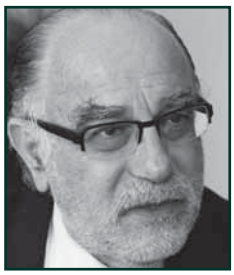
كيف ننقذ لبنان من ثروته النفطية؟*

محمد شطح
وزير المالية اللبناني الراحل



ملخّص

يندرج هذا المقال في إطار النقاش الدائر حول كيفية استخدام إيرادات النفط والغاز المستقبلية في لبنان. فهو طالب باعتبار إيرادات الموارد الطبيعية أصولاً مملوكة للشعب اللبناني، وليس مجرد إيرادات ضريبيةً أو رسوماً تجبيها الدولة مقابل خدمات عامة. ويقترح تبني سياسة توزيع مباشر للإيرادات على المواطنين، مقتفياً بذلك تجربة ولاية ألاسكا الأميركية الغنية بالنفط. ويرى الكاتب أن توزيع هذه العائدات على اللبنانيين بحصص متساوية ومن ثم تطبيق الضريبة التصاعدية على مجمل دخلهم واستهلاكهم يحقق العدالة الضريبية ويساهم في محاربة الفقر.

الكلمات المفتاح

لبنان – عائدات النفط والغاز – النظام الضريبي – التوزيع المباشر لإيرادات النفط – الموارد الطبيعية – محاربة الفقر – العدالة الضريبية – تجربة ألاسكا.

مقدّمة

لقد بات من شبه المؤكد أن المنطقة الاقتصادية البحرية الخالصة للبنان تحتوي على مخزونٍ من المواد النفطية، وبكميات كبيرة على الأرجح، بحسب الاختبارات الزلزالية المتقدمة وتقديرات مصلحة المساحة الجيولوجية في الولايات المتحدة الأميركية United States Geological Survey. ففي ربيع ٢٠١٠، قدّرت هذه المصلحة الموثوق بها كميات الغاز والنفط التي يمكن استخراجها من الحوض الشرقي للبحر الأبيض المتوسط Levant Basin (والذي يشكّل المنطقة الاقتصادية الخالصة للبنان ثلثه تقريباً) بما يساوي نحو ٧٠٠ مليار دولار أميركي وفقاً للأسعار العالمية آنذاك. ومن شأن هذا الرقم التقديري أن يرتفع مع اكتشاف حقول واسعة من الغاز قبالة شواطئ حيفا وجنوبي قبرص. إن حصة لبنان الفعلية (والصافية) من هذه التقديرات الكلية لمخزون حوض الشرق الأدنى لا يمكن تحديدها الآن. وفي أي حال، سينقضي بعض الوقت قبل أن تُترجَم الاكتشافات النفطية في منطقتنا الاقتصادية الخالصة إلى عائدات للخزينة اللبنانية. بيد أن الأمر بات شبه محتّم: فلبنان سينضمّ إلى نادي الدول المنتجة للنفط والغاز، وسيحصد من ثمّ كميات كبيرة من الأموال في المستقبل من جرّاء بيع موارده الطبيعية.

(*) كتب وزير المالية الراحل والاقتصادي البارز د. محمد شطح هذا المقال الذي عرض فيه وجهة نظره في كيفية استخدام إيرادات النفط والغاز المستقبلية في لبنان. نُشر هذا المقال في جريدة المستقبل – الجمعة ١١ أيار ٢٠١٢ – العدد ٤٣٣٧ – شؤون لبنانية – صفحة ٩، ونعيد نشره في هذا العدد الخاص من مجلة السادسة، ومحوره موضوع إدارة قطاع النفط والغاز وتأثيراتها على المالية العامة، تحية لذكرى الوزير كوجهة نظر مغايرة حول سبل مقاربة هذا الموضوع (المحرر).

إن التركيز الآن هو كما يفترض أن يكون على اتخاذ الخطوات القانونية والفنية والإدارية لدفع هذه العملية الطويلة والمضنية قدماً، لا سيما أن الكثير من الوقت قد أُضيع. غير أنه من غير المبكّر بتاتاً التفكير في ما يشكّل برأيي مسألة أساسية تتعلق بإيرادات النفط والغاز المستقبلية.

التوزيع المباشر والمتساوي لعائدات النفط وتعزيز العدالة في توزيع العبء الضريبي

عادة ما يكون الجواب التلقائي على سؤال كيف يجب استخدام إيرادات لبنان من بيع النفط والغاز، بأن تستخدم الحكومة هذه الأموال لتقليص الدين العام كأولوية، ولزيادة إنفاق القطاع العام الاستثماري على البنية التحتية أيضاً إذا أمكن.

"إن مسألة التوزيع المباشر والمتساوي لعائدات النفط والغاز لا تتعلق فقط بالعدالة في توزيع العبء الضريبي (...) إذ يمكن أن يشكل أداة فاعلة في مكافحة الفقر"

لكن المسألة ليست في ما إذا كان من الواجب تخفيض العجز المالي والدين الحكومي على نحو تدريجي، وكذلك تطوير البنية التحتية في لبنان، بل يكمن السؤال في ما إذا كان الخيار السليم يتمثل في استخدام الخزينة اللبنانية إيرادات النفط والغاز بالذات لتمويل هذا الإنفاق الحكومي، بدلاً من أن تذهب بالدرجة الأولى إلى أصحابها الحقيقيين.

والجواب الأكيد هو أن إيرادات لبنان من النفط والغاز يجب، من حيث المبدأ، أن تُوزَّع على كل الشعب اللبناني بشكلٍ مباشر ومتساوٍ.

ينطلق هذا المبدأ من طبيعة الأموال المتأتية من بيع الموارد الطبيعية، فهي ليست عائدات ضريبية أو رسوم تجبيها الدولة مقابل خدمات عامة، بل أموال تتلقاها الدولة جرّاء بيع أصول يملكها كل الشعب اللبناني بحصص متساوية. إن الدولة مؤتمنة على إدارة هذه الأصول الطبيعية بالنيابة عن أصحاب الحق، أي المواطنين اللبنانيين، بما في ذلك بيع هذه الأصول. وهي بالتأكيد بحاجة إلى موارد مالية لإنجاز مهامها وتخفيض ديونها. ولكنّ الحصول على تلك الموارد المالية التي تحتاج إليها الخزينة يجب أن يتم على أساس توزيع منطقي ومنصف للأعباء يُحددُه النظام الضريبي. إن الأنظمة الضريبية تختلف من بلدٍ إلى آخر وهي غالباً ما تكون موضع جدل واختلاف بين الأحزاب السياسية. غير أن هذه الأنظمة، بما فيها النظام الضريبي اللبناني، تستند إلى تصاعدية العبء الضريبي كمبدأ أساسي. فَمَنْ كان دَخلُهُ واستهلاكه كبيران، يجب أن يتحمّل حصةً أكبر من عبء تمويل احتياجات الخزينة، وبالتالي يجب أن يخضع لضريبةٍ أكبر، ليس فقط بالقيمة المُطلقة للضريبة بل أيضاً في معظم الأحيان كنسبة مئوية من الدخل أو الإنفاق. فمن الإنصاف أن يدفع الأثرياء ضرائب أكثر من الفقراء.

"العديد من الدول التي تُكتشف فيها موارد طبيعية كبيرة، ينتهي بها الأمر الى ان تسوء احوالها بدلاً من أن تتحسن"

وماذا إذا عن عائدات الغاز والنفط (التي هي ملك الشعب اللبناني)؟ أليس من المنطق والعدالة أكثر أن تُوزّع هذه العائدات على اللبنانيين بحصصٍ متساوية ومن ثمّ تُطبَّق الضريبة التصاعدية على مجمل دخلهم واستهلاكهم عوضاً عن مصادرة تلك الحصص من الشعب اللبناني، أثرياء وفقراء، قبل أن تصل هذه الأموال إلى أيدي أصحابها الحقيقيين؟

الجواب هو ببساطة: نعم.

مهما بدا هذا الأسلوب جذرياً للوهلة الأولى، فإن التوزيع المباشر لعائدات الموارد الطبيعية على كافة اللبنانيين هو أكثر منطقية وإنصافاً. بل إن من غير المنطقي ومن الظلم أن تحتفظ الدولة بهذه العائدات لنفسها، حتى ولو كان هذا الاستعمال لغايات جيدة (كتخفيض الدين العام) وعبر حكومة لا توسم ولا يعزى إليها أي إهدار أو فساد.

"إن إيرادات لبنان من النفط والغاز يجب، من حيث المبدأ، أن تُوزَّع على كل الشعب اللبناني بشكلٍ مباشر ومتساوٍ"

فلنأخذ على سبيل المثال أسرتين لبنانيتين، إحداهما ذات دخل سنوي يعادل عشرة آلاف دولار أميركي والأخرى تتمتّع بدخل قدره مئة ألف دولار. ولنفترض أن عائدات النفط والغاز الكليّة ستبلغ سنوياً ما مجموعه ثلاثة مليارات دولار، وأن ثمّة في لبنان نحو مليون أسرة، ممّا يجعل نصيب كل واحدة ثلاثة آلاف دولار (أرقام العائدات هي للدلالة فقط). إن احتفاظ الدولة بكامل عائدات النفط والغاز وعدم توزيعها يعادل فرض ضريبة بنسبة مئة في المئة على حصة كل أسرة من تلك العائدات. فهل من العدل أن تُصادر الدولة مبلغ ثلاثة آلاف دولار كضرائب إضافية من العائلة ذات الدخل البالغ ١٣ ألف دولار ومن الأخرى ذات الدخل البالغ ١٠٣ آلاف دولار على حدّ سواء؟ الجواب قطعاً: كلا. إن النظام الضريبي يجب أن يوزِّع العبء على أساس دخل اللبنانيين وإنفاقهم بعد تلقي كل منهم حصته من تلك العائدات. من هنا فإن فرض ضريبة بنسبة مئة في المئة على هذا المكوّن من دخل المكلَّفين هو في المبدأ أمر مجحف للغاية، وهذا صحيح بغضّ النظر عن مدى تصاعدية النظام الضريبي أو فاعليته. فإذا كانت العائلة ذات الدخل البالغ مئة ألف دولار لا تدفع ضرائب دخل أكثر بكثير من تلك ذات الدخل البالغ عشرة آلاف دولار بسبب شوائب النظام الضريبي وعدم فاعليته، فإن الدولة تزيد هذا الإجحاف إجحافاً بأن تفرض الضريبة نفسها (أي مئة في المئة) على كامل مبلغ الثلاثة آلاف دولار العائد للأسرتين.

انعكاسات أخرى للتوزيع المباشر والمتساوي لعائدات النفط والغاز

بيد أن مسألة التوزيع المباشر والمتساوي لعائدات النفط والغاز لا تتعلق فقط بالعدالة في توزيع العبء الضريبي، فثمّة انعكاسات إيجابية أخرى لهذا التوزيع، هي بمجملها إيجابية. فالكل متفق على أن الفقر وتمركز الدخل أصبحا مشكلة اجتماعية بل وطنية كبرى. لقد أعطيتُ آنفاً مثلاً عن عائلة تجني عشرة آلاف دولار سنوياً، إلا أن الكثير من الأُسر تجني أقل من ذلك بكثير. والبعض منها ليس لديه أي مدخول مستدام على الإطلاق. إن التوزيع المباشر والمنتظم للأموال على الأسر (وهذه الأموال هي حق لها) يمكن أن يشكل أداة فاعلة في مكافحة الفقر المدقع ويؤدي إلى تحسّن ملموس ومباشر في حياة العديد من اللبنانيين الذين يكافحون لتلبية حاجاتهم الأساسية.

"الحكومة، بنتيجة التوزيع النقدي المباشر للعائدات على المواطنين، ستحصل تلقائياً على إيرادات مالية إضافية نظراً إلى ارتفاع مداخيل اللبنانيين وإنفاقهم"

ومن ناحية أخرى، فإن الانعكاسات الإنمائية المحتملة للتوزيع المباشر، يجب أن تكون واضحة أيضاً. إن إعطاء دفع إضافي لدخل الأسرة اللبنانية ولقدرتها الشرائية سيُساعد في تحفيز الحركة الاقتصادية، وخصوصاً في المناطق التي تعاني الركود والحرمان. كما أن تدفقاً منتظماً ومستداماً لدخل إضافي (ولو كان محدوداً) من شأنه أن يعزّز قدرة الأسر على توظيف هذا التدفق (من خلال القطاع المصرفي) في استثمارات صغيرة ولكن منتجة، وهو أمر أكثر صعوبة من دون هذه المداخيل الإضافية.

التوزيع النقدي المباشر للموارد الطبيعية: القابلية للتحقيق وأسئلة ذات صلة

هل يمكن تحقيق التوزيع النقدي المباشر لإيرادات البترول فعلياً؟ هل بإمكان الدولة أن توزّع الأموال مباشرة على المواطنين؟ وماذا عن الغش؟ ومن هم أصحاب الحقوق؟ هل يجب توزيع الأموال على جميع اللبنانيين أم على الراشدين منهم فحسب؟

إن تكنولوجيا المعلومات (بما فيها تلك المستخدمة لأغراض التعريف والاتصال والتوزيع) جعلت آليات التوزيع النقدي المباشر ممكنة. وكما هو معلوم، فإن سجلات نفوس اللبنانيين ولوائح الشطب وغيرها من القيود موجودة وهي تُستخدَم لأغراض شتى. وبالتالي، ليس صعباً وضع قاعدة بيانات آمنة وقابلة للتدقيق والتحديث دورياً. كما أن إمكانية الالتفاف والغش في المعلومات تُصبح متدنية نظراً إلى أن التوزيع النقدي سيتمّ بمبالغ متساوية للجميع ولا يعتمد على معايير أو شروط متعلقة بمستوى الدخل يصعب التدقيق في صحتها. أما مسألة ما إذا كان التوزيع يجب أن يشمل الجميع أو الراشدين فحسب، فهو موضوع قابل للنقاش. إن أحد الاعتبارات يكمن في أن يشكّل التوزيع المباشر للعائدات حافزاً غير مقصود لإنجاب عدد أكبر من الأولاد في حال كان التوزيع على الجميع بغض النظر عن العمر. وفي مطلق الأحوال، يتوجب وضع آليات لمعالجة مسألة حقوق الأيتام(من جانب وزارة الشؤون الاجتماعية على الأرجح). إن هذه المسائل مهمة ولكن معالجتها ممكنة، وهي على كل حال لا تُبطل مبدأ عدالة التوزيع النقدي المباشر أو فوائده الأخرى.

وماذا عن الطبيعة المتقلبة لسوق النفط؟ أليس من شأنها أن تسبّب تقلبات واسعة غير مرغوب فيها في كمية الأموال الموزعة دورياً على المواطنين؟

هذا ممكن بالطبع، ولكن فقط في حال لم تتم العملية بشكلٍ منتظم وسليم. فمن الضروري وضع سياسات وآليات تضمن استقرار واستدامة الدخل والإنفاق من عائدات النفط والغاز وتفادي مخاطر التضخّم، بغض النظر عمّا إذا كانت الحكومة اللبنانية أم المواطن اللبناني هما من يتلقيان هذا الدخل الإضافي وينفقانه. إن آليات الصناديق السيادية أو صناديق الموارد الطبيعية موجودة في العديد من البلدان لهذا الغرض ومن غير الصعب إنشاؤها وإدارتها.

والسؤال الذي قد يتبادر إلى الذهن هو هل أن مبدأ التوزيع المباشر للأموال ينطبق على عائدات الموارد النفطية فقط دون الموارد الطبيعية الأخرى؟

في المبدأ يجب أن ينطبق التوزيع المباشر على أي مبيعات لأصول الموارد الطبيعية وليس فقط على المواد النفطية. ولكن من الناحية العملية، عندما يكون حجم المداخيل صغيراً بالنسبة إلى حجم الاقتصاد وإلى الدخل المتوسط للفرد، قد لا يكون ثمّة مبرر كافٍ لاتباع سياسة التوزيع المباشر ووضع آليات لها.

في الحقيقة، إن أفضل مثال للتوزيع المباشر للعائدات هو في ولاية ألاسكا الأميركية الغنية بالنفط، حيث يتلقى كل مواطن مقيم في الولاية سنوياً مبلغاً نقدياً بقيمة ١٥٠٠ دولار تقريباً من صندوق أُسِّس لهذا الغرض بالتحديد. يدير الصندوق عائدات النفط والغاز بما في ذلك كيفية توظيفها ويتولى توزيع الأموال السنوية على الأفراد بطريقة تضمن استقرارها واستدامتها في الأمد الطويل. وبحسب الجميع، فإن هذا البرنامج كان ولا يزال ناجحاً جداً.

"إن الأموال المتأتية من بيع الموارد الطبيعية ليست عائدات ضريبية أو رسوم تجبيها الدولة مقابل خدمات عامة، بل أموال تتلقاها الدولة جرّاء بيع أصول يملكها كل الشعب اللبناني بحصص متساوية"

قد يسأل البعض، إذا كانت الحال كذلك، لماذا لم يصبح التوزيع المباشر لعائدات الموارد النفطية ممارسةً شائعة دولياً؟ في الواقع، ثمّة أعداد متزايدة من الدول، وخصوصاً في أفريقيا، تتّبع أو تدرس اتّباع سياسة التوزيع المباشر. إلا أنه من غير المستغرب أن لا ترغب الحكومات عادةً في التخلي عن النفوذ والقدرة والهامش التي توفرها عائدات الموارد الطبيعية. ومن المؤكد أن المصادرة المستترة للعائدات هي وسيلة أكثر ملاءمة للحكومات للحصول على مداخيل إضافية مقارنة مع الوسائل الأكثر عدلاً (ولكن أكثر صعوبة)، أي الحصول على تلك المداخيل عبر النظام الضريبي. كما أن الدائنين الدوليين قد يفضلون أن تحتفظ الحكومات المدينة بعائدات الموارد الطبيعية بيدها لضمان سداد ديونها. فبين الملاءمة والاستسهال والمصالح الكبرى من جهة، وعدالة التوزيع ومحاربة الفقر من جهة أخرى، من السهل التكهّن من يكون الفائز عادةً.

اعتبارات التنمية والحوكمة

إن فكرة التوزيع المباشر لعائدات الموارد الطبيعة، ليست جديدة تماماً، وقد كنت من مؤيديها منذ زمن طويل. ثمّة عددٌ متزايد من الخبراء الاقتصاديين واختصاصيي التنمية الذين يؤيدون وجهة النظر هذه. ومن بين هؤلاء على سبيل المثال مارسيلو غويغالي المدير الحالي لبرنامج السياسات الاقتصادية ومكافحة الفقر في أميركا اللاتينية.

وبالإضافة إلى الاعتبارات التي تتعلق بالعدالة والتنمية والحدّ من الفقر، فإن فكرة التوزيع النقدي المباشر عزّزتها أيضاً مفارقة لافتة أشار إليها العديد من الدراسات، ألا وهي أن الموارد الطبيعية أضحت في الكثير من الدول لعنةً أكثر منها نعمة.

لقد كُتب الكثير عن أسباب تلك الظاهرة ولماذا العديد من الدول التي تُكتشف فيها موارد طبيعية كبيرة، ينتهي بها الأمر إلى أن تسوء أحوالها بدلاً من أن تتحسن. ويعزو البعض ذلك إلى أن إيرادات الموارد الطبيعية تساعد في بعض الأحيان الحكومات المستبّدة والسيئة على البقاء في السلطة؛ وتُسهّل الفساد الحكومي وتفاقمه؛ كما أنها في أحيان كثيرة تضخّم الخلل في توزيع المداخيل وفي التباينات الاجتماعية والشعور بالحرمان والتهميش لدى بعض فئات المجتمع. باختصار، من غير المستغرب أن يؤدي سوء استخدام مداخيل الموارد الطبيعية إلى تأجُج التوترات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بغض النظر عن ارتفاع مستوى الدخل القومي الكلي. من هنا كانت عبارة لعنة الموارد الطبيعية أو لعنة النفط.

"إن تكنولوجيا المعلومات جعلت آليات التوزيع النقدي المباشر ممكنة. وبالتالي ليس صعبا وضع قاعدة بيانات آمنة وقابلة للتدقيق والتحديث دوريا"

إن التوزيع النقدي المباشر يمكن أن يساهم وبشكل كبير في تفادي الجوانب السلبية لعائدات الموارد الطبيعية أو التخفيف من هذه السلبيات، ويتيح الاستفادة بصورةٍ أكثر فاعلية من الجوانب الإيجابية لتلك الإيرادات.

هل ينبغي أن يشمل التوزيع المباشر كل الموارد الطبيعية؟ ألا يمكن توزيع جزء من العائدات مباشرة على المواطنين على أن تحتفظ الحكومة بالجزء الآخر وتستخدمه لأغراض مفيدة كتخفيض الدين العام وتحسين البنية التحتية؟ هذا النوع من الحل الوسط ممكن طبعاً وربما تتطلّبه الواقعية السياسية. ولكن يجب أن نتذكر أن الحكومة، بنتيجة التوزيع النقدي المباشر للعائدات على المواطنين، ستحصل تلقائياً على إيرادات مالية إضافية نظراً إلى ارتفاع مداخيل اللبنانيين وإنفاقهم. وإذا كان من الضروري زيادة دخل الخزينة بمبالغ أكبر، فيمكن للحكومة أيضاً أن تواكب التوزيع المباشر للعائدات بزيادة ضرائب الاستهلاك مثلاً، بحيث تحصل الخزينة على مبالغ إضافية ولكن بطريقة أكثر إنصافاً، تبقي لذوي الدخل المنخفض الجزء الأكبر من حصصهم من العائدات، مما يعني أن أي جزء من مردود النفط والغاز تصادره الدولة مسبقاً، أي قبل التوزيع، يجب ألاّ يُشكِّل الجزء الأكبر من العائدات.

خاتمة

قد يعتبر البعض أن الدعوة إلى التوزيع المباشر لمداخيل لبنان من النفط والغاز من شأنه أن يحرم الدولة مصدر قوة. لكنهم مخطئون، ذلك إن تعزيز قوة الدولة هو بالفعل هدف أساسي، بل هو القضية الأساس. هناك حاجة إلى دولة قوية وذات سلطة فعلية؛ دولة يُسمَح لها بالقيام بمهامها؛ دولة نزيهة تساهم في إحلال العدالة الاجتماعية. ولكن هل النقص في الأموال هو السبب الحقيقي الذي يُبقي الدولة ضعيفة وغير فاعلة، أم أن تآكل النظام واستضعاف مؤسسات الدولة في لبنان هما من أسباب ضعفها المالي وليس من نتائجه؟ هل أن تقديم أموال الموارد الطبيعية إلى الدولة على طبق من فضة سيشكّل دواءً لعللها ويحدّ من إمكانيات الهدر أو الفساد في أوصالها؟ هل أن الذين يمسكون حقيقة بمكامن السلطة في الدولة سيفسحون المجال أمام مؤسسات الدولة كي تعمل بشكلٍ طبيعي وفاعل؟ وهل أن الدولة ستدير حقوق الناس من عائدات بيع الموارد الطبيعية بشكل أفضل من أصحاب الحقوق أنفسهم؟

قد تبدو هذه الأسئلة سابقة لأوانها بعض الشيء بما أن بعض الوقت سينقضي قبل أن تبدأ أموال النفط والغاز بالتدفق علينا. ولكن الكثيرون في لبنان بدأوا يتساءلون عمّا سيعنيه هذا المنّ والسلوى القادم من السماء (أو من قعر البحر على الأصح). وآخرون ربما يفركون أيديهم بانتظار الدجاجة التي ستبيض لهم ذهباً وتغني الدولة عن ضرورة الإصلاح ومشقاته. إن فكرة التوزيع النقدي المباشر للعائدات قد لا تعجب الكثيرين، ولكنها تستحق أن تُدرس جدّياً لعلها تساعدنا في أن ننقذ لبنان من نفطه وغازه الموعودَين، وأن نضمن أن موارده الطبيعية لن تكون لعنة، بل نعمة لجميع أبنائه.