تحدي المرحلة وصعوبتها: فرصة التصحيح ومعنى التغيير

يقف لبنان اليوم أمام مفترق طرق، أمامه مرحلة صعبة دون شك، وإنّما أمامه، في الوقت ذاته، فرصة حقيقية لإعادة إرساء قواعد بنيانه الإقتصادي والإجتماعي. وبقدر ما تعتقد الحكومة أن هذه الفرصة تتوفّر لها حظوظ التحقّق والنجاح، فهي واعية أيضاً لما قد ضاع على لبنان من فرص خلال السنوات الخمس والعشرين المنصرمة.

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

إن المهمة التي تتطلع إليها الحكومة هي تحقيق الطموح الذي يلهج به كل لبناني من خلال صياغته في برنامج عمل متناسق ومتدرج ومترابط، بأهدافه ووسائله. وهي من هذا المنطلق تقدمت من المجلس النيابي الكريم بمشروع الموازنة لعام ١٩٩٩ كمدخل لبرنامج تصحيح وتأسيس يمتد على خمس سنوات، مع التأكيد على ضرورة القيام بجهد مميز منذ فترة التأسيس لكي يتم تثبيت الدين العام وتصحيح العلاقة بين الدولة والمواطن وإعادة تركيز شروط النمو الإقتصادي المستدام.

ومن هذا المنطلق تأمل الحكومة أن يشكل هذا التصور المتكامل للتصحيح المالي والأولي للتصحيح الإقتصادي، موضع ثقة للمجلس النيابي الكريم ولمختلف فئات الشعب اللّبناني وقواه الإقتصادية الحية. كما أن الحكومة واثقة بأن الأوساط المالية، المحلّية منها والدولية، سوف تقدر حجم الجهد المطلوب وتعمق ثقتها بلبنان دولةً وإقتصاداً. وتدرك الرساميل، اللبنانية والأجنبية، أن الإنتقال من وضع بات إستقراره يرتكز على تغطية عجز متنام وإقتصاد معطّل بالإقتراض وإغراءاته وتقنياته، إلى إقتصاد يلملم مقدراته لإعادة تكوين طاقته الإدخارية وفتح مجالات الإستثمار المنتج هو إنتقال إيجابي وشجاع ومجد.

المعاينة

تتّسم الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية اليوم بترابط عدد من الأزمات، أهمها:

- أزمة المالية العامة، حيث بلغ الدين العام نسبةً تقارب ١٢٣% من الناتج المحلّي وبلغت خدمة الدين مستوى يقارب واردات الدولة، وقد بات الإستمرار في منحى تراكم العجوزات الأولية وتصاعد خدمة الدين يلغي أي هامش تحرك مالي للحكومة، فقد استنفذت أو تكاد، قدرة الإقتراض وآليات التمويل بالأشكل والطرق التي اتبعت حتى الآن.
- أزمة اختلال ميزان علاقات لبنان الخارجية، حيث بات لبنان يشهد سنةً بعد سنة عجزاً في حسابه الجاري يقارب ربع ناتجه القائم، وهي إحدى أعلى النسب في العالم، مما يضطر البلد إلى جلب كم متزايد من الأموال بأكلاف تستمر في الإرتفاع، مما يرسم بوضوح محدودية آليات تغطيته التقليدية والمستحدثة ويستدعي التصدي لأسبابه ومكوناته.
- أزمة الإقتصاد الداخلي، الذي يشهد توقّفاً للنمو وارتفاعاً لمعدلات البطالة والهجرة وتوسعاً للفقر، وارتفاعاً لأكلاف المعيشة ولأكلاف الإنتاج التي تعيق الدورة الإقتصادية وتحد من مجالات الإستثمار المنتج، الذي بات إطلاقه يتطلب

أكثر من مجرد إغراءات ضريبية.

وينعكس هذا التردي تشوهاً كبيراً في الإقتصاد وفي المجتمع وفي علاقة المواطن بالدولة.

أسباب الوضع الحالي

تضافرت عدة أسبابٍ لجعل لبنان يصل إلى الوضع الحالي:

الحرب الداخلية: أضعفت الحرب البنى الإنتاجية للبلاد كما أصابت الهيكل الإجتماعي في مفاصل أساسية سكانية ومادية ومعنوية منه، كما شوهت دور الدولة وشلّت قدراتها.

التغيرات الإقليمية: شهد العالم والبلدان العربية منذ ١٩٧٥ تطورات عميقةً لم تعد تسمح للبنان بالقيام بالدور الوسيط ذاته الذي لعبه منذ الستينات والذي سمح له بتغطية كثير من نقاط ضعفه خلال هذه الفترة.

السياسة الإقتصادية والمالية: إن استعادة لبنان لدوره ألإقليمي لا تكون بشكل تلقائي كما افترضت السياسات الإقتصادية والمالية السابقة، بل تتطلب توجهات تتصدى للمتغيرات الداخلية والإقليمية وتعالج نتائجها وتعيد بناء مقدرات البلاد وبلورة ميزاته التفاضلية. لذا لا بد من رسم خطة مبنية على خيارات محددة بدل الإكتفاء بتنفيذ لائحة من المشاريع القديمة والمستحدثة، ولا بد من إعارة المعطيات البشرية والإقتصادية الداخلية الحد اللازم من العناية كي لا تُختزل التنمية الإقتصادية والإجتماعية بإدارة مالية بحتة، وقصيرة الأجل، فتتحول أسيرةً لها.

فوائض الإستهلاك: بنتيجة المتغيرات الحاصلة والسياسات المتبعة ترسخت أنماط إقتصادية واجتماعية مفرطة في الإستهلاك على حساب الإدخار والإستثمار، سواء في القطاع الخاص أو في القطاع العام. وقد تغذّت بعجزي المالية العامة والحساب الخارجي التوأمين ونتج عن هذه الأنماط مديونية متزايدة باستمرار تحتاج لخدمتها إلى حجم اقتطاع كبير من الإقتصاد بات يعيق نموه ويخلّ بتوازناته القطاعية والإجتماعية.

نهج المعالجة

لا يمكن معالجة الوضع الإقتصادي والمالي القائم من خلال حصر الإهتمام بوضع المالية العامة. ولا بد من مقاربة جذرية تصحيحية تطال أسبابه العميقة ومظاهره المترابطة.

وتندرج المعالجة ضمن برنامج عمل على خمس سنوات شكلت موازنة ١٩٩٩ مناسبة لإعلانه وإطلاقه وبداية لتطبيقه.

ويهدف في شقه الإقتصادي إلى إزالة العقبات من أمام الإستثمار المنتج والنمو الإقتصادي وذلك من خلال إصلاح عمل الوظائف الإقتصادية العامة التي تطال الإدارة العامة، والسكان والعمل، والتعليم والصحة والسكن، والمجال الوطني والبيئة، والنقل والطاقة والمياه والإتصالات، ومن خلال رسم التوجهات القطاعية الأساسية كإطار للتشاور مع الفعاليات الإقتصادية وصولا إلى توسيع السوق، وتنمية الميزات التفاضلية الطبيعية والبشرية للبنان، وإلى تنقية وتطوير آليات التمويل وأدواته. ولا ننسى أن الحكومة، في موازاة هذا البرنامج، عاكفة على صياغة برامج عملها في مجالات الإصلاح الإداري والإستثمار الإنمائي وإعادة المهجرين وإنماء المناطق ولا سيما المناطق المحتلة.

ويهدف في شقه المالي إلى استعادة الدولة لهامش حركتها الضروري وإلى تصويب إدارة المالية العامة والدين، إجتنابا لأية أزمة على هذا الصعيد.

يقوم برنامج التصحيح المالي للحكومة على ركيزتين هما:

- إعادة النظر بالنظام الضريبي برمته،

• إعادة هيكلة القطاع العام إداريا ووظيفيا وماليا، بما في ذلك التشركة والتخصيص.

والركيزتان المذكورتان متلازمتان: فاقتصار العمل على الأولى يؤدي عملياً إلى تحميل الشعب والإقتصاد عبء اقتطاع وجهد كبيرين سوف يهدر في غالبيته لخدمة الدين ولتغطية تدني إنتاجية القطاع العام والإقتصاد اللبناني. واقتصار العمل على الثانية، إلى جانب عجزه عن كسب المصداقية الضرورية لدى الشعب اللبناني ولدى الأوساط المالية اللبنانية والأجنبية، قد يؤدي إلى التضحية بممتلكات القطاع العام دون قدرة على إعادة النمو وتأمين شروط التكافل الإجتماعي.

إعادة النظر بالنظام الضريبي

إن إعادة النظر بالنظام الضريبي سوف تستدعي فترة أربع إلى خمس سنوات. وهي تتدرج كالتالي:

إطلاق مجموعة من ورش العمل الأساسية

تنوي الحكومة فوراً إطلاق **مجموعة من ورش العمل** المحددة في كل من مجالات التكليف الضريبي الرئيسية:

في مجال الدخل: إعتماد الضريبة الموحدة على دخل الأسر وإلغاء الضرائب الجزئية على مصادر الدخل (كالأجور، والضريبة على أصحاب المؤسسات الفردية والعقارات المبنية وعائدات الأموال المنقولة). وتسمح الضريبة الموحدة هذه بتطبيق فعلي لمبدأ التكليف المتصاعد. وفي مقابل ذلك تبقى الضريبة على أرباح شركات الأموال لكونها وحدها تتمتع بالشخصية الإعتبارية.

في مجال الإستهلاك: إعتماد ضريبة القيمة المضافة التي ستحلّ تدريجاً محل معظم الرسوم الجمركية ورسوم الإستهلاك القائمة حالياً.

في مجال الأصول المختلفة ومنها العقارية: إعادة تنظيم المجال العقاري من خلال مخطط عام لاستخدام المجال الوطني وإعادة النظر بأطره التنظيمية والإجرائية والضريبية بما يسمح بتوفير إيرادات ليس فقط للخزينة بل وللبلديات إيضاً وبتأمين شرط أساسي للإنماء المتوازن.

إطلاق مجموعة من الإجراءات الفورية

كما تنوي الحكومة تطبيق **مجموعة من الإجراءات الفورية** التي تهيئ لنتائج الورش وهي مدعوة للإندماج في نتائجها متى توفّـرت. ونورد عدداً لا حصراً أبرز الإقتراحات في هذه المجالات:

في مجال الدخل: بالإضافة إلى الإجراءات المضمنة في مشروع قانون الموازنة، إعتماد رسم مهني مقطوع على كافة المؤسسات بمعزل عن شكلها القانوني وإنما آخذين بالإعتبار نوع نشاطها وحجمها والمنطقة الموجودة فيها، إلى جانب القيام بإحصاء شامل للمكلفين أسرا ومؤسسات وإدخال مبدأ التصريح كقاعدة للتكليف الضريبي بدل التقدير.

في مجال الإستهلاك: المباشرة بتطبيق المرحلة الأولى من الضريبة على القيمة المضافة مع تخفيض في التعرفة الجمركية لعدد من السلع ومع إجراءات مكملة لتشجيع التصدير، ترتبط بوضع عقود قطاعية تتعهد بموجبها القطاعات المعنية بتقوية قاعدتها الإنتاجية وزيادة العمالة المستقرة فيها.

وتترافق هذه الإجراءات الضريبية مع مجموعة من الخطوات أهمها:

ترشيد استعمال الأملاك العمومية من خلال مشروع قانون يحدد شروط إشغال الأملاك العامة والبحرية بشكل خاص.

تطوير معايير التسليف المصرفي بالتعاون مع مصرف لبنان تشجيعا لإعادة هيكلة إقتراض المؤسسات وتنقية وضعها المالي وتحصين القطاع المصرفي وتحفيز السوق المالية.
تحديث نظم الدفع والسداد وإلغاء بعض رسوم الطابع التي تعقّد عمل المواطنين والمؤسسات مع الإدارات العامة.

إعادة هيكلة القطاع العام إدارياً ووظيفياً ومالياً

تعتمد إعادة هيكلة القطاع العام على أربع مجموعات من الإجراءات:

- إعادة هيكلة الدين العام وإعادة تنظيم المحاسبة العمومية بحيث يعود للموازنة العامة معناها الشامل والشفّاف بعد الإستغناء عن الأساليب الإدارية المرتبكة التي اضطرّت الحكومات السابقة إلى اللجوء إليها تحت ضغط الصعوبات المالية المتزايدة والإدارة اليومية التي واجهتها بها. وهدف هذا الإجراء أيضاً تخفيض حجم الدين العام وتخفيض كلفة خدمته بشكلٍ سريع كي لا يهدر الجهد المطلوب من المواطنين وكي تستعيد الدولة هامش تحركها.
- تحويل سائر المؤسسات العامة الإستثمارية إلى شركات خاضعة لقانون التجارة وملزمة باحترام ضوابط الشفافية والإنتاجية، مقابل تعزيز دور الوزارات في مجال ضبط نوعية الخدمات العامة وتحديد أسعارها واتساع المستفيدين منها. وتشكّل هذه الخطوة هدفاً أساسياً قائماً بذاته. لكنها تشكّل أيضاً شرطاً مسبقاً لأيـة عملية تخصيص قد ترى الدولة اللبنانية من مصلحتها الإقدام عليها، دون أن يكون هذا الخيار مقيداً. ونرى أن تعود ملكية كامل أسهم هذه الشركات العامة المنوي إنشاؤها إلى "شركة عامة للتجهيزات الوطنية" أوأكثر والتي سوف يقدم اقتراح قانون إنشائِها في أقرب فرصة.
- السير بسياسة التخصيص التي تشكل جزءا أساسيا من الإصلاحات التي تنوي الحكومة القيام بها. وتتوخى الحكومة من سياسة التخصيص تحرير موارد مالية وتخفيض الدين العام ورفع إنتاجية القطاعات المعنية وتحسين نوعية الخدمات للمواطنين.
- إعادة الإعتبار للوظيفة العامة من خلال تنقية علاقة الدولة بالمواطن ورفع كفاءة العاملين في القطاع العام وإنتاجيتهم وتحسين شروط عملهم، وذلك من ضمن خطة الإصلاح الإداري الشامل الذي يجري إعداده.

أهم مؤشرات برنامج التصحيح ونتائجه

إن برنامج العمل على خمس سنوات المقترح يسمح بإخراج لبنان من المأزق الذي حشر فيه. وهو، دون شك، يتطلّب من المواطنين جهداً كبيراً نعي تماماً عبأه. وقد حرصنا، من خلال انسجام الإجراءات الضريبية التي نقترح، زيادةً وتخفيضاً، على أن يأتي توزيعه متكافئاً بين فئات الشعب والقطاعات والمناطق. لكن هذا الجهد كفيل بأن ينقذ لبنان من أزمة اقتصادية واجتماعية باتت تتلبد غيومها يوماً بعد يوم وهو يعيد للبنانيين ثقتهم بمستقبل بلادهم.
ويتدرج برنامج التصحيح ضمن مرحلتين:

- مرحلة التأسيس (١٩٩٩-٢٠٠٠) والتي يصار خلالها إلى إطلاق الورش الضريبية الرئيسية وتطبيق الإجراءات الفورية وإعادة هيكلة المالية العامة. ونظرا لانقضاء نصف عام ١٩٩٩، يجب النظر إلى هذه الفترة، في إجراءاتها ونتائجها، ككل واحد وليس التوقف عند نتائج العام ١٩٩٩ وحده.
- مرحلة التطوير (٢٠٠١-٢٠٠٣) والتي يصار خلالها إلى تطبيق نتائج الورش الضريبية تباعا وإصلاح الإدارة العامة وتنفيذ عمليات التخصيص الرئيسية وإدارة الإستثمار الإنمائي.

سوف يؤدي البرنامج المقترح خلال خمسة أعوام إلى تخفيض نسبة الدين العام إلى الناتج القائم من ١٢٣% إلى حوالي ٩٦%، مقارنة مع نسبة تقارب ١٨٦% إذا اكتفي بالمنحى القائم حاليا. كما يؤدي إلى تخفيض نسبة العجز إلى إجمالي نفقات الدولة من ٥٦% إلى ١٨%. وفي المقابل، يؤدي البرنامج إلى رفع الإيرادات الضريبية تحديدا من ١٢,٥% إلى ٢٠% من الناتج، ورفع مجموع إيرادات الدولة من ١٦% إلى حوالي ٢٣% من الناتج. ويهمنا الإشارة إلى أن برنامج عمل الحكومة للتصحيح قد بني على فرضيات محافظة خاصة لناحية معدلات النمو المعتمدة ولناحية وتيرة تراجع الفوائد ولناحية وتيرة تطبيق إجراءات التصحيح المالي وحجمها.

بعيدا عن الأرقام ومستوياتها المحددة أو المرتقبة، يبقى أن تحسن المؤشرات المذكورة يكتسب دلالته الأساسية من تحقيق انعطاف في منحى تطورها منذ فترة التأسيس، خاصة فيما يعود إلى تراجع نسبة الدين العام إلى الناتج، كونها تشير إلى أن وتيرة النمو الإقتصادي أصبحت أعلى من وتيرة زيادة الدين. ويشكل تحقق هذا الإنعطاف معيار نجاح سياسة التصحيح وتاليا المؤشر المحوري للأسواق.

وتُبين كافة الدراسات أن التردد في المضي بهذا البرنامج والإقتصار على ناحية منه دون النواحي الأخرى لا يؤمن شروط الإحتمال، بينما مجرد الإكتفاء بالمعالجات الجزئية المندرجة تحت عناوين ضبط الإنفاق وتفعيل الجباية وتوسيع قاعدة المكلفين، على أهميتها، لا تؤدي إلى إخراج البلاد من الأزمة التي تعاني منها.

* * * * *

* * *

*