

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/SDD/2003/11
29 May 2003
ORIGINAL: ARABIC

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

NOTE TO THE COMMISSION
FOR EAST ASIA

2003-2003

TY & DOCUMENT ELECTION

الرؤية الاقتصادية والاجتماعية،
وأثر السياسات المالية في لبنان

سلسلة دراسات السياسات الاجتماعية (٧)



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٣

لم ترفق المراجع المذكورة في هذه الوثيقة لتدقيقها، فأبقيت كما وردت في النص الأصلي.
الآراء الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلف، ولا تمثل بالضرورة رأي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.

03-0425

تمهيد

بادرت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، منذ مطلع عام ٢٠٠١ إلى وضع مسألة تكامل السياسات الاجتماعية، وبلورة رؤية اجتماعية متناسقة تنبثق من الإطار الاقتصادي والاجتماعي في كل من البلدان الأعضاء في سلم أولوياتها. وكانت الإسكوا قد توصلت إلى أهمية تكامل السياسات الاجتماعية من خلال تنفيذ سلسلة الأنشطة المتعلقة بمكافحة الفقر، التي كانت قد بدأت بتنفيذها في منتصف التسعينات. وتفيد خلاصة هذه الأنشطة، إلى وجوب توفر إرادة سياسية جادة لمكافحة الفقر، والى ضرورة وجود وحدة إدارية معنية برسم سياسات مكافحة الفقر، ومعنية كذلك بالتنسيق بين مختلف الأطراف العاملين في هذا المجال سواء في القطاع الحكومي أو الخاص أو القطاع الأهلي.

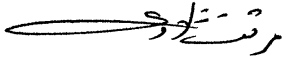
ولقد أوصت لجنة الإسكوا للتنمية الاجتماعية في دورتها الثالثة المنعقدة في بيروت في آذار/مارس ٢٠٠١ بأن تقوم الإسكوا بدراسة إمكانية "إجراء مسح كامل حول السياسات الاجتماعية في المنطقة"، كما تبنت اللجنة الوزارية للإسكوا تنفيذ هذه التوصية في دورتها الحادية والعشرين المنعقدة في بيروت في أيار/مايو ٢٠٠١.

وتنفيذاً لهذه التوصية قام قسم التنمية البشرية في شعبة قضايا التنمية الاجتماعية وسياساتها في الإسكوا بتحضير وثيقة مشروع بعنوان "نحو سياسات للتنمية الاجتماعية المتكاملة في منطقة الإسكوا-المرحلة الأولى". ويهدف هذا المشروع إلى بلورة رؤية اجتماعية متكاملة للمجال الاجتماعي تنبثق من الإطار الاقتصادي والاجتماعي للبلد المعني، كما يهدف أيضاً من ناحية ثانية إلى الإطلاع على عملية رسم السياسات الاجتماعية وتنفيذها في قطاعاته المختلفة (التعليم والصحة والتشغيل والحماية الاجتماعية ... الخ)، وكذلك إلى الوقوف على عمليات التنسيق بين الفاعلين الأساسيين في المؤسسات الحكومية والجمعيات الأهلية ومؤسسات القطاع الخاص ومراكز البحث العلمي واللجان النيابية المعنية.

ويتضمن المشروع نمطين أساسيين من الأنشطة؛ النمط الأول يدعو إلى إجراء سلسلة من الدراسات الخلفية تتعرض لتجارب ناجحة في رسم وتنفيذ وتنسيق السياسات الاجتماعية في بلدان رأسمالية متقدمة وفي بلدان أخرى حققت إنجازات ملموسة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وبالطبع يبقى الهدف الأساس من تحضير هذه الدراسات هو الاسترشاد بهذه التجارب الناجحة وليس النقل الحرفي لها، ذلك أن اختلاف الأوضاع السياسية والمؤسسية والاقتصادية والاجتماعية تحول دون ذلك. كذلك تشمل سلسلة الدراسات الخلفية تحضير دراسة حول مفهوم السياسة الاجتماعية كما عبّر عنه في أدبيات التنمية، ودراسة أخرى حول "السياسات الاجتماعية في الواقع العربي". أما النمط الثاني من أنشطة المشروع فيتعلق بإجراء مسح ميداني للوقوف على منهجيات وآليات رسم

وتنفيذ وتنسيق وتقييم السياسات الاجتماعية في بلد محدد، والخروج من ثم باقتراحات محددة تساعد في بلورة رؤية اجتماعية متكاملة تنبثق من الإطار الإقتصادي والاجتماعي.

ضمن هذا التصور لمفهوم الإسكوا "للسياسات الاجتماعية المتكاملة" يسرنا أن نطرح بين أيدي القراء باكورة سلسلة الدراسات حول السياسات الاجتماعية، وهي الدراسة التي تفضل السيدان نجيب عيسى وغسان ديبية مشكوران بإعداد مسودتها، والتي صدرت تحت عنوان "رؤية إقتصادية وإجتماعية، وأثر السياسات المالية في لبنان" كإطار عام تمهيدي لمعالجة السياسات الاجتماعية التي سنتناولها في دراسة لاحقة، راجين أن تساعد متخذي القرار في لبنان في بلورة رؤية اجتماعية متكاملة، لما في ذلك من أهمية في تعزيز مسيرة التنمية الإقتصادية والاجتماعية.



مرفت تلاوي
الأمين التنفيذي

المحتويات

الصفحة

ج

تمهيد.....

الجزء الأول

تطور الرؤية الاقتصادية والاجتماعية في لبنان

٣

مقدمة.....

الفصل

٥

أولاً- الرؤية الليبرالية المتطرفة: ١٩٤٣-١٩٥٨.....

٥

ألف- المعالم الرئيسية للوضع الاقتصادي الاجتماعي عادة الاستقلال.....

٦

باء- المؤسسات السياسية ورؤاها الاقتصادية والاجتماعية.....

٩

جيم- سيادة الرؤية الليبرالية المتطرفة.....

١١

دال- الليبرالية اللبنانية في الواقع.....

١٦

ثانياً- الرؤية التنموية غير المكتملة: ١٩٥٨-١٩٧٤.....

١٦

ألف- الرؤية الاقتصادية الاجتماعية للشهابية.....

١٨

باء- التجسيد العملي للرؤية التنموية في عهد الرئيس شهاب.....

٢٠

جيم- الرؤية التنموية وترجمتها العملية بعد الرئيس شهاب.....

٢٢

دال- المحصلة العامة للنهج التنموي الشهابي.....

٢٤

هاء- لماذا فشل المشروع التنموي الشهابي.....

٢٥

ثالثاً- الأبعاد الاقتصادية الاجتماعية للحرب الأهلية: ١٩٧٥-١٩٩٠.....

٢٥

ألف- الخلفية الاقتصادية والاجتماعية للحرب.....

٢٦

باء- الإطار العام للتدخلات الاقتصادية الاجتماعية في فترة الحرب.....

٢٨

جيم- الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن الحرب.....

٣١

رابعاً- الرؤية الليبرالية المتجددة بعد الحرب.....

٣١

ألف- مرحلة غموض الرؤية: ١٩٩٠-١٩٩٢.....

٣٣

باء- مشروع الرئيس الحريري للنهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار
والرؤية التي يندرج في سياقها: ١٩٩٣-١٩٩٨.....

٣٨

جيم- محاولة "الإنقاذ والتغيير".....

٤٠

دال- المشروع - الرؤية للرئيس الحريري معدلاً: أواخر عام ٢٠٠٠-

٤٠

أوائل عام ٢٠٠٢.....

المحتويات (تابع)

الصفحة

٤٤ خامساً- خلاصة عامة

٤٩ المراجع

الجزء الثاني
الأثر الاجتماعي للسياسات المالية والنقدية
في لبنان ما بعد الحرب

٥٥ مقدمة

الفصل

٥٧ أولاً- الأثر الاجتماعي للسياسات الضريبية في لبنان

٥٧ ألف- تطور النظام الضريبي والواردات

٥٨ باء- بنية النظام الضريبي

٦٠ جيم- الأثر التوزيعي لضريبة الدخل في لبنان

٦٣ دال- الأثر الاجتماعي للضريبة على القيمة المضافة والضرائب غير
المباشرة

٦٦ ثانياً- التأثير الاجتماعي للاتفاق الحكومي

٦٦ ألف- مقدمة

٦٦ باء- عجز الموازنة والدين العام في لبنان

٦٨ جيم- تقييم عام للإتفاق الحكومي

٦٩ دال- الأثر الاجتماعي للإتفاق الحكومي على الصحة والتعليم

٧٢ ثالثاً- الأثر الاجتماعي للسياسة النقدية

٧٢ ألف- مقدمة

٧٢ باء- السياسة النقدية في لبنان ما بعد الحرب

٧٣ جيم- الأثر الاجتماعي للسياسة النقدية

٧٧ رابعاً- اقتراحات

٨٠ المراجع

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الجداول

٥٨	الواردات الحكومية: ٢٠٠٢-٢٠٠١	-١
٥٩	الضريبة على الدخل حسب قانوني عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٩	-٢
٦٠	توزيع الدخل في لبنان حسب عينة (1998) CDS	-٣
٦١	معدلات الضريبة الفعلية على الشرائح المختلفة	-٤
٦١	مقارنة بين توزيع الدخل قبل الضريبة وبعدها	-٥
٦٢	التقل الضريبي حسب الشرائح المختلفة	-٦
٦٣	توزيع الدخل في لبنان حسب (1999) CDS	-٧
٦٣	المصاريف الاستهلاكية السنوية للشرائح المختلفة	-٨
٦٤	المعدل الفعلي للضريبة على القيمة المضافة	-٩
٦٤	المعدل الفعلي للضرائب غير المباشرة ومن ضمنها الضريبة على القيمة المضافة	-١٠
٦٥	الدين العام وعجز الخزينة: ١٩٩٣-٢٠٠٠	-١١
٦٧	توزيع الانفاق الحكومي: ١٩٨٦-٢٠٠١	-١٢
٦٨	حصة أجور القطاع العام: ١٩٩٣-٢٠٠١	-١٣
٦٩	الإنفاق الحكومي على الصحة: ١٩٩٣-١٩٩٨	-١٤
٦٩	مقدار الدعم الصحي الحكومي	-١٥
٧٠	بنية التعليم في لبنان: ١٩٩٧-١٩٩٨	-١٦
٧٠	الإنفاق الحكومي على التعليم في لبنان	-١٧
٧١	الدعم الحكومي للتعليم	-١٨
٧١	الناتج المحلي ومعدلات التضخم	-١٩
٧٣	معدلات الفوائد الحقيقية في لبنان	-٢٠
٧٤	نمو الإقراض المصرفي للقطاع الخاص	-٢١
٧٤	بنية الدين العام في لبنان	-٢٢
٧٥	توزيع سندات الخزينة بين حاملها	-٢٣
٧٥	تطور الحد الأدنى: ١٩٩٢-٢٠٠١	-٢٤

قائمة الأطر

٨	١- من البيان الوزاري لحكومة الاستقلال الأولى (حكومة السيد رياض الصلح الأولى، ٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٣)	-١
٢٧	٢- من البيان الوزاري لحكومة الرئيس سليم الحص الأولى (٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٦)	-٢
٣٠	٣- بعض مؤشرات الوضع الاقتصادي والاجتماعي عند انتهاء الحرب الأهلية	-٣
٣٢	٤- من وثيقة الوفاق الوطني (اتفاق الطائف)	-٤
٣٥	٥- المكونات الرئيسية لخطة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار (١٩٩٥-٢٠٠٧)	-٥
٣٩	٦- من خطاب القسم الذي ألقاه الرئيس إميل لحود أمام مجلس النواب	-٦

الجزء الأول
تطور الرؤية الاقتصادية والاجتماعية في لبنان

نجيب عيسى

مقدمة

تُفهم الرؤية الاقتصادية والاجتماعية على أنها الإطار العام الذي يحدد الأهداف الطويلة الأجل للسياسات والإجراءات الرامية إلى معالجة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والأطر المؤسسية التي تجري من خلالها هذه المعالجة، وذلك انطلاقاً من تحليل وتشخيص محددتين للمشاكل الرئيسية التي تشوب أوضاعاً معينة.

وبهذا المعنى تكون الرؤية عبارة عن توجهات عامة قد تتجسّد أولاً في خطط زمنية محددة الأهداف والوسائل. وهذه الخطط قد تأتي متكاملة وشاملة لجميع جوانب الشأن الاقتصادي والاجتماعي، أو مقتصرة على جانب محدد (قطاع اقتصادي أو اجتماعي معين). وفي معظم الأحيان تتحكم بتكوين هذه الرؤية المنطلقات الفكرية والأيدولوجية لأصحاب القرار في الشأن الاقتصادي والاجتماعي (من حكام، وأفراد، وأحزاب، وهيئات ومنظمات أهلية الخ...).

وأحياناً تكون الرؤية معلنة مسبقاً في وثائق ونصوص منشورة (دساتير، ومواثيق وطنية، وخطط، وبيانات وزارية، وفلكات موازنة الخ...)، وأحياناً أخرى لا يوجد إعلان صريح عن أية رؤية في أي من الوثائق أو النصوص المنشورة. وفي معظم الأحيان، تكون الرؤية قابعة، ضمناً، في طبيعة السياسات المعتمدة والإجراءات المتخذة والسياق العام الذي يحكمها. وما على المرء عندئذ إلا أن يجري قراءة وتحليلاً مناسبين لهذه السياسات والإجراءات، فيستخرج العناصر الرئيسية اللازمة لبلورة الرؤية.

أما أهمية تناول الرؤية الاقتصادية والاجتماعية بالدراسة والتقييم، فتأتي من أن إخفاق الخطط والسياسات في معالجة المشاكل المطروحة يكون مصدره في أحيان كثيرة قصور هذه الرؤية أو غيابها.

ولبنان كان ولا يزال يعاني من مشاكل اقتصادية واجتماعية كثيرة وخطيرة. والسؤال الذي يُطرح على بساط البحث هو: إلى أي حد يمكن إرجاع التخبط في هذه المشاكل لقصور الرؤية المنظمة للتدخلات في المجال الاقتصادي والاجتماعي، كما يرى البعض، أو لغياب الرؤية الواضحة في المجال المذكور، كما يرى البعض الآخر؟ فموضوع هذه الدراسة يتمحور خصوصاً حول محاولة الإجابة عن هذا السؤال تحديداً.

ويستطيع المتتبع للتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها لبنان، بعد حصوله على الاستقلال، أن يميز بوضوح بين أربع مراحل فصلت بينها ثلاث محطات رئيسية هي: الأحداث الدامية في عام ١٩٥٨، واندلاع الحرب الأهلية في عام ١٩٧٥، ونهاية هذه الحرب في عام ١٩٩٠. ولذلك سيكون لكل من هذه المراحل فصل خاص فيه محاولة للإجابة عن الأسئلة التالية:

- إلى أي حد يمكن إدراج التدخلات التي شهدتها المرحلة المعنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي في سياق رؤية معلنة أو ضمنية؟

- ما هي السمات الرئيسية لهذه الرؤية؟
- ما هي الأسس الفكرية التي قامت عليها؟
- من هي الأطراف الرئيسية التي شاركت في بلورتها وصياغتها؟
- ما هي الأطر المؤسسية التي تولت تجسيدها عملياً؟

وللإجابة عن هذه الأسئلة رأينا أن يدور البحث في كل من الفصول الأربعة حول المحاور الرئيسية التالية:

- المعالم الرئيسية للوضع الاقتصادي والاجتماعي في بداية المرحلة وتحديد المشاكل الكبرى التي كانت تشوب هذا الوضع؛
 - عناصر الرؤية الاقتصادية والاجتماعية العامة التي يمكن استخلاصها من الوثائق الرسمية والسياقات التي تندرج ضمنها أهم التدخلات على المستوى الاقتصادي والاجتماعي؛
 - المعالم الرئيسية للسياسات التي اعتمدت؛
 - النتائج التي أفضت إليها هذه السياسات.
-

أولاً - الرؤية الليبرالية المتطرفة: ١٩٤٣-١٩٥٨

ألف - المعالم الرئيسية للوضع الاقتصادي الاجتماعي غداة الاستقلال

ترك الانتداب الفرنسي لدولة الاستقلال بلداً يتكون من حيزين جغرافيين شديدي التمايز اقتصادياً واجتماعياً.

فالحيز الأول، الذي يقتصر على العاصمة بيروت ومحيطها القريب من جبل لبنان، كان يستقطب نحو ثلث السكان مقابل استقطابه للأنشطة الاقتصادية المؤددة لمعظم الدخل الوطني. وهي أنشطة يغلب عليها الطابع الحديث، وتتكون خصوصاً من مرافق تجارية وخدمية تعمل مع الخارج: استيراد وتصدير ترانزيت، ووكالات تجارية ومكاتب تمثيل، ومصارف، وسياسة واصطياف ومؤسسات تعليمية وصحية، بالإضافة إلى الإدارات الحكومية وعدد من الصناعات التي شهدت نمواً ملحوظاً في العقد الذي سبق الاستقلال: مواد غذائية ودخان، نسيج وملابس، مواد بناء.

واقترضى تركيز هذه الأنشطة في المحيط المذكور قيام شبكة متطورة من البنى الأساسية قوامها مرفأ ومطار، وطرق داخلية، وكهرباء ومياه، وصرف صحي، ووسائل مواصلات أو اتصالات برية وسلكية ولاسلكية تصل هذا المحيط بالخارج. وتولت أمر هذه الشبكة شركات أجنبية (فرنسية في معظم الأحيان) بموجب عقود امتياز. كما تلازم تركيز الأنشطة الاقتصادية والبنى الأساسية الحديثة في بيروت ومحيطها مع وجود بنية اجتماعية حديثة، تتكون من طبقة برجوازية عريقة ناشطة في مجال التجارة والخدمات، وأقل نشاطاً في مجال الصناعة، وشديدة الارتباط بالغرب على صعيدي المصالح والثقافة؛ وطبقة وسطى عريضة نسبياً منفتحة على الخارج ومكونه من تجار وموظفين، وصغار ومتوسطي المالكين، وأصحاب مهن حرة؛ وطبقة عاملة ناشئة ولكن ناشطة، انتظم جزء لا يستهان به منها في تنظيمات نقابية (عمال المرفأ، وعمال صناعة التبغ، وعمال النسيج..).

وكان الحيز الجغرافي الثاني، الذي يضم سائر المناطق اللبنانية، يستقطب نحو ثلثي السكان، ومعظمهم يعيشون من أنشطة اقتصادية متدنية الإنتاجية، تتركز في الأرياف وقوامه زراعة تعتمد على طرق استغلال فنية وحقوقية تقليدية، إن لم نقل بدائية. وفي مراكز المحافظات والاقضية، حرف تقليدية وتجارة محلية، أما المناطق الطرفية في الجنوب والبقاع والشمال، فكانت علاقاتها الاقتصادية مع الجهة الثانية من الحدود (فلسطين الجمهورية العربية السورية) أمتن من علاقاتها مع المناطق اللبنانية الأخرى، ولا سيما العاصمة، بيروت، وضواحيها.

وفيما عدا مراكز المحافظات، كانت معظم القرى والبلدات في الحيز المذكور محرومة من المرافق العامة والخدمات الأساسية، من طرق المواصلات، وكهرباء ومياه، ومؤسسات تعليمية وصحية. أما اجتماعياً فكانت المناطق اللبنانية خارج بيروت والجبل، عكس الحيز الأول، تتميز باستقطاب شديد يتمثل بوجود فئة من كبار مالكي الأراضي، مقابل جماهير عريضة من الفلاحين والحرفيين، متروكة ضحية لثالوث الفقر والجهل والمرض مع شبه غياب للطبقة الوسطى.

وهذا التمايز بين الحيزين الجغرافيين المذكورين لخصه سعيد حماده في عام ١٩٤٧ بقوله، "إذا كان بعض أجزاء لبنان وفي بعض الشؤون قد أحرز تقدماً يقرب من التقدم الغربي، فهناك أجزاء وشؤون أخرى لا تزال في الأوضاع التي كانت سائدة في القرون الوسطى أو القديمة"^(١).

من ناحية أخرى، يلاحظ أن لبنان عندما حصل على استقلاله أثناء الحرب العالمية الثانية، كان يعيش فترة ببحوحة اقتصادية نسبية، مقارنة بفترة ما قبل الحرب. فإتفاق الحلفاء الضخم على جيوشهم الموجودة على الأراضي اللبنانية في وقت كانت خطوط المواصلات مقطوعة، زاد كثيراً من الطلب على السلع والخدمات المحلية. فتوسع الإنتاج الوطني الصناعي والزراعي، وانتعشت التجارة الداخلية، وزادت بذلك فرص العمل، وارتفعت الأجور، هذا إلى جانب مراكمة التجار لثروات هائلة.

وما إن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها وعادت طرق المواصلات إلى سابق عهدها، تعمل بانتظام، حتى واجه لبنان أزمة اقتصادية اجتماعية حادة. فعاد الإنتاج المحلي إلى الضمور، ونتج عن ذلك تسريح لآلاف العمال وارتفاع حاد في الأسعار، خصوصاً أسعار المواد الضرورية، وزاد العبء الضريبي (في شقه غير المباشر) لمواجهة المتطلبات الجديدة للإتفاق الحكومي (تجهيز الجيش، والإدارات المختلفة، والتمثيل الخارجي). فظهرت بوضوح الهوة الشاسعة في توزيع الدخل والثروة داخل المجتمع اللبناني^(٢).

باء- المؤسسات السياسية ورؤاها الاقتصادية والاجتماعية

من المعروف أن الدستور هو الإطار المرجعي الأساسي للحياة السياسية في الدول الحديثة. ولكن في لبنان كان "الميثاق الوطني" الذي شكل، إلى جانب الدستور، إطاراً مرجعياً آخر لكن غير مكتوب للحياة السياسية في هذا البلد.

فالدستور الذي اعتمده دولة الاستقلال هو نفسه الذي وُضع في عام ١٩٢٦، مع إدخال بعض التعديلات التي طاولت خصوصاً المواد التي تتعلق بسلطة الإنتداب. فقد تناول، عموماً، تنظيم عمل السلطات الثلاث التشريعية والإجرائية والقضائية والعلاقات بينها، فجاء، بالتالي، خلواً من أي رؤية عامة لمستقبل لبنان الاقتصادي والاجتماعي، واكتفى بتناول الجوانب القانونية للموازنة والضرائب في مواد عديدة. كما نص في المادة العاشرة على أن "التعليم حر ما لم يخل بالنظام" وعلى أنه "لا يمكن أن تمس حقوق الطوائف من جهة إنشاء مدارسها الخاصة"، ونص في المادة الخامسة عشرة على أن "الملكية في حمي القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه الا من باب المنفعة العامة"^(٣).

(١) سعيد حماده، "مشكلاتنا الاقتصادية وكيف نعالجها" في: عهد الندوة اللبنانية، دار النهار، بيروت، ١٩٩٧، ص ١٠١.

(٢) جبرائيل منسى، التصميم الإنشائي للاقتصاد اللبناني، إصلاح الدولة، منشورات جمعية الاقتصاد السياسي اللبنانية، بيروت، ١٩٤٨.

(٣) شفيق جحا، الدستور اللبناني: ١٩٢٦-١٩٥١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١، ص ٣٩-٤٠.

أما "الميثاق الوطني" الذي كان عبارة عن اتفاق غير مكتوب بين زعماء الطوائف النافذين في الحركة التي قادت إلى الاستقلال، فقد تمحور حول تحديد هوية لبنان وعلاقته مع محيطه الخارجي، وتوزيع المناصب السياسية والإدارية بين الطوائف. وجاء خالياً من أي توجه محدد لمعالجة المشاكل الرئيسية التي كان يعاني منها الوضع الاقتصادي والاجتماعي.

ومع أن النظام السياسي الذي نص عليه الدستور هو نظام جمهوري برلماني، لم يكن تداول السلطة يجري بين قوى أو أحزاب سياسية تحمل برامج سياسية واقتصادية واجتماعية متميزة. فمجلس النواب لم يخرج عن كونه مجعماً لممثلي الطوائف والمناطق، عصبه الرئيسي "زعامات" متحدرة من كبار مالكي الأراضي والعائلات السياسية والوجهاء ذوي النفوذ في ظل السلطنة العثمانية ونظام المتصرفية، ومن يتحلق حولهم من أصحاب المهن الحرة، من محامين ورجال أعمال. وهؤلاء كانت تقوم بينهم، في معظم الأحيان، علاقات قرابة مهنية وعائلية. وكانت مهمة النائب تقتصر عملياً على الموافقة على مشاريع القوانين التي تحيلها الحكومة، والمطالبة بحصة من يمثل الطائفة أو المنطقة أو الجماعة، من الإنفاق العام والوظائف الإدارية. ولم يحدث أن اسقط مجلس النواب أي حكومة من الحكومات المتعاقبة.

أما الحكومة نفسها فكانت عبارة عن مجمع مصغر يمثل، إلى هذا الحد أو ذاك، مجلس النواب، ويُشكل من الزعامات أو من يمثلها، بناء على رغبة رئيس الجمهورية، الذي كان يتمتع بصلاحيات دستورية واسعة تضاهي الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس جمهورية في نظام رئاسي، ولا يتحمل مسؤولية عن أعماله إلا في حال الخيانة العظمى. فباختصار لم تكن الدولة عملياً، مكاناً لتجسيد فكرة المصلحة العامة، وإنما كانت أداة بيد الطبقة السياسية لتكريس نفوذها السياسي وإعادة إنتاجه عبر توزيع الخدمات والمغانم على مفاتيحها الانتخابية من وجهاء العائلات والأعيان.

وأهم أسباب ضعف "الملاكات السياسية في لبنان، هو القحط في رجال الدولة، فـ"الساسة" الذين يؤلفون الملاكات السياسية في هذا البلد يغذون نفوذهم الانتخابي والسياسي ليس بما يبذلونه من خدمات في سبيل القضية العامة، ولكن من خدمات خاصة يؤدونها إلى بعض الاتباع الذين عليهم لقاء ذلك أن يؤمنوا إعادة انتخابهم واستمرار نفوذهم. ونادراً ما يكون هنالك تسابق في سبيل عقائد ومناهج إنما يوجد مخاصمات بين اشخاص لهم على وجه التقريب نفس العقائد ونفس الآراء^(٤). وهكذا يلاحظ أن البيانات الوزارية التي كانت تنال الحكومات المتعاقبة على أساسها ثقة مجلس النواب تكاد تكون صورة طبق الأصل عن البيان الوزاري لحكومة الاستقلال الأولى (انظر الإطار ١)، لأنها عبارة عن إعلان نوايا بإصلاح الإدارة والقضاء والنظام الضريبي، وتأمين الخدمات الصحية والتعليمية، وخصوصاً تأمين التعليم الابتدائي المجاني والالزامي وتعزيز التعليم المهني، والاهتمام بقضايا العمل والعمال وتحقيق العدالة الاجتماعية، وإنماء الزراعة والصناعة والسياحة. وأضيف إلى ذلك في الخمسينات التمسك بالنظام الاقتصادي الحر، ومكافحة الغلاء والاحتكار والاستغلال، والقضاء على الفساد والرشوة. أما تجسيد كل ذلك في الواقع، فكان شيئاً آخر.

(٤) جبرائيل منسى، مرجع سبق ذكره، ص ٤٠٢.

الإطار ١- من البيان الوزاري لحكومة الاستقلال الأولى
(حكومة السيد رياض الصلح الأولى، ٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٣)

- ومن أسس الإصلاح التي تقتضيها مصلحة لبنان العليا معالجة الطائفية والقضاء على مساوئها... وقد شهدنا كيف ان الطائفية كانت في معظم الأحيان اداة لكفالة المنافع الخاصة كما كانت أداة لإيهان الحياة الوطنية في لبنان إيهاناً يستفيد منه الأغيار. إن الساعة التي يمكن فيها الغاء الطائفية هي ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان وسنسى لكي تكون هذه الساعة قريبة بإذن الله.
- ومن الأمور التي يجب العناية بها... إجراء إحصاء عام شامل... وسنبادر إلى هذا العمل قريباً.
- ستعمد (الحكومة) في الإدارة إلى إدخال إصلاحات جمة أولها توسيع صلاحيات الحكام الإداريين محافظين وقائمين بحيث يصبح قضاء مصالح الناس سريعاً قليلاً الكلفة.
- ستعنى الحكومة بتشجيع الصناعة الوطنية لتستغني هذه البلاد عن كل الصناعات الغريبة التي يمكن الاستغناء عنها.
- ترى الحكومة أن النظام المالي يحتاج إلى إصلاح يكفل لفئات المكلفين المختلفة العدل والمساواة.
- ستعمل الحكومة على اتخاذ جميع التدابير المؤدية إلى تنمية الإنتاج الزراعي.
- وفي ناحية الصحة والإسعاف ستوفر (الحكومة) التدابير الواقية من الأوبئة والأمراض حفظاً لصحة الأهلين.. وستبذل جهداً خاصاً لمحاربة ازمة الدواء.
- ستواجه الحكومة مشاكل العمل والعمال... وستسهر على القوانين الموضوعية لحماية العامل وتضع منها ما ينقص.
- ستدرس الحكومة بكثير من الدقة والاهتمام المشاريع العالمية الموضوعية في هذه الحرب لتحسين حال المجتمع وإقامة العدل الاجتماعي.
- ستجعل الحكومة التعليم الابتدائي إجبارياً وتعمل على نشره وتعميمه في القرى اللبنانية حتى يقضى على الأمية قضاء تاماً.
- ترى الحكومة أن توجد للشباب اللبنانيين آفاقاً جديدة غير التعليم العالي والمهنة الحرة التي تضخمت في السنين الأخيرة وذلك بتعزيز التعليم الزراعي والتعليم الصناعي ليبقى النشء مرتبطاً بالأرض ومعتنياً باستثمارها لما فيه خيرها الخاص وخير البلاد عامة. وليكون لديه من الحرف الصناعية ما يحول دون البطالة ويحوّله عن تيار الوظائف
- ستضع الحكومة مشروعاً إنشائياً عاماً واسع النطاق يندرج على عدة مشاريع مختلفة كالري وشق الطرق وتجديد المدن وإنعاش القرى. تفرض تحقيقه في مدة خمس سنوات. وستتقدم قريباً جداً إلى مجلسكم الكريم بهذا المشروع وتخصص له موازنة مستقلة على ان يكون قانوناً تنقيد به الحكومات المتعاقبة وسياسة عامة تتبعها دوائر الدولة.

المصدر: يوسف قزما خوري، البيانات الوزارية اللبنانية ومناقشتها في مجلس النواب ١٩٢٦-١٩٨٤، مؤسسة الدراسات اللبنانية.

جيم - سيادة الرؤية الليبرالية المتطرفة

من الناحية العملية، كانت الوجهة التي اتخذها تعامل الدولة مع الشأن الاقتصادي والاجتماعي ساطعة الوضوح، ولا تترك مجالاً للشك في طبيعتها: هي الليبرالية في أكثر صيغها تطرفاً. لكن هذه الوجهة لا يمكن تحديدها فقط من خلال دراسة تفصيلية للمجرى الواقعي لهذا التعامل، وإنما أيضاً بالرجوع إلى أدبيات مدرسة فكرية كانت تربط أصحابها بأصحاب القرار السياسي روابط شخصية وثيقة للغاية، في وقت كانت مدرسة فكرية أخرى تتخذ توجهاً عاماً ذا منحى تنموياً، ولعلها كانت أكثر استقطاباً للمهتمين بالشأنين الاقتصادي والاجتماعي. فقبل أن نرى كيف خرجت الرؤية الليبرالية في لبنان خلال تلك الفترة إلى حيز الواقع، علينا أن نرى كيف جرت بلورتها النظرية ولماذا كتب لها أن تتغلب على الرؤية التنموية.

١- الليبرالية اللبنانية في حلتها النظرية

يتفق المهتمون بالأمر على أن المنظر الرئيسي لليبرالية اللبنانية في الفترة المعنية هو ميشال شيحا، الذي أرسى رؤيته على فهم معين ومحدد لا يتغير "للإنسان اللبناني" و"الكيان اللبناني" و"دور لبنان في العالم" و"دور الدولة في لبنان".

فالتاريخ (منذ الفينيقيين حتى اليوم)، والجغرافيا (امتداد لبنان على الشاطئ الشرقي للبحر المتوسط) عملا على أن يكون العنصر البشري في لبنان فريداً، وحثماً على اللبنانيين أن يكونوا وبيعوا تجاراً ومقدمي خدمات للعالم. فـ "فينيقيا هي رمز مزدوج كيانى واقتصادي، لقد كنا تجاراً وسنبقى كما كان فينيقيو الأمس" و"الموقع الجغرافي، الطبيعة هي التي اختارت لبنان اليوم ليكون بلداً تجارياً" و"قدر اللبنانيين أن يكونوا تجاراً وبيعوا خدمات أكثر مما يبيعوا سلعاً". وينتج من هذا التصور أن لبنان لا يمكن أن يصبح بلداً صناعياً أو زراعياً وأن عليه ان يبقى صلة الوصل بين الشرق والغرب، مما يقتضي بالضرورة ان يبقى نظامه الاقتصادي حراً. فالاقتصاد الحر ولبنان توعمان. "بلد كبلدنا هذا الذي قدم الخدمات بخاصة لا بد بكل بداهة، من ان تحكمه الحرية بأوسع مجالاتها" و"الاقتصاد الحر معطى طبيعي يستمد شرعيته من طبيعة الشعب اللبناني الذي هو تقريباً وحيد نوعه، والاقتصاد الحر ووجود الكيان اللبناني نفسه أمران متلازمان ولا يمكن لأي سياسة ان تزيل هذا التلازم بل عليها أن تحافظ عليه".

أما الدولة في لبنان، فهي حسب شيحا، مجرد تعبير عن التعددية الطائفية وعليها أن تبقى بعيدة عن التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. فـ"كل التشريع اللبناني وكل السياسة الاقتصادية يجب ان يأخذ بالحسبان عاملاً أساسياً، عاملاً تكوينياً، هو أن النشاط اللبناني هو في الخارج ومع الخارج" و"ليعيش لبنان يجب أن يذهب عنه مرض الغرب التشريعي ومرضه الضرائبي"^(٥).

(٥) فادي عبد الله، "بنية الاقتصاد الحر وأزمته، في: مجلة الطريق، العدد ٤، أيلول/سبتمبر ١٩٨٥، ص ص ١٧-١٨.

فواز طرابلسي، صلات بلا وصل، ميشال شيحا والايديولوجيا اللبنانية، رياض نجيب الريس للكتب والنشر، بيروت، ١٩٩٩ ص ص ٦١-٩٢.

جورج قرم، "الاقتصاد في محاضرات الندوة اللبنانية"، في: عهد الندوة اللبنانية، دار النهار، بيروت، ١٩٩٧، ص ٥٧٨.

ميشال شيحا، "Présence du liban"، في: عهد الندوة اللبنانية، دار النهار، بيروت، ص ص ٢٤٣-٢٥٢.

٢- الفكر التنموي

مقابل هذا الفكر الذي لا يرى في لبنان سوى منتج للخدمات "في الخارج ومع الخارج" في ظل أعلى درجات الحرية للمبادرة الفردية وأدنى درجات التدخل من الدولة، كان الكثير من المفكرين الأكاديميين والخبراء^(٦) يرون الأبعاد الخطيرة التي تأخذها الاختلالات في البنية الاقتصادية الاجتماعية وفي مقدمتها تهميش قطاعي الزراعة والصناعة، والتفاوت الكبير في توزيع الدخل، والانتشار الواسع للفقر والامية، ويؤكدون ضرورة تدخل الدولة لجعل هذه البنية أكثر توازناً، وذلك بوضع خطط وبرامج قطاعية تعنى بتنمية القطاعات المنتجة المولدة لفرص العمل؛ واستغلال الموارد الطبيعية، ولا سيما المياه؛ وتنمية الموارد البشرية؛ وإصلاح النظام الضريبي غير العادل؛ ومعالجة المشاكل السكانية... الخ.

وكان أكثر هؤلاء المفكرين يربطون بين اضطلاع الدولة بدورها التنموي وضرورة إصلاح النظام السياسي والإدارة الحكومية.

٣- لماذا كانت الغلبة للرؤية الليبرالية؟

تكتسب الإجابة عن هذا السؤال أهمية خاصة، لأن لبنان شكل حالة نادرة من نوعها لاعتماده، في تلك الفترة، نظاماً اقتصادياً اجتماعياً متطرفاً في الليبرالية، ذاهباً بذلك عكس التيار الذي كان سائداً في بلدان العالم حينئذ، ويقضي بتدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية على نطاق واسع.

ولا شك في أن أخذ لبنان بالتوجه الليبرالي كان في بداية الأمر على علاقة وثيقة بطبيعة النظام السياسي الذي اعتمده دولة الاستقلال، والذي ارتضت بموجبه أن تكون وظيفتها الرئيسية تنظيم العلاقة بين الطوائف والسهر على تأمين شروط المحافظة على الكيان حسبما حدده "الميثاق الوطني". وفي هذا الإطار، كان الهم الرئيسي لمختلف أطراف السلطة توسيع وتكريس نفوذها السياسي عن طريق استخدام مؤسسات الدولة لتقاسم المصالح والمغانم، وتأمين المصالح الخاصة للفئات والمجموعات التي يستمد منها ذلك النفوذ بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

وبما أن رئاسة الجمهورية هي مركز القرار السياسي الفعلي، كان من الطبيعي أن تعمل مؤسسات الدولة بالدرجة الأولى على تأمين مصالح الفئة الاقتصادية والاجتماعية الداعمة للرئاسة الأولى، وأن تحظى تلك الفئة بحصة الأسد من المزايا والمغانم التي تنقسمها مراكز القوى في السلطة السياسية. ومن المعروف أن عصب الاقتصاد اللبناني في الأربعينات من القرن الماضي (تجارة الاستيراد والتصدير والوكالات التجارية والمصارف والمؤسسات الخدمية الكبرى) كانت بيد فئة برجوازية قليلة العدد، تتكون من عائلات يرتبط أكثرها بعلاقات القربى والنسب، وتلك الفئة كانت تشكل الداعمة الأساسية لرئاسة الجمهورية، ولها الكثير من الممثلين في مجلس النواب والحكومة. ومن المعروف أيضاً أن تلك الفئة البرجوازية كانت شديدة التمسك بالاقتصاد الحر المتطرف وترفض

(٦) سعيد حماده، "مشكلاتنا الاقتصادية وكيف نعالجها"، مرجع سبق ذكره، ص ١٠١.

أي تدخل للدولة، إلا لتحقيق مصالح الفئة المعنية والمحافظة عليها^(٧). والجدير بالذكر أن، ميشال شبحا، المنظر الرئيسي للبيرالية اللبنانية كان من تلك الفئة، ونسباً لرئيس الجمهورية. وإذا كان من السهل لنا أن نفهم في ضوء ذلك كيف تمت الغلبة للبيرالية في الأربعينات من القرن الماضي، فمن الصعب أن نفهم استمرار هذه الغلبة بعد ذلك، رغم التيار الجارف نحو تدخل الدولة الذي عم بلدان العالم، ورغم الشكوى المتصاعدة في لبنان من أضرار الخلل في البنية الاقتصادية والاجتماعية.

ولم تكن اللبيرالية لتستمر في لبنان على تطرفها طوال الخمسينات، لولا تدخل جملة من العوامل الخارجية، مردها إلى التحولات السياسية والاقتصادية التي شهدتها المنطقة العربية في تلك الفترة (الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين، وارتفاع إنتاج النفط وعوائده المالية، وقيام أنظمة اقتصادية موجهة). وهذه التحولات جعلت لبنان في وضع شبه احتكاري على صعيد المزايا الجغرافية والبشرية، بالنسبة للمنطقة العربية المجاورة، ودفعت القطاع الخاص في هذا البلد إلى أن يلعب بنشاط كبير دور الوسيط في العلاقات التي أخذت تنمو بسرعة بين المنطقة المذكورة والعالم الخارجي على مستويات عدة (حركة البضائع، وحركة رؤوس الأموال، وحركة الأشخاص). ونتيجة لذلك، انطلق الاقتصاد اللبناني في حركة نمو سريع، خففت وحجبت في أن معاً الاختلالات العميقة التي كانت تعترى البنية الاقتصادية والاجتماعية اللبنانية^(٨). فانتشرت أسطورة تلازم الازدهار الاقتصادي مع الاقتصاد الحر على نطاق واسع.

دال - اللبيرالية اللبنانية في الواقع

حتى أواخر الستينات من القرن الماضي، بقي معظم النشاط الاقتصادي شأن المبادرة الفردية والقطاع الخاص. فهذا القطاع كان يتمتع بحرية شبه كاملة في تنظيم وإدارة أنشطته، بينما اكتفت الدولة بدور "الشرطي" الذي تنحصر مهمته بالسهر على الأمن وحماية حرية المبادرة الخاصة، مع السهر على بعض المرافق التي تقتضيها مصلحة القطاع الخاص ولا يستطيع تأمينها بنفسه، ومنها مثلاً، وسائل المواصلات والاتصالات وبعض الأشغال والخدمات العامة الأخرى. ولم تحاول الدولة، حتى من خلال دورها المحدود، أن تقوم أو تعدل بعض الشيء في الاتجاهات التلقائية للمبادرات الخاصة أو تنسق فيما بينها، وتجعلها تصب في خدمة أهداف وطنية معينة، أو أن تضع سياسات محددة لمعالجة ما قد ينجم عن هذه الحرية من أضرار على الصعيد الاجتماعي.

وبعبارة أخرى لم يكن للدولة سياسة محددة في المجال الاقتصادي ولا في المجال الاجتماعي، بل لم يكن لديها ما يكفي من الأدوات، وخصوصاً المعلومات، التي تتيح لها وضع مثل هذه السياسات وتنفيذها^(٩). وهذا ما يظهر بوضوح على المستويات الثلاثة التالية:

(٧) فواز طرابلسي، "التكوين الطبقي للسلطة السياسية بعد الحرب" في: مجلة أبعاد، العدد ٦، أيار/مايو ١٩٩٧، ص ٧٩.

(٨) Nagib Issa (1973). *Structures Actuelles et Politique de Développement au liban: possibilités et limites du développement industriel*. Thèse de Doctorat Es Sciences Economiques, Université Paris I.

(٩) الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الإصلاح الاقتصادي وإعادة الإعمار في لبنان، إعداد نجيب عيسى، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣.

١- الإطار المؤسسي التشريعي والتنظيمي العام للشؤون الاقتصادية والاجتماعية

عدا فعل الايمان بالاقتصاد الحر والوعد بانجاز مشروع الموازنة وتحقيق توازنها والوعود التقليدية الأخرى (انظر الإطار ١)، تخلو البيانات الوزارية للحكومات اللبنانية المتعاقبة من خطط أو سياسات محددة لتنفيذ هذه الوعود عملياً. وخارج البيانات الوزارية، لا يوجد أي نص رسمي يحدد للحكومة سياسة اقتصادية أو اجتماعية، أو موقفاً من قضية رئيسية على هذين الصعيدين. وفي عام ١٩٥٣، أنشئ مجلس للتصميم تلاه إنشاء وزارة للتصميم العام في عام ١٩٥٤. لكن المجلس والوزارة بقيا يفتقران إلى الحد الأدنى من الامكانيات المادية والوسائل الفنية التي تمكنهما من ممارسة أي دور جدي تخطيطي أو توجيهي في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. ويلاحظ بهذا الخصوص أن لبنان بقي طوال تلك الفترة في عداد أكثر البلدان تخلفاً من حيث توفر المعطيات والبيانات الإحصائية المتعلقة باوضاعه الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية. ومن جهة أخرى يلاحظ استمرار لبنان بالاعتماد على التشريعات والأطر التنظيمية التي كانت سارية في عهد الانتداب، من غير تحديثها أو إدخال أي إضافة عليها، إلا فيما ندر. وفيما يلي أهم المرنكات التشريعية والتنظيمية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

(أ) في المجال الاقتصادي

(١) حرر لبنان القطع الأجنبي عملياً منذ أواخر الأربعينات وشرّع هذه الحرية فسي أوائل الخمسينات. وأعطيت الحرية كاملة لاستيراد الذهب وتصديره والاتجار به. وكذلك أزيلت جميع العوائق أمام حركة رؤوس الأموال المحلية والأجنبية دخولاً وخروجاً، ولم تخضع لأي ضريبة أو رسم؛

(٢) باستثناء حالات محدودة، كانت الحرية هي القاعدة الحاكمة لحركة الاستيراد والتصدير. أما السياسة الجمركية فكان مهماً الرئيسي مالياً، ولم تستعمل الا جزئياً باعتبارها وسيلة لتشجيع وحماية الانتاج الوطني. وبقي متوسط التعريف الجمركية في حدود ١٦ في المائة من قيمة الواردات^(١٠)، وجرى توسيع المنطقة الحرة في مرفأ بيروت حتى تجاوزت مساحتها ١٥ هكتاراً؛

(٣) في عام ١٩٥٦، صدر قانون السرية المصرفية، لكن لبنان بقي طوال الفترة المعنية يفتقر إلى قانون للنقد والتسليف، ولم يكن لديه مصرف مركزي؛

(٤) بقي تحديد أسعار السلع والخدمات خاضعاً تماماً لحركة العرض والطلب دون تدخل من السلطات، إلا لحماية عدد من الاحتكارات، ولا سيما في قطاع التجارة الخارجية. أضف إلى ذلك انه لم يكن لزاماً على المنتجين والتجار الاعلان عن أسعار معروضاتهم؛

Khalil Salem. L'Economie Libanaise, Information et Chiffres. Ambassade du Liban, (١٠) Mission auprès de la CEE, p. 17.

(٥) في عام ١٩٥٤ أنشئ مصرف التسليف الزراعي والصناعي والعقاري، بوصفه مؤسسة مختلطة تملك الدولة ٥١ في المائة من أسهمها. لكن هذا المصرف بقي إنجاز الدولة الأهم والوحيد في مجال تشجيع القطاعات المنتجة. ومع ذلك، بقيت موارد هذه المؤسسة محدودة جداً ولم يتجاوز مجموع التسليفات التي منحتها خلال خمس سنوات ٥٧ مليون ليرة^(١١).

(ب) في المجال الاجتماعي

(١) مع وجود نص قانوني يعود إلى ما قبل الاستقلال، يفرض الالتزام بحد ادنى للأجور، بقيت القيمة الاسمية لهذا الحد، طوال الخمسينات، على المستوى الذي حُدد قبيل الاستقلال (٧٥ ليرة شهرياً)، في حين كان يفترض ألا تقل في اواسط الخمسينات حسب بعض التقديرات عن ١٢٥ ليرة^(١٢)؛

(٢) في ١٩٤٦، صدر تحت ضغط الحركة العمالية قانون للعمل وبقي دون تعديل. ويلاحظ بهذا الخصوص ان علاقات العمل في القطاع الزراعي بقيت خاضعة لقانون العقود والموجبات العام. وتحت ضغط الحركة النسائية، أعطيت المرأة حق الانتخاب في علم ١٩٥٣. ومنذ ذلك التاريخ، لم تصدر تشريعات اجتماعية هامة؛

(٣) في عام ١٩٥١، استحدثت وزارة للعمل والشؤون الاجتماعية، وحددت لها مهمة معالجة القضايا الناشئة عن قانون العمل بالاضافة إلى اعداد قانون وأنظمة للضمان الاجتماعي. ولكن الدور الاجتماعي للوزارة بقي محدوداً، يقتصر على توزيع مبلغ متواضع من المال على عدد من الجمعيات الخيرية. وفيما يتعلق بقانون الضمان الاجتماعي وبالرغم من كثرة المشاريع التي وضعت له، بقي منتظراً حتى عام ١٩٦٣؛

(٤) كان الطابع الخاص، الديني والطائفي، طاغياً على التعليم بجميع مراحل، مع التوسع الذي تحقق في التعليم الرسمي الابتدائي. أما التعليم الرسمي الثانوي، فاقترصر على إنشاء ثلاث ثانويات في بيروت في النصف الثاني من الخمسينات؛ وأما التعليم العالي الرسمي فاقترصر على معهد المعلمين الذي انشئ في بداية الخمسينات تحت ضغط الحركة الطلابية.

٢- حجم القطاع العام ودوره

بقيت أهمية القطاع العام في لبنان حتى أوائل الستينات محدودة جداً. فإلى جانب إدارات الدولة العادية، اقتصر على عدد من مؤسسات الخدمات والمرافق العامة، وبعض هذه الخدمات

(١١) نجيب عيسى، "Structures Actuelles..."، مرجع سبق ذكره ص ٦٢.

(١٢) Elias GANNAGE (1955). "La redistribution des revenus au liban". Dans *Semaines Sociales du Liban: L'Economie Libanaise et le Progrès Social*. Ed. Les Lettres orientales, Beyrouth, p. 185.

والمراقف كانت موازناته تدخل في صلب الموازنة العادية للدولة، مثل البريد والتلغراف والجريدة الرسمية، والبعض الآخر كانت موازناته ملحقة بالموازنة العادية، مثل مصلحة الهاتف ومكتب الحبوب والشمندر السكري واليانصيب الوطني. أما الباقي فكان عبارة عن مصالح مستقلة تبيع خدماتها شأن أي مؤسسة خاصة، وقد أوكل أمر استثمارها إلى شركات خاصة أجنبية بموجب عقود امتياز كانت قد أبرمت مع سلطات الانتداب، ومن هذه المصالح الكهرباء، والمياه، ومرفأ بيروت، ومصلحة سكك الحديد، وشركة حصر التبغ والتبناك.

٣- الدور الاقتصادي والاجتماعي للموازنة^(١٣)

لم تشكل نفقات الموازنة في أوائل الخمسينات أكثر من ٨ في المائة من الدخل القومي. وهذه النسبة ارتفعت في أواخر العقد إلى نحو ١٣ في المائة. وصحيح أن هذه النفقات لم تشمل قوانين البرامج التي كانت تمول من "صندوق احتياط" يتغذى من الفوائض المحققة سنوياً في الموازنة، بالإضافة إلى بعض المساعدات الخارجية (اعتمدت الحكومات المتعاقبة طوال تلك الفترة سياسة الفائض في موازنتها بدل سياسة العجز). إلا أن مجموع ما أنفق على قوانين البرامج خلال الفترة ١٩٥٤-١٩٥٨ لم يتجاوز فائض سنتين في الموازنة.

وفيما يتعلق بهيكل النفقات، بقي تصريف أعمال الإدارة العادية يغلب على الموازنة. فمتوسط النفقات الجارية بلغ نحو ٨٥ في المائة من مجموع النفقات، بينما متوسط النفقات الاستثمارية ١٥ في المائة فقط. وإذا نظرنا إلى توزيع النفقات حسب الأبواب، نلاحظ أن الاعتمادات المخصصة لنفقات السيادة (وزارات الدفاع والداخلية والخارجية ورئاسة الجمهورية...) كانت، في المتوسط، تستحوذ على ٦٠ في المائة من مجموع الاعتمادات. أما الأبواب ذات الطابع الاقتصادي، وتحديداً الاعتمادات المخصصة لوزارتي الاقتصاد والزراعة، فلم تتجاوز نسبتها ٥,٤ في المائة من مجموع الاعتمادات، والاعتمادات المخصصة للبنى الأساسية المادية (وزارات الأشغال العامة والبريد والبرق والهاتف) شكلت نحو ١٧,٥ في المائة. ومع أن الجزء الأكبر من الاعتمادات المخصصة للبنية الأساسية المادية وقوانين البرامج أنفق في مجال توسيع الطرق البرية والكهرباء، بقي عدد يتراوح بين ٦٠٠ و ٨٠٠ تجمع سكني خارج شبكة الطرق المعبدة، وتركز معظم الإنفاق في البنى الأساسية الأخرى من كهرباء ومياه ومواصلات سلكية ولاسلكية في بيروت وضواحيها.

ويلاحظ أن نصيب الأبواب ذات الطابع الاجتماعي (وزارات التربية والصحة والشؤون الاجتماعية) كان نحو ١٨ في المائة من مجموع الاعتمادات. ومع أن وزارة التربية حظيت بمفردها بنحو ١٣ في المائة، كان التعليم الرسمي يشمل أقل من ٤٠ في المائة من مجموع تلاميذ المدارس. أما في المجال الصحي فيلاحظ أن المستشفيات الحكومية كانت حتى عام ١٩٦٤ لا تضم أكثر من ١٥ في المائة من مجموع أسرة المستشفيات الموجودة في لبنان، إضافة إلى أن نسبة ٧٧ في المائة منها كانت تتركز في محيط بيروت وجبل لبنان.

(١٣) الأرقام الواردة في هذه الفقرة مأخوذة من أماكن مختلفة، عن نجيب عيسى، *Structures Actuelles...*

مرجع سبق ذكره.

وفيما يتعلق بهيكل الإيرادات، شكلت الضرائب والرسوم المباشرة على مختلف أنواعها نسبة لا يقلّ متوسطها عن ٧٥ في المائة من مجموع إيرادات الخزينة. وشكلت الرسوم الجمركية وحدها نسبة ٣٥ في المائة. أما الضرائب والرسوم المباشرة، بمختلف أنواعها، فلم يتجاوز متوسط نسبتها ٢٥ في المائة. والجدير بالذكر خاصة هو أن حصيلة ضريبة الدخل لم تتجاوز نسبتها ٩ في المائة من مجموع الإيرادات العامة، الجزء الأكبر منها كان يستوفى من اصحاب المداخل المحدودة، من موظفين ومستخدمين لا يستطيعون التقلت منها، أضف إلى ذلك أن الضريبة على الارث والثروة كانت شبه معدومة.

ثانياً- الرؤية التنموية غير المكتملة: ١٩٥٨-١٩٧٤

شكل مجيء الرئيس فؤاد شهاب إلى الحكم، في أواخر عام ١٩٥٨، نقطة تحول رئيسية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبنان المستقل. فلأول مرة تسعى السلطة السياسية إلى تكوين رؤية اقتصادية واجتماعية تنموية وتعمل على وضعها موضع التنفيذ. وليس من باب الصدفة أن يأتي هذا التحول في أعقاب الأحداث الدامية التي شهدتها صيف ذلك العام، وكانت بمثابة بداية لحرب أهلية، ورأى فيها الحكم الجديد ناقوس خطر يدق مهدداً وجود لبنان ووحدته كما رأى أن عملية الإنقاذ لهذا الوجود تتطلب الذهاب إلى أبعد من معالجة الأسباب السياسية المباشرة التي كانت وراء هذه الأحداث ومعالجة أسبابها العميقة، المتمثلة باختلالات البنية الاقتصادية والاجتماعية التي لم يستطع "الازدهار" الاقتصادي التخفيف منها، ولا سيما الفوارق الحادة بين مختلف المناطق والفئات الاجتماعية. غير أنه لم يقدر للتجربة الشهابية ان تكتمل، فأخذت الرؤية التنموية التي احتضنتها بالتلاشي، تاركة المجال من جديد للمزيد من الخلل يصيب البنية الاقتصادية والاجتماعية، وصولاً إلى اندلاع الحرب الأهلية الطويلة والمدمرة في عام ١٩٧٥.

ألف- الرؤية الاقتصادية الاجتماعية للشهابية

رغبة منه في وضع إطار عام متماسك للسياسة التي نوى تطبيقها من أجل تنمية متوازنة في البلاد، كتف الرئيس شهاب مؤسسة "إرفد" (IRFED) الفرنسية بإجراء دراسة عامة عن أوضاع وحاجات لبنان وإمكاناته في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية^(١٤).

واستناداً إلى المعلومات والوثائق القليلة المتاحة حينذاك، وإلى الاستقصاءات الميدانية التي أجرتها إرفد، وضعت أول دراسة شاملة عن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في لبنان المستقل. وهذه الدراسة حملت عنوان "حاجات وإمكانات التنمية في لبنان"، و تناولت مختلف القطاعات (الموارد الطبيعية، والزراعة، والصناعة، والتجارة، والتعليم، والصحة... الخ) بتحليل مفصل للجوانب الإيجابية والسلبية، مع التركيز على نقاط الضعف الرئيسية والإجراءات الواجب اتخاذها من أجل معالجتها.

وقد ركز التقرير خصوصاً على عمق الفوارق بين قطاعات الإنتاج (الوزن الكبير لقطاع الخدمات مقابل ضعف قطاعي الزراعة والصناعة)، وبين مناطق البلاد (الاستقطاب الديمغرافي والاقتصادي والاجتماعي حول بيروت على حساب المناطق الأخرى)، وبين الفئات الاجتماعية (٤ في المائة من السكان يستأثرون بنحو ثلث الدخل القومي مقابل ٥٠ في المائة فقراء). وقد شخص التقرير الوضع على النحو الآتي: "لتحقيق التماسك الوطني الضروري للتنمية، يجب أن تشعر جميع فئات الشعب بأنها مستفيدة بما يكفي من التضامن الاقتصادي. ومن أجل بلوغ هذا الهدف يجب أن تسعى المجموعات المحظوظة (صاحبة الامتيازات) منذ الآن إلى تخفيف الفوارق بين أوضاعها المعيشية وأوضاع الفئات الأقل حظاً. ويجب على الفئات المحظوظة أن تظهر بعض النقش عن

Institut de Formation en Vue du Développement (IRFED) (1963). *Liban, face à son* (١٤) *Développement*. Beyrouth, p. XIV.

طريق الالتزام بدفع الضرائب وأن تقبل ببذل جهد كبير مكلف لتنمية المناطق المحرومة". كما ذكر التقرير أن نمو الناتج المحلي الإجمالي لا يمكن أن يكون وحده تعبيراً عن مسألة التنمية في لبنان، بل بنية الدخل القومي ومسألة توزيع موارد الدولة. وأضاف أن الدولة يجب أن تتبصر بما يفرضه النمو السريع من متطلبات ملحة وهي التي يجب أن تعي مخاطر الفوارق المتزايدة بين مستويات المعيشة وتركز السكان في العاصمة. وذكر كذلك أن التخطيط يفرض نفسه في لبنان باعتباره وسيلة لتكون الدولة أكثر فعالية ويكون البلد أكثر ازدهاراً، وهذا الازدهار موزعاً بشكل أفضل. والمشاكل التي يعاني منها لبنان لا تسمح له "أن يفلت من البحث عن تخطيط يلائم واقعه" فإذا كانت مبادرة تجار لبنان قد سمحت بالمحافظة على صحة عملته ونمو لافنت لدخله الوطني، فمن الواضح أن هذه النتائج لا يمكن اعتبارها مكتسبة دائماً وهي ما كانت لتحصل لولا الثمن المقابل والمتمثل بالتفاوت الخطير في توزيع المداخيل والسكان والخلل بين فروع النشاط الاقتصادي. فليبنان لا يمكن أن يستمر في وضعه الحالي المتفائل في الظاهر والهش في العمق. أما التخطيط المطلوب للبنان فلا يمكن أن يكون على النمط الاشتراكي أو حتى على نمط التخطيط الليبرالي الجديد، إنما أكثر مرونة يراعي أوضاع لبنان الخاصة، ويكون التخطيط الذي لا تتدخل الدول بموجبه مباشرة إلا "في مجال الاستثمار في الهياكل الأساسية ووضع الأطر القانونية والإدارية المناسبة"^(١٥). وعلى قاعدة هذا التشخيص خلص التقرير الذي وضعته أرفد إلى تحديد عدد من الأولويات بشأن الإجراءات الملحة الواجب اتخاذها وأهمها^(١٦):

- (أ) تجهيز الدولة بالمؤسسات المتخصصة التي تمكنها من فهم الأوضاع وتحديد آفاق تطورها؛
- (ب) تزويد وزارة التصميم بالوسائل التي تمكنها من التخطيط وتنسيق الجهود في مجال التنمية؛
- (ج) الإنجاز السريع لشبكة البنى الأساسية؛
- (د) إيقاف النمو العشوائي والفوضوي لبيروت؛
- (هـ) زيادة الإنتاج الزراعي لأن الزراعة تبقى القطاع الأساسي في الاقتصاد اللبناني؛
- (و) تنمية الصناعة والحرف؛
- (ز) تنظيم السياحة؛
- (ح) تسهيل التسليف الاستثماري؛
- (ط) زيادة الإيرادات المالية للدولة.

République Libanaise – Ministère du Plan (1961). *Besoins et possibilités de Développement* (١٥)
du Liban. Eude préliminaire, Tome I. Mission IRFED-LIBAN 1960-1961, pp. 17- 26.

(١٦) المرجع نفسه، ص ٣-٧.

باء- التجسيد العملي للرؤية التنموية في عهد الرئيس شهاب

١- على الصعيد المؤسسي التشريعي والتنظيمي

سُجلت في عهد الرئيس شهاب (١٩٥٩-١٩٦٤) إنجازات بالغة الأهمية في مجال إنشاء الأطر المؤسسية، القانونية والإدارية اللازمة لانخراط الدولة في دورها الجديد التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. ومن أهم تلك الإنجازات:

(أ) استحداث مديرية للإحصاء المركزي وإلحاقها بوزارة التصميم، ومن أهم إنجازات هذه المديرية إصدار الحسابات القومية؛

(ب) إعادة تنظيم وزارة التصميم وتزويدها بالعناصر الفنية اللازمة، وإنشاء مجالس إقليمية استشارية للتنمية و فرق متعددة الأنشطة في الأقسية؛

(ج) إنشاء مصلحة الإنعاش الاجتماعي التي أعطيت صفة المؤسسة العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة إدارياً ومالياً، وحدد لها أربع مهام رئيسية:

- (١) اعتماد برامج طويلة الأجل للتنمية الاجتماعية ومتابعة تنفيذها؛
- (٢) تخطيط سياسات تنمية اجتماعية؛
- (٣) المشاركة مع المنظمات غير الحكومية في تنفيذ مشاريع التنمية الاجتماعية؛
- (٤) توجيه الشباب إلى التعليم المهني.

(د) إنشاء المشروع الأخضر الذي كان من أهدافه وقف النزوح الريفي عن طريق استصلاح الأراضي وتحسين مداخل المزارعين وخلق فرص عمل جديدة لسكان الريف؛

(هـ) إنشاء معهد التدريب على الإنماء الذي أدمج في وقت لاحق بمجلس الخدمة المدنية؛

(و) إنشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي؛

(ز) إنشاء الجامعة اللبنانية (كليات الحقوق والعلوم السياسية، والآداب والعلوم الإنسانية، والعلوم، ومعهد العلوم الاجتماعية)، بعد أن كان التعليم العالي الرسمي يقتصر على دار المعلمين العالي. والجدير بالذكر أن أحد الأهداف المتوخاة من إنشاء معهد العلوم الاجتماعية كان تكوين كادرات مؤهلة للاضطلاع بعملية التنمية؛

(ح) إنشاء البنك المركزي، ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى، والمجلس الوطني لانماء السياحة، والتفتيش المركزي، ومكتب الفاكرة.

٢- على صعيد التخطيط

فور انتهاء بعثة ارفد من إعداد التقرير، قامت بوضع مشروع لخطة تنمية خمسية ١٩٦٢-١٩٦٦، جاءت بغياب الحسابات الوطنية، عبارة عن مجموعة من برامج للاستثمار العام في توسيع وتطوير البنى والهياكل الأساسية. وقبل البدء بتنفيذ هذه الخطة، جرى تحضير ما سمي "الملف الأساسي لمشروع أولي للخطة الخمسية ١٩٦٤-١٩٦٨". وقد تضمن هذا الملف عشرة مخططات قطاعية، تناولت المجالات التالية: الطرق، والكهرباء، والمياه، والزراعة، والصيد، والسياحة، والصناعة، والتجارة، والتعليم، والصحة. وتضمن كل من هذه المخططات تحديداً للسياسة الواجب اعتمادها في القطاع المعني على شكل مجموعة من المبادئ العامة، وحرمة من الإجراءات والتدابير التي يلزم اتخاذها وفقاً لهذه السياسة، لكنها بقيت على شكل وصف من غير الدخول في تكميمها وجدولتها.

٣- على صعيد القطاع العام والموازنة

لم يحدث أي تغيير جوهري في بنية القطاع العام، بحيث لم يتسع لأي نشاط انتاجي مباشر. واقتصر الأمر على شمول الإدارات والمصالح المستقلة المستحدثة، بالإضافة إلى عدد من المؤسسات العامة بعد انتهاء عقود الامتياز مع الشركات الأجنبية. غير أن الجدير بالذكر هنا هو الارتفاع الملحوظ في حجم الاستثمارات المخصصة لهذا القطاع.

وبقي التغيير الذي عرفته الموازنة في الإطار الكمي أيضاً، فحجمها تضاعف بين عامي ١٩٦١ و ١٩٦٥، وقوانين البرامج أدخلت في صلب الموازنة العادية، وسياسة الفائض التي كانت متبعة في الفترة السابقة تركت المجال لسياسة لعجز، وأن كان هذا العجز قد بقي حتى نهاية الستينات في حدود متواضعة نسبياً. وباستثناء ذلك، يلاحظ أن هيكل الإيرادات بقي هو نفسه تقريباً، خصوصاً لناحية إيرادات ضريبة الدخل التي لم تتجاوز متوسطها السنوي ١١ في المائة من مجموع الإيرادات، (النظام الضريبي بقي هو هو). وبالرغم من إدخال الإنفاق على قوانين البرامج في هيكل النفقات، بقي متوسط الجزء الأول من الموازنة (النفقات الجارية) يشكل نحو ٦٧ في المائة من مجموع النفقات. وبينما كانت نسبة نفقات التجهيز السنوية في حدود ١٨ في المائة، لم يتجاوز المعدل السنوي للنفقات المخصصة لقوانين البرامج ١٥ في المائة^(١٧).

٤- على الصعيد السياسي

لم يحدث في عهد الرئيس شهاب أي تغيير جذري في طبيعة النظام السياسي. فمجلس النواب بقي يمارس وظيفته، باعتبارها مجعاً لزعامات تقليدية طائفية ومناطقية. إلا أن السياسة الخارجية أصبحت أحد العناصر الرئيسية للاصطفاف السياسي لهذه الزعامات، إلى جانب مصالحها الاقتصادية والاجتماعية الآنية. وبقيت رئاسة الجمهورية، كذلك، مركزاً للقرار الفعلي، والجديد في الأمر هو أن الدروس التي استخلصها الرئيس شهاب من أحداث ١٩٥٨ وما بناه عليها من رؤية تنموية، جعلته

(١٧) نجيب عيسى، *Structures Actuelles...*، مرجع سبق ذكره، ص ٧٥ و ص ١٩٧-٢٠٤.

على مسافة من المصالح الاقتصادية والاجتماعية التي تمثلها هذه الزعامات (مصالح البرجوازية التجارية الخدمية وكبار مالكي الأراضي)، معتمداً في الحكومات التي شكلها على الجزء الأقرب من هذه الزعامات إلى توازنات السياسة الخارجية (بين مصر الناصرية والولايات المتحدة). ولم يكن الرئيس شهاب ليتمكن من الاحتفاظ بهذه المسافة عن الزعامات التقليدية لولا استناده إلى الدعم الأمريكي الناصري خارجياً، وإلى الجيش ومجموعة من الموظفين الإداريين الأكفاء (التكنوقراط) داخلياً.

جيم - الرؤية التنموية وترجمتها العملية بعد الرئيس شهاب

بمجيء شارل حلو إلى رئاسة الجمهورية في أواخر ١٩٦٤ استمر "النهج" الشهابي في الحكم. والمقصود باستمرار النهج الشهابي ليس فقط استمرار الرئيس الجديد في الاعتماد على مجموعة الزعامات السياسية التي دعمت الرئيس شهاب وعُرفت بـ"النهج"، بالإضافة إلى الجيش والتكنوقراط داخلياً، والتفاهم الناصري الأمريكي خارجياً، وإنما أيضاً الإعلان عن التمسك بالنهج التنموي للرئيس شهاب. ففي الخطاب الذي ألقاه الرئيس حلو فور انتخابه قال: "والله أسأل أن يمدني بتأييده لأكمل رسالة الرجل العظيم"^(١٨). وجاء في البيان الوزاري الذي تقدمت به الحكومة الأولى في عهد الرئيس حلو ما يلي: "والحكومة مقتنعة بدور الدولة في تنمية الطاقات البشرية والطبيعية من أجل زيادة الانتاج الوطني وإقامة توازن في درجة النمو بين القطاعات المختلفة، تحقيقاً لازدهار متوازن يتوزع على الفئات والمناطق في مجموعها"^(١٩).

وعلى الصعيد العملي، لم يذهب النهج الشهابي في مرحلته الجديدة أبعد مما وصل إليه في مرحلته الأولى، لترجمة رؤيته التنموية إلى واقع.

ففي المجال المؤسسي التشريعي والتنظيمي، اقتصر الأمر على بعض الإصلاحات المصرفية في أعقاب الأزمة المالية التي هزّت لبنان إثر إفلاس بنك انترا في ١٩٦٦: إصدار قانون للنقد والتسليف، وإنشاء مؤسسة لضمان الودائع، وإنشاء لجنة الرقابة على المصارف، بالإضافة إلى استحداث مكتب للتنمية الصناعية في وزارة الاقتصاد، وإدخال نظام التعويضات العائلية وتعويض نهاية الخدمة من قانون الضمان الاجتماعي حيز التنفيذ (فرع ضمان المرض والأمومة الذي كان من المفترض ان يدخل حيز التنفيذ في عام ١٩٦٥ تأجل حتى عام ١٩٧١)، وإجراء بعض التوسيع في الجامعة اللبنانية (إنشاء معهد الفنون الجميلة وكلية الإعلام وكلية إدارة الإعلام).

(١٨) فارس سعاده، "الكلمة التي ألقاها الرئيس شارل حلو فور انتخابه رئيساً للجمهورية"، موسوعة الحياة النيابية في لبنان، خفايا ومواقف، الجزء الخامس، مطابع الكريم الحديثة، بيروت، ١٩٩٦، ص ٢٤١.

(١٩) يوسف قزما خوري، "البيان الوزاري الذي تقدمت به حكومة الرئيس حسين العويني إلى مجلس النواب في ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٤"، البيانات الوزارية اللبنانية و مناقشتها في مجلس النواب ١٩٢٦-١٩٨٤، مؤسسة الدراسات اللبنانية، ص ٧١٧.

وفي مجال التخطيط تولت وزارة التصميم وضع مشروع جديد لخطة خمسية (١٩٦٥-١٩٦٩)، كان أقرب إلى مفهوم الخطة التنموية من المشاريع التي سبقته، لناحية تحديده أهدافاً معينة على صعيد نمو الناتج والعمالة وتنمية الزراعة والصناعة. لكن هذا المشروع بقي في الإدراج ولم يبصر النور، أما هيكل كل من القطاع العام والموازنة فلم يشهد أي تغيير ملحوظ.

وفي أعقاب حرب حزيران/يونيو ١٩٦٧، التي كانت ضربة قوية للناصرية، أخذ الدعم الخارجي للنهج الشهابي يضعف، والتكتل السياسي المعارض له يقوى داخلياً (التمثل بالحلف الثلاثي)، إلى أن جاءت الانتخابات النيابية في عام ١٩٦٨، لتكرس انتصار المعارضة في المجلس النيابي ويضعف بذلك النهج الشهابي أكثر، حتى أزيح عن الحكم مع سقوط مرشحه في انتخابات رئاسة الجمهورية، ومجيء الرئيس سليمان فرنجية بدعم من الحلف الثلاثي. ومع ذلك، لم يتخلل الحكم الجديد، في النصوص التي صدرت عنه، عن الخيار التنموي للنهج الشهابي، لا بل أخذ هذا الخيار في بعض وجوهه نفساً أقوى مما كان عليه في عهد الرئيس حلوه. ففي أول رسالة وجهها الرئيس فرنجية إلى اللبنانيين قال: "سيكون لبنان في كل ظرف وحال... محافظاً على اقتصاده المنظم الحر، متمسكاً بتلقي جهد الدولة والجهد الفردي الذي منه الجهد النقابي، عادلاً بين جميع أبنائه، معتمداً برنامجاً شاملاً للتخطيط والإنماء"^(٢٠). وهذا ما عادت وأكدت عليه البيانات الوزارية لحكومات الرئيس صائب سلام في عهد الرئيس فرنجية. فقد تعهد البيان الوزاري لحكومة العهد الأولى بـ"التهيئة لتخطيط متكامل للمستقبل اللبناني كمثل الذي تعتمده أعرق الديمقراطيات ذات الاقتصاد الحر المنظم، تتسجم في إطاره نشاطات القطاعين العام والخاص وتقع جميع المشاريع الإنمائية في إطاره كذلك... ويجب أن يبنى التخطيط على مسح دقيق للأوضاع الحالية في كل القطاعات دون تهرب من الرقم الصحيح. ويهدف هذا التخطيط إلى تأمين العدالة الاجتماعية ليس بين المواطنين فحسب، بل بين المناطق كذلك"^(٢١). وجاء في البيان الوزاري لحكومة سلام الثانية "إننا ندرك أن لا ديمقراطية سياسية، إن لم تلازمها وترافقها ديمقراطية اجتماعية بمعناها الشامل والعميق..."^(٢٢).

وقد عمدت الحكومة الأولى في عهد الرئيس فرنجية إلى وضع مشروع خطة سداسية للتنمية (١٩٧٢-١٩٧٧)، جاء أكثر تطوراً وشمولاً من مشروع الخطة الخمسية (١٩٦٥-١٩٦٩)، وتضمن سياسات قطاعية محددة الأهداف والوسائل خصوصاً لناحية إيجاد توازن بين القطاعات عن طريق تنمية الزراعة والصناعة، وزيادة فرص العمل، وتخفيض العجز في الحساب الجاري من ميزان المدفوعات، وتخفيف التفاوت بين مداخل الأفراد والمناطق^(٢٣). لكن حظ هذه التوجهات في التنفيذ

(٢٠) فارس سعادة، "الخطاب الذي ألقاه الرئيس سليمان فرنجية عند قسمه اليمين الدستورية في ٢٣/٩/١٩٧٠"، موسوعة الحياة النيابية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٩.

(٢١) يوسف قزما خوري، "البيان الوزاري الذي تقدمت به حكومة الرئيس صائب سلام إلى مجلس النواب في ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠"، البيانات الوزارية، مرجع سبق ذكره ص ١٠٦٦.

(٢٢) المرجع نفسه، ص ١١٦١.

(٢٣) الجمهورية اللبنانية، وزارة التصميم العام، خطة التنمية السداسية (١٩٧٢-١٩٧٧)، ص ٣١.

كان ضئيلاً، فاقترنت إنجازات العهد على إنشاء وزارة للصناعة والنفط ووزارة الإسكان والتعاونيات، وإنشاء المصرف الوطني للإنماء الصناعي والسياحي، وبدء العمل بفرع المرضى والأمومة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وحال تحالف المصالح السياسية والاقتصادية المهيمنة دون إقرار بعض المراسيم ذات المضامين التنموية اقتصادياً واجتماعياً، ومنها مثلاً المرسوم ١٩٤٣ المتعلق بزيادة الرسوم الجمركية على استيراد بعض السلع الكمالية، والرسوم المتعلقة بتنظيم استيراد الدواء. وجاء اندلاع الحرب الأهلية ليقضي على أي أمل في زيادة حظوظ التوجهات التنموية في التنفيذ.

دال- المحصلة العامة للنهج التنموي الشهابي

واصل الاقتصاد اللبناني نموه السريع طوال فترة الستينات وأوائل السبعينات. فتراوح المعدل السنوي لنمو الناتج المحلي الإجمالي بين ٥ و ٦ في المائة بالأسعار الثابتة، وذلك في ظل توازنات عامة نقدية ومالية داخلية وخارجية ملحوظة. وبقيت الأسعار مستقرة حتى أوائل السبعينات، ولم تعان المالية العامة من عجز يذكر، وبقي لبنان عملياً بمنأى عن المديونية بشقيها الداخلي والخارجي. وبالرغم من العجز الكبير في الميزان التجاري، كان الرصيد الصافي لحركة الخدمات والتحويلات من الخارج وحركة رؤوس الأموال، يسد هذا العجز ويحقق باستمرار فوائض في احتياطي البنك المركزي من الذهب والعملات الصعبة. وهذا ما كان ينعكس ثباتاً لا بل تحسناً في سعر صرف الليرة^(٢٤).

غير أن هذه الإنجازات على الصعيد الاقتصادي لم تترافق مع التخفيف من حدة الاختلالات البنوية التي كان يشكو منها لبنان في أواخر الخمسينات. فعلى صعيد القطاعات الإنتاجية، يلاحظ أنه مع نمو الصناعة الملحوظ في أعقاب حرب ١٩٦٧، زادت هيمنة قطاع الخدمات داخل الاقتصاد، ففي عام ١٩٧٣ بلغت حصة هذا القطاع نحو ٧٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي ونحو ٥٦ في المائة من مجموع القوى العاملة، بينما لم تتجاوز حصة قطاع الصناعة ١٦ في المائة و ١٩ في المائة على التوالي؛ وهبطت حصة الزراعة إلى نحو ١٠ في المائة و ١٩ في المائة؛ وكانت حصة قطاع البناء نحو ٥ في المائة و ٦ في المائة على التوالي. وبقي لبنان يعتمد على الخارج في تصريف الجزء الأكبر من إنتاجه واستيراد القسم الأعظم من حاجاته السلعية، وكذلك لتأمين جزء مهم من استثماراته^(٢٥).

وعلى الصعيد الاجتماعي العام، يُلاحظ أنه مع الجهود الكبيرة التي بذلت في مجال توسيع شبكات البنى الأساسية والخدمات الاجتماعية، بحيث أصبحت تشمل جزءاً كبيراً من المناطق الريفية والفئات المحرومة (طرق، ومياه، وكهرباء، وخدمات صحية وتعليمية حكومية..)، ظل التعليم الخاص طاغياً. ففي أوائل السبعينات، كان يضم نسبة تناهز ٥٥ في المائة من مجموع التلاميذ في

(٢٤) الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الإصلاح الاقتصادي وإعادة الإعمار في

لبنان، مرجع سبق ذكره، ص ١١.

(٢٥) نجيب عيسى، *Structures Actuelles...*، مرجع سبق ذكره.

مراحل التعليم ما قبل الجامعي، وكان معدل الأمية في حدود ٣١ في المائة، ونسبة الأولاد، الذين هم خارج المدارس من الفئة العمرية ٦-١٤ سنة، ١٢,٤ في المائة. وفي المجال الصحي، كانت أسرة المستشفيات الحكومية (أي الاستشفاء شبه المجاني) تشكل ١٢ في المائة فقط من مجموع أسرة المستشفيات في لبنان، وبقيت خدمات الضمان الاجتماعي تقتصر على أقل من ٣٠ في المائة من أفراد القوى العاملة ولا تشمل سوى عدد محدود من التقديرات. وعلى الصعيد السكني، كانت نسبة المساكن التي تعاني من حالة اكتظاظ شديد تناهز ٧٢ في المائة من مجموع المساكن^(٢٦). وعلى صعيد التفاوت في توزيع الدخل، تشير التقديرات التي أجريت في مطلع السبعينات إلى أن الوضع، في أحسن الأحوال بقي كما كان عليه في أواخر الخمسينات، من ناحية ضالة فئة السكان التي كانت تستأثر بثلاث الدخل الوطني^(٢٧).

وعلى صعيد التفاوت في التوزيع الجغرافي للأنشطة الاقتصادية والخدمات الاجتماعية، يلاحظ أن درجة تركيز هذه الأنشطة والخدمات في بيروت ومحيطها قد زادت عما كانت عليه في مطلع الستينات.

ففي النصف الأول من السبعينات، كان هذا المحيط الضيق من الأراضي اللبنانية يستقطب نحو ٧٠ في المائة من النشاط الصناعي، و٦٥ في المائة من حركة البناء، و٨٥ في المائة من حركة النقل البحري، إضافة إلى حركة النقل الجوي كلها، ونحو ٩٥ في المائة من المؤسسات المصرفية و٩٠ في المائة من أسرة الفنادق، و٧٠ في المائة من أسرة المستشفيات، و٨٠ في المائة من مؤسسات التعليم الخاصة، وجميع مؤسسات التعليم العالي والإعلام، و٧٥ في المائة من الإدارات الحكومية، أي ما لا يقل مجموعه عن ٧٠ في المائة من مجموع النشاط الاقتصادي. أما توزيع الباقي (أقل من الثلث)، فقد جاء، هو أيضاً، متفاوتاً على سائر المناطق، فأفادت منه خصوصاً المراكز الحضرية. وكانت النتيجة حركة نزوح ريفي كثيفة، استوعبت الهجرة نحو الخارج جزءاً منها وتوجه الجزء الآخر نحو العاصمة وضواحيها، التي ضمت نحو نصف سكان لبنان. إلا أن عدم توفر فرص العمل المنتج في تكوين حزام بؤس عريض حول العاصمة، تقشت فيه البطالة السافرة والمقنعة على نطاق واسع^(٢٨).

وهكذا يتبين أن الإنجازات اللافتة التي حققها النهج الشهابي على صعيد إقامة الاطر المؤسسية لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وعلى صعيد توسيع شبكات الخدمات الاجتماعية والبنى الأساسية، لم يكن من شأنها أن تقضي على الاختلالات البنوية في النظام الاقتصادي والاجتماعي أو تخفف منها. فجل ما نتج هو توسيع التعليم إلى المناطق الطرفية، وزيادة انخراط أبنائها المتعلمين في إدارات الدولة، وإكمال ربط هذه المناطق بالسوق البيروتية (خصوصاً سوق

(٢٦) نجيب عيسى، نحو ديمقراطية اجتماعية" في: لبنان أية ديمقراطية، النادي الثقافي العربي وندوة العمل الوطني بالتعاون مع مؤسسة الدراسات اللبنانية، بيروت، ١٩٨٨، ص ١٣٥.

(٢٧) الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الإصلاح الاقتصادي وإعادة الإعمار في لبنان، مرجع سبق ذكره، ص ١٣.

(٢٨) المرجع نفسه، ص ١٢-١٥.

الخدمات)، بعد أن كانت علاقاتها بها ضعيفة نسبياً. لكن هذا الربط لم يجر عن طريق تطوير الإنتاج المحلي للمناطق المذكورة (الزراعة والصناعة)، بل على قاعدة امتصاص المداخل التي جمعها أهل هذه المناطق من العمل في بيروت وخارج لبنان، بإغراقها بالبضائع المستوردة. وبذلك لم تسفر الإنجازات المذكورة إلا عن إعطاء نفس جديد لنمط النمو نفسه الذي كان سائداً قبل مجيء الشهابية، أي نمو الخدمات على حساب الزراعة وبدرجة أقل على حساب الصناعة ونمو الأنشطة الهادفة إلى تلبية حاجات المنطقة العربية على حساب حاجات الاستهلاك المحلي، ونمو بيروت على حساب المناطق الأخرى، ونمو فئة ضئيلة من كبار التجار ومنتجي الخدمات على حساب الأغلبية الساحقة من المواطنين. غير أن هذا النفس الجديد كان قصيراً نسبياً، بحيث أخذت الأزمات تتكاثر وتزداد حدة بعد حرب حزيران/يونيو ١٩٦٧، لتأخذ أبعاداً شديدة الخطورة في مطلع السبعينات ويحصل الانفجار الكبير في عام ١٩٧٥، وبذلك تكون محصلة النهج الشهابي الاقتصادي والاجتماعي تأجيل هذا الانفجار.

هاء- لماذا فشل المشروع التنموي الشهابي

من الصعب إجراء معالجة وافية لهذا الموضوع في هذا السياق. فما يمكن فعله هو استخلاص بعض الأفكار التي تشكل عناصر إجابة عن السؤال المطروح ومنها:

(أ) لم يحمل المشروع التنموي إلى الحكم قوى اجتماعية جديدة وانما شخص بمفرده وصل إلى مركز القرار السياسي الأساسي في البلاد (رئاسة الجمهورية) بتفاهم خارجي؛

(ب) كان من الطبيعي ان يلقي مشروع الرئيس شهاب معارضة شديدة من العصب الرئيسي للطبقة السياسية التقليدية المتمثلة بالزعامات التي ترتبط مصالحها بالبرجوازية الكبرى التجارية والخدمية وكبار مالكي الأراضي (الإقطاع السياسي)، ولكنه لم يعتمد في مواجهة هؤلاء على قوى سياسية جديدة أو تحريك وتأييد قوى شعبية، وإنما اعتمد على الأجهزة الأمنية والبيروقراطية من جهة، والدعم الخارجي من جهة أخرى؛

(ج) تشوب المشروع التنموي الشهابي نفسه نقاط ضعف رئيسية، أهمها أن بعض الأطر المؤسسية التي استحدثت لم ترتبط بخطط تنموية فعلية متكاملة، ذات أهداف واضحة ومكتملة، على صعيد تنويع الانتاج وإيجاد فرص عمل. والخطط التي وضعت (برامج الاستثمار في البنى الأساسية) لم يجر الالتزام بتنفيذها، فتحولت المؤسسات الجديدة عن أهدافها الأصلية إلى إدارات عادية انضمت إلى صنف الإدارات التقليدية البيروقراطية غير المنتجة. ولم تبذل جهود تُذكر لإشراك القطاع الخاص في عملية التنمية، سواء عن طريق توجيهه للاستثمار في القطاعات المنتجة والمولدة لفرص العمل في الريف، أم إشراكه في تحمل جزء من أعباء تمويل التنمية. فأخذت جهود الدولة التي اقتصر على توسيع شبكة البنى والخدمات الأساسية تفقد تدريجياً زخمها، مع نضوب أموال الاحتياط التي جرت مراكمتها في الخمسينات. ولم يُمس بالنظام الضريبي لتحميل الأغنياء أي عبء إضافي؛

(د) لم ينبت النهج التنموي الشهابي وينمو على أرض صلبة، لا سياسياً ولا اجتماعياً ولا اقتصادياً. مما جعله يضعف كثيراً مع انتهاء مدة رئاسة شهاب نفسه، ليضمحل عملياً مع تغير الظروف الخارجية التي جاءت بصاحب النهج إلى الحكم (حرب حزيران/يونيو ١٩٦٧).

ثالثاً - الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية للحرب الأهلية: ١٩٧٥-١٩٩٠

لا يحظى وصف الحرب المدمرة التي عصفت بلبنان طوال عقد ونصف من الزمن بالحرب "الأهلية" بموافقة جميع اللبنانيين. فمنهم من يرى أنها كانت "حرب الآخرين على الأراضي اللبنانية"، ومنهم من يرى أنها كانت "حرب اللبنانيين لحساب الآخرين". ولا مجال هنا للدخول في تحليل مفصل لطبيعة هذه الحرب وأسبابها. فما يعيننا، خصوصاً، هو معرفة ما ترتب على هذه الحرب من نتائج على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، ولكن من الأهمية بمكان أيضاً معرفة ما إذا كان هناك علاقة بين هذه الحرب والاختلالات التي كانت تعاني منها البنية الاقتصادية والاجتماعية بعد فشل التجربة الشهابية من جهة، ومعرفة ما إذا كان فرقاء النزاع اللبنانيون قد خاضوا هذه الحرب مزودين برؤى اقتصادية واجتماعية محددة. فطوال هذه الحرب، كان اللبنانيون منقسمين إلى معسكرين أحدهما في مواجهة الآخر (بصرف النظر عن التناقضات والصراعات التي كانت تدور معظم الأحيان داخل المعسكر الواحد).

ألف - الخلفية الاقتصادية والاجتماعية للحرب

قلنا إن المحصلة العملية للتجربة الشهابية كانت إعطاء نفس جديد لنمط النمو غير المتوازن الذي كان سائداً في الخمسينات، وإن كان هذا النفس الجديد قصيراً نسبياً، بحيث أخذت الأزمات تتكاثر وترداد حدة بعد حرب ١٩٦٧، لتأخذ أبعاداً شديدة الخطورة في مطلع السبعينات.

فمنذ الاستقلال، عرف لبنان العديد من الأزمات، لكنها كانت موضعية، ومحدودة الأسباب وغير متلازمة التوقيت، فتارة يغلب عليها الطابع السياسي وتارة الطابع الوطني، وطوراً الطابع الاجتماعي. وهذه الأزمات الجزئية وغير المتلازمة زمنياً، كان يجري تجاوزها وامتصاصها من خلال النمو المطرد للاقتصاد، من غير إحداث أي تحول جوهري أو تغيير يذكر في ميزان القوى داخل السلطة السياسية والاقتصادية الفعلية.

وفي مطلع السبعينات اختلف الأمر. فالأزمة بدأت تأخذ بعداً عاماً وشاملاً. وأظهر التحقيق بالعينة الذي أجري في أواخر عام ١٩٧٠ أن معدل البطالة بلغ نحو ٦ في المائة، ومعدل التضخم الذي كان في الستينات نحو ٢ في المائة، ارتفع إلى ١٨ في المائة في عام ١٩٧٤^(٢٩). وفي النصف الأول من السبعينات، شهدت الحركة المطالبة تصاعداً لافتاً، فشملت فئات اجتماعية كثيرة، واتخذت شكل العشرات من الإضرابات، بعضها كان طابعه دموياً (إضراب عمال غندور، وإضراب مزارعي التبغ). وخلال شهر ونصف (بين منتصف تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٤ وآخر كانون الأول/ديسمبر من العام نفسه) أحصي ٣٣ إضراباً. فالفترة ١٩٧٠-١٩٧٥ شهدت ثلاثة إضرابات وطنية عامة، بينما الفترة ١٩٤٦-١٩٧٠ لم تشهد سوى إضراب عام واحد على المستوى الوطني^(٣٠). ومن جهة أخرى، كانت انعكاسات الوضع السياسي العربي ومعطيات الصراع العربي الصهيوني على الوضع

(٢٩) Kamal Hamdan. (1997). *le Conflit Libanais, Communautés Religieuses, Classes Sociales, et Identité Nationale*, p. 118.

(٣٠) المرجع نفسه، ص ١١٩.

اللبناني، وخصوصاً الوجود الفلسطيني المسلح، تهيئ العديد من عناصر التوحد والانصهار الأفقي والعمودي لمختلف المشاكل والقضايا التي كانت مطروحة على الساحة اللبنانية، وجعلت من الصعب على النظام السياسي-الاقتصادي-الاجتماعي السائد أن يستوعب "الأزمات". فعناصر التوحد هذه ظهرت عبر التقاء فئات شعبية واجتماعية واسعة عند قضية معينة أو التقاء قضايا ومشاكل عديدة عند فئة واحدة. ومن الأمثلة التي يمكن التوقف عندها في هذا السياق:

(أ) لم تكن مشكلة التضخم وارتفاع الأسعار مشكلة عابرة أو عادية يمكن معالجتها بالأدوات النقدية والمالية المعروفة، بل جاءت تطرح مسألة النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد من جذوره، ومسألة السياسة الجمركية، ومسألة وجود الاحتكارات، ومسألة السياسة الضريبية، وقضية تنمية القطاعات السلعية الزراعية والصناعية. وهذه المسائل لم يكن بالإمكان إيجاد حلول لها من خلال الموازين التي كانت سائدة داخل السلطة السياسية في ذلك الوقت؛

(ب) كانت الحركة الطالبية تطرح في آن مشكلة فئوية النظام التعليمي ومشكلة النظام الاقتصادي الذي يعجز عن استيعاب أفواج الخريجين، وكذلك المسألة الوطنية من خلال إظهار عجز السلطة السياسية عن التصدي للاعتداءات والأطماع الإسرائيلية؛

(ج) كانت للتفاوت بين المناطق والفئات الاجتماعية في توزيع الأنشطة الاقتصادية والدخل الوطني ألوان طائفية مميزة، لمعظم المناطق اللبنانية والطبقات الاجتماعية الوانها الطائفية الغالبة. وهكذا التقت في حركة المحرومين، مثلاً، مسألة الطائفية السياسية، بمسألة التفاوت بين المناطق، وبالتفاوت الطبقي، وبالمسألة الوطنية (الاعتداءات الإسرائيلية)^(٣١).

ومن الواضح أن القضايا والمشاكل المطروحة في مطلع السبعينات كانت تمت بصلة مباشرة إلى جوهر النظام السياسي-الاقتصادي-الاجتماعي في لبنان، وبهذا المعنى أخذت هذه القضايا والمشاكل طابع الأزمة العامة الشاملة التي شكل الوجود الفلسطيني المسلح الصاعق المفجر لها.

باء- الإطار العام للتدخلات الاقتصادية الاجتماعية في فترة الحرب

جاء الرئيس الياس سركيس، الذي تبوأ سدة الرئاسة في أواخر عام ١٩٧٦ (في أعقاب ما سمي "بحرب السنتين")، فساد الاعتقاد حينئذ بأن الحرب الأهلية انتهت. وكان الرئيس الجديد أحد الأركان الرئيسيين للشهابية الاقتصادية-الاجتماعية، وقد صمم على إعادة إحيائها. وهذا يظهر جلياً في البيان الوزاري لحكومة الرئيس سليم الحص الأولى (انظر الإطار ٢) الذي تضمن بعض المعالم الرئيسية لرؤية تربط بين مستقبل لبنان الخارج من الحرب ومعالجة الاختلالات التي كانت تشكو منها البنية الاقتصادية والاجتماعية قبل الحرب. لكن الحرب استمرت بعد ذلك ولم تنتج لهذه الرؤية ان تخرج إلى حيز الواقع بأكثر من إنشاء مجلس الإنماء والإعمار، بعد إلغاء وزارة التصميم.

(٣١) نجيب عيسى، نحو ديمقراطية اجتماعية في لبنان أية ديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٥.

الإطار ٢- من البيان الوزاري لحكومة الرئيس سليم الحص الأولى
(٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٦)

- في رأس سلم الأولويات التي نتصورها تأتي معالجة للمشاكل الاجتماعية الملحة كإيواء المهجرين وإغاثة المنكوبين ومساعدة الميتمين والمشردين وإيجاد فرص للأيدي العاملة المعطلة وما إلى ذلك.
- سوف تتحرك الحكومة بسرعة لمعالجة قضايا الإعمار والانماء... وذلك في إطار خطة انمائية اقتصادية واجتماعية متكاملة. وتحقيقاً لذلك سوف نسارع إلى إنشاء مجلس للإنماء والاعمار...
- واننا لنعي كل الوعي أبعاد المشاكل الاجتماعية التي كان لبنان يعاني منها بما فيها النزوح من الريف والتمركز السكاني في المدينة وحولها والفوارق الاقتصادية بين مختلف المناطق والفئات والولاءات الطائفية والعوائق التي تحد من تكافؤ الفرص. فلنن كان من حق الوطن على المواطن ان يستأثر بولائه التام، فالعدالة الاجتماعية حق للمواطن على وطنه. وستكون في مقدمة اولويات أية خطة انمائية توضع في المستقبل.
- وفي النطاق الاقتصادي نشير إلى أن النظام الاقتصادي الذي أخذ به لبنان منذ الاستقلال افرز مظالم وعثرات، كما افسح المجال لنشوب ازمات... غير أن هذا النظام قد أظهر من ناحية أخرى، مزايا... وسوف تحافظ الحكومة على مزايا هذا الاقتصاد الوطني باستمرارها في تشجيع المبادرة الفردية وتوفير الحرية الاقتصادية واحترام الملكية الفردية، كل ذلك مع الحرص على أن يكون هذا الاقتصاد منظماً وفق تخطيط يستند إلى رؤية اقتصادية واجتماعية واضحة.
- ان أحياء القطاعات الاقتصادية لا يعني بالضرورة إعادة الوضع إلى الصورة التي كان عليها قبل الأزمة. فعملية إعادة البناء سوف تتم في إطار من التوجهات العامة التي تؤمن أعظم قدر ممكن عملياً من التوافق بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية من جهة والنتائج التي ينتظر أن تترتب على تنفيذ العملية من جهة أخرى.
- وتنتظر الحكومة إلى شؤون التربية من خلال نظرة مستقبلية ترمي إلى إعداد جيل عامر القلب بشعور الانتماء إلى هذا الوطن، لا إلى طائفة أو عائلة أو إقليم... وستعمد الحكومة التخطيط أساساً لسياستها التربوية بحيث يكون للنظام التربوي توجهات واضحة وبحيث يأتي نتاجه تجاوباً مع احتياجات المستقبل.

المصدر: يوسف قزما خوري، البيانات الوزارية اللبنانية، مرجع سبق ذكره، ص ١٥٩٦.

وبعد ذلك لم يعد ينتظر أن يكون للدولة رؤية اقتصادية واجتماعية محددة. أما على صعيد الممارسة الفعلية، فيلاحظ أن تعامل الدولة مع الشائين الاقتصادي والاجتماعي قد سار في اتجاهين يبدوان متناقضين، فبرزت معالم كثيرة تشير إلى تقليص دور الدولة الاقتصادي على تواضعه قبل الحرب من جهة، ومعالم أخرى تشير إلى اتساع دورها على الصعيد الاجتماعي من جهة أخرى.

ففي الاتجاه الأول، يُلاحظ أن الميليشيات وقوى الأمر الواقع قامت بتجريد الدولة من معظم سلطاتها السياسية والأمنية والإدارية، فأصبحت عاجزة عن تحصيل الجزء الأكبر من موارد الخزينة المالية، سواء أكان من الضرائب والرسوم العادية أم الرسوم على الخدمات التي تقدمها (كهرباء،

ومياه، واتصالات سلكية ولاسلكية). وتحول جزء كبير من هذه الموارد، ولاسيما الرسوم الجمركية إلى صناديق الميليشيات الخاصة. وخلف ضعف الدولة أضراراً على مستويات عدة، منها تردي أوضاع البنى الأساسية والمرافق العامة، وتدهور مستوى تقديم الخدمات العامة كمياً ونوعياً، وشلل الإدارات الحكومية وتدني إنتاجيتها.

وفي الاتجاه الثاني، ازدادت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، فوصلت إلى حدود ٥٠ في المائة. وإذا كانت هذه الظاهرة تعود بالدرجة الأولى إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي، فالجدير بالملاحظة، أيضاً، أن الدولة كانت تدعم عدداً من السلع الأساسية، ومنها مثلاً، القمح والمشتقات النفطية، والخزينة كانت تتحمل تكاليف إنتاج عدد من الخدمات العامة التي حالت ظروف الحرب دون تمكن الإدارات الرسمية من تحصيل رسومها من المستهلكين، وتغطي تكاليف الاستشفاء لغير المشمولين بأحد أنظمة التأمينات الصحية.

وترافق تراجع دور الدولة، خصوصاً على صعيد توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، مع انتقال معظم أنشطة الرعاية الاجتماعية، من أعمال إغاثة واستقبال للنازحين وعناية صحية ومساعدات اجتماعية، إلى الهيئات والمنظمات الأهلية غير الحكومية التي حظيت بتمويل خارجي على نطاق واسع. ولا يقل أهمية الدور الذي أدته الأطر العائلية والمؤسسات الدينية والطائفية، على صعيد تقديم الخدمات الصحية والتعليمية والتحويلات النقدية والعينية إلى أتباعها من ذوي الحاجة والمتضررين من الأعمال العسكرية.

أما الأطراف المتصارعة فلم يقدم أي منها رؤية اقتصادية واجتماعية معينة، سواء أكان على النطاق الوطني أم على نطاق منطقة نفوذه الخاصة، باستثناء طرف أساسي متمثل "بالأحزاب والقوى الوطنية والتقدمية (الحركة الوطنية)، كان قد أصدر في منتصف عام ١٩٧٥ برنامجاً للإصلاح السياسي تضمن وعداً باستكمال برنامج إصلاح اقتصادي واجتماعي وثقافي^(٣٢). وهذا البرنامج لم ير النور. والأهم هو أن مختلف الأطراف المتصارعة تركت نوعاً مما يسمى "بالاقتصاد الموازي" يترعرع في كنف سلطتها السياسية ونفوذه العسكري. ويقصد بذلك ممارسة مجموعة من الأنشطة ذات الطابع الاقتصادي أو المالي، عبر قنوات غير شرعية ومخالفة للقانون مثل: جباية رسوم وضرائب تعود للدولة أصلاً، فرض رسوم وأتاوات جديدة على حركة البضائع والأشخاص، تجارة الممنوعات والمسروقات والسلع المهربة^(٣٣).

جيم - الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن الحرب

في أواسط السبعينات، وبينما كان لبنان بحاجة ماسة إلى سياسة تعمل على تحويل نموه الاقتصادي المميز إلى تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة، جاءت الحرب الأهلية، لتضع حداً لحركة

(٣٢) المجلس السياسي المركزي للحركة الوطنية اللبنانية، من أجل إصلاح ديمقراطي للنظام السياسي في لبنان، منشورات مكتب الإعلام في الحركة الوطنية اللبنانية.

(٣٣) Najib ISSA "les structures économiques et le conflit au liban". Dans, *le liban aujourd'hui*. (٣٣) Direction Fadia Kiwan. CERMOC – CNRS Editions Paris 1994, p. 186.

النمو نفسها، وتأتي بسلسلة من الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية الجديدة، ونفاهم بذلك الاختلالات البنوية التي كانت موجودة أصلاً.

ومني لبنان بخسائر جسيمة في رأسماله البشري والمادي. فالهرب خلقت مئات الآلاف من القتلى والجرحى، ومئات الآلاف أيضاً من المهجرين والمهاجرين، وألحقت الخراب والدمار بجميع أنواع رأس المال المادي من البنى الأساسية والمرافق العامة (شبكات الكهرباء والمياه والهاتف والطرق والمرافق...) وبالبنية السكنية، مروراً بالمؤسسات الاقتصادية، وضمنها المباني والمنشآت والآلات والمعدات. والهرب التي استغرقت هذه الفترة الطويلة جعلت قسماً كبيراً من رأس المال المادي، الذي لم يطله الدمار والخراب، يتقدم دون أن يكون هناك إمكانية لتجديده أو صيانتة. وهذه الخسائر، ولا سيما المادية منها، سددت ضربة شبه قاضية للدور الإقليمي للاقتصاد اللبناني، وتحديدًا بالأنشطة الخدمية الأكثر دينامية والتي كانت تعمل لحساب الخارج، ومنها مثلاً، السياحة والإصطيفاف، وترانزيت البضائع والأشخاص ورؤوس الأموال. وعلاوة على ذلك، أوقفت الهرب عجلة الصناعة اللبنانية التي كانت قد انطلقت بقوة في أواخر الستينات.

ومع ذلك بقي تدهور الأوضاع الاقتصادية والمالية في حدود معقولة خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٨٢، وذلك بسبب جملة من العوامل، كان في مقدمتها دفع التحويلات المالية الكثيف نسبياً من الخارج إلى لبنان من مصادر مختلفة أهمها تحويلات اللبنانيين الذين هاجروا بكثافة للعمل في الخارج، والتمويل الخارجي للفئات المتصارعة. إلا أن مسار الأمور تبدل بعد الاجتياح الاسرائيلي في عام ١٩٨٢، بمعنى أن الاقتصاد اللبناني أخذ يفقد أهم الأسباب التي مكنته من الصمود نسبياً في المرحلة السابقة. فدفع التحويلات المالية من الخارج أخذ يتقلص كثيراً (بسبب انخفاض أسعار النفط وخروج منظمة التحرير الفلسطينية)، ورؤوس الأموال المحلية أخذت تهرب إلى الخارج، لأن الهرب نفسها أخذت مجرى جديداً، تمثل في ارتفاع حدة العنف ونشوب الصراعات المسلحة داخل الخندق الواحد، ودخول الدولة طرفاً في الصراع، مع ما استلزم ذلك من توسع في الإنفاق الحكومي خصوصاً على التسلح^(٣٤).

وهكذا أخذ العجز في الموازنة يتفاقم، وسعر صرف الليرة يتدهور سريعاً. ومع هاتين الحركتين، بدأت حركة نائلة من التضخم الجامح. وهذا التضخم، مدعوماً بالتدهور الكمي والنوعي للمرافق العامة، التدهور النوعي في الخدمات الصحية والتعليمية، أدى إلى تدهور مستوى معيشة شريحة واسعة من الطبقة الوسطى، واتساع دائرة الفقر، وتزايد معدلات البطالة والهجرة نحو الخارج (انظر الإطار ٣ الذي يتضمن عدداً من مؤشرات الوضع الاقتصادي والاجتماعي عند انتهاء الهرب).

(٣٤) نجيب عيسى، الإصلاح الاقتصادي وإعادة الاعمار في لبنان، مرجع سبق ذكره.

الإطار ٣ - بعض مؤشرات الوضع الاقتصادي والاجتماعي عند انتهاء الحرب الأهلية

- قدرت الخسائر التي لحقت برأس المال الوطني المادي خلال الحرب بما يزيد عن ٢٥ مليار دولار.
- لم يعد الناتج المحلي الاجمالي في عام ١٩٩٠ (بالأسعار الثابتة) يشكل سوى ثلث ما كان عليه في عام ١٩٧٤، وإذا وضعنا في الاعتبار الخسارة الناجمة عن تراجع معدلات النمو عن المستوى الذي كانت عليه قبل الحرب، لقدرت الخسارة الإجمالية التي لحقت بالاقتصاد اللبناني ببضعة مئات من مليارات الدولارات.
- بلغ العجز في الموازنة في نهاية عام ١٩٨٩ نحو ٩٦ في المائة من مجموع النفقات، وارتفع الدين العام الداخلي من نحو ١٤ مليار ليرة في نهاية ١٩٨٢ إلى نحو ١٦٠٠ مليار ليرة في نهاية ١٩٩٠.
- خسرت العملة الوطنية نحو نصف قيمتها مقابل الدولار بين عامي ١٩٧٤ و ١٩٨٢، لكن قيمتها في عام ١٩٩٠ أصبحت ٣٠٠ مرة أقل.
- بلغ المعدل الوسطي لارتفاع أسعار الاستهلاك (معدل التضخم) نحو ٢٠ في المائة سنويا خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٨١، لكنه قفز إلى نحو ١٣٨ في المائة سنويا خلال الفترة ١٩٨٥-١٩٩٠.
- بعد أن كان ميزان المدفوعات في الفترة ١٩٧٥-١٩٨٢ يحقق فائضا مستمرا بالرغم من ارتفاع العجز في الميزان التجاري، أخذ بعد ذلك يقع في عجز مستمر.
- في عام ١٩٨٢ كان حجم الدين الخارجي نحو ٢٠٠ مليون دولار، وارتفع في عام ١٩٨٩ إلى نحو ٤٠٠ مليون دولار (باستثناء الدين الناتج عن التسلح) مشكلا نحو ١٥ المائة من الناتج المحلي الإجمالي.
- تراوحت التقديرات حول عدد قتلى الحرب بين ٦٥ ألف و ١٠٠ ألف قتيل، وتراوحت التقديرات حول عدد الإعاقات التي تسببت بها الحرب بين ١٥ ألف و ١٠٠ ألف إعاقة.
- تراوحت التقديرات حول رقم الهجرة الصافي نحو الخارج بين ٥٠٠ ألف و ٩٠٠ ألف مهاجر خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٩٠ أي ما بين ١٧ و ٣٠ في المائة من مجموع السكان.
- طاول النزوح القسري (التهجير) ٨١٠ آلاف مواطن أي نحو ٢٨ في المائة من مجموع السكان.
- قدر معدل البطالة السافرة بنحو ١٠,٤ في المائة من مجموع القوى العاملة في عام ١٩٨٧ وبين ١٠ و ١٢ في المائة خلال الفترة ١٩٨٨ - ١٩٩٠.
- لم تعد القيمة الحقيقية للأجر الوسطي في عام ١٩٨٩ تشكل أكثر من ٢٧ في المائة من قيمته في عام ١٩٧٤. هذا مع العلم أن أكثر من ٦٢ في المائة من القوى العاملة كانوا يعيشون من الرواتب والأجور. أما الحد الأدنى للأجور في عام ١٩٩٢ فلم يكن يشكل (بالأسعار الثابتة) سوى ٣٠ في المائة من قيمته في عام ١٩٧٤. وتقلصت القيمة الفعلية للتقديرات الاجتماعية إلى النصف تقريبا (التعويضات العائلية والصحية والتعويضات).

المصدر: نجيب عيسى وآخرون، الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية الأساسية في لبنان، دراسة أعدها فريق خبراء لوزارة المالية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، ص ١٣ (غير منشورة).

رابعاً- الرؤية الليبرالية المتجددة بعد الحرب

تناولت "وثيقة الوفاق الوطني" (اتفاق الطائف) بالتفصيل تنظيم الجانب السياسي لانتقال لبنان من حالة الحرب إلى حالة السلم. واكتفت على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي بالنص على عدد محدد من المبادئ العامة والإجراءات التي يجب الأخذ بها (انظر الإطار ٤). ويبدو واضحاً من هذه النصوص أن واضعي الوثيقة استخلصوا الدروس اللازمة للمستقبل من مسيرة التطور الاقتصادي والاجتماعي للبنان قبل الحرب الأهلية. فربطوا، وإن ضمناً، بين مسيرة السلام ومعالجة الاختلالات التي تعاني منها البنية الاقتصادية والاجتماعية عن طريق التخطيط للتنمية الشاملة والمتوازنة. وكان نص الوثيقة عند صدوره، ينبئ بأن البلد هو، مرة أخرى، أمام صيغة جديدة من "الشهابية". لكن السياسات التي اعتمدت بعد ذلك سارت في اتجاه آخر، هو تجديد الرؤية التي كانت سائدة قبل الشهابية، مع أن وزن التمثيل السياسي للفئات والمناطق المهمشة داخل الحكم قد زاد.

ألف- مرحلة غموض الرؤية: ١٩٩٠-١٩٩٢

مع حدة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي كانت مطروحة، انصبحت معظم الجهود خلال الأعوام الثلاثة الأولى التي تلت إعلان وثيقة الوفاق الوطني، على معالجة الذبول الأمنية والسياسية للحرب الأهلية. وفي تلك الفترة اقتصر الأمر على سعي الدوائر الرسمية إلى وضع أطر عامة لتوجهاتها في مجال معالجة الأوضاع المعيشية المتدهورة. واتخذت المحاولات في المجال المذكور اتجاهين رئيسيين: ففي الاتجاه الأول جرت محاولات لصياغة مجموعة من التوجهات والإجراءات، الهدف منها تحقيق نوع من الاستقرار المالي والنقدي وتنشيط الإنتاج؛ وفي الاتجاه الثاني جرت محاولة لوضع برنامج لإعادة الإعمار.

وسعى إلى تحقيق الاستقرار المالي والنقدي، أنشئت لجنة وزارية في آذار/مارس ١٩٩١، أوكل إليها أمر التنسيق بين السياسات المالية والنقدية والإعمارية. وكان من أبرز أعمال هذه اللجنة ورقة عمل قدمتها إلى مجلس الوزراء في تموز/يوليو من العام نفسه، وتضمنت عدداً من الاقتراحات لزيادة الواردات العامة من الضرائب والرسوم^(٣٥). لكن الإجراءات التي اتخذت في هذا الإطار لم تمنع انعكاس الأداء الاقتصادي والمالي في أوائل عام ١٩٩٢ (تدهور سعر الليرة وتسارع ارتفاع الأسعار)، فكان أن عمد مجلس الوزراء، في آذار/مارس ١٩٩٢، إلى تكليف لجنة من الخبراء بوضع "تصور عام لخطة عمل اقتصادية مالية لمعالجة الضغوطات التي يتعرض لها الاقتصاد الوطني وتقديم مقترحات لتحقيق الاستقرار التدريجي وتدعيم النهوض الاقتصادي". وفي ٢١ نيسان/أبريل ١٩٩٢، قدمت اللجنة تقريرها إلى مجلس الوزراء. وهذا التقرير ركز على عدد من الإجراءات التي يجب اتخاذها للسيطرة على العجز المالي وكبح جماح التضخم من جهة، والاستخدام الكامل للطاقة الانتاجية المتاحة من جهة أخرى. غير أن الجديد في هذا التقرير هو تأكيد على أولوية الإصلاح الإداري باعتبار أن الأداء الإداري أصبح عائقاً أساسياً أمام مواجهة الأزمة الاقتصادية والاجتماعية. كما أكد على "أن ترشيد السياسات الاقتصادية يتطلب تركيز الجهود

(٣٥) جريدة السفير، "النص الحرفي لتقرير لجنة الخبراء حول مرتكزات الاستقرار الاقتصادي في لبنان"، العدد ١٩٩٢/٤/٢٢.

المنتظمة والحديثة على إعادة تكوين القاعدة الإحصائية للبلاد". أما على الصعيد الاجتماعي فالاقتصر التقرير على عدد من المقترحات أهمها الحفاظ على مستوى الأجور الحقيقية، وإصلاح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وإقرار قانون جديد للإيجارات، وتعزيز التعليم الرسمي، والإسراع في إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وذلك لأن اللجنة ترى "أنه ليس هنالك حلول سحرية (للأزمة الاجتماعية) في المدى القصير، فمواجهة الترددي الاجتماعي تتدرج أساسا في إطار تحفيز وزيادة الانتاج وتحقيق أهداف الاستقرار الاقتصادي^(٣٦)". وقد أعلنت الحكومة تبنيها لمعظم ما ورد في هذا التقرير، لكن وتيرة تفاعلات الوضع الاقتصادي والسياسي كانت أسرع من سعي الحكومة إلى وضع التوصيات موضع التنفيذ، إذ اضطرت للاستقالة تحت وطأة الاحتجاجات الشعبية التي اندلعت في أيار/مايو ١٩٩٢، فأساحة المجال أمام حكومة جديدة مهمتها الاشراف على الانتخابات التشريعية.

الإطار ٤ - من وثيقة الوفاق الوطني (اتفاق الطائف)

في "المبادئ العامة" جاء ما يلي:

- و- النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة.
- ز- الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا ركن أساسي من اركان وحدة الدولة واستقرار النظام.
- ح- العمل على تحقيق عدالة اجتماعية شاملة من خلال الإصلاح المالي والاقتصادي والاجتماعي.

وتحت باب "الإصلاحات الأخرى" نصت الوثيقة على ما يلي:

- أ-٥ "اعتماد خطة انمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصاديا واجتماعيا، وتعزيز موارد البلديات بالإمكانات المالية اللازمة.
- د- ينشأ مجلس اقتصادي اجتماعي تأمينا لمشاركة ممثلي مختلف القطاعات في صياغة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق تقديم المشورة والاقتراحات.
- هـ-١ توفير العلم للجميع وجعله الزاميا في المرحلة الابتدائية على الأقل.
- هـ-٢ التأكيد على حرية التعليم وفقا للقانون والانظمة العامة.
- هـ-٣ حماية التعليم الخاص وتعزيز رقابة الدولة على المدارس الخاصة وعلى الكتاب المدرسي".
- هـ-٤ "إصلاح التعليم الرسمي والمهني والتقني وتعزيزه وتطويره بما يلبي ويلئم حاجات البلاد الانمائية والاعمارية وإصلاح أوضاع الجامعة اللبنانية وتقديم الدعم لها وبخاصة كلياتها التطبيقية".

المصدر: الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب، وثيقة الوفاق الوطني، بيروت، ١٩٩٠.

وعلى صعيد التخطيط لإعادة الإعمار، عهد مجلس الإنماء والإعمار إلى شركة "بكتل" الدولية و"دار الهندسة" في بيروت، إجراء دراسات التخطيط لإعادة إعمار لبنان وإنمائه، على أن تتجزأ هذه الدراسات في غضون ١٨ شهراً. وقام تصور الاستشاريين لعملية الإعمار والإنماء، التي أطلقوا عليها اسم "النهوض الاقتصادي للبنان"، على التمييز بين ثلاث مراحل في هذه العملية. فالمرحلة الأولى هي مرحلة "إعادة التأهيل" وتستغرق ثلاثة أعوام؛ والمرحلة الثانية هي مرحلة "النهوض" وتستغرق خمسة أعوام، ويجري خلالها توسيع القدرات عبر مرحلة انتقالية تعالج فيها تدريجياً الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن الحرب؛ والمرحلة الثالثة هي مرحلة "الإنماء" أو "التطوير"، ويكون لبنان خلالها قد استعاد قدرته على متابعة التقدم دون مساعدة خارجية استثنائية. وفي نهاية عام ١٩٩١، صدرت خلاصة المرحلة الأولى من خطة النهوض الاقتصادية متضمنة "برنامجاً للأولويات" هو عبارة عن توصيف بشأن ١٣٠ مشروعاً تقريباً من المفترض أن تدخل حيز التنفيذ خلال الفترة ١٩٩٢-١٩٩٤. ومعظمها مشاريع بنى أساسية مادية، لكن إعادة الإعمار لم تدخل خلال العام ١٩٩٢ مرحلة التنفيذ العملي، بسبب عدم توفر التمويل الخارجي. وإضافة إلى ذلك، أثار برنامج الأولويات اعتراض جهات سياسية عدة فاعلة، كما أثار انتقادات العديد من الاختصاصيين لعدم التوازن في توزيع المشاريع على المناطق وعدم إعطاء الأبعاد الاجتماعية الاهتمام الذي تستحقه، حتى إن خبراء البنك الدولي رأوا أن المرحلة الأولى من النهوض الاقتصادي تتفوق فوق الضرورات المجتمعية وأوصوا بالتالي بتضمين هذه المرحلة برامج للإسكان والتعليم والتنمية البشرية^(٣٧).

باء- مشروع الرئيس الحريري للنهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار والرؤية التي يندرج في سياقها: ١٩٩٣-١٩٩٨

لم يبدأ الاهتمام الرسمي بالشأن الاقتصادي فعلياً إلا مع مجيء الرئيس رفيق الحريري إلى رئاسة مجلس الوزراء في أواخر عام ١٩٩٢. والبيانات الوزارية الثلاثة التي تقدمت بها حكوماته إلى مجلس النواب خلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٨، لم تختلف كثيراً عن البيانات الوزارية لحكومات ما قبل الحرب الأهلية، من ناحية كونها عبارة عن إعلانات نوايا للقيام بعدد من الإجراءات التي تتناول جملة من القضايا، ومنها مثلاً، تحقيق الإصلاح الإداري، وتعميم الخدمات التعليمية والصحية، وتعزيز الجامعة الوطنية والتعليم المهني، والنهوض بقطاعات الانتاج الزراعية والصناعية والسياحية، وترسيخ النظام الاقتصادي الحر، وحل المشكلة السكنية، بالإضافة إلى بعض القضايا التي أفرزتها الحرب الأهلية كعودة المهجرين ومعالجة العجز المالي وتحقيق الاستقرار الاقتصادي وتأهيل البنى الأساسية. غير أن هذه البيانات تناولت الشأن الاقتصادي في سياق مشروع محدد يركز على رؤية معينة لعملية النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار.

١- المعالم الرئيسية للمشروع - الرؤية

لا تتضمن الوثائق الرسمية أو غير الرسمية صياغة شاملة ومتكاملة لهذا المشروع-الرؤية. فلتحديد معالمه الرئيسية، ينبغي اللجوء إلى عملية استقراء للعديد من الوثائق الرسمية وشبه الرسمية

(٣٧) نجيب عيسى، الإصلاح الاقتصادي وإعادة الإعمار في لبنان، مرجع سبق ذكره، ص ٥٣-٦٠.

العائدة لتصريحات المسؤولين وبياناتهم في الكثير من المؤتمرات والمناسبات، والعودة إلى الصيغ المختلفة "خطة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار" والفدلكات التي رافقتها، بالإضافة إلى فذلكات مشاريع الموازنة السنوية.

فالمشروع - الرؤية ينطلق من فكرة أساسية مفادها أن المشكلة الرئيسية التي يعاني منها الاقتصاد اللبناني بعد الحرب هي مشكلة نمو، وأن المهمة الأساسية المطروحة في إطار النهوض الاقتصادي هي إعادة اطلاق حركة النمو التي أوقفتها الحرب، ومسؤولية الدولة تتحصر تحديداً في توفير المناخ المناسب ليقوم القطاع الخاص (المحلي والأجنبي) باستثمار رؤوس الأموال اللازمة في مختلف القطاعات الإنتاجية، بحيث يمكن التعويض عن الخسائر التي حققتها الحرب بهذه القطاعات في أسرع وقت ممكن. وعلى هذا الأساس، قام المشروع الرسمي للنهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار على ثلاث ركائز أساسية^(٣٨):

(أ) إطلاق برنامج ضخم لإعادة إعمار وتحديث ما تهدم وتقدم خلال الحرب من بنى أساسية مادية، ومرافق صحية وتربوية؛

(ب) تحقيق الاستقرار النقدي والمالي من خلال تحسين ثم تثبيت سعر صرف الليرة، وتقليص العجز في الموازنة تدريجياً وصولاً إلى القضاء عليه؛

(ج) تحديث الأطر المؤسسية (خصوصاً من الناحيتين التنظيمية والتشريعية) التي من شأنها تحفيز نشاط القطاع الخاص، مع التركيز، بهذا الخصوص، على المجال المصرفي والمالي والضريبي.

وكانت الغاية من البرنامج الضخم للاستثمار في مشاريع البنى الأساسية تهيئة لبنان لدخول مرحلة السلام المقبلة على منطقة الشرق الأوسط، وذلك من موقع يؤهله لخوض معترك المنافسة مع أطراف في هذه المنطقة سبقته أشواطاً بعيدة في مجال البنى الأساسية. وحلول السلام في المنطقة، مع ما سيجلبه للبنان من استقرار سياسي، سيكون حافزاً إضافياً للقطاع الخاص الأجنبي واللبناني (المقيم والمهاجر) على الاستثمار في القطاعات الإنتاجية. أما تمويل البرنامج فكان الرهان بخصوصه على تدفق المساعدات من الأشقاء والأصدقاء على شكل قروض ميسرة، مع قدر كبير من الهبات والمنح.

وعلى أساس الإنفاق المتوقع من القطاعين العام والخاص، الذي قدر في آخر صيغة لخطة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار (١٩٩٥-٢٠٠٧) بنحو ٧٣ مليار دولار، (انظر الإطار ٥)، كان من المتوقع أن يحقق الناتج المحلي الإجمالي معدلات نمو مرتفعة (ما بين ٦ و ٩ في المائة سنوياً) تعيد للبنان في نهاية الخطة موقعه في عداد البلدان المصنفة في الشريحة العليا من فئة الدخل المتوسط.

(٣٨) نجيب عيسى، "أزمة المشروع الاقتصادي في لبنان"، في: شؤون الشرق الأوسط، العدد ٦٨، كانون الثاني/يناير ١٩٩٨، مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتدقيق، بيروت، ص ٩٩.

ولم يقتصر مشروع النهوض الاقتصادي على استعادة معدلات النمو المرتفعة التي تحققت قبل الحرب، بل استهدف أيضا استعادة نمط النمو نفسه الذي كان وراء هذه المعدلات، أي إنتاج الخدمات لحساب الخارج (دور الوساطة) في ظل نظام اقتصادي متطرف في الليبرالية. فالمسؤولون لم يكفوا عن إعلان تمسكهم بالنظام الاقتصادي الحر، ومضمون مشروع النهوض الاقتصادي لم يدع مجالاً للشك في أن النظام الاقتصادي الحر المنشود هو صورة تكاد تكون طبق الأصل عن الذي كان سائداً قبل الحرب. فخطّة النهوض لم تتضمن أية معالجة مستقلة للاختلالات الاقتصادية والاجتماعية البنوية، والمشاكل الاجتماعية تحديداً ترك أمر معالجتها للنمو الاقتصادي.

الإطار ٥- المكونات الرئيسية لخطّة النهوض الاقتصادي واعادة الاعمار (١٩٩٥-٢٠٠٧)

- الكلفة الإجمالية للخطّة ٧٣ مليار دولار، حصة القطاع العام منها ٣١ مليار دولار، وحصة القطاع الخاص ٤٢ مليار.
- ٢٢ مليار دولار من حصة القطاع العام تذهب لإعادة إعمار وتأهيل البنى الأساسية، و٩ مليارات تذهب لسد العجز في الموازنة الذي يفترض أن يضمن بعد عام ٢٠٠٠.
- يتوزع الإنفاق على البنى الأساسية بنسبة ٣٧ في المائة لمشاريع البنية الأساسية المادية (كهرباء، واتصالات، وطرق)؛ وبنسبة ٢٥ في المائة لمشاريع البنية الأساسية للقطاعات الاجتماعية (التعليم، والصحة، والشؤون الاجتماعية، والإسكان، والمهجرين)؛ وبنسبة ٢٢ في المائة لمشاريع الخدمات الاقتصادية-الاجتماعية (المياه، والصرف الصحي، والنفايات، والنقل العام)؛ وبنسبة ٨ في المائة لمشاريع القطاعات المنتجة (الزراعة والري، والصناعة والنفط، والسياحة، والمطار، والمرافئ، وخدمات القطاع الخاص)؛ وبنسبة ٨ في المائة لمشاريع الأجهزة الحكومية (الابنية الحكومية، والقوى الأمنية، والإعلام، والإدارة العامة).
- تستقطب بيروت ٣٤ في المائة من مجموع الإنفاق المرتقب على البنى الأساسية ويتوزع الباقي على المحافظات الأخرى.
- يمول الإنفاق العام المتوقع (٣١ مليار دولار) بنسبة ٣٦ في المائة بواسطة القروض الخارجية؛ وبنسبة ٢٣ في المائة بواسطة القروض الداخلية؛ وبنسبة ١ في المائة من الهبات والمنح، والباقي (٤٠ في المائة) يجب أن يتأمن من الفائض الذي كان من المتوقع أن تحققه الموازنة بعد عام ٢٠٠٠.

المصدر: نجيب عيسى وآخرون، الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية الأساسية في لبنان، مرجع سبق ذكره ص ١٦.

والنمو الاقتصادي نفسه ترك أمره للقطاع الخاص، ودور الدولة يقتصر، كما في السابق، على تأمين ما يلزم لهذا القطاع في مجالات ثلاثة هي نفسها (البنى الأساسية، والاستقرار المالي والنقدي، والتشريعات التي تصون حرية المبادرة الفردية وتخدم مصالحها). أما البنية الإنتاجية، فلا يراها أصحاب المشروع مختلفة في المستقبل عنها في الماضي، إذ إن الاقتصاد اللبناني سيقوم، كما في

السابق، على إنتاج الخدمات لحساب الخارج (لبنان مركز المنطقة المالي والتجاري والسياحي والثقافي). فمن الواضح أن مشاريع البنية الأساسية التي تضمنتها خطة النهوض من حيث طبيعتها وتمفصلها، جاءت لتطلق قطاع الخدمات، في حين كان تعزيز قطاعات الانتاج السلعية (الزراعة والصناعة) يتطلب توليفة مختلفة من المشاريع، أضف أن مشروع النهوض لم يتضمن خطأ أو سياسات قطاعية واضحة ومحددة^(٣٩).

٢- مشروع النهوض الاقتصادي وإعادة الاعمار في حيز التنفيذ

لم ينجح الرهان على الحل السريع للسلام في المنطقة، ولا على تدفق المساعدات السخية من البلدان الشقيقة والصديقة. فلجأت الحكومة إلى الاستدانة من الخارج بشروط غير ميسرة عموماً من أجل تمويل مشاريع البنى الأساسية الضخمة. ومن أجل تحسين سعر صرف الليرة وتثبيتته، لجأت الحكومة، على نطاق واسع، إلى إصدار سندات خزينة بالعملة الوطنية وبأسعار فائدة مرتفعة جداً اكتتب فيها الجهاز المصرفي بنسبة عالية من ودائعه. ولمعالجة العجز في الموازنة، لجأت الحكومة إلى زيادة الضرائب والرسوم غير المباشرة على عدد من السلع والخدمات الواسعة الاستهلاك. كما زادت أسعار الخدمات العامة الأساسية (الكهرباء، والمياه، والهاتف، والتنظيفات)، واتخذت بعض الإجراءات الهادفة إلى تحسين الجباية الضريبية. ولاستدراج الاستثمارات الخاصة، أجرت تخفيضاً كبيراً على نسب الضرائب المباشرة على الأرباح ورؤوس الأموال للشركات والأفراد. لكن الحكومة لم تنجح في لجم ارتفاع حجم الإنفاق العام بالرغم من انخفاض نسبة الإنفاق الاستثماري في الموازنة. فالإنفاق الجاري كان على تزايد بفعل تصاعد حجم خدمة الدين العام وتزايد حجم التحويلات والسلف، واستحداث وزارات ومؤسسات كثيرة لم تثبت جدواها وفعاليتها، وارتفاع الإنفاق على شؤون الأمن والدفاع. وفي مجال تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار، عمدت الحكومة إلى وضع مشروع لتطوير وسط بيروت التجاري (سوليدير)، وإنشاء المؤسسة الوطنية لضمان الاستثمارات، وإنشاء المؤسسة الوطنية لتشجيع الاستثمارات، وإعادة هيكلة بورصة بيروت.

وأدت هذه الإجراءات إلى تحسين سعر صرف الليرة وتثبيتته (بسبب ارتفاع أسعار الفائدة)، والعودة بمعدلات التضخم إلى مستويات متدنية، وتحقيق إنجازات ملحوظة على صعيد إعادة تأهيل وتحديث البنى الأساسية المادية (هاتف وطرق، وبدرجة أقل كهرباء ومياه). والتحسين الملموس في هذه المجالات تركز معظمه في بيروت، في حين لم يكن للإنفاق الواسع نسبياً على إعادة الاعمار مفاعيل إيجابية ملحوظة على صعيد تنشيط الانتاج (لأن الجزء الأكبر من عوامل الانتاج والمدخلات مصدره غير لبناني: يد عاملة، وشركات، وآلات، وتجهيزات ومعدات، وغيرها)؛ والعقارات وسندات الخزينة استقطبت معظم رؤوس الأموال الخاصة التي تدفقت خلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٥. وبقيت القطاعات الإنتاجية السلعية (الصناعية والزراعية) تشكو من ارتفاع الفوائد وشح التسليف، في وقت كانت بأمس الحاجة إلى تجديد معداتها وهيكلها الانتاجية التي تقادمت خلال الحرب، وجعلتها لا تقوى على المنافسة حتى في الأسواق المحلية. ولم تنجح الحكومة كذلك في خفض عجز الموازنة فبقي في حدود ٥٠ في المائة من مجموع الإنفاق، وواصلت كتلة الدين العام تراكمها السريع، إلى أن

(٣٩) نجيب عيسى، أزمة المشروع الاقتصادي في لبنان، مرجع سبق ذكره.

وصلت نسبته إلى ١١٨ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في أواخر ١٩٩٨. وهكذا كانت المحصلة العامة على الصعيد الاقتصادي، تحقيق معدلات نمو مقبولة (أقل مما توقعته خطة النهوض) خلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٥. لكن هذا النمو كان هشاً (عبارة عن نمو في الفوائد والربوع العقارية)، إذ ما لبث أن عاد إلى الانخفاض ليصل معدله في عام ١٩٩٨ إلى نحو ٥,٢ في المائة فقط، بسبب انخفاض حجم التحويلات من الخارج ودخول قطاع العقارات في حالة جمود. وزادت هشاشة البنية القطاعية للاقتصاد عن مرحلة ما قبل الحرب، نتيجة لاستمرار تدهور قطاعي الزراعة والصناعة وعدم نهوض القطاعات الخدمية التي كانت تعمل لحساب المنطقة. وبذلك زاد اعتماد لبنان على الخارج في تأمين حاجاته من السلع الاستهلاكية والانتاجية. فزادت قيمة الواردات عن نصف الناتج المحلي، ولم تغط الصادرات أكثر من ١٠ في المائة منها^(٤٠). وكانت المحصلة على الصعيد الاجتماعي أن ارتفعت معدلات البطالة الكاملة والجزئية، وتكثفت حركة الهجرة إلى الخارج، واتسع الخلل في توزيع الدخل، وزاد تهيمش المناطق الطرفية في لبنان، وضمرت الطبقة الوسطى واتسعت دائرة الفقر^(٤١).

وإزاء تفاقم هذه المشاكل، اخذ الخطاب الرسمي يتحول باتجاه توجيه عناية خاصة للشأن الاجتماعي والقطاعات الانتاجية السلعية (الصناعية والزراعية). وفي أواخر عام ١٩٩٦، تكرر هذا الاعتراف في البيان الوزاري لحكومة الرئيس الحريري الثالثة^(٤٢). لكن الحكومة لم تذهب في هذا السياق إلى إعادة النظر في مكونات مشروع النهوض نفسه وصوغه على أسس جديدة، إنما حاولت معالجة بعض المشاكل المطروحة عبر خليط من الإجراءات الموضوعية والمشتتة منها إعفاء المصارف من الاكتتاب الاجباري في سندات الخزينة، وتخصيص مبلغ ٢٤ مليار ليرة لدعم الفوائد المصرفية على التسليفات للقطاعات الإنتاجية، ومنع استيراد بعض المنتجات الزراعية، وزيادة الرسوم على استيراد بعضها الآخر، وغيرها. وهذه الإجراءات لم تتجح في لجم الأزمة التي استمرت تتفاعل إلى أن أجريت انتخابات رئاسة الجمهورية.

(٤٠) نجيب عيسى، أزمة المشروع الاقتصادي في لبنان، مرجع سبق ذكره.

(٤١) الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الفقر في لبنان، إعداد أنطوان حداد، سلسلة دراسات مكافحة الفقر (٢)، نيويورك، ١٩٩٦.

- الجمهورية اللبنانية، إدارة الإحصاء المركزي، الأوضاع المعيشية للأسر في عام ١٩٩٧، شباط/فبراير ١٩٩٨؛

- الجمهورية اللبنانية-وزارة الشؤون الاجتماعية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، خارطة أحوال المعيشة في لبنان، ١٩٩٨.

(٤٢) البيان الوزاري الذي تقدمت به حكومة الرئيس رفيق الحريري إلى مجلس النواب، في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦.

جيم- محاولة "الانقاذ والتغيير"

في أواخر عام ١٩٩٨، انتخب العماد اميل لحود رئيسا للجمهورية. وفي خطاب القسم، أعلن الرئيس الجديد عن عزمه على إحداث تغيير حقيقي في طريقة إدارة البلاد بإقامة "دولة القانون والمؤسسات" في ظل النظام الديمقراطي البرلماني (انظر الاطار ٦). وجاء البيان الوزاري للحكومة التي كلف بتشكيلها الرئيس سليم الحص والتي حملت اسم "حكومة الانقاذ والتغيير"^(٤٣) ليتبنى "معاني هذا الخطاب-الرؤية" ويحدد على أساسه "الأهداف الوطنية" للحكومة الجديدة. ومن هذه الأهداف وضع خطة تنموية مرحلية متكاملة ومتوازنة ذات أولويات محددة تقدم الأهم على المهم وتراعي إمكانات الدولة المالية؛ ووضع خطة لمعالجة عجز الموازنة وتقليص عبء الدين العام على الاقتصاد الوطني؛ والعمل على تأمين مستلزمات تطبيق إلزامية التعليم الابتدائي المجاني.

وتحت عنوان "معالجة الاختلالات الاقتصادية والمالية" ورد في البيان أن تحديين مترابطين يواجهان الحكومة، وينبغي مواجهتهما متلازمين. فالتحدي الأول هو معالجة عجز الخزينة ومستوى المديونية، بوقف الزيف المالي الذي تفاقم من السياسات الماضية والنهج الاعماري المتبع وتعثّر عملية الإصلاح الإداري؛ والتحدي الثاني هو إعادة القدرة التنافسية إلى الاقتصاد اللبناني، وتهيئة مناخ استثماري حقيقي. ولذلك أعلنت الحكومة أنها ستعتمد إلى وضع سياسة اقتصادية شاملة هدفها تأمين الاستقرار الاقتصادي وإزالة التشوهات، والخروج من الركود، ورفع معدلات النمو بتفعيل القطاعات الإنتاجية، وإعطاء دور أساسي للقطاع الخاص وتشجيع المبادرة الفردية.

وركزت حكومة الرئيس الحص جهودها، عمليا، على معالجة الوضع المالي. فاعتمدت برنامجا خمسيا للتصحيح المالي^(٤٤). وهذا البرنامج تضمن تشخيصا للأزمة وتحديد أسبابها، وعناوين لمعالجتها تختلف، في أوجه كثيرة، عما كانت قد تبنته حكومات الرئيس الحريري السابقة في هذه المجالات. فالأزمة التي ورثتها حكومة الحص تتكون من ثلاثة مفاصل متلازمة هي: ارتفاع حجم المديونية، واختلال الميزان الخارجي (الذي يشهد تفاقمًا في عجز الميزان التجاري يحول الميزان الجاري من فائض إلى عجز)، وتعثّر شروط النمو الاقتصادي والاجتماعي (المتّمل بتباطؤ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، وتركز الاستثمارات في مجال البناء، وتركز الثروة والمداخيل، وارتفاع تكاليف الإنتاج، وارتفاع معدلات البطالة). أما أسباب الأزمة فلا تقتصر على مفاعيل الحرب الأهلية، بل تعود أيضا للسياسات التي اتبعت بعد الحرب. وتلك السياسات التي اكتفت بالمراهنة على دور لبنان التقليدي، أغفلت أسباب الحرب ولم تأخذ في الاعتبار المتغيرات الخارجية، وركزت استثمارات القطاع العام على البنى الأساسية المادية، وأغفلت الأبعاد البشرية والاجتماعية والبيئية للتنمية، وتوسعت في الانفاق الجاري التوزيعي، وشجعت الانفاق الاستهلاكي عموما. ولذلك لا تقتضي معالجة الأزمة القيام بإصلاح مالي فقط، بل يجب أن يواكبه إصلاح اقتصادي يتناول بالدرجة الأولى إعادة تحديد دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، ووضع استراتيجيات وخطط

(٤٣) البيان الوزاري الذي تقدمت به حكومة الرئيس سليم الحص إلى مجلس النواب، في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨.

(٤٤) برنامج عمل الحكومة اللبنانية للتصحيح المالي ١٩٩٩، من غير تحديد الجهة التي أصدرته.

قطاعية. وقد تضمن البرنامج عددا من التوجهات العامة لكل من قطاعات الإنتاج، غير أنه لم يتضمن أهدافا مكممة وإجراءات محددة، إلا في الباب الذي يتعلق بالتصحيح المالي.

الإطار ٦- من خطاب القسم الذي القاه الرئيس اميل لحود أمام مجلس النواب

- لا مستقبل لأحد في هذا البلد، حاكما كان ام محكوما، الا بقيام دولة المؤسسات في ظل النظام الديموقراطي البرلماني.
 - الناس يريدون التغيير و لديهم أسباب معروفة ومحقة. وبقدر ما هو مستحيل ان يتم ذلك دفعة واحدة، بقدر ما هو غير جائز ان لا تكون هناك بداية. فماذا يريد الناس؟ يريدون.....قضاء منزلها ومستقلا. إدارة تخضع لرقابة صارمة وتتميز بالكفاية والنظافة، يديرها مسؤولون يكتسبون الحصانة من حسن الممارسة لا من قوة الحماية السياسية الطائفية. يريدون إدارة يشترطون منها الخدمات بالضريبة وليس بالرشوة والضريبة.
 - من حقهم أن تكون لهم سياسة ضريبية متوازنة وعادلة تتوزع فيها النسبة على الثروة. فلا يحمل المحتاج أعباء المقتدر.
 - حقهم أن يعرفوا كيف تصرف واردة الضرائب وكيف تعصر النفقات وكيف تنفذ الالتزامات والمشاريع وكيف تدار الأملاك الرسمية وكيف تراقب الأموال العامة.... وحقهم في الإجمال ألا تكون الأرقام سرا من أسرار الدولة.
 - الناس، ولا سيما منهم جيل الشباب، يريدون اهتماما بالقضايا التربوية والاجتماعية والصحية والأنسانية والبيئية.
- فلا يجوز أن يكون الفقر مانعا للعلم والصحة والعمل
ولا يجوز أن يستمر الإجرام البيئي
ولا يجوز أن يبقى مهجر خارج أرضه
ولا يجوز أن ينسى المهجر الوطن
ولا يجوز رهن السياسة بالطائفية

المصدر: خطاب القسم، منشور من غير ذكر التاريخ و الجهة الناشرة.

وفي مناخ هذا البرنامج، عمدت الحكومة إلى إصدار موازنتي عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠، اللتين ارتدتا طابع النقشف، لناحية الحد من التوسع في الإنفاق مقابل بعض الزيادة في الواردات. وكان من أبرز ما أنجز في المجال المالي، خفض مستوى الفوائد على سندات الخزينة بنحو نقطتين، وزيادة متواضعة في تصاعدية الضريبة على الدخل. أما في المجالات الأخرى، فأبرز ما قامت به الحكومة هو تعيين أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي كانت الحكومة السابقة قد أقرت إنشائه، والمباشرة بإصلاح إداري تعثر في بداية الطريق. وفي العام الثاني من حياة الحكومة، عهدت إلى شركة أجنبية (مونيتور) بوضع خطة اقتصادية خمسية تناولت، ضمن ما تناولته، مسألة تعزيز القدرة التنافسية للقطاع الخاص. إلا أن طابعها الغالب بقي، شأن خطة النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار، عبارة عن برنامج للإنفاق الحكومي على مشاريع بنى أساسية مادية. وجاءت استقالة

حكومة الحص بعد الانتخابات النيابية في أواخر عام ٢٠٠٠، لتدخل هذه الخطة مع برنامج التصحيح المالي طي النسيان.

دال- المشروع - الرؤية للرئيس الحريري معدلا: أواخر عام ٢٠٠٠ - أوائل عام ٢٠٠٢

١- الصياغة الجديدة للمشروع-الرؤية

استغل الرئيس الحريري فترة ابتعاده عن الحكم (أواخر عام ١٩٩٨-أواخر عام ٢٠٠٠) لإعادة النظر في رؤيته الاقتصادية. فكانت الحصيلة مجموعة من التوجهات صدرت في كتيب معنون "الحكم والمسؤولية: الخروج من الحرب والدخول في المستقبل".

وينطلق الرئيس الحريري في رؤيته من أنه بفضل الجهود التي بذلتها حكوماته الثلاث الأولى، أصبح للبنان مقومات الدولة القادرة على مواجهة المستقبل ومتطلباته واحتمالاته؛ وأن التطورات العالمية والاقليمية في التسعينات وضعت لبنان أمام تحديات جديدة، أهمها تهميش ميزات الوطن الطبيعية التفاضلية الطبيعية. فعناصر الإنتاج والتجارة والتمويل أصبحت تركز على الكفاءة البشوية والقدرة على التأقلم والنوعية والإبداع، بدل الثروات الطبيعية والإنتاج الكمي. ولذلك يتمثل التحدي الأكبر الذي يواجهه لبنان في هدف استراتيجي هو "تفعيل الاقتصاد ليصبح اقتصادا منافسا يعمل على تأمين فرص عمل للمواطنين وتحسين المستوى المعيشي من خلال إنماء متوازن". ولبلوغ هذا الهدف، على لبنان ان يعتمد مجموعتين من الوسائل هما؛ فمن جهة عليه أن يعمل على تعزيز الديمقراطية والحريات ودولة القانون واستقلال القضاء؛ ومن جهة أخرى، عليه أن يعمل على تجديد الثقة بالاقتصاد اللبناني وتحسين خصوصيته، من خلال تأكيد الهوية الليبرالية للاقتصاد اللبناني (التي هي من ميزات التفاضلية)، واعتماد نظام ضريبي يشجع استقبال الاستثمارات ويؤمن مصالح ذوي الدخل المحدود، وتشجيع الميل إلى الاستهلاك وليس الحد منه، ومتابعة برنامج الإنماء والإعمار وتدعيمه، واستعادة مناخ تشجيع تدفق رؤوس الأموال من الخارج، وتفعيل القطاع العام وزيادة إنتاجيته وتحديث أنظمتة وقوانينه^(٤٥).

وضمن الرئيس الحريري البيان الوزاري لحكومته الرابعة^(٤٦) عددا من التوجهات التي يمكن اعتبارها ترجمة لرؤيته المتجددة، منطلقا من أن البلد يشهد أزمة اقتصادية واجتماعية، تتمثل في ارتفاع معدلات البطالة وارتفاع عجز الموازنة، وتضخم الدين العام؛ وأن هذه الأزمة ناجمة عن تراجع النمو وحلول الركود الاقتصادي، وأن التجارب أثبتت صعوبة تخفيض الإنفاق العام المتضمن، أساسا، خدمة الدين ورواتب العاملين في القطاع. وهكذا يكون الهدف الرئيسي للسياسة الاقتصادية التي ستعتمدها الحكومة الجديدة هو تفعيل الدورة الاقتصادية وتحقيق النمو المستدام، فذلك وحده هو الكفيل بحل مشكلة عجز الموازنة وتوفير فرص عمل.

(٤٥) رفيف الحريري، الحكم والمسؤولية: الخروج من الحرب والدخول في المستقبل، منشورات الشركة العربية للصحافة، بيروت، تموز/يوليو ١٩٩٩.

(٤٦) البيان الوزاري الذي تقدمت به حكومة الرئيس رفيف الحريري إلى مجلس النواب، في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠.

أما الوسائل التي يجب أن تعتمد لبلوغ هذا الهدف فتتدرج تحت عناوين كثيرة ففي مقدمتها العناوين الثلاثة المحددة في السابق وهي: الحفاظ على الاستقرار النقدي والمالي، ومتابعة ورشة الإعمار، ووضع قوانين واتخاذ إجراءات جديدة تسهم في تهيئة المناخات الملائمة للاستثمار، مضافا إليها عناوين أخرى هي: تحقيق المزيد من الانفتاح في الاقتصاد اللبناني، واعتماد مبدأ التخصصية، والتوجه نحو اقتصاد المعرفة، ودفع عجلة التنمية الإدارية، والاهتمام بالزراعة والتصنيع الزراعي، ووضع سياسات طويلة الأجل في مجال الإسكان، وإيلاء ملف التعليم أولوية قصوى، وإعلان حالة طوارئ بيئية، وتهيئة المناخ الاستثماري المناسب لنمو قطاع الصناعة باعتباره قطاعا واعدًا بتوليد فرص العمل، والسير باتجاه عقد اتفاق الشراكة الأوروبية-المتوسطية، والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، والمضي بعقد الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف مع الدول العربية.

٢- لماذا اختلفت الروية الجديدة عن القديمة

من حيث الشكل، لم يعد هنالك التزام بأهداف محددة كميًا وبمواعيد لتنفيذ أهداف محددة زمنيًا. أما من حيث المضمون، فمع إدخال بعض العبارات الجديدة، ومنها مثلاً، الإنماء المتوازن وإيجاد فرص عمل للمواطنين، بقي جوهر التوجهات الرئيسية كما كان. فالمشكلة الأساسية التي يعاني منها الاقتصاد اللبناني هي مشكلة نمو (وليس مشكلة تنمية). وإطلاق عملية النمو يكون على أساسين: إنتاج الخدمات لحساب الخارج، وتحقيق أعلى درجات الليبرالية.

والجديد في الأمر هو أن "المتغيرات الإقليمية والعالمية" التي حدثت في التسعينات من القرن الماضي، جعلت النموذج المرجعي للاقتصاد اللبناني المستقبلي، اقتصاد دبي أو سنغافورة، بعد أن كان الاقتصاد اللبناني نفسه قبل الحرب هو النموذج الذي ينبغي أن يستعاد. وهذه المتغيرات نفسها، إضافة إلى النتائج التي أسفرت عنها تجربة الحريري الماضية، عملت أيضاً على إدخال بعض التعديلات على الإطار العام الذي يجب أن تنطلق منه عملية النمو، وأهمها:

(أ) فيما يتعلق بدور الاقتصاد اللبناني، يبقى لبنان منتجا للخدمات لحساب المنطقة إنما على أسس جديدة لا تقتصر فقط على استغلال الميزات التفاضلية الجغرافية لهذا البلد، بل تشمل موارده البشرية ذات الكفاءة العالية أيضاً. فبالإضافة إلى دوره التقليدي (مركزاً للسياحة والحرية والصحافة والعلم)، يجب أن يصبح لبنان أيضاً مركزاً للتسوق والمعلوماتية. واعتماد لبنان على إنتاج الخدمات لحساب الخارج لا يعني عدم الالتفات إلى قطاعات الإنتاج السلعية، فاعتبرت الصناعة، وخصوصاً الصناعة الغذائية، قطاعاً واعدًا، لكن يجب ألا يغيب عن البال أن لبنان سيظل "مستهلكاً للسلع أكثر منه منتجا لها"؛

(ب) في ما يتعلق بالسياسات التي يجب اعتمادها لإطلاق عملية النمو، أبرز ما نلاحظه هو الاستمرار في التركيز على الاستقرار النقدي (تثبيت سعر صرف الليرة)، ومواصلة تنفيذ مشاريع البنى الأساسية المادية التي تضمنتها خطة النهوض الاقتصادي، وإعادة الإعمار مقابل التخلي عن السعي إلى تأمين التوازن المالي حيث أصبح المدخل الرئيسي لتقليص عجز الخزينة وتخفيف عبء المديونية العامة هو إطلاق عملية النمو نفسها؛

(ج) على الصعيد الاجتماعي، يلاحظ عدم الاعتراف بوجود مشكلة الفقر، مع التغاضي عن مشكلة الفوارق الشاسعة في توزيع الدخل. فالإنماء المتوازن لا يعني، في الواقع، أكثر من توزيع أكثر توازناً للاستثمارات في البنى الأساسية المادية على المناطق؛

(د) على صعيد النظام الاقتصادي الحر، يلاحظ عزم على السير بالتحريير الاقتصادي إلى حدوده القصوى، حتى التي تتجاوز المتطلبات المباشرة للانضمام إلى اتفاق الشراكة الأوروبية-المتوسطية ومنظمة التجارة العالمية. وفي هذا السياق، يلاحظ التخلي عن التردد إزاء مسألة الخصخصة والالتزام بالمضي في هذا المجال حتى النهاية؛

(هـ) على صعيد تعزيز الديمقراطية والحرية ودولة القانون واستقلال القضاء، يلاحظ أن ذلك أصبح في الرؤية الجديدة من المقومات الرئيسية للنهوض الاقتصادي.

٣- التوجهات الجديدة في حيز التنفيذ

أبدت الحكومة نشاطاً ملحوظاً في وضع توجهاتها الجديدة موضع التنفيذ، ولا سيما الإجراءات التي تصورت أنها تطلق عملية النمو الاقتصادي ومنها: إطلاق يد مجلس الإنماء والإعمار لتلزييم مشاريع بنى أساسية كانت مجمدة، واعتماد الأجواء المفتوحة في المطار، وتخفيض الرسوم الجمركية، وزيادة نسبة دعم الفوائد على القروض للمؤسسات الاقتصادية، ودعم الصادرات الزراعية، وخفض اشتراكات أصحاب العمل في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وفي المقابل، وضعت الحكومة موازنة للعام ٢٠٠١، حافظت فيها على مستوى إنفاق مرتفع، بحيث أبقت نسبة العجز في حدود ٥١ في المائة. لكن المفاعيل السلبية لهذه السياسة المالية سرعان ما ظهرت، فأخذ الطلب على الدولار يرتفع ولم تعلق سوق القطع أمالاً كبيرة على جولات الرئيس الحريري العربية لاستدراج المزيد من الودائع إلى مصرف لبنان. فاشتدت الضغوط على احتياطي مصرف لبنان من العملات الأجنبية، وسارع المسؤولون لطلب مساعدة البنك الدولي والاتحاد الأوروبي في إنقاذ الوضع (منح لبنان قروضا ميسرة). ومن المجرى الذي أخذته الأمور بعد ذلك، يستنتج أن تلك الجهات اشترطت قبل تقديم مساعدتها، أن تعود الحكومة اللبنانية إلى إعطاء الأولوية القصوى لمعالجة العجز المالي، وهكذا حصل. فعادت الحكومة لاعتماد توجهات حكومة الرئيس الحص في المجال المالي. وما زالت تعطي الأولوية لزيادة الواردات عن طريق الضرائب والخصخصة، وعصر النفقات عن طريق "ترشيق" حجم الدولة والحصول على قروض خارجية بفوائد متدنية^(٤٧). وما تحقق في الواقع حتى الآن هو زيادة كبيرة في الضرائب (٣٨ في المائة خلال سنة)، طاولت حصراً الضرائب غير المباشرة (استحداث ضريبة القيمة المضافة، بعد زيادة كبيرة في أسعار البنزين والرسوم على البنود التي يتضمنها الجدول ٩ في الموازنة). وهكذا اشتدت الضائقة المعيشية من غير زيادة الاحتياطي من العملات الأجنبية، وتخفيف الضغوط على الليرة.

(٤٧) جريدة السفير، "صندوق النقد الدولي يقدم صورة متشائمة عن الأوضاع الاقتصادية والمالية في لبنان"، العدد الصادر في ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١.

والخلاصة هي أن الوضع المالي المتدهور يشغل في الوقت الحاضر كل الاهتمام الرسمي، ولا يترك مجالاً لأية رؤية اقتصادية واجتماعية خارج الوصفة التي أصبحت شائعة لمعالجة الأوضاع المالية المتدهورة في شتى أنحاء العالم. وهذه الوصفة هي المعروفة "ببرامج الاستقرار الاقتصادي والتكيف الهيكلي" التي يجرعها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لجميع البلدان التي تترشح تحت عبء المديونية، وهي تستلزم ما هو حاصل في لبنان، أي زيادة الضرائب والرسوم غير المباشرة، وتقليص الإنفاق العام مع إطلاق الحرية الكاملة لقوى السوق داخليا وخارجيا، وتقليص حجم الإدارة والقطاع العام والخصخصة الخ... والجدير بالذكر، في هذا السياق، أن هذه البرامج التي لم تسفر، حتى الآن، إلا عن المزيد من البطالة والفقر في مختلف البلدان النامية، أصبحت تتضمن بعض الإجراءات التي تستهدف محاصرة أو تقليص الأضرار الاجتماعية التي تترتب على تطبيقها (برامج اجتماعية مختلفة). أما في لبنان، فلا تترافق معالجة الوضع المالي التي تأخذ بالوصفة نفسها، مع أي برنامج اجتماعي، وبعض البرامج التنموية التي وعدت بها بعض المناطق خارج هذا الإطار، أصبحت طي النسيان.

خامسا - خلاصة عامة

كان للبنان عند حصوله على الاستقلال في عام ١٩٤٣، الخصائص الرئيسية للبلد "النامي" وهي: تدني إنتاجية القطاعات السلعية (الزراعة والصناعة)، واعتماد الاقتصاد على الخارج (ترانزيت، وسياحة واصطياف، وتحويلات من المغتربين)، وانخفاض مستوى معيشة أكثرية السكان. وقد تناول البيان الوزاري لحكومة الاستقلال الأولى مجموعة واسعة من القضايا، كان من شأنها، لو عولجت فعلا، أن تشكل عناصر لرؤية تنموية اقتصادية واجتماعية شاملة متكاملة، وترسم معالم الطريق الصحيح لمعالجة المشاكل الفعلية التي كانت تعاني منها البنية الاقتصادية والاجتماعية اللبنانية (إلغاء الطائفية السياسية، واعتماد التخطيط العلمي للمستقبل، وتنمية القطاعات السلعية، وتعميم الخدمات الاجتماعية الأساسية). إلا أن مجرى الأمور في الواقع جاء مختلفا. وبذلك كرس هذا البيان تقليدا رافق مختلف مراحل تطور المجتمع اللبناني، وهو الفارق، لا بل الهوية الشاسعة، بين النوايا التي تتضمنها البيانات الوزارية من جهة، والمجريات التي يشهدها الواقع من جهة أخرى.

ومجرى الأمور العملي في المرحلة التي أعقبت مباشرة حصول لبنان على استقلاله، أسس لرؤية أحادية، رؤية متطرفة في الليبرالية، اقتصر على البعد الاقتصادي وأهملت البعد الاجتماعي. وهذه الرؤية قامت ولا تزال قائمة، رغم تغير الظروف والاحوال، على ثلاثة عناصر:

(أ) الاقتصاد اللبناني لا يمكن أن يكون أساسا لإقتصاد تجارة وخدمات؛

(ب) النشاط الاقتصادي للبنانيين لا يمكن أن يكون بالاساس إلا مع الخارج وفي الخارج؛

(ج) الاقتصاد اللبناني لا يمكن أن ينمو ويزدهر إلا في ظل أعلى درجات الليبرالية وامتناع الدولة عن ممارسة أي دور في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لا يستهدف تعزيز المبادرة الفردية.

وصحيح أن الاقتصاد اللبناني استطاع في ظل هذه الرؤية أن يحقق، طوال ثلاثة عقود من الزمن تقريبا، معدلات نمو مرتفعة نسبيا. والصحيح أيضا هو أن الاقتصاد اللبناني لم يكن ليحقق هذه المعدلات لولا جملة من الظروف والتحويلات التي شهدتها المنطقة العربية المجاورة (الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين، وارتفاع إنتاج النفط وعائداته المالية، وقيام أنظمة اقتصادية موجهة). فهذه الظروف جعلت لبنان يستفيد من موقعه الجغرافي، وتقدمه النسبي في التعليم، وتجربته التاريخية في ممارسة الأعمال التجارية والخدمات، ليؤدي بنشاط دور الوسيط التجاري والمالي والخدمي لبلدان هذه المنطقة، في علاقاتها المتنامية مع الخارج.

ومن الأهمية بمكان القول إن النمو الاقتصادي الملحوظ الذي استطاع لبنان أن يحققه طوال تلك الفترة، لم يجل دون تزايد الخلل في بنيته الاجتماعية، سواء أكان من ناحية توزيع الأنشطة الاقتصادية والخدمات الاجتماعية بين المناطق، أم من ناحية توزيع الدخل الوطني واسباب المعيشة بين الأفراد والفئات. ومن الأهمية القول، كذلك، إن المرحلة المذكورة (باستثناء فترة قصيرة نسبيا) قد تميزت بغياب أية رؤية على الصعيد الاجتماعي، مع استمرار البيانات الوزارية تكرر نفسها، من ناحية شمولية القضايا التي كانت تعلن العزم على التصدي لها، بحيث يكاد بعض تلك البيانات يكون

نسخا طبق الأصل عن البعض الآخر. فباستثناء "إلغاء الطائفية" الذي اختفى من التداول حتى عاد وظهر في وثيقة الوفاق الوطني (١٩٩٠)، أتت معظم البيانات على ذكر إصلاح الإدارة والقضاء والنظام الضريبي، وتأمين الخدمات الصحية والتعليمية في جميع المناطق، والاهتمام بقضايا العمل والعمال وتحقيق العدالة الاجتماعية، وإنماء الزراعة والصناعة، مضافا إليها مكافحة الاحتكار والاستغلال، والقضاء على الفساد والرشوة، مع التأكيد، في مرحلة الستينات والسبعينات، على اعتماد التخطيط العلمي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والمتوازنة، وما يستلزمه ذلك من تركيز على تخفيف الفوارق بين الأفراد والمناطق، وإنماء الطاقات والموارد البشرية، والمحافظة على الاقتصاد الحر والمنظم.

غير أن التدخلات الفعلية في مختلف القطاعات المذكورة لم تنظم في رؤى أو خطط أو حتى سياسات، متناسقة واضحة الأهداف والمقاصد. فالخطط العامة التي خرجت، بشكل أو بآخر إلى حيز الوجود، لم تكن سوى برامج لاستثمارات القطاع العام في البنى الأساسية المادية، ولم تذهب في أكثر الأحيان إلى استهداف مشاريع محددة، ولم تقرها السلطة التشريعية، فبقيت غير ملزمة للحكومات التي رعت صياغتها.

وهكذا بقي الكثير من القضايا الاجتماعية الرئيسية، التي كانت مختلف البيانات الوزارية تعلن العزم على معالجتها، تراوح مكانها منذ الاستقلال حتى اليوم، ومنها قضايا الطائفية، والإصلاح الإداري، وإصلاح القضاء والنظام الضريبي، وجعل التعليم الابتدائي مجانيا والزاميا. وأما الضمان الاجتماعي، الذي استدعيت، من أجل وضع نظام خاص به، عدة بعثات أجنبية في الأربعينات والخمسينات من القرن الماضي، فلم ير قانونه النور الا في عام ١٩٦٣، ولم يكتمل العمل بالفروع الاربعة التي نص عليها القانون الا في السبعينات، وهو لا يزال حتى الآن غير شامل بفئات وخدمات عدة تغطيها سائر أنظمة الضمان الاجتماعي في العالم. وأما الجامعة الوطنية، فبقيت تقتصر حتى أواخر الخمسينات على كلية واحدة، وحتى أواخر السبعينات على كليات نظرية، وهي لا تزال حتى الآن تفتقر إلى الأبنية اللاتقة بالجامعات، وإلى ذلك الكثير. ويلاحظ أن الكثير من المؤسسات التي استحدثت لأهداف تنموية، خصوصا تلك التي ظهرت في عهد الرئيس شهاب، قد تحولت عمليا عن اهدافها الأصلية، وانضمت إلى صفوف المؤسسات الإدارية العادية التي يتأكلها الروتين والترهل وانعدام الفعالية.

وقد شكل عهد الرئيس شهاب استثناء من ناحية رؤية السلطة السياسية في لبنان للشأن الاجتماعي. فللمرة الأولى والأخيرة، كانت محاولة جدية لتطعيم الرؤية الاقتصادية الأحادية الجانب والمتطرفة في الليبرالية، برؤية اجتماعية. ونظرة الرئيس شهاب الثاقبة لأحداث عام ١٩٥٨ جعلته يرى في الاختلالات الاجتماعية التي واكبت سيادة الرؤية الاقتصادية الليبرالية تهديدا خطيرا لوحدة البلد واستقراره السياسي. فأمد الدولة بما يلزمها من مؤسسات لتقوم بدور فاعل في معالجة هذه الاختلالات، ولإسيما الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأفراد والمناطق. وبذلك وضعت مسألة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة فعلا على جدول أعمال السلطة السياسية. غير أن هذه التجربة التنموية لم يتسن لها أن تدوم طويلا، إذ أخذت تذوي بعد خروج الرئيس شهاب نفسه من الحكم. وبذلك عاد النمو غير المتوازن ليستأنف مسيرته، وعادت معه الاختلالات التقليدية لتزداد

حدة وتؤدي إلى سلسلة من الاضطرابات الاجتماعية المتواصلة التي شكلت أحد العوامل الرئيسية لاندلاع الحرب الأهلية في عام ١٩٧٥.

وبينما كان لبنان بأمس الحاجة إلى صياغة رؤية اجتماعية جديدة تحول مسيرة النمو الاقتصادي الأحادي إلى مسيرة تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة ومتوازنة، جاءت الحرب الأهلية لتوقف مسيرة النمو ونضيف إلى المشاكل الاجتماعية، التي كانت حاضرة بحدّة، مشاكل أخرى كثيرة (تهجير، وتضخم البطالة، وانخفاض مستوى الخدمات الاجتماعية) جعلت دائرة الفقر تتسع كثيرا والطبقة الوسطى توشك على الاضمحلال.

وجاءت وثيقة الوفاق الوطني، التي أنهت خمسة عشر عاما من الحرب الأهلية، متضمنة بعض النصوص التي يمكن أن تشكل من جديد، قاعدة لصياغة رؤية اقتصادية واجتماعية تنموية، لا ترمي فقط إلى معالجة المشاكل الناجمة مباشرة عن الحرب، بل تذهب، في الوقت نفسه، إلى معالجة الاختلالات البنوية التي كانت موجودة قبل الحرب، وقد زالت الظروف التي كانت وراء النمو الاقتصادي حينذاك. لكن مجريات الأمور في التسعينات، سارت في اتجاه تجديد الرؤية التقليدية نفسها، أي الرؤية الاقتصادية المتطرفة في الليبرالية والمسقطّة لأي بعد اجتماعي، الرؤية القائمة على العناصر الثلاثة: الاقتصاد اللبناني لا يكون أساسا الا اقتصاد تجارة وخدمات؛ الاقتصاد اللبناني لا ينهض إلا بالخارج ومع الخارج؛ الاقتصاد اللبناني لا يقوم إلا على أعلى درجات الليبرالية.

وهذه الرؤية التي كانت ترجمتها العملية سياسات اقتصرّت أهدافها على معالجة النتائج المباشرة للحرب. فالتدمير الذي لحق بالبنى الأساسية والخلل الذي أصاب الاقتصاد حولا لبنان، في غياب الظروف الإقليمية التي كانت وراء النمو الاقتصادي الملحوظ قبل الحرب، إلى أحد البلدان الأشد مديونية في العالم، فتقلصت مساحة الرؤية الاقتصادية والاجتماعية فيه إلى حدود الوصفة التي يشترك البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في تجريعها للبلدان التي تعاني من ترد في أوضاعها المالية، وهذه الوصفة تتمثل في برامج الاستقرار الاقتصادي والتكيف الهيكلي التي لم تجلب إلى البلدان المعنية حتى الآن سوى مزيد من البطالة والفقر.

وفي رأينا لم يكن لبنان ليشهد هذه الحرب الأهلية الطويلة المدمرة، وأن يصل به الوضع الاقتصادي والاجتماعي والمالي إلى هذا الحد من التردّي، لو كان قد تسنى للرؤية الاجتماعية التنموية الشهابية ان تكتمل وتستمر من خلال خطط وسياسات مناسبة. أما السبب في عدم حدوث ذلك، فيعود، في رأينا، لطبيعة النظام السياسي. وإذا استثنينا عهد الرئيس شهاب، فنلاحظ أن الدولة في لبنان، ممثلة بسلطنتها التشريعية والاجرائية، لم تكن عمليا منذ الاستقلال وحتى الآن منشغلة بهم تجسيد وتحقيق المصلحة العامة. وإنما كانت أقرب إلى مجمع لمصالح شخصية وفئوية وطائفية ومناطقية، متنافرة، همها الرئيسي تقاسم مؤسسات الدولة والمال العام، كل حسب وزنه في السلطة. والهدف من ذلك، تكريس نفوذها السياسي وإعادة إنتاجه عبر توزيع الخدمات والوظائف والمغانم بأنواعها على رعاياها الانتخابية من وجهاء وأعيان ومحازبين ورجال أعمال.

وفي ضوء هذا الواقع يلاحظ أن السبب الرئيسي لإخفاق المشروع التنموي الشهابي يعود لاستمرار النظام السياسي هو نفسه وارتباط المشروع بالرئيس شهاب شخصيا، يعاونه عدد من

التكنوقراط والأجهزة الأمنية، فلم يتحول إلى مشروع تحمله إلى السلطة قوى سياسية جديدة. والسبب نفسه يفسر تعثر المشاريع الإصلاحية بعد الحرب.

وإذا كان علينا أن نصف مسيرة التطور الاقتصادي والاجتماعي في لبنان منذ الاستقلال حتى الآن، فيمكن إيجازها بالعبارات التالية:

(أ) هذه المسيرة كانت دائماً محفوفة بالمشاكل الاجتماعية الحادة التي كانت تنتظر صاعقاً إقليمياً لتنفجر؛

(ب) هذه المشاكل هي على علاقة مباشرة بسيادة الرؤية الأحادية الجانب، أي الرؤية الاقتصادية المتطرفة في الليبرالية بعناصرها الثلاثة والخالية من أي بعد اجتماعي؛

(ج) قصور الرؤية الاقتصادية والاجتماعية يعود بدوره لطبيعة النظام السياسي الذي لم يمكن الدولة ومؤسساتها من أن تكون مكاناً لتحقيق المصلحة الوطنية العامة.

وإزاء هذه المحصلة لتجربة لبنان التاريخية بخصوص الرؤية الاقتصادية والاجتماعية، كيف ترسم افاق المستقبل؟

لا شك في أن الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي يتخبط فيها لبنان في الوقت الحاضر هي من أخطر الأزمات التي عرفها هذا البلد منذ الاستقلال. وقد يعود هذا التخبط للرؤية الأحادية الجانب التي ما برحت تتحكم بتعامل أصحاب القرار مع الشأن الاقتصادي والاجتماعي. ولا نرى أن الإجراءات التي اتخذها ويتخذها هؤلاء تتيح مخرجا فعليا من الأزمة. فهي في طابعها الغالب، تتدرج في إطار التعامل مع نتائج المشكلة ولا تذهب إلى معالجة جذورها. والمخرج الحقيقي يبدأ بإعادة النظر في الرؤية التي لا تزال تتحكم بالسياسات والإجراءات الرسمية المعتمدة، وإعادة النظر يجب أن تقوم على ثلاثة أسس أو مبادئ هي:

(أ) العمل على جعل البنية الاقتصادية الانتاجية أكثر توازنا ومتانة، وذلك بالتركيز على تنمية القطاعات السلعية (الزراعية والصناعية)، وتقليص العجز في ميزان العمليات الجارية؛

(ب) التوزيع العادل لأعباء الخروج من الازمة والنهوض الاقتصادي على مختلف الفئات الاجتماعية والمناطق، وكذلك التوزيع العادل لعوائد النمو والتنمية، وذلك باستحداث نظام ضريبي أكثر عدالة وبرامج تنموية خاصة بالمناطق المحرومة، وشبكات أمان اجتماعي للفئات الفقيرة، وتأمين الخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع مع ترشيد الإنفاق عليها؛

(ج) اعتماد التخطيط المستقبلي في الشأن الاقتصادي والاجتماعي، التخطيط القائم على المشاركة والالتزام الطوعيين من أطراف الإنتاج الثلاثة وهي: الدولة والقطاع الخاص والعمال، إلى جانب سائر قوى المجتمع الحية من تجمعات مهنية ومنظمات غير حكومية.

وختاماً تدفع التجربة التاريخية للبنان إلى تأكيد مفاده أن إعادة النظر في الرؤية الاقتصادية والاجتماعية على هذه الاسس الجديدة، إنما تتوقف في نهاية المطاف على قدرة اللبنانيين على إصلاح نظامهم السياسي، بحيث يشكل الإطار المناسب لكي تأتي مؤسسات السلطة فيه تعبيراً عن الإرادة الوطنية الجامعة، ومختلف القوى التي هي في موقع القرار، ممثلة فعليه للمصلحة العامة وليس للمصالح الفئوية.

المراجع

الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الفقر في لبنان، إعداد أنطوان حداد، سلسلة دراسات مكافحة الفقر (٢)، نيويورك، ١٩٩٦.

_____، السياسات القطاعية لمكافحة الفقر في لبنان في منتصف التسعينات: قطاعا الصحة والتعليم، إعداد نجيب عيسى وآخرين، سلسلة دراسات مكافحة الفقر (٩)، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٩٩ (E/ESCWA/SD/1999/8).

_____، الإصلاح الاقتصادي وإعادة الاعمار في لبنان، إعداد نجيب عيسى، نيويورك، تشرين الأول/أكتوبر، ١٩٩٣.

بدر، البيرت، "محاضرة على طلبية قسم الدراسات الاقتصادية والاجتماعية"، محاضرات في الاقتصاد اللبناني، معهد الدراسات العربية العالية، جامعة الدول العربية، ١٩٥٥.

_____، "نحو آفاق اقتصادية جديدة"، في: عهد الندوة اللبنانية، محاضرة أقيمت في الندوة اللبنانية في ١٥ شباط/فبراير ١٩٦٠، دار النهار، بيروت، ١٩٩٧.

جاء، شفيق، الدستور اللبناني: ١٩٢٦-١٩٩١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١.

الجمهورية اللبنانية، إدارة الإحصاء المركزي، الأوضاع المعيشية للأسر في عام ١٩٩٧، العدد ٩، شباط/فبراير ١٩٩٨.

_____، مجلس النواب، وثيقة الوفاق الوطني، بيروت، ١٩٩٠.

_____، وزارة التصميم العام، خطة التنمية السداسية للفترة ١٩٧٢-١٩٧٧، حسبما أقرها مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة في ١٩ كانون الثاني/يناير ١٩٧٢.

_____، وزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، خارطة أحوال المعيشة في لبنان، ١٩٩٨.

الحريري، رفيق، الحكم والمسؤولية: الخروج من الحرب والدخول في المستقبل، منشورات الشركة العربية المتحدة للصحافة، بيروت، تموز/يوليو ١٩٩٩.

حكيم، جورج، "تنظيم الإنماء الاقتصادي والاجتماعي في لبنان"، في: عهد الندوة اللبنانية، محاضرة أقيمت في الندوة اللبنانية، ٥ كانون الثاني/يناير ١٩٥٣، دار النهار، بيروت، ١٩٩٧.

حماده، سعيد، "مشكلاتنا الاقتصادية وكيف نعالجها"، في: عهد الندوة اللبنانية، محاضرة أقيمت في الندوة اللبنانية، ٦ كانون الثاني/يناير ١٩٤٧، دار النهار، بيروت، ١٩٩٧.

خوري، يوسف قزما، البيانات الوزارية اللبنانية ومناقشتها في مجلس النواب ١٩٢٦-١٩٨٤، مؤسسة الدراسات اللبنانية.

سعاده، فارس، موسوعة الحياة النيابية في لبنان، خفايا ومواقف، الجزء الخامس. مطابع الكريم الحديثة، بيروت، ١٩٩٦.

شيحا، ميشال، "Présence du Liban"، في: عهد الندوة اللبنانية، محاضرة أقيمت في الندوة اللبنانية في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٢، دار النهار، بيروت، ١٩٩٧.

طرابلسي، فواز، "التكوين الطبقي للسلطة السياسية بعد الحرب"، في: مجلة أبعاد، العدد السادس، أيار/مايو ١٩٩٧.

_____، صلوات بلا وصل، ميشال شيحا والأيدولوجيا اللبنانية، رياض الرئيس للكتب والنشر، بيروت، ١٩٩٩.

عبد العال، ابراهيم، "Construire"، في: عهد الندوة اللبنانية، محاضرة أقيمت في الندوة اللبنانية، في كانون الثاني/يناير ١٩٥٦، دار النهار بيروت، ١٩٩٧.

عبد الله، فادي، "في بنية الاقتصاد الحر وأزمته"، في: مجلة الطريق، العدد ٤، أيلول/سبتمبر ١٩٨٥.

عيسى، نجيب، نحو ديمقراطية اجتماعية في لبنان: اية ديمقراطية، النادي الثقافي العربي وندوة العمل الوطني بالتعاون مع مؤسسة الدراسات اللبنانية، بيروت، ١٩٨٨.

_____، وآخرون، الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية في لبنان، دراسة غير منشورة أعدها فريق من الخبراء لوزارة المالية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩.

_____، "أزمة المشروع الاقتصادي في لبنان"، في: شؤون الأوساط، العدد ٦٨، مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق، بيروت، كانون الثاني/يناير ١٩٩٨.

قرم، جورج، "الاقتصاد في محاضرات الندوة اللبنانية"، في: عهد الندوة اللبنانية، دار النهار، بيروت، ١٩٩٧.

المجلس السياسي المركزي للحركة الوطنية اللبنانية، من أجل إصلاح ديمقراطي للنظام السياسي في لبنان، منشورات مكتب الاعلام في الحركة الوطنية اللبنانية، غير مؤرخ.

منسى، جبرائيل، التصميم الإنشائي للاقتصاد اللبناني وإصلاح الدولة، منشورات جمعية الاقتصاد السياسي اللبنانية، بيروت، ١٩٤٨.

_____، "Reconstruction de l'économie libanaise"، في: عهد الندوة اللبنانية، محاضرة ألقيت في الندوة اللبنانية، ١٢ شباط/فبراير ١٩٤٨، دار النهار، بيروت، ١٩٩٧.

GANNAGE, Elias. "La Redistribution des revenus au Liban". Dans: *Semaines Sociales du liban*, l'économie libanaise et le progrès social. Ed. Les lettres orientales. Beyrouth, 1955.

HAMDAN, Kamal (1997). *le Conffit Libanais*. UNRISD, Garnet editions.

IRFED (1963). *Le liban face à Son Développement*. Beyrouth.

ISSA, Nagib (1973). *Structures Actuelles et Polilique de Développement au Liban; Possibiletés et limites du développement industriel*. Thèse de Doctrat Es Sciences Economiques, Université Paris I.

République libanaise, Ministère du Plan (1961). *Besoins et Possibilités de Développement du liban*. Eude préliminaire, 2 tomes. Mssion IRFED – Liban, 1960-1961.

SALEM, Khalil. *L'Economie libanaise, Informations et Chiffres de Base*. Ambassade du Liban, Mission auprès de la CEE.

الجزء الثاني
الأثر الاجتماعي للسياسات المالية
والنقدية في لبنان ما بعد الحرب

غسان ديبه

مقدمة

لم يعط الأثر الاجتماعي للسياسات المالية والنقدية في البلدان النامية، وزنا يوازي أهدافا أخرى، مثل مكافحة التضخم. فمكافحة التضخم أصبحت الهدف الوحيد لصانعي السياسات الاقتصادية منذ الثمانينات، وذلك نتيجة لسيطرة الأفكار الليبرالية الجديدة والنقدية على برامج التكيف الهيكلي والتثبيت المالي اللذين أوصى بهما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وهذا التركيز على محاربة التضخم وإصلاح مالية الدولة من أجل تحقيق التوازن المالي، لا ينفي وقع هذه السياسات على الفقر وتوزيع الدخل. ولذلك ترتدي دراسة هذا الوقع أهمية بالغة في هندسة سياسات تؤدي إلى التخفيف من حدة الفقر وتحسين توزيع الدخل في البلدان النامية.

وهذه الدراسة تستهدف تحليل الوقع الاجتماعي للسياسات المالية والنقدية في لبنان في فترة ما بعد الحرب.

فلبنان تجربة بالغة الأهمية في هذا المجال. وبعد الحرب، وضع خطة طموحة لإعادة الإعمار على جميع الصعد الاقتصادية والبنى الأساسية والاجتماعية، وهذه الخطة استهدفت الوصول بلبنان إلى مكانة مرتفعة بين الدول المتوسطة الدخل، بحلول عام ٢٠٠٧. وفي الوقت نفسه، وبسبب التضخم المفرط الذي شهده لبنان في الثمانينات من القرن الماضي، ورافقه عجز مالي وزيادة مطردة في الكتلة النقدية وتدهور في سعر الصرف، اعتمد لبنان، بعد عام ١٩٩٢، سياسة للتثبيت النقدي تبنى على التثبيت الاسمي لسعر الصرف. وهذه السياسة نجحت في خفض التضخم من ١١٠ في المائة خلال الثمانينات إلى معدلات منخفضة بحلول عام ١٩٩٥.

وبالإضافة إلى ذلك، مع محاولة أولية لخفض عجز الميزانية واتباع سياسة تصحيح مالي، ازداد عجز الخزينة باطراد في هذه الفترة، فأدى إلى زيادة كبيرة في معدلات الدين العام. وهذه التطورات (تثبيت سعر الصرف، وخفض التضخم، ونمو الدين العام) تشكل البيئة الاقتصادية الكلية للأثر الاجتماعي للسياسات النقدية والمالية. وستحل هذه الدراسة حيث تتيح المعطيات، أثار هذه السياسات على توزيع الدخل. فالسياسة المالية تؤثر على توزيع الدخل من خلال قناتي الإنفاق والضرائب؛ والإنفاق على الصحة والتربية هما أكثر بنود الإنفاق الحكومي تأثيرا على توزيع الدخل (Devarajan and Hossain, 1998; Tsakloglu and Antoninis 1999)؛ أما الضرائب فهي مقسمة إلى ثلاثة أنواع: الضريبة المباشرة على الدخل، والضريبة على القيمة المضافة، والضريبة النوعية على المحروقات والتبناك والكحول. وهذه الأنواع من الضرائب تشكل حاليا نحو ١٧ في المائة من واردات الضرائب في لبنان. أما الرسوم الجمركية فتشكل ١٦ في المائة من واردات الخزينة، أما أثارها الاجتماعي، فتستحيل دراسته بسبب غياب المعطيات التفصيلية حول الاستهلاك، من حيث التفريق بين السلع المنتجة محليا والسلع المستوردة.

وتعتمد هذه الدراسة، في تحليل الوقع الكمي للإنفاق الاجتماعي والضرائب على توزيع الدخل، على بيانات حول الدخل وأنماط الاستهلاك في لبنان أنتجتها وكالة الإحصاء المركزي في عامي ١٩٩٨ و١٩٩٩. فالدراسة الأولى حول الأوضاع المعيشية للأسر، أجريت في عام ١٩٩٧، وهي تشمل عينة من نحو ١٦٠٠٠ أسرة من كل المناطق اللبنانية، ويشار إليها في هذا النص

بـ (1998) CDS؛ والدراسة الثانية حول أنماط الاستهلاك للأسر في لبنان، أجريت في عام 1٩٩٧، وهي تشمل عينة من ٣٩٥٣ أسرة من بيروت وضواحيها، ويشار إليها في هذا النص بـ (1999) CDS. وستستعمل (1998) CDS لدراسة وقع الضرائب المباشرة والإنفاق الاجتماعي على توزيع الدخل، و(1999) CDS لدراسة وقع الضرائب غير المباشرة.

وتحدث السياسة النقدية أثرها الاجتماعي عبر قنوات الأجر الحقيقي، ودرجة العمالة، والفائدة الحقيقية. فالتأثير على الأجر الحقيقي يأتي عبر الأجر الاسمي والتضخم. وفي البلدان التي اتبعت سياسة التثبيت النقدي حوفظ على الأجر الاسمي ثابتا باعتباره جزءا أساسيا من هذه السياسات، وذلك لمنع زيادة الأجر الاسمي من تحقيق الديناميات اللولبية للأجور والأسعار التي تطيح بهذه السياسة. لكن هذه السياسات بتخفيضها للتضخم تساعد على زيادة الأجور الحقيقية، وبالتالي يعتمد التأثير النهائي الذي يصيب الأجر الحقيقي وتوزيع الدخل بين الأجور والأرباح على المحصلة النهائية لتثبيت الأجر الاسمي وانخفاض درجات التضخم. أما العمالة فتتأثر، عادة، سلبا بسياسات التثبيت النقدي والسياسات النقدية المحافظة للمصارف المركزية المحاربة للتضخم. وخير دليل على ذلك ارتفاع معدل البطالة والانكماش الاقتصادي في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل الثمانينات من القرن الماضي مع تطبيق سياسات الاحتياطي الفدرالي المتشددة ضد التضخم. أما الفائدة الحقيقية فتتأثر ارتفاعا بسياسة التثبيت النقدي المصحوبة بعجز الخزينة، وتنامي الدين العام، وانخفاض التضخم. وهذا قد يؤثر على توزيع الدخل من خلال زيادة مداخيل حاملي سندات الخزينة وانخفاض المداخيل الصافية لدافعي الضرائب. وهذا التأثير على توزيع الدخل يعتمد على توزع حمل سندات الدين العام وعلى هيكل الضرائب.

أولاً- الأثر الاجتماعي للسياسات الضريبية في لبنان

ألف- تطور النظام الضريبي والواردات

سعت الإصلاحات الضريبية في عام ١٩٩٣ إلى هدف معلن كان تحقيق نظام ضريبي مبسط وشفاف في لبنان. وبالإضافة إلى ذلك، كان النظام الضريبي الجديد يستهدف دعم سياسة النهوض الاقتصادي لحكومة الرئيس الحريري الأولى، وذلك عن طريق تشجيع الادخار والاستثمار الداخلي والأجنبي، وتشجيع المكلفين على دفع الضرائب، وبالتالي أصبحت السياسة الضريبية جزءاً من السياسة الاقتصادية العامة لتحفيز الاستثمار الأجنبي المباشر، وزيادة عرض العمالة، وإعادة تكوين القاعدة الإنتاجية للمؤسسات. وكانت القاعدة الفكرية لهذه الإصلاحات بعض تجارب البلدان النامية وتجربة إدارة ريغان الجمهورية التي طبقت سياسات جانب العرض في أوائل الثمانينات من القرن الماضي. وإزاء هذا الانحياز نحو الجوانب التحفيزية للضرائب، أهملت الحكومة اللبنانية تأثير الضرائب على توزيع الدخل، وخصوصاً دور النظام الضريبي التصاعدي في تخفيف الفوارق الاقتصادية وفي تحقيق عدالة اجتماعية. ونتيجة لهذا الإهمال، أدت السياسة الضريبية، مباشرة أو عبر مساهمتها في زيادة عجز الخزينة ونمو الدين العام، دوراً سلبياً على صعيد توزيع الدخل في لبنان خلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٩. ثم أعادت حكومة الرئيس الحص صياغة الضرائب على الدخل بطريقة أكثر تصاعدياً. ويمكن تلخيص التطورات على الصعيد الضريبي في لبنان ما بعد الحرب بما يلي:

(أ) قانون الإصلاح الضريبي ٩٣/٢٤٢ الذي خفض معدلات الضرائب الحدية على الدخل، وجعل النظام الضريبي أقل تصاعدياً من السابق؛

(ب) الاستعاضة عن معدلات الضريبة التصاعديّة على الشركات المالية بضريبة مسطحة قدرها ١٠ في المائة؛

(ج) تصاعد مطرد في حصة الضرائب غير المباشرة من واردات الضرائب في لبنان؛

(د) إصلاح النظام الضريبي المباشر في عام ١٩٩٩؛ وكانت أهم بنوده رفع معدلات الضرائب الحدية على الأجر والأرباح، وزيادة الضريبة على الشركات المالية إلى ١٥ في المائة، وزيادة الإعفاءات الأسرية من ٤,٥ مليون ليرة إلى ١٠,٠ مليون ليرة للمتزوجين من غير أولاد؛

(هـ) انخفاض مطرد في معدلات الرسوم الجمركية خصوصاً في عهد حكومة الحريري الأخيرة من ١٢ إلى ٦ في المائة على نحو ٥٤٠٠ سلعة من أصل ٥٧٠٠ سلعة، مع إعفاءات لسلع مثل الألبسة وأجهزة الحاسوب؛

(و) اعتماد نظام الضريبة على القيمة المضافة في عام ٢٠٠٢، وهي تحقق واردات سنوية تقدر بـ ٥٠٠ مليون دولار، ويبلغ معدل الضريبة ١٠ في المائة مع إعفاءات عديدة أهمها على المواد الأساسية والنقل والكتب والصحة والتعليم والخدمات المالية. ويبين الجدول ١ بنود الواردات الحكومية في عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٢.

الجدول ١ - الواردات الحكومية: ٢٠٠١ - ٢٠٠٢
(بمليارات الليرات اللبنانية)

نوع الواردات	٢٠٠١	النسبة المئوية	٢٠٠٢	النسبة المئوية
الضريبة على الدخل	٧٥٨	١٥,٥	٦٥٠	١١,٨
الضريبة على العقار	٤٠٣	٨,٢	٣٣٢	٦,٠
الضرائب الداخلية	١٠٦٧	٢١,٨	١٩٤٠	٣٥,٣
الضرائب على التجارة الخارجية	٩٦٠	١٩,٦	٨٧٩	١٦,٠
ضرائب أخرى	٢٥٩	٥,٣	٢٣٥	٤,٣
مجموع الضرائب	٣٤٤٧	٧٠,٣	٤٠٣٦	٧٣,٤
المدخول من المؤسسات العامة	٧٣٧	١٥,٠	٨٩٨	١٦,٣
رسوم إدارية	٤٢١	٨,٦	٤٤٤	٨,١
مصادر	١٠	٠,٢	١١	٠,٢
واردات غير ضريبية أخرى	٢٨٥	٥,٨	١١٢	٢,٠
المجموع غير الضريبي	١٤٥٣	٢٩,٧	١٤٦٤	٢٦,٧
المجموع	٤٩٠٠	١٠٠,٠	٥٥٠٠	١٠٠,٠

باء- بنية النظام الضريبي

ترتكز النظم الضريبية الحديثة على ثلاثة أعمدة هي: الضريبة المباشرة على الدخل، والضريبة على القيمة المضافة، والرسوم النوعية على سلع معينة، ومنها مثلاً، الكحول والتبغ والمحروقات. ففي لبنان، تطور النظام الضريبي ليشتمل، بالإضافة إلى هذه الأعمدة، الرسوم الجمركية التي لا تزال تشكل ١٦ في المائة من مجموع الواردات الحكومية.

١- الضريبة المباشرة

خفف قانون الإصلاح الضريبي ٩٣/٢٤٢ معدل الضريبة الحدي الأعلى على الأرباح من ٥٠ إلى ١٠ في المائة، ومعدل الضريبة الحدي الأعلى على الأجر من ٣٢ إلى ١٠ في المائة، مع جعل الضريبة على الشركات المالية ١٠ في المائة. أما الإصلاح الضريبي في عام ١٩٩٩، فأعاد بعضاً من تصاعدية النظام الضريبي المباشر، برفع المعدل الأعلى على الأرباح إلى ٢١ في المائة، وعلى الأجر إلى ٢٠ في المائة، ورفع الضريبة على الشركات المالية إلى ١٥ في المائة. وبيّن الجدول ٢ البنود الرئيسية لهذين النظامين.

٢- الضريبة على القيمة المضافة

بدأ العمل بالضريبة على القيمة المضافة في ١ شباط/فبراير ٢٠٠٢ بمعدل ١٠ في المائة مع إعفاءات أساسية على بعض المنتجات ومنها: المنتجات الزراعية؛ والمعاملات العقارية؛ والصحة والترفيه؛ والخدمات المالية؛ والنقل؛ والكتب والصحف؛ والمواد الغذائية الأساسية، ومنها مثلاً، الخضار والفواكه واللحوم والأسماك والبيض والخبز. وحدد القانون رقم أعمال يوازي ٥٠٠ مليون ليرة لبنانية سنوياً للشركات للتسجيل الإلزامي في نظام الضريبة على القيمة المضافة.

الجدول ٢- الضريبة على الدخل حسب قانوني عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٩

قانون ١٩٩٩	قانون ١٩٩٣
١- الضريبة على الأرباح	١- الضريبة على الأرباح
أ- الشركات المالية: ١٥ في المائة	أ- الشركات المالية: ١٠ في المائة
ب- شركات الأفراد:	ب- شركات الأفراد:
٤ في المائة على الشطر الخاضع للضريبة والذي لا يتجاوز ٩٠٠٠٠٠٠ ل.ل.	٣ في المائة على الشطر الخاضع للضريبة والذي لا يتجاوز ٧٥٠٠٠٠٠ ل.ل.
٧ في المائة على الشطر بين ٩٠٠٠٠٠٠ و ١٨٧٥٠٠٠٠ ل.ل.	٥ في المائة على الشطر بين ٧٥٠٠٠٠٠ و ٢٤٥٠٠٠٠٠ ل.ل.
١٢ في المائة على الشطر بين ٢٤٠٠٠٠٠٠ و ٥٤٠٠٠٠٠٠ ل.ل.	٧ في المائة على الشطر بين ١٨٧٥٠٠٠٠ و ٥٣٥٠٠٠٠٠ ل.ل.
٢١ في المائة على الشطر الذي يتجاوز ١٠٤٠٠٠٠٠٠ ل.ل.	١٦ في المائة على الشطر بين ٥٤٠٠٠٠٠٠ و ١٠٤٠٠٠٠٠٠ ل.ل.
٢- الضريبة على الأجر	٢- الضريبة على الأجر
٢ في المائة على الشطر الخاضع للضريبة والذي لا يتجاوز ٦٠٠٠٠٠٠ ل.ل.	٢ في المائة على الشطر الخاضع للضريبة والذي لا يتجاوز ٥٠٠٠٠٠٠ ل.ل.
٤ في المائة على الشطر بين ٦٠٠٠٠٠٠ و ١٥٠٠٠٠٠٠ ل.ل.	٣ في المائة على الشطر بين ٥٠٠٠٠٠٠ ل.ل. و ١٥٠٠٠٠٠٠ ل.ل.
٧ في المائة على الشطر بين ١٥٠٠٠٠٠٠ و ٣٠٠٠٠٠٠٠ ل.ل.	٦ في المائة على الشطر بين ١٥٠٠٠٠٠٠ و ٢٥٠٠٠٠٠٠ ل.ل.
١١ في المائة على الشطر بين ٣٠٠٠٠٠٠٠ و ٦٠٠٠٠٠٠٠ ل.ل.	٨ في المائة على الشطر بين ٢٥٠٠٠٠٠٠ و ٧٥٠٠٠٠٠٠ ل.ل.
١٥ في المائة على الشطر بين ٦٠٠٠٠٠٠٠ و ١٢٠٠٠٠٠٠٠ ل.ل.	١٠ في المائة على الشطر الذي يتجاوز ٧٥٠٠٠٠٠٠ ل.ل.
٢٠ في المائة على الشطر الذي يتجاوز ١٢٠٠٠٠٠٠٠ ل.ل.	
إعفاءات أسرية	إعفاءات أسرية
٧٥٠٠٠٠٠ ل.ل. في السنة للعازب	٣٠٠٠٠٠٠ ل.ل. في السنة للعازب
يضاف ٢٥٠٠٠٠٠ ل.ل. للمتزوج و ٥٠٠٠٠٠٠ عن كل ولد.	يضاف ١٥٠٠٠٠٠ ل.ل. للمتزوج و ٥٠٠٠٠٠٠ ل.ل. عن كل ولد.

٣- رسوم الاستيراد

تتراوح معدلات الرسوم على الاستيراد بين صفر و ٩٠ في المائة. فالمعدل الوسطي على ٥٤٠٠ سلعة هو ٦ في المائة؛ والمعدل على الكحول ١٥ في المائة، ما عدا العرق (٧٠ في المائة) والبيرة (٤٠ في المائة)؛ وعلى التبغ ٩٠ في المائة. أما الإعفاءات الرئيسية فهي على: الألبسة، والمواد الأولية، والمواد النصف-مصنعة، وأجهزة الحاسوب.

٤- الرسوم النوعية والضرائب الداخلية

أصبحت الرسوم النوعية والضرائب الداخلية تشكل جزءاً هاماً من النظام الضريبي اللبناني. ففي عام ٢٠٠١، بلغت عائداتها ٢١,٨ من مجموع واردات الدولة. وتشكل الضرائب على الكحول والتبغ والمحروقات الجزء الأكبر من هذه الضرائب.

٥- الرسوم والضرائب الأخرى

وتشكل الضرائب على العقارات وعائدات الأسهم والميراث والأملك المبنية سائر الضرائب الأساسية.

جيم- الأثر التوزيعي لضريبة الدخل في لبنان

تحدث جميع أنواع الضرائب أثراً توزيعياً على الاقتصاد، فبمقارنة توزيع الدخل قبل الضرائب مع توزيع الدخل بعد الضرائب، نستطيع قياس مدى تصاعدية أو تراجعية أي نظام ضريبي مباشر أو غير مباشر. وفي لبنان، شهد الدخل، تاريخياً، درجات عالية من سوء التوزيع وارتفاع معدلات الفوارق الاقتصادية. ويعزو بعض الاقتصاديين ذلك إلى النظام الاقتصادي الحر الذي انشأ بعيد الاستقلال في عام ١٩٤٣.

وقد بينت آخر الإحصاءات حول توزيع الدخل في (1998) CDS أن مؤشر جيني بلغ ٠,٤٣٥ وهو يشير إلى أن توزيع الدخل في لبنان أقل تفاوتاً بكثير منه في بعض بلدان العالم الثالث. ويبين الجدول ٣ توزيع الدخل في لبنان حسب (1998) CDS.

الجدول ٣- توزيع الدخل في لبنان حسب عينة (1998) CDS (بالليرة اللبنانية)

نسبة الأسر	عدد الأسر	معدل الدخل الشهري	النسبة المئوية
٥,٨	٩٨٤	٢٨٧ ٠٠٠	١,٠٩
١٣,٠	٢ ١٩٨	٤٧٩ ٠٠٠	٤,٠٦
٢١,٠	٣ ٥٤٧	٧٥٦ ٠٠٠	١٠,٣٣
٢١,١	٣ ٥٦٤	١ ١١٢ ٠٠٠	١٥,٢٧
١٣,٤	٢ ٢٦٥	١ ٥٣٧ ٠٠٠	١٣,٤٢
١٢,١	٢ ٠٤٦	٢ ١٢٨ ٠٠٠	١٦,٧٨
٥,٩	١ ٠٠١	٢ ٩٥٩ ٠٠٠	١١,٤١
٤,٣	٧٣١	٤ ١٨١ ٠٠٠	١١,٧٧
٣,١	٥٢٨	٧ ٧٨٨ ٠٠٠	١٥,٨٦

المصدر: (1998) CDS، مجموع الأسر في العينة = ١٦٨٦٤.

فالجداول ٣ يبين أن ١٩ في المائة من الأسر اللبنانية تحصل على ٥ في المائة فقط من الدخل الكلي، بينما تحصل ١٤ في المائة من الأسر العليا على ٣٩ في المائة من الدخل. وهذا يظهر أن توزيع الدخل قبل الضرائب يشوبه تفاوت كبير. وتطبيق النظام الضريبي لعام ١٩٩٩ على هذا التوزيع سيبيّن مدى تأثير الضرائب على توزيع الدخل والمؤشر الأساسي على هذا هو معدل الضريبة الذي تدفعه كل شريحة من شرائح الأسر.

والجدول ٤ يبين معدلات الضريبة المباشرة على الأرباح والأجور التي تدفعها كل شريحة من الأسر. وقد اعتمد في حساب هذه الضريبة على اعتبار أن الدخل يتكون من أجور وأرباح حسب توزيع مصادر الدخل لمختلف الشرائح المشمولة في (1998) CDS. كما اعتبر أن جميع المكلفين هم متزوجون من غير أولاد وبالتالي تبلغ الإعفاءات الأسرية ١٠,٠ مليون ليرة سنوياً.

الجدول ٤ - معدلات الضريبة الفعلية على الشرائح المختلفة (بالليرة اللبنانية)

نسبة الأسر	معدل الدخل السنوي	النسبة المئوية للضريبة الفعلية
٥,٨	٣ ٤٤٤ ٠٠٠	٠
١٣,٠	٥ ٧٤٨ ٠٠٠	٠
٢١,٠	٩ ٠٧٢ ٠٠٠	٠
٢١,١	١٣ ٣٤٤ ٠٠٠	٠,٦٧
١٣,٤	١٨ ٤٤٤ ٠٠٠	١,٣٣
١٢,١	٢٥ ٥٣٦ ٠٠٠	٢,٣٦
٥,٩	٣٥ ٥٠٨ ٠٠٠	٣,٦٦
٤,٣	٥٠ ١٧٢ ٠٠٠	٥,٤٨
٣,١	٩٣ ٤٥٦ ٠٠٠	٨,٥٣

المصدر: حسابات المؤلف.

فالجداول ٤ يبين أن النظام الضريبي على الدخل في لبنان هو نظام تصاعدي، إذ إن الشرائح الثلاثة الدنيا (٤٠ في المائة من الأسر) لا تدفع ضريبة مباشرة، بينما يبلغ معدل الضريبة على الشريحة الرابعة (٢١ في المائة من الأسر) ٠,٦٧ في المائة فقط، لنتصاعد إلى ٨,٥٣ في المائة على الشريحة العليا. ويبين الجدول ٥ توزيع الدخل قبل الضريبة المباشرة وبعدها.

الجدول ٥ - مقارنة بين توزيع الدخل قبل الضريبة وبعدها (بالليرة اللبنانية)

نسبة الأسر	نسبة الدخل بعد الضريبة	نسبة الدخل قبل الضريبة
٥,٨	١,١٢	١,٠٩
١٣,٠	٤,١٩	٤,٠٦
٢١,٠	١٠,٦٦	١٠,٣٣
٢١,١	١٥,٦٥	١٥,٢٧
١٣,٤	١٣,٦٦	١٣,٤٢
١٢,١	١٦,٩١	١٦,٧٨
٥,٩	١١,٣٤	١١,٤١
٤,٣	١١,٤٩	١١,٧٧
٣,١	١٤,٩٧	١٥,٨٦

فالجداول ٥ يبين أنه مع تصاعدية الضريبة، يبقى وقعها على توزيع الدخل في حده الأدنى، إذ إن الشريحة الدنيا التي تمثل ٥,٨ في المائة من الأسر زاد الاقتطاع من دخلها الكلي من ١,٠٩ إلى ١,١٢ في المائة، بينما انخفض الاقتطاع من دخل الشريحة العليا التي تمثل ٣,١ في المائة من الأسر من ١٥,٨٦ إلى ١٤,٩٧ في المائة.

مؤشر سوتس للتصاعدية

ومن أجل تكوين صورة أوضح عن مدى تصاعدية النظام الضريبي، ثم احتساب النقل الضريبي على مختلف شرائح الدخل، يمكن استخدام مؤشر سوتس للتصاعدية (Suits, 1977). فهذا المؤشر قريب من مؤشر جيني، وتتراوح قيمته بين +١ للضرائب الأكثر تصاعدية حيث يقع النقل الضريبي على الشريحة العليا من الدخل، و-١ للضرائب الأكثر تراجعية حيث يقع النقل الضريبي على الشريحة الدنيا. ويعني مؤشر سوتس عندما يساوي صفراً أن النقل الضريبي يتوزع بالتساوي على جميع الشرائح، وبالتالي أن النظام الضريبي محايد. ويبين الجدول ٦ النقل الضريبي لمختلف شرائح الدخل في (1998) CDS.

الجدول ٦- النقل الضريبي حسب الشرائح المختلفة
(بالليرة اللبنانية)

نسبة الأسر	مجموع الضرائب المدفوعة	نسبة النقل الضريبي
٥,٨	٠	٠
١٣,٠	٠	٠
٢١,٠	٠	٠
٢١,١	٣١٦ ٨٨١ ٦٦٩	٣,٢٩
١٣,٤	٥٥٦ ٥٥٩ ٥٨٤	٥,٧٨
١٢,١	١ ٢٣٢ ٨٥٥ ٧٩٨	١٢,٨١
٥,٩	١ ٣٠٠ ٦٢١ ٨٨١	١٣,٥١
٤,٣	٢ ٠٠٨ ٤١٦ ٤٦٠	٢٠,٨٦
٣,١	٤ ٢١٢ ٠٩٢ ٦٩٦	٤٣,٧٥

فمن البيانات الواردة في الجدول ٦، يمكن احتساب مؤشر سوتس (س) للضرائب المباشرة في لبنان (س = ٠,٥٢٢). والقيمة الإيجابية للمؤشر تبين أن النظام الضريبي المباشر هو نظام تصاعدي، وبالتالي له وقع اجتماعي إيجابي. لكن وقعه محدود، حسبما يبين الجدول ٥، من حيث تأثيره على إعادة توزيع الدخل في لبنان. والجدير بالذكر أن الحسابات الواردة هنا لا تأخذ في الحسبان درجات تهرب الشرائح العليا والكثير من المؤسسات والشركات من الضريبة. ويعتبر الكثيرون هذا التهرب عاملاً أساسياً في انخفاض واردات الضريبة المباشرة والتي شكلت ١٥,٥ في المائة من الواردات الحكومية في عام ٢٠٠١. كما لا تأخذ هذه الحسابات عدم شمولية الضرائب المباشرة الكثير من أصحاب المهن الحرة في لبنان، والذين تحاول الدولة أن تشملهم بالرقم الضريبي والضريبة الموحدة على جميع أنواع الدخل. فالتهرب من دفع الضريبة وعدم الشمولية يؤديان إلى انخفاض في تصاعدية الضريبة المباشرة، من حيث تمركز هاتين الظاهرتين في الشرائح العليا من الدخل.

دال- الأثر الاجتماعي للضريبة على القيمة المضافة والضرائب غير المباشرة

يحتسب الأثر الاجتماعي للضريبة غير المباشرة، أولاً، بقياس تأثيرها على أسعار السلع الخاضعة لهذه الضريبة، وثانياً، التأثير التراكمي للضريبة على أسعار السلع الأخرى (Devarajan and Hossain, 1998).

وفي هذه الدراسة سنحلل التأثير الأول لان البيانات الإحصائية في لبنان لا تتيح تحليل التأثير الثاني. فهذا الإجراء يؤدي إلى تعظيم درجة تراجعية الضرائب غير المباشرة لان التأثير التراكمي على السلع تتحمله عادة الشرائح العليا من الدخل. ويبين الجدول ٧ توزيع الدخل حسب CDS (1999).

الجدول ٧- توزيع الدخل في لبنان حسب (1999) CDS

شريحة الدخل	نسبة الأسر	معدل الدخل السنوي (ل.ل)	نسبة الدخل
١	٩,٦	٣ ٨٢٢	٦١,١
٢	١٦,٠	٧ ٦٤٨	٥,٣٦
٣	٢٠,٠	١١ ٥٣٢	١٠,١٢
٤	١٤,٧	١٦ ٣١٥	١٠,٥٢
٥	١٨,٣	٢٣ ١١٣	١٨,٥١
٦	٨,٦٧	٣٢ ٥٢١	١٢,٣٥
٧	١٢,٦٥	٧٥ ٠١٧	٤١,٥٤

وتبعاً لبنود الاستهلاك لدى شرائح الدخل المبينة في الجدول ٧ (التفاصيل في (1999) CDS)، يوضح الجدول ٨ استهلاك الشرائح المختلفة على السلع الخاضعة للضريبة على القيمة المضافة والسلع المعفاة من هذه الضريبة تبعاً للإعفاءات الواردة في قانون الضريبة (انظر www.finance.gov.lb).

الجدول ٨- المصاريف الاستهلاكية السنوية للشرائح المختلفة (بالآلاف الليرات اللبنانية)

شريحة الدخل	الألبسة	الطعام معفى	الطعام	المنزل معفى	المنزل	المفروشات معفى	المفروشات	النقل معفى
١	٤١٨,٨	٢٣٥٨,٩	٩٨١,١	٦٩٣,٦	٥٤٩,٤	٩٠,٣	٤٢٥,٨	٢٠٩,١
٢	٦٢٨	٣٤٤٣,٩	١٤٩٠,١	١١٧٩,٦	٧١٨,١	١٩٢,١	٨١٦,٢	٣٥٥,٦
٣	١١٧٣,٨	٤١١٩,١	١٨٥٩,١	٢٧٨٤,٦	٨٣٥	٢٩٠,٢	١١٠٣,٢	٥٠٢,٤
٤	١٤٥٣,٧	٤٩٠٩,٧	٢٣٣٨,٣	١٨٧٧,٧	١٠٢٨,٦	٢٢٣,٧	١١٧١,٣	٦٨٤,٢
٥	٢١٠٣,٥	٥١٢٥,٥	٢٤٧٢,٥	٣٥٨٥,٧	١١٥٦,٣	٤٢٩,٧	١٩٨٩,٤	٨٢٠,٥
٦	٢٩٠٩,٨	٥٥٥٠,٢	٢٩٣٥,٨	٤٩٤١,٤	١٤٣٧,٩	٦٤٣,٣	٢٠٤٧,٩	١٠٦٨,٧
٧	٤٧٤١,٢	٦٨٤٤,١	٣٧٧٣,٩	٩٨٩٣,٢	٢٠٠٢,٥	١٧٢٤,٢	٢٩٩٥,٥	١٨٨٣,٩

الجدول ٨ (تابع) - المصاريف الاستهلاكية السنوية للشرائح المختلفة
(بالليرة اللبنانية)

الاتصالات	التربية	الصحة	التسلية	التسلية معفى	مصاريف شخصية	م. شخصية معفى	المجموع
١٣٣,٤	٥٤٥,٨	١١٤٦,٥	١٠٤,٥	٢٧,٩	٣٨٦,٣	١٥٨,٧	٨٦٦٤,٨
٢٣١,٧	١٣٦٧,٥	١٤٢٨,٤	٢٤٧,٦	٣١,٢	٥٣٣,٤	٣٧٦,١	١٤٣٦٦,٨
٣٣٨,١	٢٢٣٩,٣	١٧١٨,٩	٤٥٣,٨	٥٨	٧١٨,٤	٦٥٨,٤	٢٠٦٨٤,٥
٤٦٨,٦	٢٨١٦,٩	٢٠٥٢,١	٨١٦,٤	٩٧,٩	١٢١٧,٢	٨١٦,٩	٢٤٦٧٣,٨
٦٣٦,١	٣٦٠٤,٣	٢٤٤٤,٦	١١١٠,٣	١٢١,٩	١٢٩١,٧	١٨٣٩	٣٢٢٥٦,٣
٩٨٠,٣	٥٤٣٣,٩	٢٥٩٤,٢	١٩١٩,٢	٢٥٦,٥	٢٤٣٧,٨	١٨٢٢,١	٤١٨٥٧,٩
١٣٤٧,٥	٨٠٧٩,٨	٣٤٠٧,٧	٧٢٢٣,٨	٢٧٨,٩	٤٥٣٧,٢	٢٩٩٣,١	٧١٢٩٧,٤

المصدر: (1999) CDS التصنيف إلى معفى وغير معفى، حسابات المؤلف.

الصحة والتربية معفيان والاتصالات والألبسة غير معفاة، الطعام لا يشمل الدخان، والنقل لا يشمل البنزين.

ولقياس تأثير الضريبة على القيمة المضافة على توزيع الدخل، طبقت ضريبة الـ ١٠ في المائة على الاستهلاك على السلع غير المعفاة في الجدول ٨، وبين الجدول ٩ معدلات الضريبة لكل شريحة من شرائح الدخل حسب (1999) CDS، وقد احتسبت الضريبة على أساس نسبتها من الدخل.

الجدول ٩ - المعدل الفعلي للضريبة على القيمة المضافة

شريحة الدخل	الخاص للضريبة على القيمة المضافة (ألف ل.ل.)	مجموع الضريبة المدفوعة (ألف ل.ل.)	معدل الضريبة الفعلي (النسبة المئوية)
١	٢٤٣٩	٢٦٧,٥	٧,٠
٢	٥٤٩٣	٤٩٩,٤	٦,٥
٣	٧٨٨١	٧١٦,٥	٦,٢
٤	١٠٣٨٢	٩٤٣,٨	٥,٨
٥	١٤٣٤٩	١٣٠٤,٥	٥,٦
٦	١٨٦٤١	١٦٤٩,٦	٥,٢
٧	٣٤١٤٠	٣١٠٣,٦	٤,١

المصدر: حسابات المؤلف. مجموع الضريبة المدفوعة = $٠,١ \times م \div (٠,١ + ١)$ ، حيث م = الخاص للضريبة على القيمة المضافة.

فالجدول ٩ يبين أن الضريبة على القيمة المضافة هي ضريبة حادة التراجعية، بحيث تدفع الشريحة الدنيا من الدخل (التي تشكل ٦,٨ في المائة من الأسر وتستحوذ على ١,٦١ في المائة من الدخل) معدلاً قدره ٧,٠ في المائة من الضريبة على القيمة المضافة، بينما تدفع الشريحة العليا (التي تشكل ٦٥,١٢ في المائة من الأسر وتستحوذ على ٤١,٥٤ في المائة من الدخل) معدلاً قدره ٤,١ في المائة من الضريبة على القيمة المضافة.

أما على صعيد الضرائب غير المباشرة الأخرى موضوع هذه الدراسة، وهي الضرائب على المحروقات والتبغ المستورد، فيبين الجدول ١٠ المعدلات التي تدفعها الشرائح المختلفة ومعدلات الضريبة غير المباشرة (الضريبة على القيمة المضافة + تبغ + بنزين) التي تدفعها الشرائح المختلفة على أساس نسبتها من الدخل.

الجدول ١٠ - المعدل الفعلي للضرائب غير المباشرة ومن ضمنها الضريبة على القيمة المضافة (النسبة المئوية)

شريحة الدخل	معدل الضريبة على البنزين	معدل الضريبة على الدخان	معدل الضريبة غير المباشرة
١	٢,٥	٢,٩	١٢,٤
٢	٤,٧	١,٧	١٢,٩
٣	٥,٠	١,٣	١٢,٥
٤	٥,١	٠,٩٩	١١,٨٩
٥	٤,٠	٠,٧٢	١٠,٣٢
٦	٣,٨	٠,٤٩	٩,٤٩
٧	٢,١	٠,٢	٦,٤

المصدر: حسابات المؤلف، الضريبة الحالية المفروضة على البنزين هي ١٣٠٠٠ ل.ل لكل ٢٠ ليتر، أما الضريبة المفروضة على التبغ فهي ١٣٨ في المائة، لاستهلاك الشرائح المختلفة من البنزين والدخان انظر (CDS (1999).

وتبين النتائج أن النظام الضريبي غير المباشر هو نظام تراجع، بحيث تدفع الشريحة الدنيا معدل ضريبة قدره ١٣,٥ في المائة، بينما تدفع الشريحة العليا من الدخل معدل ضريبة قدره ٦,٦ في المائة. ويبلغ مؤشر سوتس للضرائب غير المباشرة، س = -٠,٢٥ وهو يبين مدى تراجعية الضرائب غير المباشرة في لبنان.

ثانيا- التأثير الاجتماعي للإنفاق الحكومي

ألف - مقدمة

يحدث الإنفاق الحكومي، كما الضرائب، تأثيرا كبيرا على الفقر وتوزيع الدخل في المجتمع. ففي الإطار الأعم، كان الهدف الأساسي لدولة الرفاه الاجتماعي في أوروبا الغربية بعد الحرب العالمية الثانية استعمال المصاريف الحكومية لدعم التعليم والصحة والعمالة، وغيرها من أجل التخفيف من الفوارق في توزيع الدخل (Hansen & Butler 1996). وكان لدولة الرفاه الاجتماعي الدور الأساسي في ظهور الطبقة الوسطى وإقامة المجتمع الاستهلاكي في الدول الرأسمالية المتقدمة. وفي هذا الإطار، يؤدي الإنفاق الحكومي على التعليم والصحة دورا أساسيا في التخفيف من حدة الفقر وفي تحسين توزيع الدخل في البلدان النامية أيضا (Tsakloglu & Antoninis, 1999). وقد شكل الإنفاق الحكومي في لبنان على الصحة والتعليم جزءا أساسيا من الموازنة العامة في فترة ما بعد الحرب. فالحكومات المتعاقبة، ونتيجة للأضرار الناجمة عن مرحلة التضخم في الثمانينات من القرن الماضي، وللمفاعيل الاقتصادية لانفاق الطائف، لم تستطع أن تطبق سياسة تصحيح مالي بعد عام ١٩٩٢، حسبما كان يدعو كثير من الاقتصاديين والهيئات الدولية استنادا إلى تجارب الدول التي مرت بمرحلة تضخم عال والتي اتبعت سياسات مالية متشعبة في مراحل التثبيت النقدي. فبعد محاولة أولية قامت بها الدولة لخفض العجز المالي في عام ١٩٩٣، تخلت عن هذه السياسة في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥ (ديبه، ١٩٩٧).

باء- عجز الموازنة والدين العام في لبنان

لقد ذكرنا أن الحكومات اللبنانية لم تستطع أن تطبق سياسات تصحيح مالي في فترة ما بعد الحرب، والجدول ١١ يبين حجم التصحيح المالي بواسطة مؤشر العجز إلى الناتج المحلي. فبعد انخفاض سجله المؤشر في عام ١٩٩٣، عاد وسجل ارتفاعا شبيها بارتفاع ما قبل عام ١٩٩٢. وبذلك يمكن الاستنتاج أن سياسة الإنفاق كانت توسعية، وهذا ما أدى إلى نمو الدين العام باطراد في فترة ما بعد الحرب. ومول هذا عجز الموازنة بإصدار سندات الخزينة بالليرة اللبنانية ومن ثم اعتبارا من عام ١٩٩٨، بإصدار سندات اليوروبوند بالعملات الأجنبية.

وفي تلك الفترة قامت محاولتان للحد من عجز الموازنة المزمّن وتنامي الدين العام. فالمحاولة الأولى كانت في عهد حكومة الرئيس الحصن من خلال خطة التصحيح المالي التي دعت إلى إجراءات تشفوية عديدة، لكنها باءت بالفشل نتيجة للخلافات الحادة داخل الحكومة ونتيجة لدينامية ارتفاع الدين السريعة؛ والمحاولة الثانية بدأت وتيرتها بالتصاعد بعد أن دعا جيمس ولفنسون، رئيس البنك الدولي، لبنان إلى حل مشاكله الاقتصادية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠١.

الجدول ١١ - الدين العام وعجز الخزينة: ١٩٩٣-٢٠٠٠

العام	عجز الخزينة (مليارات ل.ل.)	الدين العام الصافي (مليارات ل.ل.)	الدين الخارجي (ملايين الدولارات)	نسبة عجز الخزينة/الناتج	نسبة الدين/الناتج
١٩٩٣	١,١٦٢	٤,٤٣٣,٦	٣٢٧	٠,١,٩	٣٤,٤
١٩٩٤	٢,٩٦٣	٦,٦٨٢	٧٧٢	١٩,٣	٤٣,٥
١٩٩٥	٢,٨٢٣	٩,٢٦٠	١,٣٤٣	١٥,٦	٥١,٣
١٩٩٦	٣,٧٠٨	١٦,٣١٨	١,٨٩٨	١٨,٢	٧٩,٩
١٩٩٧	٥,٤٠٨	٢٢,٠٩٨	٢,٤٣٤	٢٣,٦	٩٦,٦
١٩٩٨	٣,٤٦٥	٢٥,٨٢٦	٤,١٩٩	٤,١	١٠٥,٤
١٩٩٩	٣,٥٨٥	٢٩,٨٧٠	٥,٥١٢	١٤,٤	١٢٠,٠
٢٠٠٠	٥,٨٧١	٣٥,٠٣٤	٦,٩٦٨	٢٣,٦	١٤١,٠

المصدر: للدين الخارجي، ١٩٩٣-١٩٩٨، مصرف لبنان؛ للدين العام الصافي ١٩٩٣-١٩٩٥، وزارة المالية، لـ ١٩٩٦-١٩٩٧ صندوق النقد الدولي، occasional paper 176، لعام ١٩٩٨، النشرة الفصلية لمصرف لبنان عام ١٩٩٩، لأرقام الناتج ١٩٩٣-١٩٩٨، خطة الإصلاح الحكومي، لعامي ١٩٩٩-٢٠٠٠، بنك عودة (www.audi.com.lb).

وتتضمن خطة الحكومة الحالية إجراءات للتكشف والخصخصة وخفض الدعم الحكومي وزيادة الضرائب، من أجل وضع لبنان على سكة تثبيت نمو نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي، والتي قدرتها الحكومة بـ ١٧٥ في المائة للسنوات ٢٠٠١-٢٠٠٦. وما زال من المبكر الآن قياس تأثير هذه السياسات، ولكن يمكن القول إن لبنان في هذا المجال يواجه تحديين اقتصاديين كليين في الأجلين القصير والمتوسط. فالتحدي الأول يكمن في وقف تنامي نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي وبالتالي التخفيف من حدة الهشاشة المالية في الاقتصاد اللبناني؛ والتحدي الثاني يكمن في تحقيق انتعاش يخرج لبنان من حالة الركود الاقتصادي.

وهذان الهدفان يجمعان التناقض بين النمو والتكشف. ويمكن القول إن لبنان يقف على مفترق طريقين من التطورات الاقتصادية الكلية، سيكون لكل منهما أضرار سلبية. فالخيار الأول هو ترك نمو الدين العام وعجز الخزينة يتطوران، بحيث يؤديان إلى انهيار نقدي كبير يتمثل بانتهيار سعر الصرف وإطلاق عجلة التضخم. وهذا الخيار مؤلم جدا من الناحية الاجتماعية، إذ يعيد إلى الذاكرة تجربة الثمانينات من القرن الماضي. وقد يكون هذا الخيار الآن أشد إيلا من حيث تأثيره على مستويات الأجور الفعلية، والقضاء على مدخرات صغار المودعين بالليرة اللبنانية، وارتفاع قيمة الدين الخاص بالدولار، هذا الدين الذي شهد فورة كبيرة في فترة ما بعد الحرب. أما الخيار الثاني فيتمثل باتباع سياسات تشفوية جذرية تؤدي إلى خفض الإنفاق الحكومي على الأجور في القطاع العام وعلى الأبواب الاجتماعية من صحة وتعليم، وزيادة كبيرة في الضرائب، خصوصا غير المباشرة ذات المفعول السلبي على توزيع الدخل. والخطورة في هذا الخيار أن هذه السياسات التشفوية والضريبية، لن تكون مؤقتة أو قصيرة الأجل، بل قد تمتد على سنوات طويلة مؤدية إلى تأثيرات جذرية وبنوية على الإنفاق والضريبة، وبالتالي تؤدي إلى تقويض البناء الاجتماعي للسياسات المالية في لبنان ما بعد الحرب.

جيم - تقييم عام للإنفاق الحكومي

المؤشر العام الأول لتأثير الإنفاق الحكومي على درجة الفقر وتوزيع الدخل هو حصة الإنفاق الحديث منه. وهذا النهج يقسم الإنفاق إلى جزئين؛ فالجزء الأول هو الإنفاق التقليدي، ويتكون من خدمة الدين والدفاع والإنفاق الحكومي الجاري على حاجات الدولة الأساسية؛ والجزء الثاني هو الإنفاق الحديث الذي يتكون من الإنفاق على الصحة والتعليم والإسكان، والدعم العائلي، وتعويضات المهجرين، وغيرها من النفقات ذات الطابع الاجتماعي. ويعرض الجدول ١٢ هذا المؤشر بين عامي ١٩٨٩ و ٢٠٠١. ويتبين أن هذا المؤشر في لبنان ارتفع في فترة ما بعد الحرب، وهذا يدل على أن الحكومات المتعاقبة حافظت على وتيرة الإنفاق الاجتماعي مع النمو المطرد لخدمة الدين العام في هذه الفترة.

الجدول ١٢ - توزيع الإنفاق الحكومي: ١٩٨٦-٢٠٠١
(النسبة المئوية)

العام	الإنفاق الحديث	الإنفاق التقليدي
١٩٨٩	١٢	٨٨
١٩٩٠	١٥	٨٥
١٩٩١	١٢	٨٨
١٩٩٢	١٩	٨١
١٩٩٣	١٥	٨٥
١٩٩٤	١٣,٦	٨٦,٤
١٩٩٥	١٦,١	٨٣,٩
١٩٩٦	١٢,٥٥	٨٧,٤٥
١٩٩٧	٢٢,٥	٧٧,٥
١٩٩٨	١٨,٥	٨١,٥
١٩٩٩	١٤,٩	٨٥,١
٢٠٠٠	١٦,٩	٨٣,١
٢٠٠١	١٤,٦	٨٥,٤

المصدر: للأعوام ١٩٨٩-١٩٩٥، (ديبيه، ١٩٩٧)؛
لأعوام ١٩٩٦-٢٠٠١، حسابات المؤلف من وزارة المالية.

أما المؤشر العام الثاني للمضمون الاجتماعي للإنفاق الحكومي فهو حصة أجور القطاع العام من مجمل الإنفاق. ويبين الجدول ١٢ أن هذه النسبة ثابتة على نحو ٣٠ في المائة من مجمل الإنفاق، و ٥٠ في المائة من الإنفاق العام من دون خدمة الدين العام. كما تشكل حصة أجور القطاع العام نسبة مرتفعة إلى الناتج المحلي، بلغت نحو ١١ في المائة خلال الفترة ١٩٩٣-٢٠٠١.

الجدول ١٣ - حصة أجور القطاع العام: ١٩٩٣-٢٠٠١

العام	أجور القطاع العام (بمليارات ل.ل.)	النسبة المئوية في الموازنة	النسبة إلى الناتج
١٩٩٣	١٢٩٥	٣٣,٩	٩,٩
١٩٩٤	١٧١٠	٣٦,٣	١١,٢
١٩٩٥	١٨٦٩	٢٩,٩	١٠,٤
١٩٩٦	٢٢٦١	٣١,٩	١١,١
١٩٩٧	٢٤٦٦	٣٤,٣	١٠,٨
١٩٩٨	٢٣٥٢	٢٨,٧	٩,٦
١٩٩٩	٢٧٦٠	٢٩,٣	١١,١
٢٠٠٠	٢٩٠٨	٣٠,٠	١١,٧
٢٠٠١	٢٨٩٨	٢٦,١	١١,٥

المصدر: حسابات المؤلف من بيانات وزارة المالية.

دال - الأثر الاجتماعي للإتفاق الحكومي على الصحة والتعليم

يشكل الإتفاق الحكومي على الصحة والتعليم جزءاً أساسياً من الإتفاق الحديث في فترة ما بعد الحرب.

إلا أن غياب البيانات الإحصائية حول درجة استفادة شرائح الدخل المختلفة من هذا الإتفاق، يجعل من المستحيل دراسة وقع هذا الإتفاق على توزيع الدخل، فيقتصر الأمر على احتساب بعض المؤشرات العامة حول التأثير الاجتماعي، ومنها مثلاً، الإتفاق من مجمل الموازنة العامة ونصيب الفرد أو الأسرة من الإتفاق في لبنان عموماً.

ويجري الإتفاق الحكومي على الصحة عبر عدة قنوات هي وزارة الصحة، وصندوق الضمان الاجتماعي، وصناديق الموظفين المختلفة، ووزارات أخرى. ويبين الجدول ١٤ هذه المصاريف للأعوام ١٩٩٣-١٩٩٨.

الجدول ١٤ - الإتفاق الحكومي على الصحة: ١٩٩٣-١٩٩٨
(مليارات ل.ل.)

العام	وزارة الصحة	التعاونيات	تمويل الدولة للضمان الاجتماعي	مصاريف أخرى
١٩٩٣	١٠٩,٤	٢٥	٣٣,٣	٥٣,٩
١٩٩٤	١٤٣,٨	٣٦	٢٥	٦٤,٤
١٩٩٥	١٦٥,٥	٤٢	٦٠	٨١,٧
١٩٩٦	١٤٩,٧	٤٦	٥٥	٩٠,٤
١٩٩٧	٢٣٥,٦	٤٠	٥٥	١٠٨,٣
١٩٩٨	٢٦١,٣	٤٣	٦٠	١١١,٦

المصدر: تقرير ٢٠/٢٠، غير منشور.

ويبين الجدول ١٥ مقدار الدعم الصحي الحكومي للأسرة في عام ١٩٩٨. فحسب عينة (1998) CDS، يستفيد نحو ٤٠ في المائة من العينة من إحدى القنوات التالية: الضمان الاجتماعي، وتعاونيات موظفي الدولة، ووزارة الصحة، وبالتالي يشكل مقدار الدعم الصحي للفرد أو الأسرة مقياس التأثير الاجتماعي للإنفاق، باعتبار أن مجمل هذا الإنفاق يتوجه إلى الطبقات الفقيرة والمتوسطة ما عدا بعض إنفاق وزارة الصحة على عمليات القلب المفتوح وعلاج الأمراض المزمنة، الذي تستفيد منه جميع شرائح الدخل.

الجدول ١٥ - مقدار الدعم الصحي الحكومي

١٥,٢	نسبة المستفيدين من الضمان الاجتماعي في عينة (1998) CDS
١٣,٢	نسبة المستفيدين من تعاونيات موظفي الدولة في عينة (1998) CDS
١٢,٦	نسبة المستفيدين من تقديمات الضمان في عينة (1998) CDS
٦٨٩٧	عدد الأسر المستفيدة من الإنفاق الحكومي الصحي في عينة (1998) CDS
٣٦٤,٣	الإنفاق الحكومي الصحي في عام ١٩٩٨ (بمليارات ل.ل.)
١٦٤٧٠٧٤	عدد الأفراد المستفيدين من الإنفاق الحكومي في لبنان
٢٢١١٨٠	الإنفاق الصحي الحكومي على الفرد (ل.ل.)
٤,٨	عدد الأفراد في الأسرة في عينة (1998) CDS
١٠٦١٦٦٥	الإنفاق الحكومي الصحي على الأسرة (ل.ل.)

المصدر: (1998) CDS، الإنفاق الصحي من الجدول ١٤، وزارة الصحة + التعاونيات + اشتراكات الدولة في الضمان الاجتماعي، وحسابات المؤلف.

والإنفاق الحكومي على التعليم شكل جزءاً أساسياً من الإنفاق الاجتماعي في مرحلة ما بعد الحرب. فبالإضافة إلى الإنفاق الجاري على التعليم (انظر الجدول ١٧)، تقوم الدولة، منذ عام ١٩٩٣، بتطبيق برنامج لإعادة تأهيل المدارس. وخلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٧، أعيد تأهيل ١٢٨٠ مدرسة رسمية وتجهيز جزء كبير منها بمعدات حديثة. والنظام التعليمي في لبنان يتكون من القطاعات الرئيسية التالية: التعليم الرسمي، والتعليم الخاص، والتعليم الخاص المجاني. ويبين الجدول ١٦ توزع التلامذة في كل المراحل التعليمية بين مختلف هذه القطاعات.

الجدول ١٦ - بنية التعليم في لبنان: ١٩٩٧-١٩٩٨

النسبة المئوية	عدد الطلاب	القطاع
٣٥,٩	٣٧٠٦١١	الرسمي
٥٣,٧	٥٥٤٠٥٩	الخاص
١٠,٤	١٠٦٧٣٠	الخاص المجاني

المصدر: الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "السياسات القطاعية لمكافحة الفقر في لبنان في منتصف التسعينات: قطاعا الصحة والتعليم"، إعداد نجيب عيسى وآخرون، سلسلة دراسات مكافحة الفقر (٩)، نيويورك، ١٩٩٩ (E/ESCWA/SD/1999/8).

الجدول ١٧ - الإنفاق الحكومي على التعليم في لبنان (مليارات ل.ل.)

السنة	الإنفاق الحكومي	الوزارات الأساسية
١٩٩٣	٣٢٤,٩	٢٤٦,٩
١٩٩٤	٥٣٠,٣	٣٢١,٧
١٩٩٥	٧٠٠,٩	٤٥٧,٤
١٩٩٦	٥٩٩,٨	٣٩٩,٨
١٩٩٧	٩٠٥,٤	٥٧١,٩
١٩٩٨	٩٥٧,٢	٦٤٧,٧

المصدر: تقرير ٢٠/٢٠.

ملاحظة: الوزارات الأساسية هي: وزارة التعليم، ووزارة التعليم المهني، ووزارة التعليم العالي.

ويبين الجدول ١٨ مقدار الدعم الحكومي للتعليم للأسرة في عام ١٩٩٩، وقد احتسب مقدار الدعم الحكومي للتعليم على أساس الإنفاق الحكومي على التعليم للتلميذ الواحد مطروحا منه القسط الرسمي أو ١٤٧ ٠٠٠ ل.ل. تبعا لعينة (1998) CDS. وشمل الإنفاق الحكومي على الوزارات الأساسية في هذه الحسابات، وذلك لأن هذا الإنفاق هو المرجح، إذ يستهدف الشرائح الدنيا والمتوسطة من الدخل، أكثر من انفاق الوزارات والمؤسسات العامة الأخرى والتي يشكل جزء كبير منه دعما حكوميا للتعليم الخاص.

الجدول ١٨ - الدعم الحكومي للتعليم

٢٤٧٨١	عدد التلامذة في (1998) CDS
٣٤,٩	نسبة التلامذة في التعليم الرسمي
٨٦٤٩	العدد في التعليم الرسمي
١٧٤٧٦٥٥	الانفاق الحكومي على التعليم للتلميذ الواحد (ل.ل.)
١٦٠٠٦٥٥	الدعم للتلميذ الواحد

المصدر: معدل كلفة القسط في المدرسة الرسمية حسب (1998) CDS = ١٤٧ ٠٠٠ ل.ل.

الدعم = الانفاق الحكومي للتلميذ الواحد مطروحا منه القسط الرسمي: الإنفاق الحكومي في عام ١٩٩٨ = ٦٤٧,٤ مليار ل.ل، عدد التلامذة في السنة الدراسية ١٩٩٧-١٩٩٨ = ١١٦.٠٧٣.

ثالثاً- الأثر الاجتماعي للسياسة النقدية

ألف- مقدمة

لم يحظ الأثر الاجتماعي للسياسة النقدية بمناقشة وافية في مرحلة ما بعد الحرب. فالسياسات النقدية لمصرف لبنان اعتبرت شؤوناً تقنية محضة تختص بمحاربة التضخم وتثبيت سعر صرف العملة من غير الاهتمام بالأثر الاجتماعي لهذه السياسات على البطالة وتوزيع الدخل. وفي هذا الإطار يعتبر (Elson & Cagatay 2000) أن التسعينات من القرن الماضي شهدت سياسات اقتصادية كلية، من ضمنها السياسة النقدية، ذات الانحياز الانكماشية، تؤدي إلى ارتفاع حاد في معدلات البطالة في البلدان النامية. وقد درس الاقتصاديون هذه الظاهرة عبر نماذج تعتبر مصرف لبنان طرفاً اقتصادياً ذا أهداف متعددة مثل التضخم والبطالة وسعر الصرف تبعاً للثقل الذي يضعه المصرف على الأجور والأرباح والريع في الاقتصاد. وإذا وضع المصرف ثقلًا أكبر على هدف محاربة التضخم، فهذا يؤدي إلى سياسة نقدية متشددة، ينجم عنها ارتفاع معدل البطالة وانخفاض الأجور.

وبالنسبة إلى كينز، تؤثر هذه السياسات على الأجور الاسمية سلباً، إذ تؤدي إلى البطالة. والمثال الأبرز على ذلك السياسة المتشددة التي اعتمدها الاحتياطي الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل الثمانينات من القرن الماضي، بهدف عكس الدينامية التضخمية التي تحكمت في الاقتصاد الأمريكي في السبعينات. ونتيجة لهذه السياسة، ارتفع معدل البطالة إلى ١١ في المائة، وهو أعلى معدل سجل منذ الكساد العظيم في عام ١٩٢٩، وفقدت الولايات المتحدة الأمريكية، في الفترة ١٩٧٩-١٩٨٤، نحو ٢,١ ترليون دولار من الإنتاج. وفي المقابل، يمكن لسياسة نقدية توسعية مصحوبة بسياسة لتثبيت للمداخيل أن تؤدي إلى زيادة حصة الأرباح في الاقتصاد عبر التضخم وانخفاض سعر الصرف. ونستنتج من هذا العرض أن سياسات مصرف لبنان ليست تقنية فقط بل لها أثر اجتماعي كبير على الفقر والبطالة، وتوزيع الدخل، وتوزع حصص مختلف أنماط الدخل (الأرباح والأجور والفوائد).

باء- السياسة النقدية في لبنان ما بعد الحرب

اعتمدت السلطات النقدية في لبنان سياسة نقدية جديدة في فترة ما بعد الحرب، مبنية على الأسس التالية:

(أ) سياسة نقدية متشددة تستهدف محاربة التضخم وتحقيق فائض في ميزان المدفوعات. واعتمد مصرف لبنان، لتحقيق ذلك، على سياسة تثبيت سعر الصرف الاسمي في فترة ما بعد عام ١٩٩٢، وعلى الاحتياطي الإلزامي المرتفع في الفترة الأولى، وعلى تخلي الحكومة عن التمويل التضخمي الذي اتبعته في الثمانينات. وقد نجحت هذه السياسة في خفض معدلات التضخم، التي بلغ متوسطها السنوي ١١٠ في المائة في الأعوام ١٩٨٦-١٩٩٢. وبسبب مبالغة مصرف لبنان في محاربة التضخم، وصل المعدل إلى -٠,٩٠ في المائة، في عام ٢٠٠٠ وصفر في المائة في عام ٢٠٠١، مما يهدد بدخول الاقتصاد اللبناني في حالة انكماش في الأسعار؛

(ب) سياسة تثبيت الأجور الاسمية استهدفت الحفاظ على ثبات الأسعار في الاقتصاد، وبالتالي تحقيق التوازن الاقتصادي الكلي، عبر تثبيت الحد الأدنى للأجور منذ عام ١٩٩٦. وعملاً بهذه السياسة، قاومت الحكومة كل مطالب النقابات العمالية بتصحيح الأجور في الأعوام الخمسة الماضية، وذلك من أجل منع قيام دينامية أجور-أسعار منفصلة تقضي على أهداف الحكومة ومصرف لبنان في الثبات النقدي؛

(ج) سياسات مالية توسعية رافقت السياسة النقدية المتشددة. وهذا الخليط من السياسات النقدية-المالية أدى إلى ارتفاع حاد في الفوائد الحقيقية (انظر الجدول ١٩)، فبلغت العائدات الإضافية على سندات الخزينة اللبنانية في منتصف التسعينات نحو ١٦ في المائة (Eken & Hebling, 1999).

جيم- الأثر الاجتماعي للسياسة النقدية

يُمر الأثر الاجتماعي للسياسة النقدية في لبنان عبر ثلاث قنوات هي: التأثير على العمالة، والفوائد الحقيقية، والأجر الحقيقي. فعلى صعيد العمالة، أدت السياسة النقدية المتشددة إلى تراجع واضح في النمو الاقتصادي الفعلي. ويبيّن الجدول ١٩ تطور النمو الاقتصادي خلال الفترة ١٩٩٣-٢٠٠٠، حيث وصل نمو الناتج المحلي إلى أعلى مستوياته في عام ١٩٩٨ ثم بدأ بالتراجع وشهد الاقتصاد ركوداً خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠١، مترافقاً مع انخفاض حاد في معدلات التضخم التي وصلت في عام ٢٠٠٠ إلى -٠,٩٠ في المائة. وقد رافق الركود أيضاً انخفاض في معدلات نمو الاعتمادات المصرفية للقطاع الخاص (الجدول ٢١) وفي هذه الفترة، زادت معدلات الفائدة الفعلية من - ١,٥ في المائة في عام ١٩٩٢ إلى ١٠,٨٨ في المائة في عام ٢٠٠١، مع قفزة كبيرة في عام ١٩٩٨ (الجدول ٢٠). وذكر (Hebling (1999) أن "التقليل من المخاطر المتعلقة بالدين العام القصير الأجل عبر تحقيق تغطية احتياطية كافية قد أعطي الأولوية للتقليل من كلفة الفوائد"، وهكذا تكون السياسة النقدية المتشددة قد أدت إلى وقف النمو الاقتصادي الذي تحقق خلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٧، وبالتالي إلى زيادة البطالة في هذه الفترة.

الجدول ١٩ - الناتج المحلي ومعدلات التضخم

العام	الناتج (مليارات ل.ل.)	نسبة التضخم	مؤشر أسعار الاستهلاك	الناتج الحقيقي (مليارات ل.ل.)	نمو الناتج الحقيقي
١٩٩٣	١٢ ٨٩٢	٢٤,٧٠	١٠٠	١٢٨٩٢	
١٩٩٤	١٥ ٣٤٧	٨	١٠٨	١٤٢١٠,١٩	١٠,٢٢
١٩٩٥	١٨ ٠٦١	١٠,٦	١١٩,٤٤٨	١١٢٠,٣٩	٦,٤٠
١٩٩٦	٢٠ ٤١٧	٨,٩	١٣٠,٠٧٩	١٥٦٩٥,٨٦	٣,٨٠
١٩٩٧	٢٢ ٨٧٨	٧,٧	١٤٠,٠٩٥	١٦٣٣٠,٣٥	٤,٠٤
١٩٩٨	٢٤ ٥٠٩	١,٦٠	١٤٠,١١٧	١٧٤٩١,٧٧	٧,١١
١٩٩٩	٢٤ ٧٣١	١,٥٠	١٤٠,١٣٨	١٧٦٤٧,٥٦	٨٩,٠
٢٠٠٠	٢٥ ٠٩٤	-٠,٩٠	١٤٠,١٢٦	١٧٩٠٨,٢	١,٤٨

المصدر: الناتج (١٩٩٣-١٩٩٨) خطة التصحيح المالي؛ الناتج (١٩٩٩-٢٠٠٠) بنك عودة؛ معدلات التضخم ١٩٩٣-١٩٩٧ (Eken & Hebling (1999)؛ للتضخم ١٩٩٩-٢٠٠٠ بنك عودة، أرقام وحقائق ٢٠٠٠.

الجدول ٢٠ - معدلات الفوائد الحقيقية في لبنان

العام	معدل الفائدة الحقيقية
١٩٩٢	١٠٥,٤-
١٩٩٣	١٣,٣
١٩٩٤	١,٩
١٩٩٥	٤,١
١٩٩٦	٧,٦
١٩٩٧	٦,٤
١٩٩٨	٩,٨٣
١٩٩٩	٩,٣٨
٢٠٠٠	١١,٧٨
٢٠٠١	١٠,٨٨

المصدر: ١٩٩٢-١٩٩٧ (1999) Eken & Heblink، ١٩٩٨-٢٠٠١ حسابات المؤلف: الفائدة الحقيقية = الفائدة الاسمية على سندات خزينة ٣ أشهر - معدل التضخم.

الجدول ٢١ - نمو الإقراض المصرفي للقطاع الخاص

العام	معدل النمو
١٩٩٤	٣١,٩٨
١٩٩٥	٣٢,٠١
١٩٩٦	٢٤,٧٧
١٩٩٧	٢٣,١٣
١٩٩٨	٢٠,٤٧
١٩٩٩	١١,٦٥
٢٠٠٠	٦,٠٢١

المصدر: مصرف لبنان

ويمكن لنمو الدين العام وخدمة الدين وارتفاع الفوائد الحقيقية أن يؤثر سلبيًا على توزيع الدخل. فإذا قامت الدولة بتغطية عجزها عن طريق الاستدانة لا الضرائب، فسيؤثر الرفاه الاقتصادي للأجيال المقبلة عبر تحويل للثروة من الأجيال المقبلة إلى حاملي سندات الدين. وهذا التأثير يمكن أن يحدث ضمن الجيل الحالي إذا أدى تراكم الدين إلى ارتفاع خدمة الدين، وبالتالي إلى تحويل للثروة من المكلفين الحاليين إلى حاملي سندات الدين. وإذا كان النظام الضريبي نظامًا تراجعياً يلقي بالنقل الضريبي على الشرائح الدنيا من الدخل، فذلك يؤدي إلى تحويل للثروة من محدودي الدخل إلى شرائح الدخل المرتفعة من حاملي السندات الحكومية.

ويوضح الجدول ٢٢ بنية الدين العام في لبنان. والمؤشر الأول للتأثير الاجتماعي للدين هو حصة الفرد من الدين العام في لبنان، والذي بلغ معدلها ١٩٥٣ دولارًا من الدين العام الخارجي و٨,٩ مليون ل.ل من الدين العام الداخلي. وهذه الأرقام تحدثت وقعا كبيرا على الرفاه الاجتماعي،

وخصوصا إذا أخذ في الاعتبار توزيع حاملي سندات الخزينة. فإذا كان توزيع الدين متطابقا مع توزيع الدخل، يكون للدين تأثير محايد على توزيع الدخل، إذ تحصل كل شريحة من شرائح الدخل على حصتها من الفوائد على الدين العام، أما إذا تركزت ملكية سندات الخزينة لدى الفئات العليا فهذا يؤدي إلى تحويل للثروة إليها كما ذكرنا سابقا.

الجدول ٢٢ - بنية الدين العام في لبنان

العام	الدين العام الصافي (مليارات ل.ل.)	الدين العام الخارجي (ملايين الدولارات)	الدين العام الداخلي الفردي (ملايين ل.ل.)	نصيب الفرد من الدين العام الخارجي (بالدولار)
١٩٩٣	٤,٤٣٣,٦	٣٢٧	١,٥٢٨	١١٢,٨
١٩٩٤	٦,٦٨١,٩	٧٧٢	٢,٢٣٦	٢٥٨
١٩٩٥	٩,٢٥٩,٩	١,٣٤٣	٣,٠٠٨	٤٣٦
١٩٩٦	١٦,٣١٨	١,٨٩٨	٥,١٤٧	٥٩٩
١٩٩٧	٢٢,٠٩٨	٢,٤٣٤	٦,٧٦٧	٧٤٥
١٩٩٨	٢٥,٨٢٦	٤,١٩٩,٨٠	٧,٦٧٩	١٢٤٨
١٩٩٩	٢٩,٨٧٠	٥,٥١٢	٨,٦٢٣	١٥٩١
٢٠٠٠	٣٥,٠٣٤	٦,٩٦٨	٩,٨١٩	١٩٥٣

المصدر: عدد السكان = ٢,٩ مليون حسب تقرير مصرف لبنان السنوي لعام ١٩٩٤ للأعوام ١٩٩٤-٢٠٠١ اعتمدت نسبة زيادة للسكان قدرها ٣ في المائة إلى الدين العام.

ويبين الجدول ٢٣ توزيع سندات الخزينة في لبنان، فيظهر أن ٥٦ في المائة من سندات الدين تحملها المصارف التجارية بينما يتوزع الباقي مناصفة بين الجمهور (٢٢ في المائة) ومصرف لبنان (٢٢ في المائة). ويشير الواقع إلى أن أكثرية ٦٧ في المائة من سندات الخزينة تمتلكها الشرائح العليا من الدخل. وإزاء هذا الواقع ومع كون النظام الضريبي في لبنان نظاما تراجميا، يمكن الجزم بأن ارتفاع الدين العام الفوائد الحقيقية يخل بتوزيع الدخل.

الجدول ٢٣ - توزيع سندات الخزينة بين حامليها (القيمة بمليارات ل.ل.)

العام	مصرف لبنان	المصارف	الجمهور
١٩٩٣	٣٩٢,١	٤,٢٤٢,١	١,١٠٤,٦
١٩٩٤	٢٦,٩	٣٤١,٠٧	١,٨٩٧,٩
١٩٩٥	٩٢,٠	٨,٣٩٦,٦	٣,٣٤٩,٤
١٩٩٦	٠,٠	١٢,٥٥٥,٨	٤,٤٦٦,٥
١٩٩٧	٢٧٤,٠	١٣,٤٢٣,٦	٥,٨٨٠,١
١٩٩٨	٣,١	١٨,٨٠٨,٢	٦,٣٠٢,٤
٢٠٠٠	١٥٩٧,٨	١٨,٦٦٧,٦	٦,٦٩٨,٩
٢٠٠١	٦,١١١,٠	١٥,٧٩٧,٧	٦,١٣٣,٤

المصدر: مصرف لبنان.

كما تحدث سياسة تثبيت الأجور الاسمية التي تتبعها الحكومة منذ عام ١٩٩٦ تأثيرا اجتماعيا. ويبين الجدول ٢٤ الأجر الفعلي في لبنان، موضحا انخفاض معدله خلال الفترة ١٩٩٧-٢٠٠١.

الجدول ٢٤ - تطور الحد الأدنى للأجور: ١٩٩٢-٢٠٠١

الحد الأدنى الحقيقي (قيمة ١٩٩٢)	الحد الأدنى (ل.ل.)	العام
١١٨٠٠٠	١١٨٠٠٠	١٩٩٢
٩٤٦٢٧	١١٨٠٠٠	١٩٩٣
١٤٧١٤٢	٢٠٠٠٠	١٩٩٤
١٦٦٣٠٠	٢٥٠٠٠٠	١٩٩٥
١٨٣٢٥٠	٣٠٠٠٠٠	١٩٩٦
١٧٠١٤٩	٣٠٠٠٠٠	١٩٩٧
١٦٧٤٦٩	٣٠٠٠٠٠	١٩٩٨
١٦٤٩٩٥	٣٠٠٠٠٠	١٩٩٩
١٦٦٩٩٥	٣٠٠٠٠٠	٢٠٠٠

المصدر: مصرف لبنان وحسابات المؤلف.

رابعاً- اقتراحات

أظهرت دراسة التأثير الاجتماعي للسياسات المالية والنقدية أن هذه السياسات تشغل هامشاً واسعاً بين التأثير السلبي والتأثير الإيجابي. والجدول التالي يلخص هذه التأثيرات حسب مصدرها:

التأثير	السياسة
إيجابي محدود	ضريبة الدخل
سلبي جدا	الضرائب غير المباشرة + الضريبة على القيمة المضافة
إيجابي	الإنفاق الصحي
إيجابي	الإنفاق التعليمي
سلبية	السياسة النقدية
سلبي	الدين العام وعجز الخزينة

وقد رأينا أن التأثير السلبي للسياسة النقدية والضريبة غير المباشرة والدين العام كبير على توزيع الدخل في هذه الفترة. ولذلك ينبغي إخضاع السياسة النقدية لإصلاح جذري، وإصلاح الإنفاق الحكومي على التعليم والصحة لجعله أكثر فعالية وأكثر استهدافاً للشرائح الدنيا من الدخل، وإصلاح النظام الضريبي المباشر لجعله أكثر تصاعدياً.

١- إصلاح السياسة النقدية

على السلطات النقدية في لبنان أن تتخلى عن الانحياز إلى الانكماش. فإعطاء وزن أكبر للعمالة في هندسة السياسة النقدية سيجعل مصرف لبنان يعتمد سياسة نقدية أكثر توسعية، تؤدي إلى خفض معدلات الفائدة الحقيقية وإلى زيادة الإقراض المصرفي للقطاع الخاص. وخفض الفائدة الحقيقية سيؤدي إلى التخفيف من تحول الثروة من المكلفين الحاليين والمستقبليين إلى حاملي سندات الدين، وهذا ما يحسن توزيع الدخل في المستقبل. كما سيتأثر صغار المدينين إيجاباً بخفض اقتطاع الفائدة من مداخيلهم. وبالإضافة إلى ذلك، تؤدي السياسة النقدية التوسعية إلى زيادة المرونة في بنية الأجور الاسمية، ونتيجة، بالتالي، تحقيق مطالب النقابات والموظفين والعمال بزيادة الأجر المجدد منذ عام ١٩٩٦، خوفاً من حدوث ديناميات منفلة من التضخم وزيادة الأجور. ومن شأن سياسة نقدية توسعية، يرافقها تضخم منخفض ومضبوط، أن تزيد من تنافسية السلع اللبنانية وبالتالي، الصادرات، وكذلك العمالة والإنتاج.

٢- إصلاح سياسة الإنفاق

مع أن الإنفاق الحكومي في فترة ما بعد الحرب كان له وقع اجتماعي إيجابي، لا يزال يلزم إجراء إصلاح واسع من أجل جعل هذا الإنفاق أكثر كفاءة من الناحية الاجتماعية. وفيما يلي بعض جوانب الإصلاح:

(أ) تحقيق زيادة في الإنفاق الحديث إلى نحو ٣٠ في المائة، من مجمل الإنفاق الحكومي، وذلك من أجل دعم دخل الشرائح الدنيا من الدخل وتخفيف حدة الفقر. وهذه الزيادة في الإنفاق

ستؤدي أيضا إلى قيام شبكة حماية اجتماعية أصبح لبنان بحاجة إليها، وذلك لمواجهة ثلاثة تحديات أساسية في المستقبل القريب هي: (١) انضمام لبنان إلى الشراكة الأوروبية-المتوسطية ومنظمة التجارة العالمية وبعض اتفاقات التجارة الحرة مع الدول العربية، وما سترتب على ذلك من كلفة اجتماعية تتمثل بارتفاع البطالة الناجمة عن إعادة هيكلة البنية الإنتاجية بما يتلاءم مع التجارة الحرة والمنافسة العالمية؛ (٢) دخول عملية الخصخصة مرحلة التنفيذ وما ستؤدي إليه من زيادة في البطالة نتيجة للصراف المتوقع لعدد كبير من عمال المؤسسات عند انتقالها من ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص؛ (٣) اضطرار لبنان لإصلاح المالية العامة وخفض عجز الخزينة وتسيير زيادة الدين العام. ولذلك على الحكومة أن تعيد توزيع بنود الإنفاق بحيث تحافظ على مستوى الإنفاق الحديث وتزيده إلى ٣٠ في المائة، وذلك أسوة بالكثير من البلدان المتقدمة وحتى النامية منها؛

(ب) مع أن الأجرور في القطاع العام هي نوع من الإنفاق الاجتماعي، بدأت الفاتورة الكبيرة تشكل ضغطا كبيرا على أنماط الإنفاق الاجتماعي الأخرى، ومنها مثلا، الصحة والتعليم واحتمال قيام شبكة حماية اجتماعية أو وضع برنامج وطني لمكافحة الفقر. ولذلك يجب أن يكون الإصلاح الإداري، وترشيد الإنفاق الجاري على الموارد البشرية في جميع قطاعات الدولة جزءا من الإصلاح المالي للدولة؛

(ج) مع أن الإنفاق على الصحة والتعليم جيد من حيث المستوى، لا يزال يعاني من قلة الكفاءة وسوء الاستهداف (Issa et al 1998). ولذلك يجب أن تخضع بنية هذا الإنفاق لإصلاح جذري يتخذ شكلين رئيسيين: (١) اتباع سياسة استهداف أكثر كفاءة من أجل ضمان توجيه هذا الإنفاق إلى الشرائح الدنيا أو الفقيرة؛ (٢) رفع كفاءة الإنفاق الصحي والتعليمي من أجل ضمان تخفيف حدة الفقر، وتحسين توزيع الدخل في الأجل الطويل، وذلك من خلال رفع المستويين الصحي والتعليمي للشرائح الدنيا، وتحقيق دخل أكبر لها نتيجة لزيادة قدراتها ومهاراتها في سوق العمل في الأجل الطويل. وهكذا يمكن التحول في فلسفة هاتين السياستين من أداة لدعم دخل الشرائح الدنيا في الدخل إلى أداة لتحقيق كفاءة وقدرة ومهارة أكبر لتلك الشرائح.

٣- إصلاح النظام الضريبي

يمتلك النظام الضريبي في لبنان جميع أسس النظام الضريبي الحديث المرتكز على الضريبة المباشرة، والضريبة على القيمة المضافة، والرسوم النوعية. ولذلك ينبغي للإصلاح الضريبي، أن يستهدف زيادة درجة تصاعدية النظام الضريبي من دون إعادة هيكلة النظام برمته.

(أ) النظام الحالي للضرائب المباشرة يفرض الضريبة على مصادر الدخل، وليس على الأفراد. وهذا النظام يجب أن يعدل لأنه يخفف من تصاعدية ضريبة الدخل. ففرض الضريبة على مجموع دخل الأفراد من مصادر مختلفة (أجرور، وأرباح، وفوائد...) يؤدي إلى زيادة في معدل الضريبة الفعلي، لأن الوضع الحالي يسمح للفرد الذي لديه مصادر مختلفة من الدخل أن يطبق الإعفاء على كل مصدر من مصادر الدخل، وأن يتكلف ضريبة منخفضة مقارنة، بالضريبة التي تفرض على مجموع الدخل؛

(ب) درجة تصاعدية ضريبة الدخل متوسطة (س=٥٢٢,٠). وإذا أضفنا ضريبة الشركات المالية المسطحة (١٥ في المائة)، فقد يكون الوقع الضريبي تراجعياً. والضريبة على رأس المال والعائدات والفوائد إما منخفضة جداً أو غير موجودة. ولذلك يجب أن يركز أي إصلاح ضريبي على زيادة ضريبة الشركات المالية (إلى ٣٠ في المائة مثلاً)، وأن تطبق ضريبة على عائدات سندات الخزينة والودائع الكبرى (فوق ١٠.٠٠٠ دولار). فهذا الإصلاح، الذي يجعل الضريبة على الفرد، وليس على مصدر الدخل، كفيل بأن يجعل النظام الضريبي المباشر أكثر تصاعدياً، وبالتالي يؤثر إيجاباً على توزيع الدخل؛

(ج) إعادة هيكلة نظام الرسوم النوعية. فتطبيق الضرائب المرتفعة على الكحول والتبغ والمحروقات قد يأتي بفوائد من الناحية الصحية ويؤمن للخزينة موارد هامة. إلا أن وقعها تراجعياً جداً. ومع أن الحكومة قد أخذت خطوات جيدة في فرض ضريبة مرتفعة على بعض السلع الاستهلاكية الفاخرة (تسجيل السيارات، ورسوم الميكانيك، وضريبة المطار)، لا يزال هذا الجزء من النظام الضريبي بحاجة إلى إعادة هيكلة لتصنيف السلع إلى سلع فاخرة ونصف فاخرة، وتطبيق معدلات ضريبية مختلفة عليها تزيد من تصاعدية هذا النوع من الضرائب؛

(د) إصلاح الضريبة على القيمة المضافة بتحويلها من نظام ذي معدل واحد إلى نظام ذي معدلات ضريبية مختلفة. فقد بينت الدراسة أن النظام الحالي، وعلى الرغم من الإعفاءات العديدة للسلع الأساسية، هو نظام تراجعياً. ومن المتوقع، نتيجة للحاجة إلى الاستعاضة عن الرسوم الجمركية في المستقبل بعائدات أخرى، والحاجة المباشرة إلى سد عجز الخزينة، أن تقوم الحكومة برفع معدل الضريبة من ١٠ في المائة إلى نسبة أعلى.

فالضريبة على القيمة المضافة ذات المعدلات المختلفة تتسم بطبيعة تصاعدية يمكن أن تكمل الدور التصاعدي الذي تؤديه ضريبة الدخل، وهي الضريبة التي يمكن تحصيلها بكفاءة أكبر في ظل وضع الإدارة الحالية لتحصيل الضرائب المباشرة. فتطبيق ضريبة على القيمة المضافة، ذات معدلات مختلفة تتماشى مع طبيعة الأنماط الاستهلاكية في الدول ذات الدخل المنخفض إلى المتوسط وذات الفرق الواضح في الاستهلاك بين شرائح الدخل المختلفة (Cnossen 1998)، بشكل ضريبة منخفضة على السلع التي تستهلكها شرائح الدخل الدنيا وضرائب مرتفعة على السلع الأخرى، يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل بكفاءة أكبر. وهذه الضريبة تؤدي إلى زيادة التصاعدية وتحديث وقعا اجتماعياً إيجابياً أكثر من ضريبة ذات معدل واحد مع إعفاءات للسلع الأساسية، على النحو المتبع في لبنان.

المراجع

الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، السياسات القطاعية لمكافحة الفقر في منتصف التسعينات: قطاعا الصحة والتعليم، إعداد نجيب عيسى وآخرون، سلسلة دراسات مكافحة الفقر (٩)، نيويورك، ١٩٩٩ (E/ESCWA/SD/1999/8).

ديبه، غسان "البعد الاجتماعي والإنمائي في سياسة الإنفاق"، في: مجلة أبعاد، العدد السادس، أيار/مايو ١٩٩٧، ص ص ٦٤-٧١.

تقرير ٢٠/٢٠، الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية الأساسية في لبنان، كانون الأول/ديسمبر، ١٩٩٩ (غير منشور).

République Libanaise , Administration Centrale de La Statistique (1998). *Conditions de Vie des Ménages en 1997*, Beyrouth. CDS (1998).

_____ (1999) *Budget des Ménages en 1997*, vols. 1 et 2, Beyrouth. CDS (1999).

Cnossen, R. (1998) "Global Trends and Issues in Value Added Taxation". *International Tax and Public Finance*, 5, pp. 399-428.

Creedy, J. (1996). *Fiscal Policy and Social Welfare: an Analysis of Alternative Tax and Transfer Systems*. Edward Elgar Publishing.

Devarajan, S. and S. I. Hossain (1998) "The Combined incidence of taxes and public expenditures in the Philippines". *World Development* 26(6), 963-977.

Eken, S. and T. Helbling (1999) *Back to the Future: Postwar Reconstruction and Stabilization in Lebanon*, IMF Occasional paper 176, Washington, DC.

Elson, D. and N. Cagatay (2000) "The social content of macroeconomic policies". *World Development* 28 (7), 1347-1364.

Hansen, F. and C. Jensen Butler (1996). *Economic Crisis and the Regional and Local Economic Effects of the Welfare State: The Case of Denmark*, *Regional Studies* 30 (2), 167-187.

Helbling (1999) "Issues in Public Debt Management" in Eken, S. and T. Helbling, T. (1999) *Back to the Future: Postwar Reconstruction and Stabilization in Lebanon*, pp. 41-52, IMF Occasional paper 176, Washington, DC.

Suits, D. B. (1977) Measurement of Tax Progressivity, *American Economic Review* 67 (4), 748-52.

Tsakloglu, P. and M. Antoninis (1999) "On the distributional impact of public education: evidence form Greece. *Economics of Education Review* 18, 439-452.