



AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT

ISSAM FARES INSTITUTE FOR PUBLIC
POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS

معهد عصام فارس للسياسات العامة
والشؤون الدولية



مقارنة مختلفة للسياسة الاقتصادية

د. سامي جدع

زميل مشارك

مقال تحليلي

مقارنة مختلفة للسياسة الإقتصادية

بيروت، آذار 2023 © جميع الحقوق محفوظة

نُشر هذا المقال من قبل معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية (IFI) في الجامعة الأمريكية في بيروت. ويمكن الحصول على هذا المقال عبر الموقع الإلكتروني التالي: www.aub.edu.lb/ifi

إن الآراء الواردة في هذا المقال تخصّ الكاتب حصراً ولا تعكس بالضرورة رأي معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأمريكية في بيروت. وعليه فإن مسؤولية المعلومات والآراء الواردة في هذا المقال تقع على عاتق الكاتب وحده.

مقاربة مختلفة للسياسة الاقتصادية

يمرّ لبنان بإحدى أسوأ الأزمات الاقتصادية في التاريخ الحديث. أزمات المصارف والعملية والديون السيادية ليست نادرة الحدوث، لكن قلة قليلة من البلدان تعاني من الأزمات الثلاثة في آن واحد. وما يجعل أزمة لبنان غير مسبوقة هو حدّتها، نظراً لانهايار قيمة عملته، ومدى إفلاس النظام المصرفي، وعدم كفاية الموارد العامة للتعامل معها. لم تكن الاستجابة المناسبة للأزمة موجودة نسبياً، وقد قوضها الفراغ السياسي المستمرّ ومؤسسات الدولة المختلة وظيفياً في البلاد، بما في ذلك القضاء.

لا توجد حلول سهلة لأزمة لبنان. فعادةً، تسعى سياسات التخفيف من حدّة الأزمات إلى المفاضلة بين الأهداف المتعارضة المحتملة، أي حماية المودعين، وضمان سلامة النظام المصرفي، وتقليل اللجوء إلى الموارد العامة. في لبنان، تكون معظم المصارف (إن لم يكن جميعها) معسرة إذا كانت ستقيّم أصولها بأسعار السوق، مما يجعل من المستحيل تغطية جميع الودائع من دون دعم عام أو زيادات هائلة في حقوق الملكية المصرفية. فالدعم العام للمصارف ليس خياراً قابلاً للتطبيق، نظراً لانهايار الإيرادات الحكومية والمخاوف بشأن استخدام أصول الدولة لإنقاذ المودعين. وفي الوقت نفسه، قد يكون هناك القليل من الحوافز للبنوك لزيادة رأس المال من دون إصلاح اقتصادي كليّ موثوق به وتحسينات كبيرة في الحوكمة.

التعامل مع الأزمة

كانت هنالك مبادرات عديدة لصياغة خطة شاملة للتعامل مع الأزمة. أحدث مبادرة هي مشروع الخطة الذي أعدّه مكتب رئيس الوزراء في أيلول / سبتمبر 2022، وهو تعديل طفيف للخطة التي كانت أساس الاتفاق مع موظفي صندوق النقد الدولي في نيسان / أبريل 2022. فمنذ بداية الأزمة تم تطبيق العديد من الإجراءات للتعامل معها. ومن أهم هذه الإجراءات هي دعم السلع الأساسية، وإدخال أسعار صرف متعدّدة، وعدم تعديل سعر الصرف للضرائب والرسوم مع سعر السوق. وفي حين كان من المفترض أن تكون هذه الإجراءات موقّعة - في انتظار تنفيذ برنامج إصلاح شامل - أدّى التوسع النقدي الناتج إلى ارتفاع التضخم وانهايار العملة، واستنزاف احتياطات النقد الأجنبي للبنك المركزي.

سياسات النقد وسعر الصرف

أدى فقدان ربط الصرف كمرتكز للسياسة النقدية، وعدم وجود مرتكز بديل، إلى توسع نقدي سريع للغاية خلال السنوات الثلاث الماضية. فبين عامي 2019 و2022، زادت العملة المتداولة $7\frac{1}{2}$ مرّات (سبع مرّات ونصف المرّة) حتى مع انكماش الاقتصاد. لذا فليس من المستغرب أن يكون التضخم

مقارنة مختلفة للسياسة الإقتصادية

مرتفعاً للغاية. فخلال فترة الثلاث سنوات هذه، ارتفع مستوى الأسعار 12 مرة، بينما انخفضت قيمة الليرة في السوق الموازية التي ظهرت إلى جزء صغير - أقل من 2 في المائة - من قيمتها قبل الأزمة. وانخفضت احتياطات النقد الأجنبي للبنك المركزي (باستثناء الذهب) من نحو 35 مليار دولار أمريكي إلى 10 مليار دولار أمريكي.

يبدو أن هذا التوسع النقدي السريع والانخفاض في احتياطات النقد الأجنبي كانا إلى حدٍ كبير نتيجة للسياسات الموجهة نحو تقليل تأثير الأزمة على السكان. قد يكون استقرار الأسعار هدفاً ثانوياً، والذي أصبح أكثر صعوبة مع استنفاد احتياطات النقد الأجنبي الرسمية. تم تقديم دعم البنك المركزي من خلال قناتين رئيسيتين: تمويل الواردات بسعر الصرف الرسمي الذي كان منخفضاً بشكل كبير مقارنة بسعر السوق الموازي؛ وتوفير العملات الأجنبية من خلال منصة "صيرفة"¹.

دعم البنك المركزي الواردات من المواد التي كانت تُعتبر ضرورية من خلال توفير النقد الأجنبي بالسعر الرسمي البالغ 1500 ليرة لبنانية / دولار أمريكي لمدة عام ونصف، مما أدى إلى انخفاض كبير في احتياطاته من النقد الأجنبي. في تقييم للحكومة اللبنانية، وجد البنك الدولي أنّ هذه الإعانات مشوهة ومكلفة وتراجعية.² وشجعت أيضاً على تهريب السلع المدعومة إلى سوريا، وخصوصاً البنزين. إنّ نقص الوقود الذي ظهر خلال هذه الفترة، اختفى بعد تعليق هذه السياسة في أيلول / سبتمبر 2021 رغم تراجع واردات الوقود.

كما أدت عمليات البنك المركزي المتعلقة بمنصة "صيرفة" إلى تراجع احتياطات النقد الأجنبي الرسمية، بالإضافة إلى التوسع السريع في القاعدة النقدية. دعمت "صيرفة" الواردات وقدمت زيادة لرواتب موظفي القطاع العام، وكذلك لغيرهم ممن يمكنهم شراء العملات الأجنبية من خلال المنصة، إلى الحدّ الذي انخفض فيه سعر "صيرفة" بالنسبة لسعر السوق. قدم البنك المركزي الدولار الأمريكي لسوق "صيرفة" من ممتلكاته من العملات الأجنبية، بينما قام أيضاً بشراء الدولار الأمريكي في السوق الموازية للحدّ من الانخفاض في احتياطات النقد الأجنبي الرسمية. أدى ذلك إلى توسع العملة المتداولة، والتي تضاعفت بين منتصف عام 2021 ونهاية عام 2022.³ إدراكاً لتأثير معاملات "صيرفة" على المعروض النقدي، لم يقدّم البنك المركزي زيادة حدّ السحب الشهري بالليرة اللبنانية من ودائع ما قبل تشرين الأول / أكتوبر 2019 بالدولار الأمريكي بعد تخفيض سعر الصرف الرسمي في شباط / فبراير 2023. كما عدّل سعر المنصة (من 45.500 ليرة لبنانية إلى 70.000 ليرة للدولار الأمريكي) في بداية آذار / مارس 2023، والذي ترافق مع ارتفاع السعر الموازي. سيساعد التضييق الكبير في الهامش بين السعيرين على تقليل الضغوط على سعر الصّرف والتضخم.

¹ أنشأ البنك المركزي منصة "صيرفة" في أيار / مايو 2021. وهي منصة إلكترونية لتداول العملات الأجنبية بالليرة اللبنانية مع البنوك التجارية ومع المتعاملين المرخص لهم بالتداول على المنصة.

² البنك الدولي، مذكرة إصلاح الدعم، كانون الأول / ديسمبر 2020.

³ بلغ حجم التداول في الصيرفة 11.8 مليار دولار أمريكي في عام 2022. ولو لم يستخدم البنك المركزي أيّاً من احتياطاته، فمّن المقدر أن العملة المتداولة كانت ستزداد مرة ونصف في عام 2022.

سياسة المالية العامة

انهارت المالية العامة بعد بداية الأزمة التي قلصت بشدة الخدمات الحكومية. وأصبحت الإيرادات والإنفاق الحكومي الآن جزءاً صغيراً من مستويات ما قبل الأزمة. انخفضت الإيرادات (بما في ذلك المنح) من 20.7% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019 إلى 6.6% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2021، وكان من المتوقع أن تنخفض إلى 6% في عام 2022 من قبل البنك الدولي⁴. أدى انخفاض الإيرادات - إلى جانب عدم توافر الأموال لتمويل العجز - إلى تقلص حادّ في الإنفاق. في الوقت نفسه، انخفضت النفقات من 29.9% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019 إلى 5.8% في عام 2021، وكان من المتوقع أن تنخفض أكثر إلى 5.4% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2022. وأدى هذا الانخفاض إلى انخفاض حادّ في الخدمات العامة بما في ذلك الخدمات الاجتماعية. كما انخفضت أجور ومعاشات التقاعد في القطاع العام بشكل حادّ مقارنةً بالتضخم.

يُعزى الانهيار في الإيرادات جزئياً، خلال الفترة بين عامي 2020-2022 إلى سياسة عدم تعديل سعر الصرف المستخدم للجمارك والضرائب بما يتماشى مع أسعار السوق. خفضت هذه السياسة معدل الضريبة الفعلي، وتشير التقديرات إلى أنها تكلف الحكومة 5.6% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2022⁵. إنَّ تعديل سعر الصرف المستخدم للتقييم الجمركي إلى 45000 ليرة لبنانية للدولار الأمريكي في آذار / مارس سيكون مهماً للاستعادة الإيرادات المالية. كانت الإيرادات الضائعة في عام 2022 معادلة للمستوى الحالي للإيرادات الحكومية بما في ذلك المنح⁶. كان من الممكن أن يكون النهج البديل - على افتراض انه كان ممكناً - هو عدم خفض معدلات الضرائب الفعالة، واستخدام الإيرادات الحكومية للخدمات الاجتماعية والدعم الموجه للفئات الأكثر ضعفاً.

توصيات

هناك إجراءات يجب على السلطات اتخاذها لوقف تدهور العملة وخفض التضخم، فضلاً عن تعزيز المالية العامة وشبكة الأمان الاجتماعي. يمكن اعتماد هذه التدابير بغض النظر عن احتمالات تنفيذ خطتهم للتعامل مع الأزمة أو لدعم صندوق النقد الدولي لتلك الخطة.

⁴ البنك الدولي، المرصد الاقتصادي للبنان، خريف 2022

⁵ انظر تقرير المساعدة الفنية لصندوق النقد الدولي: لبنان، إعادة السياسة الضريبية إلى المسار الصحيح، تشرين الثاني (نوفمبر) 2022

⁶ انخفضت الإيرادات الضريبية من 15.5% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019 إلى 5.4% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2021، وكان من المتوقع أن تنخفض أكثر إلى 5.2% في عام 2022، وفقاً لتقديرات البنك الدولي.

مقاربة مختلفة للسياسة الإقتصادية

أولاً، هناك حاجة إلى ركيزة للسياسة النقدية لتحلّ محل ربط سعر الصرف. الخيار الوحيد القابل للتطبيق في الوقت الحاضر هو هدف النمو النقدي بالنظر إلى التوقعات الحالية لربط سعر الصرف أو سياسة استهداف التضخم في لبنان. إنّ تحديد أهداف النمو النقدي سيتماشى مع أهداف التضخم، مع مراعاة احتياجات الاقتصاد. وسيدعم هذا الهدف من خلال قيود على الإقراض للحكومة، وبقيود على المبلغ الذي يمكن سحبه من الودائع المصرفية بالليرة اللبنانية، في حال استمرار هذا المخطط.

ثانياً، من المهم توحيد سعر الصرف في أقرب وقت ممكن وأن تكون جميع المعاملات بسعر عائم واحد. وقد تحرك البنك المركزي بالفعل نحو هذا الهدف بتخفيض سعر الصرف الرسمي في شباط / فبراير وتعديل سعر "صيرفة" في بداية آذار / مارس. توفر أسعار الصرف المتعدّدة فرصاً لسوء استخدام الموارد العامة، فهي تشويهية، إلى جانب كونها مصدراً مهماً للتوسع النقدي. في المستقبل القريب، وحتى يتم توحيد أسعار الصرف، فإن الحفاظ على الهامش بين سعر "صيرفة" وسعر السوق الموازي - وأحجام "صيرفة" - عند الحد الأدنى من شأنه أن يساعد في احتواء النمو النقدي.

ثالثاً، يجب أن تستند الضرائب والرسوم إلى سعر الصرف في السوق. كخطوة فورية وموقّعة، يمكن استخدام سعر "صيرفة" للضرائب والرسوم ريثما يتم توحيد أسعار الصرف. ستساعد هذه الخطوة على استعادة معدلات الضرائب والإيرادات المالية بشكل أكبر، مما يوفر فرصة لتقوية شبكة الأمان الاجتماعي. كان تعديل سعر الصرف للتقييمات الجمركية في آذار / مارس، خطوة مهمّة في هذا الصدد. يجب أيضاً وضع نظام دعم موجه على سبيل الأولوية، كجزء من موازنة 2023 إذا أمكن. فلدى العديد من البلدان آليات دعم هادفة ناجحة. يمكن أن تموّل الإيرادات الضريبية المتزايدة زيادة في أجور القطاع العام، ويفضّل أن يكون ذلك كجزء من الإصلاح الشامل للخدمة المدنية. فمثل هذه السياسة ستكون خطوة مهمّة في إعادة تأهيل مؤسسات الدولة التي عانت بشدّة منذ بداية الأزمة.



Issam Fares Institute for Public Policy and International
Affairs American University of Beirut P.O. Box 11-0236
Riad El-Solh / Beirut 1107 2020 Lebanon



961-1-350000 ext. 4150



+961-1-737627



ifi.comms@aub.edu.lb



www.aub.edu.lb/ifi



Issam Fares Institute for Public Policy and
International Affairs



aub.ifi



[@ifi_aub](https://www.instagram.com/ifi_aub)



AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT

ISSAM FARES INSTITUTE FOR PUBLIC
POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS

معهد عصام فارس للسياسات العامة
والشؤون الدولية