

ECONOMIC LIBERALIZATION IN LEBANON: SIMULATING GOVERNMENT REFORMS

Friedrich Naumann
STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

Friedrich Naumann Foundation for Liberty
مؤسسة فريدريش ناومان .. من أجل الحرية



Lebanese Economic Association

LEBANESE ECONOMIC ASSOCIATION (LEA) PROFILE

The Lebanese Economic Association (LEA) is a non-profit, non-partisan professional association that aims to spread and enhance the economics culture and methodology in Lebanon, with a view to adding value to the public policy debate.

LEA's Objectives are to:

- Facilitate and promote the exchange of economics research on Lebanon among professional economists, and with the broader public (students, NGOs, Government institutions);
- Foster closer links among academic and non-academic institutions and professionals that are concerned with economic policy issues in Lebanon;
- Cooperate with international economist associations.

The Lebanese Economic Association is a registered Lebanese NGO at the Ministry of Interior and Municipalities under number 13815 (11 June 2007).

For more information, please visit <http://www.leb-econ.org>.

Please do not hesitate to contact us through any of the following means:

By email:

info@leb-econ.org

By phone:

Tel: +961-70-181521

By post:

Lebanese Economic Association
Picadilly Center, Office 308
Hamra Street
Beirut, Lebanon

FRIEDRICH NAUMANN FOUNDATION (FNF) PROFILE

FNF is an independent, non-profit, non-governmental organization that is committed to promoting liberal policy and politics. Founded in Germany in 1958, the Foundation has won a reputation for promoting freedom worldwide.

To create an open society, FNF is guided by the principles of liberalism and its message of mutual tolerance and acceptance of diversity. Its core concepts, such as the protection of human rights, the application of the rule of law, liberal democracy and a free market economy, have proven throughout the centuries that liberalism offers appropriate solutions for the present and the future in public and personal life.

Our intensive work in political education, political consultancy, training and dialogue is carried out in Germany and our offices in over 50 countries worldwide.

For more information, please visit <http://www.fnst-freiheit.org>.

RESEARCH TEAM

Dr. Mounir Rached is the acting vice President and a founding member of the Lebanese Economic Association. He worked as a senior economist at the International Monetary Fund (IMF) between 1983 and 2007, and is currently a consultant for financial institutions as well as regional and international organizations, primarily in policy evaluation and financial modelling.

This report has benefited from the contributions of Sandra Chaoul, who holds an MA from the American University of Beirut (AUB), and Nadine Maalouf, a graduate student at the University of Saint Joseph (USJ) majoring in banking and finance.

**ECONOMIC LIBERALIZATION IN LEBANON:
SIMULATING GOVERNMENT REFORMS**



The relationship between economic liberalization and growth has received much attention from researchers and media alike. In fact, free markets have been expanding based on strong evidence and conviction that the higher the level of economic freedom, the higher the level of income per capita and vice versa.

In 2006 the Lebanese economy did not fare as well as previously expected. The growth rate stood at 0 percent, with some sources suggesting that the economy even shrank by 5 percent; inflation recorded 7.5 percent; and public debt rose to 180 percent of Gross Domestic Product (GDP).

As for economic liberalization, Lebanon ranked 77th among 150 countries in 2007 according to the Heritage Foundation's Index of Economic Freedom (IOEF). The IOEF ranks countries according to a measure of 10 categories of freedom, ranging from property rights to business freedom, on a scale from 0 to 100, with 100 indicating the presence of an environment that is most conducive to economic freedom. Lebanon's rank is mainly due to low scores in investment freedom, corruption, and property rights.

This report evaluates recent reforms undertaken by the government as laid out in the donors' Paris III Conference for the period of 2007-2011 and their impact on liberalization ranking of Lebanon in terms of IOEF using a simulation financial model.

Lebanon has one of the poorest scores worldwide in investment freedom, corruption and property rights

Fiscal Reforms

These include expenditure and revenues reforms. In total, fiscal adjustment is estimated to amount to 14 percent of GDP by 2011.

Total government expenditures are forecasted to decrease by more than 10 percent of GDP. Most of this adjustment will be cuts in primary expenditure, as savings from lower interest payments have been exhausted. If this level is attained, freedom from government, one of the 10 freedoms of the IOEF, would improve.

Total government revenues (tax and non-tax) are expected to increase by around 4 percent of GDP during the same period. Global comparison reveals that taxes on income and taxes on goods and services in Lebanon are, respectively, 4 times and 2 times lower than world averages.

Among tax revenues, the Value Added Tax (VAT) remains the largest revenue source. VAT exemptions, however, are still broad and rates need to be raised in order to compensate for the tariff reductions required to comply with trade agreements. Also, the VAT, which at present is actually a single stage sales tax, needs to progress to proper multi stage VAT to prevent double taxation. Furthermore, tax evasion in Lebanon has proven to be endemic and difficult to be resolved in the government's reform time frame. For instance, the rate of unpaid taxes on business and financial profits, particularly for high income groups, was over 50 percent in 2006, Ministry of Finance data. This worsens tax and corruption scores of the IOEF as evasion impedes competitiveness and distorts resource allocation.

Non-tax revenues constitute a high ratio of about a third of the total. These revenues are realized through over pricing and over taxing public sector services. This again reduces private sector competitiveness and imposes a higher burden on lower income groups.

Direct taxes are likely to become higher, thus worsening fiscal freedom, another measure of the IOEF. For instance, the telecommunications sector yields non-tax revenue of around 5 percent of GDP. When this sector is privatized, the government will be deprived of this revenue and would have to shift revenue generation to income tax. Tariff receipts, however, would become lower resulting in further trade liberalization – a positive impact on the IOEF. It is important to note that the impact of privatization and tariff reductions associated with trade agreements on revenues has not been estimated in the context of Paris III.

Fiscal adjustment estimated to amount to 14 percent of GDP by 2011

The total foreseen fiscal adjustment of 14 percent of GDP is an ambitious target and is not consistent with the growth objectives of 2007-2011: a good share of expenditure cuts is borne by reducing capital spending. Furthermore, the cost of reforms is not estimated or accounted for. For instance, implementing the Global Income Tax (GIT) requires income aggregation and tax filing at a high initial cost that has not been accounted for. Therefore, the question remains as to whether these savings can actually be realized.

Debt Reforms

The main features defining the current public debt are as follows:

- Debt has been on an increasing trend reaching 180 percent of GDP in 2006.
- The share of debt held by the Central bank has increased to almost 20 percent of the total.
- Maturity, however, has improved and interest cost lowered: Long term debt – that has a maturity of over one year – comprises more than 70 percent of total debt.
- External debt remains low at 15 percent of GDP: a very low exposure to external risk relative to cases that experienced financial crises triggered by a shift in external sentiment.

Paris III will provide USD 5.1 billion in financing, mostly in project financing. Combined with normal debt increases, the public debt is estimated to increase by USD 8.4 billion. Three key indicators serve to improve the public debt outlook: growth rates, primary surplus, and real interest rates, but mainly the first two as control over interest rates is limited with a pegged exchange rate.

No “quick fix” for high public debt, but rather a gradual approach

Risk exposure concerns remain high due to rollover risk and low net reserves. This risk is likely to maintain high interest rates, discourage investment, and decrease potential economic growth.

There is no “quick fix” for addressing the current high public debt, but rather a gradual approach based on improved primary surpluses and growth rates. Even then, debt sustainability would remain elusive.

The debt reform proposal consists of creating a Higher Council for Debt Management and a debt management office. The functions of both, however, have not been defined and their impact remains unclear.

Monetary Reforms

The government’s monetary policy prime objectives are to:

- Maintain price stability
- Preserve the currency peg to the US Dollar
- Finance the public debt
- Ensure an adequate reserve cushion

Unrealistic low prices over the past 5 years

Reported inflation over the past five years has been understated due to several factors, mainly: high growth in money supply, the Lebanese Pound depreciation, the application of the VAT in 2002, and increases in petroleum prices.

Recently, banks’ credit has been concentrated on the public sector, comprising around 35 percent of total claims. As a result, credit to the private sector has been declining in real terms. In spite of this, no specific reforms were proposed, only the target of strengthening liquidity management due to the high financial risk associated with the high debt. In 2006 the rate of non-performing loans stood at a high 23 percent.

It is worth noting that preserving the peg and maintaining high reserves carries a high cost for the Central Bank. This makes its operations less centered on monetary and liquidity management.

Financial Markets Reforms

The BSE remains one of the smallest in the Middle East

Lebanon's financial markets are one of the smallest in the Middle East. The Beirut Stock Exchange (BSE) lists 16 companies, whose total value is approximately USD 10 billion, 45 percent of GDP. Daily trading ranges between USD 2 and USD 3 million. Lebanon continues to face limited sources of long term financing at internationally comparable costs.

Proposed reforms in this sector include:

- Passing a capital markets law, insider trading law, securities lending law, and dematerialization of securities law.
- Setting up a capital markets commission
- Developing secondary market liquidity
- Establishing delivery versus payments system
- Developing a stock market index

These reforms would slightly improve the capital market outlook, however, their impact is expected to be limited due to the unfavorable investment environment, the IOEF Investment Freedom score is only 30.

Public Sector and Privatization Reforms

The main public sectors of concern are power and telecommunications, which both have been providing over priced services (one of the highest in the world) to cut losses or generate exceptional revenues.

Prices in Power and Mobile sectors 5 times higher than in the region

First, the power sector has been plagued with poor quality and high operating costs. Power supply shortages are extensive making households and industry rely on supplementary power. Industry in particular has complete dependence on its own power generation. The production problems facing electricity can be resolved without high investment commitment by contracting power supply internationally (For example, Build-Operate-Transfer). Due to its high losses, power privatization should be given top priority in the reform program.

Top priority for privatization: Power Sector; Mobile sector should be sold off to the public

Mobile telecommunications has a low penetration rate of 27 percent, one of the lowest in the Middle Eastern countries, and much lower than countries with similar income levels. The government's reform plan is to financially and operationally reform the power sector and to privatize the telecommunications sector. A preferred method to privatize would be to transferring ownership to the public by corporatizing the sector (offering shares in the BSE) rather than selling to a strategic buyer.

According to government sources, licensing the two mobile operators in Lebanon could bring in USD 2.5 billion per license. Such high license proceeds can only be realized with high service rates. Actually the government calculated these proceeds on the basis of discounted revenues from the telecommunications sector over a 20 year period using 13 percent discount rate and the existing tariff pricing structure. The current mobile price rates are 5 times higher than the regional norm leading to an operational rate of return of 80 percent according to the government's updated scenario for 2007-2008. Instead, discounted revenues should be calculated on the basis of an internationally competitive price. This will bring in lower receipts, but insures lower tariff rates and maintains profitability in the industry.

Privatization should be guided by providing a competitive price for users rather than receiving the highest amount for the licenses. Furthermore, the current privatization approach continues to maintain a closed market (duopoly), and will result in a limited improvement in the competitive environment.

Governance Reforms

The government has introduced several new laws and regulations. These include:

- A new draft law to audit public finances and public enterprises,
- A regulatory body to upgrade public procurement,
- Internal control units in ministries (finance and public works at first), and
- Proper procedures for public recruitment

Government did not provide a time table for each of these measures

The important issue, however, is that the government did not provide a time table and a scale of effectiveness for each of these measures. Therefore, we cannot determine whether this would improve or worsen governance.

Business Environment Reforms

The government has proposed a few reforms to improve the business environment and attract investment. These include:

- Lowering the minimum capital requirement for establishing businesses
- Reducing the time needed to obtain licenses
- Reducing the cost of terminating business
- Improving access to government subsidized credit
- Reducing government borrowing from banks through reforms in the fiscal and capital markets
- Strengthening loan guarantees (KAFALAT, IDAL)
- Simplifying tax procedures

As with governance reforms, no time table was set for these reforms, which means that the significance of these reforms on the economy cannot be assessed.

Trade Agreements Reforms

Lebanon has concluded a number of trade agreements with key trading partners in the last decade. These are:

- The Greater Arab Free Trade Agreement (GAFTA)- Concluded in 1998
- The European Union-Mediterranean Agreement - Concluded in 2003.
- The European Free Trade Association (EFTA) - concluded in 2004.
- The Trade and Investment Framework Agreement (TIFA) with the United States—concluded November 2006

The objective of these agreements is to widen Lebanon's free trade zones through gradual tariff reduction. This would certainly improve Lebanon's trade, however, tariffs have been replaced by imposing VAT on imports. In fact, taxes on international trade constituted 37 percent of total government revenues in 2001. After VAT introduction in 2002, VAT revenues reached 23 percent of total revenues in 2006, while taxes on international trade decreased to 14 percent. As most VAT revenues are collected on imports, one can clearly see that revenues from taxes on goods and services (from both domestic and imports) have almost remained at the same level as in 2001. The Lebanese government also continues to maintain extensive trade controls, mainly restrictive license rules and quotas.

Net effect of VAT and tariffs in 2006 same as net effect of tariffs in 2001

Macroeconomic Impact – Feasible?

According to the reviewed reforms, the government expects to improve macroeconomic indicators as follows:

- Increase Gross Capital Formation to 20.8 percent of GDP (around 8 percent increase)
- Increase Gross Savings to 15.1 percent of GDP (around 10 percent increase)
- Reduce the Saving/Investment gap to -5.7 percent of GDP (around 1 percent increase)

- Increase growth rates to 5 percent of GDP (around 5 percent increase)
- Decrease inflation rates to 2 percent (around 5 percent decrease)
- Decrease debt to GDP to 135 percent of GDP (around 50 percent decrease)

Of these targets, the forecasted gross capital formation increase and the debt reduction appear to be over optimistic.

Liberalization Impact – Feasible?

Lebanon's scores (over 100) for the 10 freedoms that the Index of Economic Freedom (IOEF) measures for 2007 are as follows:

Business Freedom	56.2
Trade Freedom	67.4
Fiscal Freedom	95.9
Freedom from Govt.	64.3
Monetary Freedom	83.5
Investment Freedom	30.0
Financial Freedom	70.0
Property Rights	30.0
Fdm from Corruption	31.0
Labor Freedom	74.4

We previously mentioned that the index ranks Lebanon 77th worldwide and 9th among 17 Middle East and North Africa (MENA) countries. The Paris III reform package is expected to have a positive impact in the context of the IOEF only in the areas of government and trade.

There is very little that bears concretely on improving the IOEF score from Paris III, particularly in the areas with the lowest scores, which are investment freedom, corruption, and property rights. Corruption is widespread, especially in government contracts as regulations are vague and allow discretionary interpretation. While tax rates are generally not high, a variety of fees and indirect taxes are collected and tax evasion is still high. This environment creates barriers to fair competition.

The impact of Paris III on fiscal and debt reforms: simulation scenarios

The following scenarios primarily take into account the impact of donors' support and downward adjustment in privatization receipts of the two mobile operators. Even at USD 4.5 billion, these expected proceeds remain very generous. As a result, the expenditure and debt outlook are less favorable than the government projections in spite of maintaining unrealistic cuts in expenditures foreseen by the government. For instance, wages and salaries will bear the brunt of adjustment further declining considerably in real terms, jeopardizing civil service effectiveness and morale.

► WITHOUT PRIVATIZATION - SCENARIO I

Projecting revenues and expenditures for the case without privatization, our simulation for 2007-2011, as shown in the table below, yields the following results:

- Total revenues reaching 25 percent of GDP is reasonable over the 5 year time frame
- Total expenditures will reach 30 percent of GDP after the full disbursement of the pledged amounts by donors
- The primary surplus is projected to be lower than government expectations, due to increased spending associated with external assistance
- The overall public debt will decline to 170 percent of GDP in 2011, far from the over-optimistic estimate of the government.

► WITH PRIVATIZATION - SCENARIO II

To attain the same level of revenues in this case, the government has to compensate for the 5 percent loss in non-tax entrepreneurial revenue. Shifting the mobile sector from a non-tax revenue to a tax revenue source could partially make up for the difference, as the government's share of earnings now drops to 20 percent (the corporate tax rate). Even at the current overpriced tariff rate for the mobile sector, only 1 percent of GDP could be compensated for. This motivates the government to maintain a high price structure, which is possible under a duopoly market, primarily to keep a viable long term source of income.

On the expenditures side, total spending after privatization could be lowered by only 1 percent of GDP compared to the previous scenario, resulting from a lower interest payment on a lower public debt level. The primary balance with privatization would also be lower by 1 percent only. Public debt will decline to 150 percent of GDP by 2011, also far from the over projected level of 135 percent of GDP estimated by the government.

► SIMULATION SCENARIOS: FISCAL AND DEBT OUTCOME WITH PARIS III DISBURSEMENTS (PERCENT OF GDP)

	SCENARIO 1 WITHOUT PRIVATIZATION		SCENARIO 2 WITH PRIVATIZATION	
	2007	2011	2007	2011
Revenue	22.1	24.5	24.4	24.5
Grants from Paris III	1.18	0.90	1.18	0.90
Total expenditures	41	30	41	29
Current	32	25	31	24
Interest	12.2	12.9	12.2	10.7
Capital	9.1	5.1	10.0	5.1
Primary balance with grants	-5.9	7.4	-5.9	6.2
Overall Deficit (including grants)	-18.1	-4.5	-18.1	-3.24
Debt to GDP	187	170	169	151

Source: Lebanese Economic Association

Concluding Remarks

The Lebanese government ought to be prudent in taking advantage of the current reform momentum by seeking a sound choice and implementation of the intended reforms. Public engagement and consensus are crucial to any comprehensive reform, without which success could be very limited. This consensus has not been fully sought and this may risk the ability of current and future governments to successfully undertake the needed reforms.

Further economic liberalization is anticipated to allow Lebanon to exploit its growth potential, specially at times when the external environment is less favorable. Currently, the regional boom had tremendously boosted Lebanon's economy through remittances and strong performance of exports of goods and services. In the absence of this positive environment, Lebanon could pay a high cost in terms of unemployment and low economic growth. High emphasis should be placed on the weak liberalization scores of the Lebanese economy, in particular reducing corruption, enhancing property rights, and investment freedom.

التحرر الإقتصادي في لبنان: محاكاة أثر الإصلاحات الحكومية

الجمعية الاقتصادية اللبنانية (LEA)

الجمعية الاقتصادية اللبنانية جمعية مهنية لا سياسية ولا تبغى الربح، تهدف الى نشر وتعزيز الثقافة والمنهجية الاقتصادية في لبنان، من اجل تفعيل الجانب الاقتصادي في نقاشات السياسات العامة.

أهداف الجمعية:

- تسهيل وتعزيز تبادل البحوث الاقتصادية حول لبنان بين الباحثين الاقتصاديين، ومع الجمهور العام (طلاب، مؤسسات حكومية، ومنظمات غير حكومية)
- توثيق الصلات بين المؤسسات الأكاديمية وغير الأكاديمية والتي تعنى بشؤون السياسات الاقتصادية في لبنان
- التعاون مع مؤسسات دولية تعنى بالشؤون الاقتصادية

الجمعية الاقتصادية اللبنانية هي منظمة غير حكومية لبنانية مسجلة في وزارة الداخلية والبلديات تحت علم و خبر 13815 (11 حزيران 2007)
لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة <http://www.leb-econ.org>

للإتصال بنا، الرجاء إستعمال أي من الوسائل التالية :

عن طريق البريد الالكتروني:

info@leb-econ.org

عن طريق الهاتف :

هاتف: +961-70-181521

عن طريق البريد :

الجمعية الاقتصادية اللبنانية

سنتر بيكادللي، مكتب 308

شارع الحمراء

بيروت ، لبنان

مؤسسة فريدريش ناومان

مؤسسة فريدريش ناومان هي مؤسسة ألمانية مستقلة غير ربحية وغير حكومية تلتزم بنشر المبادئ الليبرالية منذ نشأتها في عام 1958. ومن أجل المساهمة في بناء مجتمع منفتح، تتبع مؤسسة فريدريش ناومان النهج الليبرالي ورسالته في الالتزام المشترك بقبول الآخر واحترام التنوع. ولقد أثبتت المبادئ الليبرالية الأساسية المتمثلة بحماية حقوق الإنسان وتطبيق حكم القانون والديمقراطية الليبرالية واقتصاد السوق الحر قدرتها، على مر العقود، على توفير الحلول الملائمة للمشكلات الحالية والمستقبلية التي تواجه المجتمعات في الحياة العامة وتلك التي تواجه أفراد المجتمع.

عملنا المكثف في التثقيف السياسي، الاستشارات السياسية، والتدريب والحوار ينفذ في ألمانيا ومكاتبنا في أكثر من 50 بلدا في جميع أنحاء العالم.

لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة <http://www.fnst-freiheit.org>

فريق البحث

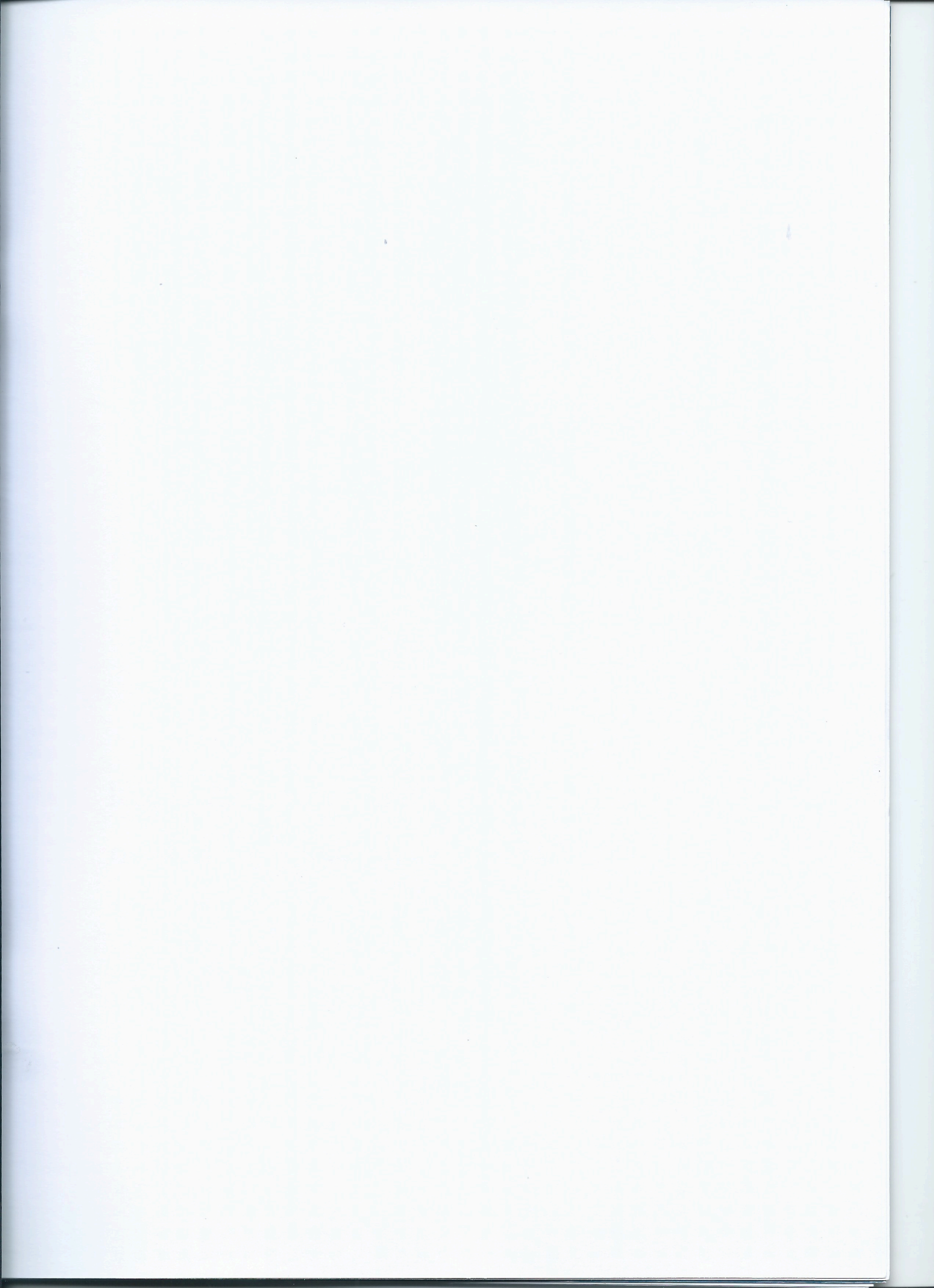
الدكتور منير راشد هو نائب الرئيس بالانابة وأحد الاعضاء المؤسسين للجمعية الاقتصادية اللبنانية (LEA). كما عمل كبار الاقتصاديين في صندوق النقد الدولي (IMF) بين 1983 و 2007، و هو حاليا خبير استشاري لمؤسسات مالية و منظمات اقليمية ودولية في تقييم السياسات المالية.

لقد ساهم في هذا التقرير ساندرا شاوول ، الحائزة على ماجستير من الجامعة الاميركية في بيروت (AUB)، ونادين معلوف، طالبة دراسات عليا في جامعة القديس يوسف (USJ) تتخصص في الأعمال المصرفية والمالية.

Project website: www.leb-econ.org/liberalization

الحقوق محفوظة © 2008 الجمعية الاقتصادية اللبنانية

التحرر الإقتصادي في لبنان: محاكاة أثر الإصلاحات الحكومية



ملخص عن الدراسة

لقيت العلاقة بين التحرر الإقتصادي والنمو اهتماماً شديداً من قبل الباحثين والإعلام على السواء. في الواقع، اعتمد توسع الأسواق الحرة على دلالة بيئية واقتناع بأنه كلما ازداد مستوى الحرية الإقتصادية، ارتفع مستوى الدخل الفردي والعكس بالعكس.

في العام 2006، لم يسجل الإقتصاد اللبناني النجاح الذي كان متوقعاً. فبلغ معدل النمو صفر بالمئة، فيما ارتأت بعض المصادر بأن الإقتصاد قد تقلص بنسبة خمسة بالمئة؛ وسجل التضخم نسبة 7,5 بالمئة؛ بينما ارتفع الدين العام إلى نحو 180 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي.

أما فيما يتعلق بالتحرر الإقتصادي، فاحتل لبنان الدرجة 77 من بين 150 بلداً وفقاً لمؤشر الحرية الإقتصادية لـ Heritage Foundation. يصنف المؤشر البلدان وفقاً لمقاييس عشر فئات من الحرية، تشمل حقوق الملكية إلى حرية الأعمال. يحدد مستواها على أساس جدول يتراوح بين صفر ومئة، تشير فيه المئة إلى توفر البيئة الأكثر تحفيزاً للحرية الإقتصادية. ويعود إلى حد بعيد انخفاض الدرجة التي احتلتها لبنان إلى النقاط الضعيفة التي سجلها في حرية الإستثمار، والفساد، وحقوق الملكية.

يقوم هذا التقرير بتقييم الإصلاحات التي باشرت بها الحكومة مؤخراً وفقاً لما طرحه مؤتمر البلدان المانحة باريس III لفترة 2007 - 2011 وأثرها على درجة تحرر لبنان وفقاً لمؤشر الحرية الإقتصادية، مستعملاً نموذج محاكاة مالي.

سجل لبنان أضعف النقاط في العالم في حرية الإستثمار، والفساد، وحقوق الملكية

الإصلاحات المالية

وهي تشمل إصلاحات الإنفاق والإيرادات، و تقدّر أن يبلغ أثر الإصلاحات المالية على انخفاض العجز الكلي 14 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي حتى عام 2011.

ومن المتوقع أن يتدنّى مجموع إنفاق الدولة بنحو 10 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي. سيكون معظم هذا التغير عبارة عن تخفيض الإنفاق الأولي إذ إن الإذخار الذي توفره دفعات أدنى معدل الفائدة قد استنفدت. إذا تحقق هذا المستوى، سوف يتحسن مستوى الحرية من خلال الانفاق الحكومي، وهي إحدى الحريات العشر التي يعتمدها مؤشر الحرية الإقتصادية.

تقدّر أن تبلغ الإصلاحات المالية 14 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي حتى عام 2011

من المتوقع أن يرتفع مجموع إيرادات الدولة (الضريبة وغير الضريبة) إلى أربعة بالمئة تقريباً من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة نفسها. تشير المقارنة العالمية إلى أن ضرائب الدخل وضرائب السلع والخدمات في لبنان هي على التوالي أربع مرات ومرتين أقل من المعدلات العالمية.

لا تزال ضريبة القيمة المضافة أكبر مصدر إيراد بين الإيرادات الضريبية. إلا أن الإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة لا تزال واسعة النطاق، ويفترض رفع النسب للتعويض عن تخفيض التعريفات الجمركية المطلوبة بهدف الإمتثال بالاتفاقات التجارية. يُضاف أن ضريبة القيمة المضافة المؤلفة حالياً من ضريبة مبيعات ذات مرحلة واحدة، يُفترض أن تتطور إلى ضريبة قيمة مضافة صحيحة مؤلفة من مراحل عدة، وذلك بهدف منع ازدواج الضريبة. إلى ذلك، تبين أن التهرب من دفع الضرائب في لبنان هو مرض مستأصل يصعب شفاؤه خلال الفترة الزمنية للإصلاحات الحكومية. على سبيل المثال، إن الضرائب التي لم تدفع على أرباح المشاريع التجارية و المالية، خاصة لدى فئات الدخل المرتفع، قد تخطت نسبة 50 بالمئة في العام 2006، وفقاً لبيانات وزارة المالية. هذا يسبب إلى نقاط الضريبة والفساد في مؤشر الحرية الإقتصادية، بحيث أن التهرب من الضريبة يعوق المنافسة ويشوّه تخصيص الموارد.

تشكل الإيرادات غير الضريبية نسبة عالية تساوي نحو ثلث المجموع الكلي للضرائب. يتم تحقيق هذه العائدات من خلال المغالاة في الأسعار وفي ضرائب خدمات القطاع العام، مما يخفض بدوره القدرة على المنافسة في القطاع الخاص، ويفرض عبئاً أثقل على ذوي الدخل الضعيف.

من المرجح أن ترتفع الضرائب المباشرة، مسببة بذلك إلى الحرية الضريبية، وهو مقياس آخر من مقاييس مؤشر الحرية الإقتصادية. على سبيل المثال، يحضّل قطاع الاتصالات من العائدات غير الضريبية خمسة بالمئة من إجمالي الناتج المحلي. عندما يُخصّص هذا القطاع، تُحرم الحكومة من هذا الإيراد وتضطر إلى تحويل مصدر توليد الإيرادات إلى ضريبة الدخل وضرائب القيمة المضافة. لكن إيرادات التعريفات الجمركية سوف تنخفض، مؤدية إلى تحرر أوسع للتجارة، مما يؤثر إيجابياً على مؤشر الحرية الإقتصادية. وتجدر الملاحظة بأن في سياق باريس III، لم يتم تقدير أثر الخصخصة وتخفيض التعريفات الجمركية الملزمة مع الاتفاقيات التجارية على الإيرادات.

يشكل مجموع التصحيح الضريبي المتوقع بنسبة 14 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي هدفا طموحاً لا يتلاءم مع أهداف النمو للفترة 2007 - 2011: إن تخفيض الأنفاق يحوي على حصة كبيرة من تخفيض الإنفاق الرأسمالي. إلى ذلك، لم يتم تقدير كلفة الإصلاحات ولم تؤخذ بعين الاعتبار. مثلاً، إن تطبيق ضريبة الدخل الشاملة يتطلب تجميع الدخول وتسجيل الضرائب بتكلفة عالية لم يُحسب لها حساب. لذا، يبقى السؤال حول ما إذا كان ممكناً فعلاً تحقيق هذا الإذخار المالي.

إصلاحات الدين

أهم الميزات التي تحدد الدين العام الحالي هي التالية:

- إرتفاع الدين باضطراد حتى بلغ 180 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي في العام 2006.
- إرتفاع حصة البنك المركزي إلى حوالي 20 بالمئة من مجموع الدين.
- أما فترة الإستحقاق فتحسّنت وانخفض سعر الفائدة: يشكل الدين الطويل الأمد - الذي تخطى استحقاقه السنة - أكثر من 70 بالمئة من مجموع الدين.
- لا يزال الدين الخارجي يشكل نسبة منخفضة هي 15 بالمئة من مجموع الدين: وهذا يشير إلى تعرّض خفيف جداً للمخاطر مقارنة مع الدول التي عانت من ديون خارجية مرتفعة.

سوف يؤمن باريس 5.111 مليار دولاراً أمريكياً من التمويل، أغلبية لتمويل المشاريع. وإذا أخذنا بالأعتبار إرتفاع الدين الطبيعي، يُقدّر للدين العام بأن يرتفع بمقدار 8.4 مليار دولاراً أمريكياً خلال فترة الإصلاح. ثلاث مؤشرات رئيسية تستهدف عادة لتحسين الدين العام: معدلات النمو والفائض الأولي وسعر الفائدة الحقيقية، وبشكل أساسي المؤشران الأولان، إذ إن السيطرة على نسب الفائدة محدودة بسبب ارتباطها بسعر الصرف.

يبقى القلق حيال المخاطرة قوي بسبب خطر الإستمرارية وتدي صافي الإحتياطيات. من المرجح أن يحافظ هذا الخطر على سعر فائدة مرتفع ويثبط الإستثمار، ويخفض النمو الإقتصادي المحتمل.

ما من "حل سريع" لمواجهة الدين العام الحالي المرتفع، إنما مقارنة تدريجية مبنية على تحسين الفائض الأولية ومعدلات النمو. وحتى عندئذ يبقى من الصعب تأمين استدامة خفض الدين.

يشتمل اقتراح إصلاح الدين من قبل الحكومة على تكوين مجلس أعلى لإدارة الدين ومكتب إدارة دين. إلا أنه لم يتم تحديد وظيفة كل منهما ولا يزال أثرهما غير واضح.

ما من "حل سريع" للدين العام المرتفع، إنما مقارنة تدريجية

الإصلاحات النقدية

الأهداف الأولى لسياسة الحكومة النقدية هي:

- المحافظة على استقرار الأسعار
- الحفاظ على تثبيت العملة مقابل الدولار الإمبريكي
- تمويل الدين العام
- تأمين إحتياطي مناسب

ويغترض تحقيق ذلك باستعمال الأدوات غير المباشرة.

إن التضخم المنشور للسنوات الخمس الماضية صُوّر بأقل مما هو عليه ويعود ذلك لعوامل عدة أهمها: نمو مرتفع للعرض النقدي، انخفاض الليرة اللبنانية، تطبيق ضريبة القيمة المضافة في العام 2002، وارتفاع أسعار البترول. أن الرقم المعلن 1.7 بالمئة هو غير واقعي على الإطلاق للفترة 2001-2005.

تركز التسليف المصرفي مؤخراً على القطاع العام، فيشمل حوالي 35 بالمئة من مجموع الإقتراض. ونتيجة لذلك، تدنى تسليف القطاع الخاص الحقيقي بشكل ملحوظ. لكن على الرغم من ذلك، لم يتم اقتراح إصلاحات محددة، إنما وُضع فقط هدف تدعيم إدارة السيولة بسبب ارتفاع الخطر المالي المرتبط بالدين المرتفع. في العام 2006 وصلت نسبة القروض الغير مسددة إلى 23 بالمئة.

ومن الجدير بالذكر بأن الحفاظ على التثبيت النقدي والمحافظة على إحتياطي مرتفع يحتمل المصرف المركزي تكلفة عالية. فتصبح بذلك عملياته أقل تركّزاً على إدارة السيولة والنقد.

مؤشر أسعار غير واقعي على مدى السنوات الخمس الأخيرة

إصلاحات الأسواق المالية

إن أسواق لبنان المالية هي الأصغر في الشرق الأوسط. تُدرج بورصة بيروت 16 شركة، يشكل مجموع قيمتها 10 مليارات دولاراً أمريكياً تقريباً، أي 45 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي. تتراوح التجارة اليومية بين اثنين وثلاثة ملايين دولاراً أمريكياً. ويستمر لبنان في مواجهة مصادر محدودة لتمويل الطويل الأجل وبتكاليف موازية على المستوى الدولي.

تبقى بورصة بيروت من أصغر الأسواق المالية في الشرق الأوسط

تتضمن الإصلاحات المطروحة في هذا القطاع:

- إصدار قانون أسواق رؤوس أموال، قانون تجارة حديث وقانون الأوراق المالية.
- إنشاء لجنة أسواق رؤوس أموال
- تطوير سوق ثانوية
- إنشاء نظام التسليم مقابل الدفع
- تطوير مؤشر لسوق الأوراق المالية

سوف تحسن هذه الإصلاحات مستقبل سوق رؤوس الأموال بعض الشيء، إلا أنه يُتوقع أن يكون أثرها محدوداً بسبب البيئة غير الملائمة للإستثمار؛ إذ سجلت حرية الإستثمار 30 نقطة فقط، وفقاً لمؤشر الحرية الإقتصادية.

إصلاحات القطاع العام والخصخصة

أهم القطاعات العامة هي الطاقة والاتصالات، وكلاهما يؤمنان خدمات مغاك بسعرها (إحدى أعلى الأسعار في العالم) بهدف تخفيض الخسائر أو توليد إيرادات استثنائية.

أولاً، إن قطاع الطاقة مصاب ببلاء النوعية الرديئة وتكاليف تشغيل مرتفعة، النقص في تزويد الطاقة شامل، يدفع بالأسر والصناعة إلى الإعتماد على طاقة إضافية، والصناعة بشكل خاص تعتمد كلياً على مولدات الطاقة التي تملكها. يمكن حل مشاكل الإنتاج التي تواجهها الكهرباء من دون تعهد باستثمار عالٍ، وذلك من خلال عقد إنفاق دولي مع شركات عالمية لتأمين الطاقة (مثلاً: BOT). بسبب خسائرها الكبيرة، يُفترض أن تُعطى خصخصة الطاقة قمة الأولويات في برنامج الإصلاح.

لدى الاتصالات الخليوية معدل توغل منخفض يساوي 27 بالمئة، أحد أدنى المعدلات في بلدان الشرق الأوسط، وأقل بكثير من بلدان ذات مستوى دخل مماثل. تقوم خطة الإصلاح الحكومية على إصلاح ما ي تشغيل لقطاع الطاقة وخصخصة قطاع الاتصالات. يُفضل منهج الخصخصة الذي يستند إلى تحويل الملكية إلى المواطنين من خلال إقامة شركة ذات منفعة عامة (عرض أسهم في سوق بيروت للأوراق المالية) بدلاً من بيعها إلى مشير استراتيجي.

وفقاً لمصادر حكومية، يمكن أن يعود ترخيص الشركتين الخليويتين في لبنان بمليوني ونصف مليار دولاراً أمريكياً لكل من الترخيصين. يمكن تحقيق حصيلة رخصة عالية كهذه فقط مع سعر خدمات عالية. لقد، أجرت الدولة حسابات هذه الحصيلة على أساس القيمة الحالية المقدرة لإيرادات قطاع الاتصالات على فترة عشرين سنة مستعملة معدل خصم قدره 13 بالمئة وهيكل تسعير التعريفة السائدة حالياً. إن معدلات سعر الخليوي هي خمسة أضعاف المتوسط الإقليمي، مما يؤدي إلى معدل عائد تشغيلي بنسبة 80 بالمئة وفقاً لسيناريو الحكومة الحديث لفترة 2008 - 2007. وعلى النقيض من ذلك يُفترض حساب القيمة الحالية للإيرادات على أساس سعر تنافسي دولياً. وسوف يعود هذا بإيرادات أدنى بكثير، إنما سيؤمن تعرفه تنافسية أدنى ويحافظ على الربحية في هذا القطاع. وعلى هذا الأساس يوازي سعر الرخصة أقل بكثير من المبلغ المعلن.

يُفترض توجيه الخصخصة عبر تأمين سعر تنافسي للمستهلكين بدلاً عن السعي إلى الحصول على أعلى مبلغ للتراخيص. لذلك، فإن أسلوب الخصخصة الحالي سيحافظ على سوق مغلقة (احتكار ثنائي) مما سيؤدي إلى تحسن محدود في البيئة التنافسية.

إصلاحات الحكم

أدخلت الحكومة عدة قوانين وأنظمة تتضمن التالي:

- مسودة قانون جديدة للتدقيق في المالية العامة والمؤسسات العمومية؛
- هيئة تنظيمية لمشتريات القطاع العام الحكومي
- وحدات مراقبة داخلية في الوزارات (المالية والأشغال العامة أولاً)، بالإضافة إلى إجراءات صحيحة للتوظيف التنافسي في القطاع العام

إلا أن المسألة المهمة هي أن الحكومة لم تؤمن جدولاً زمنياً ومقياساً لفعالية كل من هذه التدابير. بالتالي، لا يمكننا تحديد إذا ما سوف يقوم هذا بتحسين الحكم أو جعله أكثر سوءاً.

لم تؤمن الحكومة جدولاً زمنياً لكل من هذه التدابير

إصلاحات بيئة الأعمال

اقتُرحت الحكومة بعض الإصلاحات لتحسين بيئة الأعمال واستقطاب الإستثمار. وهي تتضمن التالي:

- تخفيض الحد الأدنى لرأس المال المطلوب لإنشاء الشركات
- تقليص المدة المطلوبة للحصول على تراخيص
- تقليص تكلفة أفعال المنشآت
- تسهيل التوصل إلى التسليف الحكومي المدعوم
- تخفيض إقتراض الحكومة من البنوك من خلال إصلاحات في السوق الضريبية وسوق رؤوس المال.
- تعزيز ضمانات القرض (كفالات، إيدال)
- تبسيط الإجراءات الضريبية

كما فيما يتعلق بالإصلاحات الخاصة بالحكم، لم يتم تحديد جدول زمني لهذه الإصلاحات، ولذلك لا يمكن تقييم أثرها على الإقتصاد مع أنها تبدو ايجابية..

الإتفاقيات التجارية

عَقَد لبنان عدداً من الإتفاقيات التجارية مع شركاء تجاريين رئيسيين خلال العَقد الأخير وهي:

- إتفاقية التجارة الحرة العربية . عقدت في العام 1988
- إتفاقية الشراكة المتوسطية - الأوروبية . عقدت في العام 2003
- الجمعية الأوروبية للتجارة الحرة . عقدت في العام 2004
- إتفاقية إطار عمل التجارة والاستثمار مع الولايات المتحدة . عقدت في تشرين الأول (نوفمبر) 2006.

تهدف هذه الإتفاقيات إلى توسيع مناطق التجارة الحرة للبنان من خلال تخفيض تدريجي للتعرفة مما سيحسن ذلك بالتأكد تجارة لبنان الخارجية، إلا أن التعريفات قد استبدلت بضرريبة القيمة المضافة على الواردات. في الواقع، شكلت ضرائب التجارة الدولية 37 بالمئة من مجموع الإيرادات في العام 2001. بعد إدخال ضريبة القيمة المضافة في 2002، وصلت إيرادات ضريبة القيمة المضافة إلى 23 بالمئة من مجموع الإيرادات في العام 2006 بينما انخفضت ضرائب التجارة الدولية إلى 14 بالمئة. وبما أن أغلب إيرادات ضريبة القيمة المضافة يتم تحصيلها على الإستيراد، يمكن الملاحظة بوضوح أن الإيرادات من ضرائب السلع والخدمات (من الداخل ومن الإستيراد معاً) لازمت تقريباً نفس معدل العام 2001. وتستمر الدولة اللبنانية بممارسة قيود على التجارة، خاصة قوانين رخص الإستيراد والحصص المقيّدة (Quotas).

الأثر الصافي لضريبة القيمة المضافة والتعريفات في العام 2006 هو نفس الأثر الصافي للتعريفات في العام 2001

أثر الإقتصاد الكلي - جائز؟

وفقا للإصلاحات التي تمت مراجعتها، تتوقع الحكومة تحسين مؤشرات الإقتصاد الكلي وفقاً للتالي:

- زيادة إجمالي تكوين رأس المال إلى 20.8 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي (زيادة حوالي 8 بالمئة)
- زيادة إجمالي الإذخار إلى 15.1 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي (زيادة حوالي 10 بالمئة)
- تصغير الثغرة بين الإذخار والإستثمار إلى 5.7- بالمئة من إجمالي الناتج المحلي (زيادة حوالي 1 بالمئة)
- زيادة معدلات النمو إلى 5 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي (زيادة حوالي 5 بالمئة)
- تخفيض معدلات التضخم إلى 2 بالمئة (تخفيض حوالي 5 بالمئة)
- تخفيض الدين إلى 135 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي (تخفيض بحوالي 45 نقطة مئوية)

من بين هذه الأهداف يبدو أن هناك إفراط في التفاؤل في زيادة إجمالي تكوين رأس المال وتخفيض الدين المتنبأ بهما.

أثر التحرر - جائز؟

النقاط التي سجلها لبنان (من أصل مئة) في الحريات العشر التي يقيسها Heritage Foundation للعام 2007، هي التالية:

56.2	حرية الأعمال
67.4	حرية التجارة
95.9	الحرية الضريبية
64.3	الحرية من الحكومة
83.5	الحرية النقدية
30.0	حرية الإستثمار
70.0	الحرية المالية
30.0	حقوق الملكية
31.0	الحرية من الفساد
74.4	حرية العمل

سبق وذكرنا أن المؤشر يصنف لبنان في الدرجة 77 عالمياً والدرجة التاسعة بين البلدان السبعة عشر في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. من المرجح أن يكون لحزمة باريس III الإصلاحية، أثر إيجابي في إطار فهرس الحرية الإقتصادية في مجالي الحكومة والتجارة فقط.

إن أجرات باريس III ليس لها أثر ملموس في تحسين نقاط مؤشر الحرية الإقتصادية خاصة في المجالات التي سجلت أدنى النقاط، وهي حرية الإستثمار والفساد وحقوق الملكية. فالفساد منتشر خاصة في عقود الدولة، إذ إن الأنظمة مبهمّة وتجيّز التفسيرات الإستثنائية. ومع أن المعدلات الضريبية ليست

مرتفعة بشكل عام، و لكن يتم تحصيل رسوم وضرائب غير مباشرة إضافية مختلفة ويبقى التهرب من دفع الضرائب مرتفعاً. وتخلق هذه البيئة حواجزاً للمنافسة العادلة.

أثر باريس ١١١ على إصلاحات الضرائب والدين: سيناريو محاكاة

يأخذ السيناريو ان التالىان أولاً يعين الإعتبار أثر دعم المائحين بقيمة 5.1 مليار دولاراً أمريكياً، وانخفاض في إيرادات الخصخصة حتى بقيمة 5 مليار دولاراً أمريكياً، تبقى هذه الحصيلة المتوقعة فائضة الكرم. وبالنتيجة، يبقى مستقبل الإنفاق والدين اقل تبشيراً بالنجاح من تقديرات الدولة على الرغم من المحافظة على تخفيض الإنفاق الغير واقعي الذي توقعته الحكومة. سوف تتحمل مثلاً الأجور والرواتب الصدمة الأكبر من الاصلاحات فيزيد انخفاضها كثيراً - مقدراً تقديراً حقيقياً -، معرضة للخطر فعالية ومعنوية الإدارة المدنية.

◀ من دون خصخصة - السيناريو الأول

المحاكاة التي تقدر الإيرادات والإنفاق في حال عدم الخصخصة، لفترة 2007-2011، تُظهر النتائج التالية، كما في الجدول أدناه:

- سيصل إجمالي الإيرادات إلى 25 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي وهو تقدير معقول خلال فترة خمس سنوات
- إجمالي الإنفاق سوف يصل إلى 30 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي بعد الإنفاق التام للدعم الذي يتعهد به المانحون
- يُقدر أن يكون الفائض الأولي أدنى مما توقعته الحكومة، بسبب زيادة الإنفاق المرتبطة بالمساعدة الخارجية
- سينخفض الدين العام إلى 170 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي في العام 2011، وهو تقدير مختلف كثيراً عن تقدير الحكومة المفرط في التفاؤل

◀ مع الخصخصة - السيناريو الثاني

لبلوغ مستوى الإيرادات نفسها في هذه الحالة، يجدر بالحكومة التعويض عن خسارة الخمسة بالمئة في الإيراد الغير ضريبي من الخليويين، إن تحويل قطاع الخليوي من إيراد غير ضريبي إلى مصدر إيراد ضريبي قد يعوض جزئياً عن الفارق، إذ إن حصة الدولة من الأرباح ستتناقص إلى 20 بالمئة (نسبة الضريبة على الخليويين). حتى بمعدل التعريفة الحالي المغالى بسعرها لقطاع الخليوي، يمكن التعويض عن واحد بالمئة فقط من إجمالي الناتج المحلي. وهذا يشجع الحكومة على الحفاظ على هيكل أسعار مرتفعة وهو ممكن في ظل إحتكار ثنائي، وذلك أولاً بهدف المحافظة على مصدر دخل طويل الأجل وقابل للإستمرار.

من ناحية الإنفاق، يمكن تخفيض الإنفاق بعد الخصخصة بنسبة واحد بالمئة فقط من إجمالي الناتج المحلي، مقارنة مع السيناريو السابق، وهو ينتج عن دفع فوائد أدنى على مستوى دين عام أدنى. مع الخصخصة، سوف ينخفض الرصيد الأولي أيضاً بنسبة واحد بالمئة، كما سينخفض الدين العام إلى 150 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي حتى العام 2011، وهو أيضاً يختلف جداً عن نسبة 135 بالمئة التي بلغت في تقديرها الحكومة.

◀ سيناريو المحاكاة: نتيجة الضرائب والتسليف مع إنفاقات باريس III (بالمئة من إجمالي الناتج المحلي)

السيناريو الأول من دون خصخصة		السيناريو الثاني مع خصخصة		
2011	2007	2011	2007	
24.5	24.4	24.5	22.1	الإيراد
0.90	1.18	0.90	1.18	منح باريس III
29	41	30	41	إجمالي الإنفاق
24	31	25	32	الجاري
10.7	12.2	12.9	12.2	الفائدة
5.1	10.0	5.1	9.1	رأس المال
6.2	-5.9	7.4	-5.9	الرصيد الأولي مع المنح
-3.24	-18.1	-4.5	-18.1	إجمالي العجز (يشمل المنح)
151	169	170	187	الدين لإجمالي الناتج المحلي

المصدر: الجمعية الاقتصادية اللبنانية

ملاحظات ختامية

على الحكومة اللبنانية أن تتوخى الحذر في استفادتها من الوقت الحالي للإصلاح من خلال البحث عن خيار وتطبيق سليمين للإصلاحات المعتمدة، إن الإلتزام والإجماع العام أساسيان لأي إصلاح شامل، يكون النجاح محدوداً جداً من دونهما. لم يتم السعي التام وراء هذا الإجماع مما قد يعرّض للخطر إمكانية الحكومة الحالية والحكومات المقبلة لتوحي الإصلاحات المطلوبة بنجاح.

يتوقع تحقيق تحرر إقتصادي أكبر حتى يتمكن لبنان من الإستفادة من قدراته على النمو، خصوصاً في الأوقات التي تكون فيها البيئة الخارجية فيها غير مؤاتية، حالياً، عزز الإنتعاش الإقليمي بشكل هائل الإقتصاد اللبناني من خلال تحويلات الأموال وحركة قوية لتصدير السلع والخدمات، في غياب هذه البيئة الإيجابية، قد يدفع لبنان ثمناً غالياً فيما يتعلق بالبطالة والنمو الإقتصادي الضعيف، يجدر التشديد كثيراً على نقاط التحرر الضعيفة للإقتصاد اللبناني، وبشكل خاص على تخفيض الفساد، وتعزيز حقوق الملكية وحرية الإستثمار.