

# تصميم إطار مالي لمنتج مرتقب للموارد النفطية: ما هي خيارات لبنان؟\*

ماريوز جارموزيك

نجله

اقتصاديان لدى صندوق النقد الدولي

## ملخص

تشير التوقعات إلى أن لبنان قد يغدو في العقد القادم بلداً منتجاً للموارد النفطية. وهو لذلك بحاجة إلى إعادة صياغة إطاره المالي (fiscal framework) بشكل يلحظ إيراداته المحتملة من هذه الموارد. ومن الضروري أن يراعي الإطار المالي المرتقب مسألتين هما: ضمان الاستدامة المالية على المدى البعيد، وتحقيق الإنصاف بين الأجيال - كون الموارد الطبيعية قابلة للنفاذ؛ كما عليه أن يأخذ بعين الاعتبار كيفية إدارة تقلبات الإيرادات في الفترات اللاحقة. لذلك، لا بد من دعائم مؤسساتية قوية لهذا الإطار تضمن التمكن من ضبط وتيرة استخدام الثروة النفطية بما يتناسب مع القدرات المتاحة في لبنان وقيودها.

## الكلمات المفتاح

لبنان - منتج مرتقب للموارد النفطية - صياغة الاطار المالي - الاستدامة المالية - الإنصاف بين الأجيال - تقلبات الإيرادات - دعائم مؤسساتية قوية للاطار المالي - القدرات المتاحة في لبنان وقيودها.

## أ- الخلفية

من المتوقع أن يغدو لبنان في العقد القادم بلداً منتجاً للموارد النفطية وإن بمقدار أقل من سواء على الأرجح. فقد أظهرت المسوحات السيزمية (الزلزالية) أن احتياطي الغاز الطبيعي قد يتجاوز ٢٥ تريليون قدماً مكعباً (tcf)، وهو رقم لا يشكل احتياطاً كبيراً بحسب المعايير الدولية. مع ذلك، يتوقع أن تزداد الإيرادات بشكل ملحوظ لسنوات عديدة قادمة، اعتباراً من عام ٢٠٢٠ على أقل تقدير. وتبين تجارب بلدان عدة أن الإيرادات المتأتية من الموارد الطبيعية تشكل نسبة مهمة من إجمالي الإيرادات بل أن بعض الدول النامية تصبح شديدة الاعتماد عليها.

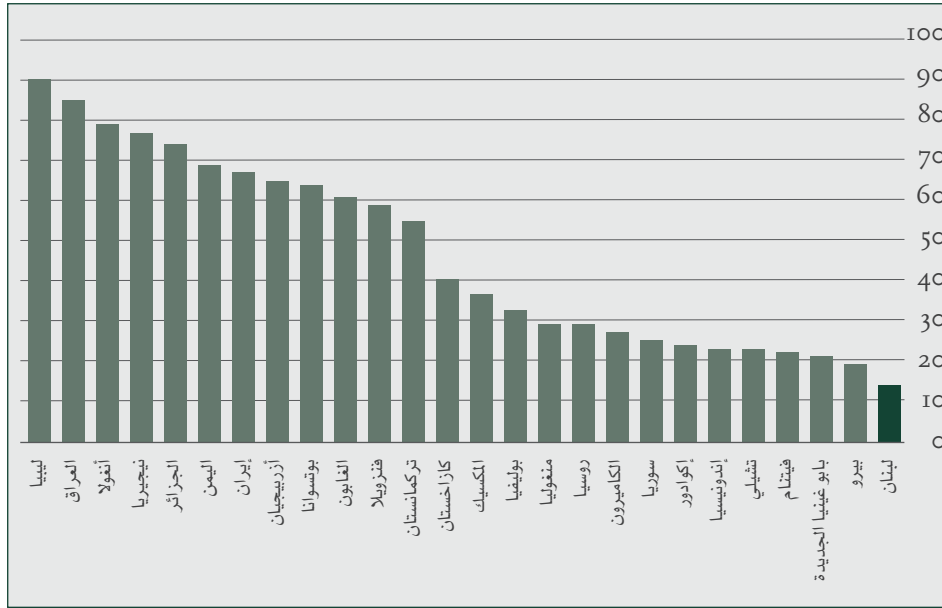
(\* هذه الدراسة هي ترجمة للنص الإنكليزي الأصلي. بالإمكان الاطلاع على النص الإنكليزي على موقعنا:

<http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/listing.aspx?pageid=1533>

ملخص ورقة عمل فريق خبراء صندوق النقد الدولي الذي تم إعدادها في إطار مناقشات المادة الرابعة مع الدولة اللبنانية لعام ٢٠١٤.

## الشكل رقم (١)

إيرادات الموارد الطبيعية بحسب البلدان (٢٠١٠-٢٠١١)  
(كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات)



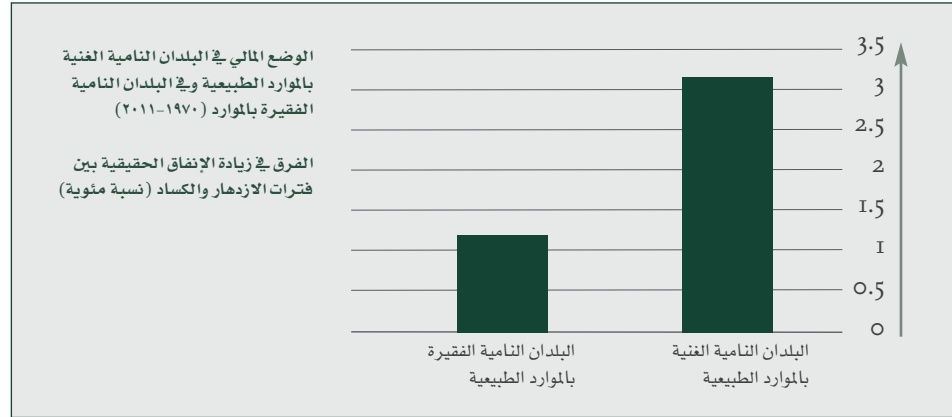
المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي

إن تحوّل لبنان إلى بلد منتج للموارد النفطية من شأنه أن يوئد تحديات جديدة على صعيد الإدارة المالية الكلية. فالموارد الطبيعية هي بطبيعتها موارد غير متجددة وقابلة للنفاذ، وي طرح استقلالها مسائل الاستدامة والإنصاف بين الأجيال. إذ يتوجب تناسق توزيع الاستهلاك الحكومي (smoothing consumption) على مدى سنوات، لتجنب الحاجة إلى القيام بتكثيف مالي كبير لدى نزوب هذه الثروات. فالاعتماد المفرط على الموارد الطبيعية غالباً ما يؤدي إلى تقلبات حادة (Volatility) في الإيرادات وفي مستويات الإنفاق العام. وبالفعل، نجد أن البلدان المنتجة للسلع الأساسية عرضة للتقلبات أكثر من غيرها من البلدان (راجع الشكل رقم (٢)). وفي هذه الحالة، تشكل السياسة المالية المتقلبة (procyclicality) مصدر قلق جدّي لهذه الدول حيث يجري إنفاقها، إبان فترات الازدهار كما الكساد، التقلبات الاقتصادية الدورية بدرجة أكثر منه في البلدان غير المنتجة للسلع الأساسية (non-commodity producers).

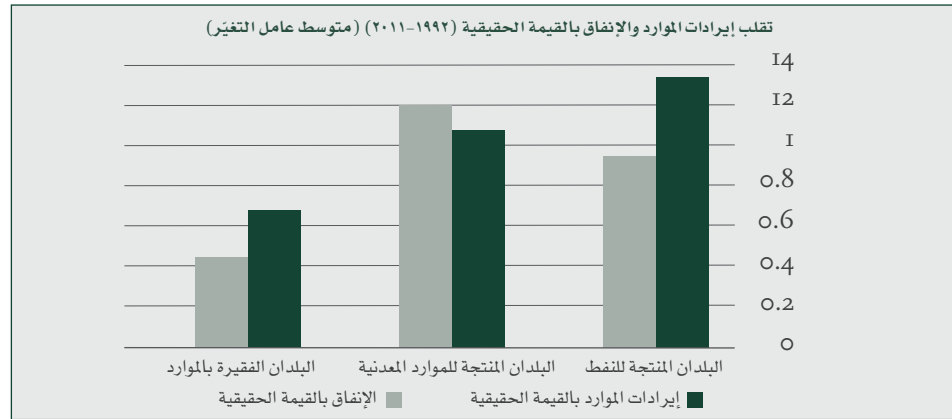
(\*) السلع الأساسية هي السلع والأشياء ذات القيمة، وذات النوعية الموحدة، والتي تنتج بكميات كبيرة من قبل منتجين كثيرين ومختلفين. تشمل المواد الطبيعية والموارد الأساسية والمواد الغذائية والمنتجات الزراعية (مثل خامات الحديد والنفط الخام والفحم، والإيثانول والملح والسكر والبن وفول الصويا ومنتجات الألومنيوم والنحاس، والأرز والقمح والذهب والفضة والبلاستيك والحبوب، والمعادن). هي قابلة للتبادل مع منتج آخر من نفس النوع، وتتيح هذه السلع للمستثمرين الشراء أو البيع بها، وبالنسبة لأسعار هذه السلع فهي تخضع للعرض والطلب. كلمة السلع الأساسية استخدمت في اللغة الإنجليزية في القرن الخامس عشر، وقد اشتقت من الكلمة الفرنسية 'commodité' (المحرر).

## الشكل رقم (٢)

السياسة المالية للبلدان المنتجة للسلع الأساسية وللبلدان غير المنتجة للسلع الأساسية



المصادر: قاعدة بيانات السلع (IMF)، مؤشرات التنمية العالمية، (IFS)، وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي، وتقديرات الصندوق



المصادر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي، وتقديرات الصندوق

انطلاقاً من هذه الخلفية من المتوقع أن تواجه السلطات اللبنانية تحديات مهمة على صعيد السياسة المالية. وسيتوجب عليها أن تقرر، أولاً، كيف تقيّم الوضع المالي الكلي من أجل توجيه السياسات العامة؛ وثانياً، كيف تحدد حصّة الإيرادات التي يجب ادخارها واستثمارها، بالنظر لحاجات التطوير الهائلة وكذلك القدرات المتاحة في لبنان وقيودها (capacity constraints)؛ وثالثاً، كيف تنشئ أو تعزّز المؤسسات القادرة على ضمان الاستخدام الشفاف والكفوء لثروة الموارد الطبيعية.

محتويات هذا التقرير: يستعرض القسم الأول من هذا التقرير الأطر المالية في البلدان المنتجة للسلع الأساسية. ثم ينتقل إلى مناقشة بعض الخيارات المطروحة بغية تحديث الإطار المالي المأمول للدولة اللبنانية، والذي يأخذ في الحسبان عنصرين أساسيين هما: الاستدامة المالية على المدى البعيد، وقابلية الموارد للنفاد. وهو يحدّد بعض الاعتبارات المؤسسية الرئيسية لضمان استخدام ثروة الموارد بفعالية وشفافية، ويخرج باستنتاجات، ويبين الآثار المترتبة على السياسات.

ينبغي أن توضع عمليات صندوق الثروة السيادية ضمن إطار شامل للسياسة العامة. إذ يجب أن يعمل الصندوق بموجب قواعد حوكمة واضحة، وأن يندرج ضمن سياسات الموازنة العامة

## ب- المبادئ المعتمدة لوضع الأطر المالية في البلدان المنتجة للسلع الأساسية

بداية، ينبغي على البلدان المنتجة للسلع الأساسية لدى صياغتها السياسة المالية، أن تتجاوز إلى حد كبير الإجراءات التقليدية المتبعة لتقييم الموقف المالي. فعندما تعتمد الدولة بشكل ملحوظ على إيرادات الموارد، يصبح كلا الرصيدين، أي الرصيد المالي الكلي، والرصيد المالي الأولي، مؤشّرين مضلّين للموقف المالي (راجع الخانة رقم (١)). وتقضي التدابير الملائمة باستثناء إيرادات الموارد من الرصيد المالي الأولي كما هو معمول به في الأرصد المالية الأولية غير المرتبطة بالموارد non-resource primary balances (NRPB).

القابلية للنفاد والطبيعة المتقلبة لأسعار الموارد هما المسألتان الرئيسيتان لتصميم الأطر المالية في الدول المنتجة للسلع الأساسية. لقد عمد صندوق النقد الدولي (IMF) مؤخراً إلى صقل مشورته بالنسبة لصياغة السياسة المالية في هذه الدول.<sup>(١)</sup> ذلك أن قابلية الموارد للنفاد تطرح مسائل الاستدامة والإنصاف بين الأجيال، كما موضوع تناسق توزيع الاستهلاك الحكومي على امتداد سنوات. وغالباً ما ينعكس تقلب أسعار السلع على حجم الإيرادات (والإنفاق)، ما يستوجب اعتماد سياسات معيّنة للحدّ من ضغط مجارة الاتجاهات الدورية. وتتفاوت الأهمية النسبية لهذه الأهداف بحسب ظروف كل دولة، أي بحسب درجة اعتمادها على الموارد وأفق ديمومتها. فبقدر ما يكون هذا الأفق قريب، تزداد اعتبارات نفاد الموارد أهمية. من هنا، ينبغي أن تركز السياسة المالية على التالي: (١) ضمان الاستدامة على المدى الطويل (٢) تأمين أدوات إجرائية مالية تساعد على إدارة التقلبات الدورية؛ (٣) تعزيز المؤسسات المالية.

## ب-١ ضمان الاستدامة المالية على المدى الطويل

في البلدان ذات الاحتياجات قصيرة المدى، يكون ضمان الاستدامة على المدى الطويل هو المحور الأساسي للإطار المالي. إذ قد تنشأ في البلدان التي تعاني من عجز مالي أولي في القطاع غير المرتبط بالموارد، ضغوطاً قبل فترة طويلة من حلول زمن نفاذ الموارد. ومن أجل تجنب هذا الأمر، من الأفضل أن تلتزم السياسة المالية بالأهداف المحددة للأرصدة المالية الأولية غير النفطية، والمستمدة بدورها من تطبيق إحدى المنهجيات الثلاث الأكثر شيوعاً وهي: نموذج فرضية الدخل الدائم Permanent Income Hypothesis (PIH)، نموذج فرضية الدخل الدائم المعدلة the Modified Permanent Income Hypothesis (MPIH)، ومقاربة الاستدامة المالية (FS) Fiscal Sustainability.

- يقوم نموذج "فرضية الدخل الدائم" تقليدياً على تحديد الرصيد المالي الأولي غير المرتبط بالموارد عند مستوى يتناسب والثروة المالية المستقبلية للبلاد. وبموجب هذه المقاربة، يبقى هذا الرصيد ثابتاً مع مرور الوقت، ويجري تمويله من معدل العائدات على صافي القيمة الحالي للإيرادات المرتقبة من الموارد، بحيث تبقى ثروة هذه الموارد ثابتة عبر السنوات، لا تنضب أبداً.
- تسمح "فرضية الدخل الدائم المعدلة" بإتفاق أكبر في بداية الفترة، بالمقارنة مع "فرضية الدخل الدائم التقليدية". فبدل المحافظة على قيمة الثروة المالية عند مستوى ثابت على امتداد السنوات، تتيح فرضية الدخل الدائم المعدلة خفض الأصول المالية تدريجياً، ولبضع سنوات، خلال مرحلة التوسع في الإنفاق الاستثماري. بيد أنه ينبغي تعويض الخفض التدريجي من خلال التكيّف المالي في المستقبل، بهدف إعادة بناء الأصول المالية حتى تبلغ مستواها السابق وفق فرضية الدخل الدائم.
- أما النموذج القائم على "فرضية الاستدامة المالية" فينص على تضمين التأثير المحتمل للزيادة في الإنفاق الاستثماري على النمو وعلى الإيرادات غير المرتبطة بالموارد. وهذه نقطة هامة تميّزه عن فرضية الدخل الدائم المعدلة. فبوسع الرصيد المالي الأولي غير النفطية أن يجاري أهداف الاستدامة المالية رغم ما تنتجه هذه الفرضية من خفض مؤقت للثروة الحكومية من أجل تطوير رأس المال البشري والمادي، وتثبيت هذه الثروة في نهاية المطاف عند مستوى أدنى مما كان يمكن أن تكون عليه في حال اعتماد فرضية الدخل الدائم أو فرضية الدخل الدائم المعدلة. بيد أن ثروة مالية أقل ستخفّف نسبة إيرادات الموارد لصالح الخزينة، مما يؤدي فعلياً إلى تدني الأرصدة المالية الأولية غير النفطية. لكن رغم ذلك، يمكن تثبيت الإنفاق المالي عند مستوى أعلى لأن النمو المرتفع سيولّد إيرادات أكبر متأتية من القطاع غير النفطية.

إن إطار فرضية الدخل الدائم التقليدية تحدد الرصيد المالي الأولي غير المرتبط بالموارد والمنشود عند مستوى متنسق مع الثروة المالية المستقبلية للبلاد. وبموجب هذه المقاربة، يبقى الرصيد المالي الأولي غير المرتبط بالموارد ثابتاً مع مرور الوقت

## ب-٢ تعزيز المؤسسات المالية

- إن الالتزام الجدي بسياسة الاستقرار المالي الكلي والاستخدام الفعال لثروة البلد من الموارد، يتلزام مع وجود نظام فعال لإدارة المال العام. ولا بد لهذا النظام بالتالي أن يضمن، في الجزء المتعلق بعملية إعداد الموازنة العامة، متطلبات ثلاث: أولاً، تقديم تقارير شفافة وشاملة حول إيرادات الموارد والوضع المالي لقطاع غير الموارد؛ ثانياً، التزام استراتيجية استدامة مالية بعيدة المدى استناداً إلى توقعات حذرة لحجم الإيرادات؛ وثالثاً، وضع آليات شفافة لتقييم مشاريع الاستثمار، وانتقائها، وترتيبها بحسب الأولوية، من أجل ضمان استخدام إيرادات الموارد لدعم التنمية الاقتصادية على المدى البعيد. ولقد حدّدت مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية (EITI)

Extractive Industries Transparency Initiative الصادرة عن البنك الدولي مستلزماً للشفافية التي ينبغي أن تتسم بها التقارير المالية الصادرة عن إدارة الموارد الطبيعية والتي تغطي جانبي الإيرادات والإنفاق. وعليه، من شأن الانضمام لهذه المبادرة أن يكون ذا فائدة كبيرة للدول المنتجة للسلع الأساسية.

■ يمكن لقانون المسؤولية المالية أن يشكل قاعدة قانونية وآلية إنفاذ فعالة من أجل سياسة مالية جديدة مبنية على قواعد واضحة. ف«قوانين المسؤولية المالية (FRLs) Fiscal Responsibility Laws،

وهي عبارة عن ترتيبات مؤسسية دائمة غايتها تحقيق الانضباط المالي، تحظى بتأييد متزايد في الاقتصادات المتقدمة وفي الأسواق الصاعدة في أميركا الجنوبية، وأوروبا، وآسيا. تشمل قوانين المسؤولية المالية تدابير إجرائية أو رقمية، أو الاثنين معاً. وتهدف التدابير الإجرائية عادة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة، حسن الإدارة المالية، من خلال مطالبة الحكومة بالالتزام مسبقاً بوضع سياسة مالية قابلة للرصد والقياس على امتداد عدة سنوات، وبإصدار تقارير دورية تتضمن المحصّلات المالية والتغيرات الاستراتيجية المرتقبة (كما يجري على سبيل المثال، في تشيلي، والبيرو). أما التدابير الرقمية فهي أيضاً شائعة، إذ تهدف إلى وضع مقيدات دائمة على السياسة المالية، تتخذ عادة شكل مؤشر للأداء المالي. وتشمل الآليات التي تشجع تطبيق هذه التدابير، عقوبات معنوية (في الدول الأوروبية)، أو شخصية (في البرازيل) بحق المسؤولين الحكوميين الذين لا يمتثلون للتدابير.

النموذج القائم على "فرضية الاستدامة المالية" ينص على تضمين التأثير المحتمل للزيادة في الإنفاق الاستثماري على النمو وعلى الإيرادات غير المرتبطة بالموارد

## ج- الخيارات المتاحة للبنان على صعيد السياسات المالية الجديدة

■ إن مبادرة الحكومة اللبنانية إلى وضع إطار مالي جديد يعكس مكانة لبنان المرتقبة كمنتج للسلع الأساسية. وبناءً على التحليل المقدم أعلاه، يعكس السيناريو الأساس والمبني على وجود احتياطي ذو أفق قصير الأجل الفرضيات المالية المبيّنة أدناه حيال الموارد المرتقبة.

هذه الأخيرة تهدف إلى ضمان الاستدامة من خلال اعتماد أسلوب المقارنات المرجعية ومقارنة المؤشرات المالية الرئيسة بالنسبة للتالي: (١) قاعدة فرضية الدخل الدائم التقليدية؛ (٢) قاعدة فرضية الدخل الدائم المعدلة؛ (٣) قاعدة الاستدامة المالية.

من الضروري إجراء إصلاحات في إدارة المال العام تحضيراً للبيئة الأكثر تعقيداً التي ستنشأ مع تدفق إيرادات الموارد الطبيعية

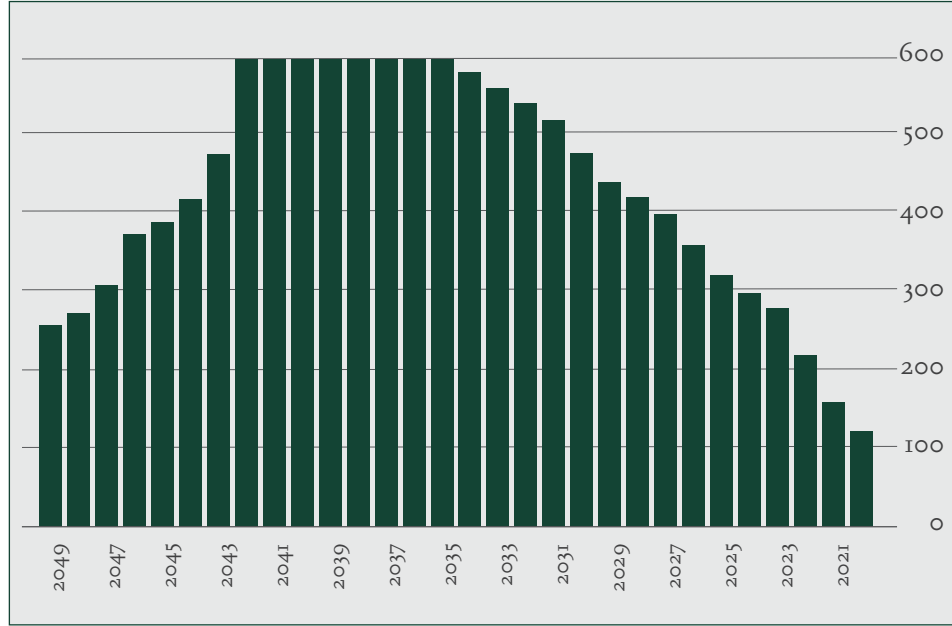
### ج-١ ضمان الاستدامة المالية

■ يتناول السيناريو الأساس مخطّط إنتاج افتراضي بناءً على المعلومات المتوافرة والتجارب الدولية. وهو ينطلق من فرضية مفادها أن احتياطي موارد الغاز الطبيعي، القابل للاسترداد فعلياً، يبلغ ١٣ تريليون قدمًا مكعبة، أي ما يقارب نصف احتياطي الموارد القابلة للاسترداد بنحو ٢٥ تريليون قدمًا مكعبة، لاتجاهات عدم اليقين من القدرة على تطوير حقول جديدة. ومن المفترض أن يبدأ الإنتاج بحلول عام ٢٠٢١، بحكم أن المفاوضات مع الشركات العالمية ستنتهي بنهاية عام ٢٠١٤، وأن عمليات الاستكشاف والتنقيب ستحقق تقدماً بحلول عام ٢٠١٨. واستناداً إلى التجارب الدولية، من المتوقع أن يدوم الإنتاج لفترة ٣٥ عاماً، وأن يبلغ ذروته في عام ٢٠٣٦،<sup>(٢)</sup> ومن المتوقع أيضاً أن يبدأ الإنتاج بالانخفاض بوتيرة متسارعة اعتباراً من عام ٢٠٤٣، وأن يبلغ مستوياته الدنيا بحلول عام

٢٠٥٥. وبناءً عليه، ينبغي أن تكون الحكومة قد ادخرت على مر السنين حصة كافية من إيرادات الموارد استعداداً لهذا السيناريو، وأن تكون قد استثمرت في أصول منتجة وداعمة للنمو في سائر قطاعات الاقتصاد.

### الشكل رقم (٣)

كميات الغاز الطبيعي المتوقع استخلاصها بين الأعوام ٢٠٢١ و ٢٠٤٩ (تريليون قدم مكعبة)



المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي

■ وبموجب هذا المخطط من المتوقع أن تكون إيرادات الموارد كبيرة إلى حد ما. ويُقدَّر بأن تبلغ ما نسبته ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وأن تمثل ما يقارب ١٤٪ من إجمالي إيرادات الدولة في نهاية العقد القادم.<sup>(٣)</sup> وهذا من شأنه أن يشكّل مصدرَ إيراداتٍ مهمٍّ للخزينة، وأن يتيح المجال أمام استخدام السياسة المالية من أجل تلبية احتياجات التنمية الملحة. ذلك أن أوجه القصور في قطاعات البنى التحتية تؤثر سلباً وتضع معوّقات كبيرة أمام القدرة التنافسية، والاستقرار المالي، والنمو الاقتصادي للبلاد. من المتوقع أن توفر إيرادات الموارد فرصاً للاستثمار في مشاريع بنى تحتية عالية المردود تشمل قطاعات الكهرباء، والاتصالات، والمياه، وشبكة الطرق، إذ أنّ ما أصابها من ترهّل واستهلاك يحول دون رفح إمكانات النمو في لبنان (بحسب تقرير البنك الدولي، ٢٠١٢). ويتطلب قطاع الكهرباء، بنوع خاص، ورشة إصلاح شاملة تركّز على تحسين التغذية بالتيار الكهربائي من خلال زيادة قدرة توليد الطاقة الكهربائية، وخفض العبء المالي لهذا القطاع على الموازنة العامة، وتعزيز التخطيط المؤسسي والقانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص (GoL, 2010).

## الشكل رقم (٤)

توقعات إيرادات الغاز الطبيعي المسال (LNG) للسنوات ٢٠٢٠-٢٠٥٠  
(نسبة مئوية)



المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي

## ج-٢ فرضية الدخل الدائم

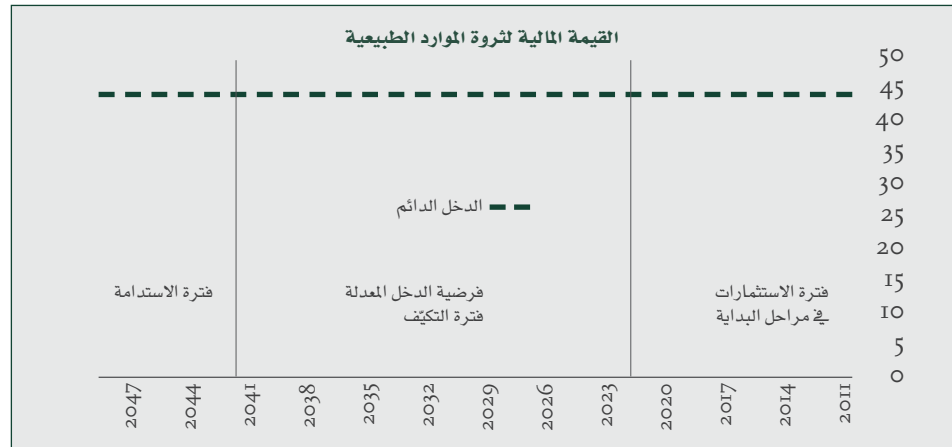
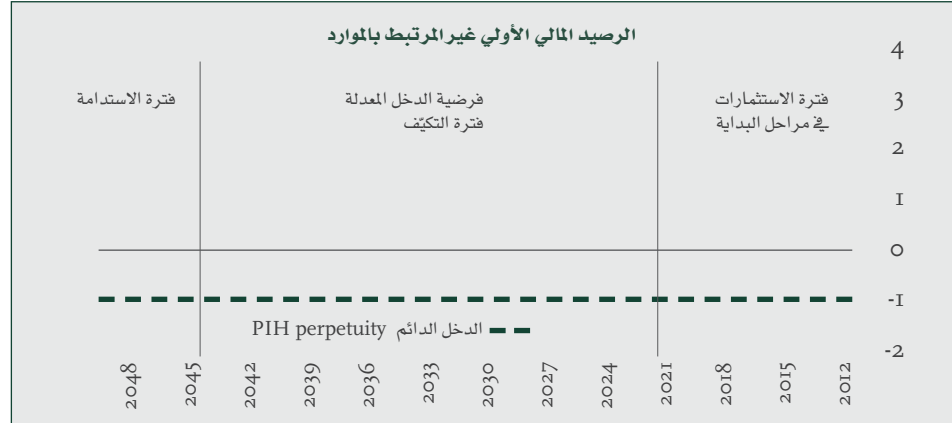
■ تحدد "فرضية الدخل الدائم" الهدف المالي بما يتناسب مع قيمة الثروة المالية المستقبلية. وبموجب التقديرات الحالية للوضع في لبنان، يتبين أن الرصيد المالي الأولي غير النفطي، والمنسجم مع قاعدة فرضية الدخل الدائم، هو عبارة عن عجز مقدّر بنحو ٩,٠٪ من إجمالي الناتج المحلي. هذا الرصيد، المستقرُ بافتراض وجود إيرادات غير نفطية عند نسبة ٢٢٪ من الناتج المحلي غير النفطي، يثبت الإنفاق الأولي بشكل دائم عند نسبة ٢٣٪ من إجمالي الناتج المحلي غير المرتبط بالموارد. وتمتاز هذه المقاربة بالبساطة والاستقرار، مع أنها تتسم بالتحفظ نسبياً.

القابلية للنفاذ والطبيعة المتقلبة لأسعار الموارد هما المسألتان الرئيسيتان بالنسبة للأطر المالية في الدول المنتجة للسلع الأساسية



### الشكل رقم (٥)

نتائج فرضية الدخل الدائم  
(كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير المرتبط بالموارد)



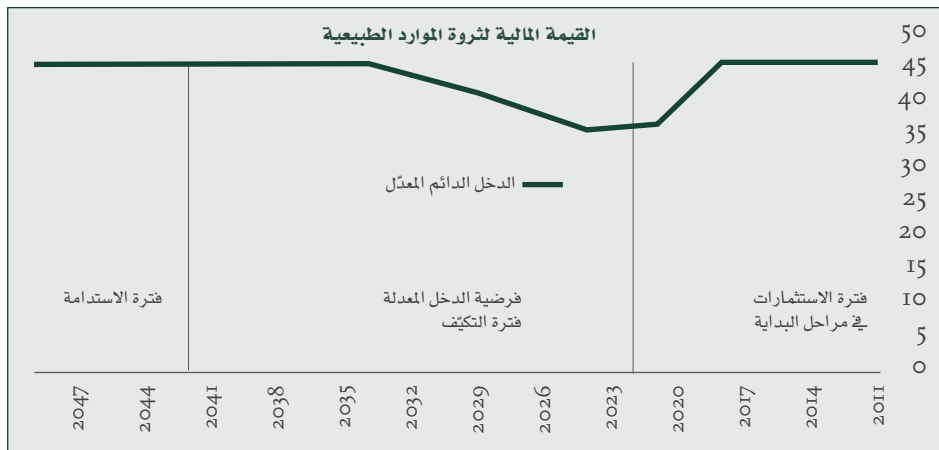
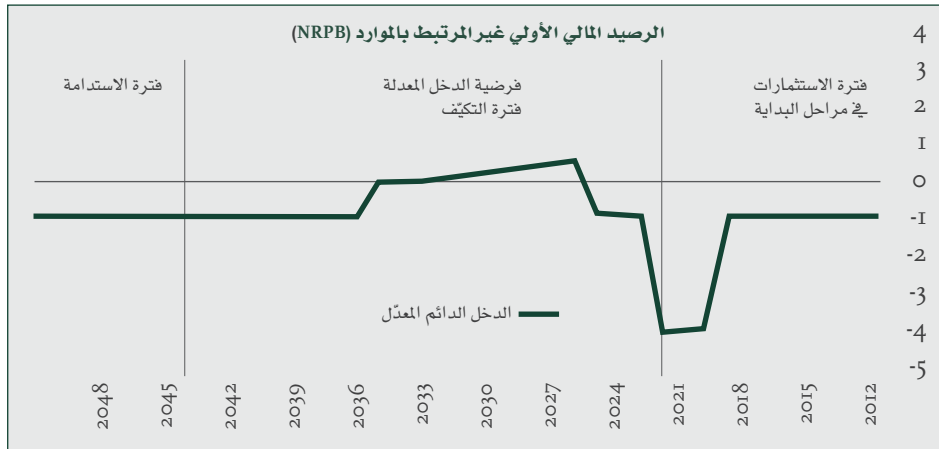
المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي

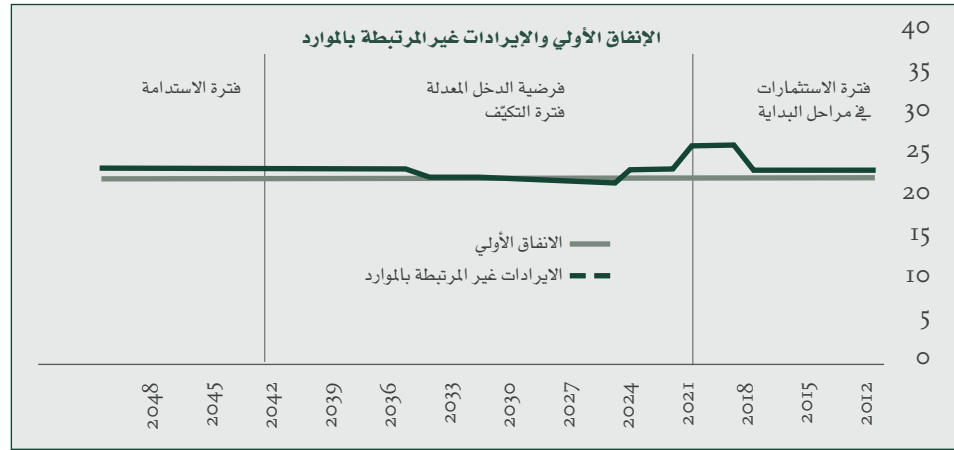
## ج-٣ فرضية الدخل الدائم المعدلة

■ تحدد "فرضية الدخل الدائم المعدلة" الهدف المالي بما يتناسب مع قيمة الثروة المالية المستقبلية، ولكنها تتيح في المقابل مزيداً من الإنفاق الاستثماري المكثف. في الحالة اللبنانية، يسمح سيناريو فرضية الدخل الدائم المعدلة بزيادة سنوية في الإنفاق الرأسمالي بمعدل ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي خلال فترة خمس سنوات (٢٠١٩-٢٠٢٤)، بحسب الشكل رقم (٦). وينبغي التعويض عن هذا الإنفاق الاستثماري في المرحلة الأولى من خلال تحسين سنوي للرصيد المالي الأولي غير المرتبطة بالموارد على امتداد أكثر من عشر سنوات.

## الشكل رقم (٦)

نتائج فرضية الدخل الدائم المعدلة  
(كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير المرتبط بالموارد)





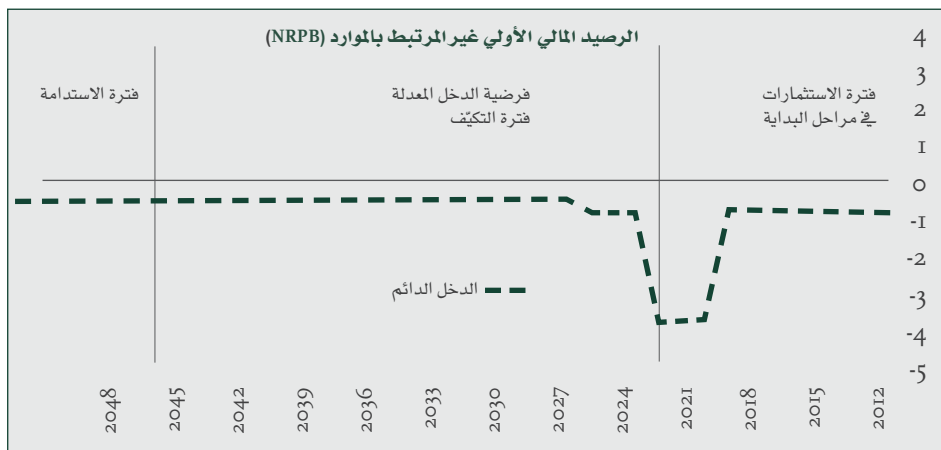
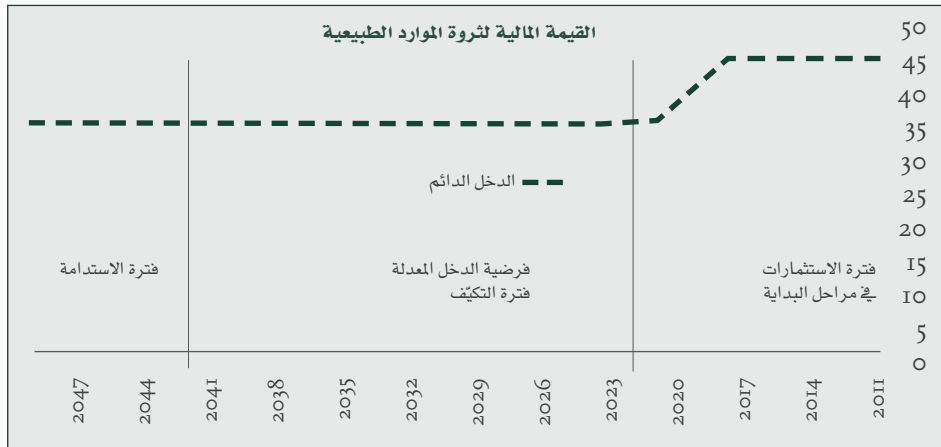
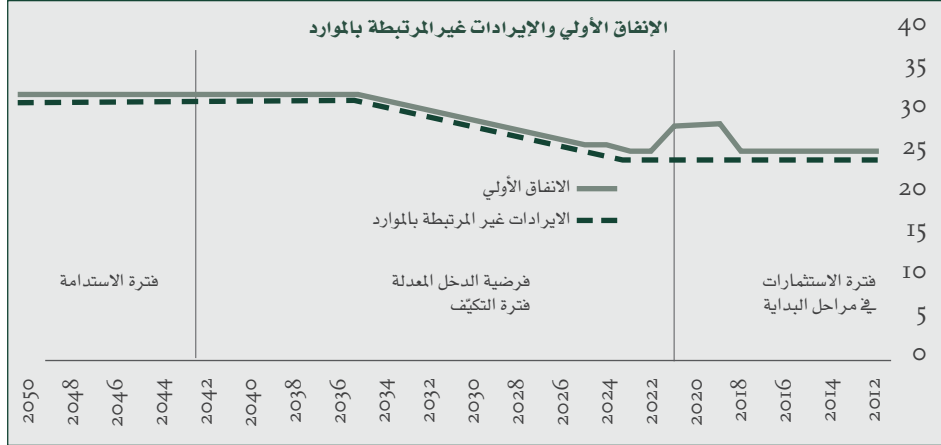
المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي

#### ج-٤ فرضية الاستدامة المالية

■ يشمل إطار الاستدامة المالية وبشكل واضح تأثير الإنفاق الاستثماري الحكومي الإضافي على النمو. فبعد فترة من الاستثمار في بدايات المرحلة، تتم عملية احتساب جديدة بحسب نموذج فرضية الدخل الدائم من أجل قياس قيمة الثروة الغازية المتبقية، والأصول المالية المتراكمة حتى ذلك الحين، مع الأخذ بعين الاعتبار أثر نمو الاستثمارات العامة الإضافية. فبناءً على افتراض حصول ارتفاع بالنمو الحقيقي بنسبة ١٪ نتيجة التأثير الدائم للاستثمار، مترافق مع انخفاض في القيمة الموجبة للفرق (interest rate-growth differential) بين سعر الفائدة المدفوعة لخدمة الدين العام ومعدل النمو، فإن مستويات الثروة ستخف لتصل بنهاية المطاف إلى نحو ٣٥٪ من إجمالي الناتج المحلي غير المرتبط بالموارد؛ وليستقر الرصيد المالي الأولي غير المرتبط بالموارد على عجز أقل. ومن المفترض أن يصبح المضاعف المالي للاستثمار الحكومي أعلى من نسبة ١٪ في أعقاب فترة الإنفاق المبكر، وأن يعود لاحقاً إلى مستواه المستقر عند نسبة ١٪ على المدى الطويل. فحتى لو كان الرصيد المالي الأولي غير المرتبط بالموارد، بحسب إطار فرضية الاستدامة المالية، أدنى مما هو عليه في ظل إطار فرضية الدخل الدائم، فإن مستوى الإنفاق الأولي سيكون أعلى، بفعل تأثير النمو الإضافي والتأثيرات المضاعفة على الاقتصاد.

تطرح القابلية للنفاذ مسائل الاستدامة والإنصاف بين الأجيال... وتعدّ تقلبات الأسعار التخطيط المالي لأنها تنتقل إلى الإيرادات وتفضي إلى نزعة مجايرة للتقلبات الدورية

**الشكل رقم (٧)**  
نتائج فرضية الاستدامة المالية  
(كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير المرتبط بالموارد)



المصدر: تقديرات صندوق النقد الدولي

## د- تعزيز مؤسسات الدولة اللبنانية

من الضروري إجراء إصلاحات في إدارة المال العام تحضيراً للبيئة الأكثر تعقيداً التي ستشأ مع تدفق إيرادات الموارد الطبيعية. كما أن تركيز الإطار المالي المرتقب على قاعدة صلبة يستوجب، على وجه التحديد، معالجة الجوانب التالية في إدارة المال العام:

■ تعزيز الشفافية والشمولية في عرض البيانات المتعلقة بإيرادات الغاز الطبيعي. ويتطلب ذلك من وزارة المالية أن تعزز القدرات المطلوبة لتوفير بيانات مقبولة حول الإيرادات المتوقعة من الموارد الطبيعية، والأسعار، والإنتاج، والإيرادات الضريبية، بالإضافة إلى تحليل المخاطر المتصلة بالسيناريو الأساسي. وسيكون من المهم أيضاً الحرص على تقديم بيانات شفافة وحقيقية ومتجانسة حول الأرصدة المالية غير المرتبطة بالموارد.

■ التركيز على إعداد موازنات متوسطة المدى، ووضع إطار موثوق لتوقع إيرادات الموارد. وفي هذا الإطار على وزارة المالية أن تبرز قدرات وحدة المالية-الكلية المكلفة إعداد توقعات إيرادات الموارد، من خلال تعزيز قدراتها على استشراف وتوقع المخاطر على الاستقرار الماكرو-اقتصادي، والنمو، واستدامة الدين، فضلاً عن مراقبة تنفيذ الموازنة العامة على مدار العام. وتشكل هذه المحصلات أساس الأطر الاقتصادية والمالية الفعالة في المدى المتوسط، كي لا يظل تركيز السياسة العامة منصباً على أهداف قصيرة الأجل فقط.

■ تعزيز عملية تنسيق مشاريع الاستثمار واختيارها. فظراً لزيادة حجم مشاريع الاستثمار وتعقيدها، من المهم إنشاء جهاز متخصص للاستثمار الحكومي قادر على اختيار المشاريع المناسبة وإعداد دراسات تحليلية لتكاليف الاستثمار وفوائده. وكخطوة أولى، يجب أن يطور هذا الجهاز دليل عملاني يساعده على توجيه عملياته وإجراءاته. بالإضافة إلى ذلك، من المهم تطوير أنظمة الرقابة الداخلية للسماح بمتابعة تنفيذ المشاريع. وقد يتطلب الأمر تعيين موظفين جدد، ومن ضمنهم مهندسين وخبراء فنيين ذوي كفاءات عالية قادرين على ضمان مراقبة تنفيذ المشاريع بالشكل الملائم.

■ تبني الحكومة لـ "مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية" الصادرة عن البنك الدولي. فلبنان لم ينضم لتاريخه إلى هذه المبادرة، وبوسعه الاستفادة منها لتحسين المناخ الاستثماري في البلد، من خلال إعطاء إشارة إلى المستثمرين والمؤسسات المالية الدولية بأن الحكومة اللبنانية ملتزمة بمبدأ زيادة الشفافية

■ وتدرس الحكومة اللبنانية أيضاً فكرة إنشاء صندوق للثروة السيادية (Sovereign Wealth Fund) (SWF) ومن المعروف أن هذه الصناديق تساعد عموماً على تحقيق هدفين: (١) الاستقرار المالي والاقتصادي-الكلّي؛ (٢) تراكم المدخرات المالية لضمان مبدأ الإنصاف بين الأجيال والاستدامة المالية. هناك هدف ثالث أقل شيوعاً متمثل في تمويل احتياجات التنمية. بالنسبة للبنان، ينص قانون

الموارد البترولية في المياه البحرية الصادر عام ٢٠١٠، على إنشاء صندوق ثروة سيادي لإدارة إيرادات موارد الغاز الطبيعي. وتشمل الاستخدامات الممكنة سداد الدين العام والإنفاق على البنية التحتية. ومن المتوقع أن يتم إنشاء الصندوق السيادي في مصرف لبنان.

■ ينبغي أن توضع عمليات صندوق الثروة السيادية ضمن إطار شامل للسياسة العامة. إذ يجب أن يعمل الصندوق بموجب قواعد حوكمة واضحة، وأن يندرج ضمن

عندما تعتمد الدولة بشكل ملحوظ على إيرادات الموارد، يصبح كلا الرصيد المالي الكلي، والرصيد المالي الأولي، مؤشرين مضللين للموقف المالي. وتقضي التدابير الملائمة باستثناء إيرادات الموارد من الرصيد المالي الأولي كما هو معمول به في الأرصدة المالية الأولية غير المرتبطة بالموارد

يمكن أن يشكل "قانون المسؤولية المالية" قاعدة قانونية وألية إنفاذ فعالة من أجل سياسة مالية جديدة مبنية على قواعد واضحة

سياسات الموازنة العامة (انظر: Das, Mazarei, Van Der Horn, 2010). فعلى سبيل المثال، إذا استخدمت الحكومة بعض أموال الصندوق لسداد الدين العام من جهة، وبقيت تقترض الأموال على قدم وساق من جهة أخرى، يعود الدين العام إلى مساره التصاعدي مجدداً. وقد أثبتت تجارب بلدان عديدة أن تراكم أصول الصندوق السيادي، مع بقاء الحكومة مثقلة بالديون، لا يفضي إلى إدارة جيدة لثروة الموارد الطبيعية. وبالتالي، فالصناديق السيادية لا يمكن أن تكون بديلاً عن التكيّف المالي. ولا ينبغي ربط قرارات الإنفاق بالتدفقات الخارجة والداخلية من وإلى الصندوق، أو بمستويات أصول هذا الصندوق؛ كما وينبغي تجنب رصد عائدات الغاز الطبيعي لغايات محددة، لأن ذلك يؤدي إلى جمود في الموازنة العامة.

قد يكون من السابق لأوانه البحث في إنشاء صندوق للثروة السيادية في ظل غياب استراتيجية هادفة لخفض العجز وتقليص الدين العام. لكن من المهم إطلاق حوار جدّي بشأن الدور الذي يمكن أن تلعبه صناديق الثروة السيادية هذه لإشراك صانعي السياسات والجمهور الواسع في نقاش معمّق حول هذه المسائل. وفي نهاية المطاف، من المهم أن يأتي إنشاء الصندوق السيادي بموجب قانون منفصل يلحظ مهامه بوضوح ودقة، وتفصيل، ويحدد إطاره القانوني والإداري، وخيارات الاستثمارات، وطريقة صرف عوائد الاستثمار، وطريقة ربطه بالموازنة العامة.

تسمح "فرضية" الدخل الدائم المعدلة"  
بإنفاق أكبر في بداية الفترة، بالمقارنة مع  
"فرضية الدخل الدائم التقليدية"

كما أن من شأن قانون المسؤولية المالية أن يعزز الانضباط المالي من خلال إرساء القرارات المالية ضمن إطار مبني على قواعد مالية صحيحة. وتعلّمنا التجارب الدولية أن قانون للمسؤولية المالية جيّد التصميم يسهم في تطوير الإدارة المالية، وخصوصاً إذا ارتبط بتطبيق شروط أوليّة ضروريّة، أبرزها الالتزام السياسي القوي بالانضباط المالي، وتطبيق نظم متطورة لإدارة المال العام، والالتزام بممارسات جيّدة تتميّز بالشفافية والمساءلة. ومع أن بعض هذه العناصر غير متوفر حالياً في لبنان، إلا أنه يمكن إيجادها وتطويرها تدريجياً مع الوقت.

## و- استنتاجات وخراسات في السياسة العامة

يحتاج لبنان إلى إعادة صياغة إطاره المالي ليأخذ في الحسبان الإيرادات المحتملة للموارد الطبيعية. فإذا ثبت وجود احتياطي مؤكّد من الموارد الطبيعية، قد يصبح لبنان منتجاً لسلعة أساسية؛ ومن هنا، ترتدي قابلية الموارد للنفاد وتقلبات أسعارها أهمية بالغة بالنسبة لبلورة السياسة المالية. إذ تطرح قابلية الموارد للنفاد مسائل الاستدامة والإنصاف بين الأجيال، وتستدعي تناسق الاستهلاك الحكومي على امتداد السنوات القادمة، بالإضافة إلى الحرص على النمو المتوازن، وتجنب الحاجة إلى تكيّف مالي كبير ومفاجئ فور نضوب الموارد. تُعقّد تقلبات الأسعار التخطيط المالي لأنها تنتقل إلى الإيرادات وتقتضي مساندة الاتجاهات الدورية (زيادة الإنفاق الحكومي تبعاً لزيادة إيرادات الموارد). وتتفاوت الأهمية النسبية لهذه الأهداف من بلد لآخر، تبعاً لدرجة اعتماده على الموارد وأفق ديمومة الاحتياطي لديه.

في البلدان ذات الاحتياطات القصيرة الأفق،  
ينبغي أن يكون ضمان الاستدامة على المدى  
الطويل هو المحور الأساسي للإطار المالي

تشير التقديرات الحالية إلى أن حجم احتياطي لبنان من الغاز الطبيعي معتدل نسبياً، مما يوجب تطبيق سياسات مالية حكيمة. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي سياسة اقتراض مكثفة استباقاً لإيرادات موارد مستقبلية محتملة إلى نتائج عكسية، من جراء عدم القدرة على تقدير دقيق لحجم الموارد المتوقعة وأفقها الزمني. ومن هنا، على السلطات أن تتبنى مقاربة حذرة استعداداً لإدارة موارد الغاز الطبيعي.

من الضروري أن يركز الإطار المالي المرتقب، بشكل أساسي على ضمان الاستدامة المالية والإنصاف بين الأجيال. ومن المحيّد أن يتم تحديد القواعد المالية بالاستناد إلى فرضية الدخل الدائم المعدلة أو إلى فرضية الاستدامة المالية، لأن كلاهما ينطوي على فترة من الاستثمار الحكومي المكثف.

من المهم تدعيم الإطار المالي المرتقب بترتيبات مؤسسية قوية، والحرص على أن تكون وتيرة استخدام ثروة الموارد منسجمة مع القدرات المتاحة في لبنان وقيودها.

- إن القيام بإصلاحات مهمة في إدارة المال العام مسألة جوهرية تحضيراً للبيئة المعقدة التي من المتوقع أن تنشأ مع تدفق عائدات الموارد الطبيعية، على أن تشمل هذه الإصلاحات، تحديداً: (١) الإبلاغ الشامل والشفاف عن إيرادات الغاز، والوضع المالي غير المرتبط بالموارد؛ (٢) التركيز على إعداد موازنات متوسطة المدى، وعلى تعزيز كفاءة الأطر التي تسمح باستشراف وتوقع إيرادات الموارد؛ (٣) تعزيز شمولية الموازنة؛ (٤) تعزيز القدرات المؤسسية التي تسمح بتنسيق وانتقاء مشاريع الاستثمار الحكومي؛ (٥) الانضمام إلى مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية التي أطلقها البنك الدولي.
- البحث في إنشاء صندوق للثروة السيادية ضمن إطار سياسات مالية سليمة بهدف ضمان الإدارة الجيدة للثروة الغازية.
- تبني قانون المسؤولية المالية الذي يسمح بمجر توفير مستلزمات تطبيقه بوضع القرارات المالية ضمن إطار قائم على قواعد وضوابط محددة ويعزز بالتالي الانضباط المالي المنشود.

## هوامش

- (١) انظر التقرير الذي أعده Baunsgaard وآخرون (٢٠١٢)، فضلاً عن تقارير صندوق الدولي التالية: IMF (2012a) وIMF (2012b)، وIMF (2012c).
- (٢) تستند ملامح الإنتاج المفترض للبنان على تجربة التنقيب عن الغاز الطبيعي قبالة ساحل الدول المجاورة، نظراً لتجاور الحقول البحرية للدولتين، وهي شبيهة بتجربة موزامبيق في هذا المجال.
- (٣) يركّز الأثر المالي على الإيرادات فقط، مع أن هناك انعكاسات أخرى متصلة بالتحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان وهي كبيرة جداً، ومن شأنها أن تحرّر مبالغ ملحوظة من الموارد.

## المراجع

- Barnett, Steven and Rolando Ossowski, 2003, "Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries," IMF Working Paper 02/177 (Washington: International Monetary Fund).
- Baunsgaard, Thomas, Mauricio Villafuerte, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Christine Richmond, 2012, Fiscal Frameworks for Natural Resource Intensive Developing Countries, IMF Staff Discussion Note No. 12/04 (Washington: International Monetary Fund).
- Berg, Andrew, Rafael Portillo, Chu-Shun S. Yang, and Luis Felipe Zanna, 2012, "Public Investment in Resource Abundant Low-Income Countries" (Washington: International Monetary Fund).
- David Jeffrey, Rolando Ossowski, and Annalisa Fedelino, 2003, Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries, (Washington: International Monetary Fund).
- Das Udaibir, Adnan Mazarei, and Han van der Hoorn, 2010, Economies of Sovereign Wealth Funds, Issues for Policymakers, (Washington: International Monetary Fund).
- Government of Lebanon, 2010, "Policy Paper for the Electricity Sector."
- IMF, 2013a, "Anchoring Fiscal Policy in Oil-Exporting countries" (Washington: International Monetary Fund).
- , 2013b, "Revamping the Fiscal Framework in Azerbaijan" Country Report No. 13/165 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2013c, "The Functions and Impact of Fiscal Councils." (Washington: International Monetary Fund).
- , 2012a, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource - Rich Developing Countries." (Washington: International Monetary Fund).
- , 2012b, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource - Rich Developing Countries Analytic Frameworks and Applications." (Washington: International Monetary Fund).
- , 2012c, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource - Rich Developing Countries - Background Paper 1 – Supplement 1." (Washington: International Monetary Fund).
- , 2009, Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances (Washington: International Monetary Fund).



———, 2007, Fiscal Transparency, Guide on Resource Revenue Transparency, Manual on Fiscal Transparency, Code of Good Practices on Fiscal Transparency, Report on the Observance of Standards and Codes (Washington: International Monetary Fund).

Lienert, Ian, 2010, “Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?”, IMF Working Paper 10/254 (Washington: International Monetary Fund).

Medas, Paulo and Daria Zakharova, 2009, “A Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries,” IMF Working Paper 09/56 (Washington: International Monetary Fund).

Segura-Ubiergo Alex, Marcos Poplawski-Ribeiro, Christine Richmond, ApolinarVeloz, Giovanni Melina, Victor Lledó, and Esther Palacio, 2013, Fiscal Framework Considerations for the New Resource-Rich Environment, Fiscal Affairs Department Technical Assistance Report (Washington, International Monetary Fund).

Tabova, Alexandra and Carol Baker, 2012, “Non-oil Growth in the CFA Oil-Producing Countries: How Is It Different?” in Oil Wealth in Central Africa Policy for Inclusive Growth, ed. by B. Akitoby and S. Coorey (Washington: International Monetary Fund).

Takizawa Hajime, Edward Gardner, and Kenichi Ueda, 2004, “Are Developing Countries Better Off Spending Their Oil Wealth Upfront?” IMF Working Paper 04/141.

Van der Ploeg, Frederick, 2011, “Natural Resources: Curse or Blessing?” Journal of Economic Literature, Vol. 49, No. 2, pp. 366–420.

World Bank, 2012, “Using Lebanon’s Large Capital Inflows to Foster Sustainable Long-Term Growth.”

