء بنسبة 10-15% من دفعات الاستشفاء، (2) تغطية الرعاية الصحية الأولية في مراكز الرعاية

⁴⁸ المصدر: خطة الحكومة للتعافي المالي

الصحية الأولية التابعة لوزارة الصحة العامة أو في مراكز التنمية الاجتماعية التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية و (3) تغطية الأدوية الموصوفة للأمراض المزمنة؛

○ 15.69 مليون د.أ.، مخصصة لإعانات التعليم: إعفاءات من رسم التسجيل إضافة إلى كتب مجانية لتلاميذ في مدارس رسمية ابتدائية وثانوية.

- 11.18 مليون د.أ. لإدارة البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا؛ و
- 0.55 مليون د.أ. لفريق العمليات الائتمانية، المسؤول عن تنفيذ عمليات الشراء في المشروع؛
- هدَف المشروع إلى رفع عدد المستفيدين المؤهلين من البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا من العدد المرجعي في العام 2013، أي 195.000 إلى 350.000 في العام 2016.

الجدول رقم 7: تفاصيل تكلفة البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا (2016-2014)

نسبة من الناتج المحلي الإجمالي المقدر للعام 2019	د.أ. بالمليون	تكلفة البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا
0.41%	202.20	المساعدة الاجتماعية
0.25%	124.20	قسائم غذائية مرتبطة ببطاقة الكترونية
0.13%	62.30	منافع صحية
0.03%	15.69	إعانات التعليم
0.02%	11.18	إدارة البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقرًا
0.00%	0.55	فريق العمليات الائتمانية
0.44%	213.93	مجموع تكلفة المشروع

جرى توسيع دعم البرنامج الوطني لاستهداف الأسر الأكثر فقرًا بمشروع البرنامج الوطني لاستهداف الأسر الأكثر فقرًا في حالات الطوارئ، والذي ينتهي في 31 كانون الأول 2020. فاعتبارًا من 1 كانون الثاني 2020، دعم البرنامج الوطني لاستهداف الأسر الأكثر فقرًا في حالات الطوارئ فعليًا حوالي 240.000 شخص وفقًا لبيانات البنك الدولي، وذلك بقصد التوصل إلى دعم أكثر من 450.000 مستفيد مباشر من المشروع بنهاية العام 2020.

فهرس الرسوم البيانية

- الرسم 1: إسهام القطاع المصرفي في تمويل الحكومة: استعراض عامّ لأرصدة الديون الحكومية.....4
- الرسم 2: التطور المتوقع لمعدل الدين على الناتج المحلي الاجمالي.....10
- الرسم 3: صادرات السلع والخدمات، د.أ. (القيمة الحالية) بالمليار، المصدر: البنك الدولي.....14
- الرسم 4: تشكيل الناتج بحسب القطاع، وفقاً لحصة كل قطاع من الناتج المحلي الاجمالي، المصدر: البنك الدولي.....15
- الرسم 5: التقديرات المرتبطة بالأسر اللبنانية التي تعيش تحت خطوط الفقر في سياق الأزمة الحالية، المصدر: البنك الدولي
.....22
- الرسم 6: آلية التسديد.....29
- الرسم 7: تطور مبدئيّ لنسبة الدين/ الناتج المحلي الاجمالي في سيناريو جمعية المصارف لإعادة الهيكلة، % من الناتج المحلي
الإجمالي.....32
- الرسم 8: العمالة غير النظامية تشغل حيزاً كبيراً في لبنان- العمل الحرّ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كنسبة من
مجموع العمالة في 2018، المصدر: منظمة العمل الدولية.....44
- الرسم 9: تطور تاريخي للفائض الأولي والدين العام، كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي، مصدر: صندوق النقد الدولي، المنتدى
الاقتصادي العالمي.....48
- الرسم 10: الإصابات بفيروس كورونا (المبلّغ عنها) في المنطقة، عدد الحالات، المصدر: بلومبرغ.....50
- الرسم 11: مرحلتا أزمة فيروس كورونا، المصدر: البنك الدولي.....51

فهرس الجداول

- الجدول 1: دين لبنان الداخلي (د.أ. بالمليار).....9
- الجدول 2: فرضيات متعلّقة بالاقتصاد الكلي.....17
- الجدول 3: ميزان المدفوعات المتوقع للبنان بمعزل عن مسألة التخلف عن دفع الدين الداخلي، د.أ. بالمليون.....18
- الجدول 4: المسار المالي (% من الناتج المحلي الاجمالي).....25
- الجدول 5: تدابير لتعزيز الإيرادات (% من الناتج المحلي الاجمالي).....26
- الجدول 6: تدابير مرتبطة بالنفقات (% من الناتج المحلي الاجمالي).....27
- الجدول 7: تفاصيل تكلفة البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً (2014-2016).....53