

لبنان يعيش أزمة مالية تاريخية

٢٦ كانون الثاني، ٢٠٢٠

ندعو الى عدم إقرار موازنة ٢٠٢٠ بصيغتها الحالية واستردادها لوضع مشروع ملائم بأسرع وقت ممكن.

موقفنا باختصار

دعي مجلس النواب الى جلسة مناقشة الموازنة العامة التي ستعقد في ٢٧ و٢٨ كانون الثاني ٢٠٢٠. ويرتكز مشروع الموازنة بشكل أساسي على تخفيض مصطنع لكلفة خدمة الدين وبنسبة عالية، من دون معالجة أساس الدين المتراكم، مما يدعو للقلق كون هذا النوع من الحلول المؤقتة من شأنه أن يؤدي الى تأجيل الأزمة المحتممة مع زيادة كلفتها على المجتمع من خلال التضخم وتدهور سعر الليرة.

يهم مجموعة «كلنا إرادة» أن تنبه من إصدار قانون موازنة عامة لا يقوم بمعالجة الأزمة الكبرى التي تمر بها البلاد. فالحاجة الملحة اليوم هي الى وضع حل فوري وشامل للأزمة على الصعيد النقدي والمالي والاجتماعي. لا يجوز هدر المزيد من الوقت على محاولات جديدة لتأجيل الحلول، بينما يفقد المواطنون اللبنانيون وظائفهم يوماً بعد يوم ويتجهون نحو الفقر المدقع.

لذلك،

ندعو مجلس النواب الى عدم التصويت لمشروع قانون الموازنة هذا.

وندعو الحكومة الجديدة الى الإسراع في إنجاز البيان الوزاري من أجل نيل الثقة والمباشرة بالعمل على معالجة الأزمة المالية الملحة. كما ندعوها في هذا الإطار الى استرداد مشروع الموازنة والالتزام بتقديم مشروع جديد يأتي ضمن إطار خطة عادلة وشاملة للخروج من الأزمة تحاكي مطالب وتطلعات الشعب اللبناني وتتضمن إعادة هيكلة للدين وللقطاع المصرفي، وذلك في مهلة أقصاها شهر واحد، علماً أنه في شهر آذار المقبل ينتظرنا استحقاق كبير للدين.

جدول رقم ١: أرقام الموازنة

الأرقام بمليار ليرة لبنانية	أرقام مشروع الموازنة ٢٠٢٠ كما وضعتها لجنة المال والموازنة	أرقام مشروع الموازنة ٢٠٢٠ المقدمة من قبل وزارة المالية	أرقام ٢٠١٩* أرقام قانون موازنة ٢٠١٩
الإيرادات	١٣,٣٩٦	١٩,٠٠٩	١٨,٧٨٣
النفقات	١٩,٧٣٢	٢٤,١٠٠	٢٥,٦٠٥
النفقات الجارية	١٧,٨٧٨	٢٢,٦٩٧	٢٤,١٥٠
ومنها خدمة الدين	٤,٧١٩	٩,٢١٩	٨,٣١٢
ومنها التحويلات الى كهرباء لبنان	١,٥٠٠	١,٥٠٠	٢,٤٩٩
نفقات استثمارية	١,٠٠٣	١,٤٠٢	١,٤٥٦
عجز الموازنة	(٦,٣٣٦)	(٥,٠٩١)	(٦,٨٢٣)
عجز الخزينة	لا ينطبق	لا ينطبق	(١,١١١)
العجز العام	لا ينطبق	لا ينطبق	(٨,٣٨٤)

* بما أنه لم يتم نشر الحسابات المالية لشهري تشرين الثاني وكانون الأول ٢٠١٩ بعد، افترضنا ان الإيرادات لهذين الشهرين انخفضت بنسبة ٣٠٪ مقارنة مع عام ٢٠١٨. ولكننا افترضنا توزيعاً خطياً بالنسبة لعائدات الاتصالات وبالنسبة للنفقات.

ملاحظات عامة حول مشروع الموازنة

عاد المسؤولون لتخطي المهلة الدستورية التي نصت عليها المادة ٣٢ في ما يتعلق بإقرار الموازنة، وهي تشكل خارطة الطريق لأعمال الحكومة خلال سنة معينة. ومع التركيز على إقرار قانون الموازنة قبل انقضاء المهلة الإضافية التي وضعتها المادة ٨٦ من الدستور في آخر كانون الثاني، أتى مشروع الموازنة الأخير بشكل لا يعالج أزمة لبنان الملحة والثلاثية الأبعاد (أزمة ميزان المدفوعات وأزمة التخلف عن دفع الديون السيادية والأزمة المصرفية).

كان من المتوقع ان تكون موازنة ٢٠٢٠ من الركائز الأساسية لخطة إدارة الازمة المتعددة الأوجه والتي نزل المواطنون والمواطنات الى الشوارع للمطالبة بها. ولكن مشروع الموازنة الموضوع بين أيدينا اليوم لا يفشل فقط لأن يرقى الى مستوى الوضع الملح الذي يواجهنا، بل لا يتطرق حتى الى موضوع الازمة المالية في سياق النص القانوني.

وترتكز الموازنة بشكل أساسي على اتفاق غير رسمي بين وزارة المالية وجمعية المصارف ومصرف لبنان يكمن بتخفيض كلفة خدمة الدين بالنسبة للخزينة من دون وضع ذلك ضمن استراتيجية دين واضحة متوسطة الأمد تدخل في إطار خطة لإدارة الازمة. ويؤول هذا الاتفاق الى تخفيض ٥٠ بالمئة من كلفة خدمة دين الخزينة من دون أي إشارة الى نوع العملية التي سيتم من خلالها أو الى آثار هذه العمليات على سعر الليرة ومستوى التضخم.

إذا تم إقرار مشروع الموازنة كما هو عليه، يتوقع ان يؤدي الى تفاقم الازمة والى تصحيح مالي أكبر في نهاية المطاف، كونه لا يركز الى مصادر تمويل واضحة ودقيقة. ان الاعتماد مرة اخرى على المصرف المركزي من أجل تمويل عجز غير مستدام يعرّض البلد الى خطر التضخم المفرط وهو السيناريو الأسوأ للبنان.

ملاحظات محددة حول مشروع الموازنة

عجز غير مستدام من دون خطة تمويل واضحة باستثناء الاعتماد على مصرف لبنان

تهدف هذه الموازنة الى عجز بقيمة ٦،٣٣٦ مليار ل.ل. أي ٨،٧٣٪ من الناتج المحلي. إن خفض العجز هذا مرده الى الانكماش الذي بنسبة ١٥٪ من الناتج المحلي. أما التخفيض المقترحة في النفقات، فهي لا تتمتع بسممة المصادقية أو الاستدامة.

• تعتمد الخزينة بشكل كامل على مصرف لبنان من أجل تغطية العجز منذ الفصل الثالث من عام ٢٠١٨. ان استعمال السياسة النقدية من أجل الانفاق المالي وتحويل العجز من الخزينة الى مصرف لبنان قد أودى بالبلاد الى وضعيته المالية الحالية واستنفد احتياطي العملات الأجنبية لدى مصرف لبنان لتصل الى مستويات متدنية بدرجة مقلقة. ويجدر الإشارة الى ان مصرف لبنان لديه وضعية سلبية في صافي العملات الأجنبية تقدر ب٣٠ مليار دولار أميركي.

• بناء على مشروع الموازنة هذا، سيشهد عام ٢٠٢٠ استمرارا بهذا الاتجاه وسوف يتم تمويل العجز من خلال إصدارات جديدة لمصرف لبنان بالليرة اللبنانية، مع فوائد تناهز الصفر بالمئة. ومن شأن ذلك أن يؤدي الى ارتفاع حاد في التضخم: فمع انخفاض الطلب على العملات وغياب السيولة لدى المصارف، قد لا يتمكن مصرف لبنان من تعقيم هذا الضخ الجديد للسيولة كما كان يفعل في السابق.

• يجدر الإشارة الى انه كان قد تم بناء مشروع موازنة عام ٢٠١٩ على اتفاق مماثل ولكنه تم التراجع عنه بعد تحذيرات من صندوق النقد الدولي ووكالات التصنيف الائتماني. ولكن تم العودة الى الاتفاق في الفصل الرابع من العام ٢٠١٩ وقام مصرف لبنان بإعطاء الدولة دينا بقيمة ٤٥٠٠ مليار ل.ل. بكلفة ١٪.

• علما ان النظام المالي اللبناني يواجه نقصا متواصلا في السيولة وأن عائدات ديون الدولة الخارجية تخطت درجة شبه التخلف عن الدفع، لا يمكن إقرار الموازنة في غياب خطة واضحة لإعادة هيكلة الدين.

الإيرادات الضريبية المتوقعة تؤكد الانكماش الاقتصادي بأكثر من ١٠٪

• تبلغ الإيرادات المتوقعة ١٣٣٩٦ مليار ل.ل. وهو رقم ملفت، يعكس انخفاض ٢٩٪ بالنسبة لموازنة ٢٠١٩ و١١٪ بالنسبة للنفقات الفعلية. وتعكس الأرقام المتوقعة انكماشاً اقتصادياً يفوق ١٠٪. ينعكس سلبياً على النسيج الاجتماعي اللبناني ويجب ان يتم معالجته من قبل السلطات. الا ان مشروع الموازنة لا يتضمن أي اشارة قد تعكس فهما او إقرار من قبل السلطات بحجم الازمة أو اي سياسات لمعالجتها.

• تسجيل الانكماش في الإيرادات ليس كافياً، خاصة بشكل إجمالي كما هو ملحوظ في مشروع موازنة ٢٠٢٠. فمن دور الحكومة أن تلحظ بشكل دقيق ما هي الإيرادات المتوقع أن تنخفض وأن تعالج أسباب تدهور من هذا الحجم.

• اتت أرقام الموازنة لتعكس بشكل صحيح حقيقة الانكماش الاقتصادي، ولكن يبقى ان ازدياد حركة الاحتجاجات الشعبية والعصيان المدني والضريبي قد تحد من إمكانية جباية الضرائب من قبل وزارة المالية.

• لا تهدف هذه الورقة الى مناقشة كل تدبير ضريبي على حدى، كالضريبة الجديدة الاستثنائية على نشاط المصارف والمؤسسات المالية. ولكن يجدر الإشارة الى أهمية ان تصطحب هذه التدابير بأسبابها الموجبة، وهو ما لا نجده في مشروع الموازنة. وغياب الوضوح هذا يضاف اليه غياب لأي توقعات حسابية أو تقييم لآثار كل من التدابير المقترحة.

تخفيض النفقات يشير الى انقطاع متزايد في التيار الكهربائي وشبه إعادة هيكلة للدين

• مع نفقات بقيمة ١٨٢٣٢ مليار ل.ل.، يتضمن مشروع الموازنة تخفيضا بنسبة ٢٩٪ من النفقات مقارنة مع موازنة ٢٠١٩ و ١٨٪ مقارنة مع النفقات الفعلية^١ لعام ٢٠١٩.

• والعامل الأساسي في انخفاض النفقات هو الاتفاق بين الحكومة وجمعية المصارف ومصرف لبنان على تخفيض ٤٥٠٠ مليار ل.ل. من كلفة خدمة الدين. وليس هناك أي إشارة واضحة الى ما يركز اليه هذا الاتفاق. ولكن اذا إخذنا بعين الاعتبار ان كلفة خدمة دين الدولة الموجود في الاسواق هو حوالي ٩٥٠٠ مليار ل.ل.، فان الاتفاق يتضمن «قصة شعر» بنسبة ٨٠٪ على سندات الدين بالعملة المحلية.

^١ بما أنه لم يتم نشر الحسابات المالية لشهري تشرين الثاني وكانون الأول ٢٠١٩ بعد، افترضنا ان الإيرادات لهذين الشهرين انخفضت بنسبة ٣٠٪ مقارنة مع عام ٢٠١٨. ولكننا افترضنا توزيعا خطيا بالنسبة لعائدات الاتصالات وبالنسبة للنفقات.

• وهناك عامل أساسي آخر في تخفيض النفقات هو تخفيض بنسبة ٤٠٪ من التحويلات لمؤسسة كهرباء لبنان مقارنة مع ٢٠١٨. تم تخفيض الاعتماد من ٢٥٠٠ مليار ل.ل. في ميزانية ٢٠١٩ الى ١٥٠٠ مليار ل.ل. في مشروع الموازنة الحالي. ونظرا الى الارتفاع المرتقب في سعر النفط وغياب أي تغيير رسمي في نموذج التسعير، هذا يؤدي طبعا الى المزيد من الانقطاع في التيار الكهربائي. ومن الضروري اعلام المواطنين بشكل واضح عن هذا التغيير الجذري في توفير الخدمات العامة، وليس اجراؤه فقط من خلال بند اعتماد في الميزانية، خاصة فيما يقوم عدد من كبار المسؤولين بإعطاء وعود واهية حول إصلاح هذا القطاع.

• يجدر الإشارة الى انه تم تخفيض النفقات الجارية بشكل عام من دون أخذ بعين الاعتبار مدى تأثير التخفيضات على عمل الإدارات المعنية.

• نحن لازلنا بحاجة الى توزيع أفضل للنفقات الحكومية. وفي وقت الركود، يجدر تخصيص الموارد لبرنامج ضمان اجتماعي لتأمين الخدمات العامة الأساسية ومعالجة مشكلة الفقر الذي يرتفع مستواه بسرعة كبيرة بسبب الأزمة الحالية.

• سوف يؤدي الانخفاض الحاد في النفقات الاستثمارية الى المزيد من الضغط على البنى التحتية المتعثرة أصلا في لبنان. فان تخفيض النفقات التي كان قد تم اعتمادها ضمن برنامج يمتد على مدى أعوام وتأجيلها الى عام ٢٠٢١ لا يمكن اعتباره بمثابة سياسة جدية. تكشف هذه المقاربة عن عدم قدرة السلطات على تحديد أولويات وسياسيات الانفاق العام.

قراءة قانونية

يتجه مجلس النواب نحو إقرار قانون الموازنة بشكل عاجل قبل انتهاء المهلة الإضافية التي نصت عليها المادة ٨٦ من الدستور أي قبل آخر كانون الثاني. ولكنه بذلك يتناسى مسألتين دستوريتين أساسيتين.

المسألة الأولى هي أنه بصدد إقرار موازنة تخالف مرة أخرى المادة ٨٧ من الدستور التي تقتضي الموافقة على حسابات الإدارة المالية النهائية للسنة الفائتة (قطع الحساب) قبل إصدار قانون الموازنة الجديد.

والمسألة الثانية هي أن جلسة التصويت على الموازنة بهذا الشكل تتجاهل الوضع الدستوري الاستثنائي الناتج جراء التناقض الحاصل بين المادتين ٦٩ و ٣٢ من الدستور، والذي تجدر قراءته على ضوء روحية المؤسسات ووظيفتها وعلى ضوء عاملين أساسيين: عامل التوقيت (بحيث تأتي الجلسة على عقب تشكيل حكومة جديدة وفي بدء دورة مالية جديدة) وعامل الأزمة المالية الطارئة. فالمسار الدستوري الصحي يقتضي بأن يتجه مجلس النواب فوراً الى جلسة ثقة وأن تقوم الحكومة الجديدة باسترداد مشروع الموازنة وإعادة اقتراح مشروع جديد يتلاءم مع الوضع الحالي ويأتي ضمن إطار خطة معالجة عادلة وشاملة للأزمة المالية، ليصار الى مناقشته والتصويت عليه في أسرع المهل.

فقد أتت استقالة الحكومة السابقة في ٢٩ تشرين الأول ٢٠١٩ أي بعد أيام على بدء العقد المخصص للبحث في الموازنة والتصويت عليها، أي في لحظة مفصلية من الدورة الدستورية. ويشكل هذا التوقيت الدستوري - الذي يأتي أيضاً في سياق الأزمة المالية والانتفاضة الشعبية المطالبة بحكومة انقاذ تعطي صلاحيات خاصة لإقرار خطة طارئة لإدارة الأزمة تتطلب مقاربة جديدة لقانون الموازنة - عاملاً أساسياً في قراءة وتفسير النصوص الدستورية المشار إليها.

فلا يمكن لحكومة تم تشكيلها في بدء سنة مالية جديدة وفي وسط أزمة مالية واقتصادية تاريخية، أن تنجز مهمتها بنجاح اذا كان عملها مقيداً بقانون موازنة سبق أن تم إقراره قبل أيام على نيلها الثقة. ويجدر التذكير أنه عملاً بمبدأ وحدة الموازنة، لا يمكن للحكومة أن تقوم بإجراء أي تعديلات إلا طفيفاً عليها يتم التصويت عليها في مجلس النواب عملاً بنص المادة ٨٥ من الدستور حول الاعتمادات الاستثنائية. بناء على ذلك، يعتبر قانون الموازنة الذي سيصوّت عليه مجلس النواب ملزماً بفذلكته ومقاربتة العامة ومعظم بنوده للحكومة الجديدة ويعيقها بالتالي عن إجراء أي إصلاحات بنوية أو عن وضع موازنة بمقاربة جديدة تستجيب للأزمة التي نواجهها.

• نصت المادة ٦٩ فقرة ٣ من الدستور على أنه عند استقالة الحكومة «يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة.»

• وبينما تنص المادة ٣٢ على أن يجتمع المجلس ابتداءً من نصف تشرين الأول وحتى آخر السنة بعقد عادي مخصص للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر، يبقى أن حسن النية في الحفاظ على روحية المؤسسات الديمقراطية كان ليقضي أولاً تشكيل حكومة انقاذ واعطائها الثقة عملاً بالمادة ٦٩ لتتمكن من تقديم مشروع موازنة جديد يعالج الأزمة الحالية، وذلك بوجه العجلة قبل انقضاء عام ٢٠١٩.

• اليوم، وبعد انقضاء مهلة المادة ٣٢، لا يمكن تقييم أداء الحكومة الجديدة ومحاسبتها، لا سيما وأنها تستلم مهامها في بدء سنة مالية جديدة، على أساس قانون موازنة عامة تمت احواله قبل أشهر من قبل الحكومة السابقة.

• كما تجدر الإشارة الى ان المادة ٣٣ التي تسمح «لرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجه» لا يمكن اتخاذها عذراً لمخالفة الآليات والمهل الدستورية وروحيتها. من الضروري تفسير النصوص الدستورية وتطبيقها بحسن نية وبهدف الحفاظ على روحية المؤسسات.