



# annd

Arab NGO Network for Development  
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

## لبنان تحت وصاية صندوق النقد الدولي؟

### تجارب من دول عربية أخرى

اعداد: زهرة بزّي، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

في 17 تشرين الأول 2019، خرجت مظاهرات في عدة مدن لبنانية نتيجة أزمة اقتصادية ومالية حادة تعيشها البلاد، وتعود أسباب الأزمة الى فشل السياسات المالية والاقتصادية المتبعة منذ عشرات السنين. أما على المستوى النقدي، فقد اعتمدت الدولة اللبنانية سياسة تثبيت الليرة منذ عام 1997، على ان يساوي الدولار الواحد حوالي 1500 ليرة، مما شكل عبئا على الدولة غير المنتجة اقتصاديا لتعويض فارق السعر بين الدولار والليرة. أنفق البنك المركزي العملة الصعبة المتوفرة من اجل المحافظة على سعر الصرف، ولجأ للاقتراض من البنوك الخاصة فارتفع الدين الداخلي. بلغ الدين العام 86 مليار دولار (من دون احتساب الاستحقاقات المالية للمؤسسات العامة من بينها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)، ما يعادل 150 في المئة من إجمالي الناتج المحلي. وتجلت الأزمة الحالية في تراجع كبير في الاحتياطي النقدي القابل للاستخدام في العامين الأخيرين، إذ بلغ 19 مليار دولار في العام الحالي، مقابل 25.5 مليار دولار في عام 2018. ويرجع الخبراء هذا التراجع إلى تراجع ودائع الأفراد نتيجة عدم الثقة في الاقتصاد المحلي، بجانب تراجع الاستثمارات الخليجية. وتم مؤخرا تخفيض وكالة فيتش تصنيف لبنان مجددا الى CC أي الى درجة واحدة قبل التخلف عن السداد. مما أوصل بعض المسؤولين السياسيين الى الحديث عن محدودية الحلول الداخلية، ويطلبون بتمويل خارجي عبر مجموعة الدول المانحة أو عبر مؤتمر سيدر او غيرها. وفي هذا السياق بحث رئيس حكومة تصريف الأعمال في لبنان يوم 12 ديسمبر - كانون الأول 2019 مع البنك وصندوق النقد الدوليين حول إمكانية تقديم مساعدة فنية للبنان في صياغة خطة لإنقاذ الاقتصاد من أزمة عميقة، في المقابل يتحدث بعض الخبراء الاقتصاديين عن ضرورة اللجوء الى قرض من صندوق النقد الدولي.

في هذا السياق سنراجع في هذه المقالة الى نتائج تدخلات صندوق النقد الدولي في بعض البلدان العربية في ثمانينات القرن الماضي ونسلط الضوء على برامج الإصلاح التي تنفذ في مصر وتونس بعد الربيع العربي مع ما رافقها من توصيات على مستوى السياسات العامة وأثرها الاجتماعي والتنموي في هذه البلدان، ونستند في هذا التحليل الى أوراق أعدتها شبكة منظمات العربية غير الحكومية للتنمية من خلال رصدها الدائم منذ 2011 لبرامج صندوق النقد الدولي في البلدان العربية وتوصياتها على مستوى السياسات العامة.

### أولا- تاريخ صندوق النقد الدولي في البلدان العربية

بعد ان كانت الدول العربية تشهد نموا اقتصاديا وتحسنا في المؤشرات الاجتماعية خلال ستينات وسبعينات القرن السابق، شهدت فترة الثمانينات تراجعا اقتصاديا يعود الى أسباب عديدة منها هبوط أسعار النفط، وتراجع الاستثمارات مما أدى الى التوجه نحو برامج الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية والتي أشرف على تنفيذها صندوق النقد والبنك الدوليين والتي ترافقت مع حزمة "توافق واشنطن" التي تضمنت الإجراءات التالية: تدابير الاستقرار المالي، تدابير تقشفية من خلال تخفيض الانفاق الحكومي وفرض سياسات ضريبية جديدة وتحرير التجارة بشكل غير مدروس وخصخصة الشركات المملوكة من الدولة. ومن خلال تدخله هذا أصبح صندوق النقد الدولي "شريكا أساسيا" في صنع السياسات العامة في المنطقة العربية. ويشار هنا الى ان إصلاحات صندوق النقد، في فترة الثمانينات، كانت ذات طابع اقتصادي محض منطلقة من نظرية آلية التساقط Trickle down effect أي ان النمو الاقتصادي وتشجيع الأعمال والاستثمارات سيؤدي الى نمو اقتصادي على المدى القصير وسيفيد المجتمع من خلال خلق فرص العمل على المستوى الابدع. وأظهرت دراسات عديدة ان برامج الهيكلية الاقتصادية كان لها نتائج مفيدة في بعض البلدان لجهة تحفيز النمو الاقتصادي، لكن المفاعيل الاجتماعية جاءت بعكس النتائج المرجوة، فتوسعت فجوة اللامساواة وتفاقم الفقر لدى الفئات الاجتماعية الهشة.

وقد قام صندوق النقد الدولي بمراجعة نقدية لمقاربتة الاقتصادية البحتة، وظهر ذلك في سنة 2011، بعد الثورات العربية، حيث بدأ تدخل الصندوق يضم عناوين التضمين الاجتماعي، وشبكات الحماية الاجتماعية من اجل حماية الفئات الاجتماعية من الانعكاسات السلبية التي تترافق مع سياسات الصندوق في دولة معينة. فهل انعكس هذا التغيير في سرديّة صندوق النقد الى تغيير حقيقي؟ وكيف كانت نتائج البرامج التي نفذها الصندوق بعد الربيع العربي؟

### ثانيا- من تجارب مصر وتونس

مصر: في نوفمبر 2016، أقرض صندوق النقد الدولي مصر 12 مليار دولار أميركي لضمان الاستقرار المكرو-اقتصادي ودعم النمو التضميني. وتضمنت اهداف القرض تصحيح الاختلال في الميزان التجاري، وإعادة تشجيع المنافسة، وتحفيز النمو وخلق فرص العمل. وترافق القرض مع مشروع إصلاحات تنفذها الحكومة المصرية في اطار تسهيلات الصندوق الموسعة Extended Fund Facility والتي تناولت مروحة واسعة من الإصلاحات على مستوى السياسات العامة منها:

- تحرير سعر صرف الجنيه المصري من أي قيد ليتم تحديده وفقا لمتطلبات السوق وترافق هذا مع تخفيض قيمة العملة بشكل كبير. وكان لتخفيض العملة أثر إيجابي على المستثمرين ولكنه أدى الى تضخم غير مسبوق (30 %)، وارتفعت أسعار المواد المستوردة فتحمل المستهلك عبء تخفيض العملة في بلد يعتمد بشكل كبير على الاستيراد للمنتجات الغذائية والزراعية.
  - رفع ضريبة القيمة المضافة من 10 الى 13 %، علما ان المواد الغذائية الأولية معفية من هذه الضريبة الا ان رفع هذه الضريبة ساهم في تخفيض القدرة الشرائية للطبقات الوسطى والفقيرة.
  - رفع الدعم على سلع أساسية لتخفيض الانفاق الحكومي. وقد أدى هذا الى ارتفاع سعر النفط من 30 الى 47 % في نوفمبر 2016 مما انعكس بشكل كبير على أسعار المواد الغذائية والنقل كما انعكس على اسعار الأدوية.
  - تثبيت فاتورة الأجور كإحدى التوصيات الأساسية للصندوق لضمان الاستقرار المالي، وقد تم ذلك في مصر من خلال إقرار قانون 18 لسنة 2015 الذي يتيح للدولة المصرية ان تنهي العقود او تخفض الأجور الى 50% بعد تقييم أداء الموظفين وهذا القانون يحول الدولة المصرية الى جسم اداري يبحث عن تخفيض الكلفة من دون النظر الى الهموم الاجتماعية للموظفين.
- ويشار الى أن تخفيض الانفاق يهدف الى تأمين دفع استحقاقات الديون بشكل أساسي ولكن الصندوق يشير أيضا الى ان المبالغ المدخرة يجب استخدامها في برامج الحماية الاجتماعية التي تستهدف الفقراء والمتقدمين في السن ولكن هذا الجانب المتعلق من حمايات اجتماعية يبقى الأضعف في برامج الصندوق والاقبل الزاما.

تونس: اما الحكومة التونسية فدخلت بمفاوضات مع صندوق النقد الدولي أدت الى توقيع اتفاق الاستعداد (Stand-By Agreement) خلال شهر يونيو 2013 وكان خطاب الصندوق يعطي أهمية كبرى للشق الاجتماعي ومعالجة البطالة في تونس كأولويات للتدخل. ولكن عند توقيع الاتفاق، تحولت الاولويات عن الجوانب الاجتماعية لتتجه نحو إصلاحات هيكلية اقتصادية تشبه الحزم المعتادة لتوصيات الصندوق وتضمنت تحديدا:

- تخفيض الانفاق العمومي على الأجور والدعم.
  - اصلاح النظام الضريبي من خلال رفع الضريبة غير المباشرة وتخفيض الضرائب على المستثمرين.
  - خصخصة الشركات المملوكة من الدولة.
  - دعم الاستثمار من خلال قوانين حماية المستثمرين وتحرير سوق العمل.
- مجددا أدت هذه السياسات في تونس الى ارتفاع التضخم بنسبة 6% خلال عام 2013، مع ارتفاع في الاسعار وصل الى 10% وارتفاع كلفة النفط والكهرباء، وارتفاع الضرائب على السيارات بنسبة 25%، كل ذلك ترافق مع استمرار ارتفاع الدين العام وتزايد نسب البطالة، وحتى ان النمو الاقتصادي لم يتحقق مع نهاية الاتفاق سنة 2015، فتوجهت تونس الى قرض جديد من الصندوق سنة 2016 بقيمة 2.9 مليار دولار مع برنامج تسهيلات الصندوق الموسعة Extended Fund Facility. وقد تخوف التونسيون ولا سيما الاتحاد العام التونسي للشغل من الاثار الاجتماعية لتطبيق هذا البرنامج لا سيما لجهة زيادة التضخم وارتفاع الضرائب غير المباشرة وتحديد الرواتب، ولجأت

النقابات وأصحاب الاعمال الى الضغط على الحكومة للتراجع عن تطبيق البرنامج، وبالتالي تراجع الصندوق عن دفع القسم الثاني من قيمة القرض المخصص لتونس.

### ثالثاً - صندوق النقد الدولي ولبنان

بالعودة الى لبنان، فان لبنان لم يحصل على قرض من صندوق النقد الدولي حتى الان حتى في ظل الحروب والاحتلال. لكن الصندوق كان له تأثير على صناعة السياسات الاقتصادية في لبنان من خلال تقرير البند الرابع وهو تقرير سنوي يصدره الصندوق ويقدم توصيات على مستوى السياسات الاقتصادية والمالية للدولة. وقد دعم الصندوق سياسة ربط الليرة اللبنانية بالدولار الأميركي، ولكنه حذر منذ فترة من الكلفة العالية التي يرتبها تثبيت سعر صرف الليرة. كما ان الصندوق اعتبر ان الهندسات المالية التي اعتمدها مصرف لبنان هي سياسات غير مستدامة وتزيد المخاطر الاقتصادية والمالية، وكان للصندوق دور في تشجيع التحول في السياسات الضريبية من ضرائب مباشرة الى ضرائب على القيمة المضافة ضمن سياسة تأمين الاستقرار المالي. كما أشار صندوق النقد الدولي الى مسائل عدة منها مثلاً التضخم في توظيفات القطاع العام، وركز على أهمية تلزيم قطاع الكهرباء الى شركات خاصة، واقترح بيع بعض أصول القطاع العام أو فرض الشراكة بين القطاعين العام والخاص وإعادة هيكلة وجدولة الدين الذي قد يطال المودعين.

من هنا فان اللجوء الى صندوق النقد الدولي لتأمين المساعدة التقنية قد لا يعطي جديد، فمعظم التوصيات المقدمة من الصندوق قد قدمت للبنان في السابق وأخذت بعين الاعتبار من الحكومات السابقة، أما في حال طلب مساعدة الصندوق المالية فإن التمويل الذي يمكن ان يمنح للبنان يقدر بحوالي 4 مليارات دولار اخذا بعين الاعتبار حصة لبنان في الصندوق. وهذا القرض قد يساهم في أحسن الاحوال في حلّ الازمة النقدية بشكل مؤقت، ولكنه في حقيقة الأمر سيكون متابعة لسياسة الاستدانة المتبعة منذ 30 عاما مع الاختلاف انه توجه للدين الخارجي الذي يترافق مع مشروعية اقتصادية قد تكون نتائجها وخيمة على شرائح اجتماعية واسعة في لبنان. ان مثل هذا الخيار غير مقبول في ظل وضع سياسي غير مستقر وفقدان ثقة اللبنانيين في حكوماتهم. فقرار على هذا المستوى مع تداعياته الاجتماعية الخطيرة:

- يتطلب وجود حكومة تحظى على ثقة المواطنين وعلى القدرة على التفاوض مع الشركاء الخارجيين وعلى تغليب المصلحة العامة على مصلحة الفئات الحاكمة.
- يجب ان يترافق مع سياسة اقتصادية واجتماعية طويلة الأمد تعالج الأسباب الجذرية للانهايار الاقتصادي الذي نعيشه لتفادي الوقوع في فخ الاستدانة الخارجية ومشروطيتها على المدى البعيد.
- تعزيز سبل الحوار الوطني، ومشاركة الفئات الاجتماعية في فهم نتائج برامج الصندوق او غيره من الشركاء الدوليين، ليكون هناك مشاركة فاعلة في اتخاذ هذه القرارات، اما فرضها على الناس فسيؤدي الى استدامة لحالة عدم الاستقرار السياسي.
- على الحلول الانية والسريعة ان تاخذ بعين الاعتبار التوزيع العادل للاعباء من خلال تطبيق تدابير تصاعدية.
- محاربة الفساد بكافة اشكاله ووقف الهدر والتهرب الضريبي والجمركي من خلال تعزيز الشفافية واستقلالية القضاء والاجهزة الرقابية.

### المصادر:

Hassan Sherry, [Debunking the Myth of a Changing IMF: Unpacking Conditionality in the Arab Region Post-Uprisings](#), ANND 2018.

Salma Hussein, [Policy Brief on Egypt's IMF and World Bank Loan Programs](#), ANND 2017.

Jihen Chandoul, [Tunisia and IMF: transitional injustice](#), ANND 2017.

