

موازنة العام 2019
إصلاحات معدومة برغم الأزمة

إعداد: فيفيان عقيقي

الفهرس

المقدمة

القسم الأول: الإشكاليات في موازنة العام 2019

الفقرة الأولى: مفهوم الموازنة العامة ودورها وآلية إعدادها

- الموازنة كانعكاس للسياسات الاقتصادية والاجتماعية
- دور الموازنة في تحديد البرامج والنفقات والإيرادات وكأداة للمساءلة
- الشفافية والتشاركية في آلية إعداد الموازنة

الفقرة الثانية: مسار إعداد الموازنة في لبنان

- السياق السياسي والمهل القانونية لإعداد الموازنة
- قطع الحساب: لا انتظام مالي منذ أربعة عقود
- إعادة تكوين حسابات الدولة اللبنانية

الفقرة الثالثة: موازنة العام 2019 وتفاعلها مع واقع الأزمة الفعلية

- الأزمة الفعلية: عجز ميزان المدفوعات
- كيف يعمل النموذج الاقتصادي؟

القسم الثاني : قراءة في أرقام موازنة العام 2019

الفقرة الأولى: الإيرادات والنفقات والعجز المُقدّر للعام 2019

الفقرة الثانية: من أين تجبي الدولة إيراداتها؟

- ما هي الإيرادات الضريبية وغير الضريبية؟ وممّ تتألف؟
- من يسدّد هذه الإيرادات؟ وكيف تتوزّع؟
- من أين ستجبي الحكومة هذه الإيرادات كي تخفّض العجز؟

الفقرة الثالثة: كيف تنفق الدولة إيراداتها؟

- وفقاً للتصنيف الاقتصادي والوظيفي
- وفقاً للتصنيف الوظيفي
- وفقاً للتصنيف الاقتصادي

القسم الثالث: التوصيات

الملاحق:

- (1) هندسات مصرف لبنان المالية وتأثيرها على القطاع المالي
- (2) الثروة البترولية: وهم أم حقيقة؟
- (3) إلغاء دعم الكهرباء

في تموز/ يوليو الماضي، أقرّ مجلس النواب قانون الموازنة العامة لعام 2019، وإنّما بصورة مخالفة للدستور، إذ صدرت من دون قطع حساب، وبعد انقضاء المهل الدستورية لإقرارها والتي تنتهي في حدّها الأقصى في نهاية الشهر الأوّل للعام التي تصدر لأجله.

هذا النهج المُعتمد في إقرار الموازنة العامة ليس جديداً، فقد عمدت الحكومات اللبنانية المُتعاقبة منذ العام 1980 وحتى اليوم على إصدار موازنات عامّة من دون قطع حساب مُدقّق ومصدّق عليه من قِبَل ديوان المحاسبة. وكذلك لم تصدر أي موازنة للأعوام المُمتدة بين 2006 و2016، بحيث أنفقت الحكومات، التي توالى خلال هذه السنوات، الأموال العامّة من دون أي إجازة تشريعية، أي من دون صدور قانون الموازنة العامّة عن المجلس النيابي. في حين صدرت قوانين الموازنة العامّة للأعوام 2017 و2018 و2019 بعد انقضاء المهل الدستورية المُحدّدة بأشهر عديدة، وبعد صرف القسم الأكبر من الأموال المُدرجة في بنودها.

ما يميّز موازنة العام 2019 هو صدورها بالتزامن مع اشتداد الأزمة المالية، وتحت وطأة الاحتجاجات في الشارع، وأبرزها تلك التي خاضها موظّفو القطاع العام والعسكريون المتقاعدون احتجاجاً على سياسة التقشّف التي انتهجتها الحكومة ودعت إلى الاقتطاع من حقوقهم المكتسبة.

كان الهدف الأساسي للسلطة تخفيض العجز المالي في الموازنة العامّة من خلال خفض النفقات، وتوفير مساحة مالية أكبر للاستمرار في خدمة الدّين العام (أي دفع الفوائد المترتبة عليه)، وهو ما أعلنته السلطة السياسية بنفسها، مراراً وتكراراً، عبر تأكيد التزامها بتسديد الديون وعدم التخلّف عن الدفع،¹ خصوصاً بعد أن وصلت نسبة الدّين الحكومي من الناتج المحليّ الإجمالي إلى مستويات خطيرة.

ففي العام 2017، تجاوزت هذه النسبة الـ150%، وحلّ لبنان في المرتبة الثالثة عالمياً لناعية ارتفاع المديونية العامّة بعد اليابان واليونان وفقاً لصندوق النقد الدولي،² وهو ما دفع الحكومة للتوجّه إلى الدائنين الخارجيين، مؤسّسات دولية وبلدان أجنبية، لطلب التمويل، فعُقد مؤتمر «سيدر» في نيسان/ أبريل 2018، وعرضت الحكومة خلاله برنامجاً يتضمّن أكثر من 280 مشروعاً استثمارياً بقيمة 11.5 مليار دولار، على أن يجري تمويلها بقروض مُيسّرة وفوائد متدنّية.³

وفقاً لفلسفة الحكومة في حينها،⁴ كان من المتوقّع أن ترفع هذه المشاريع النموّ الاقتصادي من 0.2% إلى 8%، وبالتالي قيمة الناتج المحليّ الإجمالي، وهو ما يؤديّ حكماً إلى انخفاض نسبة الدّين إلى الناتج المحليّ،

¹ تصريح وزير المال علي حسن خليل بعد اجتماع في بعيدا جمعه مع الرؤساء الثلاثة؛ خليل بعد اجتماع مالي في بعيدا: إعادة هيكلة الدين العام غير

مطروح على الإطلاق، النهار، 13 كانون الثاني 2019، <https://nahar.news/924771>

² الخمسة الكبار: الأكثر مديونية في العالم، فيفيان عقّبي، ملحق رأس المال، الأخبار، 26 آذار 2018، <https://goo.gl/AY5thP>

³ باريس 4: القروض المشروطة تخيّم فوق لبنان، فيفيان عقّبي، الأخبار، 6 نيسان 2018، <https://goo.gl/bj5TEM>

⁴ رؤية الحكومة اللبنانية للاستقرار والنموّ وفرص العمل، المقّمة إلى مؤتمر سيدر في باريس في آذار 2018،

<http://www.pcm.gov.lb/Admin/DynamicFile.aspx?PHName=Document&PageID=11260&published=1>

لا قيمة هذا الدَّيْن نفسه. على أن يترافق ذلك مع سلسلة من الإجراءات والتدابير لخفض العجز المالي في الموازنة العامّة (الفارق بين النفقات والإيرادات) من 10% إلى 5% في فترة خمس سنوات، بهدف توفير حيز مالي أكبر لتأمين خدمة هذه الديون أي دفع الفوائد المترتبة عليها. على أن تتضمن هذه التدابير مكافحة الفساد وتحسين الجباية الضريبية ومكافحة التهريب الجمركي وإعادة هيكلة القطاع العام والقيام بإصلاحات قطاعية لا سيّما في قطاع الطاقة.

يطرح قانون الموازنة العامة لعام 2019 الكثير من الإشكاليات

أولاً؛ التشخيص الخاطئ للأزمة وحصرها بالعجز المالي في الموازنة العامة والقدرة على استدامة الدين العام أي تسديد مستحقات الفوائد والدين، بعيداً من أزمة ميزان المدفوعات الداهمة، فضلاً عن عدم معالجة الأسباب الجذرية للعجز، ومصادره الرئيسية المتمثلة بكتلة الفوائد المترتبة على الدين العام (خدمة الدين العام) وتضخم كتلة الأجور في القطاع العام والعجز في مؤسسة كهرباء لبنان، وعدم ترافقها مع استراتيجيات لمعالجة هذه الإشكاليات، المفترض أن تنطلق من معالجة الخلل البنوي لاقتصاد ما بعد الحرب، والناجم عن سياسة الفوائد العالية والنظام الضريبي غير الكفؤ وغير العادل اللذين هدفا إلى تشجيع القطاع المالي والسوق العقارية على حساب الاقتصاد المنتج. بحيث أتت التدابير التقشفية الأخيرة لخفض العجز، على حساب بعض الإنفاق الاجتماعي وزيادة بعض الرسوم، ومن دون لحظ أي نفقات استثمارية أو إجراءات إصلاحية حقيقية. وترافقت أيضاً مع سياسات انكماشية لحبس السيولة ورفع الفوائد لجذب الأموال من الخارج وذلك بهدف الحفاظ على احتياطي العملات الأجنبية لدى المصرف المركزي وحماية ثبات سعر صرف الليرة.

ثانياً؛ الشكوك حول نجاح مقترحات الموازنة العامة في خفض العجز إلى 7.5%، إذ يرجح أن يرتفع العجز أكثر وأن يصل إلى 11% من الناتج المحلي، خصوصاً أن هذه الأرقام بُنيت على معطيات مضخمة لتوقعات النمو. في الواقع، قدرت الموازنة العامة تحقيق نمو اقتصادي بنسبة 2% خلال العام 2019، في حين من المرجح أن يتراجع النمو هذا العام وفق تقديرات صندوق النقد الدولي الأخيرة.⁵ فضلاً عن أن قانون الموازنة لا يتضمن كل النفقات العامة للحكومة اللبنانية بما فيها الديون المترتبة عليها للضمان الاجتماعي والمقاولين والمستشفيات والتي تتجاوز 4 ملايين دولار أميركي،⁶ فضلاً عن أن تقديرات قيمة الفوائد التي ستدفع على الدين العام لن تصح نظراً لكونها بينت على فرضية تمكّن الدولة من استئانة نحو 11 ألف مليار ليرة بفائدة 1% وهو ما لم يحصل بسبب رفض المصارف إقراضها بفوائد مخفضة.

ثالثاً؛ الآثار التي تنتجم عن التقشف العشوائي على الفئات الاجتماعية في لبنان وعلى الوضع الاقتصادي إذ من غير المتوقع أن يحصل أي نمو في خلال العام الحالي وفقاً للبنك الدولي،⁷ وإنما نمو سلبي نتيجة تراجع كل المؤشرات الاقتصادية لكل القطاعات، وهو ما لم يشهده لبنان يوماً منذ العام 1998، ما يهدّد بمزيد من

⁵ بيان خبراء الصندوق في ختام بعثة مشاورات المادة الرابعة لعام 2019، صندوق النقد الدولي، 11 تموز 2019،

<https://www.imf.org/ar/News/Articles/2019/07/02/mcs070219-lebanon-staff-concluding-statement-of-the-2019-article-iv-mission>

⁶ 3.9 مليار دولار متأخرات على الخزينة العامة: الصحة والضمان والعمال ضحايا التقشف، فيفيان عقيقي، ملحق رأس المال، الأخبار، 5 آب 2019، <https://al-akhbar.com/Issues/274568>

⁷ لبنان: الأفاق الاقتصادية، البنك الدولي، تشرين الأول 2019، <http://pubdocs.worldbank.org/en/721591570624536385/AR-MPO-OCT-19-Lebanon.pdf>

الانكماش الاقتصادي وتراجع الأرباح نتيجة تراجع الإنتاج والاستهلاك، وبالتالي تراجع الإيرادات التي تحصلها الدولة من الضرائب المفروضة على الأرباح والضرائب غير المباشرة على الاستهلاك بشكل رئيسي.

رابعاً؛ عدم الالتزام بالمهل القانونية والمبادئ الدستورية في إقرار الموازنة العامة وأبرزها إقرار قطع الحساب. وهو ما يشكل مخالفة للدستور والقوانين المالية المرعية.

خامساً؛ افتقار مسار إعداد الموازنة إلى التشاركية والشفافية. فكما هو معروف الموازنة هي ورقة سياسية وانعكاس للسياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تنتهجها الدولة وتطال كلّ المقيمين فيها، ومهمتها تحديد النفقات والإيرادات العامة وتوفير أداة للمساءلة والمحاسبة، لذلك يجب إعدادها بطريقة شفافة وواضحة وتشاركية، على أن تتضمن إجراء مشاورات مع الجهات أصحاب المصلحة، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني ومختلف الشركاء الآخرين.

الفقرة الأولى: مفهوم الموازنة العامة ودورها وآلية إعدادها

• الموازنة كانعكاس للسياسات الاقتصادية والاجتماعية

الموازنة العامة هي قانون يصدره مجلس النواب سنوياً، يقدّم من خلاله سياسة الحكومة المالية والاقتصادية والاجتماعية بالأرقام، فضلاً عن خطتها لإدارة المال العام، أي مال الشعب الذي يوكل للدولة التصرف به للقيام بوظائفها الاجتماعية (الصحة والتعليم والسكن)، والاقتصادية (دعم النشاطات الإنتاجية وتطوير البنية التحتية)، والأمنية والدفاعية (الإنفاق العسكري)... كذلك تعرض الموازنة العامة التوجّهات المالية للحكومة، أي سياستها المالية بما فيها الضرائب التي تفرضها وبالتالي طبيعة نظامها الضريبي، والإصلاحات التي تنوي القيام بها.

• دور الموازنة في تحديد البرامج والنفقات والإيرادات وكأداة للمساءلة

تعرف المادة 3 من قانون المحاسبة العمومية اللبناني الموازنة العامة للدولة بأنها صكّ تشريعي تقدّر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة، ويجيز من خلاله المجلس النيابي للحكومة الإنفاق والجباية، على أن تُنظّم هاتان العمليتان ضمن إطار الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة من خلال التدقيق بالحسابات الماليّة والتصديق عليها والموافقة على قطع الحساب، بالإضافة إلى مساءلة السلطة التشريعيّة عن مدى تقيّد الحكومة بالاعتمادات، وإلا تُكّن الرقابة شكلية.

تتألّف الموازنة من مكوّنين أساسيين وهما: الموازنة العامة التي تحدّد النفقات والإيرادات العامة المتوقع أن تنفقها وتجبها الدولة خلال عام، وكذلك المواد القانونية التي تتيح لها الاستدانة، والتي تعرض أيضاً قوانين البرامج المقترض تنفيذها، والتعديلات الضريبية مثل استحداث رسوم جديدة أو إلغاء رسوم أخرى. والموازنات الملحقة الخاصة ببعض المرافق العامة ذات الطابع التجاري والتي تتمتع باستقلالية مالية، مثل الاتصالات والمديرية العامة للحبوب والشمندر السكري ومديرية اليانصيب الوطني.

تقوم الموازنة العامة في لبنان على مبدأ التقسيم الإداري أو ما يُسمّى بـ«موازنة البنود». وهي تأخذ بمبدأ توزيع النفقات والإيرادات سنوياً على أساس الوحدات الحكومية في الدولة من وزارات وإدارات ومؤسسات (تصنيف إداري)، ووفق الإنفاق على السلع والخدمات والأشغال التي تحتاجها وتنفّذها الوحدات المختلفة (تصنيف وظيفي). ووفقاً لوزارة المال نفسها، يصعب في إطار موازنة قائمة على البنود أو التقسيم الإداري

وتعزيز الشفافية وتقييم أداء الوحدات الإدارية في تنفيذ البرامج والمشاريع وبالتالي تمكين المواطنين من المساءلة والمحاسبة.⁸

● الشفافية والتشاركية في آلية إعداد الموازنة

الموازنة ليست إلا الخطة التي تلتزم الحكومة بتطبيقها، وتؤثر على معيشة المقيمين سلباً أو إيجاباً. لذا يفترض أن تنطوي آليات إعداد الموازنة على حدّ أدنى من الشفافية والتشاركية، وهنا يبرز دور المجتمع المدني للتأثير في تحديد خيارات الحكومة وتبنيها سياسات تخدم أولويات المواطنين والمواطنات، بالإضافة إلى دوره في تبسيط الموازنة وتفسيرها، لتسهيل تفاعل المواطنين والمواطنات مع مقترحاتها ومع ما تورده من مشاريع وسياسات، وتمكينهم من مساءلة حكومتهم ومحاسبتها انطلاقاً من فهمهم لهذه السياسات ووعيهم لتأثيراتها عليهم.

لقد تطوّر مفهوم الموازنة حول العالم، وتطوّرت النظرة إلى الموازانات في الدول منذ مطلع القرن العشرين خصوصاً فيما يتعلّق بدورها الاقتصادي والاجتماعي كأداة تخطيط ومحاسبة. وأدى ذلك إلى تغيير في محتويات الموازنة وطريقة تبويبها (وظائف ومشاريع عوضاً عن بنود)، وفي الأساليب المستخدمة لإعدادها وتنفيذها والرقابة عليها، وذلك من خلال وضع مؤشرات الأداء وتقارير الأداء السنوي.

⁸ موازنة المواطن 2019، معهد باسل فليحان المالي، أيلول 2019، <http://backend.institutdesfinances.gov.lb/wp-content/uploads/2019/09/Citizen-Budget-2019-web-ar.pdf>

الفقرة الثانية: مسار إعداد الموازنة في لبنان

• السياق السياسي والمهل القانونية لإعداد الموازنة

يتمّ إعداد الموازنة بمراحل عديدة، بدءاً من تحضير موازنة كلّ وزارة ومؤسسة عامّة على حدة، ومن ثمّ مناقشتها في وزارة المالية لإعداد مشروع أولي لمشروع الموازنة الموحد، يليهما مناقشتها وإقرارها من قبل مجلس الوزراء، قبل إحالتها إلى لجنة المال والموازنة النيابية لدراستها ومناقشتها، وأخيراً إحالتها إلى مجلس النواب لإقرارها، على أن تصدر بعد توقيع رئيس الجمهورية عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

في الواقع اللبناني، يتحكّم المسار السياسي بإعداد الموازانات، فمثلاً لم تصدر موازنة للعام 2018 إلاّ تحت وطأة الضغوط قبل التوجّه إلى مؤتمر «سيدر»، وبعيداً من أي حوار شفّاف مع منظمات المجتمع المدني وتواصل مع المواطنين والمواطنات فيما يتعلّق بشؤون حياتهم، وكذلك أقرّت من دون أي دراسة منهجية للبرامج الإنمائية الطارئة ومشاريع البنية التحتية والمشاريع الإنتاجية التي يحتاجها الاقتصاد والمجتمع اللبناني. وأكثر من ذلك، تصدر الموازانات في لبنان خارج المهل القانونية والشروط الدستورية. فمذ العام 2006 وحتى اليوم لم يتمّ الالتزام بالمهل القانونية لإعداد الموازنة العامّة، لا بل مرّ أكثر من 10 سنوات (بين 2006 و2016) من دون أن يكون الإنفاق العام محكوماً بصدور موازنة العامّة.

يأتي كلّ ذلك على الرغم من وجود مهل وشروط محدّدة في الدستور والقوانين المرعية لإعداد الموازنة وهي:⁹

1- إرسال وزير المالية تعميماً إلى الوزارات والمؤسسات العامّة بين 1 و15 نيسان/ أبريل من كلّ عام لإعداد تقدير بنفقاتهم وإيراداتهم المتوقعة للعام المقبل، على أن تقدّم هذه الوزارات والمؤسسات مشروعها إلى مديرية الموازنة في وزارة المالية في 31 أيار/ مايو كحدّ أقصى.

2- بين الأوّل من حزيران/ يونيو و31 تموز/ يوليو، تقوم مديرية الموازنة العامّة ومراقبة النفقات بدراسة موازنة كلّ وزارة ومؤسسة وتناقشها انطلاقاً من توجّهات وأولويات الحكومة، ومن ثمّ تصدر تصوراً أولياً لمشروع الموازنة يتضمّن الأرقام وخلصات النقاشات والاعتمادات موضوع الخلاف التي يترك أمر تقريرها والبتّ فيها لوزير المالية والوزير المختص (أو لمجلس الوزراء للبتّ فيه في حال لم يتمّ التوصل إلى اتفاق).

3- في الفترة الممتدة بين الأوّل من آب/ أغسطس و31 منه، يتمّ تحضير مشروع الموازنة العامّة الموحد وإحالتها من قبل وزير المالية إلى مجلس الوزراء.

⁹ موازنة المواطن 2019، معهد باسل فليحان المالي، أيلول 2019، <http://backend.institutdesfinances.gov.lb/wp-content/uploads/2019/09/Citizen-Budget-2019-web-ar.pdf>

4- يناقش مجلس الوزراء مشروع القانون بين الأول من أيلول/ سبتمبر من كل عام ونهايته، ومن ثم يقرّه ويحيله إلى اللجان النيابية.

5- بين 15 تشرين الأول/ أكتوبر و31 كانون الأول/ ديسمبر، تدرس لجنة المال والموازنة المشروع، ومن ثمّ تحليه إلى مجلس النواب لدراسته والتصديق عليه، لمهلة يمكن تمهيدها حتى نهاية كانون الثاني/ يناير من السنة التي تقرّ موازنتها، بعد التصديق على قطع الحساب المدقّق والمصدّق عليه من ديوان المحاسبة، علماً أن الحسابات المالية المُصدّق عليها من قبل ديوان المحاسبة تُعبّر عن تقيّد الحكومة بالجباية والإنفاق في السنة السابقة، وهي شرط لمنح إبراء ذمّة وإجازة جديدة للحكومة لتنفق وتجيبي الأموال العموميّة خلال سنة جديدة.

● قطع الحساب: لا انتظام مالي منذ أربعة عقود

«قطع الحساب» هو تقديم حسابات مالية لكلّ سنة تبيّن بدقّة ووضوح الأموال العامّة التي جبتها الحكومة، وتلك التي أنفقتها وعلى ماذا أنفقتها، وكذلك تبيّن من استفاد من المال العام، ولماذا تراكمت العجزات والديون وكيفية تراكمها، وأيضاً تحدّد مسؤولية كلّ طرف بإنفاق المال العام، والمخالفات الدستورية والقانونية والجرائم المالية التي قد تكون ارتكبت في المال العام.

منذ العام 1979، لا يوجد لدى الدولة اللبنانية حسابات نهائية مُدقّقة ومُصدّق عليها وفق الأصول الدستورية والقانونية، ومستوفية للشروط النظامية المفروضة لإبراء ذمّة السلطة التنفيذية وكلّ من هو على تماس مع إنفاق المال العام. ما يعني أن كلّ إنفاق وكلّ جباية لأموال عامّة، على مدى السنوات الأربعين الماضية، لم يقابلها حتّى الآن أي «براءة ذمّة» تعفي من أنفق ومن جبي من المسؤولية الجزائية أو المساءلة القضائية عن المخالفات والتجاوزات والجرائم التي قد تكون ارتكبت.

يعود آخر «قطع حساب»¹⁰ وافق عليه ديوان المحاسبة وصدّق عليه مجلس النواب إلى العام 1979. خلال الحرب فقدت الدولة سيطرتها على مواردها ومصادر دخلها لمصلحة القوى المتقاتلة. وحتى العام 1992، لم يجرِ إعداد أي «قطع حساب»، وأقرّ مجلس النواب قوانين الموازنة بمعزل عن هذا الشرط الإلزامي المُسبق، وهو ما استمرّ حتى في فترة السلم بحجّة تفسير الحسابات المالية في العام 1993 الذي حال دون إعداد حسابات صحيحة وتدقيقها. ففي العام 1995، صدر القانون رقم 408 الذي أجاز صرف النظر عن موجب وضع الحسابات المالية النهائية للأعوام المُمتدة بين عامي 1980 و1990 بذريعة ظروف الحرب القاهرة التي دمّرت الأرشيف وضيّعت المستندات. وسمح مجلس النواب للحكومة بالتملّص من تعهّدها بوضع حسابات عامي 1991 و1992، بحجّة فقدان المستندات أثناء نقلها من مقرّ الوزارة السابق في بناية حطب إلى مقرّها الحالي في رياض الصلح. ومنذ العام 1993 حتى العام 2005، صدرت قوانين الموازنات العامّة ولم تكن شاملة وسنوية، وأنفقت مبالغ هائلة من خارج الموازنة، ولم تخضع كلّ الحسابات للتدقيق ولم تنل الموافقة النهائية. ومنذ العام 2003 توقّف وضع قطع الحساب، ومنذ العام 2006 توقّف إصدار قوانين

¹⁰إعادة تكوين حسابات الدولة: نظام الحرب واقتصاده السياسي، محمد زبيّب، ملحق رأس المال، الأخبار، 25 شباط 2019،

<https://goo.gl/raJYnU>

الموازنة... ولكن لم يتوقف الإنفاق وجباية المال وتكديس الديون بلا سقف ولا ضوابط ولا أي نوع من الرقابة. ومنذ العام 2017 أعيد إصدار الموزانات العامة ولكن خارج المهل القانونية والدستورية ومن دون قطع حساب.

• إعادة تكوين حسابات الدولة اللبنانية

تمكّنت المديرية العامة للمالية العامة في وزارة المال من إعادة تكوين جميع الحسابات المالية النهائية للدولة للفترة بين عامي 1997 و2017، وفقاً لتصريحات مديرها العام آلان بيفاني،¹¹ وتمكّنت من تحديد «ميزان الدخول» لعام 1993، التي جرى تصفيرها عمداً، ما يسمح بإعادة التدقيق في حسابات الفترة الممتدة بين عامي 1993 و1996 التي أعيد تكوينها جزئياً بسبب فقدان مستندات كثيرة وضياع حسابات عديدة. وبالتالي سقطت الحجج السابقة لعدم التصديق على قطوعات الحساب تمهيداً لإجراء المحاسبة والمساءلة والتصدي للفساد.

ما كشفت عنه عملية إعادة تكوين الحسابات لدى وزارة المال ينطوي على مخالفات وجرائم مالية لا يمكن العفو عنها أو تبريرها من دون ملاحظات قضائية. فضلاً عن أن المسألة لا تتعلق فقط بما سُمّي «إنفاق 11 مليار دولار» بين عامي 2006 و2009 وفق «القاعدة الاثنتي عشرية» غير الدستورية، في ظل حكومة الرئيس فؤاد السنيورة، بل تشمل كل الحسابات منذ العام 1993 ولغاية العام 2017، أي منذ تصفير الحسابات وجعل كل قطع حساب صدق عليه مجلس النواب في السنوات اللاحقة خاطئاً بدوره، وجعل ديوان المحاسبة يمتنع عن القيام بواجباته في الرقابة اللاحقة التي تسبق عمل مجلس النواب، كذلك جعل كل إبراء ذمة مُعلّقاً. ما يعني، أن المسؤوليات بعد إعادة تكوين الحسابات ليست محصورة بطرف واحد، ولو كانت متدرّجة، وهي ليست محصورة بالحكومة، بل تطاول مجلس النواب والقضاء والمستفيدين من المخالفات والجرائم المالية.

¹¹انتفاضة مدير عام شجاع، الأخبار، 7 آذار 2019، <https://al-akhbar.com/Politics/267364>

الفقرة الثالثة: موازنة العام 2019 وتفاعلها مع واقع الأزمة الفعلية

أنت مقارنة المشكلة التي حكمت مسار إعداد الموازنة من قِبَل الحكومة وإقرارها من قِبَل مجلس النواب، مُنفصلة تماماً عن واقع الأزمة الفعلية وتطورها، والتي تتمثل بتسجيل ميزان المدفوعات، الذي يعبر عن صافي الأموال التي تدخل إلى لبنان وتخرج منه، عجوزات مُنتالية ومُستمرّة منذ العام 2011 وحتى اليوم، وقد بلغت قيمتها التراكمية نحو 22.5 مليار دولار، أي ما يشكّل 78.7% من الفوائض المالية المُحقّقة في ميزان المدفوعات بين عامي 1991 و2010.

أدى هذا الواقع إلى استنزاف احتياطي العملات الأجنبية لدى مصرف لبنان، وتهديد سعر صرف الليرة الذي خرج عن سعره الثابت والمُحدّد عند 1507.5 ليرة مقابل الدولار للمرّة الأولى منذ أكثر من عقدين، وذلك في منتصف العام 2019، نتيجة الأزمة المالية، التي عبّر عنه أو باتت تُعرف بأزمة شحّ الدولارات، ونشهد تبعاتها واشتدادها تدريجياً.

● الأزمة الفعلية: عجز ميزان المدفوعات

تعريف ميزان المدفوعات:

ميزان المدفوعات هو باختصار شديد صافي الأموال التي تدخل إلى بلد ما وتخرج منه في سنة واحدة. وهو يعبر عن كلّ التعاملات المالية لبلد ما مع الخارج. بدءاً من التبادل التجاري، السلعي والخدماتي، السياحة الوافدة والسياحة الخارجة، تحويلات المهاجرين من البلد والمهاجرين إليه، الاستثمارات الأجنبية المباشرة في هذا البلد واستثمارات هذه الدولة المباشرة في باقي العالم...¹²

في لبنان لا توجد منهجية واضحة لقياس ميزان المدفوعات نظراً لضعف البيانات الإحصائية التي تنشرها الإدارات الرسمية المعنية، لذلك يتمّ اللجوء إلى حركة الأموال الداخلة والخارجة من القطاع المصرفي للتعبير عن ديناميكية وتطور حركة ميزان المدفوعات.

محطّات لافتة يعبر عنها تطوّر صافي العملات الأجنبية في لبنان:

1997: شهدت لبنان في هذا العام الأزمة العقارية الأولى ما بعد الحرب، وذلك نتيجة تراجع أسعار البترول ومعها الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ولا سيّما من البلدان الخليجية والمغربيين والتي كانت تصبّ في القطاع العقاري اللبناني. وهو ما أدى إلى ركود في هذا القطاع، ودخول الاقتصاد اللبناني في حالة انكماشية في السنة التي تلتها، والتي شهدت أيضاً عجزاً في ميزان المدفوعات للمرّة الأولى بعد انتهاء الحرب اللبنانية. على إثر هذه الأزمة، جرى تثبيت سعر صرف الليرة اللبنانية، بهدف اجتذاب المزيد من الأموال والإيداعات

¹² La balance des paiements, cite de l'economie, 26 juin 2015,
<https://www.youtube.com/watch?v=9xD4G55MERQ&feature=youtu.be>

المصرفية عبر توفير ضمانات للمودعين بأن أموالهم وأرباحهم المتأتية من الفوائد المصرفية لن تتأثر نتيجة أي تقلب في سعر الصرف، وبقيت سياسة التثبيت مستمرة حتى منتصف العام 2019، قبل أن تبرز سوق موازية لشراء الدولار بأسعار وصلت إلى 2100 ليرة، نتيجة تفاقم الأزمة المالية.

2001: انعقاد مؤتمر «باريس 1» على أثر تسجيل ميزان المدفوعات عجزاً لسنتين متتاليتين. وتركزت خطة الحكومة اللبنانية على خفض التعريفات الجمركية، وخفض العجز المالي في الموازنة عبر فرض المزيد من الإجراءات التقشفية وإدخال ضريبة القيمة المضافة (TVA) وبدء الاستعداد لخصخصة أصول الدولة ومؤسساتها المنتجة والمولدة للإيرادات وأبرزها قطاعي الاتصالات والكهرباء. وبالنتيجة، حصل لبنان على 500 مليون يورو على شكل مساعدات وقروض ميسرة كمساعدة أولية تمهيداً لعقد مؤتمر آخر موسع («باريس 2»).

2002: انعقاد مؤتمر «باريس 2»، حيث تركزت خطة الحكومة على خفض العجز المالي وإعادة هيكلة الدين العام وخصخصة قطاعي الاتصالات والكهرباء. وقد حصل لبنان بموجبه على قروض بقيمة 4.4 مليارات يورو بفائدة 5%؛ من ضمنها 3.1 مليارات كمساعدة مالية و1.3 مليار لمشاريع بنية تحتية. واستخدمت المساعدة المالية في إعادة تمويل الدين العام بالعملة الأجنبية وإعادة جدولته عبر إطالة أجله وتخفيض كلفة خدمته¹³.

2007: انعقاد مؤتمر «باريس 3»، الذي عرضت خلاله الحكومة خطة مبنية على برنامج أعدّه الفريق الاقتصادي لرئيس الحكومة فؤاد السنيورة، وركّز على الخصخصة والمحافظة على استقرار سعر الصرف ودعم القطاع المصرفي. وقد حصل لبنان بموجبه على هبات وقروض ميسرة بقيمة 7.533 مليارات دولار.

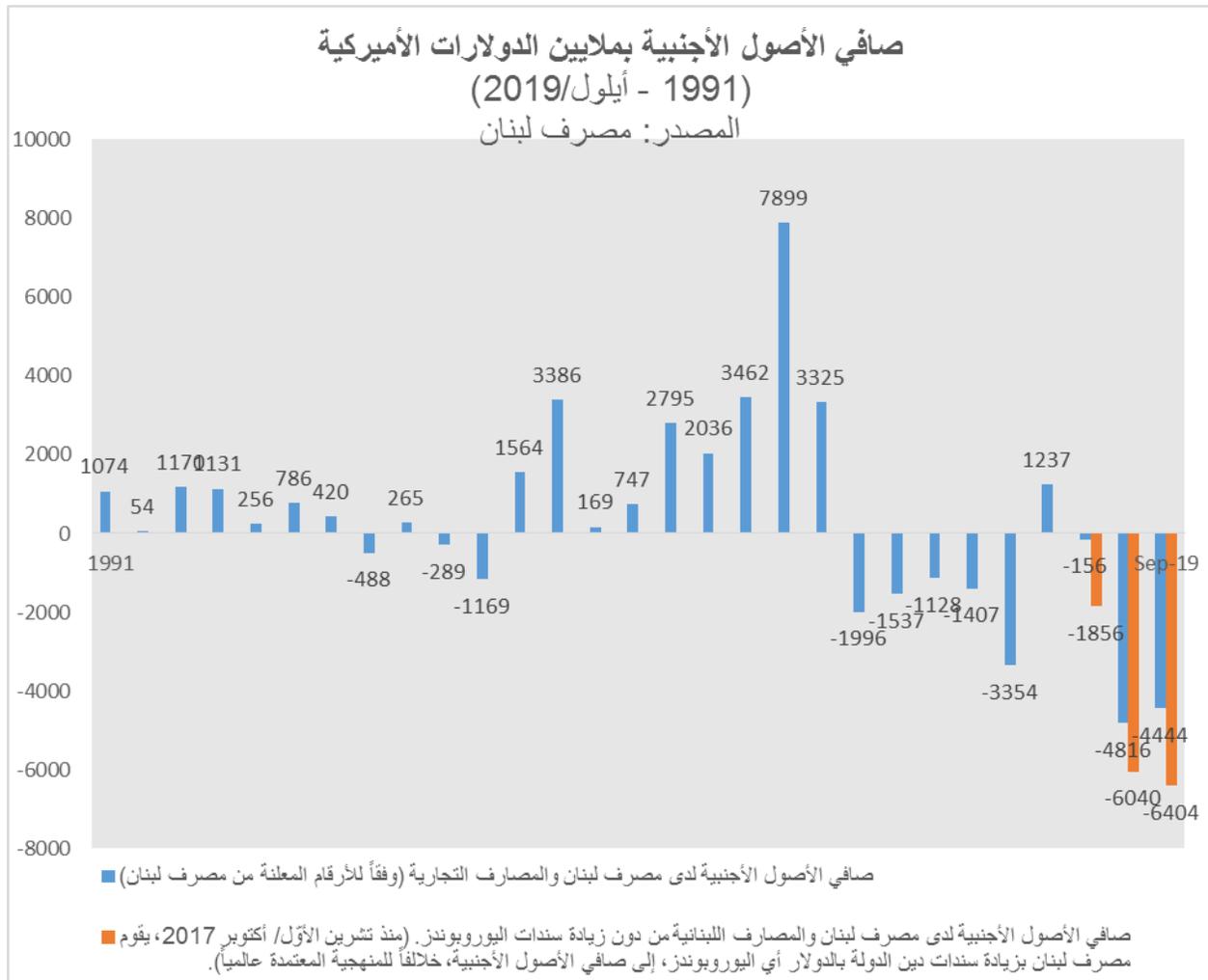
2011: بدء تسجيل عجوزات في ميزان المدفوعات نتيجة تراجع أسعار البترول في العالم، والتي تأثرت بها البلدان الخليجية وأميركا حيث يعمل فيها الجزء الأكبر من اللبنانيين المهاجرين، فتراجعت التحويلات إلى أسهم في لبنان وأيضاً الاستثمارات في السوق العقاري.

2016: سجّل فائض في ميزان المدفوعات خلال هذا العام بسبب الهندسات المالية التي أجراها مصرف لبنان بعد عجوزات متتالية لمدة خمس سنوات، وهو ما لم يشهده يوماً حتى في فترات الحرب. وقامت الهندسات على سعي المصارف لجذب الودائع بالعملة الأجنبية من الخارج بفائدة (X%) وإيداعها لدى مصرف بفائدة (X+4%) على أن يكون الـ4% هو معدّل الربح الصافي للمصارف المُحقّق من هذه العمليات. ويضاف إلى ذلك، حصولهم على قروض بالليرة اللبنانية من مصرف لبنان بفائدة 1%، واقتراضها مجدداً من قبل مصرف لبنان في الوقت نفسه بفائدة 10%، على أن يشكّل فارق الـ9% ربحاً صافياً إضافياً للمصارف. ووفقاً للأرقام الصادرة عن جمعية المصارف ووزارة المال فقد بلغت قيمة الأرباح التي حققتها المصارف من جراء هذه الهندسات نحو 6.5 مليار دولار في العام 2016 فقط. (للمزيد يرجى قراءة الملحق عن الهندسات المالية).

¹³باريس 4: الامعان في الاستدانة وطرد الدولة، فيفيان عقيقي، الأخبار، 27 كانون الثاني 2018، <https://al-akhbar.com/Community/243854>

وضعية ميزان المدفوعات:

بين عامي 1991 و2010 راكم ميزان المدفوعات فوائض مالية بقيمة 28 مليار و593 مليون دولار (28.953 مليار دولار). أمّا بين عامي 2011 وأيلول/سبتمبر 2019 بلغت العجزات المالية المتراكمة نحو 22 مليار و485 مليون دولار (22.485 مليار دولار) أي ما يشكّل 78% من مجمل الفوائض المُحقّقة في السنوات السابقة.¹⁴ هذا الواقع يستنزف احتياطات العملة الصعبة الموجودة لدى مصرف لبنان، وهي عملياً ليست إلاّ الودائع المصرفية التي وضعتها المصارف لديه لقاء فوائد طائلة استفادت منها وراكت من خلالها أرباحها، وكذلك يزيد الضغط على سعر الصرف وقدرة المصرف المركزي على المحافظة عليه.



¹⁴حسابات خاصة بالاستناد إلى الأرقام المنشورة على موقع مصرف لبنان.

• كيف يعمل النموذج الاقتصادي¹⁵؟

تُعدُّ أزمة ميزان المدفوعات المؤشِّر الأكثر وضوحاً عن طبيعة النموذج الاقتصادي اللبناني الذي رُسي بعد انتهاء الحرب اللبنانية في فترة الإعمار، وهو يعبرُ أيضاً عن معظم الأزمات الاقتصادية والاجتماعية المُستمرّة في لبنان منذ أكثر من عقدين.

في الواقع، بُني اقتصاد ما بعد الحرب على فكرة استعادة لبنان للموقع الذي كان يحتلّه قبل الحرب كمركز خدماتي للشرق الأوسط، وذلك بمعزل عن كلّ التطوّرات التي حصلت خلال الأعوام الخمسة عشرة التي كان مُغمساً فيها بحروبه الداخلية وتطوّر البلدان المحيطة به.

لهذا الهدف أتيح نظام ضريبي غير عادل وغير كفوء وقاتل للاقتصاد الحقيقي المُنتج، بحيث لم تفرض أي ضريبة على الربح العقاري إلّا حتى العام 2017 حين فرضت ضريبة بنسبة 15% أي بعد سنوات من مراكمة الأرباح المعفية من أي ضريبة وبعد دخول السوق العقارية في فترة ركود، وكذلك لم تفرض أي ضريبة على الفوائد المتأتية من الإيداعات المصرفية إلّا في بداية الألفية الثانية وبنسبة 5%، قبل أن ترتفع في العام 2017 إلى 7% ومن ثمّ إلى 10% في العام 2019، فيما خفّض المعدّل الضريبي المفروض على أرباح شركات الأموال (تندرج ضمنها المصارف) من 25% إلى 15%. في مقابل تراجع الإيرادات العامّة التي تحتاجها أي دولة، ولا سيّما أي دولة خارجة من حرب طويلة، زادت نفقات الدولة، فتمّ اللجوء إلى الدّين بدلاً من تصحيح النظام الضريبي لتمويل العجز المُحقّق في الميزانية العامّة.

بذلك، أي من خلال الدّين تمكّنت السلطة السياسية من تضخيم نفقاتها المموّلة من المال العام سواء على مشاريع غير مُنتجة أو غير كفوءة استفاد منها مستثمرون محسوبون على أطراف السلطة، أو لتوظيف أفراد في القطاع العام وفقاً لمنطق الزبائنية والتخاصص السياسي وبالتالي شراء الولاءات السياسية. علماً أنها لم تكن لتقدر على تمويل كلّ هذه النفقات لم يكن هناك من هو مستعدّ لإقراضها، أي المصارف، التي نجحت في استقطاب الأموال من الخارج بسياسة الفوائد المرتفعة التي كانت تمنح للمودعين، وإعادة إقراضها للدولة بفوائد أعلى. ووفقاً لإحصاءات مصرف لبنان، وصلت نسبة الفوائد على سندات الخزينة اللبنانية في تسعينيات القرن الماضي إلى 30% و35%.

عملياً، هذه الفوائد العالية التي وضعت لجذب الودائع إلى القطاع المصرفي ومن ثمّ تمويل النموذج الاقتصادي السياسي، بالإضافة إلى تركيز الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتحديدًا الخليجية، في القطاع العقاري، أدّت إلى ضرب أي استثمار في الاقتصاد الحقيقي المنتج، فتراجع الانتاج وزاد الاستيراد، ووفقاً للبنك الدولي بلغ العجز التجاري في لبنان بين عامي 1992 و2015 نحو 216 مليار دولار أميركي. وبالنتيجة، تراجعت فرص العمل المُتاحة في القطاع الخاص وزادت البطالة وبالتالي الهجرة، وفقاً لدراسة صادرة عن الإسكوا في نهاية العام 2018 حول الهجرة في البلدان العربية، فإن عدد المهاجرين اللبنانيين بين عامي 1990 و2015 وصل إلى 800 ألف مهاجر. وشكّل هؤلاء مصدرراً أساسياً ثالثاً، بعد الودائع

¹⁵بالاستناد إلى مقابلات أجريت مع الاقتصاديين التاليين: وزير الاتصالات والعمل السابق شربل نحاس، وزير المالية السابق جورج قرم، ووزير المالية السابق الياس سابا، ووزير الاقتصاد السابق منصور بطيش والصحافي الاقتصادي محمد زبيب.

والاستثمار في القطاع العقاري، لاستجلاب الدولارات إلى لبنان وضخها في شرايين عمل النموذج القائم، عبر تمويل استهلاك الأسر.

في الخلاصة، آليات عمل هذا النموذج يعبر عنه ميزان المدفوعات، وهو المؤشر الأكثر تأثيراً به، وقد اشتدت تأثيراته في السنوات التسع الأخيرة بسبب عجوزاته المتراكمة، نتيجة توسع العجز التجاري الذي يشكّل الكتلة الأكبر لنزف الأموال تجاه الخارج، وهو يقدر سنوياً بنحو 17 مليار دولار، وأيضاً ارتفاع معدّلات الفائدة على ودائع غير المقيمين والديون الخارجية التي تستقطب لدعم النموذج الاقتصادي، بالإضافة إلى سياحة اللبنانيين في الخارج التي اتسعت أخيراً بسبب غلاء الأسعار بالمقارنة مع الأسعار في البلدان الأخرى، وأيضاً تحويلات العمّال الأجانب المهاجرين في لبنان إلى أسرهم في الخارج. في حين لا يحصل لبنان على العملات الأجنبية إلا من تحويلات المهاجرين اللبنانيين في الخارج، واستثمارات المغتربين اللبنانيين والأجانب وتحديداً الخليجين في القطاع العقاري، وهما تراجعاً منذ العام 2011 بسبب انخفاض أسعار النفط التي أثرت على البلدان المنتجة للنفط التي يعمل فيها قسم كبير من اللبنانيين وكذلك بسبب ارتفاع الإنفاق على التسلّح في البلدان الخليجية.

القسم الثاني

قراءة في أرقام موازنة العام 2019¹⁶

قرّرت الدولة اللبنانية اتخاذ جملة من الإجراءات التقشفية وزيادة الإيرادات في قانون موازنة العام 2019، وذلك بهدف تخفيض العجز من 11% من الناتج المحلي في العام 2018 إلى 7.5% من مجمل الناتج المحلي في العام 2019، وذلك بمعزل عن الأزمة المالية وشحّ الدولارات، بحيث عمدت الحكومة إلى:

(1) تضخيم توقّعات النمو الاقتصادي (1.2%) لتكبير حجم الناتج من 56.8 مليار دولار في العام 2018 إلى 59.6 مليار دولار في العام 2019، على الرغم من كلّ الدلائل على دخول الاقتصاد اللبناني في حالة انكماشية.

(2) تثبيت الإنفاق، بحيث لم يتضمّن قانون الموازنة كلّ الاعتمادات المطلوبة. بلغ الإنفاق المتوقّع في الموازنة نحو 15.4 مليار دولار، يضاف إليه نحو 1.6 مليار دولار سلفة للكهرباء ونحو 750 مليون دولار إنفاق خزينة، ما يجعل إنفاق الموازنة والخزينة مساوياً لنحو 17.8 مليار دولار، أي أكثر بنحو 42 مليون دولار عن العام الماضي.

علمًا أن الاعتمادات المطلوبة من الدولة، تزيد عمّا لحظه قانون الموازنة، إذ لم يتمّ تسديد هذه المبالغ عبر مراكمة المزيد من المتأخّرات (ديون الضمان الاجتماعي والمتعهّدين والمستشفيات)، وتخفيض الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية والخدمات الأساسية، وتخفيض التحويلات إلى الجمعيات، واقتطاع بعض مكاسب الموظّفين والمتقاعدين، بالإضافة إلى اتفاق لم تُعلن تفاصيله، ولم يحصل، يقضي بأن يقوم مصرف لبنان باستبدال نحو 11 ألف مليار ليرة من سندات الخزينة بسندات أخرى بفائدة 1%.

(3) زيادة الإيرادات إلى 13.4 مليار دولار، منها 12.5 مليار دولار إيرادات الموازنة من دون إيرادات الخزينة، وهذا المبلغ أكثر بنحو مليار و876 مليون دولار عن إيرادات الموازنة في العام الماضي.

أيضاً، عبّرت الموازنة العامّة عن التوجّهات المالية والاقتصادية التقشفية للحكومة اللبنانية التي تعاملت مع الأوضاع الاقتصادية والأزمة المالية الداهمة من منطلق محاسبي لا يراعي التداعيات التي قد تنجم عنها، ومن دون معالجة مكامن الخلل في النموذج الاقتصادي. وتنقسم هذه التوجّهات كالتالي:

في الرواتب والأجور: وقف جميع أنواع التوظيف والتعاقد في القطاع العام، وإعادة النظر بعدد سنوات الخدمة التي تتيح الحقّ بالتعاقد، وتحديد سقف للمبالغ والتعويضات الممنوحة، وتنظيم التطوير في الأسلاك العسكرية والأمنية والامتيازات.

¹⁶يعتمد هذا القسم على الأرقام والبنود الواردة في موازنة العام 2019: <http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/BI/ABDP/Annual%20Budget%20Documents%20and%20Process/Budget%20Law%202019.pdf>

لا شك أن القطاع العام يستنزف حصّة كبيرة من إنفاق الدولة، وهو ما يتطلّب علاجاً ومعالجة، إلا أن الموازنة بوصفها تعبيراً عن سياسات الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية، لم تنطرق إلى أسباب الخلل الكامن والتي تنطلق من عدم توليد القطاع الخاص، الريعي بطبيعته وغير القائم على قطاعات إنتاجية، لفرص عمل كافية، فوفقاً للبنك الدولي، من أصل كلّ 6 وافدين جدد إلى سوق العمل في لبنان هناك وظيفة واحدة مُتاحة في القطاع الخاص، فيجري سدّ هذا النقص من خلال التوظيف في القطاع العام لكسب الولاءات السياسية.

في الضرائب والتحصيل الضريبي: زيادة نسبة ضريبة الدخل على الشطور العليا، وزيادة نسبة ضرائب الدخل على الأموال المنقولة (الضريبة على الفائدة)، وإلغاء عد من الإعفاءات والامتيازات على رسوم السير والتسجيل، فضلاً عن تخصيص نسبة أكبر من غرامات السير لصالح الخزينة، واستحداث رسوم جديدة خاصة بالإعلانات وكفالة العمّال الأجانب، والتصاريح واللوحات المميّزة، والبضائع المستوردة وغيرها.

لم تتناول الموازنة النظام الضريبي غير العادل الذي يغدّى بنسبة 65% من الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك، والتي بطبيعتها تعدّ غير عادلة كونها تطلّ الجميع بمعزل عن دخلهم وحاجاتهم، وبنسبة 35% على الأرباح والملكية والإرث والدخل، بحيث لجأت إلى إجراءات توحى بأنها تقوم بإصلاحات جوهرية، مثل فرض شطر إضافي على ضريبة الدخل ورفع الضريبة على الفائدة من دون أن تصل هذه الزيادات إلى المتوسط المعمول به في البلدان المشابهة، وبالتالي تصحيح الخلل في النظام الضريبي، فضلاً عن إلغاء الإعفاءات على رسوم السير والتسجيل ما يؤدي إلى إعفاء المتخلّف عن ضعف الضريبة على حساب المتلزم بها.

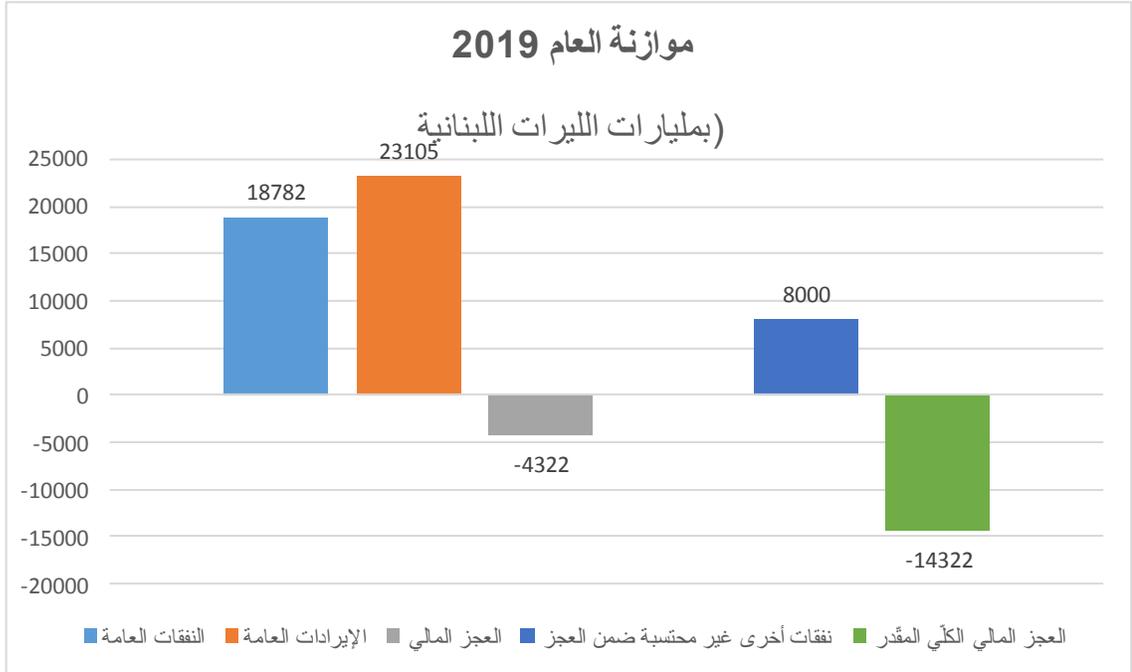
في النفقات: إخضاع كامل الإنفاق من اتفاقيات الهبات والقروض لرقابة ديوان المحاسبة، وإلزامية تحويل الأموال الواردة من الجهات الواهية إلى الإدارات العامّة عبر وزارة المالية، وضبط آلية استلام الهبات النقدية والعينية الواردة إلى الدولة من أشخاص حقيقيين أو معنويين، ودمج جميع الموازنات الملحقة بالموازنة العامة.

وهو ما يعدّ لزوم ما لا يلزم، كون كلّ هذه الإجراءات منصوص عنها في القوانين المرعية والمفترض تطبيقها وتنفيذها حكماً من دون تضمين هذا التعهّد بالموازنة أساساً.

الفقرة الأولى: الإيرادات والنفقات والعجز المُقدّر للعام 2019

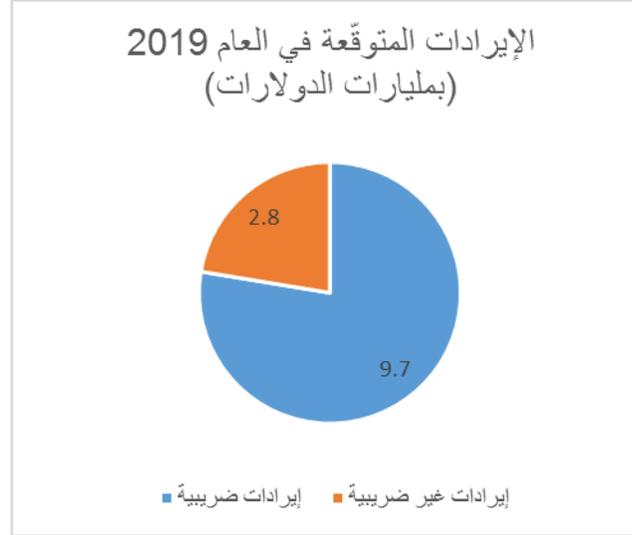
من المتوقع أن يبلغ عجز المالي في العام 2019 نحو 4332 مليار ليرة لبنانية (2.8 مليار دولار) وفقاً لقانون موازنة العام 2019، ما يعني أي النفقات العامة المقدّر أن تنفقها الحكومة خلال هذا العام (15.3 مليار دولار) ستكون أعلى من الإيرادات العامة التي ستحصلها (12.5) بنحو 2.8 مليار دولار، وستقوم الحكومة بتغطية هذا العجز عبر مزيد من الاستدانة.

لا يعبر هذا الرقم عن العجز المالي الكلي والفعلي للموازنة، كونه لا يتضمّن سلف الخزينة التي ستحوّل إلى مؤسسة كهرباء لبنان لتغطية العجز فيها، والتي تبلغ وفقاً لقانون الموازنة نحو 2500 مليار ليرة (1.6 مليار دولار)، وكذلك لا تتضمّن نفقات خزينة أخرى بقيمة 1504 مليار ليرة (مليار دولار)، وأيضاً لا تتضمّن كلّ ديون المترتبة لصالح المقاولين والمستشفيات والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي التي تبلغ نحو 6 آلاف مليار ليرة (4 مليارات دولار).



الفقرة الثانية: من أين تجبي الدولة إيراداتها؟

من المقدّر أن تجبي الدولة إيرادات بقيمة 18782 مليار ليرة (12.5 مليار دولار) في العام 2019، من ضمنها 77.6% إيرادات ضريبية بقيمة 14570 مليار ليرة (9.7 مليار دولار)، و22.4% إيرادات غير ضريبية بقيمة 4212 مليار ليرة (2.8 مليار دولار).



• ما هي الإيرادات الضريبية وغير الضريبية؟ وممّ تتألف؟

الإيرادات الضريبية هي التي تدخل إلى الخزينة العامة نتيجة تحصيل الضرائب والرسوم من المقيمين والمقيمت في البلاد. وهي تتأثّر من الضرائب المباشرة التي تفرض على الأرباح والملكية والدخل ومن الضرائب غير المباشرة التي تفرض على الاستهلاك. تعدّ الضرائب المباشرة أكثر عدالة من الضرائب غير المباشرة كونها تطلّ من يملك لتعيد الدولة توزيع العائدات المتأثّرة منها على المشاريع والخدمات العامة والأساسية والدعم الذي توفره للاقتصاد والمجتمع.

الإيرادات غير الضريبية هي التي تحصلها الدولة من مؤسسات عامة لها طابع تجاري وتقدّم خدمات عامة أو من رسوم على معاملات إدارية. وأيضاً يدفعها المقيمون والمقيمت في البلاد.

الإيرادات العامة المتوقعة في العام 2019

12.5 مليار دولار

22.4% من الناتج المحلي الإجمالي

النسبة من مجمل الإيرادات	القيمة (بمليارات الدولارات)		النسبة من مجمل الإيرادات	القيمة (بمليارات الدولارات)	
22.4%	2.8	الإيرادات غير الضريبية	77.6%	9.7	الإيرادات الضريبية
12%	1.5	حاصلات من إدارات عامّة غير مالية:	28.9%	3.6	ضريبة على الدخل والأرباح ورؤوس الأموال:
10.4%	1.3	- الاتصالات	8%	1	- الضريبة على الأرباح
0.72%	0.09	- كازينو لبنان	12.8%	1.6	- الضريبة على الفائدة المصرفية
1.2%	0.15	- مرفأ بيروت	4.8%	0.6	- الضريبة على الرواتب والأجور
			3.2%	0.4	- الضريبة على رؤوس الأموال المنقولة
0.3%	0.04	حاصلات من مؤسسات عامّة مالية (مصرف لبنان)	6.2%	0.76	ضريبة على الأملاك:
			1.3%	0.16	- الضريبة على الأملاك المبنية
			0.6%	0.07	- رسم الانتقال
			4.2%	0.52	- ضريبة غير متكرّرة على الأملاك
1%	0.13	حاصلات من أملاك الدولة الخاصة	33%	4.1	الرسوم الداخلية على السلع والخدمات:
			21.6%	2.7	- الضريبة على القيمة المضافة
			7.5%	0.94	- الرسوم الداخلية على السلع
			2.6%	0.33	- رسوم أخرى على السلع والخدمات
			1.2%	0.15	- إدارة حصر التبغ
0.04%	0.005	حاصلات أخرى من إدارات ومؤسسات عامّة	5.7%	0.7	الرسوم على التجارة والمبادلات الدولية
4.3%	0.54	رسوم إدارية	3.8%	0.5	الإيرادات الضريبية الأخرى (رسوم الطابع المالي)
0.3%	0.034	عائدات إدارية			

0.07	0.07	مبيعات			
0.07	0.07	رسوم إجازات			
0.02	0.02	رسوم وعائدات إدارية ومبيعات أخرى			
0.03	0.03	غرامات وأحكام نقدية			
0.0002	0.0002	مصادرات وعقوبات			
0.2	0.2	حسومات تقاعدية			
0.0004	0.0004	الهبات الجارية			
0.13	0.13	الإيرادات غير الضريبية الاستثنائية			
0.6	0.6				

35% فقط من مجمل الإيرادات التي تحصلها الخزينة العامة تأتي من الضرائب المباشرة على الدخل والأرباح والملكية، فيما 65% من مجمل الإيرادات تتأتى من ضرائب غير مباشرة على الاستهلاك ورسوم طابع وإدارية وغيرها. وهو ما يعبر عن لا عدالة النظام الضريبي وتحميل كل الشرائح عبئاً متساوياً بمعزل عن دخلها ووضعها الاجتماعي.

• من يسدّد هذه الإيرادات؟ وكيف تتوزّع؟

دافعو الضرائب	أنواع الضرائب	القيمة (بمليارات الدولارات)	نسبة من الإيرادات
أصحاب العمل والشركات والمهنة الحرة	الضرائب على الأرباح ورؤوس الأموال المنقولة	1.363	10.80%
المودعون	الضريبة على الفوائد	1.669	13.23%
العمال والموظفون والمتقاعدون	الضريبة على الأجور والحسومات التقاعدية	842	6.67%
الملاك	الضريبة على الأملاك المبنية	163	1.29%
الورثة	رسم الانتقال	74	0.58%

المستهلكون	الضريبة على القيمة المضافة، الرسوم على السلع والخدمات، الرسوم الجمركية، رسوم التسجيل العقاري والطابع المالي والاتصالات والمعاملات الإدارية وإيرادات الإدارات والمؤسسات العامة	8.258	65.46%
------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------	--------

سُتدّد الأسر المقيمة في لبنان، ولا سيّما الطبقة العاملة، نحو 9.1 مليار دولار في هذا العام، كضرائب على الاستهلاك والأجور ومعاشات التقاعد وتسجيل المساكن وإجراء المعاملات الإدارية. وستشكّل هذه الإيرادات نحو 72.22% من مجمل إيرادات الموازنة العامّة المتوقّعة. في حين أن الضرائب على الأرباح والأسهم والودائع مُجمّعة لن تتجاوز 3 مليارات و32 دولاراً، ولن تشكّل سوى 24% فقط من مجمل إيرادات الموازنة. أمّا الامتيازات والملكيّات والثروات والإرث فستبقى معفية أو شبه معفية من أي عبء ضريبي ملموس.

• من أين ستجبي الحكومة هذه الإيرادات كي تخفّض العجز؟

(1) المستهلكون: تضمّن قانون الموازنة فرض رسم 2% على استيراد السلع، وكذلك فرض رسم ألف ليرة على كل نرجيلة، وزيادة واستحداث عدد من رسوم الخدمات والإجازات والمعاملات. وبذلك سترتفع إيرادات الضرائب والرسوم المفروضة على الاستهلاك (الضريبة على القيمة المضافة والرسوم على السلع والخدمات والرسوم الجمركية ورسوم التسجيل العقاري ورسوم المعاملات الإدارية والطابع المالي والاتصالات) بنحو 962 مليون دولار أي من 7 مليارات و296 مليون دولار إلى 8 مليارات و258 مليون دولار، وستأتي الزيادة تحديداً من زيادة إيرادات رسوم السلع والخدمات (315 مليون دولار) والجمارك (268 مليون دولار) والمعاملات (127 مليون دولار).

(2) المودعون: تضمّن قانون الموازنة زيادة الضريبة على ربح الفوائد من 7% إلى 10%، وبذلك سيستدّون نحو مليار و669 مليون دولار أي نحو 475 مليون دولار إضافية عن العام الماضي. وعلى الرغم من رفع معدّل هذه الضريبة إلاّ أنها لا تزال أقل من الضريبة على أرباح الشركات (17%) والضريبة التصاعديّة على الأجور وأرباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية، التي يبلغ معدّلها على الشطر الأعلى 25%. بالإضافة إلى ذلك، تعدّ هذه الضريبة غير عادلة كونها تقتطع من ربح الفوائد من دون تمييز بين الودائع الصغيرة والودائع الكبيرة، مع الإشارة إلى أن 0.8% من الحسابات المصرفية (نحو 24 ألف حساب) تستحوذ وحدها على 52% من مجمل الودائع (87 مليار دولار).

(3) الشركات والمساهمون وأصحاب العمل والمشاريع والمهن الحرّة والتجار والحرفيون: سيستدّون 187 مليون دولار أكثر من العام الماضي، كضرائب على الأرباح ورؤوس الأموال المنقولة. وسترتفع إيرادات هذه الضرائب من مليار و176 مليون دولار في العام الماضي إلى مليار و363 مليون دولار. إلاّ أن نسبة ضرائب الأرباح من مجمل الناتج المحلي لا تزال متدنّية جدّاً، ولا تتجاوز 2.2%، ولا تمثّل سوى 10.8% من مجمل إيرادات الموازنة.

(4) العَمّال والموظّفون والمتقاعدون سيستدّون نحو 118 مليون دولار إضافية، ليصل مجمل ما سيستدّونه إلى 842 مليون دولار. وستأتي هذه الزيادة من إخضاع المعاشات التقاعدية لضريبة الدخل واقتطاع 3% من معاشات العسكريين المتقاعدين. وعلى الرغم من أن حصّة الأجور من مجمل الناتج المحلي لا تتجاوز 25%، إلا أن الضرائب عليها تساوي نصف الضرائب على الأرباح، وهذا دليل إضافي على القسمة غير العادلة بين الأجور وأرباح رأس المال.

الفقرة الثالثة: كيف تنفق الدولة إيراداتها؟

يمكن تجميع نفقات الحكومة في 6 أبواب رئيسة وفقاً للتصنيف الاقتصادي والوظيفي، وهي:

- 1- الفوائد.
- 2- الأجور والتقديمات ومعاشات التقاعد.
- 3- الدعم المباشر والتحويلات إلى القطاعين العام والخاص والمنظمات غير الحكومية.
- 4- عقود المقاولات والصيانة والتشغيل والدراسات.
- 5- النفقات الاستثمارية.
- 6- نفقات خزينة غير معروفة وجهة إنفاقها مفترض تسجيلها في الموازنة ولا تسجل.

وفق الاعتمادات المفتوحة في قانون موازنة العام 2019، وبعد إضافة نحو 1.6 مليار دولار كسلفات لمؤسسة كهرباء لبنان، من المتوقع أن تنفق الحكومة ما لا يقل عن 17.9 مليار دولار، منها 17 مليار دولار كإنفاق جارٍ، و900 مليون دولار فقط كاستثمارات في البنية التحتية والخدمات الأساسية والتجهيزات وصيانتها.

فكيف تنفق هذه الأموال؟ ومن يستفيد منها؟

(1) فوائد الدين العام: ستنفق الحكومة 5.5 مليار دولار لتسديد فوائد الدَّين والتي يستفيد منها دائنو الحكومة أي كبار المودعين في المصارف والمساهمين فيها وحملة سندات الدَّين، وهي تشكّل 30.7% من مجمل النفقات العامّة وتستهوِّذ على 44% من مجمل الإيرادات التي تحصلها الدولة. ما يعني أن الدولة تجبي إيرادات ضريبية وغير ضريبية من كلّ المقيّمت والمقيّمتات، وتخصّص نحو نصفها لتسديد فوائد الدَّين للدائنين، وهو ما يشكّل إحدى أدوات التوزيع العكسية للثروة، من كلّ الناس إلى صالح فئة أقلوية من المجتمع.

(2) الأجور والتقديمات: ستنفق الحكومة نحو 6.7 مليار دولار لتسديد الرواتب والأجور والتقديمات الاجتماعية والمساهمات في صناديق التعاضد ومعاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة للعاملين بشكل نظامي أو لا نظامي في الدولة، وهو ما يشكّل 37.4% من مجمل النفقات العامّة، وتستهوِّذ على 53.6% من مجمل الإيرادات. يشار إلى أن أكثر من 60% من هذه المبالغ تذهب لتسديد رواتب وأجور والتقديمات الاجتماعية لأكثر من 120 ألف ضابط وعنصر في كلّ الأجهزة العسكرية، وإلى آلاف العاملين في القطاع التربوي أي في نحو 1250 مدرسة و60 فرعاً للجامعة اللبنانية، وإلى أكثر من ألف بلدية. فيما يخصّص القسم الباقي أي نحو 40% لدفع رواتب العاملين في القطاع العام أي في الإدارات العامّة، علماً أن نحو نصف الأموال المخصّصة للرواتب التي تدفع فيها تذهب للمستشارين والمتعاقدين، فيما لا يستحوِّذ موظفو الإدارة العامّة سوى على أقل من 20% من هذا الإنفاق أي ما لا يزيد عن 1.3 مليار دولار. وتجدر الإشارة إلى أن هناك شغوراً يقدر بأكثر من 17 ألف وظيفة في الإدارات العامّة وهو ما يجعلها ضعيفة ودون فعالية.

يشار إلى أن الرواتب والأجور تستحوذ على 3.8 مليار، فيما تستحوذ معاشات التقاعد على 1.7 مليار، وتعويزات نهاية الخدمة على 300 مليون دولار، أما المنافع الاجتماعية الأخرى من تعليم واستشفاء فتشكّل نحو 900 مليون دولار.

(3) دعم الكهرباء: ستنفق الحكومة نحو 1.6 مليار دولار لدعم أسعار الكهرباء، ونحو 1.3 مليار دولار كدعم مباشر للقطاع الخاص والجمعيات الأهلية وللأسر الفقيرة ودعم الفوائد على القروض السكنية والاستثمارية والانتاجية وتمويل برامج وصناديق وجمعيات أهلية وطائفية. ما يشكّل نحو 16% من مجمل نفقات الحكومة ونحو 23% من إيراداتها.

(4) عقود المقاوله والاستملاكات والاستشارات: يستفيد المقاولون المحليون والأجانب وملاك الأراضي والاستشاريون من استملاكات وعقود إنشاء وتشغيل وصيانة ودراسات بقيمة مليار دولار، وهو ما يشكّل 5.4% من مجمل النفقات العامة ونحو 8% من مجمل الإيرادات، وهي تخصّص للتجهيزات وصيانتها وتشغيلها، واستملاك العقارات لإنشائها التجهيزات، ولا سيّما تجهيزات الطرق والمشاريع المائية.

(5) الاستثمارات العامة: تخصّص الحكومة نحو 900 مليون دولار فقط للإنفاق الاستثماري، الذي يفترض أن يخلق الأصول والبنية التحتية التي تساهم بجزء منها في زيادة الانتاجية ودعم الاقتصاد. علماً أنه يشكّل 5% من مجمل النفقات، ونحو 7.2% من مجمل الإيرادات.

(6) نفقات من خارج الموازنة: أيضاً تخصّص الحكومة نحو مليار دولار، تسمّيها نفقات خزينة، علماً أن نفقات تدرج ضمن الموازنة ولكن لا تحدّد جهة استعمالها. بمعنى، بدلاً من إدراجها ضمن البنود الإنفاقية، توضع ضمن بند نفقات خزينة، خلافاً لكلّ المعايير القانونية. وهو ما يعدّ هدراً كبيراً يقدر بنحو 5.4% من مجمل النفقات و8% من مجمل الإيرادات.

النسبة من مجمل النفقات	القيمة (بمليارات الدولارات)	النفقات المُقدّرة وفقاً للتصنيف الوظيفي من دون:
		- نفقات الخزينة المرتقبة = مليار دولار
		- سلف لمؤسسة كهرباء لبنان = 1.6 مليار دولار
42.5%	6.5	السلطات العامة والخدمات العامة
22.2%	3.4	الحماية الاجتماعية
10.4%	1.6	الدفاع
8.9%	1.4	التعليم
6.5%	1	التنظيم والأمن العام

الشؤون الاقتصادية	0.6	4.1%
الصحة	0.5	3.2%
الإسكان والمرافق المجتمعية	0.2	1.5%
الأديان والثقافة والترفيه	0.08	0.5%
حماية البيئة	0.05	0.3%
المجموع	15.3	100%

وفقاً للتصنيف الوظيفي، يتبين أن الجزء الأكبر من النفقات العامة مخصّص لتغطية نفقات السلطات العامة أي الإدارات والمؤسسات العامة ونفقاتها التشغيلية وأجور العاملين فيها، وهي تستحوذ على 6.5 مليار دولار من النفقات العامة أي ما يشكّل 42.5% من مجمل هذه النفقات.

إلى ذلك، تشكّل الحماية الاجتماعية 22% من مجمل النفقات أي ما يوازي 3.4 مليار دولار، وهي عبارة عن أموال تنفق من الخزينة العامة لصالح دور الرعاية الاجتماعية الخاصة أو على مشاريع اجتماعية تنفّذ عبر وزارة الشؤون الاجتماعية مثل مشروع مكافحة الفقر وغيرها.

في المقابل، تستحوذ وظيفة الدفاع، بما فيه خدمات الشرطة والإنفاق العسكري، على 10.4% من مجمل النفقات أي ما يشكّل 1.6 مليار دولار.

فيما تستحوذ كلّ الوظائف الأخرى بما فيها التعليم والتنظيم والشؤون الاقتصادية والصحة والإسكان والثقافة وحماية البيئة على 25% من مجمل النفقات العامة أي ما يشكّل نحو 3.8 مليار دولار فقط.

النسبة من مجمل النفقات	القيمة بمليارات الدولارات	النفقات المقدّرة وفقاً للتصنيف الاقتصادي
86%	15.4	النفقات الجارية
37.4%	6.7	الرواتب والأجور والمنافع ملحقاتها:
	3.5	- المخصّصات والرواتب والأجور وملحقاتها
	1.7	- معاشات تقاعد
	0.3	- تعويضات نهاية خدمة
	0.9	- منافع اجتماعية أخرى
	0.3	- تحويلات إلى مؤسسات عامة لتغطية الرواتب
30.7%	5.5	فوائد الدّين:

	3.3	- فوائد على القروض الداخلية
	2.2	- فوائد على القروض الخارجية
17.8%	3.2	نفقات جارية أخرى:
	0.2	- النفقات الطارئة والاستثنائية
	0.4	- نفقات أخرى
	0.9	- تحويلات أخرى
	0.6	- مواد وخدمات استهلاكية
	1	- نفقات خزينة مرتقبة (غير محدّد وجهة إنفاقها)
5%	0.9	النفقات الاستثمارية
9%	1.6	سلف الخزينة لمؤسسة كهرباء لبنان
100%	17.9	مجمّل نفقات الموازنة والخزينة

وفقاً للتصنيف الاقتصادي، لا تستحوذ النفقات الاستثمارية، التي يفترض أن تنفقها الدولة على تطوير البنية التحتية والخدمات العامّة التي تساهم بتطوير الاقتصاد أو تأمين الخدمات الأساسية للمواطنين والمواطنات، إلا على 5% من مجمل النفقات العامّة، وهو ما يشكّل نحو 900 مليون دولار.

فيما تستحوذ النفقات الجارية، أي النفقات على الرواتب وملحقاتها وفوائد الدين وتشغيل الإدارات والدعم، على 86% من مجمل الإنفاق العامّ أي ما يشكّل 15.4 مليار دولار. فيما تستحوذ مؤسسة كهرباء لبنان على 9% من مجمل النفقات والتي تقدّر بنحو 1.6 مليار دولار.

النسبة من مجمل النفقات	القيمة بملايين الدولارات	النفقات وفقاً للتصنيف الإداري
44.28%	7491	النفقات المشتركة*
11.39%	1927.6	وزارة الدفاع الوطني
8.18%	1383.5	وزارة التربية والتعليم العالي
6.42%	1086.2	وزارة الداخلية والبلديات
4.03%	681.2	رئاسة مجلس الوزراء
2.91%	492.7	وزارة الصحة العامّة
2.51%	425.1	وزارة المالية

%1.55	262.3	وزارة الطاقة والمياه
%1.53	258.4	وزارة الأشغال العامّة والنقل
%1.43	242	وزارة العمل
%1.31	222.5	وزارة الشؤون الاجتماعية
%0.70	11.8	وزارة الخارجية والمغتربين
%0.45	7.6	وزارة العدل
%0.32	54.4	مجلس النواب
%0.32	54	وزارة الزراعة
%0.20	33.2	وزارة الثقافة
%0.18	29.8	وزارة الإعلام
%0.10	17.6	وزارة الاقتصاد والتجارة
%0.09	14.5	وزارة السياحة
%0.06	9.6	رئاسة الجمهورية
%0.05	8.2	وزارة البيئة
%0.05	8.8	وزارة الشباب والرياضة
%0.04	6.1	وزارة الصناعة
%0.03	5	وزارة المهجّرين
%0.02	4.2	وزارة الاتصالات
%0.01	0.119	المجلس الدستوري
%2.45	414.2	احتياطي الموازنة
%90.24	15327	مجموع الموازنة العامة
%9.42	1600	سلف الخزينة بمؤسسة كهرباء لبنان
	16985	إجمالي النفقات

*النفقات المشتركة، هي الاعتمادات المشتركة بين وزارات عدّة كنفقات الأحكام القضائية والمصالحات وتعبئة الملاكات ومساعدات مختلفة، وهي تستحوذ على 44.2% من مجمل النفقات العامّة وفقاً لتوزيعها على الإدارات.

في حين تستحوذ 4 إدارات فقط، وهي وزارات الدفاع والتربية والداخلية، على 84% من مجمل النفقات المتبقية وفقاً لتوزيعها الإداري. في حين تستحوذ الوزارات الاجتماعية وذات الطابع الرعائي مثل الصحة والشؤون الاجتماعية والشباب والرياضة على 7.6% من مجمل النفقات المتبقية وفقاً لتوزيعها الإداري، أما الإدارات ذات الطابع الاقتصادي أي الاتصالات والصناعة والسياحة والاقتصاد والزراعة والطاقة فتستحوذ على 5.9% من مجمل النفقات المتبقية.

النفقات المرصودة لأبرز المشاريع الاستثمارية (بمليارات الليرات اللبنانية)				
مجموع الاعتمادات المتبقية للسنوات المقبلة	الاعتماد المرصود في موازنة 2019	مجموع الاعتمادات المرصودة في الموازانات السابقة	كلفة المشروع	
مشاريع وطنية				
66.1	34	1257.4	1351.5	برنامج الأشغال المالية والكهربائية في مختلف المناطق
6.4	1.1	12.5	20	إنشاء وتجهيز أبنية مدرسية
37.5	5	7.5	50	برنامج إزالة القنابل العنقودية
	15	30	45	تشغيل وصيانة مدينة الرئيس رفيق الحريري الجامعية في الحدث
688.2	210.2	201.6	1100	معالجة التلوث في منطقة حوض اللبناني
مشاريع على مستوى الإدارات				
39.1	19.0	13.1	71.2	إنشاء أبنية وزارة المالية والمبنى الموحد لإدارة الجمارك
476.5	6.5	865.2	1348.2	برنامج لتحقيق عتاد وتجهيزات وبنى تحتية للجيش اللبناني
مشاريع مناطقيّة				
15.3	13.2	31.5	60	إنشاء مرفأ سياحي في خليج جونبة
15.1	21.1	26.8	63	استكمال تنفيذ طريق كفررمان - مرجعيون
25	15	10	50	استكمال أوتوستراد الشمال طرابلس الحدود الشمالية

26.7	13.3	10	50	استكمال وتأهيل طريق التوفيقية رأس بعلبك - القاع
------	------	----	----	-------------------------------------------------

القسم الثالث

التوصيات

منذ 17 تشرين الأوّل/ أكتوبر 2019، يشهد لبنان انتفاضة شعبية احتجاجية على الوضع المزري، نتيجة النموذج الاقتصادي-السياسي الذي رُسي بعد الحرب اللبنانية، ومنظومة المصالح والفساد التي نمت على هامشه. وبالتالي، أي حديث عن سبل الخروج من الأزمة والإجراءات المفترض تضمينها في موازنة العام 2020، يجب أن ينطلق من أسباب الأزمة الفعلية، أي شحّ الدولارات، أو بعارة أخرى العجز في ميزان المدفوعات، وكيفية التعامل معه لتخفيف الضغوط الاجتماعية والاقتصادية التي تتفاقم حدّتها يوماً بعد يوم، وتؤثّر على ثبات سعر الصرف وبالتالي على القوة الشرائية للأجور وتهدّد بموجة هجرة جديدة ستطال العمالة الماهرة والمتعلّمة.

كما هو معروف يتألف ميزان المدفوعات من: (1) الحساب الجاري الذي يعبر عن التبادلات التجارية من السلع أي الميزان التجاري، وتبادل الخدمات بما فيها السياحة، والهيئات، والدخل بما فيها تحويلات المهاجرين في الخارج والمهاجرين الأجانب في البلد، (2) حساب رأس المال الذي يعبر عن صافي التحويلات التي تمثّل استثمارات وعمليات تملك لوسائل الإنتاج والأصول الثابتة وغيرها من الاستثمارات الرأسمالية، و(3) الحساب المالي الذي يعبر عن صافي العمليات التي تشكّل التزامات مالية وودائع وتملك سندات دين...

لذلك، ولمعالجة النزيف الحاصل في الدولارات يفترض النظر في حسابات ميزان المدفوعات وتقليل العجزات فيها. يقترح أن تتضمن الموازنة الإجراءات التالية:

- جردة دقيقة وشاملة للسلع المنتجة في لبنان أو التي يوجد إمكانات لزراعتها وتصنيعها وإنتاجها، بهدف فرض رسوم جمركية على السلع المماثلة المستوردة، وبالتالي تخفيف عجز الميزان التجاري الذي وصل إلى نحو 17 مليار دولار في العام 2018.
- استخدام الإيرادات المحصّلة من الرسوم الجمركية لدعم القطاعات الإنتاجية الزراعية والصناعية القابلة للتطوير لتوفير الحاجات المحليّة للمجتمع اللبناني.
- وضع سقف قانونية على التحويلات إلى الخارج، ووقف التحويلات من الليرة إلى الدولار إلاّ لغايات ضرورية تتعلّق باستيراد القمح والأدوية والمحروقات والمواد الأولية التي تدخل في الصناعة والزراعة.
- وضع ضوابط عادلة بدلاً من تلك الاستثنائية التي تفرضها المصارف، تصدر عن السلطات الرسمية السياسية والنقدية بشكل رسمي يحول دون تهريب الأموال، ويحمي حسابات توطين الرواتب وصغار المودعين.

- حماية صغار المودعين من أي عملية قصّ شعر، على أن لا تطل هذه الإجراءات إلا كبار المودعين، خصوصاً أن 24 ألف حساب فقط من أصل 3 ملايين حساب مصرفي هي لودائع تفوق الثلاثة ملايين دولار، ويوجد فيها نحو 87 مليار دولار أي ما يشكّل نصف الودائع المصرفية.
- رسوم على شراء تذاكر السفر للبنانيين الذين يرغبون بالسفر إلى الخارج أو على الخروج من مطار رفيق الحريري الدولي، وذلك لتخفيف نزف الدولارات الذي تسببه سياحة اللبنانيين في الخارج. وفي المقابل، تخفيف الرسوم على السيّاح الوافدين إلى لبنان وكذلك تذاكر الدخول إليه، لتشجيع السياحة فيه ودخول العملات الصعبة إليه.
- رسوم على استقطاب العمّال والعاملات الأجانب وفقاً لطبيعة عملهم/ن ومدى مساهمتهم/ن وقيمتهم/ن في رفع الإنتاجية لتشجيع اليد العاملة المحليّة مرحلياً.
- وضع رسوم على استقطاب العاملات الأجنبية في الخدمة المنزلية، نظراً لمساهمتهم المتدنية في الناتج المحليّ والنزف الذي يسببونه في الدولارات إلى الخارج، خصوصاً أن عددهم يصل إلى أكثر من 160 ألف عاملة مسجّلة، فيما يقدر وجود أكثر من 100 ألف عاملة بصورة غير نظامية.
- خفض الفوائد على الودائع والديون لتشجيع استثمار الأموال في القطاعات الاقتصادية الحقيقية بما فيها الصناعة والزراعة والسياحة والتكنولوجيا، على أن يترافق ذلك مع سياسات تشجيعية وتحفيزية في هذا المجال وتحسين بيئة الأعمال في لبنان من خلال إقرار قانون المنافسة، ومكافحة الفساد في إعداد المعاملات الرسمية.

أيضاً يفترض النظر بكيفية توزّع الإنفاق في الموازنة لمعالجة الخلل القائم، فكما سبق وذكرنا، يتوزّع الإنفاق الحكومي بنسبة 37% على الرواتب والأجور، و31% على فوائد الدين العام، و9% تحويلات لمؤسسات كهرباء لبنان، و18% نفقات جارية، و5% نفقات استثمارية. وهو ما يفترض:

- تخفيف نسبة الفوائد على الدّين العام لتخفيف الأعباء المترتبة على مالية الدولة، علماً أن قيمة الفوائد تبلغ 5.5 مليار دولار.
- إعادة هيكلة القطاع العام، عبر القيام بجرّدة واضحة ودقيقة لعدد الموظّفين في الإدارة العامّة، الذي يقدر عددهم حالياً بنحو 100 ألف عامل، على أن يتبع ذلك بملء الفراغات في الإدارة التي تقدر بأكثر من 18 ألف وظيفة بعد القيام بامتحانات شفافة عبر مجلس الخدمة المدنية، وفي حال تبين وجود فوائض في التوظيف، يتم معالجتها من خلال توظيفها في قطاعات إنتاجية مولّدة للسلع والخدمات يمكن للدولة أن تستثمر فيها.
- القيام بجرّدة لعدد العاملين في الأسلاك العسكرية، الذين يقدر عددهم بنحو 120 ألف شخص، على أن يتمّ خلق وظائف جديدة لهم ولا سيّما في التفقيش الجمركي وعلى المعابر الحدودية حيث تنشط عمليات التهريب وأيضاً في مشاريع إنتاجية زراعية وصناعية تستثمر فيها الدولة.
- معالجة مسألة العجز في مؤسسة كهرباء لبنان الذي يستنزف نحو 1.6 مليار دولار سنوياً من ميزانية الدولة لشراء الفيول، وذلك عبر الاستثمار في مشاريع الطاقة المتجدّدة، خصوصاً أن العديد من الدراسات التي أجريت (في الجامعة الأميركية في بيروت والمركز الوطني للبحوث العلمية) يبيّن وجود إمكانات هائلة لإنتاج الطاقة المتجدّدة، وهو ما يخفّف من استيراد الفيول من جهة، ويخفّف أيضاً الفاتورة الصحيّة والبيئة.

- تصحيح النظام الضريبي من خلال إجراءات مُحدّدة تخفّف من أعباء الضرائب غير المباشرة التي تستنزف ميزانيات الأسر وتصيب كلّ المقيمين بطريقة مساوية وغير عادلة مثل إصلاح الضريبة على القيمة المضافة عبر شمولها لكلّ المواد الكمالية ورفعها، في مقابل إعفاء المواد والسلع غير الكمالية منها. يضاف إلى ذلك، رفع معدّلات الضرائب المباشرة، أي التي تطال الدخل وبطريقة تصاعديّة، وذلك من خلال إقرار قانون الضريبة الموحّدة على الدخل، وهو ما يتطلّب إلغاء قانون السريّة المصرفية الذي يعدّ وسيلة للتهرّب الضريبي.
 - ضريبة على الشقق الشاغرة لتشجيع تأجيرها بدلاً من تكديسها ومواصلة رفع أسعار الشقق، وأيضاً على العقارات الشاغرة لتشجيع الاستثمار فيها بدلاً من تركها فارغة وأيضاً مواصلة ارتفاع أسعار العقارات الذي يحول دون تشجيع الاستثمار في لبنان، خصوصاً أن سعر العقار يستحوذ على النسبة الأكبر من الكلفة الإنتاجية لأي مشروع.
 - أيضاً يمكن توجيه إيرادات النظام الضريبي لتوفير التغطية الصحيّة والتعليم الأساسي المجّانين لجميع المقيمين، وأيضاً توفير النقل العام المشترك والاستثمار فيه للحدّ من فاتورة استيراد السيارات والفيول والفاتورتين الصحيّة والبيئيّة والكلفة الاقتصادية الناجمة عن الزحمة واستهلاك الوقت.
- بالإضافة إلى ذلك، يفترض إقرار قطوعات الحساب عن كلّ السنوات الماضية والتي سبق وأنجزتها المديرية العامّة للمالية العامّة في وزارة المالية، وإشراك منظمات المجتمع في مسار إعداد الموازنة لتعزيز التشاركية والشفافية.

الملاحق

هندسات مصرف لبنان المالية وتأثيرها على القطاع المالي

24 مليار دولار من المصارف إلى مصرف لبنان

خلال السنوات الثلاث الماضية، استمر مصرف لبنان في القيام بعمليات مالية غير اعتيادية لجذب التدفقات ودعم ثبات سعر الصرف، وباتت هذه العمليات تعرف بـ«الهندسات المالية»، ووفقاً لتقرير صندوق النقد الدولي لعام 2019 عن لبنان والذي يصدر على هامش مشاورات المادة الرابعة،¹⁷ «وفرت هذه العمليات عوائد عالية بالليرة اللبنانية والدولار الأميركي على الودائع الجديدة بالدولار التي وضعت لدى مصرف لبنان، وصلت إلى 17% لكل إيداع لمدة 10 سنوات».

كيف تعمل الهندسات المالية أو هذه العمليات غير الاعتيادية؟

يشرح صندوق النقد الدولي هذه العمليات كالتالي:

في مقابل كلّ وديعة جديدة بالدولار يضعها أي مصرف لدى مصرف لبنان، يمكنه أن يحصل على فائدة بمعدّل 6.5% بالدولار، بالإضافة إلى قرض بالليرة اللبنانية بفائدة 2% على أن يقوم بإيداعه مجدداً لدى مصرف لبنان بفائدة تصل إلى 10.5% لمدة 10 سنوات.

أدت هذه العمليات إلى تعزيز الدولارات التي يحملها مصرف لبنان، إلا أن رفعت معدّل الفائدة الفعلية التي وصلت إلى 17% لكلّ إيداع لمدة 10 سنوات.

إلى ذلك، وبدءاً من تموز/ يوليو 2019 مع اشتداد وطأة الأزمة المالية، أطلق مصرف لبنان عملية جديدة منح بموجبها عائدات أعلى على أي وديعة لمدة 3 سنوات، وسمح للمصارف بتسجيل الأرباح المستقبلية الناتجة عن هذه العمليات بشرط إضافتها إلى رأس مال المصرف.

كان حجم هذه العمليات ضخماً خلال السنوات الأخيرة: وبين خريف 2017 وشباط/ فبراير 2019، جذبت هذه العمليات نحو 24 مليار دولار من المصارف إلى مصرف لبنان.

¹⁷ تقرير صندوق النقد الدولي لعام 2019 عن لبنان الذي يصدر على هامش مشاورات المادة الرابعة، ص. 6-7-8،

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/10/17/Lebanon-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Informational-Annex-and-48733>

الودائع تتراجع على الرغم من «الهندسات»

كان يفترض أن تجذب هذه الهندسات المالية المزيد من الودائع بالعملات الأجنبية نحو لبنان، للمساهمة في المحافظة على النموذج الاقتصادي-السياسي القائم ومده بالحياة، نظراً إلى معدلات الفائدة العالية جداً التي منحت لقاءها.

لكن على الرغم من ذلك، يتبين أن نموّ الودائع كان سلبياً خلال العام 2018، واستمرّ في الانخفاض خلال النصف الأوّل من العام 2019، وفقاً لصندوق النقد الدولي. ما يعني أن الودائع كانت تهرب من لبنان فعلياً نتيجة الوضع المالي المتأزم. أمّا نسبة نموّ الودائع المُعلنة والتي قدرها مصرف لبنان بنحو 3.4% في العام 2018، فهي ناجمة عن الزيادة المحقّقة على أصل الودائع الموجودة من معدلات الفائدة التي تضاف سنوياً إليها.

تأثير الهندسات المالية على الاقتصاد والمجتمع

إلى ذلك، يشير صندوق النقد الدولي أيضاً إلى أن عمليات مصرف لبنان أدت إلى تشديد السياسة النقدية. أي إن الفوائد العالية التي كان يمكن للمصارف أن تحصل عليها على ودائعها بالدولار لدى المصرف المركزي، أثرت على معدلات الإقراض بالدولار التي يمنحها المصرف لزملائه، بحيث ارتفعت الفائدة على الدولار من 7% في بداية العام 2018 إلى 9.7% في حزيران/يونيو 2019. وهو ما ترجم أيضاً بارتفاع معدّل الفائدة على التسليف بالليرة.

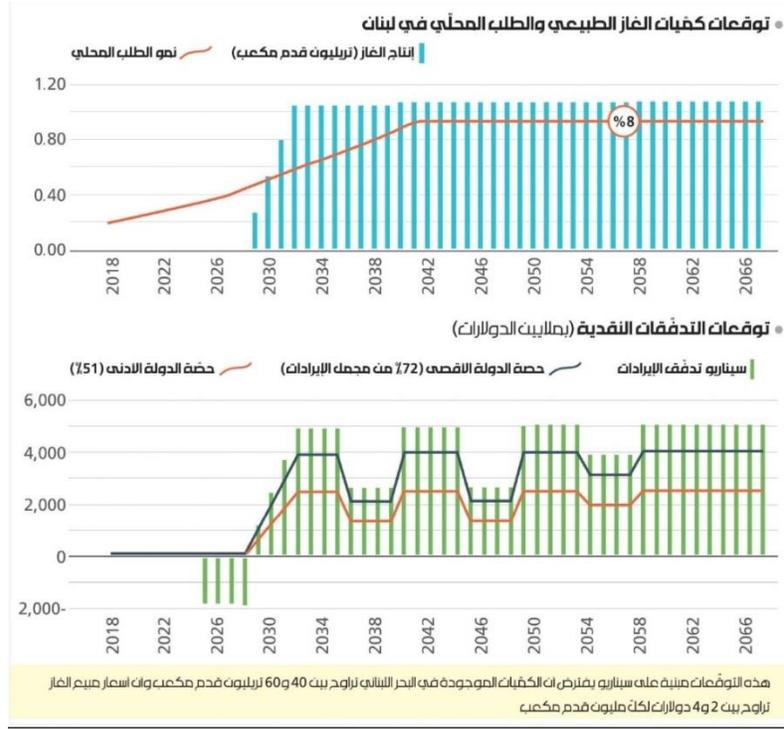
بالإضافة إلى ذلك، كبح مصرف لبنان أي تمويل جديد بالليرة اللبنانية من خلال وضع حدود لحجم القروض بالليرة نسبة إلى مجمل الإقراض المصرفي، لضبط السيولة بالليرة ومنع تحويلها إلى الدولار في الأسواق. وبالنتيجة أدى نقص السيولة بالليرة في بعض المصارف إلى رفع الفائدة بين المصارف بشكل مؤقت إلى أكثر من 50% في أوقات عدّة.

في الواقع، إن الفائدة المرتفعة على التسليف المصرفي أدت إلى انخفاض التسليف للاقتصاد، بحيث انخفض التسليف للقطاع الخاص بنحو 2.5% في العام 2018، وبنحو 5% حتى أيار/مايو 2019. كذلك ارتفعت القروض المتعثّرة أي التي يعجز أصحابها عن تسديد مستحقّاتها من 12.5% إلى 13.8% خلال العام 2018، مدفوعة بشكل أساسي بارتفاع نسبة قروض البناء المتعثّرة من 15% إلى 19%.

المصارف تستمرّ بمراكمة الأرباح

في مقابل كلّ ذلك، أضافت المصارف في العام 2018 نحو 2.7 مليار دولار إلى دخلها من الفائدة التي حصلت عليها من مصرف لبنان. وهو ما أنتج دخلاً صافياً للمصارف بقيمة 2.2 مليار دولار في العام 2018، وذلك على الرغم من ضعف الاقتصاد وتخفيض التسليف إلى القطاع الخاص وازدياد القروض المتعثّرة.

الثروة البترولية في لبنان



المصدر: هيئة إدارة قطاع البترول

يبدأ في هذا العام، حفر أولى الآبار الاستكشافية، للتأكد من وجود مخزونات تجارية من الغاز في الرقعة رقم 4. إلا أن المسؤولين يستبقون النتائج، ويتحدثون كما لو أن لبنان أصبح بالفعل عضواً في نادي «منتجي البترول»، وسيجني مليارات الدولارات سنوياً، وهم بذلك يشيعون وهم الازدهار، في سياق محاولاتهم للتملص من مسؤولياتهم عن الأزمة القائمة. فهل وجود الغاز مؤكّد بالفعل؟ وهل هناك كميات تجارية مثبتة؟ وهل سيدير المليارات حقاً؟ حتى الآن لا شيء مؤكّد أو مثبت أو محسوم، وفقاً لتقرير صادر عن صحيفة الأخبار بعنوان «الثروة البترولية الموعودة: كيف نخلق وهماً جديداً؟».

وفقاً لصحيفة الأخبار،¹⁸ خلال المؤتمر السنوي ما قبل الأخير لجمعية الطاقة الوطنية اللبنانية، قدّمت هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان، أمام رجال الأعمال والمستثمرين والمغتربين المشاركين في المؤتمر، عرضاً تكشف فيه عن توقّعاتها لكميات الموارد الغازية الموجودة في البحر اللبناني، والإيرادات التي قد تنتج منها. وتستند فيها إلى دراسة بعنوان «نحو تخطيط تدريجي لقطاع النفط والغاز في لبنان».

¹⁸ الثروة البترولية الموعودة: كيف نخلق وهماً جديداً؟، فيفيان عقيقي، ملحق رأس المال، الأخبار، 22 تموز 2019، [https://al-](https://al-akhbar.com/In_numbers/273838)

[akhbar.com/In_numbers/273838](https://al-akhbar.com/In_numbers/273838)

تشير هذه التوقعات إلى أن «إيرادات الغاز قد تراوح بين 2.5 مليار و5 مليارات دولار سنوياً، بدءاً من تاريخ الإنتاج، الذي لن ينطلق إلا بعد عشر سنوات من بدء عمليات الاستكشاف، ولمدة 50 عاماً، وهي إيرادات ناجمة عن إنتاج وبيع ما لا يقل عن تريليون قدم مكعب من الغاز سنوياً، مُستخرجة من كلّ المياه الاقتصادية اللبنانية، علماً بأن النسبة الأكبر من هذه الكمّيات ستذهب لتلبية حاجات السوق المحليّة. في حين أن حصّة الدولة من إيرادات الغاز ستراوح بين 51% و72%».

ما يعني أن «حجم الثروة الغازية قد يصل إلى 50 تريليون قدم مكعب، أي ما يقارب مرّة ونصف مرّة حجم الاحتياطات الغازية المؤكّدة في حقل «ظهر» في مصر (30 تريليون قدم مكعب)، الذي يعدّ أكبر حقل غازي في البحر المتوسّط. وأن كلّ بلوك بحري في لبنان يحتوي على نحو 5 تريليونات قدم مكعب في معدّل وسطي، وأن حصّة الدولة من كلّ إيرادات الغاز، في حال افتراضنا أنه جرى تلميز كلّ البلوكات البحرية (وهو أمر مستبعد)، قد تراوح سنوياً بين مليار و3.6 مليارات دولار».

طبعاً هذه التوقعات تبقى مجرد توقّعات ولا يوجد أي سند علمي أو إحصائي لها، فوفقاً لرئيس هيئة إدارة قطاع البترول وليد نصر في حديث مع الأخبار، فإن «الدراسة لا تعبّر عن المستقبل، لكون صناعة النفط والغاز تنطوي على أوجه كبيرة من عدم اليقين، وترتبط بعوامل شديدة التقلّب والتبدّل. وبأنها تضع مجموعة من السيناريوهات في سبيل تطوير استراتيجيات للقطاع، وبالتالي لا يمكن نشر الأرقام وعرضها بوصفها أرقاماً دقيقة».

ويتابع نصر إن «أي تقدير لكمّيات الغاز والنفط، وبالتالي قيمتها، لا يمكن أن يحصل إلا بعد انتهاء المرحلتين الأوليتين، وهما: 1- عملية الاستكشاف، أي حفر الآبار الأولية للتأكد من وجود موارد نفطية وغازية فعلية، وهي مرحلة تراوح بين 3 و6 سنوات. 2- تقويم الحفر، في حال التأكّد من وجود موارد فعلية، وهي مرحلة تمتدّ لنحو سنتين، وخلالها تُحلّل البيانات المستخرجة في مرحلة الاستكشاف، ليُعرّف ما إذا كان حجم الموارد الموجودة مربحاً تجارياً، تمهيداً لبدء عملية تطوير الحقل، أي وضع البنية التحتية ومن ثمّ إطلاق عملية الاستخراج والإنتاج».

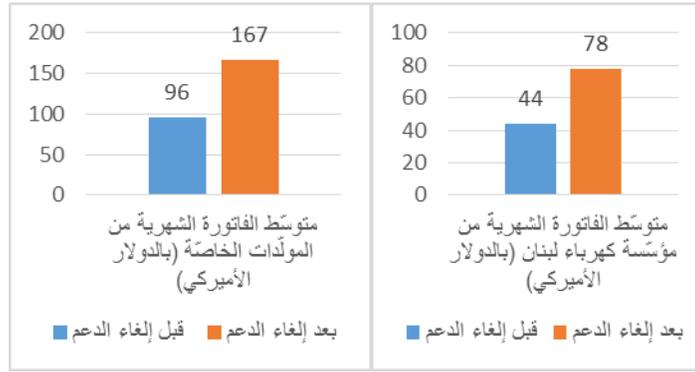
إذاً، مستقبل الثروة الغازية اللبنانية هو أمر غير مُحدّد لأن عمليات الاستكشاف لم تنطلق بعد. وبالتالي لا يمكن وضع أي تقديرات لحجم هذه الموارد والقيمة التي قد تنتج منها، أو تعليق آمال كبيرة عليها.

دعم الكهرباء

تبعات إلغاء 663 مليون دولار من الدعم في 2020

1 - رفع التعرفة

2- التقنين وزيادة الاعتماد على المولدات الكهربائية



المصدر: وزارة الطاقة والمياه

تسعى الحكومة في مشروع موازنة عام 2020 إلى تخفيض دعم الكهرباء بنحو 663 مليون دولار بهدف خفض العجز المالي، في استكمال لسياساتها التقشفية التي بدأتها في العام 2019. إلا أن ذلك سيؤدي إلى تحميل الأسر أعباء إضافية وكذلك المؤسسات، وسيحدّ من قدرتهم الشرائية ويزيد الانكماش الاقتصادي.

في الواقع، إن إلغاء الدعم المخصّص للكهرباء يعني أمراً من اثنين¹⁹:

(1) زيادة التقنين وتخفيض ساعات التغذية الحالية بنحو الثلث في كلّ المناطق اللبنانية (من معدّل 15 ساعة إلى 10 ساعات يومياً)، كنتيجة مباشرة لخسارة نحو 748 ميغاواط. ما سيؤدي إلى لجوء الأسر والمؤسسات إلى المولدات الخاصة لتعويض الانقطاع الإضافي في التيار الكهربائي، وبالتالي ارتفاع المعدّل الوسطي لفاتورة اشتراك المولد الشهرية بنحو 72 دولاراً لتصل إلى 168 دولاراً، ذلك في حال افتراضنا أن أسعار النفط استقرت على ما كانت عليه في عام 2018. فيما سيتراجع المعدّل الوسطي لفاتورة كهرباء لبنان إلى نحو 29 دولاراً شهرياً. ليصبح المعدّل الوسطي لمجمل ما تنفقه الأسرة على

¹⁹ حسابات خاصة بالاستناد إلى الأرقام الصادرة عن مؤسسة كهرباء لبنان حول الاستهلاك والإنتاج في العام 2019، ونشرت في: https://al-akhbar.com/In_numbers/277420

الكهرباء (من المولدات الخاصّة ومن مؤسّسة كهرباء لبنان) نحو 197 دولاراً شهرياً.

(2) رفع تعرفّة الكهرباء بنحو 77%، من 9 إلى 16 سنناً كمعدّل وسطي لسعر مبيع كلّ كيلوواط/ ساعة في مؤسّسة كهرباء لبنان. أي أن المعدّل الوسطي لفاتورة الكهرباء من مؤسّسة كهرباء لبنان سيرتفع بنحو 34 دولاراً شهرياً، أي من 44 إلى 78 دولاراً، وإنّما من دون أن ينخفض المعدّل الوسطي لقيمة فاتورة اشتراك المولّد والتي تبلغ نحو 96 دولاراً شهرياً (ذلك في حال لم تستخدم الزيادة الناجمة عن رفع التعرّفّة لاستقدام بواخر جديدة)، ليصبح المعدّل الوسطي لمجمل ما تنفقه الأسرة على الكهرباء نحو 174 دولاراً شهرياً.