الموازنة العامة، والظروف الصعبة

د. محمد سليم وهبه، استاذ في الجامعة اللبنانية

الموازنة اداة للتخطيط والرقابة. والرقابة ممنوعة في لبنان. ولا شيء يبرر الحديث عن الموازنة في الظرف الذي يتم تغطية معظم النفقات العامة التي تتخطى القاعدة الاثني عشرية المعتمدة منذ العام 2005 الا بالتوافق، مما يعني محاصصة ما تبقى من المشاريع وتوزيعها بالتوافق بين السلطات السياسية والميدانية.

ليس من الصدفة بتاتاً ان تبدأ المداولة عن الموازنة في لبنان في تموز شهر من العام 2016 بعد شهرين تقريبا من اصدار صندوق النقد الدولي تقريراً بعنوان "الإستثمار والنمو في العالم العربي" عشية الإجتماع السنوي لوزراء المال العرب الذي عقد في البحرين والذي تطرق فيه الى الوضع في لبنان. الاهم والاكثر ان اعلان العمل على اقرار موازنة 2017 الى قبل شهرين من تاريخ عرضها على اللجنة التوجيهية التي تسبق الاجتماعات التقريرية للتمويل في أيلول.

ومن الطبيعي ان يقوم مجلس الوزراء بمناقشة المشاريع حسب اولويتها بالقبال غير مسبوق، خاصة وان الملف المطروح يتضمن كل المشاريع التي عرضها لبنان على المانحين في مؤتمر لندن "دعم سوريا والمنطقة" من أجل إعادة تأهيلها ضمن الأولويات والجاهزية، بناء على طلب البنك الدولي.

فمن جهة هناك 13 مشروعا جاهزا وتحتل الاولوية قيمتها 3 مليارات دولار، وهي ما يسيل لعاب اصحاب الحصص في لبنان. قصة هذه المشاريع تعود إلى شهر شباط 2016 حيث شارك لبنان في مؤتمر لندول المانحة، حاملا ورقة تضمنت 136 مشروعا كلفتها الإجمالية 11.26 مليار دولار، ويمتد تنفيذها لفترة خمس سنوات. مع اقتراح ان تكون نسبة تمويل 44% من المشاريع بالهبات، والباقي بقروض.

إن الدراسات المقدمة للمؤتمر في حينه من قبل الجانب اللبناني لم تكن بالمستوى التقني والمالي المطلوب، والذي وضع البنك الدولي في موقف حرج امام المانحين، خاصة وان الاردن وهو البلد الثاني الأكثر تأثرا بوجود نازحين على أرضه، قدم ملفا متكاملا يتضمن رؤية واضحة لحاجاته ويتضمن دراسات عن كل مشروع يسعى لتمويله سواء كانت دراسات استثمارية أو تنفيذية أو دراسات جدوى وأسعار.

قالت لوصيات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي فيما بعد في حض السلطات المالية على تحسين الفوائض الأولية في المالية العامة، والعمل على تقليص الدين العام وخدمته المرتفعة بالاضافة الى تعزيز الاستثمار وهيكلة الإنفاق العام وزيادة الضرائب بشكل عادل. مع اعتبار أن الاستثمار العام في لبنان متدن مقارنة ببلدان الشرق الأوسط داعيا إلى تنفيذ المشاريع الأكثر إنتاجية، وقد سلط سلط الصندوق الضوء على ضرورة اقرار قانون الشركة بين القطاعين العام والخاص في لبنان بهدف تسهيل استخدام تلك الشركة لتطوير البنى التحتية في البلاد ولا سيما في قطاع الكهرباء.

اضطر لبنان بعدما الى اعادة ترتيب المشاريع التي يسعى لتمويلها عبر المانحين وفق جدول أولويات تضعه الحكومة. في هذا الإطار، ورفع وزير المال الملف إلى مجلس الوزراء لاتخاذ قرار بشأن إعادة ترتيب هذه الأولويات تبعا لجهوزية ولمدى ملفات الدراسات والتنزيم والرزية، وهذا بما يتوافق مع معايير البنك الدولي والمانحين. فتم اختيار المشاريع التي تعتبرها الحكومة ضمن الاولويات بدون معرفة معايير التقييم التي

يتم على اساسها تقييم نسب الاهمية، وما هو المهم والاكثر اهمية.

اللافت في المشاريع إضافة مشروع منع التلوث في بحيرة القرعون بقيمة 135 مليون دولار والذي تم ازالته سياسيا في هذه الفترة بالذات، رغم ان التلوث حاصل منذ العديد من السنوات وقد بدأت الصرخات في العام 1986، وتكررت بعدها حتى بداية العام 2010 بعد ان تغيّرت لون مياه النهر النتنة إلى الأسود وعرض المواطنين للأمراض السرطانية.

هذه المشكلة البيئية نتيجة لسوء تصرف المواطنين، ولأخطاء في القرارات الرسمية ولعدم المساءلة، ليدفع ثمنها كل لبنان، وقد وقع لبنان برتوكولا منذ اكثر من ستة عشر سنوات مع الصندوق الكويتي، كما وقع برتوكول آخر مع الجانب الايطالي لتنفيذ محطتي تكرير، لم يريا النور وقد قدرت مصادر في مجلس الانماء والاعمار كلفة هذه المرحلة المرحلة الاولى حينها في 2011 بحدود عشرة ملايين دولار، بالاعتماد على دراسة اعدتها وزارة الطاقة والمياه، والتي قد تكون بحاجة الى تعديلات طفيفة خصوصا في محطة التكرير.

ومن المثير للتساؤل ان الادارة على علم بالشركات التي تشكل مصدر التلوث، فلا يتم متابعتها، وبالعكس يصار مكافأة هذه الشركات عبر اعداد مشروع وتأهيل للتصرف الصحي، ليصبح الامر صفقة تفتح شهية السياسيين كغنيمة يجب الاستيلاء عليها.

بما يتعلق بمكافحة تلوث القرعون والليطاني فالبنك الدولي على دراية بما يحصل في لبنان، والضبابية التي تضعها السياسة تكشف بشكل تعطي، فالبنك الدولي واقع في النهاية على قرض بقيمة 55 من اصل 135 مليون دولار. وارتبط بدراسات لمكافحة التلوث في بحيرة القرعون و نهر الليطاني ولاستكمال شبكات الصرف الصحي في زحلة والقرى المجاورة، بالاضافة إلى عنجر والمرج والقرى المجاورة.

وبدون الدخول في كلفة المشاريع الحقيقية وهي تقييمها فقد بلغ مجموع المشاريع 3 مليارات دولار، وهذه المشاريع ستبقى البنانيين بدون كهرباء، ستحسن الطرق الريفية بمبلغ 510 ملايين ليرة لتعود هذه الطرقات وتتلف بعد موسم واحد. والنقل السريع لن يكون سريعا في ظروف السير الحالية. ومبلغ ال 250 مليون دولار لشراء الحافلات، فما هو عدد الشاحنات التي سيتم شراؤها، وما سيكون مصيرها امام عدم الجدوى بتسيير هذه الحافلات بوجود الفانات وبعدم اعتماد سياسة لانسياب السير وخطة متكاملة للنقل العام، مما يشير الى المنافع والمصالح، والى ان الملفات المطروحة تتعلق بشكل مباشر بامكانية الدولة اللبنانية والحكومة على القيام بواجباتها، وتوسيع مصادرها وارداتها، ومدى فعالية السياسات الضرائبية المتبعة، والاتصالات

والكهرباء، والمشاريع المطروحة من الاتصالات منذ العام 2003، والعوائق التي تؤدي الى عدم اكمال هذه المشاريع، وهذا هو المبرر الاكبر الذي اطلق الاعلان عن موازنة 2017.

فاعداد الموازنة يفترض اعداد حسابات القطع للسنوات السابقة، وكيف السبيل الى ذلك ولم يتم اعداد موازنة منذ العام 2005، وهناك غياب لاكثر من عشرسنوات لم يتم بها اعداد قطع الحسابات وبغياب الحسابات المرتبطة من صناديق، ومجالس ومصرف لبنان.

لم يستطع لبنان ان يقدم دراسة متكاملة عن رؤية الازمة التي يتخبط بها، فكيف يمكنة ان يقدم تصورا لميزانية سنة قادمة وكيف له ان يتفاءل في ظروف تشهد فيها المالية العامة شهدت في أوضاعها في 2015 بالمقارنة مع العام السابق، قفزات نسبة العجز المالي الإجمالي نتيجة تراجع حجم الإيرادات العامة بنسبة أعلى من تراجع حجم النفقات. إذ بلغ إجمالي الانفاق نحو 13.53 مليار دولار، بانخفاض سنوي نسبته 3.03% خلال الفترة قيد النظر، فيما تراجعت إيرادات الدولة بنسبة 11.98% إلى 9.57 مليارات دولار خلال الفترة نفسها، وترتب على ذلك ارتفاع العجز المالي إلى 3.95 مليارات دولار بنسبة 28.6%.

ومع هذا فان الحديث عن موازنة 2017 يقال انها ستكون أقرب الى مشروع موازنة 2016 مع بعض الاضافات على الانفاق الاستثماري، ومحاولة تقليص النفقات غير الضرورية للمحافظة على نسبة معقولة من العجز الذي لم تتبين ملامحه النهائية، مما يعني ان الوضع غير مستقر وغير ملائم للوقوف على ارقام ثابتة تشكل انطلاقا موضوعيا لاعداد الموازنة، هذا رغم ان الوضع النقدي حافظ على استقراره العام، في ظل تواصل سياسة التثبيت النقدي لمصرف لبنان، وزيادة الطلب على الليرة اللبنانية. وبلغ معدل التضخم -3.2% بالمقارنة مع الفترة نفسها من العام الماضي. أما مؤشر تجارة التجزئة فيهبط للمرة الأولى دون مستوى 90%.

فمن جهة نرى ان القطاع المصرفي حافظ على نموّه في الأشهر الثلاثة الأولى من 2016، ولكن بوتيرة أبطأ مقارنة مع الفترة المماثلة من العامين السابقين، إذ نمت موجودات المصارف بنسبة 6% عن الربع الأول من 2015 إلى 187.7 مليار دولار في نهاية آذار 2016، ومقارنة مع 7.1% في الربع الأول من 2014.

أما ميزان المدفوعات فسجل عجزاً بقيمة 644.2 مليون دولار في الفصل الأول من عام 2016، مقارنة مع عجز بلغ 850.2 مليون دولار في الفترة نفسها من العام الماضي.

ويسجل ميزان المدفوعات عجزاً تراكمياً للسنة السادسة على التوالي، بلغ حتى نهاية أيار 2016 ما يقارب 11.1 مليار دولار. وقد بدأ العجز يتراكم سنوياً منذ عام 2011 ليبلغ أعلى سقف له في العام 2015، مسجلاً 3.35 مليارات دولار وسجّل في أول خمسة أشهر من هذا العام 1.7 مليار دولار.

يأتي العجز في ميزان المدفوعات على الرغم من تراجع عجز الميزان التجاري من 17.2 مليار دولار في عام 2014 إلى 15.1 مليار دولار في عام 2015. السبب الذي يكمن وراء هذا التراجع، هو انخفاض أسعار النفط الذي انعكس تراجعا في حصة المحروقات من مجمل الواردات التجارية.

ان انخفاض أسعار النفط العالمية أثر سلباً على التدفقات الرأسمالية، سواء كان المغتربون اللبنانيون العاملون في الخارج مصدرها، أو الاستثمارات الأجنبية المباشرة، أو آلت الأموال الباحثة عن الفوائد المصرفية الأعلى. في كل الأحوال، إن هذه العناصر بوصفها أحد أهم مكوّنات ميزان المدفوعات، تضررت بفعل الأزمات الاقتصادية في أوروبا وأميركا ودول الخليج.

يعبر عجز ميزان المدفوعات عن أزمة متفاقمة في الاقتصاد اللبناني، بسبب الاعتماد الكبير على التدفقات الخارجية وانكشاف الاقتصاد المحلي على عوامل خارجية لا حول له ولا قدرة على التحكم بها. تكفي الإشارة الى ان التقديرات تفيد بأن الأسر اللبنانية تموّل نحو 40% من استهلاكها من تحويلات تحصل عليها من الخارج، وبالتالي، فإن أي ضرر أو تراجع يلحق بهذه التحويلات، كما حصل في السنتين الماضيتين ومتوقع لهذه السنة، يصيب دخل الأسر المقيمة في لبنان ويؤثر على معدلات استهلاكها.

من حيث النمو، يرجح أن يحقق الاقتصاد اللبناني نمواً أضعف في 2016 مقارنة مع 2015، مع نسبة نمو حقيقي بحدود 1.8%. حسب توقعات صندوق النقد الدولي، مقارنة مع معدل نمو 2.9% في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

كل هذه المعطيات تصعب مهمة وزارة المالية التي تحاول ارضاء صندوق النقد الدولي الذي يُشكك في المعلومات الاحصائية في لبنان، وفي ان يحقيق لبنان نموا بمستوى 4% قبل 2019 ويدعوه إلى اصلاحيات هيكلية. ويؤكد الحاجة الملحة لإصلاح قطاع الكهرباء للقضاء على مصدر كبير لاستنزاف الموارد العامة والحاجة إلى تشجيع خلق فرص عمل وادخال تحسينات في الخدمات العامة، والأهم تصحيح أوضاع المالية العامة على نحو مستمروضع تشريع لتنشيط الاستثمار الخاص، بما في ذلك في قطاع النفط والغاز.

بمراجعة المؤشرات ورغم حاجة لبنان لاعداد الموازنة، نرى انه ليس بالامر السهل اعدادها 2017 في ظل الأزمة الاقتصادية الحالية من جهة لعدم وجود خطة عمل ورؤيا على صعيد استراتيجي، ومن جهة ثانية لغياب الشفافية والمساءلة، وبهذا لا يمكن الغاء السنوات القادمة والبدء بالصفر وذلك لوجود إرصدة وحسابات تشكل القاعدة المالية، خاصة وان على الدولة ان تبدأ بتطبيق بقاعدة الالتزام بدل القاعدة النقدية تبعا لمعايير محاسبة القطاع العام الدولية، مما يعني تغييرا لمفاهيم محاسبة القطاع العام وارتفاع الدين ونسبته الى الناتج القومي.

يمكن للدولة وبساطة، وكما هي العادة اصدار قوانين استثنائية وليوم واحد لاعادة العماد سخرا، وعلى الله عما مضى، ليظلم من جديد الشعب اللبناني ويظلم القطاع العام وتكون رصاصة الرحمة قاتلة في الاصلاح.