

عناصر السياسة الزراعية

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

الفصل ٥

تمويل الأنشطة الزراعية

الفصل ٥

تمويل الأنشطة الزراعية

الفهرس

١. المقدمة: التمويل في إطار سياسة زراعية شاملة.....٧
٢. التعرف على الحاجات والموارد المالية لقطاع الزراعة.....٨
 - ٢,١. الحاجات المالية في قطاع الزراعة.....٨
 - ٢,١,١. الحاجات التمويلية على مستوى المزرعة.....٨
 - ٢,١,٢. الحاجات التمويلية المرتبطة بقطاع الزراعة على المستوى الوطني.....١٠
 - ٢,٢. الموارد المالية المتوفرة لقطاع الزراعة.....١٠
 - ٢,٢,١. الموارد العامة.....١١
 - ٢,٢,١,١. العائدات العامة.....١١
 - ٢,٢,١,٢. الدين العام.....١١
 - ٢,٢,٣. الموارد الخاصة.....١٢
 - ٢,٢,٣,١. القروض.....١٣
 - ٢,٢,٣,١,١. القروض المنظمة.....١٣
 - ٢,٢,٣,١,٢. القروض شبه المنظمة.....١٣
 - ٢,٢,٣,١,٣. القروض غير المنظمة.....١٤
 - ٢,٢,٣,٢. التمويل الذاتي.....١٤
 - ٢,٢,٣,٣. المنح.....١٤
٣. تحليل الأدوات المالية والآليات المرتبطة بالزراعة.....١٦
 - ٣,١. الموازنة العامة: أداة مالية مركزية.....١٦
 - ٣,١,١. موازنة وزارة الزراعة.....١٦
 - ٣,١,٢. الإنفاق العام.....١٨
 - ٣,١,٢,١. الميزانيات المتعلقة ببرنامج.....١٩
 - ٣,١,٢,٢. أي نوع من الإنفاق العام المساند؟.....٢٠
 - ٣,١,٣. العائدات العامة.....٢٣
 - ٣,٢. الدعم.....٢٧
 - ٣,٢,١. مقدمة حول الدعم الزراعي.....٢٧

تحضير التخطيط والسياسة الزراعية

٢٧.....	٣,٢,١,١	تعريف الدعم
٢٧.....	٣,٢,١,٢	مقاربة تشاركية
٢٨.....	٣,٢,٢	الدعم المباشر
٢٩.....	٣,٢,٢,١	الدعم النقدي
٣١.....	٣,٢,٢,٢	دعم التصدير
٣٧.....	٣,٢,٢,٣	الدعم العيني
٣٧.....	٣,٢,٣	الدعم غير المباشر
٣٨.....	٣,٢,٣,١	دعم الفوائد
٤٠.....	٣,٢,٣,٢	الدعم / المنح من القطاع الخاص ومن المنظمات الدولية
٤٠.....	٣,٢,٤	توجهات وتوصيات سياسة الدعم
٤١.....	٣,٢,٤,١	هدف الدعم الزراعي
٤١.....	٣,٢,٤,٢	الدعومات، إنفاق عام إستراتيجي وبناء
٤٢.....	٣,٢,٤,٣	رفع الدعم المباشر تدريجياً
٤٤.....	٣,٢,٤,٤	دعومات خدمات المساندة والرسطة: دور المنظمات الاقتصادية التجميعية
٤٧.....	٣,٢,٤,٥	تحديات الدعومات وتحرير التجارة
٤٨.....	٣,٢,٤,٦	عملية أخذ القرار يؤثر على الدعومات
٥٠.....	٣,٣	الضرائب المتعلقة بالزراعة
٥٠.....	٣,٣,١	نظرة عامة حول الوضع
٥٠.....	٣,٣,١,١	وهم الإعفاء الضريبي
٥١.....	٣,٣,١,٢	المحفّزات الضريبية
٥٣.....	٣,٣,٢	الضرائب في إطار التنمية الزراعية
٥٣.....	٣,٣,٢,١	المبادئ الأساسية المتعلقة بالضرائب
٥٤.....	٣,٣,٢,٢	شروط السياسة الضريبية: اعتراف رسمي بنشاطات المزارعين والزراعة
٥٥.....	٣,٣,٣	خطوط السياسة التوجيهية المتعلقة بالضرائب
٥٥.....	٣,٣,٣,١	الضرائب: موارد أساسية لمساندة الزراعة
٥٦.....	٣,٣,٣,٢	الضرائب المهنية: علاقة الضرائب بالخدمات والمنظمات الاقتصادية
٥٨.....	٣,٣,٣,٣	ضرائب خاصة لمساندة الزراعة
٦٠.....	٣,٣,٣,٤	الضرائب المحلية ومسألة اللامركزية
٦٢.....	٣,٣,٣,٥	ضرائب للمحافظة على الموارد الوطنية وحماية الزراعة
٦٤.....	٣,٤	التسليف
٦٤.....	٣,٤,١	المخاوف الأساسية المرتبطة بالتسليف
٦٤.....	٣,٤,٢	أنظمة التسليف المنظمة وشبه المنظمة
٦٤.....	٣,٤,٢,١	القروض المصرفية
٦٦.....	٣,٤,٢,٢	القروض الصغيرة
٦٧.....	٣,٤,٢,٣	القروض التعاونية

٣,٤,٢,٤	ملاحظة حول القروض الصغيرة والقروض التعاونية: مشروع CRFP/IFAD (مشروع
٦٨	الاقراض الريفي)
٣,٤,٣	أنظمة التسليف غير المنظمة
٦٨	قروض من المزددين
٣,٤,٣,٢	القروض من العائلة / الاصدقاء / المرابين
٦٩	الخطوط التوجيهية للسياسة بالنسبة إلى التسليف
٣,٤,٤,١	الاعتماد على القطاع المصرفي
٣,٤,٤,٢	نموذج عام لصندوق/ آلية قروض للزراعة
٣,٤,٤,٣	إعادة تأهيل الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني بصفته مؤسسة مالية
٣,٤,٤,٤	أعمال دعم موازية لتعزيز القطاع الخاص:
٣,٤,٤,٥	نماذج تسليف أخرى مرتكزة على الحركة التعاونية :
٣,٥	أنظمة التأمين وأدواته
٣,٥,١	الضمان الإجتماعي/خطط إجتماعية للمزارعين
٣,٥,١,١	تقييم الوضع :
٣,٥,١,٢	إرشادات حول سياسة خطط الضمان الإجتماعي:
٣,٥,٢	التأمين ضد الأخطار المناخية والكوارث الزراعية :
٣,٥,٢,١	آليات التأمين ضد المخاطر المناخية والكوارث الطبيعية :
٣,٥,٣	مخاطر السوق وآليات تنظيم السعر:
٣,٥,٣,١	آليات التنظيم الخاصة بحجم العرض :
٣,٥,٣,٢	آليات التنظيم المتعلقة بمراقبة الأسعار
٣,٥,٤	تأمين القروض (كفالات)
٣,٥,٤,١	خطر التسليف/آليات ضمان القروض
٣,٦	تدابير حماية الأسواق
٣,٦,١	التحرر التجاري وسياسة الإستيراد/ التصدير
٣,٦,٢	دعم الصادرات
٣,٦,٣	الرسوم والتعريفات:
٣,٦,٤	حواجز تجارية أخرى (الحصص و رخص الإستيراد والجداول الزمنية الزراعية)
٣,٦,٥	ملاحظات نهائية حول التجارة الحرة ومسائل الحماية :
	ملحق ١ : تعليقات مشروع تحضير التخطيط والسياسة الزراعية APP على مشروع الاقراض الريفي التعاوني
١٠١	للسندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD
١١٥	مراجع

تحضير التخطيط والسياسة الزراعية

تمويل النشاطات الزراعية

١. المقدمة: التمويل في إطار سياسة زراعية شاملة

يعتبر التمويل مسألة أساسية في ما يتعلق بقطاع الزراعة في لبنان. وعند تصميم سياسة زراعية، يجب أخذ المسائل المالية التي ترافق تطبيق هذه السياسة بعين الاعتبار، لكن هذا لا يعني إن القطاع العام سيؤمّن بالضرورة جميع الوسائل والآليات المالية المشار إليها، مع إن كلا من المراقبة وإطار العمل القانوني والتنظيمي سيكون ضرورياً في هذه المسألة.

يلقي هذا المستند الضوء على الأدوات المالية التي يمكن اللجوء إليها لمساندة قطاع الزراعة في إطار سياسة زراعية وطنية، كما يناقش الخيارات المتعلقة بمختلف الأدوات والآليات المالية التي يمكن اللجوء إليها لمساعدة قطاع الزراعة، فضلاً عن البنى العامة والخاصة المعنية بتصميم هذه الأخيرة وتطبيقها. وتبنى هذه المعالجة أيضاً على الروابط الوثيقة الموجودة بين الخطوط التوجيهية للسياسة الزراعية والأدوات المالية، التي لا تشكل سوى جزء واحد من السياسة الزراعية العامة. وبالتالي، تجدر الإشارة في هذا المستند إلى مسائل أخرى من هذه السياسة، وهي مسائل مرتبطة بشكل كبير بالإعتبارات المالية (المنظمات الإقتصادية، خدمات المساعدة، مسائل إدارية عامة، تحديات العولمة، الدين العام، الخ.).

في النهاية، يقم هذا المستند بتوصيات مرتبطة بهذه السياسة تتناول آليات مالية من شأنها أن تخدم الخطوط التوجيهية للسياسة الزراعية التي وضعها مشروع إعداد التخطيط والسياسة الزراعية APP على أفضل نحو. أما هذه التوصيات، فهي ليست كلها بذات الأهمية بالنسبة إلى الخطة الزراعية الرئيسية، وبالتالي، يتناول هذا البحث الخطوات الأساسية.

٢. التعرف على الحاجات والموارد المالية لقطاع الزراعة

٢.١. الحاجات المالية في قطاع الزراعة

على غرار كل الأنشطة الاقتصادية، تحتاج الزراعة إلى التمويل الذي يمكن تصنيفه في فئتين:

- الحاجات المرتبطة مباشرة بالمزرعة
- الحاجات المرتبطة بالبيئة العامة للأنشطة الزراعية

٢.١.١. الحاجات التمويلية على مستوى المزرعة

يمكن تلخيص الحاجات التمويلية على مستوى المزرعة في أربع فئات:

١. الحاجات الهيكلية: الأرض / إعادة تأهيل الأرض / البنى التحتية (حاجات مالية طويلة الأمد). يعتبر ثمن الأرض بدون أي شك، أول المصاريف التي يجب أن يأخذها المزارع بعين الاعتبار، وذلك أكانت الأرض ملكا له أو بالإيجار. كما إن إستخدام الأرض لغايات زراعية يتطلب القيام بأعمال أولية في البنى التحتية لهذه الأرض (الري، الجلول، الخ...).

يتحمل المزارعون في أغلب الأحيان تكاليف إعادة تأهيل الأرض، لا سيما إذا كانوا يعملون على أرض هي ملك لهم. ولكن، قد يتم أحيانا تأمين خدمات إعادة تأهيل الأرض فيما يشارك المزارع في تكاليف الأعمال^١.

٢. الحاجات إلى رأس المال / الإستثمار (حاجات متوسطة الأمد): الحاجة إلى المال للإستثمار في التجهيزات والأصول المبنية التي تنخفض قيمتها خلال فترة متوسطة او طويلة الأمد. تتطلب الحاجات إلى الإستثمار تمويلا "متوسط إلى طويل الأمد (من سنتين/ ٣ سنوات إلى ١٠ / ١٢ سنة).

^١المشروع الأخضر (هيكلية عامة مستقلة تابعة لوزارة الزراعة) يؤمن خدمات إعادة تأهيل الأرض للمزارعين في كل لبنان، لكن يدفع المزارع جزء من كلفة الأعمال.

٣. الحاجات إلى رأس مال العمل (حاجات قصيرة الأمد): الحاجة إلى الأموال لتغطية مختلف التكاليف المرتبطة بعمل المزرعة على أساس يومي (مدخلات، طاقة، اليد العاملة، مصاريف مختلفة). تتوافق حاجات رأس مال العمل بشكل أساسي مع التمويل القصير الأمد (على أساس يومي أو أسبوعي أو شهري أو موسمي، أي لفترة تقل عن سنة). تتضمن أيضاً الحاجات إلى رأس مال العمل حاجات مالية مرتبطة ببيئة المزرعة ونشاطاتها: يحتاج المزارعون إلى خدمات الإرشاد والتدريب، وإلى خدمات تقنية إستشارية، وخدمات محاسبية، وخدمات تنمية الأعمال، وخدمات مراقبة الجودة، الخ... وفي حين قد يؤمن القطاع العام بعض هذه الخدمات مجاناً، قد يتحمل المزارع تكاليف البعض الآخر بشكل كلي أو جزئي.

ما من تقديرات حول الحاجات المالية المختلفة في لبنان، لكننا نشير إلى إن أهمية هذه الحاجات تتأثر بعدة عوامل:

- نوع الزراعة (مزرعة ملك للمزارع، الإيجار، المحاصصة)
- نشاط المزرعة (نوع المحصول، نوع نظام الإستثمار والزراعة، الخ...)
- الموقع الجغرافي الطوبوغرافي
- مستوى التطور التقني (نوع التقنيات المستعملة، الوحدات وإختصاص اليد العاملة)، الخ..

مهما بلغت حاجات المزارعين في لبنان إلى رأس المال، فهم لا يستطيعون النفاذ إلى أي نظام وطني معترف به رسمياً (مثلاً مصرف خاص للزراعة) يهدف خصيصاً إلى الإستجابة إلى مختلف فئات الحاجات المالية الموجود في قطاع الزراعة. أما اليوم، فيتم تمويل الأنشطة الزراعية من خلال سلسلة أنظمة ومصادر أموال مستقلة كلياً بعضها عن البعض. قليلة هي الأنظمة التمويلية الرسمية والمنظمة، إذ إن معظمها وجد نتيجة غياب نظام أو آلية فعالين ومعترف بهما يستطيعان الإستجابة إلى حاجات المزارعين التمويلية جميعها. تعالج الفقرات التالية (٢,٢ و ٢,٣ و ٣) هذه المسألة بصورة أعمق.

٢.١.٢. الحاجات التمويلية المرتبطة بقطاع الزراعة على المستوى الوطني

لا تقتصر الحاجات التمويلية لقطاع الزراعة على حاجات المزرعة وحسب، إذ إن جميع الأنشطة الزراعية تتطلب التمويل.

- تحتاج البنية التحتية الزراعية الأساسية في المناطق الريفية إلى التمويل، وهذا يشمل الطرقات الزراعية والبنى التحتية للري والشبكات، الخ...

- يجب تأمين مجموعة كبيرة من خدمات المساندة للمزارعين، وبالتالي تمويلها. ومن بين خدمات المساندة الإرشاد والإعداد والأبحاث وخدمات مخبرية وإدارية وخدمات مراقبة الجودة.

- ترتبط الخدمات الزراعية أيضاً بخدمات أخرى كالتوصيب والتحويل والنقل والتخزين. تشكل هذه الخدمات جزءاً من عملية القيمة المضافة، وهي تحتاج إلى التمويل إن كان قطاع الزراعة سيتطور بصورة مستدامة ووفقاً للمعايير الدولية الحالية.

يبرز هذه العدد الكبير من الخدمات وجود عدد كبير من الحاجات المالية. وبما إنه يمكن تأمين الخدمات من قبل القطاعين العام أو الخاص أو كليهما معاً، يجب إذا توفير خدمات التمويل وفقاً لذلك.

بالنسبة إلى المسائل المتعلقة بتوزيع مسؤوليات التطبيق والتمويل بين القطاعين العام والخاص (أي قطاع يقوم بماذا ومن يمول ماذا)، فهي مسائل تتعلق بالسياسة وستتم مناقشته لاحقاً في هذا المستند.

٢.٢. الموارد المالية المتوفرة لقطاع الزراعة

تنتمي الموارد المالية التي تعمل على تنمية قطاع الزراعة إلى فئتين: العامة أو الخاصة. في ما يلي عرض بسيط للموارد التمويلية العامة والخاصة المتوفرة اليوم لقطاع الزراعة في لبنان.

تختلف أهمية هذه الموارد بشكل ملحوظ في التمويل العام لقطاع الزراعة، ولكن الأرقام (الإحصاءات أو حتى التقديرات) المتعلقة بهذه المسألة هي قليلة جداً. فحتى توزيع الموارد يتطلب توجيه السياسة. وستناقش ضمن هذا المستند توجيهات السياسة المتعلقة بتوفر الموارد وتوزيعها في قطاع الزراعة.

٢.٢.١. الموارد العامة

٢.٢.١.١. العائدات العامة

تتألف عائدات القطاع العام من الموارد المالية التي تجمع من المكلفين. وتشمل هذه الموارد عدداً كبيراً من الضرائب المباشرة وغير المباشرة التي يدفعها المستهلكون والمؤسسات وموظفو القطاع الخاص والمهنيون المستقلون وموظفو الدولة وأصحاب المباني والمستأجرون... تُجمع هذه العائدات عادة في خزينة الدولة وتُستعمل لتمويل موازنة الدولة وبعض المصاريف خارج الموازنة^٢.

نادراً ما يتم توزيع العائدات العامة بشكل مسبق على إنفاق معين. فالتوزيع المسبق لعائدات عامة معينة على إنفاق عام معين يتطلب قانوناً خاصاً. ويعتبر تجميع العائدات ممارسة مرتبطة بمبادئ فراة الموازنة الإدارية وشموليتها. وبالتالي، ووفقاً لهذه المبادئ، لن تستخدم بالضرورة الموارد التي تم جمعها من قطاع الزراعة لخدمة القطاع نفسه، وهذا يعني أيضاً أنه يمكن أن تخصص موازنة الدولة لقطاع الزراعة حصة من العائدات العامة تقل نسبة مشاركة قطاع الزراعة في الخزينة أو تفوقها. وتكون هذه الحصة نتيجة قرار بشأن السياسة يجب ان يوافق عليه كل من الحكومة ومجلس النواب.

٢.٢.١.٢. الدين العام

إلى جانب الموارد الداخلية التي للدولة حقّ فيها، يمكن لهذه الأخيرة اللجوء إلى الدين لتمويل قسم من نشاطاتها. تستطيع الحكومة أن تقترض من السوق الداخلية أو الخارجية. ففي أيلول / سبتمبر ٢٠٠٢، بلغ مجموع الدين العام في لبنان حوالي ٣١ مليار دولار أميركي، فيما بلغت نسبة دين لبنان مقارنة مع إجمالي الناتج المحلي ١٧٠%.

لا تعطي الإحصاءات الرسمية أيّ إشارة إلى نسبة الدين العام التي منحت لقطاع الزراعة. ولكن تم تمويل عدة مشاريع تنمية زراعية وريفية تقوم بها وزارة الزراعة ومجلس الإنماء والإعمار CDR، بواسطة الدين. وغالباً ما يكون الوضع على هذه الحال في المشاريع التي تطبقها منظمات

^٢ بعض العائدات العامة لا تجمع مع العائدات الأخرى وتبقى بصرف المجموعة الجامعة. وتشكل الضرائب البلدية مثالا على العائدات العامة، وهي تستعمل لتمويل عمل البلديات وتمييتها.

دولية كالبنك الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD ومنظمة الأمم المتحدة للتغذية FAO. من جهة أخرى، يقوم الإتحاد الأوروبي عادة بتقديم التمويل لمشاريع التنمية التي يطبقها، فيما يتم تمويل المشاريع التي تطبقها حكومات أجنبية (فرنسا وإيطاليا و ألمانيا واليابان...) بواسطة الدين او المنح.

وتجدر الإشارة إلى إن الخطر الكبير الناتج عن الدين العام يكمن في الضعف المحتمل الكامن في أدواته الأساسية: إذا لم تُستثمر الأموال التي تم إقتراضها في مشاريع منتجة، لن يكون هناك أدوات للدفع نحو الأمام ولن يتم توفير أي موارد جديدة للمساعدة في تسديد الدين. وعلى مستوى الإقتصاد الكلي، قد يعني ذلك إنه في حال لم يتم إستثمار الأموال المقترضة في مشروع منتج يوجد فرص عمل ويولد المداخيل، لن تتولد أي ثروات وستعتبر الأموال على إنها إنفاق غير منتج أو كلفة لا تعوض. لن تستفيد الأمة، على الأمد الطويل، من المال الذي تم إنفاقه، كما لن يكون هناك أي "عائدات على الإستثمارات" للمساعدة في تسديد القرض وفوائده. وإطلاقاً من نظرة عامة، بدلاً من إستثمار الأموال التي تم إقتراضها وإنفاقها، ستكون هذه الأموال مجرد خطوة إضافية باتجاه المزيد من الدين وبالتالي إلى مخاطر أعظم بالنسبة إلى البلد³.

٢.٣. الموارد الخاصة

الموارد الخاصة المتوفرة في أي إقتصاد هي الموارد المالية التابعة للقطاع الخاص. ويمكن تقسيم الموارد الخاصة إلى ٣ فئات أساسية، وذلك وفقاً لطرق إستخدامها لتمويل القطاع الزراعي:

- القروض (المنظمة، شبه المنظمة وغير المنظمة)
- التمويل الذاتي (ويتضمن نقل العائدات)
- المنح (من المنظمات المحلية والدولية)

³ يكلف الدين الدولة أموالاً كثيرة (فوائد على الدين). وإطلاقاً من وجهة نظر إقتصادية، لا يجب على المال المقترض ان يولد ثروات كافية لتغطية المبلغ الأساسي الذي استثمر فحسب (اصل الدين)، بل يجب ان يغطي أيضاً الفائدة المترتبة. وعلى مستوى الأمة، يجب ان يكون "الأثر المضاعف" الذي ينتج عن الإنفاق العام، كبيراً لدرجة تسمح بالتوصل إلى تنمية حسية وإنتاج عائدات عامة جديدة تستعمل لتسديد الدين، والا لن يؤدي الدين الا إلى تفاقم وضع المالية العامة.

٢,٣,١ . القروض

٢,٣,١,١ . القروض المنظمة

يعتبر التسليف المصرفي المورد الأساسي للقروض المنظمة المعترف بها رسمياً والمتوفرة في الاقتصاد. وتتألف موارد القطاع المصرفي بشكل أساسي من مدخّرات القطاع الخاص. ويساهم اللبنانيون الذين يعيشون في الخارج والذين لا يزالون يستثمرون أموالهم في القطاع المصرفي اللبناني بسبب عائداته المرتفعة، في قسم كبير من هذه المدخّرات. وتتميّز الموارد المصرفية بكونها موارد قصيرة الأمد، ما ينعكس بشكل مباشر على القروض المصرفية وعلى قدرة لبنان على الإستثمار.

تؤمّن المصارف التجارية معظم القروض للقطاع الخاص، لكنّها تخصّص ١,٣% فقط من هذه القروض لقطاع الزراعة وذلك رغم وجود آليات دعم الفوائد وضمان القروض. والجدير بالذكر إن لبنان لا يملك مصرفاً خاصاً بقطاع الزراعة ولا منتجات مالية تهدف إلى مساعدة هذا القطاع.

لكن تجدر الإشارة أيضاً إلى إن نسبة التسليفات العامة التي تؤمّنها المصارف التجارية تشكل ٣٨% فقط من ودائع المصارف^٤ مما يؤكد إن المصارف التجارية فضلت أجهزة الدين العام على الإستثمار في القطاع الخاص (ظاهرة الإستبعاد). يعتبر بالتالي الوضع العام للقطاع المصرفي عاملاً يعيق القطاعات الاقتصادية جميعها مع إن قطاع الزراعة يبقى القطاع الأكثر تضرراً (راجع الفقرة ٣,٣ حول القروض).

٢,٣,١,٢ . القروض شبه المنظمة

تتألف القروض شبه المنظمة من القروض الصغيرة التي تؤمّنها المنظمات غير الحكومية أو هيكلية المشاريع. وغالباً ما يتم تأمين هذه التسليفات بالإشتراك مع مصرف تجاري يتولى الدفعات والتسديدات ويشارك في إدارة ملف القروض.

^٤ لا تتعدى الفترة المتوسطة للايداعات في المصارف الثمانين يوماً.

^٥ بلغت الودائع المصرفية في كانون الثاني / يناير ٢٠٠٣ حوالي ٣٧ مليار دولار اميركي. وفي نهاية تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٢، استقرت نسبة اجمالي التسليف/اجمالي الودائع على ٣٨%. وتم توزيع القروض كالآتي: ١- نسبة القروض/الودائع بالليرة اللبنانية: ٢٣,٦٨%، ٢- نسبة القروض/الودائع بالعملات الأجنبية: ٤٤,٠٣%.

نادراً ما تعتبر القروض الصغيرة مورداً مالياً للإستثمارات المهمة، ولكنها قد يتم اللجوء إليها في الإستثمارات الصغيرة وحاجات رأس مال العمل. أما الأموال فتكون عادةً هبةً من منظمة دولية أو أكثر.

٢.٣.١.٣. القروض غير المنظمة

تتضمن القروض غير المنظمة القروض من مزود، والقروض من المرابين، والقروض التي يقدمها أفراد العائلة أو الاصدقاء، الخ... ترتبط القروض غير المنظمة في معظم الأحيان بمبلغ كبير من المال وهي تساعد عادة المزارعين على تأمين حاجات رأس مال العمل (المدخلات ومبيدات الحشرات والآليات الصغيرة والتجهيزات).

٢.٣.٢. التمويل الذاتي

بما إن المزارعين يملكون نفاذاً محدوداً جداً إلى القروض المصرفية، فهم غالباً ما يلجأون إلى التمويل الذاتي لنشاطاتهم وإستثماراتهم. وويقوم مبدأ نقل الأموال من قبل أفراد مهاجرين من عائلة المزارع (عادة الأخ أو الإبن) بدعم عنصر التمويل الذاتي من عملية تمويل حاجات المزرعة. وتكون هذه العائدات منتظمة وتساعد الأسرة على تأمين حاجات رأس المال العامل، وحتى الحاجات الإستثمارية. وتجدر الإشارة إلى إن قسماً من مدخول الأسرة الذي تتم إعادة إستثماره في النشاطات الزراعية لا يتأتى عن النشاط الزراعي، بل عن نشاطات أخرى يقوم بها أفراد الأسرة.

٢.٣.٣. المنح

تقوم المنح المحلية والدولية بتمويل العديد من المشاريع الإنمائية الزراعية والريفية في لبنان، وهي ليست دائماً مقنونة بواسطة الإدارات العامة. فالمؤسسات المانحة تبذل جهودها لتجنب تورط إدارتها في إدارة الأموال وإنفاقها، إذ إن تورط وزارة المالية في تدفق النقد وخروجه يشكل مشكلة (الأعمال المكتبية والإجراءات الطويلة والمملة). فجرت العادة إذاً أن يتم تفادي تدخل الإدارة العامة في الإدارة المالية للمشاريع، وذلك عبر تقديم المنح مباشرة للمشروع، مع نيل حق الإشراف على الإدارة المستفيدة.

تقدّم المنظمات المانحة المنح عادة للمنظمات غير الحكومية العاملة في لبنان لتمويل عملياتها الإنمائية أو لقنونة الأموال للمستفيدين في المرحلة النهائية.

بالإضافة إلى ذلك، تقدم المنظمات المحلية والدولية أحياناً المال الممنوح أو التجهيزات للمستفيدين مباشرة. وفي معظم الأحيان، يصبح نفاذ المستفيدين النهائيين إلى الهبة ممكناً عبر مجموعة أو منظمة جماعية (تعاونية، إتحاد، نقابة...). ويهدف ذلك إلى تفادي توزيع الأموال على الأفراد بدلاً من الجماعات المستفيدة التي تتقاسم حاجات مماثلة والتي تستفيد من الإستثمار عينه (الجرار، معصرة زيتون، وحدة معالجة...)، مما أدى إلى تأسيس عدد كبير من التعاونيات، وقد حصلت بعض هذه الأخيرة على تجهيزات لا تخدم هدفها الأساسي.

لقد أصبحت المنح المالية نادرة بسبب أثرها الضعيف بل المشوه. فقد أظهرت الخبرات الماضية إن المال المقدم لمستفيدين محتملين، نادراً ما يتم إستثماره كما كان مقرراً، ويُذَر في نهاية المطاف بطريقة غير منتجة. فعمدت المنظمات المانحة إلى تقديم المنح بشكل تجهيزات ومساعدة تقنية متخصصة، فضلاً عن تقديم الخبرات، وإدارة إستعمال الأموال عن كثب.

٣. تحليل الأدوات المالية والآليات المرتبطة بالزراعة

٣.١. الموازنة العامة: أداة مالية مركزية

يحتاج تطبيق السياسة الزراعية إلى الأموال حتى لو كان القطاع الخاص يضطلع بمسؤولية تطبيق جزء من هذه السياسة. فالقطاع العام يتحمل على الأقل مسؤولية التخطيط والتشريع والتنسيق والإدارة ضمن إطار التنمية الزراعية والريفية. وتتنوع حالياً معظم هذه المسؤوليات على مختلف الأجهزة العامة (وزارات الزراعة والإقتصاد والمالية والصحة والبيئة، ومجلس الإنماء والإعمار CDR ومؤسسة تشجيع الإستثمار في لبنان IDAL، الخ...). لكن ثمة مهمات لم يعنى بها أي جهاز، في حين إن بعض المهمات الأخرى تشمل قرارات إتخذت على مختلف المستويات وفي عدة إدارات، مما يضعف بشكل ملحوظ نوعية القرار وأثره.

وتعكس حصة الموازنة العامة المخصصة للزراعة مواقع الضعف الإدارية هذه. فالموازنة العامة المخصصة للتنمية الزراعية والريفية هي محدودة بشكل كبير، وتكاد لا تترك أي مجال لمبادرات التنمية. أضف إلى ذلك إن هذه الأموال المخصصة للزراعة تتوزع على عدة أجهزة عامة لا تنسق فيما بينها، مما يحدد من أثر الموازنة المصروفة ومن فعاليتها.

٣.١.١. موازنة وزارة الزراعة

تخصص الحكومة ٠,٣% فقط من موازنتها لوزارة الزراعة (٣٤,٨ مليار ليرة لبنانية في العام ٢٠٠٢ ما يوازي حوالي ٢٣ مليون دولار أميركي) ويصرف القسم الأكبر من هذا المبلغ على جدول الرواتب وعلى المصاريف العملية. أما ما يتبقى من الإنفاق العام والذي يستفيد منه قطاع الزراعة، فيخصّص للإدارات الأخرى (كوزارة الإقتصاد والتجارة ووزارة المالية ووزارة الشؤون الإجتماعية و مؤسسة تشجيع الإستثمار في لبنان IDAL، الخ...). وتظهر أرقام رسمية للموازنة تصدرها وزارة المالية إنه تم إنفاق ما مجموعه ٣٨,٨ مليار ليرة لبنانية^١ على قطاع الزراعة في العام ٢٠٠٢.

^١ لا تشمل ارقام الموازنة للعام ٢٠٠٢، الموازنة التي خصصتها الحكومة لمكتب الحبوب والشمندر السكري (وزارة الإقتصاد) والتي توازي ٥٩,٤٦ مليار ليرة لبنانية أي حوالي ١,٧ مرات موازنة وزارة الزراعة.

من جهة أخرى، تسعى الحكومة اللبنانية إلى تقليص النفقات العامة بهدف تقليص العجز المزمن الذي تعاني منه الموازنة والذي باتت تصعب إدارته. وبالتالي، تم تخفيض العديد من النفقات بهدف معالجة عجز الموازنة، مما لا يفسح المجال لوزارة الزراعة لكي تخدم القطاع الزراعي وتسانده.

ولكن، يرتبط أحد الأسباب التي أدت إلى الانتقال وزارة الزراعة الا حصة صغيرة من موازنة الدولة، بكون وزارة الزراعة لم تخطط لأي برنامج تنموي أو أي خطط ومشاريع في قطاع الزراعة. لم تتقدم الوزارة أمام الحكومة أو مجلس النواب بأي برامج عمل مبنية تبرز أي زيادة في موازنة الوزارة. وكانت النتيجة المباشرة إن تقلصت موازنة وزارة الزراعة إلى الحد الأدنى. لكن لو تم وضع سياسة زراعية للبلد ولو إنه تم العمل بهذه السياسة عبر تطبيق مجموعة برامج ومشاريع، لما كان الوضع على هذه الحال (مراجعة الفقرة ١،٢،١،٣).

تتمن فرصة وزارة الزراعة في الحصول على حصة أكبر من الموازنة العامة وبالتالي إمكانية الإضطلاع بدور أكثر أهمية في تصميم السياسة الزراعية وتطبيقها، في تحضير برنامج سياسة وخطة عمل متكاملين ومصممان على أساس قطاعي.

الميزانيات المستقلة. تعتبر مسألة التمويل المباشر للمؤسسات العامة من قبل المؤسسات الممولة الأجنبية بدون المرور بالموازنة العامة، مسألة غاية في الأهمية. وغالبا ما تكون هذه حال هيكلية المشاريع المبنية على الإدارة العامة والتي تكون موازنتها مؤتمنة من خارج موازنة الإدارة عينها. تكون الأموال عادة من الدين العام، فتتفادى هيكلية المشاريع وحتى الإدارات العامة ذات التمويل المستقل، الإجراءات المملة المرتبطة بتجميع ميزانياتها في الخزينة العامة والسحوبات المعقدة، كما إنها تتفادى أيضاً هدر الموارد المالية داخل الإدارة. والجدير بالذكر إن هذا الإنفاق خارج الموازنة يبرهن ان ميزانيات الوزارة قد تكون مضللة بما إنها لا تشمل جميع نفقات قطاع الزراعة. ما من ارقام رسمية تعلق الميزانيات المرتبطة بالمشاريع الزراعية والتي ليست واردة في موازنة وزارة الزراعة. وأخيراً، إن وجود نفقات خارج الموازنة يؤكد كون المؤسسات الأجنبية الممولة تقوم بخداع الإدارة وتطبق مشاريع لا تتوافق بالضرورة وأي سياسة او خطة وطنية.

↪ ان وجود سياسات وتخطيط قد يحول دون تدفق التمويل المستقل، كما قد يسمح للإدارة بتوجيه الموارد المالية نحو أهداف سياستها ونشاطاتها المستهدفة.

↪ إن الإصلاح الإداري والتبسيط والتوجيه الصارم للإجراءات المالية ضمن الإدارة يتطلبون تخطيطاً مالياً مركزياً على مستوى الحكومة.

٣.١.٢. الإنفاق العام

لهو من الخطأ قياس قدرة قطاع معين أو درجات التنمية والنمو التي بلغها القطاع، إنطلاقاً من مدى مساهمة القطاع العام المالية فيه. لكن رغم ذلك، يعتبر الإنفاق العام مؤشراً مهماً للمساعدة التي ينالها القطاع من السلطات. وتجدر الإشارة إلى إن المساعدة لا تقتصر على الدعم كما يعتقد قسم كبير من أصحاب المصالح الزراعية. تستطيع الميزانيات العامة، وبالتالي الإنفاق العام، أن تكون مساندة إذا تم إنفاقها على إستثمارات وخدمات تساعد بصورة فعالة الشعوب والنشاطات المستهدفة.

يتم ذلك من خلال مجموعة من الخدمات العامة تؤثر مباشرة على النشاطات الزراعية وعلى مدى تنميتها:

- إدارة عامة فعالة،
- أطر عمل قانونية يتم تحديثها بصورة ملائمة ومنتظمة،
- خدمات لمساعدة المزارعين على التطور إجتماعياً وإقتصادياً (الإرشاد والإعداد والتعليم وبعض أنواع التأمين ومشاريع إجتماعية محتملة...)
- والإستثمار في البنى التحتية الأساسية (الطرق وشبكات الري وأنظمة الصرف الصحي).

↪ يهدف الإنفاق العام بشكل أساسي إلى توفير البيئة الملائمة التي تمكن العاملين في القطاع الخاص من تحقيق أهدافهم الإقتصادية والإجتماعية.

↪ لا يجب إعتبار الإنفاق العام على إنه إنفاق غير منتج. إذ تستطيع حتى الميزانيات الصغيرة، إذا حددت أهدافها بشكل جيد، أن تحدث فرقاً كبيراً.

٣.١.٢.١. الميزانيات المتعلقة ببرنامج

يقوم مبدأ الموازنة الأساسي على تخصيص الأموال العامة لإنفاق معين يكون جزءاً من برنامج عام تسعى الدولة لتطبيقه. ويعتبر وجود هكذا برنامج قيم خاص بقطاع ما، وسيلةً لتعبئة الميزانية (أو عدة ميزانيات) لتطبيقه. فالبرامج المركزة على القطاع والميزانيات التي تمولها تتخطى تغطية المصاريف الإدارية والنفقات الخاصة. ويشمل للبرنامج عدة عناصر منها:

- برنامج للإستثمارات العامة (البنى التحتية والخدمات الأساسية)
- سلسلة مشاريع قد تقوم موارد مالية محلية / دولية بتمويل جزء منها (أو كاملها): القروض و/أو المنح.
- برنامج إعانات مالية في حال توافق مع التوجيهات العامة للسياسة.
- نشاطات مساندة (بما فيها خدمات إدارية تولّد نفقات كجدول الرواتب والنفقات اللوجستية والنفقات العملية، الخ...)

↳ تضع عادة البرامج عناصر تبرير الميزانيات فتشرح سبب صرف المال وكيفية صرفه ومكان صرفه وماذا الذي يجب توقعه بعد صرف المال بالطريقة الملائمة.

في ما بعد، يصبح الوصول إلى الميزانيات العامة الداخلية ورؤوس الأموال المالية أكثر سهولة إذا تم تصميم البرامج الملائمة لمساندة قطاعات الإقتصاد.

تتمتع الميزانية المتعلقة بالبرنامج بعدة فوائد:

- تبرهن إن الوزارة المعنية، فضلاً عن الحكومة بكاملها، تتمتع برؤيا متوسطة إلى طويلة المدى حول تنمية القطاع، وإنها صممت خطة عمل لتطبيق هذه الرؤيا. وهي تبرهن قبل كل شيء إن الحكومة إختارت أن تدعم قطاع الزراعة في إطار رؤيا تنموية عامة.
- تؤمن التمويل لتطبيق خطة العمل لعدة سنوات.
- تسمح بإدارة فعالة لبرنامج التطبيق من قبل الوزارة المعنية، والحكومة ومجلس النواب وحتى من قبل المنظمات الممولة.

- تروج لثقة المستثمرين: الرؤيا هي شرط أساسي للإستثمار الفعال في الإقتصاد. يحتاج المستثمرون إلى فهم توجهات سياسة السلطات قبل أن يقرروا أن يستثمروا وكيفية الإستثمار وحجمه وتاريخه.

٣,١,٢,٢. أي نوع من الإنفاق العام المساند؟

لكن مشاريع التنمية الوطنية التي تحتاج إلى ميزانيات وطنية ودولية هامة، ليست الوسيلة الوحيدة لمساندة القطاع.

↳ تعتبر الجهود من أجل تعبئة موارد مالية جديدة وإستعمال الموارد الحالية بأسلوب أفضل، وسائل مساندة لقطاع الزراعة.

في ما يلي ملاحظات حول الوسائل المحتملة التي تعزز الموارد المالية لقطاع الزراعة من جهة، ونموه من جهة ثانية.

الدعم. دفع العجز المزمّن في الموازنة وحجم الدين العام، بالحكومة اللبنانية الي تقليص الدعم. لكن أحد الأسباب الحقيقية لتقليص نفقات الدعم تدريجياً، يعود إلى إنه تبين إن الدعم السابق كان غير فعالاً وأدى إلى تشوهات في السوق، بالإضافة إلى كونه عرضة إلى التأثيرات الحكومية والسياسية.

فمبدأ الدعم في لبنان غالباً ما ينسب إلى توزيع مباشر منحرف وغير فعال للنقد. لكن مساعدة قطاع إقتصادي لا تمر بالضرورة بالدعم، بل على العكس، يمكننا أن تكون المساعدة أكثر فعالية وتولد فوائد طويلة الأمد إذا أخذت شكل إنفاق عام منتج وموجه بطريقة جيدة (راجع الفقرة ٣-).

تنمية المساعدة الإدارية العامة. كما سبق وذكرنا، يجب إعتبار النفقات التي تهدف إلى إعداد بيئة ملائمة للنشاطات الزراعية، على إنها نفقات عامة مساندة. إنطلاقاً من هنا، قد تكون إعادة تنظيم عميقة للإدارات المعنية وسيلة لدعم الزراعة. بعبارة أخرى، إذا أعطيت الإدارات الرسمية المعنية

التي تقوم مهمتها على تأمين المساعدة الإدارية والمؤسسية لقطاع الزراعة، الموارد البشرية والتقنية التي تمت إدارتها وتوجيهها بالطريقة المناسبة، تكون الحكومة قد خطت خطوة مهمة، وغير مكلفة بالضرورة، في مساعدة الزراعة اللبنانية.

يمكن إبراز هذا التحسين الإداري بعدة أمثلة تتناول مبادرات من بينها إعداد مكتب معلومات يستطيع تزويد المزارعين والمستثمرين في قطاع الزراعة ببيانات حول المؤسسات التي يمكنهم اللجوء إليها للتمويل، أو حول المؤسسات الاستشارية التي تستطيع مساعدتهم لتحضير ملف التسليف الخاص بهم. لن يجد المزارع أو المستثمر، في البنية الحالية لوزارة الزراعة، أي طرف يوجههم بأسلوب محترف. قد يحتاج المزارع أيضاً إلى التحقق من أنواع الدعم التي يمكنه التقدم بطلبها، بدون الحاجة إلى المرور بتقل الأعمال المكتبية أو اللجوء إلى النفوذ.

موارد بشرية مؤهلة ووحدات إدارية متخصصة. تتخطى عملية إعادة تنظيم الوزارة، لا سيما في مسائل التمويل الزراعي، خدمات المساندة التي يمكن تأمينها للمزارعين والمستثمرين. لكن العديد من المسائل المرتبطة بالتمويل التي تعود بالفائدة على المستوى الوطني، هي اليوم مهمة عملياً بسبب غياب الهيكليات والموظفين المناسبين.

فعلى سبيل المثال، إن الإرتداد في الإدارة والقطاع الخاص حول طريقة سير المفاوضات التي أجريت بين الطرف اللبناني والأطراف الأجنبية التي وقع معها لبنان إتفاقيات تحرير التجارة، قد ركّز على ضرورة تحديث برنامج الإدارة. فوزارة الزراعة لا تملك أي فريق مفاوض رسمي ومؤهّل ومتطلع يقوم بالتفاوض من أجل مصلحة البلد بالنسبة إلى الشركاء التجاريين ذوي التنافسية العالية. بعبارة أخرى، يتم أحياناً وضع مستقبل لبنان الزراعي بين أيدي جماعات وهيئات مفوضة خاصة من المفترض أن تبذل جهدها بدون أن تعنى إلا بزيادة حجم المنتجات التي يمكن للبنان أن يصدرها إلى الأسواق الخارجية.

بالإضافة إلى ذلك، يبدو إن وزارة الإقتصاد والتجارة تعتبر الطرف اللبناني الأساسي في صنع القرار في جميع المفاوضات الجارية، مما لا يترك مجالاً كبيراً أمام الوزارات الأخرى المعنية بقطاعات أخرى (الزراعة والصناعة والبيئة...) لا سيما إن آليات التنسيق التي تربط مختلف الإدارات ببعضها هي ضعيفة جداً.

إن القدرة على التفاوض هي واحدة من المسائل العديدة المتعلقة بالتمويل والتي لم تحتسب في إطار عمل وزارة الزراعة. فالهيكلية الحالية للوزارة تشمل بشكل بسيط الأبعاد المالية المتعلقة بقطاع الزراعة. ويشمل عمل مشروع إعداد التخطيط والسياسة الزراعية APP على الإقتراح القاضي بوضع جدول جديد لوزارة الزراعة، مسائل مالية زراعية في إطار عمل هذه الإدارة.

وعلى الرغم من وضوح مسألة عدم إضطلاع الوزارة بأي دور في تمويل النشاطات الزراعية، إنه من الضروري للوزارة أن تتمتع بالقدرة على:

القيام بتحليل حول الكلفة/الأرباح للمشاريع العامة والتخطيط المالي من أجل تخصيصات الموازنة وأولوياتها،

وضع إستراتيجيات لجذب الإستثمار الخاص في القطاع،

القيام بدراسات محاكاة حول أرباح القطاع على مستوى مختلف المشغلين بهدف تحديد الأولوية بين المشاريع،

تحديد إستراتيجيات لتقسيم أكثر إنصافاً للقيمة المضافة في القطاع وإقتراح آليات جديدة لتنمية ريفية مستدامة،

دراسة أثر الدعم والضرائب وإجراءات الحماية الخ... وتحضير ملفات للذين يريدون التفاوض في الإتفاقيات التجارية وصانعي القرار الذين يحتاجون إلى معلومات صحيحة لصنع قرارات سياسة مهمة تتعلق بالقطاع،

العمل عن قرب مع مؤسسات التمويل العامة والخاصة لفهم إستراتيجيات الإقراض الخاصة بها ومحاولة الجمع بين هذه الإستراتيجيات في سبيل مصلحة المزارعين،

تحديد مصادر تمويل جديدة لقطاع الزراعة، والتفاوض مع مؤسسات التمويل وتوجيه هذه الأموال نحو البرامج ذات الأولوية، الخ.

← تعتبر الإدارة العامة المنظمة والفعالة خطوة بارزة نحو التنمية الزراعية.

← إن المسائل المتعلقة بتمويل الزراعة هي مهمة بشكل كلي اليوم في وزارة الزراعة. يجب أن تقوم عملية إعادة تنظيم الوزارة بإدخال الأبعاد المالية الزراعية فيها.

- يجب إعادة المسائل والقرارات المتعلقة بتمويل النشاطات الزراعية التي تهتم بها اليوم إدارات أخرى، إلى وزارة الزراعة وتركيزها فيها.
- يجب أن تدخل وزارة الزراعة قسماً مسؤولاً عن مختلف المسائل المتعلقة بتمويل قطاع الزراعة (وضع سياسة توجيهية، إعداد آليات تمويلية، تصميم أدوات محفزة، التنسيق بين المشاريع الخ...)

٣.١.٣. العائدات العامة

على الصعيد الإقتصادي، سيكون من غير المنطقي اللجوء إلى أي زيادة محتملة في مستوى الإنفاق العام بدون زيادة في العائدات العامة في المقابل. ولكن نظراً لمستوى الدين الذي بلغه لبنان، سيكون من الصعب على الحكومة إضافة المزيد من الدين. يقوم الحل البديل الوحيد على زيادة العائدات العامة الداخلية، أي الضرائب، ولكنه ليس حلاً محبباً في فترة تباطؤ إقتصادي.

للهولة الأولى، يبدو الطريق مسدوداً. غير إن عدداً من الحلول يبقى مطروحاً إذا كانت الإرادة لإعتماد سياسة زراعية شاملة موجودة حقاً. وفي هذا الإطار، لا بدّ من الإشارة إلى بعض الملاحظات:

- ترشيد الإنفاق العام المرتبط بالزراعة يرتبط بزيادة فعالية الميزانيات المتوفرة. وقد ينتج ذلك عن إعادة تنظيم وزارة الزراعة، وإعادة بعض رؤوس الأموال الموزعة بين مختلف إدارات وزارة الزراعة، وتنسيق أكثر فعالية بين وزارة الزراعة والمؤسسات الأساسية كمؤسسة الأبحاث العلمية الزراعية IRAL والمشروع الأخضر والمديرية العامة للتعاونيات، الخ...

↩ يعتبر ترشيد الإنفاق العام الخطوة الأولى نحو تأمين التمويل للتنمية الزراعية.

- الميزانيات المتعلقة بالبرامج ستقوم بجذب الاطراف الممولة الأجنبية التي سيقوم البعض منها بتقديم المساعدات المالية للقطاع.

← تعتبر الميزانيات النافذة المتعلقة بالبرنامج وسائل لجذب التمويل وتطمين المستثمرين وأصحاب المصالح الزراعية الاخرين.

■ **المراقبة الملائمة والصارمة للبرامج والمشاريع** ستقلص التبذير وتوجه الأموال نحو الإستراتيجيات المستهدفة. قد يكون بالتالي، للنشاطات التي نفذت، تأثير كإمكانية تبرير الدين الإضافي لتمويلهم. أما الدين بذاته، فهو ليس مؤدياً، لكن في النهاية، لا بدّ من الدفع. إذا لم يولد صرف الأموال التي تم إقراضها المدخول الكافي لقطاع الزراعة من أجل تسديد الدين، سيكون على باقي قطاعات الإقتصاد أن تسدد المبلغ المطلوب. وفي هذه الحالة، ستمثل الضرائب وسيلة لنقل الثروات من فئة من المواطنين إلى أخرى.

■ **خصائص برامج التنمية الريفية.** لا بدّ من الإشارة إلى إنه لا يجب قياس أثر الإنفاق العام في القطاع الريفي مقارنة مع القطاعين الإقتصادي والنقدي وحسب. إذ تتمتع التنمية الريفية بعنصر إجتماعي مهم يجب أخذه بعين الإعتبار عند تقدير تكاليف العمل العام أو البرنامج بكامله وأرباحه. كما إن التنمية الريفية تقوم على العلاقة بين النشاطات في القطاع الريفي: يجب أن يتمتع دعم التنمية الزراعية بتأثير يتخطى المزارعين، لأن ثمة سلسلة من النشاطات التي قد تحصل على فوائد إضافية من هذه العملية. فخدمات إبحار الجرارات وخدمات صيانة التجهيزات الزراعية ومحلات البيع بالتجزئة مزودي المدخلات والمزارعين والعمال النقل، الخ... يعتبرون جميعهم مشغولون سيستفيدون من الفائض الإيجابي في عملية مساندة عامة مركزة جيداً.

← أثناء عملية صنع القرار، لا بدّ من المقارنة بين كلفة الإستثمار (كلفة الإنفاق العام) والمردود (تأثير العملية في القطاع الريفي). لكن في برامج التنمية الريفية، لا يجب إهمال الأبعاد الإجتماعية على الرغم من صعوبة تقديرها.

■ **العائدات العامة والضرائب.** نظراً للوضع الحالي للعجز العام، من غير المستبعد النظر في اعتماد ضرائب جديدة لمساندة تنمية القطاع الزراعي. هذا لا يعني بالضرورة إن الضرائب ستقتطع من القطاع الزراعي بحد ذاته. قد تقتطع من قطاعات أخرى، أو من مشغلين محددين

في القطاع الزراعي الذين يحتكرون في الوقت الحالي مجمل القيمة المضافة في سلسلة الإنتاج (راجع الفقرة ٣,٣).

إلا أنه من الضروري الإشارة إلى أنه لو كانت السلطات اللبنانية قادرة على جباية الضرائب المستحقة قانونياً، لما كان البلد يعاني من دين هائل وعجز عام مزمن. ولذا فإن اختيار إدخال رسوم جديدة في النظام الضريبي مثير للجدل إلى حد كبير.

↳ يمكن النظر في إدخال ضرائب جديدة لتوليد موارد جديدة لتمويل تطبيق سياسة زراعية.
↳ من الشروط الأولية لإدخال ضريبة جديدة، قدرة السلطات على تحصيل هذه الضريبة. ويجب أن تلحظ هذه النقطة في تحديد نوع الضريبة التي قد تعتمد.

▪ مصادر جديدة للعائدات العامة. ان اوضاع الدين والعجز التي يعاني منها القطاع العام ، بالإضافة إلى صعوبة النفاذ إلى التمويل لتنمية الزراعة، تؤدي إلى اكتشاف موارد جديدة للمداخل العامة. وتظهر التجربة ان الإدارة تهمل بعض مصادر العائدات العامة، في حين انها تبحث عن أخرى. فعلى سبيل المثال، تتخذ الرسوم الإدارية صورة ضرائب يسهل جمعها ومراقبتها، فيكون بالتالي من غير المنطقي إدخال رسوم إدارية جديدة لا سيما ان الرسم يرتبط بتأمين خدمات متخصصة.

في ما يلي مثال عن هذه الرسوم: تؤمن وزارة الزراعة حالياً بعض الخدمات المجانية للقطاع الخاص لا سيما لمستوردي المدخلات والسلع الزراعية (تسجيل مبيدات الحشرات ورخص الإستيراد). تجري هذه الإجراءات الزامية على أساس منتظم. فمبدئياً، تسجل المدخلات شرط خضوعها لفحص الجودة لدى الوزارة، ويمكن بالتالي فرض رسوم على التسجيل للمساعدة في تمويل تجهيزات المختبر والفحوص التي يتم اجراؤها لأهداف تتعلق بالتسجيل. يمكن إذاً للرسوم الجديدة المرتبطة بالخدمات ان تسمح للوزارة بأن تؤمن خدمات مهمة تعجز حالياً عن تمويلها. وسيكون هذا العرض صالحاً اكثر إذ تم احتساب نفقات المستوردين الإضافية كتأثيرها على منتجات المزارع. ولهذه الرسوم الإدارية ميزة أخرى الا وهي الحد من الصفقات التي لا تأتي بفائدة، فضلاً عن المساهمة في جعل العاملين في القطاع الخاص اكثر مسؤولية.

من غير المتوقع ان يبقى هذا المدخول الإضافي بتصرف وزارة الزراعة إذ يتم تجميع العائدات العامة في الخزينة العامة وتقوم الموازنة لاحقا بتخصيص هذه الموارد لمختلف الإدارات. مع ذلك، إذا ساهمت وزارة الزراعة وقطاع الزراعة بتوليد عائدات عامة، سيكون من المنطقي ان تخصصها الحكومة بحصة من الموازنة. تستطيع الوزارة ان تضع برنامجا (مبني على وثائق قانونية) لإستخدام جزء من عائدات الرسوم لتمويل إجراءات المراقبة التي تعاني حاليا من الضعف (التجهيزات والموارد البشرية).

↳ ثمة عدة آليات نقل يمكن اللجوء اليها لزيادة معدل الدخل العام والمساعدة في تمويل برامج التنمية الزراعية. تعتمد هذه الآليات على نظام ضرائبي، كما انها قد تساعد على الحد من الخلل في توازن توزيع الثروات على مستوى الإقتصاد ككل.

↳ تعتبر الرسوم الإدارية المرتبطة بمصلحة رسمية، وسائلا لتحسين الخدمات العامة الزراعية عبر تأمين التمويل لها.

٣,٢. الدعم

٣,٢,١. مقدمة حول الدعم الزراعي

٣,٢,١,١. تعريف الدعم

الدعم هو أي إجراء يبقي الأسعار دون مستوى السوق بالنسبة إلى المستهلكين، أو أعلى منه بالنسبة إلى المنتجين، أو أي إجراء يخفض نفقات الإنتاج بالنسبة إلى المستهلكين والمنتجين معاً عبر تأمين المساعدة المباشرة وغير المباشرة. يتضمن المفهوم العام للدعم هذا، تغطية النفقات المناسبة، فضلاً عن تحويل الأموال.

إن التصنيف التالي للدعم يسهل عملية تحديده التطبيقية:

- الدعم الخاص بالموازنة وهي النفقات المباشرة (المنح والمدفوعات للمستهلكين والمنتجين) والدعم الضريبي (الضرائب على القروض، الإعفاءات، تخفيض النسب، المعاملة التفضيلية للضرائب)
- تأمين الدولة للسلع والخدمات بأقل من الكلفة (تأمين البنى التحتية والخدمات التكميلية والنفقات العامة للأبحاث والتنمية)
- دعم تكلفة رأس المال (القروض التفضيلية، ضمانات القروض أو الخصوم، الإعفاء من الديون)
- السياسات التي تولد تحويلات من خلال آليات السوق:
- أ) سياسات ذات توجه محلي كتنظيم الأسعار، ومراقبة الجودة، والتشريع،
- ب) سياسات ذات توجه تجاري كرسوم الإستيراد والتصدير والرسوم غير الجمركية.

٣,٢,١,٢. مقاربة تشاركية

- إحتراماً للمقاربة التشاركية التي إعتدها مشروع إعداد التخطيط والسياسة الزراعية APP طوال فترة المشروع، قام العمل على تصميم إستراتيجيات الدعم على:
- لقاءات مع مسؤولين وعلماء إقتصاد وذوي الإختصاص،

- التنسيق الوثيق مع المستشارين المحليين والأجانب العاملين في مشاريع وبرامج التنمية الجارية التي تعالج مسائل الدعم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة،
- ورشة عمل تدور حول الدعم مع مشاركين من القطاعين العام والخاص.

ورشة العمل حول الدعم⁷

- نظم مشروع تحضير التخطيط والسياسة الزراعية APP ورشة عمل في ٩ كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٢، ودعي إليها مشاركون من القطاعين العام والخاص من أجل جولة الخطوط التوجيهية لسياسة إعانات مالية منطقية خاصة بقطاع الزراعة اللبناني. أما أهم أهداف ورشة العمل، فهي:
- التوعية بين المشاركين في ما يتعلق بهدف الدعم في الزراعة والوسائل المستعملة عالمياً من أجل تحقيق هذه الأهداف.
 - تحديد الأهداف والخطوط التوجيهية للدعم الزراعي في لبنان نظراً لقيود تحرير التجارة والموازنة، إضافة إلى المصاعب الاجتماعية والإقتصادية العائدة إلى كون الناس تعودوا على توزيع دعم معين.
 - إستحداث حلول وآليات عملية للإعانات المالية التي تقيد الزراعة: الأدوات الزراعية والأهداف وأطر التطبيق الزمنية والسلطات المعنية.
- تم التوصل إلى إتفاق جماعي حول أهمية الدعم ودوره الأساسي في مساندة قطاع الزراعة في لبنان. وقد وضعت المجموعة لائحة بالأهداف العامة التي يجب أن تشكل أسس سياسة دعم سليمة وفعالة. وتعتبر الدراسة التي أجراها المشاركون، الخطوة الأولى بإتجاه تصميم آليات دعم عملية تتلاءم وأهداف السياسة الزراعية الوطنية وتخدمها.

٣.٢.٢. الدعم المباشر

يقدم القطاع العام دعم نقدي أو عيني، وتقوم وزارتا الزراعة والمالية بتوزيعه. لقد تبين من خلال أبحاث في هذا الحقل ومن خلال تحاليل إجتماعية وإقتصادية تناولت الأثر الحقيقي للدعم المباشر، إن هذه الأخيرة تكون عادة غير فعالة، ولا تشكل لوحدها وسيلة للتنمية الطويلة الأمد والمتوازنة

⁷المعلومات حول ورشة العمل متوفرة في مركز بيانات مؤتمر المشروع وورشة عمله، وفي التقرير حول تقدم المشروع (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣)

والمستدامة. غير إنه من الواضح ان آليات الدعم، لا سيما تلك المتعلقة بالدعم النقدي لمحاصيل معينة، لا تملك أبعاداً إجتماعية وترتبط بمسائل الرفاه الإجتماعي (فضلاً عن المسائل السياسية) أكثر منه بالفعالية الإقتصادية والتنمية الزراعية / الريفية.

↳ في إطار العمل على خطة شاملة ومتوازنة للبلاد، لا بد من دراسة الآثار الإقتصادية والإجتماعية لعملية وقف الدعم المباشر، على الزراعة، و/أو تقديم أشكال جديدة لآليات الدعم / المساندة التابعة للقطاع.

٣,٢,٢,١. الدعم النقدي

دعم المحاصيل

تشمل الحوافز النقدية الزراعية الأساسية في لبنان دعم الأسعار الذي تقدمه وزارة الإقتصاد والتجارة ووزارة الزراعة والذي يخدم زراعات القمح والتبغ. تقوم الوزارتان بشراء كامل المحاصيل بسعر يتم تحديده سنوياً ويكون اعلى من المعدل الدولي للأسعار. من جهة أخرى، لقد تم مؤخراً إلغاء الدعم الخاص بالشمندر السكري (التابع لوزارة الإقتصاد والتجارة) ومن المتوقع أن يلغى أيضاً دعم القمح. ويؤدي هذا الدعم أحياناً إلى تصرفات منحرفة من قبل المزارعين والتجار لا سيما في ما يتعلق بالقمح إذ يقوم بعض المزارعين والتجار الذين يريدون جمع أكبر نسبة ممكنة من الأرباح، بإعادة بيع القمح المستورد بأسعار منخفضة إلى وزارة الإقتصاد والتجارة بأسعار الدعم. حتى إنهم أحياناً يعيدون بيع القمح الذي بيع إلى السلطات في السنة السابقة.

يظهر شكل آخر من أشكال الدعم عندما تقرر الحكومة أن تشتري كميات معينة من بعض المحاصيل بأسعار محددة ليستهلكها الجيش^٤ (زيت زيتون، تفاح). يعتبر هذا النوع من التدخل الرسمي دعماً للقطاع الزراعي، في حين إنه عمل تمييزي لا يعالج المشكلة الحقيقية: يعجز المزارعون عن بيع محاصيلهم في كلي السوقين المحلي والدولي لأنها باهظة الثمن ولا تتمتع بالجودة المطلوبة.

^٤ في العام ٢٠٠٣، قرّرت الحكومة إنفاق ١٠ مليارات ليرة لبنانية لشراء الزيت والتفاح للجيش. لا بد من الإشارة إلى ان موازنة وزارة الزراعة للعام ٢٠٠٣ كانت حوالي ٣٠ مليار ليرة بما فيها المؤسسات الرئيسية.

ويظهر الواقع إن الدعم النقدي المباشر الذي منح طوال السنوات الماضية إلى المزارعين الذي يزرعون محاصيل معينة، بالكاد شكل تعويضات أو آليات مساندة المدخول المضافة إلى المنافع الإجتماعية. لكن تبين إن هذا الدعم غير فعال على الصعيد الإقتصادي، وكذلك في الترويج للتحسينات على مستوى الإنتاجية، وتقديم محاصيل جديدة أو تقنيات لمرحلة ما بعد الحصاد، تحسين الجودة أو الأرباح في التنافسية، هذا فضلاً عن الدعم الذي لطالما ساعد مالكي الأراضي بدلاً من المزارعين (حالة التبغ مثلاً حيث يعطى القسم الأكبر من رخص الإنتاج إلى غير المزارعين الذين يؤجرون عندها الرخص إلى المزارعين). إلى جانب ذلك، أصبح هذا الدعم أداة سياسية مهمة، لا سيما في مناطق كجنوب لبنان ووادي البقاع.

وقد أظهرت مؤخراً عملية وقف الدعم الخاص بالشمندر السكري، غياب إستراتيجية رسمية يتم اللجوء إليها في حال وقف الدعم بشكل مفاجئ. فالمزارعون الذين كانوا يعتمدون على الدعم النقدي لسنوات، باتوا يبحثون بأنفسهم عن أفضل حل بديل من أجل البقاء.

من جهة أخرى، لم تتحسن أسعار إبحار الأراضي كثيراً مع وقف الدعم (كان من المتوقع أن تهبط الأسعار فتخفف تكاليف الإنتاج التي يتحمل المزارع عبأها). وليس الدعم الخاص بالشمندر السكري والقمح والتبغ إلا أمثلة على المحاصيل التي زاد حجمها بصورة كبيرة منذ أن بدأت تستفيد من دعم الأسعار. لقد أصبح إبحار الأراضي التي تزرع فيها هذه المحاصيل غالباً جداً ويقع عبؤه على تكاليف الإنتاج.

دعم القطاع التعاوني

ويشمل أيضاً الدعم النقدي الخاص بقطاع الزراعة الدعم النقدي التي يتم توزيعه سنوياً على التعاونيات، ومن بينها التعاونيات الزراعية. في العام ٢٠٠١، تم توزيع ٩٠٠ مليون ليرة لبنانية إلى قطاع التعاونيات، بمعدل ٣-٤ ملايين ليرة لبنانية لكل تعاونية مستفيدة. إلا إن معايير الجدارة لا تزال غير واضحة فيما يبقى النفاذ إلى هذا الدعم النقدي مرتبطاً بصورة كبيرة بالمسائل السياسية. لقد تقدم عدد مهم من التعاونيات المستفيدة لقبض الدعم بدون أي خطط لتشغيل هذه الأموال. إن هدفهم بكل بساطة مدون على ورقة من أجل إجراءات الترخيص، فهم في الحقيقة لا يملكون أي رأس مال ولا أي موجودات، كما إنهم لا ينصاعون لقانون التعاونية. يؤدي هذا الدعم

النقدي الذي لا تراقبه السلطات بطريقة فعالة، إلى تصرفات غير منطقية، كما إنه يسقط المبادئ الأساسية لنشاطات التعاونية.

ليست السياسة الاقتصادية المبنية على الدعم خاطئة بكل تأكيد، لكن يجب أن يتم تحضيرها وتحديد آليات تطبيقها قبل بدء العمل بها، مع الأخذ بعين الاعتبار القيود المختلفة التي تفرضها البيئة.

الدعومات الأخرى

تتضمن موازنة وزارة الزراعة تقديم دعم للمدارس المهنية العامة، وهي عبارة عن مبلغ ١٣٠٠٠٠٠ ليرة لبنانية يدفع شهرياً للطلاب طوال سنوات دراستهم الثلاث، ما يوازي ٤٠٠٠٠٠٠ دولار أميركي سنوياً. تقوم المدارس أحياناً بجمع قسم من هذه الدعومات لتمويل نشاطاتها (زيارات ميدانية، مختبرات...).

- ⊣ لا يجب إعتبار الدعم المالي على إنه تعويض عن الإنتاجية المنخفضة وغياب الميزة التنافسية.
- ⊣ لا يجب اللجوء إلى الدعم المالي إذا لم تكن قدرة القطاع العام على المراقبة فعالة كي تسمح للدعم بتحقيق هدفه الحقيقي.
- ⊣ يجب ان يكون سبب إدخال الدعم المالي إلى النظام، وجيهاً وواضحاً (الدعم هو بمثابة إستراتيجية يتم تطبيقها لتحقيق سياسة توجيهية مستهدفة).
- ⊣ ينصح بإدخال دعم مالي لمدة محدودة لكي لا يعتبره العمال مسألة مضمونة (المزارعون ومالكو الأراضي والتجار وأصحاب منشآت التخزين...).

دعم التصدير ٣,٢,٢,٢

برنامج دعم الصادرات Export Plus

تم إدخال هذا النوع من الدعم في آب ٢٠٠١ وهو يقتصر على برنامج دعم الصادرات Export Plus الذي تديره مؤسسة تشجيع الإستثمار في لبنان IDAL (في حين إن وزارة الزراعة تضطلع بدور هامشي). يقوم البرنامج بشكل أساسي على دعم تكاليف النقل بالإضافة إلى خدمات كفاءة الجودة للسلع المصدرة. ويبدو إن المستفيدين من هذا البرنامج هم، حتى الآن، المزارعون ذوو

قدرات تصديرية مهمة، والتجار والوسطاء ومصدرو المنتجات الزراعية. لكن أصحاب المزارع الصغيرة الذين يحتاجون إلى دعم برامج الحكومة، يستفيدون من هذا البرنامج بصورة هامشية، فمصلحتهم الوحيدة تقضي ببيع محاصيلهم إلى المصدرين المستعدين للشراء بسبب الدعم.

في ما يلي بعض الأرقام المتعلقة ببرنامج دعم الصادرات Export Plus:

- منحت الحكومة برنامج دعم الصادرات Export Plus حوالي ٥٠ مليار ليرة لبنانية لسنته الأولى (٢٠٠١ / ٢٠٠٢).
- إرتفعت الصادرات الزراعية بحوالي ١٥% بين آب ٢٠٠١ وآب ٢٠٠٢ لتصل إلى ٣٢١٠٠٠ طن.
- في حين تم رفض ٢٠% من البضائع التي كان من المفترض تصديرها في بداية البرنامج لأسباب متعلقة بالجودة، تم رفض ٦% منها فقط في العام الذي تلى.
- إرتفعت أسعار التصدير بعد تطبيق برنامج دعم الصادرات Export Plus: التفاح: ٢٥+، الحامض: ١٥+، العنب: ٢٥+، الخوخ: ٢٥+.

وأكد المدافعون عن البرنامج إن التحسينات التي يقدمها البرنامج على صعيد الجودة وضمن الدفع والخدمات الإستشارية للفلاحين، هي بمثابة خطوة إلى الأمام بالنسبة إلى الزراعة في لبنان. وتعتبر التحسينات في الجودة وفي القدرة على النفاذ الآمن إلى الأسواق الإقليمية والأجنبية، عناصر تثبت / ترفع الأسعار، وستعود بالمنفعة، عاجلاً أم آجلاً، على المزارعين. غير إنه من الضروري الإشارة إلى مسألة الجودة ضمن برنامج دعم الصادرات Export Plus، فالجودة تقتصر على مراقبة الخصائص المادية للسلع، فيتم رفض العديد من السلع عند وصولها إلى وجهتها.

مع إن برنامج دعم الصادرات Export Plus يتمتع ببعض المنافع، يتم التدقيق في الفائدة التي يعود بها على المزارعين عامةً وعلى تنمية قطاع الزراعة. يتم إبعاد المزارعين عن السوق كي لا يدركوا حقيقة العرض والطلب في السوق الداخلية وخاصة في الأسواق الأجنبية. ولا يبدو إن برنامج مؤسسة تشجيع الإستثمار في لبنان IDAL يعمل على إزالة الحاجز الذي يباعد المزارعين عن السوق، وذلك مراعاةً لمصلحة الوسطاء وتجار الجملة والمصدرين. من جهة أخرى، يبدو إن

البرنامج يفضل أن يدعم جزء السلسلة المنتج للقيمة المضافة، كالتجار الذين يحصلون على معظم هامش الربح. أما الهدف الأساسي لبرنامج إعانات زراعية، فهو المساهمة في توزيع عادل للقيمة المضافة بين مختلف العمال- المزارعين، تجار الجملة، المصدرين وتجار التجزئة.

والجدير بالذكر إن برنامج دعم الصادرات Export Plus قد بدأ بحصد نتائج إيجابية العامة، ويبدو إن الحكومة اللبنانية تتساءل حول قدرتها المالية، وبالتالي حول قدرتها على المحافظة على البرنامج لما بعد العام ٢٠٠٣. ومن المتوقع أن تقوم مؤسسة تشجيع الإستثمار في لبنان IDAL بإطلاق برنامج دعم الزراعة Agro-Plus، وهو برنامج شقيق لبرنامج دعم الصادرات t Export Plus، ويقضي بتأمين الدعم للصادرات الزراعية اللبنانية.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى إن السوق اللبنانية غالباً ما تؤمن للمستهلك، منتجات مستوردة عالية الجودة لا مثيل لها في السوق المحلية. وإنطلاقاً من هنا، يصعب شرح ما يلي:

١. تقديم دعم متساو لجميع الصادرات الزراعية (على إختلاف أنواعها ووجهتها والطلب المحلي والأسواق المحلية)

٢. دعم لتصدير المنتجات المحلية في حين إن السوق المحلي مليء بالمنتجات الباهظة الثمن التي يمكن إنتاجها محلياً.

٣. منح الأسواق المستوردة الأولوية على السوق المحلية، لا سيما إنه يتم تصدير أفضل المنتجات إلى الخارج فيما تبقى المنتجات الأقل جودة في السوق المحلية.

⊖ يجب أن يقوم دعم الصادرات، على الخيارات السياسية والإستراتيجية المرتبطة بقطاع الزراعة (دور وزارة الزراعة)

⊖ لا يجب تطبيق الإجراءات المالية المشجعة للتصدير، على جميع المحاصيل وجميع الأسواق.

⊖ يجب أن يهدف دعم التصدير الزراعي، إلى تحسين وضع المزارعين وليس المصدرين والتجار الذين يحصلون أصلاً على أكثرية القيمة المضافة في السلسلة.

⊖ راجع أيضاً الفقرة ٣,٦,١,١. حول إعانات الصادرات وإجراءات الحماية.

دعم الصادرات وميزان المدفوعات

نظراً لحجم الدين العام وعلاقة عجز الموازنة والدين العام بالتضخم ونقص قيمة النقد، يبدو من المنطقي أن تحاول الحكومة أن تجذب أكبر كمية ممكنة من العملات الأجنبية إلى البلاد، بهدف إعادة التوازن قدر الإمكان، إلى ميزان المدفوعات.

الا إنه من الطبيعي أن يقع الضغط على قطاع الزراعة، لا سيما مع وضعه الحالي. فعدم التصدير (في شكله الحالي)، قام بالمثل، وبالتالي، وعلى الأمد الطويل، لا يصح الضغط على قطاع الزراعة ليصبح مولداً للعملات الأجنبية.

فلبنان يستورد ما يفوق بـ ٨٠% حاجاته من المنتجات الزراعية، وسبب ذلك بسيط جداً: دعم الصادرات الزراعية يعني زيادة هذه الـ ٨٠% الأخيرة وزيادة تبعية السوق الداخلية للمنتجات المستوردة، مما يشجع خروج العملات.

كما إن الصادرات الزراعية من لبنان غير مؤهلة حتى لدخول الأسواق الصناعية التي لديها متطلبات رفيعة المستوى. وبما إن الجهود المبذولة عبر برنامج دعم الصادرات Export Plus من أجل تحسين النوعية ضئيلة، يقوم البرنامج بدعم تصدير بعض المنتجات القليلة المقبولة في الخارج، تاركاً المنتجات غير القابلة للتصدير للسوق المحلية. ومن وجهة نظر المستهلك، هذا يوجه الطلب أكثر نحو منتجات مستوردة ذات نوعية أكبر.

ويمكن تقديم مثال آخر يتعلق بالصناعيين، إذ تؤكد مصادر رسمية إن أقل من ٥% من المدخلات الزراعية الصناعية يتم بيعها في السوق المحلية، ويتم بالتالي إعادة تصدير قسم كبير من هذه المنتجات. إذا تم توسيع برنامج دعم الصادرات Export Plus ليشمل الصناعات الغذائية الزراعية، سيستعمل جزء بسيط جداً من العائدات العامة لدعم تصدير المنتجات الصناعية، وبطريقة غير مباشرة، لزيادة المدخلات الزراعية، فيما يتم رمي الإنتاج المحلي.

إنبثقت عن هذه الدراسة الملاحظات التالية:

⇨ لكل سياسة دعم ثمن. ونظراً للخلل التجاري على مستوى المنتجات الزراعية، لا يبدو دعم الصادرات هو الحل الأمثل في الوقت الحالي.

⇨ يستهدف دعم التصدير إعادة الفائض الذي يتعذر بيعه في السوق المحلية. فإذا كانت هذه حال بعض المنتجات في لبنان، لا يجب عندها دعم جميع الصادرات بالتساوي.

⇨ لا يساوي دعم الصادرات إلا كلفة الشحن إذا كانت تتمتع بتأثير محفز مهم، وإذا كان جزء من التأثير المحفز هذا يؤثر على المزارعين الأصليين وليس فقط على النقلة والمصدرين.

دعم التصدير والإتفاقيات التجارية

الإهتمام بالصادرات يعني الإهتمام بالإتفاقيات التجارية. فحالياً، وقع لبنان العديد من الإتفاقيات الثنائية لتحرير التجارة، يتضمن بعضها جداول زمنية. وأهم هذه الإتفاقيات، الإتفاقيات التي أبرمت مع الإتحاد الأوروبي والدول العربية. ويعتبر تقدم لبنان للإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية من الأولويات على جدول أعمال الحكومة.

تكون عادة الإتفاقيات التجارية نموذجية، وتتضمن بعض المواد الخاصة المتعلقة بالمعاملة المميزة المخصصة للمنتجات اللبنانية ويعود السبب في ذلك إلى إن الحكومة اللبنانية أجرت المفاوضات بطريقة خاصة، مولية أهمية هامشية إلى التجارة الزراعية. بالإضافة إلى ذلك، أعطيت الأولوية إلى الكميات التي يستطيع لبنان تصديرها، بدون دراسة المخاطر التي سيؤدي إليها تطبيق الجداول الزمنية، وبدون أخذ مسألة الجودة بعين الإعتبار (كقدرة المنتجات اللبنانية على منافسة المستوى النوعي للأسواق الأجنبية، بالإضافة إلى قدرة لبنان على مراقبة الواردات عبر آليات مراقبة الجودة التي يمكن إعتبارها إجراءات حماية).

وتجدر الإشارة أيضاً إلى إن منظمة التجارة العالمية وإتفاقيات تحرير التجارة لا ترحب بدعم الحكومة للتصدير. وبالتالي سيكون إنضمام لبنان إلى منظمة التجارة العالمية مشروطاً برفع جميع أشكال الدعم الذي يؤدي إلى تشوه كبير في الأسعار. ويمكن تقسيم الدعم كالتالي.

راجع أيضاً الفقرة ٣,٦,١,١ حول دعم التصدير والإتفاقيات التجارية.

دعم الزراعة في إطار منظمة التجارة العالمية: ما الذي يمكن التفاوضي عنه وما الذي لا يمكن

التفاوضي عنه؟

يعتبر تشجيع فائض الإنتاج، من أبرز الشكاوى المتعلقة بالسياسات التي تدعم الأسعار المحلية أو الإنتاج بشكل أو بآخر، مما يؤدي بدوره إلى تخفيض كمية الواردات أو إلى التصدير بأسعار منخفضة والإغراق في الأسواق العالمية.

وتميز الإتفاقيات الزراعية بين برامج المساندة التي تحفز الإنتاج بطريقة مباشرة، وتلك التي لا تتمتع بتأثير مباشر. فيجب أن تخفض السياسات الداخلية التي تؤثر مباشرة على الإنتاج والتجارة، فيما يمكن اللجوء إلى الإجراءات ذات التأثير الأقل على التجارة، بحرية، فهي في علبه خضراء (خضراء كإشارات المرور). وهي تشمل الخدمات الحكومية كالأبحاث ومكافحة الأمراض والبنى التحتية والأمن الغذائي. ويسمح أيضاً ببعض المساعدات المالية للمزارعين الذين يطلب منهم تخفيض الإنتاج (ما يسمى أحياناً بالعلبة الزرقاء) وإتخاذ إجراءات دعم أخرى لتشجيع التنمية الزراعية والريفية.

من جهة أخرى، تحظر الإتفاقيات الزراعية دعم الصادرات ما لم تكن محددة في لائحة إلتزام الأعضاء، حيث تطلب الإتفاقيات من أعضاء منظمة التجارة الدولية أن يحدوا من المبالغ التي يصرّفوها على دعم الصادرات، وكذلك كميات الصادرات التي تتلقى الدعم.

وتحظر الإتفاقيات الزراعية الدعم الذي يلزم المستفيدين منه تحقيق كمية صادرات معينة، أو إستعمال السلع المحلية عوضاً عن السلع المستوردة، وذلك لأن هذا النوع من الدعم يشوه التجارة الدولية، ويؤدي بالتالي تجارة الدول الأخرى.

المصدر: منظمة التجارة العالمية

↳ إنشاء فريق عمل ضمن وزارة الزراعة لدراسة متطلبات منظمة التجارة العالمية وإنشاء إستراتيجيات دعم ذات هدف واضح من أجل إستبدال آليات الدعم التي لا توافق عليها منظمة التجارة العالمية. وسيعمل فريق العمل هذا مع القطاع الخاص.

٣.٢.٣.٣. الدعم العيني

تقدّم وزارة الزراعة الدعم العيني فقط (مبيدات الحشرات والشتول) للمزارعين. وبعض هذه الشتول والمدخلات الزراعية هي منح لوزارة الزراعة (قدمتها لها المنظمات غير الحكومية المحلية والأجنبية والحكومات الأجنبية). وتتنوع أشكال الدعم من سنة إلى أخرى في النوع والحجم، وفقاً لموازنة وزارة الزراعة ونوع المنح التي تم تقديمها لوزارة الزراعة. ففي العام ٢٠٠٢، حصلت وزارة الزراعة على دعم عيني قيمته ٨٠٠٠٠٠٠ دولار أميركي. وتجدر الإشارة إلى إنه ما من معايير معينة لأهلية هذه الدعومات، وبالتالي هي لا تشكل جزءاً من سياسة وإستراتيجية عامة متكاملة للتنمية الزراعية والتوجيه القطاعي.

لا يحسن الدعم العيني رسملة القطاع، كما إنه لا يمكن إعتباره عنصراً يدعم الإستثمار ويحسن القدرات الإنتاجية، بل إنه يساهم في تخفيف رأس مال العمل الخاص بالمزارعين لكنه لا يساعدهم ابداً على تجديد أراضيهم. بعبارة أخرى، الدعم العيني الموجود في لبنان ليس إلا حلاً فورياً قصير الأمد لمشكلة بسيطة، في حين إن مشكلة التمويل الطويل الأمد (تمويل الإستثمارات) لا تزال على حالها.

↳ قد يساعد وقف الدعم العيني وزارة الزراعة على تحرير الموازنة المخصصة حالياً لهذا الهدف وتوجيهها نحو آليات مساندة أكثر فعالية بالنسبة إلى المزارعين.

٣.٢.٣.٣. الدعم غير المباشر

تقع على عاتق الدولة، إلى جانب مسؤولية مساعدة المزارعين في مدخولهم عبر تقديم الدعم النقدي المباشر، مسؤولية تنمية بيئة يستطيع فيها هؤلاء المزارعون أن يعملوا، فكان الدعم غير المباشر. يلقي مشروع تحضير التخطيط والسياسة الزراعية APP الضوء على أهمية هذا النوع من الدعم لعدة أسباب، منها:

- إن الدعم غير المباشر أقل تمييزاً من الدعم المباشر، و يطال عادةً عدداً أكبر من المستفيدين، فعلى سبيل المثال، يجب أن يطال دعم الفوائد على القروض المصرفية جميع النشاطات الزراعية وليس محاصيل معينة وحسب.

- إن الدعم غير المباشر يحسن بيئة العمل بشكل عام عوضاً عن معالجة مسائل محددة فحسب، فعلى سبيل المثال، يعتبر دعم شبكات الري عنصراً يشجع الإستثمار في قطاع الزراعة.
- خلافاً لآليات الدعم المباشر، يعتبر الدعم غير المباشر أداة دعم تخضع عنها إتفاقيات تحرير التجارة النظر، كمنظمة التجارة العالمية.
- يمكن تطبيق الدعم غير المباشر بالتعاون مع القطاع الخاص، أو حتى عبر بنى ومنظمات القطاع الخاص، فعلى سبيل المثال، يمكن دعم المنظمات الفدرالية المهنية، كغرف الزراعة، من أجل تأمين للمزارعين كلفة خدمات إرشاد وإستشارة منخفضة نسبياً. وبالتالي، تستطيع بنى القطاع الخاص أن تصبح أدوات توجه الأموال العامة نحو العاملين في القطاع الخاص.
- يمكن اللجوء للدعم غير المباشر للتسويق للمنظمات المتخصصة التي تعتبر بدورها، أداة تنمية زراعية. ويمنح مشروع تحضير التخطيط والسياسة الزراعية APP المنظمات المهنية دوراً أساسياً في تمكين القطاع الخاص وتطبيق السياسة.

١،٢،٣. دعم الفوائد

يعود السبب في صعوبة نفاذ المزارعين إلى القروض المصرفية التقليدية إلى ثلاثة أسباب:

١. كلفة القروض المرتفعة،
٢. ندرة الموارد المالية المتوسطة والطويلة الأمد في القطاع المصرفي،
٣. ندرة المشاريع الزراعية المرحة القابلة للتنفيذ ذات الإستدامة الذاتية والتي يمكن توليها بواسطة قروض المصارف التجارية.

كلفة القروض. يعتبر دعم الفوائد على قروض المصارف التجارية دعماً غير مباشر لرسملة القطاع الزراعي. فمبدئياً، إذا إنخفضت مستويات قاعدة نسب الفوائد في لبنان حتى المستويات الدولية، قد يستفيد قطاع الإستثمار، وإن جزئياً من قدرة أكبر على النفاذ إلى القروض المصرفية. غير إن الحكومة، وبهدف تقليص كلفة القروض، قامت بإدخال نسبة ٧% على دعم الفوائد (بالليرة اللبنانية وبال دولار الأميركي) في القطاعات المنتجة بما فيها الزراعة، وذلك عبر البنك المركزي.

الأهلية. غير إن نفاذ المزارعين (لا سيما صغيري ومتوسطي الحجم) إلى القروض المصرفية تعيقه كلفة رأس المال المرتفعة، والنقص في المشاريع القابلة للتنفيذ والنقص في الضمانات الإضافية. فنادرأ ما يتمتع المزارعون بالنفاذ إلى الإستشارة المهنية وإلى خدمات تنمية الأعمال التي توجهها نحو مشاريع مربحة وقابلة للتنفيذ تدعمها خطط عمل جديّة ودراسات جدوى، مما يسمح للمصارف التجارية بتمويلها.

إن قطاع الزراعة بحاجة ماسة إلى التمويل الجوهري الطويل الأمد من اجل الرسطة (شراء الأراضي والمعدات). لا ترتبط المشكلة بكلفة القروض فحسب، بل أيضاً بصعوبة نفاذ المزارعين إلى القروض المصرفية لأنهم لا يتمتعون بالشروط الإقتصادية الأساسية لذلك، أي على الأقل تقديم مشروع قابل للتنفيذ مع دراسة جدوى، خطة عمل... على أي حال، تشترط المصارف التجارية على زبائنها أن يملكوا مشاريع منتجة ليطبّقوها مقابل التمويل. من جهة أخرى، يعتبر تمويل عمليات شراء الأراضي أمراً مستحيلاً، خاصة مع غياب الضمانات الإضافية لمساندة طلب القرض.

الضمانات الإضافية. فضلاً عن ذلك، تعتبر مسائل شراء الأراضي عائقاً رئيسياً أمام التنمية الزراعية في لبنان. فالقوانين المصرفية تسمح للمصارف التجارية بطلب رهن توازي قيمته ضعفي قيمة القرض. أما عملياً، يكون المصرفيون شديدي الحذر بالنسبة إلى القروض الزراعية، وهم غالباً ما يرفضون إعطاء القرض رغم وجود رهون تفوق قيمتها أحياناً قيمة القرض بثلاث أو أربع مرات، ناهيك عن إن قسماً كبيراً من المزارعين لا يملكون حتى أرضاً يزرعونها. يناقش الفصل المتعلق بالقروض مسألة الضمانات الإضافية (راجع الفقرة ٣-٤)

كلفة إدارة مرتفعة للقروض الصغيرة. لا بدّ من الإشارة إلى إنه على الرغم من الدعم، تولّد إدارة المصارف للقروض الصغيرة كلفة إدارة مرتفعة مما لا يشجع المصارف على تقديم القروض للمزارعين.

↪ يعالج دعم الفوائد مسألة نسب الفوائد المرتفعة وحسب، فهو لا يرفع الحواجز الأخرى التي تعيق نفاذ المزارعين إلى القروض المصرفية.

↪ يجب أن تترافق برامج دعم الفوائد وسلسلة خدمات مساندة للمزارعين. فهؤلاء يحتاجون إلى تنمية أعمالهم وإلى الخدمات الإستشارية والدعم، مما يساعدهم على أن يصبحوا مشغلين إقتصاديين "تقبل بهم المصارف".

٣,٢,٣,٢. الدعم / المنح من القطاع الخاص ومن المنظمات الدولية

تقدّم المنظمات غير الحكومية، المحلية والأجنبية والمنظمات الدولية، مبالغ نقدية ضخمة لقطاع الزراعة وللمشاريع التنموية الريفية. وتستعمل هذه المنح النقدية في طريقتين:

- يستعملها المانحون مباشرة بدون أي مراقبة، بالنيابة عن السلطات اللبنانية (تطبيق المشاريع مباشرة، المساعدة المالية للمنظمات غير الحكومية، الخ)
- أو يتم منحها بصورة مساعدة تقنية أو مشاريع تنمية ريفية تراقبها السلطات، والتي يتم في إطارها التعاون بين المؤسسات المانحة وبرنامج السياسة الزراعية الوطني.

↪ يجب استغلال الأموال الداخلية والدولية (المنح وحتى القروض للقطاع العام) المقدمة للتنمية الريفية في إطار السياسة الوطنية.

↪ تكمن مسؤولية وزارة الزراعة في تعزيز التنسيق لا سيما بين المؤسسات العامة التي تقوم بتطبيق مشاريع التنمية الريفية.

٣,٢,٤. توجّهات وتوصيات سياسة الدعم

يحتاج قطاع الزراعة إلى المساعدة العامة وبالتالي إلى الإنفاق العام. وتقوم عدة عناصر بحث الإدارة على إعادة تقييم الدعم المباشر وغير المباشر كما هو موجود اليوم، وتوجيه الأموال العامة نحو الحاجات الأساسية للقطاع. كما يجب إدخال آليات دعم جديدة تتوافق وحاجات القطاع، مع أخذ توجهات العولمة والخطوط التوجيهية لمنظمة التجارة العالمية بعين الاعتبار.

في ما يلي بعض عناصر السياسة، بالإضافة إلى الخطوط التوجيهية لبرامج تقديم الدعم.

٣,٢,٤,١. هدف الدعم الزراعي

للدعم أهداف عديدة، أهمها:

- في حين تعتبر الضرائب وسائل لجمع الثروات في الإقتصاد، يعتبر الدعم اداة تساعد على إعادة توزيع هذه الثروات، بأسلوب محدد ومراقب. كما تعتبر الدعومات وسائل لإعادة توزيع القيمة المضافة بين العاملين الإقتصاديين. وترتبط هذه المقاربة المتعلقة بالدعومات، بقطاع الزراعة حيث لا تتوزع القيمة المضافة بانصاف بين العاملين (المزارعين والوسطاء وتجار الجملة وتجار التجزئة والصناعيين والمصدرين، الخ...)
- تعتبر الدعومات أيضاً أدوات مالية تستخدم كأدوات محفزة لتوجيه المزارعين والعاملين في الزراعة نحو أهداف معينة من السياسة وإدخال معايير جديدة للجودة وتشجيع المزارعين الجدد والرسملة والإستثمار والترويج لمحاصيل محددة، الخ...
- تعتبر التكاليف المرتفعة عائقاً أساسياً في وجه التنمية الزراعية في لبنان: إذ قد تستخدم الدعومات للخفض كلفة إنتاج المنتجات اللبنانية وتحسين تنافسيتها (على مستوى السعر والجودة).
- تستخدم الدعومات، بفضل اثرها على السعر و/او الجودة، كأدوات حماية للسوق الداخلية، لذلك تتضمن منظمة التجارة العالمية وإتفاقيات تحرير التجارة الأخرى معايير خاصة تساعد على تحديد ما إذا كانت الدعومات تؤدي إلى تشوّه السوق ام لا.

٣,٢,٤,٢. الدعومات، إنفاق عام إستراتيجي وبناء

من الضروري ان تقوم الحكومة اللبنانية بترشيد الإنفاق العام. ولتحقيق ذلك، تستطيع رفع الدعومات التي تقدّمها لقطاع الزراعة، خاصة الدعومات المباشرة التي تعتبر في معظم الأحيان موارد عامة مهدورة بما انها لا تملك اي اثر مستدام. بالإضافة إلى ذلك، تشكل الدعومات المباشرة لمحاصيل معينة احد أشكال الدعم العام التي تعتبر تمييزية بطريقة او بأخرى. فهي تفضّل بعض المحاصيل على حساب محاصيل أخرى بدون اي تبرير إقتصادي مقنع للمضي بهذه الدعومات، وهذا سبب أساسي لوقف الدعومات. لكن في الوقت نفسه، يجب ان يتراقف وقف الدعومات النقدية لمحاصيل معينة مع إدخال نشاطات بديلة. فمع تحرير الميزانيات عبر رفع

الدعومات النقدية، تستطيع هذه الأخيرة ان تنتقل إلى دعم انشاء رأس المال (تنمية أصول الإنتاج) وتنمية البنى التحتية اللذين يعتبران من الأولويات بالنسبة إلى قطاع الزراعة.

↳ ليست الدعومات منح مجانية، بل هي أدوات إستراتيجية يجب إستعمالها لدعم توجيه السياسة والإستراتيجيات ذات الأولوية.

↳ قد تكون الدعومات أدوات لإستراتيجيات طويلة الأمد (كالإستثمار الهيكلي في الأرض، امتلاك الأراضي، توطين المزارعين الشباب، تشجيع عرض وطلب خدمات المساندة للمزارعين).

↳ قد تكون الدعومات أيضاً أدوات لإستراتيجيات أنية قصيرة الأمد (كتشجيع التصدير إلى أسواق مستهدفة جديدة مناسبة، إدخال أنواع جديدة من المحاصيل).

ومن المهم ألا يعتبر صانعو السياسة الدعومات "أموال منح مهدورة" لأنها تشكل آليات تحويل وإعادة توزيع (من الفئات الاغنى إلى الفئات الاكثر فقرا) داخل الإقتصاد. فتعطي الأموال العامة المخصصة للدعومات المباشرة للمزارعين لكن ينتهي بها المطاف تنتقل في الإقتصاد (يدفع المزارعون لمزودي المدخلات والعمال والمزودين بالآلات، الخ...). وبالتالي، تساعد الدعومات شبكة كاملة من الأشخاص والمؤسسات. وسيكون إذا لرفع الدعومات تأثير على المزارعين ومحيطهم، ويجب معالجة هذا الموضوع بحذر.

٣،٢،٤،٣. رفع الدعم المباشر تدريجياً

وتجدر الإشارة إلى إنه على الرغم من الفعالية المحدودة التي تتمتع بها الدعومات النقدية / العينية، لا بد من رفع هذه الدعومات بالتدريج وليس فجأة. ولا يجب أن ينسى صانعو السياسة إن هذه الدعومات موجودة منذ وقت طويل وقد إعتاد المزارعون على الإستفادة منها. فغالباً ما تشكل هذه الدعومات مدخول تكاملياً مهماً لأسر المزارعين. ومن غير المتوقع أن يعرف المزارعون كيف يتصرفون إذا رفعت الدعومات بما إنهم لم يتحضرّوا لهذا الإحتمال.

واقترح مشروع تحضير التخطيط والسياسة الزراعية APP رفع الدعومات الموجودة عن محاصيل معينة تدريجياً، عبر تقليصها على مر السنين (٤ أو ٥ سنوات). سيتم هذا التقليص عبر إدخال حصص على المحاصيل المدعومة (عوضاً عن دعم كامل الإنتاج كما يجري حالياً). سيتم

خفض الحصص تدريجياً وسيُتوجَّب على المزارعين بيع الفائض من الإنتاج إلى السوق مباشرة. ويجب أن يترافق الرفع التدريجي لدعومات المحاصيل بخدمات إستشارية وخدمات مساندة منظمة تقدِّم إلى المزارعين لكي يستطيعوا أن يتأقلموا وتطوِّر البيئة الإقتصادية وينتقلوا بذكاء إلى محاصيل أو نشاطات جديدة.

↪ الرفع التدريجي للدعومات النقدية والعينية المباشرة وتوجيه الأموال نحو دعومات أكثر فعالية.
↪ يجب ان يترافق الرفع التدريجي لدعومات المحاصيل مع خدمات إستشارية وخدمات مساندة منظمة تقدِّم إلى المزارعين لإعادة توجيه المزارعين ومساعدتهم على النفاذ إلى مستويات اعلى من الفعالية.

وتجدر الإشارة إلى ان خدمات الإرشاد والإستشارة التي يحصل عليها المزارع، لا تعطيه دائماً الاجوبة حول ما يجب ان ينتجه، بل يجب ان تساعده على النفاذ إلى المعلومات حول الطلب المحلي والأجنبي وأسعار الأسواق وتطوِّر الصناعات الغذائية الزراعية والمتطلبات الجودة العصرية، الخ... فتزوِّده بالتالي بالعناصر التي تخوله إتخاذ قرار عاقل. وفي هذا الإطار، لا بد من الإشارة إلى الدور الأساسي الذي تضطلع به برامج الأبحاث: يجب ان تساعد الأبحاث على تحديد النشاطات والأنظمة التي تتمتع بقيمة مضافة مرتفعة. وستوجه مخرجات الأبحاث خدمات مساندة المزارعين كخدمات الإرشاد والإستشارة الأخرى. ويرتبط تكامل الأبحاث وخدمات الدعم بسياسة واضحة وسياسة تطبيقية فعالة.

وتضمن الدعومات النقدية المقدّمة إلى المزارعين حصّة معينة من مدخول اسرة المزارع. وسيؤدي رفع هذه الدعومات إلى إنخفاض في هذا المدخول وبالتالي سيهدد إستدامة المزرعة. وإنطلاقاً من وجهة نظر وطنية، سيؤدي ذلك إلى النزوح الريفي وتعاطم البطالة.

↪ تقضي احدى وسائل التعويض عن ضعف المدخول الزراعي نتيجة رفع الدعومات الموجودة، بان يقوم القطاع العام بالترويج للنشاطات غير الزراعية (كالصناعات التحويلية الأساسية والتوضيب) ونشاطات ريفية أخرى لافراد اسر المزارعين.

↳ من الضروري ان يقوم صانعو السياسة بدراسة التنمية الزراعية على انها جزءاً لا يتجزأ من التنمية الريفية.

قد تساعد تنمية هذه النشاطات الإقتصادية التكاملية على إستدامة اهتمام الاسر بالمزرعة، كما قد تروج لمشاركة أفضل في القيمة المضافة مع السلسلة الزراعية (الإنتاج والتحويل والتوزيع والتوزيع، الخ...) مما يخول المزارعين الحصول على جزء من القيمة المضافة التي تنشأ في القطاع.

↳ يقضي احد أهداف الدعومات في قطاع الزراعة بالمساعدة في إعادة التوازن إلى الخلل الموجود في توزيع القيمة المضافة في القطاع.

وإنطلاقاً من هنا، وفي ما يتعلق بالسياسة، قد يكون على صانعي السياسة أولاً ان يعترفوا بالخلل في توزيع القيمة المضافة في قطاع الزراعة وان يظهروا إستعداداً واضحاً لإعادة التوازن عن طريق تحسين حصّة المزارعين. راجع أيضاً الفصول عن المنظمات الإقتصادية التجمعية والتسويق للمزيد من التفاصيل حول مساهمة المنظمات في توزيع اكثر توازناً للقيمة المضافة (لصالح المزارعين) في قطاع الزراعة.

٣,٢,٤,٤. دعومات خدمات المساندة والرسملة: دور المنظمات الإقتصادية التجمعية

كما ذكر اعلاه، تتمتع الدعومات غير المباشرة بحسنات عديدة مقارنة مع الدعومات المباشرة. ويجب بالتالي تخصيصها في موضوع توجيهات سياسة الدعومات. وبما ان قطاع الزراعة في لبنان يعاني من نقص في التنافسية، من الممكن توجيه الدعومات غير المباشرة نحو هدفين إستراتيجيين: تقديم خدمات الرسملة والمساندة للمزارعين.

يعاني قطاع الزراعة من سوء الرسملة، لذلك يعتبر إدخال التكنولوجيات الحديثة عنصراً أساسياً في تخفيض الكلفة وتحسين الجودة. وتطال الرسملة أيضاً شراء الأراضي. فمن غير المحتمل القيام باي إستثمار هيكلية ثابت (بيوت زجاجية وشبكات ريّ وأبار وزراعة اشجار مثمرة

وبساتين، الخ...)على أرض ليست ملكاً" للمزارع. وتهدف هذه الخطوة الأولى نحو التنمية الزراعية إلى تشجيع رسملة القطاع بواسطة الحوافز.

⇨ الدعومات التي تعتبر حوافز للرسملة (للسماح لإستثمارات جديدة في الأراضي الزراعية الموجودة أو في مناطق جديدة قابلة للزراعة، ولمساندة إقامة المزارعين الجدد، ولتخفيض الكلفة وتحسين الجودة).

⇨ دعومات لخدمات المساندة الخاصة بالمزارعين (لتنمية بيئة ملائمة يتقدم فيها المزارع والنشاطات الزراعية). بعبارة أخرى، تستطيع الدعومات ان تساعد في بناء "محفزات إقتصادية" للنشاطات الزراعية والاسر.

⇨ قد تصبح منظمات القطاع الخاص أدوات فعالة تصل إلى النشاطات الزراعية وتدعمها، فيستفيد المزارعون الاصليون بطرق غير مباشرة.

الاستثمار بالموجودات المنتجة وتنمية المهارات

يعتبر نشر الهيكليات الجماعية الخاصة التي تمثل الإستثمار الجماعي من احدى الطرق لتشجيع الرسملة. اذ يعتبر أيضاً" الإستثمار في أدوات الملكية العامة وسيلة لتشجيع المزارعين (لا سيما المزارعين أصحاب المزارع الصغيرة) على توحيد القوى وتقليص الكلفة وحتى للوصول إلى إقتصادات سلمية.

يمكن وضع قائمة كبيرة من الحوافز لمساندة إنشاء منظمات إقتصادية تجمعية كالتعاونيات والجمعيات وحتى الشركات الخاصة ومختلف المجموعات التي قد تنبثق عن المزارعين وتؤمن لهم كافة أنواع الخدمات. وقد تشمل هذه الحوافز إطار عمل شامل يأخذ بعين الإعتبار حاجات قطاع الزراعة الكثيرة ويؤمن عدداً من الهيكليات القانونية او حتى عقود معينة تلبي هذه الحاجات.

وأدى التفكير في آلية تطبيق هذه الدعومات إلى التالي: يجب ان تكون الدعومات المقدمة إلى قطاع الزراعة فعالة. لذلك لا يجب هدر الأموال العامة بل إنفاقها لتصل إلى المستفيد المستهدف: المزارع. وإطلاقاً من ذلك، يجب:

← ان يتم تشجيع الإستثمار في المنظمات الإقتصادية التجمعية لا سيما عبر دعم الخدمات الي تؤمنها هذه المنظمات.

← ن يتم تقديم الدعم حتى للتجهيزات التي تم الإستثمار فيها، وذلك طالما لا يكون الدعم نقدياً" وطالما يتم تطبيق آليات مراقبة لإستعمال الدعومات بطريقة فعالة.

بعبارة أخرى، يقوم الدعم، في هيكلية تؤمن خدمات إبحار الجرارات، على شراء سعر الجرار (وضمن كون الجرار مستثمر فيه)، وعلى تخفيف كلفة خدمات الإبحار بالنسبة إلى المزارع. فعلى سبيل المثال، يقوم الدعم على دفع نسبة من المبلغ الذي دفعه المزارع، ويصل الحد الأقصى إلى المبلغ الدفوع. سيشتجع الدعم المزارعين على الإستثمار في هيكلية جماعية ستؤمن لهم الخدمات المفيدة.

ويستهدف الدعم أيضاً" المنظمات الي تقوم بتأمين كافة أنواع الخدمات للمشغلين الزراعيين (دعم لتخفيف كلفة خدمات المساندة). اما في ما يتعلق بالتنافسية (من ناحية الكلفة والجودة) قد يحدث الإرشاد والتعليم والمحاسبة والإعداد التقني والخدمات الإستشارية ومراقبة الجودة، الخ... فرقا" كبيرا".

← لمحافظة على دعم الفوائد لتشجيع رسملة قطاع الزراعة.

← نشاء محفّرات لتشكيل منظمات إقتصادية تجمعية ذات أهداف عديدة: دعم الخدمات التي تؤمنها هذه المنظمات والمساهمة في رسملة الهيكلية نفسها.

← مكن تشجيع تأسيس منظمات إقتصادية تجمعية عبر سلسلة من المحفّرات الملائمة، من بينها إطار عمل قانوني شامل. ويمكن مساندة الإستثمار في هذه الهيكليات عبر دعم فوائد التسليفات المصرفية او عبر آليات محفّزة أخرى يمكن تصميمها خصيصاً لهذه الغاية.

الإستثمار في البنى التحتية

تعتمد تنمية وإستدامة النشاطات الزراعية أيضاً على توفر بنى تحتية جيدة وليس على توفر الأصول المنتجة وحسب (الأرض والمعدات). وقد تضطلع المنظمات الإقتصادية التجمعية بدور مهم في رسملة البنى التحتية في قطاع الزراعة، وفي تقليص التكاليف التي يتحملها المزارعون الاعضاء والمستهلكون. من جهة أخرى، يتحمل القطاع العام مسؤولية تأمين البنى التحتية الأساسية للبلاد، في حين انه يمكن للقطاع الخاص ان يتحمل مسؤولية البنى التحتية الإضافية فيقوم بتنظيم نفسه في هيكليات متخصصة قادرة على بناء بنية تحتية وتشغيلها والحفاظ عليها. فعلى سبيل المثال، يستطيع القطاع العام ان يبني قنوات ري رئيسية تقود المياه من مصدرها الأساسي (البنر او البحيرة) إلى منطقة زراعية، فيقوم بعد ذلك المشغلون في القطاع الخاص بتشكيل منظمة (كتجمع لاستهلاك المياه) تكون مسؤولة عن قنونة المياه إلى الحيازات الزراعية وإدارة توزيعها وتمويل العملية بكاملها. ويعود السبب في ذلك إلى ان المستهلكين في المرحلة النهائية يقومون، إنطلاقاً من مرحلة معينة، بمراقبة العملية بانفسهم لمصلحة الفريق او المجموعة.

↳ مكن تحويل الدعومات المباشرة النقدية / العينية الموجودة حالياً نحو تنمية البنى التحتية الأساسية كوسائل تحسين توفر المياه والنفاز إلى هذا المورد، والنفاز إلى الأرض / التربة والمحافظة على جودتها، وشبكات الطرق والبنى التحتية للأسواق.

↳ من غير الضروري ان يقوم القطاع العام بنفسه بتأمين كامل حاجات البنى التحتية اذ يمكن تشجيع مشغلي القطاع الخاص كالمنظمات الإقتصادية التجمعية على المشاركة في الإستثمار الاقرب إلى مستوى المستهلك في المرحلة النهائية.

٣,٢,٤,٥. تحديات الدعومات وتحرير التجارة

لا يمكن بعد الآن إتخاذ قرارات تتعلق بالدعومات بالطريقة التي كانت تعتمد سابقاً، اي لا يجب ان تبقى الدعومات منفصلة عن الواقع الإقتصادي. كما لم يعد يستطيع لبنان ان يتجاهل التوجهات والضغوطات الدولية من اجل العولمة.

لقد قامت الحكومة اللبنانية مؤخراً بتوقيع إتفاق الشراكة الأوروبية المتوسطية، كما تقدم لبنان بطلب للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. من جهة أخرى، تتشكل تدريجياً سوق محلية عبر

إتفاقيات تحرير التجارة الثنائية. اما بالنسبة إلى لبنان اليوم، تعتبر موجة التحرير التجاري وتنمية العلاقات الجارية مع الدول التي لطالما عرفت بالتنافسية، تحدّياً "جديداً"، فضلاً عن انه من الضروري ان يتذكّر صانعو القرار ان الزراعة هي القطاع الذي تقدّم اليه دعومات كثيرة حتى في الإقتصادية الاكثر تحرراً".

واستناداً إلى ما سبق، تبدو الدعومات الزراعية في لبنان امراً "ضرورياً" جداً. غير انه من الواضح ان انغماس الدولة اكثر فاكثراً في الإقتصاد الدولي سيجعلها تواجه تحدّيات أكبر في وجه الدعومات. وفي هذا الإطار، تضطلع المفاوضات بدور مهم:

◀ ان تقديم الدعومات امر لا مفرّ منه في الزراعة اللبنانية حتى في إطار بيئة تجارية حرة.
◀ يجب ان يتمّع لبنان بفريق مفاوضات يعمل على اكتساب الجداول الزمنية والإعفاءات الملائمة لتطبيق الإتفاقيات.
◀ ستسمح المفاوضات بشأن تطبيق الجداول الزمنية والإعفاءات، للإدارة بوضع برامج دعم تساعد المزارعين على تنمية تنافسيّتهم وقدرتهم على التعاون مع المتطلبات الدولية (مسائل الجودة والأسعار التنافسية، الخ...)

٣,٢,٤,٦. عملية أخذ القرار يؤثر على الدعومات

لا تقوم وزارة الزراعة بأخذ القرار او بإدارة معظم الدعومات المباشرة وغير المباشرة المخصّصة لقطاع الزراعة، بل تقوم بذلك كل من وزارة الإقتصاد ووزارة المالية، او حتى رئيس مجلس الوزراء مباشرة. كما انه تم إتخاذ معظم القرارات المتعلقة بإدخال الدعومات ورفعها، بدون الرجوع إلى اي إستراتيجية او سياسة عامة. وأخيراً، تجدر الإشارة إلى غياب اي هيكلية تعاون بين مختلف الإدارات المعنية بالمسائل الزراعية، خاصة على مستوى الدعومات.

◀ يجب ان تؤخذ القرارات المتعلقة بقطاع الزراعة في وزارة الزراعة، او على الأقل يجب ان تتوافق وسياسة زراعية عامة تقوم وزارة الزراعة بمراقبتها.

- ↳ عندما تضطلع هيئات عامة غير وزارة الزراعة بمسؤوليات تتعلق بقطاع الزراعة، لا بدّ من قيام تنسيق كثيف مع وزارة الزراعة.
- ↳ قيام لجنة وزارية بينية او هيكلية حوار أخرى تشارك فيها جميع السلطات المعنية بالمسائل الزراعية. وستقوم هذه اللجنة بتوجيه المسائل الزراعية ضمن الإدارة.

٣,٣. الضرائب المتعلقة بالزراعة

٣,٣,١. نظرة عامة حول الوضع

٣,٣,١,١. وهم الإعفاء الضريبي

غياب الضرائب المباشرة. القطاع الزراعي معفى رسمياً من الضرائب لمحاولة تشجيع تنميته. لكن الواقع يختلف، إذ إن الحكومة تجنبت إدخال ضرائب مباشرة على قطاع الزراعة، وذلك يعود بشكل جزئي إلى عدم قدرة الإدارة على تأمين الجباية. ويعود السبب في عدم خضوع المزارعين لضريبة الدخل إلى كون وزارة المالية "تجهل هوية المزارع"^٩، كما إن القانون لا يحدد "النشاطات والمشغلين الزراعيين" (راجع الفقرة ٣,٣,٢)، اضافة إلى ذلك غياب اي وضع قانوني محدد للمزارعين او للنشاطات الزراعية. بذلك، تستطيع الإدارة التفريق بين النشاطات الزراعية الواسعة النطاق والمربحة والتي تتمتع برأس مال مرتفع والتي يمكن بالتالي فرض الضرائب عليها، وبين المزارع المتوسطة والصغيرة الحجم التي يعجز مالكوها / مستأجروها عن تحمل عبء الضرائب الإضافية.

عبء الضرائب غير المباشرة. رسمياً، لا يخضع مدخول المزارعين للضرائب، وذلك من اجل مساندة قطاع الزراعة. غير إنه على الرغم من إستعداد المسؤولين لتخفيف عبء الضرائب على القطاع الزراعي، يتحمل المشغلون عبء الضرائب غير المباشرة التي تتمتع بأثر لا يستهان به على كلفة الإنتاج، والتي تؤثر كثيراً على تنافسية القطاع.

يدفع المزارعون العديد من الضرائب غير المباشرة ويعود السبب الرئيسي في ذلك إلى أن القوانين المتعلقة بهذه الضرائب تفتقر إلى الوضوح، ولأن المزارعين في لبنان لا يتمتعون بأي وضع قانوني، ويعتبرون بالتالي غير موجودين بالنسبة إلى السلطات الضريبية. اما الضرائب غير المباشرة، فتشمل الضريبة على القيمة المضافة، والضرائب على الوقود وضريبة الميكانيك ورسوم رخص وسائل النقل، فضلاً عن الضرائب على ملكية الأراضي وإيجارها والضرائب التي يتحملها المزارع إن كان يوظف عمالاً، الخ...

^٩ إن النص القانوني الأساسي المتعلق بهذه المسألة يفتقر إلى الوضوح: فهو ينص على أن المزارعين معفيون من ضريبة الدخل، باستثناء أولئك الذين يبيعون منتجاتهم في أماكن معينة.

فعلى سبيل المثال، لا تخضع المنتجات الزراعية الطازجة للضريبة على القيمة المضافة التي تم إدخالها مؤخرًا. لكن يدفع المزارعون الضريبة على القيمة المضافة المفروضة على عدة مواد ومدخلات. وبما ان المزارعين لا يتمتعون بأي وضع قانوني، وبما ان الوحدات الزراعية غير مسجلة بصفقتها هيئات إقتصادية (وبالتالي لا تملك وزارة المالية لها رقما" فلا تكون ملزمة بالاحتفاظ بدفاتر حسابات)، يعجز المزارعون عن تعويض الضريبة على القيمة المضافة التي دفعوها.

ويرتبط مثال آخر يبرهن ان المزارعين يدفعون الضريبة على القيمة المضافة، بملكية وسائل النقل. فتسجيل آلية نقل يتطلب دفع رسوم الميكانيك التقليدية فضلاً عن رخصة النقل التي يجب تجديدها سنويا". ومن اجل الحصول على الرخصة، يجب على المزارع ان يتسجل كتاجر او كبايع (في سجل التجارة)، او كشركة تجارية، وان يبرهن انه يملك او يوجر قطعة أرض. تشمل عملية التسجيل أحيانا" إجراءات إدارية طويلة ومكلفة.

٣,٣,١,٢. المحفزات الضريبية

مشكلة الضريبة على القيمة المضافة العالقة. لا يستفيد المزارعون والنشاطات الزراعية عمليا" من اي محفزات ضريبية إلى جانب الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة. لكن إعفاء المنتجات الزراعية من هذه الضريبة ينعكس ايجابيا" على المستهلكين وليس المزارعين. فرسميا"، لا تشمل الضريبة على القيمة المضافة المنتجات الزراعية، في حين ان المزارعين يدفعون هذه الضريبة على بعض مدخلاتهم. من جهة أخرى، يؤكد المسؤولون في وزارة المالية انهم يدرسون مسألة إدخال الضريبة على القيمة المضافة بنسبة رسمية توازي ٠% على المنتجات النهائية بهدف السماح للمزارعين باستعادة المبالغ التي دفعوها على الضريبة على القيمة المضافة، لكن المسألة لم تستأنف بعد. وتجدر الإشارة إلى ان إدخال ضريبة ٠% يتطلب سلسلة من الشروط، بدءا" من ضرورة امتلاك مشغلي السلسلة (من المزارع إلى السوق) نظام محاسبة وفوترة رسمي، وهذا امر بعيد كل البعد عن قطاع الزراعة.

الرسوم الجمركية. الرسوم الجمركية المفروضة على المدخلات الزراعية هي منخفضة رسميا" (دون ٥% إجمالا)، إلا ان إستيراد المدخلات الزراعية يواجه مشكلتين أساسيتين:

- يحيط بتحديد المدخلات الزراعية بعض الغموض، وقد تؤدي التفاصيل الثانوية إلى تصنيف السلعة على انها سلعة تجارية بدلا من تصنيفها بين المدخلات مما يؤدي إلى ضريبة تفوق بعشر مرات تلك التي تفرض على السلعة نفسها لو تم تصنيفها من المدخلات.
- لا يستطيع المزارعون ان يستوردوا المدخلات مباشرة، إذ يجب ان يتسجل المستوردون كتجار. بالتالي، يتمتع المزارعون المسجلون في سجل التجارة بمقوّم ايجابي مقارنة مع باقي المزارعين الذين يشترون مدخلاتهم عبر وسطاء أو تجار جملة.

المحفّزات الضريبية للمنظمات الزراعية التجمعية. يمنح القانون اللبناني محفّزات ضريبية للمنظمات التجمعية كالتعاونيات والجمعيات. ويعمل العديد من هذه المنظمات في قطاع الزراعة مما يعني ان المحفّزات الضريبية تعود بالفائدة على قطاع الزراعة مباشرة، وعلى المزارعين الاعضاء والمستفيدين من هذه المنظمات بطريقة غير مباشرة. اما التعاونيات، فتعفى بشكل خاص من عدد كبير من الضرائب¹⁰، بدون ان تقوم الإدارة بمراقبتها. يؤدي هذا الوضع إلى انتهاكات عديدة على حساب القطاع الخاص. فقطاع التعاونيات يشمل عدداً من التعاونيات المزعومة التي تعمل بصفتها مؤسسات تجارية ذات أرباح عالية، ولكنها على الرغم من ذلك، معفاة من الضرائب ومن تقديم اي تقارير مالية إلى السلطات المختصة كالمديرية العامة للتعاونيات الواقعة حالياً بعجز في عملياتها. بالإضافة إلى ذلك، يحيط الغموض أيضاً بالوضع القانوني للتعاونيات بالنسبة إلى الضريبة على القيمة المضافة.

وفي ما يتعلق بمسألة إعفاء المنظمات التشاركية من الضرائب، لا بد من الإشارة إلى ان إطار العمل القانوني اللبناني غير كامل، بل حتى قديم جداً، ناهيك عن انه لا يتم تطبيق القانون في أغلب الأحيان. واستناداً إلى الممارسات الدولية، يتم تقديم المحفّزات الضريبية للمنظمات التجمعية لانها مبدئياً منظمات لا تتوخى الربح. وبالتالي، ما من ربح يجب ان تفرض عليه ضرائب. لكن يتوجب على هذه المنظمات ان تبرهن ان نشاطاتها لا تولّد الأرباح، كما انه من الضروري ان تقوم هذه المنظمات بتقديم تقاريرها المالية للسلطات الضريبية. يتم دفع الضرائب على جزء النشاط المولّد للأرباح إذا وجدت. وهذا يؤدي بالطبع إلى ممارسات حسابية صارمة جداً، لكن الواقع

¹⁰تعفى التعاونيات من عدد كبير من الضرائب من بينها: الرسوم البلدية على الإيجارات، الرسوم على المياه والكهرباء، الرسوم على الرهن، الرسوم على ميكانيك وسائل النقل، الرسوم على الملكية المبنية، الضرائب على الشركات (الأرباح). المصدر: القانون رقم ١٩٦٤/١٧١٩٩ وتعديلاته، المادة ٥٨.

يظهر ان ايا من النصوص القانونية او الممارسات في لبنان تخضع للمعايير الدولية، وان مشغلي القطاع الخاص غالباً ما يستعملون التعاونية كغطاء لأعمالهم المربحة جداً.

٣,٣,٢. الضرائب في إطار التنمية الزراعية

يؤدي وضع ضرائب في إطار التنمية الزراعية إلى انشاء آليات ضريبية تمكن النمو في قطاع الزراعة عبر وسائل مختلفة. لكن انشاء نظام ضريبي مرتبط بالزراعة لا يؤدي بالضرورة إلى عبء ضريبي أكبر يتحملة المزارعون. كما قد تتألف الآليات الضريبية التي يتم إدخالها بهدف تنمية الزراعة، من عملية تخفيف الضرائب او الإعفاءات الضريبية، او حتى من ضرائب جديدة يتم فرضها على المشغلين غير الزراعيين بهدف الترويج للزراعة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن، بل يجب ان يتم إدخال أشكال ضرائب جديدة تستهدف جماعات المزارعين، بالتزامن مع إجراءات المساندة التي ستساعد في رفع العبء الضريبي.

٣,٣,٢,١. المبادئ الأساسية المتعلقة بالضرائب

يمكن تحليل مبدئ فرض الضرائب بعدة طرق:

- تعتبر الضرائب وسائل لتوليد مداخيل عامة لإنفاق عام أكبر.
- تعتبر الضرائب وسائل تحويل يمكن إستعمالها لإعادة توزيع الثروات / الموارد بطريقة إستراتيجية (بين قطاعات الإقتصاد، ضمن القطاع الواحد، بين الاسر من مختلف مستويات الدخل، بين المناطق...)
- تعتبر الضرائب أدوات إستراتيجية تستخدم لتوجيه العرض والطلب (عبر إنشاء محفّزات او عوائق)
- تعتبر الضرائب وسائل حماية للموارد الطبيعية.
- تقوم الضرائب بإدخال المكلفين بشكل كلي إلى الحلقة الإقتصادية (يدفع المواطنون الضرائب وهم المستفيدون الفعليون من مجموعة الخدمات العامة الواسعة المقدّمة في المقابل)

↪ يجب إعتبار الضرائب أدوات تساعد على مساندة تنمية قطاع الزراعة.

٣,٣,٢,٢. شروط السياسة الضريبية: اعتراف رسمي بنشاطات المزارعين والزراعة

بداية"، تؤدي المسائل الضريبية إلى سؤال أساسي محتم: "من هو المزارع؟". إذا كانت المعاملة الضريبية التفضيلية مثلاً، ستطبق في قطاع الزراعة بهدف دعم مساندة هذا الأخير، سيكون إذاً من الضروري التعريف بالجماعة المعنية.

بالتالي، لا يمكن الفصل بين مسألة فرض الضرائب (في الزراعة ولخدمة الزراعة) وبين وضع المزارعين والنشاطات الزراعية وفقاً للقانون. إذا كان من الممكن إدخال المزارعين في النظام الإقتصادي بشكل أفضل، وذلك نظراً لنشاطاتهم الزراعية، سيتوجب أولاً الاعتراف رسمياً بالمزارع كهيئات قانونية منتجة، وكذلك بالنسبة إلى المزارعين.

بعبارة أخرى، وبهدف دفع الضرائب والإعفاء من الضرائب والإستفادة من عدد من الخدمات على غرار المكلفين الفعليين، سيكون من الضروري الاعتراف رسمياً بصفة المشغل الإقتصادي وبحقوقه وموجباته. ويروج اعتراف النظام الإقتصادي والقانوني لاندماج إقتصادي وإجتماعي كلي لجماعات المزارعين.

◀ يمثل الوضع الرسمي القانوني للمزارعين وللنشاطات الزراعية، الخطوة الأولى نحو جعل المزارعين مواطنين عاديين ومشغلين إقتصاديين يتمتعون بحقوق وموجبات.

◀ يعتبر الاعتراف القانوني بالمزارعين وبالنشاطات الزراعية شرطاً لنظام ضريبي محدد الهدف.

لا بد ان يتجنب صانعو القرار إعتبار اداة فرض الضرائب وسيلة لزيادة العائدات العامة على حساب اسر المزارعين ذات الدخل المنخفض. فاعتراف القانون الرسمي بالمزارعين وبالنشاطات الزراعية لا يعني بالضرورة فرض ضرائب غير متوازية على النشاطات او الاسر التي لا تستطيع ان تتحمل هذا العبء الضريبي. وبالتالي يمكن لسياسة ضريبية داخلية تتعلق بقطاع الزراعة بكل سهولة، ألا تكون "سياسة إلغاء الضرائب"، وهذا يعني ان الحكومة ستقرر إعفاء جماعة مستهدفة مؤلفة من المشغلين الإقتصاديين، من دفع الضرائب، او من دفع ضرائب معينة.

سيكون عندها الإعفاء الضريبي قراراً في السياسة، وليس نتيجة عجز السلطات عن جباية الضرائب من المكلفين المزعومين (كما هي الحال جزئياً اليوم).

وتعتبر الضريبة على القيمة المضافة مثالا عن الإعفاء الضريبي: فقد قررت الحكومة إعفاء المزارعين من هذه الضريبة، ولكنها مسألة يمكن تطبيقها على الأرض. ومن أجل تمكين المزارعين باسترجاع الأموال التي انفقوها على الضريبة على القيمة المضافة المفروضة إلى مدخلاتهم، سيقوم شرط مبدئي على تحديد هوية المزارعين ومزودهم. فيجب إذا ان يتم تسجيلهم وان يوافقوا على أنظمة المحاسبة والفوترة التي تسمح بمراقبة رسمية حتى درجة معينة، أي بعبارة أخرى، ان يعترف النظام قانوناً بالمزارعين وبالنشاطات الزراعية.

ملاحظة: قد يمنح الاعتراف الرسمي بالمزارعين وبالنشاطات الزراعية، أساساً "متينا" للمبادرات المحلية والدولية الجارية المتعلقة بتنظيم القطاع وتقوية القطاع الخاص. من جهة أخرى، سيقوم تحديث إطار العمل القانوني الزراعي، والاعتراف بالمزارعين كمشغلين إقتصاديين بشكل خاص، بتأمين دعم مؤسسي لبرامج التنمية في قطاع الزراعة. راجع أيضاً الفصل حول المنظمات الإقتصادية التجمعية.

٣,٣,٣ . خطوط السياسة التوجيهية المتعلقة بالضرائب

٣,٣,٣,١ . الضرائب: موارد أساسية لمساندة الزراعة

تعتبر الأدوات الضريبية وشبه الضريبية أدوات لتمويل الخدمات التي لن يقوم القطاع الخاص بتمويلها تلقائياً. فالدولة تتمتع بسلطة عقابية تخولها تطبيق سياسات وإستراتيجيات، وتوجيه مشغلي القطاع الخاص ومساعدتهم.

وعلى الرغم من كون الضرائب أدوات غير شعبية تدرّ على الدولة بالمال، فهي أدوات فعالة جداً بالنسبة إلى إعادة توزيع الموارد ضمن الأمة بشرط ان تتم جبايتها وان تستعمل بطريقة مناسبة تشمل آليات تخطيط ومراقبة.

اما النظام الضريبي الذي تم وضعه لتمكين التنمية الزراعية ودعمها، فيجب ان يتلاءم والواقع اللبناني على الأرض، وان يتماشى مع الخطة الزراعية الرئيسية الموضوعة لهذا القطاع، وفي الوقت نفسه، ان يكون مستداما" وسهل التطبيق.

وفي النهاية، تشكل الموارد الضريبية العامة المخصصة لقطاع الزراعة والتي يتم تجميعها في الموازنة العامة، موردا" ماليا" لهذا القطاع.

٣,٣,٣,٢. الضرائب المهنية: علاقة الضرائب بالخدمات والمنظمات الاقتصادية

قد تكون الضرائب المباشرة وغير المباشرة أدوات لحدّ مشغلي القطاع الخاص على المساهمة في تمويل خدمات المساندة التي يستفيدون منها، كما يمكن تصميمها بحيث تربط علاقة مشروطة بين دفع الضريبة والنفاد إلى بعض خدمات المساندة (وفي بعض الأحيان إلى أنظمة الدعم). بالإضافة إلى ذلك، تستطيع الضريبة ان تغطي قسما" من كلفة الخدمة في حين يبيّم تقديم الدعم مقابل القسم المتبقي.

بعبارة أخرى، يمكن فرض ضرائب معينة على المشغّلين الزراعيين وتخصيصها لخدمات زراعية محددة. وهذا هو نوع الضرائب التي يدفعها المزارعون عندما ينضمّون إلى منظمات اقتصادية تؤمّن لهم خدمات عامة وخاصة كالمراقبة الصحية...

قد تكون هذه أيضاً" حال اي منظمة مهنية بينية يدفع فيها أصحاب المصالح ضرائب تساهم في تنمية سلسلة كاملة او مهنة بينية، فعلى سبيل المثال، يمكن تخصيص جزء من الضريبة التي يدفعها أصحاب المصالح في سلسلة الحمضيات، لتمويل أبحاث متخصصة على المنتج كاستخراج الثروات الطبيعية، التي قد يكون لها عند ذلك تأثيرا" ايجابيا" على جميع المشغّلين في السلسلة.

وتجدر الإشارة إلى الفرق بين الضرائب من جهة، وبين المساهمات او رسوم الاشتراكات من جهة أخرى. فالمنظمات الزراعية الكبرى، كالغرف، تستطيع ان تتحمل قانونا" مسؤولية جباية الضرائب المخصصة لتمويل بعض النشاطات الزراعية من اعضائها. وتكون هذه النشاطات عادة

نشاطات عامة (كمسائل الصحة العامة) لا يمكن ان يقوم القطاع الخاص بتمويلها. وخلافا لما سبق، تعتبر المساهمات والاشتراكات طوعية، وتستخدم لتمويل الخدمات التي تؤمنها المنظمات.

اما الرسوم شبه الضريبية أو المهنية، فهي لا تفرض على جميع المكلفين وتخصّص سلفاً لنفقات او خدمات معينة. غالباً ما تكون هذه الضرائب مرتبطة بمنظمات مهنية قد تكون بدورها خاصة بمهنة زراعية معينة (كمنظمة مربي النحل) او بسلسلة (كمنظمة أصحاب المصالح في سلسلة التفاح) او بمنظمات إقتصادية زراعية معترف بها قانوناً وتؤمن خدمات للمزارعين (كغرفة الزراعة والنقابات ومراكز الإدارة). تكون الضريبة عادة الزامية وتقوم المنظمة بنفسها بجبايتها. والجدير بالذكر ان هذه الضريبة تؤمن تمويل خدمات يزود بها القطاع الخاص.

ان عدم تجميع مورد الضريبة في الموازنة العامة وإستخدامه في المهنة نفسها يعتبران من ابرز حسنات الرسوم شبه الضريبية أو المهنية.

- ⇨ تعتبر الضرائب المهنية المرتبطة بالعضوية في منظمات مهنية وسائل لتأمين الأموال للتنمية الزراعية.
- ⇨ وتعتبر الضرائب المهنية أيضاً وسائل يدرك من خلالها مشغلو القطاع الخاص حس المسؤولية، بل وسائل تحثهم على المشاركة في كلفة الخدمات التي يحصلون عليها.
- ⇨ تقوم مؤسسة العلاقة بين دفع الضرائب والنفوذ إلى خدمات محددة بالترويج لتنظيم المهن الزراعية، وتعزز القطاع الزراعي الخاص ككل.
- ⇨ تسهل جباية الضرائب المهنية بما انها مرتبطة بالعضوية في المنظمات المهنية.

يبدو واضحاً انه لا يمكن جباية الضرائب المهنية الا عبر تنظيم قطاع الزراعة. فقليلة هي المجموعات (باستثناء صناعة النبيذ) التي سبق ان تم تنظيمها في لبنان. وتجدر الإشارة إلى غياب المبادرات التي تهدف إلى وضع إطار عمل قانوني ثابت للمنظمات الزراعية المهنية البيئية، ويكون إطار العمل هذا شرطاً لفرض الضرائب المهنية.

بالإضافة إلى ذلك، يجب ان تقوم الحاجات الزراعية الكثيرة بتبرير إنشاء مجموعة من المنظمات الاقتصادية التي تعمل على تلبية هذه الحاجات. فالتعاونيات الموجودة اليوم في لبنان لا تستطيع ان تشكل البنية التنظيمية التي تلبي حاجات المزارعين وأصحاب المصالح الآخرين المتنامية. من جهة أخرى، يجب ان يشمل إطار العمل القانوني الذي سيحيي سلسلة من الهيكلية الاقتصادية الزراعية التي يفتقر إليها لبنان اليوم، فرض الضرائب التي تتلاءم وتوجهات السياسة العامة التي تقدمها سياسة الحكومة الزراعية.

٣,٣,٣. ضرائب خاصة لمساندة الزراعة

المقصود بـضرائب خاصة هي فئة من الضرائب التي يتم إدخالها خصيصاً بهدف خلق مورد لمساندة الزراعة. بعبارة أخرى، ستختار الحكومة إدخال ضرائب مباشرة وغير مباشرة على كامل الشعب او على الجماعات المستهدفة وحسب، من اجل زيادة أموال الإنفاق العام في الزراعة.

الضرائب المباشرة. إذا اتخذت الحكومة قراراً بشأن السياسة بهدف إعطاء الأولوية لآليات إعادة التوزيع ضمن قطاع الزراعة، سيكون من المنطقي دراسة اداة ضريبية تقوم على: وسطاء السوق، مشغّلين في أسواق الجملة، مستوردي المنتجات الزراعية، كبار موردي المدخلات الزراعية... فمثلاً، ستسمح الضرائب التي يتم فرضها على رقم مبيعات هذه الفئة من المشغّلين، بتحويل القيمة المضافة التي تنتج عن هذه النشاطات إلى المزارعين.

لكن ثمة ما يعيق هذه الضريبة، فالمشغّلون يستفيدون من قوة إقتصادية تمثل مجموعة ضغط قوية. اصف إلى انه على المستوى العملي، يؤدي النقص في مأسسة هذه الأعمال (التجار لا يعملون دائماً في إطار شركات مسجلة، فمعظمهم يملكون ممارسات أساسية في المحاسبة والفوترة بدون اي كشوفات مالية) إلى ان تواجه السلطات الضريبية صعوبة في جباية مستحقّاتها.

الضرائب غير المباشرة. لقد توجّهت الحكومة اللبنانية عدة مرات نحو الضرائب غير المباشرة بسبب سهولة جبايتها. فهذه الضرائب قد تساعد على خلق موارد مالية للزراعة، ويمكن فرضها على جماعات مستهدفة محددة ليس لها بالضرورة اي علاقة بالزراعة (مثلاً، ضريبة على سلعة

معينة كالسجائر، ضريبة على خدمة معينة كإستعمال المطار او بعض المعاملات في الإدارة الرسمية، ضريبة على البناء في المناطق الريفية...)

تتمتع الضرائب غير المباشرة ذات الأهداف المحددة بحسنة، الا وهي إمكانية فرضها لتخصيصها لإنفاق عام معين، وبالتالي، للحدّ من تجميع الموارد في الموازنة وتخصيصها في نهاية المطاف لإنفاق غير زراعي، ويمكن القيام بذلك إذا تم إدخال الضريبة لفترة معينة فقط من أجل تمويل نشاط تم تحديده مسبقاً".

غير ان الخبراء القانونيين الذين لجأ اليهم مشروع إعداد التخطيط والسياسة الزراعية APP يعتقدون بسهولة إدخال ضريبة تفرض على الجميع بالتساوي، مع تمييز بسيط في تحديد أساس الضريبة، وقد بدأ تطبيق هذا النوع من الضرائب في لبنان (٥٠٠٠ ليرة لبنانية على كل مسافر في بيروت من أجل تمويل كأس آسيا للعام ٢٠٠٠ الذي جرى في لبنان).

↳ على الرغم من ان الضرائب التي سبق ان تم تخصيصها لا تلتزم بمبدأ شمولية الموازنة (تجميع الموارد العامة)، هي تعتبر أدوات ضريبية يسهل إدخالها وجبايتها لا سيما اذا كانت ضرائب غير مباشرة قائمة على أساس ضريبي واسع.

يجب الانتباه إلى الضريبة على القيمة المضافة التي يتشوّه تطبيقها في قطاع الزراعة. فالقانون غير واضح بالنسبة إلى وضع المزارعين وتجار الجملة والوسطاء وتجار التجزئة وجميع المشغلين المعنيين بالأعمال الزراعية، ازاء هذه الضريبة.

↳ يجب مراجعة القانون المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة لتحاشي سوء التفسير وتأمين المعاملة المتساوية والعادلة لجميع المشغلين الزراعيين.

⬅ على غرار جميع المشغلين الآخرين المعنيين في هذا القطاع، يجب مساعدة المزارعين على فهم وضعهم ازاء القانون المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة وتعريفهم على الإجراءات المرتبطة به.

٣,٣,٣,٤. الضرائب المحلية ومسألة اللامركزية

على الرغم من غياب التشكيك في مبدأ "شمولية الموازنة" الإقتصادي، يجب ان يستفيد قطاع الزراعة من الموارد المالية العامة المخصصة لتنميته.

⬅ تضطلع الضرائب الداخلية بشكل جزئي بدور تأمين الموارد المالية لتنمية قطاع الزراعة، وبالتالي تستطيع هذه الضرائب ان تكون أدوات فعالة جداً بالنسبة إلى التنمية المنطقية.

اما بالنسبة إلى مسألة تخصيص الموارد الضريبية، لا بد من الإشارة إلى ان مسألة وضع نظام ضريبي وبنائه لا تتعلق بكيفية الحصول على المزيد من المال وحسب، بل هي أيضاً إعتبار لآليات ستسمح بإستعمال فعال لموارد الضرائب هذه. ويفترض ان يتبع إدخال الضريبة تحديد للحاجات المالية وتصميم آلية جباية الضرائب، فضلاً عن تصميم آلية لإستعمال الموارد المالية. من جهة أخرى، لا يجب ان يتم التفريق بين موارد الضرائب وإستعمالها، اي بعبارة أخرى، لا يجب ان تقوم الحكومة بفرض ضرائب لمجرد الحفاظ على المداخيل العامة، بل بالاحرى لمعالجة نقص معين.

ومن هنا، تنشأ مسألة اللامركزية الادراية والحرية التي تمنحها الحكومة اللبنانية إلى السلطات المحلية كالمunicipalities والاقضية. هل تستطيع السلطات المحلية/الداخلية إدخال ضرائب محلية تخصص لنفقات معينة كالإنفاق المتعلق بالتنمية الريفية؟ وهل يملك الشعب اللبناني حساً بالمسؤولية المدنية يجعله يقبل هذه الضرائب التي تساهم بتنمية منطقته وبيئته؟

مبدئياً يتعذر على السلطات المحلية إدخال ضرائب غير موجودة اصلاً في الأراضي اللبنانية عامة. لكن تتمتع السلطات المحلية والمناطقية ببعض الحرية للتصرف بميزانياتها. وإذا عجزت

فعلا" عن العمل على زيادة مواردها المالية، تستطيع على الأقل ان تتصرف بطريقة إنفاق الموارد.

◀ تستطيع الضرائب المحلية ان تساعد في ترويج برامج التنمية الريفية المناطقية.

وتجدر الإشارة إلى ان اللا مركزية سيف ذو حدين، وهذا ينطبق بشكل خاص على القرارات المتعلقة بالضرائب. فإذا اعطيت محلّة او منطقة السلطة لإدارة نظامها الضريبي الخاص، فهذا يعني ان حريتها لا تنطبق كيفية إنفاق الموارد وحسب، بل أيضاً على جبايتها. ولا يزال لبنان نظاماً مركزياً بشكل كبير، ولذلك، وفي ما يتعلق بالضرائب، يجب ان تبقى اللا مركزية ممنوعة حتى يتحقّق التغيير الإداري العميق.

أي نوع ضرائب محلية؟

يمكن الاعتراف بفرض الضرائب كأداة لإعادة توزيع الموارد المالية محلياً، بسرعة وفعالية، بدون الحاجة إلى المرور بخزينة الدولة. وبالتالي تم تصنيف الضرائب كالتالي:

- من جهة، كأداة لتضامن المجتمع مع جماعات المزارعين ولمساندة النشاطات الزراعية،
- ومن جهة أخرى، كأداة لتحسين فعالية الخدمات العامة عبر اعطائها بعد محلي.

فعلى سبيل المثال، سيساهم سكان منطقة ما، عبر الضرائب المحلية، في تنمية نشاطات محددة تستهدف النشاطات الزراعية المحلية (مشاريع ريّ، اقامة سوق محلي حيث يبيع المزارعون منتجاتهم بدلاً من المرور بوسطاء ، برامج تدريب محليّة...)

لقد اثار إقتراح الضريبة المحلية اهتمام الشركاء في المشروع، لكن تجدر الاشارة إلى بعض العوائق:

١. ستعتبر الضريبة المحلية التي يدفعها سكان منطقة واحدة وليس الشعب كله، كخرق لمفهوم "المساواة ازاء الضرائب".

٢. سيتم خرق مفهوم "شمولية الموازنة" كمبدأ تجميع الموارد العامة كلها ثم تحديد حصص الموازنة على المستوى المركزي، وبالتالي سيتم فصل الموارد العامة عن المستفيدين من الإنفاق العام.

٣. تأثير الضرائب المحلية مسألة المركزية مقابل اللامركزية. ما هو أفضل نظام للبنان؟ وإذا كانت السلطات المركزية عاجزة عن جباية الضرائب بطريقة فعالة، هل ستقوم اللامركزية بتحسين الوضع أم ستزيده سوءاً؟

٣,٣,٣,٥. ضرائب للمحافظة على الموارد الوطنية وحماية الزراعة

تعتبر الضريبة الاستقرائية / الرادعة من أشكال الضرائب التي تستهدف إلى تشجيع النشاطات الزراعية، ومن هذه الضرائب: فرض الضرائب على البناء في أراض زراعية، تخفيف الضرائب على ملكية الأراضي و/أو توارث الضرائب على الأراضي الزراعية، وجميع أشكال الإعفاءات الضريبية أو العقوبات التي تدعم النشاط الزراعي أو تغرم تنمية النشاطات غير الزراعية في المناطق الريفية.

↪ تعتبر الإعفاءات الضريبية على الموارد والأدوات المرتبطة بالنشاطات الزراعية، أدوات لترويج الزراعة.

↪ تعتبر العوائق الضريبية في وجه النشاطات التي تهدد التنمية الريفية المستدامة، أدوات فعالة للتخفيف من حدة التهديد.

ويمكن اللجوء إلى فرض الضرائب لتعزيز المحافظة على الموارد. فقد توسعت المناطق الصناعية في لبنان بشكل خطير على حساب الأراضي الريفية الصالحة للزراعة. يعود ذلك بشكل جزئي إلى النظام الضريبي الحالي الذي لا يعاقب بفعالية البناء والتصحر وتقسيم الأراضي الذي يتبع عمليات الارث... وبالتالي، تعتبر الأرض من أبرز الموارد الزراعية التي يمكن اعتبار أنها قابلة للاقتطاع الضريبي.

يمكن إضافة الغرامات والعقوبات على هذه الفئة من الموارد المالية التي يمكن تخصيصها مباشرة للتنمية الزراعية. فعلى سبيل المثال، يمكن اعتبار الحقوق والغرامات والعقوبات المالية أدوات

لحماية الموارد الطبيعية في البلاد بالتزامن مع ايجاد موارد لتمويل الزراعة، اما الامثلة عن هذه الموارد، فهي: بعض حقوق التلويث بالنسبة إلى الصناعات، غرامات مقابل استهلاك الادوية الكيميائية ومبيدات الحشرات بشكل مفرط في النشاطات الزراعية، الغرامات والعقوبات بسبب الإستعمال المفرط وغير القانوني للموارد الطبيعية... ستعتمد درجة تأثير هذا النوع من الموارد المالية العامة بالتأكيد على تحرك موظفي الدولة والمراقبين بشكل جدي.

← تعتبر الغرامات والعقوبات ومثيلاتها من الأدوات الرادعة، وسائل لجمع الأموال وفرض توجيه إستراتيجي في قطاع الزراعة، كإستراتيجية المحافظة على الموارد الطبيعية.

لن يكون إستعمال الضرائب كأداة لتمويل الزراعة، فعالاً الا إذا استرجع القطاع العائدات العامة الإضافية التي تنتج عن هذه الضرائب (على الارجح عبر زيادة موازنة وزارة الزراعة). وتجدر الإشارة إلى المخاطر الكبيرة التي تنتج عن فرض الضرائب على النشاطات الزراعية او عن فرض العقوبات على النشاطات غير الزراعية بدون تأمين عودة قسم كبير من هذه الأموال إلى قطاع الزراعة، والآ، تكون الزراعة تعمل على تمويل باقي قطاعات الإقتصاد.

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

٣,٤ . التسليف

٣,٤,١ . المخاوف الأساسية المرتبطة بالتسليف

في الوقت الراهن، تثير مسألة التسليف ثلاثة مخاوف رئيسية (راجع الفقرة ٢,١,١. والفقرة ٢,٣,١):

- تتطلب تنمية القطاع الزراعي بشكل مستدام تمويلًا طويل الأمد. غير أن الموارد المصرفية اللبنانية هي بمعظمها قصيرة الأمد، مرتفعة الثمن، وبالتالي لا تناسب تمويل الاستثمار. فضلاً عن ذلك، لا تؤمن أنظمة التسليف غير المنظمة تمويلًا طويل الأمد، بل تلبّي في أغلب الأحيان حاجات رساميل العمل القصيرة الأمد.
- تعاني مهنة الزراعة من نقص في التنظيم وفي المهارات الإدارية التي تعيق النفاذ إلى القروض المصرفية التقليدية (نادراً) ما تنجح المشاريع التعاونية، كما أن المزارعين ليسوا معتادين على تحضير ملفات التسليف وإعداد خطط عمل ودراسات جدوى... ناهيك عن أن معظم النشاطات الزراعية تتمتع بمردود منخفض مقارنة مع النشاطات الصناعية والخدماتية.
- يشترط إرشاد القروض المصرفية عادة وجود ضمانات إضافية (ضمانات عقارية و/أو شخصية). من جهة أخرى، غالباً ما تمنع مسائل ملكية الأراضي وأهمية الإبحار في المناطق الريفية اللبنانية، المزارعين المنفردين من الحصول على قروض من المصارف التجارية.

٣,٤,٢ . أنظمة التسليف المنظمة وشبه المنظمة

٣,٤,٢,١ . القروض المصرفية

يعيق النفاذ، بل نقص النفاذ إلى القروض المصرفية التقليدية (المصارف التجارية)، تنمية قطاع الزراعة. فلبنان لم يعد فيه مصرفاً زراعياً يستطيع المزارعون اللجوء إليه لمعالجة حاجاتهم المالية (لقد تم تأسيس المصرف في العام ١٩٩٦ لكنه لم يبدأ عمله يوماً)، كما أنه يفتقر إلى الآليات الخاصة أو الأدوات المالية المصممة خصيصاً لمساعدة المشغلين الزراعيين على النفاذ إلى الموارد المالية التي يمكن تأمينها.

الآن لبنان يملك برنامجي مساندة رئيسيين يهدفان إلى تشجيع تمويل القطاع الخاص عن طريق المصارف التجارية: دعم الفائدة بنسبة ٧% يقدمها البنك المركزي للقروض، ونظام كفالات لضمان

القروض. كان هذان البرنامجان يستهدفان المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم ويروّجان لها، مهما كان القطاع الذي تنتمي إليه، كالزراعة. وبالتالي، تعتبر المشاريع الزراعية مبدئياً مؤهلة لهذين النوعين من أدوات الدعم المالية.

لكن أقل من ١,٥% من القروض التي تقدّمها المصارف اللبنانية اليوم للقطاع الخاص، تستهدف قطاع الزراعة، كما ان المزارعين الذين بإمكانهم النفاذ إلى أموال المصارف، هم إجمالاً مالكو مزارع كبيرة نسبياً ومنشآت لصناعات زراعية غذائية، وليس المزارعين المستقلين غير الاصليين الذين يعملون على الإستثمار في مزارعهم.

وعلى الرغم من كون القروض المصرفية بمتناول أصحاب المزارع الكبرى التي تمارس نشاطات أخرى غير زراعية (نشاطات صناعية، إستيراد وتصدير...) وحسب، يجب ان يصبح هذا الأخير بمتناول قسم أكبر من جماعات المزارعين. وحالياً، لا تزال المصارف مترددة بشأن الزراعة، على الرغم من برنامج كفالات ومن برامج دعم الفائدة (راجع الفقرة ٣,٥,٤). في الحقيقة، لا يزال قسم كبير من القرارات المتعلقة بالموافقة على القرض، بيد المصرف مانح القرض؛ إذ لا يطبق دعم الفائدة وضمان القرض الا بعد ان يعطي المصرف موافقته الأولية على طلب المقرض.

مسألة السياسة الزراعية. من المفترض ان يتحسن الوضع إذا اظهرت السلطات إستعدادها لدعم تنمية القطاع وتخفيف العوائق التي تقف حالياً بوجه نمو القطاع.

المأسسة والربحية. تعتبر مأسسة قطاع النشاطات الزراعية أيضاً عنصراً سيعزّز بالتأكيد النشاطات الزراعية بنظر المصرفيين. المأسسة والتنظيم في القطاع هما بدون شك عمليتان طويلتا الأمد، لكن ما ان تلمس المصارف التجارية التحسن في ربحية الزراعة، ستتقلّص الهوة بين كلفة مواردها الانتهازية وكلفة القروض للزراعة، وسيكونون اكثر إستعداداً لمنح القروض للزراعة.

الدين العام وظاهرة الاستبعاد. غير ان هذا التحليل لا يأخذ بعين الإعتبار المستوى الحالي لمعدل الفائدة في لبنان. فمستوى الدين العام يحدد علامة لمعدلات الفائدة لعمليات المصارف التجارية. ويشكل مستوى الدين العام في لبنان عبءاً كبيراً على إقتصاد البلاد اليوم؛ فغالبا ما تفضل

المصارف ان تقرض الخزينة العامة بدلا من اقرض العناصر والشركات من الزبائن التي تعترف بأنها اكثر خطورة من الدولة اللبنانية. ويصور هذا الواقع اللبناني ما يسمّى "بظاهرة الاستبعاد" في الدين العام. وسيبقى الوضع على هذه الحالة طالما تعتبر السوق الدولية ان الخطر الذي تشكله البلاد كبير، وطالما تتمتع المصارف التجارية بفرصة الإستثمار (ناهيك عن واجب الإستثمار) في مسائل عامة ذات مردود مرتفع نسبيا".

ليبور ٣ اشهر	سندات خزينة		ليرة لبنانية		دولار أميركي		
	معدل الفائدة %	معدل اشهر	معدل سنة	معدل الايذاع	معدل الايذاع	معدل القرض	
٦,٥٥	كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٠	١١,٨	١٣,٤٣	١٠,٤٤	١٧,٩٤	٦,٠٣	١١,١٥
١,٩٢	كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠١	١١,١٨	١٣,٤٣	١٠,١٥	١٦,٧٦	٤,٢١	١٠,١٤
١,٨٠	ايلول/ سبتمبر ٢٠٠٢	١١,١٨	١٣,٤٣	١٠,٥٥	١٦,٥٧	٤,١٩	٩,٨٣

المصدر: البنك المركزي، التقرير الفصلي، ايلول/ سبتمبر ٢٠٠٢.

٣,٤,٢,٢. القروض الصغيرة

لقد قامت بعض المنظمات غير الحكومية (غالبا) بمشاركة المصارف المحلية لإدارة التسليف والمانحين الأجانب للتمويل)، بإدخال أنظمة قروض صغيرة كوسائل للحدّ من الفقر والترويج للتنمية الريفية. غير ان المبادرات الموجودة والتي تستهدف النشاطات الزراعية قليلة جدا". بالإضافة إلى ذلك، ما من تقديرات رسمية حول حجم التسليفات الجزئية القائمة، لكن، ووفقا" للتقديرات، سيبقى الاثر العام للتسليف الجزئي على النشاطات الزراعية محدودا" جدا".

وتعتبر القروض الصغيرة قروضا" قصيرة المدى بكل معنى الكلمة تساعد في تمويل حاجات الرساميل التشغيلية، ولكن لا يجب إعتبارها مصدرا" لرؤوس الأموال المرتبطة بالإستثمار

وكوسائل لتنمية قطاع الزراعة إنطلاقاً من اسس مستدامة. ويبدو واضحاً ان أنظمة القروض الصغيرة تستطيع ان تؤمن الدعم لأسر المزارعين ذوي النشاطات المحدودة، وخاصة للمزارعين الذين قام النظام المصرفي بتهميشهم. ويمكن إستخدام التسليف الجزئي كمصدر أموال يسدّ الهوة التي تفصل بين حاجات المزارع المالية وبين مدخوله الحالي (مثلاً: تستطيع القروض الصغيرة ان تمول المدخلات)، كما يمكن إستخدامها كمصدر أموال تكميلي لأسر المزارعين الذين يقومون بعدة نشاطات إضافية إلى جانب الزراعة.

٣,٤,٢,٣. القروض التعاونية

بشكل عام، يقوم الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC بتقديم القروض التعاونية. وكانت هذه المنظمة، التي لم تعد عاملة اليوم، تهدف إلى توسيع القروض لتشمل التعاونيات الاعضاء بشروط تفضيلية مقارنة مع القطاع المصرفي. وتجدر الاشارة إلى ان الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC هو عملياً "مصرف لكن البنك المركزي لا يقوم بتنظيمه او مراقبته بصفته مصرفاً".

لقد فشلت تجربة الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC لعدة أسباب^{١١}، وضاع معظم رأس مال المؤسسة بسبب عدم تسديد القروض وإنخفاض قيمة الليرة اللبنانية. يقدر رأس المال الحالي للمنظمة بـ ٢,٥ مليون دولار أميركي، ولكن إعادة تشغيله تتطلب ارادة سياسية. إلى جانب ذلك، يحتاج الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC إلى إعادة هيكلته، وتطلب المديرية العامة للتعاونيات عملية إعادة الهيكلة هذه كشرط أساسي لإعادة تشغيل الإتحاد.

ويمكن اللجوء إلى القروض الزراعية بين هيكلية التعاونيات الاصلية. فقد أتى على ذكر تعاونيات التسليف والادخار في قانون التعاونيات اللبناني لكنها تعاني من نقص في التنظيم. في جميع الاحوال، قليلة هي التعاونيات التي تعتبر نفسها تعاونيات تسليف، والمعروف ان ايا منها ليس عاملاً.

^{١١} لقد تم وصف الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC لعدة سنوات بالمراقبة غير الملائمة وسوء الإدارة، إذ ان القروض كانت تعطى على أساس العلاقات الإدارية بدلاً من الواقع الاقتصادي. مما أدى إلى صعوبة تحصيل المستحقّات. يعتبر هذه الإتحاد مصرفاً لكن لم تتم ادارته يوماً على هذا الأساس (غياب معدلات الحيطّة ووسائل الوقاية من المخاطر وإدارة السيولة...)

٣,٤,٢,٤. ملاحظة حول القروض الصغيرة والقروض التعاونية: مشروع CRFP/IFAD
(مشروع الاقراض الريفي التعاوني)

تندرج القروض الصغيرة والقروض التعاونية ضمن إطار عمل مشاريع تطبقها المنظمات غير الحكومية المحلية / الأجنبية او المنظمات الدولية كالصندوق الدولي للتنمية الريفية IFAD. فقد قام هذا الأخير في العام ٢٠٠٢ بتصميم مشروع كبير ذو أفق وطنية للبنان، يقوم على القروض الصغيرة والقروض التعاونية الريفيين. ويهدف مشروع CRFP وقيمه ٣٧ مليون دولار أميركي، إلى الحد من الفقر في المناطق الريفية، وهو مبني على الأنظمة المالية التعاونية وعلى تشجيع الادخار في المناطق الريفية. ويشمل هذا المشروع قسماً كبيراً من المشغلين المحليين: الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC، المديرية العامة للتعاونيات، وزارة الزراعة، التعاونية الشعبية، المصارف التجارية، وزارة المالية، تعاونيات التسليف والادخار...

وقد طلبت وزارة الزراعة من فريق مشروع إعداد التخطيط والسياسة الزراعية APP ان يقوم بدراسة المشروع الذي تقدّم به الصندوق الدولي للتنمية الريفية IFAD إلى الوزارة وتقييمه. ويدخل هذا النشاط ضمن مهمة المشروع القاضية بمساعدة الوزارة في المفاوضات مع المؤسسات المانحة والممولة. وقد توصل المشروع إلى الاستنتاجات التالية (راجع الملحق رقم ١ للمزيد من التحاليل المفصلة): قد يكون لمشروع الاقراض الريفي CRFP ومدته عشر سنوات، اثر ايجابي على سكان الريف إذا:

- اعيدت صياغة شروط مشروع الاقراض الريفي CRFP بطريقة اوضح (إعطاء الأولوية للنشاطات، تحديد دور مختلف المشغلين، آليات الإقراض، عناصر الإستدامة...)
- تم تأجيل تنفيذ المشروع حتى تتوفّر الشروط الأساسية لنجاحه (إعادة هيكلة قطاع التعاونيات، وإدخال بناء القدرات المؤسسية)
- تميّز التطبيق والمراقبة بصرامة مفرطة.

٣,٤,٣. أنظمة التسليف غير المنظمة

٣,٤,٣,١. قروض من المزودين

لقد قام النفاذ المحدود للقروض المصرفية التقليدية بمساعدة تنمية شبكات التسليف غير المنظم. ويضطلع مورّدو المدخلات بدور رئيسي في تقديم القروض (تسديد المدخلات المؤجلة)، خاصة

في حالة المزارعين المستقلين أو أصحاب المزارع الصغيرة. ولكن تتميز التسليفات التي يقدمها مورّدو المدخلات بمعدلات فائدة مرتفعة جداً (أحياناً تصل إلى ١٠٠%) ولكن غالباً ما يعجز المزارعون عن تجنبها. وفي معظم الأحوال يستهلك تسديد القرض معظم هامش الربح لدى المزارع. وتجدر الإشارة إلى أن المزارع نادراً ما يدرك معدل نسبة الفائدة التي يدفعها لمورّد المدخلات، نظراً إلى أن أسعار المدخلات تشمل معدل فائدة على الدفعات المؤجلة. فالمزارعون الذين يشترون مدخلاتهم نقداً يحصلون على حسم يتراوح إجمالاً بين ٢٠% و ٤٠%.

يؤدي النقص في مصادر التمويل البديلة وإعتماد المزارعون أصحاب المزارع الصغيرة على مورّد المدخلات إلى توسيع الهوة الإقتصادية والإجتماعية بين كبار المنتجين والقسم الأكبر من جماعات المزارعين.

٣,٤,٣,٢. القروض من العائلة / الاصدقاء / المرابين

يعتبر "رأس مال الحب" أو القروض من افراد العائلة أو الاصدقاء (التي غالباً ما لا يترتب عنها فائدة) أيضاً مصدر أموال مهم لتمويل النشاطات الزراعية الكبرى. ويلجأ المزارعون بدورهم أحياناً إلى المرابين المحليين، لا سيما لتلبية حاجات رؤوس الأموال العاملة. وتكون معدلات الفائدة في هذه الحالة مرتفعة جداً.

٣,٤,٤. الخطوط التوجيهية للسياسة بالنسبة إلى التسليف

على مستوى التمويل، يعتبر احد ابرز أهداف السياسة الزراعية تأمين نفاذ المزارعين إلى كافة مصادر التسليف المنظم. فأدوات ونشاطات التمويل التي تقدّمها المنظمات غير الحكومية والمؤسسات المحلية والأجنبية الأخرى كهبات أو قروض صغيرة أو تأمين التجهيزات / الشتل، لا تكفي كأسس للتنمية الزراعية المستدامة. ويعتبر النفاذ إلى الأموال الطويلة الأمد مسألة أساسية بالنسبة إلى القطاع. اما هدف السياسة الأساسي، فيمكن تلخيصه كالتالي:

↳ هدف السياسة: تحسين نفاذ قطاع الزراعة إلى الأموال للسماح بتنمية القطاع. ولتحقيق هذا الهدف، يضطلع مشغلو القطاعين العام والخاص بدور مهم.

← اما الخطوة الاولى نحو تحقيق نفاذ زراعي أفضل إلى الأموال، فتقضي باشتراك الحكومة في سياسة زراعية واضحة وبناءة يقبل بها الإقتصاد. ويتم بناء هذه السياسة بواسطة عناصر تشكل "بيئة ملائمة" للتنمية الزراعية.

← يؤدي بناء بيئة ملائمة للتنمية الزراعية / الريفية إلى نشاطات على مستوى القطاعين العام والخاص معا".

لا يجب ان يتحمل القطاع العام مسؤولية تقديم تسهيلات القروض للمزارعين بل، ووفقا للقانون، يجب ان يشجع القطاع الخاص على القيام بذلك. من جهة أخرى، يجب ان يساهم القطاع العام في إعداد آليات مساندة تسهل النفاذ إلى التسليف (أنظمة تأمين عامة وخاصة، دعم الفوائد، تقديم خدمات تنمية الأعمال وتدريب المزارعين...).

٣,٤,٤,١. الاعتماد على القطاع المصرفي

يجب ان تحظى النشاطات الزراعية بالنفاذ إلى الأموال القصيرة والمتوسطة والطويلة الأمد. ويجب ان يبدأ صانعو السياسة برسملة ما بمتناول ايديهم بدلا" من تصميم أنظمة جديدة كليا" يصعب تنفيذها. بعبارة أخرى، يجب استغلال الموارد (المالية والبشرية والبنى التحتية) الخاصة بقطاع المصارف التجارية بأفضل طريقة ممكنة بدلا" من اللجوء إلى مصرف زراعي مستقل، ناهيك عن ان هذه التجربة فشلت في الماضي. فالقطاع المصرفي يتمتع بشبكة واسعة من الفروع تغطي المناطق اللبنانية البعيدة، كما انه يعتبر العنصر الأساسي في الادخار الوطني، فضلا عن الادخار بواسطة اللبنانيين المقيمين في الخارج.

ولكن القطاع المصرفي، إذا ما ترك وحده عرضة لقوى السوق، لا يعتبر تسليف القطاع الزراعي امرا" مفيدا"، او على الأقل، تسليف المزارعين الاصليين والتعاونيات. من جهة أخرى، لن يقوم السوق بتمويل قطاع الزراعة بطريقة "عفوية" على غرار باقي القطاعات. ولذلك يجب ان يحظى القطاع المصرفي بمحفزات إضافية بهدف توجيه قسم أكبر من موارده إلى التسليف الزراعي.

← يجب ان يصبح النفاذ إلى الأموال القصيرة والمتوسطة والطويلة الأمد ممكنا" عبر أنظمة التسليف الزراعي، وهو امر لا يمكن تحقيقه بدون سياسة زراعية واضحة.

- ⊣ المحافظة على دور المصارف التجارية ورسمته بصفته مسجلاً "منظماً" أساسياً للتسليف الزراعي.
- ⊣ يجب تصميم أدوات وآليات مالية محددة لتشجيع توجيه الأموال نحو الزراعة (المزارعين وجماعات المزارعين).

إذا قامت المصارف بإقراض مواردها الخاصة (المخزرات الوطنية)، عندها ستقتضي الفكرة الأساسية بتطمين المصارف حول مستقبل الزراعة واحتمال التسديد. وقد تقوم المحفزات المباشرة المحتملة على ما يلي:

- ⊣ رفع دعم القوائد على التسليف الزراعي مقارنة مع القطاعات الأخرى كنظام للتمييز بين دعم القوائد، فتستطيع عندها المشاريع ذات المردود المنخفض ان تولد دخلاً كافياً لتبقى مربحة نظراً لكلفة الدين. من جهة أخرى، يجب معالجة الزراعة، على المدى الطويل، كباقي قطاعات الاقتصاد. فبعد سلسلة إستراتيجية من المحفزات، يجب ان تصبح القروض بمتناول قطاع الزراعة تماماً كقطاع الصناعة او الخدمات، بدون اي تمييز أساسي.
- ⊣ إدخال آليات تأمين مصممة لتأمين تسديد المبالغ التي لا يضمنها برنامج كفالات (صندوق مدعوم لتأمين القروض ومصمم خصيصاً للمشغلين الزراعيين، او عبر الرهن المبسط او آليات الإيجار المقدمة للمزارعين والتعاونيات...)
- ⊣ رفع الموارد الطويلة الأمد للقطاع المصرفي والمصممة لتمويل الاقراض الزراعي الطويل الأمد. إذا لم تؤمن المنظمات الدولية هذه الموارد الطويلة الأمد على شكل منح (الخيار الأقل كلفة وصاحب المردود الاعلى)، يمكن توليد هذه الموارد عبر اصدار أدوات دين طويلة الأمد (سندات تتراوح مدتها بين ١٥ و ٢٠ سنة) تضمنها الدولة. وتستطيع هذه الأموال لاحقاً ان تستعمل في تصميم منتجات دين معينة للتسليف المصرفي الطويل الأمد لقطاع الزراعة.
- ⊣ وضع آليات تسليف تصبح عاملة سريعاً وتقوم على شراكات مع القطاع المصرفي (راجع الفقرة ٣,٤,٤,٢ والفقرة ٣,٤,٤,٣). لا يجب إعتبار هذه الآليات على انها تحل محل النشاطات المصرفية التقليدية بل على انها تكملها، كما يمكن إعتبارها جسراً يساعد المشغلين الزراعيين على النفاذ إلى أنظمة التسليف التقليدية بصورة أكبر.

٣,٤,٤,٢. نموذج عام لصندوق/ آلية قروض للزراعة

كما ذكر اعلاه، تتحمل المصارف كلفة انتهازية عندما تقدم القروض لمشاريع زراعية يعتبرونها أكثر خطورة من غيرها وأقل ربحية. وثمة سبب آخر وراء عدم قيام المصارف بتسليف قطاع الزراعة، وهو صعوبة تحليل طلبات القروض لا سيما ان مبالغ التسليف نادرا ما تبرر المشاكل والكلفة. فالمصارف لا تملك مهارات بشرية تستطيع ان تدرس ملف التسليف الزراعي، والامر سيان بالنسبة إلى منظماتها وادارتها المصممة لمعالجة طلبات القروض الصغيرة والمتخصصة.

ولهذه الأسباب، لا بد من اللجوء إلى تصميم هيكلية تتمتع بالقدرة التقنية والإدارية للنفذ إلى طلبات القروض بالإضافة إلى تأمين أموال تكون كلفتها منخفضة نسبيا.

↳ إنشاء صندوق تسليف مستقل أو آليات تسليف تهدف إلى تأمين قروض ذات فائدة منخفضة إلى النشاطات الزراعية، على أساس تقييم متخصص لطلب القرض.

↳ يجب ان يكون القطاع المصرفي بديلا لهذا الصندوق، ويعالج بالتالي العمليات النقدية ويقوم بمتابعة القروض.

عناصر نجاح صندوق تسليف زراعي

يجب القيام بعدة ملاحظات تتعلق بنموذج آلية التسليف هذا:

- نظرا لمعدل الفوائد المرتفع في لبنان (كلفة موارد المصارف المرتفعة)، لا يمكن ان يقتصر مصدر الأموال على الادخار الوطني (ودائع المصارف). فيمكن تأمين الأموال عبر قرض أجنبي (بدون معدل فائدة غير تجارية) أو عبر المنح مما يسمح بتسليف الأموال بأسعار تنافسية بالنسبة إلى السوق. توضع الأموال في مصارف تجارية مختارة.
- سيؤمن الصندوق قروضا" تلبي كافة الحاجات الزراعية: تسليفات قصيرة ومتوسطة وطويلة الأمد.
- يمكن دعم القروض عبر دعم معدل الفائدة (دعم خاص أو دعم الفائدة عبر البنك المركزي).

- يعتبر التلخيص الوارد في المبدأ التشغيلي عنصراً "أساسياً" لإستدامة هذا الصندوق: يجب ان يتم تحديد معدل الفائدة الذي يتحمله المقترض ليشمل:
 ١. نفقات النظام التشغيلية (الهيكلية والمصرف المختص)
 ٢. كلفة الأموال التي تم إقتراضها (ثمن شراء الموارد)
 ٣. تآكل الأموال (المخاطر المتعلقة بالتضخم ونقص القيمة والقروض غير المسددة)

وسيقوم دعم الآليات بالتأكيد بتخفيف الكلفة التي يتحملها المقترض.

- يجب أخذ مسألة الضمانات الإضافية بعين الإعتبار: إذ يجب ان تكون الضمانات الإضافية نسبية. لكن يجب تأمين الرهن وأشكال الضمانات الأخرى بطرق شبه رسمية للتخفيف من كلفة الضمان. ويمكن أيضاً إقامة مفاوضات مع كفالات، وهي المؤسسة الوطنية لضمان التسليف في لبنان، من اجل إعداد آلية ضمان خاصة لهذا النوع من التسليف الزراعي.
- يجب ان يكون المستفيد من الأموال شخصاً "او هيئة مستقلة (وليس سلطة رسمية)، كهيكلية مشروع او مؤسسة خاصة، لتجنّب المعاملات الرسمية الطويلة في حركات الأموال (تحويلات من وإلى وزارة المالية). ويمكن بالطبع وضع الصندوق تحت اشراف السلطات العامة.
- ستتألف مجموعة العاملين في الهيكلية من فريق من الإختصاصيين يفهمون عملياً" النشاطات الزراعية وخصائصها. اما تقييم الطلب، فلا يجب ان يرتكن إلى قطاعي التجارة والصناعة، وبالتالي يجب ان يركّز على قابلية الإستمرار التي يتمتع بها المشروع المطروح للتمويل.
- سيعمل الفريق المتخصّص أيضاً" على المهمة التالية: مساعدة المزارعين على تحضير ملف التسليف الخاص بهم (دراسة الجدوى، خطة عمل، إدارة الأموال، تقدير الإستثمار...)
- يتمتّع صندوق التسليف هذا بحسنة كبيرة وهي إمكانية تحضيره بسرعة وبالتالي قدرته على ان يشغل في خلال ايام معدودة.

٣،٤،٤،٣. إعادة تأهيل الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني بصفته مؤسسة مالية

الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC هو تعاونية تسليف تتمتّع بثلاث حسنات في الوضع الحالي لسوق التسليف في لبنان: انه هيكلية موجودة يعترف به القانون وينظمه. يمتلك الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC ٢,٥ مليون دولار أميركي وهو مبلغ غير موظف حالياً،

ووفقاً" للتحليل الوارد في الفقرة ٣,٤,٤,٢ اعلاه، سيكون العمل على هيكلة آلية تسليف زراعية قائمة على هذه المؤسسة امراً "منطقياً".

ملاحظة ١: ووفقاً" للقانون المعمول به، تم تأهيل الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC لمنح القروض للاعضاء التعاونيين، وليس مباشرة للافراد الذين هم بدورهم اعضاء في تعاونيات اصلية. لكن هذه التعاونيات تستطيع ان تقرض اعضائها (الافراد) أموالاً" اقترضتها من الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC في ظلّ شروط معينة. ولكي يصبح الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC مزود تسليفات زراعية رائد يستهدف التعاونيات والمزارعين على حد سواء، يجب مراجعة قانون الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC لتوسيع قدرته على خدمة القطاعات التي يمولها قدر الإمكان. في جميع الاحوال، يمكن وضع آلية التسليف التي يرد وصفها في ما يلي، قبل تعديل القانون ويمكن مراجعتها ما ان يصبح التعديل نافذاً".

ملاحظة ٢: لا يستهدف الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC التعاونيات الزراعية وحسب، ولكنه مبدئياً" مؤسسة مالية تعاونية لجميع التعاونيات. لا يجب ان تمنع هذه المهمة الواسعة الإتحاد من تأمين منتجات مالية مدروسة لقطاع الزراعة، لا سيما ان معظم التعاونيات هي خاصة بقطاع الزراعة.

↪ يبحث الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC حالياً" عن "مهمة". ويمكن ان تكون القروض الزراعية المتخصصة بداية إعادة إدخال الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC في النظام الإقتصادي والمالي، وإعادة تأهيله كمنظمة مالية تعاونية رئيسية.

↪ يمكن ان يعتمد الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC مقاربة إستراتيجية تركز على الزراعة، فيستطيع بالتالي ان يصبح مؤسسة تمويل متخصصة للتعاونيات والمزارعين، بشرط ان يتم تصميم المنتجات المالية الملائمة لتلبية الحاجات المالية المختلفة.

لكن لا بد من الضروري الأ يميز النظام بين المزارعين الذين ليسوا جزءاً" من الحركة التعاونية، ولذلك لا بد من إدخال وسطاء ماليين غير متخصصين إلى النظام، من اجل توسيع نطاق التسليف الزراعي قدر الإمكان، مع وجود منتجات تكون بدورها شاملة قدر الإمكان.

↳ ثمة منتجات مالية تلبي الحاجات المالية المحددة التالية:
للتعاونيات: (١) الإستثمار، (٢) حاجات رؤوس الأموال العاملة
للمزارعين: (١) رأس المال التشغيلي (القصير الأمد)، (٢) التجهيزات (المتوسطة الأمد)، (٣) حيازة
الأراضي، إعادة تأهيل البنى التحتية (الطويلة الأمد).
↳ ستقوم آلية تأمين القروض على الشراكة بين الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC
والمصارف التجارية.

أسس آلية التسليف

شبكة تأمين القروض. يتمتع قطاع المصارف التجارية بأفضلية واضحة اليوم في ما يتعلق
بالقروض الزراعية، إذ انه طور شبكة فروع للمصارف تمتد حتى المناطق الريفية. ويعتبر تقارب
المؤسسات المالية عنصرا "أساسيا" في آليات التسليف. من جهة أخرى، قد تكون أصول المصارف
التجارية مفيدة جدا" لتأمين منتجات مالية معينة مخصصة لتنمية قطاع الزراعة وللتنمية الريفية
بشكل عام.

العمليات. بالتالي، قد يكون الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC مؤسسة تؤمن جزءا" من
الموارد المالية المخصصة للتسليف او كاملها (راس المال الموجود حاليا"، المنح، ودائع الاعضاء
وغير الاعضاء، القروض...). وسيقوم فريق متخصص تابع للإتحاد الوطني للتسليف التعاوني
NUCC بتقييم ملفات التسليف الزراعي (ملفات تعاونية وفردية) فيما تقوم لجنة تسليف بدراسة
الموافقة على القروض. ويتم تقييم طلب القرض والموافقة عليه بالتعاون مع المصارف الشريكة.

ستهتم المصارف التجارية المرتبطة مع الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC بمعالجة
النشاطات الإضافية المرتبطة بالتسليف والعمليات النقدية (الإفناق والتسديد) والمتابعة، إلى جانب
أدوات الإقراض المتخصصة من جهة أخرى، سيعمل المسؤولون عن التسليف في المصارف عن
كتب مع فريق الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC من اجل تقييم ملفات القروض.

اما بعد تقييم القروض، يضطلع المسؤولون المصرفيون عن التسليف وفريق الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC بدور مساعدة المزارع او التعاونية على إعداد طلبات القروض: يجب ان يرفق طلب القرض بدراسة الجدوى، وخطة عمل، ودفق الأموال المحتمل ...

غير ان المقترض سيكون على اتصال مع المصرف وحسب لابقاء معاملات القرض بسيطة قدر الإمكان بالنسبة إلى المستفيد. بالإضافة إلى ذلك، سيطور المزارع تدريجياً "معرفة مصرفية" تقربه من الأنظمة المالية التقليدية في الإقتصاد، مما يعني ان المصارف ستستفيد من المنتجات المالية الجديدة لتنمية قاعدة الزبائن العادية الخاصة بها.

آلية ضمان القروض الإضافية. يغني وجود آلية ضمان القروض نظام التسليف بشكل كبير، فهذه الآلية ستشجع الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC وشركاءه المصارف على قبول مخاطر أكبر (ذلك لا يعني ان النظام سيصبح اكثر خطورة بما ان المخاطر تتمتع بالحماية. اما المقترض، فيتحمل كلفة آلية ضمان القرض. لكن وجود هذه الآلية سيسهل النفاذ إلى التسليف بالنسبة إلى المشغلين الذين يفتقرون للضمانات الإضافية او الذين يفضلون ان يدفعوا ضمان التسليف بدلا من رهن ملكياتهم. إلى جانب ذلك، سيجذب توفر آلية ضمان التسليف المصارف التجارية لإدخال مواردها الخاصة إلى نظام التسليف. وبما ان برنامج كفالات هو آلية ضمان التسليف الرئيسية للتسليف المصرفي، يفضل ان تدخل هذه المؤسسة في نظام التسليف.

عناصر النجاح الأساسية

■ *إعادة الهيكلة والحكم السليم.* تعتبر إعادة هيكلة الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC وتزويده بالمؤهلات الملائمة والقدرات المتخصصة من أهم الشروط للنجاح. حتى انه يجب مراجعة القانون الخاص وتحديثه بالتوافق مع المبادئ الإدارة المالية الحديثة ووفقاً للمبادئ التعاونية الأساسية المتبعة دولياً.

■ *آليات الموافقة على القرض.* يجب ان يقوم الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC والمصارف بتحضير طلبات القروض معاً بوجود صاحب الطلب. يرفع الملف بعد ذلك لنيل موافقة لجنة التسليف (الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC والمصارف)، وإذا تمت

الموافقة على الملف، يرفع هذا الأخير إلى كفالات للضمان. لا يبقى غير التسليفات التي توافق عليها كفالات، بمعنى ان كفالات قد تصدر قراراً مؤقتاً. في هذه المرحلة، لا يجب ان يوافق الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC والمصارف على تمويل مشاريع لا يضمنها نظام كفالات.

■ *نسبة الفائدة.* يجب دراسة نسبة الفائدة لمختلف المنتجات المالية بحذر، علماً ان إستدامة النظام تعتمد بشكل أساسي على استدامته الذاتية (تجنب التآكل في صندوق التسليف). من جهة أخرى، يجب ان تغطي كلفة تسليف المقترض النفقات التشغيلية الخاصة بالإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC والمصرف، بالإضافة إلى كلفة الموارد والمخاطر الباطنية والخارجية المختلفة.

■ *تقديم الدعم.* لا يناقض هذا المبدأ الأخير من الإستدامة الذاتية مقدمة آلية تقديم الدعم في النظام. لكن لا بد من التذكير بان نادراً ما تكون آليات تقديم الدعم نفسها مستدامة. بالتالي، لا يجب ان يستخدم الدعم لتمويل النواحي التشغيلية من النظام، بل للحدّ من كلفة التسليف بالنسبة إلى المستفيد. وسيعكس رفع الدعم المحتمل على كلفة التسليف بدون ان يهدّد بقاء النظام.

■ *كلفة القرض.* قد ينتهي المطاف بالمنتج المالي الذي يصنع خصيصاً لتمويل الزراعة، بحمل العبء نفسه الذي تحمله مصرف التسليف التجاري. لكن لا يجب إعتبار هذه المسألة على انها مشكلة كبرى لأن قطاع الزراعة يعاني أساساً من نقص في القدرة على النفاذ إلى التسليف، وبشكل ثانوي من كلفته. فعلى الرغم من دعم الفائدة الذي يقّمه حالياً البنك المركزي وبرنامج كفالات، تحظى الزراعة بأقل من ٢%. ويعتبر الدعم الذي يومنه النظام لمساعدة المكتتب للتسليف على دراسة المشاريع التي يحتاجون إلى تمويلها، كخطوة رئيسية نحو تحسين القدرة على النفاذ إلى التسليف. إلى جانب ذلك، يسعى البرنامج، من خلال أهدافه، إلى حتّ الحكومة والمؤسسات المانحة الدولية على تقديم الدعم له. واستناداً إلى التقديرات الأولية، قد يكلف التمويل الطويل الأمد بين ٧% و ١٠% بعد تقديم الدعم.

■ *مشاطرة الخطر.* يجب ان يتحمل جميع الشركاء المعنيين في نظام التسليف نسبة من الخطر، والآلن يكون اداءهم هو الاقصى. وإذا توجّب على الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC

ان يتحمل جزءاً" من خطر التسليف، يجب على المصرف الشريك ان يتحمل مخاطر على غرار. اما علاقة كفالات بنظام التسليف (ضمان التسليف حتى ٧٥%)، فستخدم المقترض وتخفف من خطر محاصصة آليات المخاطر ضمن البرنامج. وستعمل نسبة منطقية ومناسبة إنطلاقاً من الاسس التالية: ١٠% للمصارف، ١٥% للإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC، ٧٥% لكفالات. وبما ان البرنامج بدأ عمله بصورة جيدة، ستوافق المصارف على الارجح على تحمل نسبة" أكبر من الخطر (حتى ٢٠% او حتى ٥٠% تدريجياً). وتجدر الإشارة إلى ان مشاطرة الخطر غير مرتبطة بمصدر الأموال. من جهة أخرى، حتى إذا لم يكن الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC سوى مجرد مزود أموال عند إعداد البرنامج، هذا لا يعني انه على الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC ان يتحمل المخاطر بنسبة ١٠٠%، بل يجب ان يتحمل جميع الشركاء المعنيين نسبة من الخطر يتم على أساسها التعويض عنهم. وبالتالي، وعندما تبدأ الآليات بالعمل وتظهر انها آمنة وفعالة، ستهم المصارف بإدخال مواردها الخاصة إلى النظام. سينشأ عن هذه المسألة اثر مضاعف يؤثر على النظام بما ان الأموال المتعاقبة سنتكسب أهمية أكبر والاطر على القطاع سيغدو اكثر أهمية.

▪ **مدة القروض.** يعتبر تأمين قرض طويل الأمد من ابرز أشكال التحديث التي يستطيع الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC والمصارف وكفالات تقديمها ، لاسيما ان هذا النوع من التحديث لم يكن موجوداً" من قبل في النظام المصرفي، وانه أساسي جداً" لتنمية قطاع الزراعة. فمثلاً، يمكن تأمين قروض مدتها ١٢ سنة (او حتى ١٥ سنة)، مرفقة بضمان كفالات لمدة ٧ سنوات وآلية مشاطرة المخاطر بين المصارف والإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC للسنوات الخمس المتبقية (حيث يصبح المقترض أقل عرضة للخطر). بعد السنة السابعة، تتحمل المصارف والإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC حوالي ٤٥% فقط من نسبة الخطر.

▪ **الضمانات الإضافية.** يعتبر تخفيف عبء الضمانات الإضافية من ابرز أهداف هذا النظام، وهو امر طبيعي نظراً" للتفاوت الكبير بين ملكيات الأراضي في لبنان، بالإضافة إلى الممارسات المصرفية (طلب رهن تفوق قيمته قيمة القرض بمرتين او ثلاث). اما الضمان الذي تقدمه كفالات، فيخفف بدون شك اعباء الضمانات الإضافية، إضافة إلى ان برنامج التسليف المقترح يستطيع ان يعمل إنطلاقاً من رسائل التزام قانونية تحل محل الرهن الرسمي.

كما قد تبقى التجهيزات التي تم تمويلها ملكاً للإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC طالما لم يستكمل تسديد الدين (كنظام إيجار).

■ *القروض المباشرة وغير المباشرة للمزارعين.* يقوم البرنامج المقترح على مرور عمليات التسليف عبر المصارف، وينطبق هذا الأمر على التعاونيات والمزارعين الاعضاء في التعاونيات والمزارعين المستقلين. ومن الأفضل ان تتجنب التعاونيات المتعددة الأهداف العمل كوسطاء بين مؤسسات التسليف (الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC) والمزارعين الاعضاء فيها. فخطر غياب الوضوح والارتباك في إدارة الأموال التابعة للمزارع والتعاونيات هو شديد جداً، لذلك يفضل وجود نظام تسليف أساسي واحد: الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC عبر قطاع المصارف.

لا تنطبق هذه التوصيات على تعاونيات التسليف والادخار التي تهدف أساساً إلى تسليف اعضائها. لكن تعتبر تعاونيات التسليف تعاونيات متخصصة حيث لا تشكل شفافية العمليات اي خطر. لا وجود لأي لغط بين الأموال الخاصة بالتعاونية وتلك الخاصة باعضائها، وما من لغط متوقع في ما يتعلق بحدود المسؤوليات الخاصة.

■ *مصادر أخرى للأموال.* كلما زاد النظام اماناً، كلما زادت الثقة فيه. ويعتبر التطبيق الصارم لآليات التسليف ومتابعتها عنصراً أساسياً لجذب الأموال نحو الآلية وبالتالي استفادها لدعم التنمية الزراعية. ويعتبر مشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP والصندوق الدولي للتنمية الريفية IFAD القائم على أساس التسليف الريفي من ابرز مصادر الأموال قيد الدرس.

التمويل التعاوني وتوفر القروض الزراعية:

من الضرورة بمكان ذكر العلاقة ما بين التسليف من جهة والرأسمال المتوفر في القطاع التعاوني من جهة أخرى. فوفقاً لمبادئ ترابطية وتعاونية مُعترف بها عالمياً، يقوم أعضاء إحدى التعاونيات بإستثمار أموالهم على شكل رأسمال مساهمين يهدف إلى المساهمة في كلفة إستثمار جماعي يحتاجون إليه. ويتم إستثمار رأس المال بُغية الحصول على خدمة تعاونية تُمنح للأعضاء بسعر الكلفة. ويعني ذلك أنه لا ينبغي على أعضاء التعاونية توظيف أموالهم في هذا الرأسمال

للحصول على فوائد أو أرباح من الأسهم بل عليهم أن يكونوا مالكين جزئيين في التعاونية التي تقدّم إليهم خدمة يحتاجون إليها. ويأتي عائد رأس المال عندئذ على شكل توفّر خدمة ذات كلفة منخفضة. إلا أن ذلك لا ينطبق على التعاونيات اللبنانية حيث يستثمر أعضاؤها في رأسمال المساهمين بهدف الحصول قبل كل شيء على فائدة (تبلغ نسبتها ٦ % عادة) من المبلغ المستثمر. فذلك لا يخالف المبادئ التعاونية العالمية وقواعد علم المحاسبة فحسب، إنما يشكل أيضاً عبئاً على التعاونيات التي تضطر إلى تحمل كلفة فوائد رأسمال لم يتم إقراضه حتى. لكن، نظراً إلى كون رأسمال المساهمين مصدر التمويل الوحيد المتوفّر لمعظم التعاونيات، أصبح ذلك منطقياً ومقبولاً.

ولكن، إذا نجح نظام التمويل اللبناني في تقديم آليات تسليف مؤاتية للزراعة إلى المزارعين المستقلين كما إلى المنظمات الاقتصادية التجمعية مثل التعاونيات، لن تعود مسألة دفع الفوائد في التعاونيات مشكلة، إذ تتمكن التعاونيات من النفاذ إلى مصادر تمويل جديدة من دون أن يكون عليها تعويض رأسمال مساهميها. إلى ذلك، يمكن بالطبع تحويل الأموال الإضافية إلى فوائد. علماً أن الأعضاء يقدّمون هذه الأموال على شكل حسابات مساهمين.

٣,٤,٤,٤. أعمال دعم موازية لتعزيز القطاع الخاص:

لا ينبغي أن يكون توفّر منتجات تسليف مالية هدفاً بحد ذاته، أي أن يكون نشاطاً إستراتيجياً لا يمت إلى البيئة الزراعية بصفة. فالمشكلة الأساسية هي في عدم أهلية المشغلين الزراعيين، وهذا يعيق حصولهم على القروض، مما يعني ضرورة مساندةهم إلى جانب منحهم القروض. ولكي يتمكن المزارعون من الحصول على أموال والتحوّل إلى "مشغلين إقتصاديّين تقبل بهم المصارف"، عليهم جعل أنشطتهم الزراعية أكثر إنتاجية وفعالية، كما ينبغي عليهم تحسين طريقة إدارتها وتحديد أهدافها. فيتعيّن بذلك مساندة القطاع الزراعي الخاص وتعزيزه.

المنظمات الاقتصادية التجمعية وإرتباطها بالتسليف:

يلعب التنظيم وعملية المأسسة دوراً أساسياً في تعزيز القطاع الخاص. ولن يتمتّع المزارعون المستقلون وأصحاب المصالح في القطاع الزراعي بالشجاعة "لإضفاء المأسسة" التي تعزز مصداقية القطاع الزراعي إلا من خلال إنشاء منظمات مهنية على كافة أصعدة الأنشطة الزراعية: مثل الإنتاج والتوضيب والتسويق وتقديم خدمات الدعم ومنح القروض والتأمين أيضاً.

ويمكن للمنظمات الاقتصادية الزراعية أن تتخذ أشكال عدّة وذلك وفقاً للهدف الذي أنشأت من أجله، فضلاً عن عدد الخيارات التي يقدّمها القانون. فالتعاونيات والإتحادات والنقابات والتجمعات وحتى الشركات التجارية تعمل أصلاً ضمن إطار القانون اللبناني ويمكنها جمع أصحاب المصالح في القطاع الزراعي ليشكلوا فريقاً قوياً داخل السوق. وبذلك، يكون بوسعهم المساهمة في تعزيز الإستثمار وخفض الأسعار وخلق منافسة في سوقٍ يحتكره الوسطاء وتجار الجملة. ويمكنهم أيضاً نشر المعلومات التي يحتكرها أصحاب المصالح، وتحسين وضع الأعضاء الاقتصادي من خلال آليات مشاطرة الكلفة، وتقديم خدمات جماعية، الخ.

إلى ذلك، فإن العلاقة بين المنظمات الاقتصادية التجمعية والحصول على الأموال بسيطين. فعندما يتّجمع المزارعون في هياكل فعالة ومعقولة معترف بها قانوناً ولديها مشروع جماعي قابل للإستمرار، أهدافه واضحة وينتج في مرحلة لاحقة ضمانات إضافية، تتجسّع عندئذ المؤسسات المالية على تمويل النشاطات الزراعية .

ولكن، لا ينبغي إعتبار المنظمات الزراعية كما هي اليوم: كُتلاً فارغة أنشئت لتتلقّى المنح والدعم. وتقتضي عملية المأسسة تغييراً جذرياً في طريقة التفكير، إذ ترتبط مصداقية هذه المنظمات واهتمام المصارف بتمويلها بمشاركة الأعضاء الفعلية بالرأسمال التنظيمي (أنظر إلى الفصل ١ الوثيقة التقنية حول المنظمات الاقتصادية التجمعية).

- ◀ يهدف المحور الأساسي للسياسة إلى تعزيز دور المنظمات الاقتصادية التجمعية التي تعمل في الزراعة .
- ◀ يعتبر تشكيل منظمات اقتصادية تجمعية بحدّ ذاته عنصراً يعزز الثقة في القطاع الزراعي .
- ◀ من المتوقع أن يكون للمنظمات الاقتصادية التجمعية، كونها قانونية، نفاذ أسهل إلى الموارد المالية مقارنةً مع المزارعين المستقلين .
- ◀ بما أن القطاع الزراعي يتطوّر نحو المنظمات، ستوفّر أدوات تمويلية للإستجابة إلى الحاجات المالية الجديدة. ورأسمال المخاطر والحاضنات هي من بين الإحتمالات المطروحة.

خدمات المساندة الشاملة:

سيحتاج المزارعون إلى أموال على المستوى الفردي. وإذا كان للمنظمات الإقتصادية التجمعية التشغيلية والفعالة نفاذ إلى القروض المصرفية وإلى موارد أخرى، فهذا لا يعني أن أعضاءها سيستفيدون من هذا النفاذ. ومن الضروري أن تقبل المصارف بالمزارعين على المدى الطويل فيصبحون مشغلين إقتصاديين يستجيب عملهم لمتطلبات المؤسسات المالية ومنها: إدارة مناسبة، ومعرفة النشاط من كافة نواحيه التقنية، وإتخاذ قرار منطقي، والتمتع بتطلّعات تسويقية، ودراسة المخاطر وإدارتها، إلخ. لذلك، ينبغي مرافقة المزارعين خلال عملية التطور التي ستساعدهم لكي يصبحوا مشغلين إقتصاديين شرعيين .

← إعتبار تقديم خدمات مساندة للمزارعين شرطاً أساسياً لتعزيز دور الأنشطة الزراعية وإعتبارها أنشطة إقتصادية شرعية تستحق التمويل.

← خدمات المساندة للمزارعين تتخطى خدمات الإرشاد التقليدية، وهي تشمل مسائل مثل الحساب العام، وحساب الكلفة، ورأسمال المجازفة، وشركات تققيس البيض، وإدارة المزرعة، وتوقع تدفق المال، وتحديد الأسعار، وتقييم أرباح الإنتاجية، إلخ

٣,٤,٤,٥ . نماذج تسليف أخرى مرتكزة على الحركة التعاونية :

إن الدراسة التي قام بها مشروع تحضير التخطيط والسياسة الزراعية APP قد حددت التسليف التعاوني على أنه أداة تمويل أساسية ينبغي إدخالها في إطار عمل قروض القطاع الزراعي. فبعد دراسات مختلفة حول القروض التعاونية الريفية، تم التوصل إلى ما يلي: بالرغم من قدرة القطاع التعاوني على العمل كأداة ومحفز ومزود قروض، فإن وضعه الحالي لا يسمح له بالعمل كذلك على المدى القصير. لذلك، يعتبر مشروع تحضير التخطيط والسياسة الزراعية APP ما يلي :

← إن آلية التسليف الزراعي التي ينبغي إعطاؤها الأولوية هي النموذج المذكور آنفاً المرتكز على الشراكة ما بين الإتحاد الوطني للقروض التعاونية والقطاع المصرفي وكفالات .

وسنذكر لاحقاً الإرشادات المتعلقة بآليات قد تعدل مع مرور الوقت عندما يسترجع القطاع التعاوني ثقة المشغلين إثر إعادة تأهيله (القطاعات الخاصة المحلية والأجنبية، المنظمات المالية) .

تعاونيات ذات وظائف الضمان

إذا منحت الأنظمة المصرفية التقليدية القروض، تستطيع التعاونية أن تسدّد للمصرف قروض أعضائها إلا أن ذلك لن يمنع المصارف من طلب ضمانات أخرى من المقرضين. فوفقاً لمبدأ التعاونيات ومبدأ التعاضض، سبتعين على جميع الأعضاء أن يتعهدوا للمقرضين، مما يقتضي وجود رأسمال كافٍ يسمح للتعاونيات بالالتزام.

نظام قروض متكامل في القطاع التعاوني :

يمكن تصوّر إنشاء نظام تعاوني متكامل من الناحية العملية يكون على الشكل التالي : وفقاً لحاجات عامة يتم التعرف إليها، تُشجّع التعاونيات الأصلية على تشكيل إتحادات مناطقيّة و/أو مسهنية تؤدي إلى إنشاء إتحاد تعاوني وطني.

ومن الضروري أن يشعر المزارع المستقلّ والتعاونيات الأصلية بأنهم مالكون جزئيين في الإتحادات المناطقيّة والوطنية. ومن شأن المشاركة المالية على كل الأصعدة تأمين هذا الرابط (يشارك المزارعون في رأسمال التعاونيات الأساسية التي تشترك بدورها في رأسمال الإتحادات). لذلك، ينبغي أن يتسم رابط "الملكية" بوضوحه داخل هذا النظام .

إذا تم إنشاء نظام يضمّ التعاونيات والإتحادات سيسمح ذلك بإنشاء خدمات مختلفة هدفها التوصل إلى التنمية الزراعية والتعاونية . ومثالاً على ذلك، قد تعمل الإتحادات المناطقيّة والوطنية على توحيد موارد التسليف (فائض الموارد في نظام التعاونيات الأصلية) وتأمين القروض للتعاونيات قبل لجوئها إلى التسليف المصرفي الذي يشكل مورداً خارجاً عن النظام التعاوني .

إلى ذلك، تعمل الآلية المالية داخل النظام على الشكل التالي : تُقرض التعاونيات الأصلية المال المتوفر لديها (أي الرأسمال الذي لم تتعهد به) والموارد الناجمة عن إدخار الأعضاء ضمن التعاونية، على شكل قروض قصيرة الأجل تمنحها إلى أعضائها (لتشغيل الرأسمال) . أما الموارد الطويلة الأجل داخل التعاونية فتساعدها أيضاً على إقراض أموال طويلة الأجل من القطاع

المصرفي و/أو القطاع التعاوني (مع الإتحادات التعاونية). لذلك سيعتمد النظام على الموارد المتوفرة بدايةً ثم على الموارد المصرفية . أما فائض السيولة فيودع عادةً في الإتحادات المناطقيّة التي بدورها، تودع فائض سيولتها داخل الإتحاد الوطني (عادةً الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC). وتمنح القروض في النظام على أساس "مراحل أو مستويات". وبات من الواضح ضرورة أن يكون لكافة التعاونيات نشاط تسليف وإدخار (التعاونيات المتعددة الأهداف). فالإدخار يحدّ من اللجوء إلى المصارف وقد يخفضّ حتى كلفة الموارد. إلى ذلك، يودع أعضاء التعاونية إدخاراتهم في "العائلة التعاونية" بغية الإستفادة من الحصول على تسليف تعاوني .

فضلاً عن ذلك، تقدّم الإتحادات للمزارعين تدريبات زراعية وخدمات إستشارية، كما تزوّد التعاونيات بخدمات إدارية وإستشارية، وتجري دورات تدريبية حول الإدارة التعاونية، إلى جانب معلومات حول التخزين المشترك المحتمل، والتوضيب ومراقبة الجودة والتسهيلات التسويقية إلخ. فهذه الخدمات كلها ترسخ أوصل الوحدة ضمن الحركة التعاونية .

ولكن، سيبقى نظام التسليف هذا نظرياً" وفرص نجاحه ضئيلة إذا تم تطبيقه في وضع النظام التعاوني الحالي. فهذا الأخير لن يتحمل عمليّة إدارة القروض المعقّدة والفعالة الضرورية لكي يدوم النظام. وتطبيق نظام تسليفات تعاوني هو بحدّ ذاته شرط أساسي لإعادة النظام التعاوني إلى هيكلية وأهليته. كذلك، يتوجّب على إدارة التعاونيات التدقيق جيداً في النظام التعاوني مما يقتضي إعادة تأهيلها وتدريب مواردها البشرية وتحديثها، إلى جانب تعزيز خدمات الدعم التي تقدمتها إلى القطاع التعاوني (التوجيه وخدمات الإستشارة والتدريب إلخ ...). فبناء القدرات على المستوى الإداري يُشكل حجراً أساسياً لنجاح النظام وبقائه طويلاً" .

مصرف تعاوني زراعي شمولي:

يجمع المصرف التعاوني الشمولي الموارد الموجودة في قطاعات الإقتصاد كافة" ويمنح القروض إلى جميع المودعين. وهذا يعني أولاً" أن المصرف التعاوني تطوّر بشكل نهائي وعليه التقيد بالتنظيمات المصرفية كلها (نسب معقولة، إلخ ... تضمن حقوق المودعين والدائنين). ولكن المبادئ التعاونية تنصّ على أن أعضاء التعاونية يستفيدون من إمتيازات لا يتمتع بها من لا ينتسب إلى التعاونية. وهذا يعني في النشاط المصرفي أن السعر يختلف بين الأعضاء وغير الأعضاء .

فالأعضاء يستفيدون مبدئياً من خدمات المصرف بسعر التكلفة في حين أن من لم ينتسب إلى التعاونية يدفع سعر أعلى مقابل حصوله على الخدمات .

ويمرّ إنشاء مصرف تعاوني شمولي بمراحل عديدة تركز على مقاربة عملية . فهو أداة تمويل معقّدة وينبغي أن ينجم عن نضوج واضح في القطاع التعاوني . والجدير بالذكر أن الخبرة العالمية أظهرت نجاح بعض الأنشطة المصرفية التعاونية، وذلك بعد عقود من الخبرة. لكن يبقى حالياً من المبكر دراسة إنشاء مصرف تعاوني شمولي في لبنان .

الخاتمة :

إن القروض والودائع التعاونية بالإضافة إلى التعاونيات المتعددة الأهداف المشتركة في التسليف أو في نظام تعاوني وطني متكامل أو في مصرف تعاوني شمولي، تشكل جميعها فرصاً جيدة ينبغي دراستها في مرحلة ما عندما تتم إعادة تأهيل القطاع التعاوني بشكل معمق. وبالفعل، يبقى الرهان مسهماً، فتطبيق هذه الأنظمة ما زال يعتبر مخاطرة في وضع الحركة التعاونية الحالي. ينطبق هذا المبدأ أيضاً على مشروع تمويل التعاون الريفي (مشروع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية) ويبقى نجاحه مشروطاً بإعادة تأهيل هذا القطاع على المستويات كافة" (ما عدا بالطبع إذا تم إعادة النظر في شروط حدود دراسة المشروع) .

٣,٥ . أنظمة التأمين وأدواته

تعاني الزراعة اللبنانية من تهمة شبه كامل من قبل آليات التأمين، سواء أكانت عامة أو شبه عامة أو خاصة. ويشكل ذلك مشكلة حقيقية إذ تعاني الأنشطة الزراعية من أخطار متنوعة غير شائعة في القطاعات الاقتصادية الأخرى (تقلبات الأسعار والكوارث الطبيعية إلخ...). وتم التطرق إلى هذه المسألة من خلال تصنيف الأخطار التي تواجهها القطاعات الزراعية إلى أربع فئات أساسية :

- الأخطار المتعلقة بالمشغلين والمزارعين (مسائل الصحة ومعاشات التقاعد) .
- الأخطار المتعلقة بالإنتاج (الكوارث الطبيعية وأخطار المناخ) .
- الأخطار المتعلقة بالأسواق (تقلبات الأسعار ومسائل التجارة الحرة) .
- الأخطار المتعلقة بالتمويل (أخطار القروض) .

↔ تعتبر آليات تغطية الأخطار مهمة لتعزيز التنمية المستدامة في قطاع معين .
↔ لن تتطور فوائد ضمانات الأخطار الخاصة بالقطاع الزراعي إلا إذا أبدت الحكومة بعض الاهتمام في القطاع اعتماد سياسة زراعية واضحة

ترتبط الثقة في قطاع ما بشكل مباشر برؤية بعيدة الأمد، كما تساهم آليات التأمين في الحد من غياب الأمن .

فلن يتطور القطاع أبداً إذا لم يتم تعزيز الاستثمار الطويل الأجل. وتشكل آليات التأمين أدوات تعزيز إذ تزيد من مصداقية القطاع وتجذب إليه المستثمرين . إلا أن فوائد ضمانات الأخطار الخاصة بالقطاع الزراعي لن تتطور إلا إذا أبدت الحكومة بعض الاهتمام في القطاع. فإعتماد سياسة قطاعية هي تأكيد على رغبة الحكومة اللبنانية في دعم تنمية الزراعة .

كذلك، تنشأ فعالية القطاع الخاص ومبادراته عن وجود آليات التأمين الخاص. فتنظيم المهنة بشكل تدريجي إلى جانب تقديم السلطات لدعم مهتم ومناسب من شأنهما تحسين مستوى المخاطرة داخل القطاع وحث شركات التأمين على تقديم بوليصة تأمين مناسبة للأنشطة الزراعية. ويمكن

أيضاً التطرق إلى مسألة التأمين حين يتعلق الأمر بالكوارث الطبيعية والحالات الطارئة في القطاع الزراعي .

٣,٥,١ . الضمان الاجتماعي/خطط إجتماعية للمزارعين

٣,٥,١,١ . تقييم الوضع :

لا يتمكن معظم المزارعين من دفع نفقات برامج التأمين الخاص أو الخدمات الطبية والطبابة، لذلك يستفيدون إما من مساندة وزارة الصحة (الذي يُعتبر إحساناً) أو من خطط إجتماعية تغطي أحد أعضاء العائلة. ويُشكل النقص في الضمان الإجتماعي قيلاً إضافياً ومخاطرة كبيرة يُعاني منها المزارعون. فلو كانوا يستفيدون من التأمين، لأعادوا النظر في أنشطتهم الاقتصادية ووضعهم الإجتماعي والدور الاقتصادي الذي يلعبونه في الإقتصاد الوطني. لذلك، فإن إنشاء نظام تأمين يضمهم جميعهم على قدم المساواة سيخفف نسبياً من تكاليف التأمين (جمع الأخطار) وسيحث على الأرجح جميع المزارعين ويشجع المبادرة الفردية المستدامة .

وبالرغم من أن الإرشاد الذي قَدّمه الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي حول نظام تأمين الصحة إلى أعضائه هو بمثابة خطوة نحو التحسن، إلا أنه غير كافٍ. فالقانون^{١٢} ليس واضحاً في ما يتعلق بموضوع "من هو المزارع" وهذا يضعف الثقة في النظام الجديد. زد على ذلك عدم وجود وضع قانوني للمزارعين أو للأنشطة الزراعية في لبنان لذلك إذ لم يتم الاعتراف أو التأكيد على كون المزارع محترفاً. فضلاً عن ذلك، يقوم الصندوق بجمع المزارعين مع بقية السكان المضمونين بدون التمييز بين مستويات الدخل. ورسوم العضوية في الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي ثابتة وتساوي بحسب القانون مليون ليرة لبنانية سنوياً. هذا الرسم الثابت منطقي في الوقت الحالي إذ لم يتم تمييز المزارعين عن غيرهم لدراسة إمكانية تحديد سعر تأمين خاص بهم في مرحلة لاحقة.

أخيراً وليس آخراً، فإن آليات معاشات التقاعد غير متوفرة لأعضاء الصندوق . لذلك لا يملك المزارعون أي تأمين عند تقاعدهم إلا إذا كانوا مشتركين بخطط معاشات تقاعد خاصة وهي غالية نسبياً.

١٢ القانون رقم ١٣٩٥٥ (٢٦/٠٩/١٩٦٣) حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعديلاته .

٣,٥,١,٢. إرشادات حول سياسة خطط الضمان الإجتماعي:

ينبغي أن تشكل مسائل الضمان الإجتماعي أولوية للقطاع الزراعي. فمن الضروري ضم المزارعين إلى نظام تأمين وطني حول الصحة ومعاشات التقاعد، عادةً ضمن الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي. ويمكن تخصيص سعر تفضيلي للمزارعين، كما هي الحال مع سائقي سيارات الأجرة مثلاً. وبما أن أخطار الصحة هي أولوية بالنسبة إلى المزارعين والمضمونين الآخرين على السواء، سيكون إذاً سعر التأمين التفضيلي بمثابة دعم. ولا يُنصح بإتخاذ إجراء مماثل إذا كان التأمين على الصحة أسر المزارعين مُدمجاً" أو مرتبطاً" بالنظام الوطني الذي يُمثله الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي .

⇐ يعتبر الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي مؤسسةً شبه رسمية تتضمن آليات التأمين الأساسية المتوفرة للمزارعين (لاسيما الصحة ومعاشات التقاعد).

⇐ يمكن للمنظمات المهنية التي ساعدت على وضع آليات تأمين تعاضدية تكميلية، مع مساعدة شركات التأمين الخاصة التي تهتم بإدارة الأخطار والصناديق

برامج إجتماعية تعزز الدمج والتنمية الإجتماعية والإقتصادية:

تعتبر المخططات الإجتماعية (خدمات التأمين على الصحة وبرامج التقاعد، إلخ ...) عنصراً أساسياً لرفاهية السكان. فهي تساعد أولاً على دمج المزارعين في الإقتصاد والمجتمع، وتحذ من تسهميش النظام لهم. وتشكل أيضاً أداة فعالة لجذب الدراية والمهارات إلى القطاع وبالتالي تعزيز التوظيف والمنافسة. فضلاً عن ذلك، هي طريقة لوضع حدّ للنزوح الريفي (لاسيماً في ما يخص المزارعين الشبان المحتملين) .

إلى ذلك، يشكل كل من التوظيف والضمان الإجتماعي والتنمية المنطقية والقطاعية مسألة وطنية أساسية تخصّ أولاً القطاع العام .

تحديد المزارعين ورسم أهدافهم

يعتبر تحديد "المزارعين" أمراً محتماً ويجب أن ينبع من إجماع بين السلطات وأصحاب المصالحة. إنما لا ينبغي أن يقف ذلك في وجه إنشاء مخططات إجتماعية ويجب معاملة المزارعين بالطريقة نفسها التي يعامل فيها المهنيون الآخرون في مسائل الضمان الإجتماعي. وهذا صحيح اليوم منذ آخر تعديل أجري على قانون الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي بُغية توسيع التأمين على الصحة نحو أعضاء أنتسبوا إلى صندوق التأمين الصحي. فهذه الفرصة متاحة للمزارعين أولاً وليس للمزارعين بالرغم من أنه لم يتم تحديد المزارع بعد. وفي الوقت الحالي، لا يُشكل التمييز بين المزارعين المضمونين وغيرهم من المهنيين أهمية كبيرة بما أن التأمين على الصحة يفترض دفع رسوم ثابتة.

لكن يتعين حلّ هذه المشكلة المتعلقة بمهنة المضمون. ويجب أن يكون لكل مشغل إقتصادي وضع إجتماعي مع حقوق وموجبات. فضلاً عن ذلك، فإن وجود سياسة زراعية تهدف إلى دعم القطاع الزراعي المحلي يبدأ مع تحديد وضع المزارعين القانوني للسماح لهم بإعلان أنفسهم كمزارعين، مع الإدراك الكلي لحسنات هذا الوضع وسيئاته. ومن الحسنات يظهر النفاذ إلى نظام حماية إجتماعي، على الأرجح ضمن معدلات تفصيلية أو على الأقل ضمن معدلات ترتبط بمستوى دخل المضمون. ويتعين على هذا النظام أن يكون شاملاً وعادلاً بقدر الإمكان (بطريقة يشمل فيها أكبر قسم ممكن من السكان الزراعيين).

↪ ينبغي إعطاء الأولوية إلى تحديد وضع المزارعين القانوني التعرّف إلى السكان الزراعيين .
↪ وضع تصميم آلية تأمين مركزية مناسبة وواقعية، تأخذ بعين الاعتبار ميّزات السكان الزراعيين (مثلاً مستوى الدخل لتحديد معدلات التأمين والتعويضات وطرق الدفع التي تناسب السكان الريفيين).

٣,٥,٢. التأمين ضد الأخطار المناخية والكوارث الزراعية :

يعاني لبنان من نقص في أنظمة تأمين عامة وخاصة فعالة تغطّي الأخطار المتعلقة بالإنتاج الزراعي مثل الأخطار المناخية والكوارث الطبيعية .

٣,٥,٢,١. آليات التأمين ضد المخاطر المناخية والكوارث الطبيعية :

نظراً إلى غياب أنظمة التأمين الخاصة أو العامة ضد الأخطار المناخية والكوارث الطبيعية، يتعين على كل مزارع التحمل لوحده عواقب الأخطار المناخية مثل البرد. فآليات التأمين التي تهدف إلى حماية المزارعين من الأخطار الطبيعية والمناخية مهمة على كافة الأصعدة. هي مثلاً تسمح للمزارعين بتقييم دخل مستقبلي متوسطي واقعي وتحديد حاجاتهم الإستثمارية بالإضافة إلى تخطيط إستثماراتهم المستقبلية بطريقة مؤاتية. إلى ذلك، فإن منتجات التأمين التي تضمن دخل المزارع مهمة حين يتعلق الأمر بتمويل الزراعة. وبالفعل، فإن الدائنين يرغبون أكثر في إعطاء قروض إلى مزارعين لديهم تأمين على محاصيلهم.

ومن الضرورة تسليط الضوء على الفرق بين الأخطار المناخية وأخطار الكوارث الطبيعية. فيمكن للمزارع التأمين ضد الأخطار المناخية كونها أخطاراً يمكن قياسها. وشركات التأمين في العالم تمنح منتجات تأمين ضد الأخطار المناخية مثل البرد والثلج والجفاف، إلخ ... فيحسب قسط التأمين عادة كنسبة مئوية لقيمة المحصول المضمون المقدرة

من جهة أخرى لا يمكن قياس أخطار الكوارث الطبيعية لذلك لا تغطيها آليات التأمين القياسية. لكن ينبغي أخذ الكوارث الطبيعية بعين الاعتبار في إطار عمل سياسة زراعية داعمة لأنها تشكل تهديداً بالنسبة إلى القطاع .

وعلى القطاع الرسمي تشجيع شركات التأمين الخاصة على تقديم خدمات تأمين ضد الأخطار المناخية. لكن ذلك يقتضي رغبة الحكومة بدعم القطاع الزراعي على المدى الطويل. هذه الخدمات توفرها أيضاً شبكة التعاونيات والصناديق التعاضدية مع مساعدة شركات التأمين التي تبحث عن الإحتراف. ومن شأن التعاونيات والصناديق التعاضدية أن تشكل قوة مساومة إزاء شركات التأمين ويمكنها التفاوض حصول صفقات ترضي مؤاتية لأعضائها. إلى ذلك، يجب أن يضع القطاع العام نظام تأمين ضد الكوارث الطبيعية يركز على موارد ضريبية (على الأرجح ضرائب حول أقساط التأمين لتغطية الخطر الزراعي في شركات التأمين الخاصة) إلى جانب تخصيص موازنة . وسيضمّ النظام صندوقاً خاصاً يعوّض على المزارعين بعد وقوع الكوارث الطبيعية (فياضانات ...، انهيار ثلجي، إلخ ...)

ولتشجيع المزارعين على إجراء تأمين ضد الأخطار المناخية القابلة للقياس يجب أن تكون الاستفادة من الصندوق العام للكوارث الطبيعية مشترطة بحمل بوليصة تأمين ضد الأخطار المناخية. وكذلك، يمكن دعم أقساط التأمين التي تغطي الأخطار المناخية في إطار إستراتيجية وطنية لزيادة الوعي بين السكان الزراعيين حول حسنات التأمين وضرورته. لكن إتخاذ قرار دعم يحتاج إلى إستراتيجية حكومية لدعم آليات التأمين في القطاع. إلى ذلك، تحتاج أقساط الدعم (٢٠ - ٥٠ % من القسط) في شركات التأمين إلى مراقبة دقيقة لتحديد سعر آليات التأمين وتقييم أخطارها. ولا ينبغي أن تميز هذه الأقساط بين مناطق أو محاصيل أو أنواع معينة من النظم الزراعية، إلخ. أخيراً وليس آخراً، عليها أن تبقى أدوات إستراتيجية يحدّها الوقت.

← إنشاء صندوق عام لتأمين التعويضات بعد الأضرار التي تسببها الكوارث الطبيعية. سيتم تمويل هذا الصندوق من تخصيصات الموازنة والموارد الضريبية الناجمة عن القطاع الزراعي.

← يمكن ربط تعويض الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية بحمل بوليصة تأمين ضد الأخطار المناخية.

← يمكن للدولة دعم أقساط التأمين التي تغطي الأخطار المناخية لكن يجب درس هذه الإستراتيجية بحذر.

٣,٥,٣. مخاطر السوق وآليات تنظيم السعر:

تعاني الأسواق من مشكلة تقلبات السعر والحجم. فميزان السوق (بين العرض والطلب) وإستقرار الأسعار النسبي يتحققان من خلال تدخلات على صعيدين أساسيين هما الأسعار والحجم. والجدير بالذكر أنه لا يمكن للسعر والحجم أن يستقرّا كما لا يمكن ضمانهما من خلال آليات تأمين قياسية.

٣,٥,٣,١. آليات التنظيم الخاصة بحجم العرض :

تتعدم الآليات التي تنظم حجم المنتجات الزراعية في السوق (والسعر من الآن فصاعداً) من خلال سحب/زيادة منتجات من/إلى السوق. لذلك، لا يُعوّض فائض عرض المنتجات المحليّة غير القابلة إلى التلف من خلال تخزين منظم للسلع أو عرض فائض لمنتجات قابلة للتلف يعوضها تدمير المخزون.

فضلاً عن ذلك، لا يملك لبنان حصص إنتاج إذ يمكن لكل مزارع إنتاج بقدر ما يريد. أما بالنسبة إلى آليات ضبط الإستيراد التي تؤثر مباشرة على الأسعار، فهي محصورة بشكل أساسي بالتعريفات الجمركية ورخص الإستيراد (أنظر إلى الفقرة ٣،٦).

إن الحماية في وجه أخطار السوق مثل تقلبات الأسعار مرتبط إلى حد كبير بقدرة الدولة على مراقبة الواردات والصادرات وعرض السوق وإدارتها.

فضلاً عن ذلك، يمكن للبنان إعتقاد طريقة تنظيم الأسعار من خلال حصص الإنتاج، وذلك وفقاً لنتائج الدراسات المختلفة التي أجرتها سلاسل الإنتاج (الفاو والتعاونية الفرنسية وغيرها). إلا أن حصص الإنتاج ترتبط عامةً بالسلع التي يتم بيعها في الأسواق العالمية (السكر والقمح إلخ...) ويمكن إعتبار قدرة لبنان على الإنتاج في هذه المنطقة هامشية وبدون أي أثر فعلي على مستويات السعر العالمي. ومن الضروري ذكر أن الحصص أداة تستخدم في المهنة للحفاظ على الأسعار وتحسين الجودة. وهذا يعني تنظيم مهني قوي فضلاً عن آليات إتخاذ قرار إجماعي.

ويمكن كذلك ضبط عرض السوق من خلال وكالات يديرها القطاعين العام والخاص على السواء، تخزن المنتجات أو تسحب الفائض من السوق. لذلك، تقيم هذه الوكالات منشآت تخزين خاصة بمنتجات غير قابلة للتلف مثل الحبوب، وتديرها. ويمكن التخلص من العرض الفائض أو تحويل المنتجات نحو الإستعمال الصناعي. إلا أن آليات التخزين والسحب هذه معقدة وغير مناسبة للسوق اللبناني في هذه المرحلة.

والجدير بالذكر أنه بالرغم من توجب الدولة على تطبيق تدابير الحصص والسحب والتخزين ومراقبتها وتمويلها، يجب أن تشارك السلطات والمهنة الزراعية (المزارعين والصناعات الغذائية والمهنة ذات الصلة) في إتخاذ قرار بشأن هذه المسائل. كذلك، يتطلب إتباع سياسة الحصص تنظيمياً للأسواق مهم نسبياً.

وأخيراً، من الضرورة بمكان ذكر أن أسعار بعض المنتجات الزراعية تتعلق نسبياً بفعالية المراقبة الجمركية على الحدود. فآليات استقرار السعر الفعالة تتطلب مراقبة فعالة لتحركات البضائع عبر الحدود.

↪ إن حصص الإنتاج بالإضافة إلى آليات تنظيم السعر المرتبطة بالحجم غير مناسبة للواقع اللبناني .

↪ إنما تبقى أدوات يمكن إستعمالها بطريقة إستراتيجية وحرّة ضمن المنظمات المهنية .

٣,٥,٣,٢. آليات التنظيم المتعلقة بمراقبة الأسعار

تخضع بعض المحاصيل، التي تُعتبر أصلاً إستراتيجية، إلى آليات مراقبة السعر من قبل السلطات. هذه الآليات تتعلق بنظام دعم الأسعار، فالسبع مثل القمح والتبغ إلى جانب الشمندر السكري الذي دخل مؤخراً تستفيد من نظام دعم الأسعار في حين أن القطاع العام يشتري (بسعر دعم معيّن) أو يدعم ببساطة أسعار الإنتاج بكامله. ففي حال القمح مثلاً، تجبر وزارة الإقتصاد والتجارة المستوردين على بيع حجم معيّن من القمح المحلي بسعر محدود يكون أعلى بكثير من السعر المعتمد عالمياً". فسر القمح داخل السوق اللبناني هو معدل للسعر الذي يفرضه مستوردو القمح على القمح المنتج محلياً" وفي الأسواق العالمية. ومن الضرورة أن تتوقف الدولة من شراء المحاصيل من المزارعين بأسعار تختلف عن أسعار السوق (أنظر إلى الفقرة ٤. ٣,٢). هذا النوع من الدعم يمنع المزارعين أكثر مما يدعمهم في تحسين الجودة وتعزيز المنافسة.

↪ إن آليات الدعم ليست أساليب فعالة ومستدامة لتنظيم الأسعار أو تحسين الوضع الإجمالي للزراعة اللبنانية.

↪ ستجعل نزعات العولمة من مراقبة الأسعار عملية صعبة بحيث ستصبح أسعار السوق قياسيةً وموحدة أكثر فأكثر. وينبغي إجراء نشاطات إستراتيجية وسياسية على أصعدة أخرى (ما قبل تشكيل الأسعار وبعدها)

٣,٥,٤. تأمين القروض (كفالات)

٣,٥,٤,١. خطر التسليف/آليات ضمان القروض

إن عدم قدرة المزارعين على إنتاج الضمانات والضمانات الإضافية للقروض تحول دون حصولهم على تسليف مصرفي. فهم نادراً ما يملكون الأرض التي يزرعونها ويضطرون إلى تثبيت قدرتهم على إيفاء الديون للمؤسسة التي تقرضهم المال. فضلاً عن ذلك، فالإجراءات الإدارية المتعلقة بالسجل العقاري (مثل الرهن وتحويل الملكية بالإرث ومسائل استثمار الأرض) هي مضجرة ومكلفة وتثني المزارعين عن اللجوء إلى نظم التسليف الرسمية التي تتطلب في الغالب رهن العقار.

ومن هنا، أوجد القطاع المصرفي كفالات، وهي مؤسسة تأمين القروض هدفها سدّ الثغرة المتعلقة بضمان التسليف التي يعاني منها السوق بشكل واضح. وكفالات عبارة عن نظام ضمان التسليف يساعد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من كافة القطاعات على الحصول على تسليف مصرفي من خلال تزويد المصرف المقرض بضمان تسديد يصل إلى نسبة ٧٥ % من القرض. وتمنح كفالات هذا الضمان على أساس خطة عمل ودراسة جدوى للاستثمار الذي ستموله. فعندما توافق على تغطية خطر تسليف المقرض، يتمكّن هذا الأخير من النفاذ أوتوماتيكياً إلى دعم الفائدة الذي يمنحه مصرف لبنان. (أنظر أيضاً إلى الفقرة ٣,٢,٣ و ٣,٤,٤).

لقد ساعد نظام كفالات المقرضين الصغار والمتوسطين على الحصول على تسليف مصرفي لكن أثره كان أوضح في القطاعين الصناعي والسياحي. فوفقاً لإدارة كفالات، ما زال المزارعون عاجزون عن القيام بمشاريع استثمار قابلة للاستمرار ومربحة وجيدة.

↳ ينبغي توسيع آليات ضمان كفالات بقدر الإمكان إلى منتجات التسليف والآليات التي تزود عبر القطاع المصرفي أو يزودها بنفسه (أنظر أيضاً إلى الفقرة ٣,٤,٤,٣ من إقتراح كفالات والإتحاد الوطني للتسليف التعاوني لمشروع صندوق تسليف).

↳ تصميم خدمات دعم للمزارعين بغير مساعدة على فهم الاستثمار وإنتهاز الفرص المناسبة ووضع طلب تسليف وتطوير مقاربة عمل تتعلق بالزراعة.

← يُشكل رأس المال الأولي ورأسمال المساهمين أول خطوة نحو الحصول على تسليف و ضمان تسليف.

بعض أرقام ضمان تسليف كفالات

بدأت كفالات بالعمل عام ٢٠٠٠ وفي تشرين الأول/أكتوبر، قبلت ١٦٥٠ طلب من أصل ١٨٠٠. مجموع حجم القروض المضمونة : ١٧٠ مليار ليرة لبنانية. الهدف : المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (٤٠٦ موظف). تصل مدة القروض إلى ٧ سنوات. الضمان الذي تقدّمه كفالات : حتى ٧٥ % من قيمة القرض. القرض الأقصى : ٣٠٠ مليون ليرة لبنانية او ما يُعادلها ٢٠٠ ألف دولار أميركي. حصة الزراعة في كفالات - القروض المضمونة والمدعومة: حوالي ٣٣ % من القروض بالليرة اللبنانية و ١٦ % من القروض بالدولار الأميركي. حساب معدل الفائدة : القروض بالليرة اللبنانية : (سند خزينة سنة واحدة + ٣ %) - ٨% + * ٧ - ٧ % دعم فائدة = ١٠٤ % (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢) القروض بالدولار الأميركي : ليبر ٦ أشهر + ٥,٥ % - ٧ % دعم الفائدة = ٠,٢ % *تستفيد القروض بالليرة اللبنانية من حسم بنسبة ٦٠% من الإحتياط الإلزامي وهذا بالنسبة إلى المصرف يُعادل تكلفة فرصة بديلة بنسبة ٨ % يحسمها المصرف من مصاريف الفوائد. تطلب شركة كفالات ٢,٥ % من المبلغ المضمون لخدمات التأمين. المصدر : السيد خاطر أبو حبيب، مدير كفالات، تشرين الثاني/أكتوبر ٢٠٠٢

٣.٦. تدابير لحماية الأسواق

٣.٦.١. التحرر التجاري وسياسة الإستيراد/ التصدير

يفاض لبنان حالياً عضويته في منظمة التجارة العالمية إلا أن الحكومة وقّعت مسبقاً إتفاقيات ثنائية ومتعددة الجوانب حول التجارة الحرة (لاسيماً مع الدول العربية والإتحاد الأوروبي) . لكن يلتزم لبنان بتدابير إحترازية

تحدّ تقريباً من حجم الواردات الزراعية (المنتجات النهائية ومدخلات الصناعات الزراعية الغذائية) وتراقب أنواعها كما تساهم بطريقة أو بأخرى في إستقرار الأسعار وبيع الإنتاج المحلي داخل الأسواق اللبنانية .

وفي إطار عمل سياسة الصادرات والواردات المستقبلية بات منطقياً أن يحاول لبنان حماية سوقه المحلي طالما أن البيئة العالمية تسمح له بذلك . ومثالاً على ذلك، يمكن إتباع سياسة تشجيع عرض السوق المحلي قبل التصدير (مبدأ الإكتفاء الذاتي) . وبالفعل، غالباً ما يصدر لبنان منتجات زراعية وغذائية مطلوبة محلياً ثم يقوم بإستيرادها بأسعار تزيد نسبياً على أسعار المنتجات المحلية، زد على ذلك تصديره لسلع ذات جودة صغيرة ومتوسطة إلى جانب المنتجات الغالية نسبياً .

والجدير بالذكر أن الحكومة تتغاضى عن مسألة الواردات غير المشروعة علماً أنها تسبب أضراراً جسيمة للزراعة اللبنانية. إلى ذلك، قد تصبح تدابير السياسة حول تطبيق إتفاقيات التجارة الحرة والتدابير الإحترازية، الممكنة في البيئة العالمية مسائل ثانوية إن لم تبدل السلطات اللبنانية الجهود المناسبة لمراقبة الحدود.

⊗ تأتي "حماية" السوق المحلي من خلال تشجيع الإستهلاك المحلي لسلع منتجة محلياً . ولا ينبغي أن يكون التصدير سوى هدف ثانوي (إلى جانب الإهتمام بتوليد العملة) .

⊗ تشكل مقاييس الجودة تدابير إحترازية حالياً (بينما يصح من الأصعب فرض التعريفات والحصص) .

٣.٦.٢. دعم الصادرات

تحظّر أنظمة منظمة التجارة العالمية بصرامة الدعم المباشر ومنه دعم الصادرات فطالما أن لبنان لا يطبق بشدّة هذه الأنظمة إلى جانب إتفاقيات التجارة الحرة يستطيع طبيعياً إعانة الصادرات.

والسؤال الذي يطرح نفسه دائماً هو التالي: هل ينبغي أن تتسبب الحكومة اللبنانية بسياساتها الحالية التي تشجع الصادرات الزراعية وتوليد العملة الأجنبية على حساب الإستهلاك المحلي في حين تزيد يستورد لبنان أكثر من ٨٠ % من حاجاته الغذائية؟

ومع ذلك، يمكن المحافظة على دعم الصادرات لكن بطريقة إستراتيجية. فلبنان يملك منتجات تنافسية على المستوى العالمي (من ناحية السعر والجودة) يمكنها أن تشكل صادرات إستراتيجية منقاة ويمكن لهذه الصادرات أن تكون إما فائض الإنتاج أو منتجات مخصصة للتصدير .

أنظر أيضاً إلى الفقرة ٢. ٢. ٢. ٣ من دعم الصادرات .

↳ إمكانية توجيه دعم الصادرات الموجود نحو دعم مراقبة جودة الصادرات بدل تكاليف التنقل وقد ترحب منظمة التجارة العالمية بهذه الخطوة باعتبارها تهدف إلى تحسين الجودة.

↳ إمكانية توجيه الأموال العامة المخصصة لدعم الصادرات نحو آليات مراقبة جودة الواردات وجعلها تدابير إحترازية تركز على الجودة .

٣,٦,٣ . الرسوم والتعريفات:

تخضع معظم الواردات الزراعية إلى الرسوم الجمركية (مدخلات للصناعات الزراعية والغذائية الزراعية إلى جانب منتجات المستهلك النهائي) فوقاً للسلطات الجمركية، تتراوح التعريفات المفروضة على الواردات الزراعية ما بين صفر في المئة وسبعين في المئة، علماً أن معظم المنتجات خاضع لضريبة ما بين ٥ و ١٠ % إلا أن هذه السلطات تتحاز أحياناً في تطبيق التعريفات الرسمية مما يؤدي إلى تهريب معظم الواردات. فضلاً عن ذلك، لم يتم تصنيف المدخلات الزراعية (للمزارعين والصناعات الزراعية الصناعية) بشكل واضح ومفصل، زد على ذلك نجاح اللوبيات بالتأثير على تصنيف منتج ما وتخفيف التعريفات المفروضة عليه.

والجدير بالذكر هو أن الرسوم الجمركية بقيت لفترة طويلة مورد الأموال العامة الأساسي (حوالي ٥٠ % من العائدات العامة في عام ٢٠٠٠ و ٢٠٠١) . وأدى الضغط العالمي على لبنان إلى رفع هذه الحواجز التجارية إلى إدخال الضريبة على القيمة المضافة في أوائل عام ٢٠٠٢ بغية تمهيد

الطريق أمام الإلغاء التدريجي للتعريفات. إلى ذلك، ومع دخول إتفاقيات التجارة الحرة، سيتواصل الضغط على لبنان وستتخفف التعريفات أكثر فأكثر .

٣,٦,٤ . حواجز تجارية أخرى (الحصص ورخص الإستيراد والجداول الزمنية الزراعية)

لا يملك لبنان حصص إستيراد على المنتجات الزراعية لكن ذلك لا يثنيه عن منع إستيراد بعض المنتجات لأغراض حمائية (الحليب الطازج من سوريا مثلاً) وفرض رخص إستيراد مسبقة على منتجات أخرى (مثل اللحم) . ومن ناحية أخرى، يتم تطبيق الجداول الزمنية الزراعية في بعض المواسم (يعني ذلك منع إستيراد منتجات معينة في فترات محددة من السنة) وذلك وفقاً لإتفاقيات ثنائية ومتعددة الجوانب مع بلدان مجاورة (الأردن ومصر وإتفاق التجارة العربية، إلخ.) . إتفاقيات التجارة الحرة المختلفة التي صدق عليها لبنان ستحدّ حتماً من احتمالات إستخدام التعريفات والحصص والجداول الزمنية الزراعية والحواجز التجارية الأخرى الحمائية . ومن هنا تبرز أهمية التفاوض بقوة حول مستقبل السوق الزراعي اللبناني.

ويمكن مقارنة مسألة اليد العاملة الأجنبية بمسألة الواردات إذ ينبغي إتخاذ تدابير إحترازية حين تعطل سوق اليد العاملة المحليّة. ومن هنا، نعود إلى مسألة وضع المزارع القانوني وبالتالي إلى ضرورة النظر في وضع العاملين في الزراعة، مع إتباع احكام خاصة باليد العاملة الزراعية الأجنبية.

٣,٦,٥ . ملاحظات نهائية حول التجارة الحرة ومسائل الحماية :

تفح التدابير الإحترازية الحالية بالكاد في مساندة الإنتاج الزراعي في لبنان ولا تساعد فعلاً على تحسين قابلية المنتجات المحليّة على التنافس في ما يخصّ السعر والجودة . فدورها يكمن فعلاً في تأخير القطاع على مواجهة واقع التجارة الحرة الصعب. إلى ذلك، سيتوجب على الحدود اللبنانية إتخاذ تدابير صارمة لمحاربة خمول الجمارك في المراقبة إذ تسمح بحدوث عمليات إحتيال وتهريب (خاصةً عبر التنقل البري) .

يتوجب على الحكومة اللبنانية إتخاذ التدابير التحضيرية الضرورية لرفع القيود على التجارة تدريجياً في إطار الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وفي ما يختص بإتفاقيات أخرى ثنائية

ومتعددة الأطراف حول تحرير التبادل التجاري. وعليها أيضاً" التخطيط لتدابير إستراتيجية تسمح للبنان ولقطاعه الزراعي بشكل خاص بأن يكونا على مستوى شروط التجارة الحرة قبل خضوعه لمتطلبات منظمة التجارة العالمية وإتفاق الشراكة الأوروبية المتوسطة. ومثالا" على ذلك, يمكنه رفع حواجز التعريفات وفقاً لجدول عمل منتجات زراعية مختلفة. كذلك, يمكنه تحديد أولوياته (نوع الحواجز التي ينبغي رفعها أولاً" على أية منتجات ا وفي أي وقت زمني) بغية تطبيق الإتفاقيات بشكل متوازن وبطريقة لا تسبب فيها أضراراً كثيرة. إلى ذلك, يجب إتخاذ تدابير دعم لمساعدة بعض المنتجات على دخول أسواق جديدة بأسعار وجودة تنافسية, وذلك مع القطاع الخاص.

وأخيراً, سيعتمد توسع التدابير الحمائية والدعم المقدم للزراعة اللبنانية على فعالية المفاوضات مع منظمة التجارة العالمية والشركاء التجاريين الآخرين وعملها بطريقة محترفة. أما انتهاك أنظمة التجارة الحرة العالمية فهو يقلّ يوماً" بعد يوم ويصبح غير ممكناً". فعلى لبنان توخي الحذر عند تفاوضه بغية تخفيض آثار التهديد المباشرة التي تسببها إتفاقيات التجارة الحرة بطريقة يساعد فيها الزراعة على تفادي الإزدراء بقدر الإمكان وتحضيرها في غضون ذلك.

- ↳ لا ينبغي على لبنان كما لا يمكنه أن يجري عكس توجهات تحرير التجارة العالمية: إنما عليه إدارة هذا الإنتاج.
- ↳ عليه إعتداد الإحتراف في تفاوضه إتفاقيات التجارة الحرة وتنقيحها.
- ↳ عليه وضع آليات تساند القطاع الزراعي في أقل وقت ممكن لتحضيره على التجارة الحرة وتخفيف وطأة الأضرار التي قد تسببها للقطاع وللإقتصاد كله.

تمويل الأنشطة الزراعية

ملحق

ملحق ١ : تعليقات مشروع تحضير التخطيط والسياسة الزراعية APP على مشروع
الأقراض الريفي التعاوني للصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD .

ملحق ١ : تعليقات مشروع تحضير التخطيط والسياسة الزراعية APP على مشروع CRFP للصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD .

(مشروع الاقراض الريفي التعاوني CRFP)

(وفقاً للتقرير التقييمي، أيار / مايو ٢٠٠١)

١- عناصر تبرير إنشاء المشروع (من وجهة نظر الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD)

- حاجة القطاع الزراعي الواضحة إلى المساعدة التقنية المالية
- قدرة الدولة المحدودة على الصعيد المالي ومن حيث وضع سياسة تنمية ريفية تدور حول تسهيل النفاذ إلى التمويل
- إنطلاقاً من الخطة الخماسية لتنمية القطاعات المنتجة (٢٠٠٠ - ٢٠٠٤)، بات تأمين التسليف ونفاذ الزراعة اليه شرطاً أساسياً لتحقيق التنمية الزراعية والريفية.
- عجز التعاونيات (الزراعية وغير الزراعية) في توفير تقنيات إدارية وإرشادية إستراتيجية وحاجتها إليها.
- يرى الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أن المنظمات غير الحكومية والهيئات الدولية تجمع على أن النظام التعاوني هو أفضل أداة لتطوير نظام تمويل ريفي.
- لم يسبق لأي مقرض أموال أن اتخذ مبادرة انشاء مشروع يقوم على تنمية مؤسسات تعاونية ريفية للتمويل.

١١- كلفة المشروع

يكلف المشروع حوالي ٣٧,٣ مليون دولار أميركي. أما مصادره فهي التالية:

- قرض بقيمة ١٢,٨ مليون دولار أميركي من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD .
- مبلغ بقيمة ١٥ مليون دولار أميركي من المصارف التجارية
- مبلغ بقيمة ٢,٥ مليون دولار أميركي من الحكومة اللبنانية

- مبلغ بقيمة ٢,٥ مليون دولار أميركي من الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني NUCC / GUC اتحاد التعاونيات / ربما شركة تأجير.
- مبلغ بقيمة ٤,٢ مليون دولار أميركي لم يحدد مصدره بعد (سيحدد مصدره في التقرير، أيار / مايو ٢٠٠١).

التوظيفات المزمعة: سيخصص مبلغ بقيمة ٢٤,٨ مليون دولار أميركي للتسليف (أي ما يساوي نسبة ٦٨% من كلفة المشروع الإجمالية). وستشكل التنمية المؤسسية ٢٠% من كلفة المشروع.

III- مبادئ / أهداف المشروع غير المعلنة:

- تخفيض الفقر
- يستهدف المشروع السكان في ١١ قضاء
- ٥٠ ألف أسرة أي ما يساوي ٢٥٠ ألف شخص
- ٩٠ تعاونية للإدخار الريفي والتسليف RSCC (سيتم إنشاؤها) و ١٣٩ تعاونية الخدمة الريفية RSC.
- تعزيز الأنشطة المنتجة (ليس بالضرورة أن تكون زراعية) مع التفتات خاص نحو المرأة الريفية، وذلك من خلال التفتاد إلى التمويل بشكل أساسي.
- تحسين العلاقات بين النظام المصرفي التقليدي ومؤسسات التمويل الريفي.
- إيجاد سياسة صغري جزئي وطنية (الإطار القانوني، الاشراف، مؤسسات الضمان، الخ...)
- إيجاد سياسة ريفية وطنية تدور حول القطاع التعاوني (الإطار القانوني، آليات مساندة وتعزيز، إعادة تأهيل الإتحاد الوطني للتعاونيات والإتحاد الوطني التعاوني للتسليف، تقوية المديرية العامة للتعاونيات، الخ...)

IV- آليات التنفيذ:

أ- سيمرّ المشروع بثلاث مراحل وسيدوم لمدة عشر سنوات:

- المرحلة الأولى: المرحلة الريادية، مدتها ٤ سنوات، بناء القدرات + منح القروض للفئات الأكثر فقراً.

- المرحلة الثانية: مرحلة توسع، مدتها ٣ سنوات ، تطوير الأنشطة التي بدأت في المرحلة الأولى + ديناميكية على صعيد القروض + تعزيز العلاقات بين المؤسسات المالية والمستفيدين.
- المرحلة الثالثة: مرحلة تقوية، مدتها ٣ سنوات، تعزيز المؤسسات وتنمية التسليف وفقاً للتكيفات التي تعتبر ضرورية في المرحلتين الأولى والثانية.

ب- يحتوي المشروع على أربعة محاور :

١- سياسة وطنية للتنمية الريفية والتنمية التعاونية والتمويل الصغرى.

أ- السياسة الريفية وسياسة التمويل الصغرى:

- سيساعد مشروع CRFP على تطوير سياسة مالية ريفية على شكل دراسات ومنتديات ورحلات دراسة.
- سيقدم مشروع CRFP مساندة على شكل لوجيستي لمجموعة السياسة الوطنية الريفية وسياسة التمويل الصغرى (ستقوم الحكومة بإنشاء هذه المجموعة وسيرأسها وزير المالية)

ب- سياسة تعاونية

- سيقدم مشروع CRFP المساعدة على شكل منتديات ودراسات

٢- التنمية المؤسسية

- انشاء تعاونيات الإدخار الريفي والتسليف RSCC . وسيعطي لكل واحدة رأسمال أولي بقيمة ٥٠٠٠ دولار أميركي مقابل مبلغ ٢٥٠٠ دولار أميركي تؤمنه من اشتراكات (رأسمال الشركة).
- تعزيز التعاونيات الريفية RSCC (تعاونيات الخدمة الريفية) إذ تعتبر مكتملة لعمل تعاونيات الإدخار الريفي والتسليف RSCC بشكل فعال.
- إن التعبئة وبناء القدرات والتدريب والتعزيز المرتبطون بتعاونيات الإدخار الريفي والتسليف RSCC وتعاونيات الخدمة الريفية RSCC ستلزم إلى المنظمات غير الحكومية.

- تعزيز DGC
- إعادة هيكلة الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني وتعزيزه.
- إعادة هيكلة الإتحاد الوطني للتعاونيات وتعزيزه.
- تطوير أدوات اتخار وتسليف مبتكرين (إقتراح تمويل دراسات لاستكشاف هذا الميدان)

٣- رأسمال تسليف بقيمة ٢٤,٨ مليون دولار أميركي يوزع على الشكل التالي (على شكل قروض) (انظر إلى الفقرة ج في ما يلي):

- تعاونيات الإدخار الريفي والتسليف RSCC: ١٧,٣ مليون دولار أميركي.
- تعاونيات الخدمة الريفية RSC : ٦,٩ مليون
- الإبحار الصغري: ٠,٦ مليون

٤- وحدة إدارة المشروع (PMU)، مستقلة في وسط الـ DGC (المديرية العامة للتعاونيات)

ج- إقتراح إدارة رأسمال التسليف:

- من شأن الـ PMU اقامة شركات مع مصارف تجارية (ومن المحتمل مع الإتحاد الوطني التعاوني للتسليف) على أسس مشاطرة الموارد والأخطار. هذه المصارف (أو الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني) هي التي ستتمتع القروض.
- ستودع موارد القروض مشروع CRFP في المصارف التجارية وتقرض إلى الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني.
- ستركز شراكة مشروع CRFP والمصارف على مشاطرة الأخطار بالتساوي (إذا ينبغي على هذه المؤسسات تأمين ٥٠% من مجموع المبالغ التي ستقرضه إلى تعاونيات الإدخار الريفي والتسليف RSCC وتعاونيات الخدمة الريفية RSC المستفيدة). وتصبح مشاطرة الاخطار ٧٥ : ٢٥ (المصارف: : الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD) ابتداءً من المرحلة الثانية من المشروع.
- تقترض تعاونيات الإدخار الريفي والتسليف RSCC من هذه المصارف ثم تقرض الأفراد المنضمين لحاجاتها إلى رأسمال تشغيلي و /أو إلى رأسمال إستثمار. ويتعين على الأعضاء المساهمة في تمويل مشروعهم بنسبة ٢٠% كحدّ أدنى. فضلاً عن ذلك، وقبل الحصول على القرض، يقدر التقرير التقييمي أن مساهمة الفرد في رأسمال تعاونيات

الإدخار الريفي والتسليف RSCC هي بقدر ٢٥ دولار أميركي. كذلك، عليه ادخار مبلغ بقيمة ٥٠٠ دولار داخل هذه التعاونية. ويعني ذلك أن تمويل مشروع بقيمة ٢٥٠٠ دولار (قرض بقيمة ٢٠٠٠ دولار) يقتضي من العضو المنتمي ما يلي: ٢٥ دولار (حصة مشاركة) + ٥٠٠ دولار (ادخار) + ٢٠ % من ٢٥٠٠ دولار أي ٥٠٠ دولار تمويل ذاتي للمشروع. إذا، يكون مجموع العضو المنتمي ١٠٢٥ دولار نقدًا. يبدو هذا الرأسمال مبالغًا فيه على ضوء معايير الفقر.

- تقتض تعاونيات الخدمة الريفية RSCC من المصارف لأجل قصير (رأسمال تشغيلي، بيع وتوزيع مدخلات) ولأجل طويل (تسليفات عند الإستثمار، تجهيزات، وضع وحدات تحويل وتوضيب وتخزين). يتم منح القروض إلى تعاونيات الخدمة الريفية RSCC على أساس تقييم للمشروع.
- إمكانية أن يقرض مشروع CRFP أموالاً إلى الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني (٢٠% كحد أقصى من ميزانية تسليف مشروع CRFP). ويمكن قرض هذه الأموال إلى التعاونيات. ويساوي المعدل بين مشروع CRFP والإتحاد الوطني للتسليف التعاوني ما يلي: معدل الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD + ٢ % أو الكلفة المرجحة لإيداعات المصارف التجارية.
- كلفة القروض الممنوحة إلى المستفيدين النهائيين تؤمن تغطية مجموع التكاليف كما ينبغي أن تكون قابلة للمقارنة مع نسب المصارف التجارية في السوق.

٧- فرضيات / شروط النجاح / عناصر الخطر

(أ) يقتضي إنطلاق المشروع (ونجاحه طبعًا) عدّة شروط أساسية منها:

- إعادة هيكلة الـ DGC والإتحاد الوطني للتسليف التعاوني والإتحاد الوطني للتعاونيات، وموافقة السلطات على تجنيد الموارد البشرية الضرورية والملائمة في إطار تعزيز مؤسسي يتوقعه مشروع CRFP.
- تمتّع المنظمات غير الحكومية بقدرات تقنية تسمح بتطبيق "التنمية المؤسسية" (بناء القدرات، والتعبئة، والتعزيز والإعداد).
- انشاء الحكومة لمجموعة السياسة الوطنية الريفية وسياسة التمويل الجزئي التي يرأسها وزير المالية.

يقتضي المشروع تعاوناً بين عدد كبير من المتدخلين: مصرف لبنان، مؤسسة ضمان الإيداعات ومجلس الإنماء والإعمار والـ DGC ووزارة الزراعة ووزارة المالية والمصارف التجارية المشاركة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD وكفالات وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP و USAID والوفد الأوروبي والمنظمات غير الحكومية المشاركة والإتحاد الوطني للتسليف التعاوني والإتحاد الوطني للتعاونيات UNC، والبرلمان والمستفيدين من المشروع (تعاونيات الإذخار الريفي والتسليف RSCC ، وتعاونيات الخدمة الريفية RSC وال PMU الخاصة بالمشروع.

- مشاركة المصارف التجارية: المرتكزة على إعلانات نية (عند إصدار التقرير في أيار/مايو ٢٠٠١)، تركز على مشاطرة الأخطار بين المصرف والمشروع.
- إنشاء تعاونيات الإذخار الريفي والتسليف RSCC وتعبئة إتحار معين داخل هذه المنظمات. ويقتضي ذلك وجود قدرات تمويل أساسية عند السكان الزراعيين الريفيين والتزام السكان المستهدفين بمبادئ التعاون، فضلاً عن قدرتهم على الإنتساب إلى تعاونيات ورغبتهم في ذلك، علماً أن هدف هذه التعاونيات ما زال مبهماً حتى الآن. بالإضافة إلى ذلك، يتعين على القانون تنظيم هذه المنظمات ويجب أن تتمتع الإدارة بوسائل مراقبة تسمح لها بالعمل جيداً.

ب) حالما يبدأ العمل بالمشروع يجب أن يتلاءم الإطار القانوني مع القطاع التعاوني والأنشطة ومؤسسات التمويل الجزئي والتنمية الريفية، إلخ...

ج) تفاعل ميدان العمل بشكل سريع (التعاونيات والأفراد الأعضاء) وقدرة السكان والمنظمات التي يستهدفها المشروع على التمويل الذاتي.

د) يركز جزء كبير من المشروع على كيانات غير موجودة بعد لم يعتد عليها لبنان (لا سيما تعاونيات الإذخار الريفي والتسليف RSCC)، سواء أكان على صعيد العادات الاجتماعية والإقتصادية أو على صعيد التشريع.

هـ) يتسم دعم الفائدة و ضمانات التسليف التي تمنح إلى مختلف المستفيدين من المشروع بالغموض. وتعتبر المشاركة في مشروع مصرف لبنان وكفالات مكتسبة فعلياً. ومعدل

الفائدة الذي يبلغ نسبة ٧% ويقدمه مصرف لبنان إلى جانب ضمانات تسديد تسليفات كفالات سيوثران بشكل كبير على كلفة القروض.

(و) استمرارية المشروع: تلعب تعاونيات الإذخار الريفي والتسليف RSCC دوراً مهماً "جداً" لنجاح المشروع. وبالفعل، يركز نجاح المشروع على المدى الطويل على قدرة هذه الكيانات على تعبئة إذخار السكان الريفيين ومصرفة هذه التعاونيات، فيما تضطلع المؤسسات على النطاق الوطني (DGC، والإتحاد الوطني للتسليف التعاوني، والإتحاد الوطني للتعاونيات) بدور أقل أهمية علماً أنه يتعين عليها تأمين استمرار آليات التمويل الريفية التي يدخلها المشروع في الوقت المحدد. إلى ذلك، تم تهميش عملية تعزيز تعاونيات الخدمات "مقارنة" مع التعاونيات المالية، في صياغة المشروع والميزانيات المخصصة له.

وتجدر الإشارة إلى أن التقرير التقييمي يصف المشروع على أنه "مشروع متوسط الخطر". أما الاخطار التي يتطرق إليها المشروع فهي التالية:

- التدخلات السياسية.
- المشاكل المحتملة لتعبئة الإذخار داخل تعاونيات الإذخار الريفي والتسليف RSCC.
- قيود التوزيع التي قد تنشأ فتحوّل دون تسديد المستفيدين للتسليفات التي اقترضوها من تعاونيات الإذخار الريفي والتسليف RSCC.

إلا أن المشروع يحتوي على عدد كبير من الـ "Killing assumptions" أي حالات فرضية يصعب انشاؤها.

VI- تعليقات على عناصر خطر أخرى

عناصر تفسر النموذج المطروح: لا يفسر التقرير التقييمي الذي وضعه مشروع تمويل التعاون الريفي اختيار التركيب المالي الذي سيشكل أساس المشروع. فما هي الفائدة التفضيلية التي يتمتع بها نظام الوساطة عبر تعاونيات الإذخار الريفي والتسليف RSCC قياساً بنظام الوساطة البسيط المرتكز على العلاقة المباشرة بين السكان الريفيين والقطاع المصرفي؟ إلى ذلك، فإن ضخ الأموال داخل القطاع المصرفي للسماح بمنح القروض إلى الأنشطة الريفية يعني أن القطاع المصرفي

يفتقر إلى الأموال لتأمين تسليفات إلى هذا القسم من السوق. وبالفعل، يملك القطاع المصرفي اللبناني سيولة مهمة، لكنّه يعاني من نقص في فرص الإيداع، وذلك لأسباب عدّة (مردودية المشاريع، وضمانات عالية مطلوبة، وأخطار محددة، كلفة الموارد المصرفية العالية، إلخ...).

▪ **الروابط الرسمية وهيكلية المشروع المؤسسية:** يستهدف المشروع التنمية الريفية ولا يقتصر على الأنشطة الزراعية. فالتنمية الريفية تثير إهتمام عدّة وزارات وإدارات في لبنان (وزارة الزراعة، ووزارة الشؤون الإجتماعية، ومجلس الإنماء والإعمار...). ويبدو أن مشروع تمويل التعاون الريفي يستشير بشكل أساسي وزارة الزراعة (لا سيما ال DCG) ووزارة المالية.

من ناحية أخرى، يحوي مشروع CRFP على عدد كبير من مؤسسات وآليات تضمّ كل هذه المؤسسات، مع وحدة إدارة مشروع PMU مستقلة والمجموعة التي ستتعامل مع القطاع الخاص (السكان الريفيين، والتعاونيات، والمصارف التجارية). تشكل كل هذه المؤسسات عبئا كبيرا على هيكلية المشروع.

▪ **مدّة المشروع:** يتسم المشروع بطموح مهمّ جدا "قياسا" على فترة عشرة سنوات. فالسنوات الأربع الأولى تشكل المرحلة الريادية، بالرغم من احتوائها على القروض منذ البداية. لم تؤخذ بعين الإعتبار " الفترة الكامنة او فترة التكيّف" التي يمر بها كل مشروع، والتي ستؤثر في هذه الحالة على فعالية المرحلة الأولى وترتدّ على الباقي. إلى ذلك، يتعلق التّقلّ من المرحلة الأولى إلى المرحلة الثانية بشروط لا يمكن تطبيقها عمليا (إنشاء سياسة تنمية ريفية وتمويل جزئي تنصّ عليها نصوص قانونية، وسياسة وطنية لتنمية القطاع التعاوني، وتفتيح الإطار القانوني التعاوني، وأتباع آليات عمل جيّدة لتعاونيات الإدخار الريفي والتسليف , RSCC إلخ...).

▪ **استهداف السكان:** إن تطبيق مشروع يتوجه إلى الفقراء فحسب يعني عزل هذه الفئات الإجتماعية الإقتصادية وتمييزها عن غيرها، ذلك بالإضافة إلى صعوبة بلوغ هذه الفئات (خطر متزايد).

إقتراح: من الضروري بلوغ الفئات " المتوسطة" التي تشكل مثلا " بطريقة أو بأخرى للفئات الفقيرة وتحثّهم على التطور. فالفئات " المتوسطة" قادرة على اتباع مشاريع إنتاجية يمكن

تمويلها و تؤثر بشكل إيجابي على عائداتها وعائدات بيئتها، بينما تميل الفئات الفقيرة إلى استخدام كل مورد تمويل إضافي للإستهلاك وليس لإستثمار قد ينتج مصادر عائدات جديدة ويؤدي إلى التنمية بمعناها الحقيقي.

- مفاهيم التنمية والتمويل الصغري: لا يلعب التمويل الصغري دور رافعة تساعد على بلوغ تنمية طويلة الأجل. فهو يحلّ إجمالاً مشاكل تمويل محدودة الحجم ودقيقة، ولا يشكل أداة تمويل تستجيب للحاجة إلى رأسمال طويل الأمد أو لرأسمال إستثمار. والرسملة المولدة للعائدات الطويلة الأجل هي أساس التنمية المستدامة. أما على صعيد النفاذ إلى القروض الصغيرة الذي إقترحه مشروع تمويل التعاون الريفي CRFP، فلا يعطي التقرير التقييمي الذي قام به المشروع أي علامة لتحديد ما يسمّى "بالقروض الصغيرة"، ولا يذكر معايير إنضمام المستفيدين المحتملين منه إلى تعاونيات الإدخار الريفي والتسليف، RSCC كما لا يتطرق إلى شروط النفاذ إلى القروض على مختلف مستويات التركيب المقترح. ومن هنا تنشأ مشكلة الإنزلاقات (قروض كبيرة لأعضاء ميسرين في تعاونيات الإدخار الريفي والتسليف، RSCC تخصيص أموال لا تتعلق بمشروع إنتاجي معين، فصل بين القروض الممنوحة وقدرة المستفيد على التسديد، إلخ).

إقترح: يجب أن ينحصر التمويل الصغري (أقل من ٢٠٠٠ \$ - ٢٥٠٠ \$) بميزانية مشروع تمويل التعاون الريفي CRFP فقط. بهذه الطريقة، يتم تحديد شروط النفاذ إلى التمويل على كل أصعدة النظام.

- مشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP والمأسسة: تعتبر مأسسة نشاطات المشروع وسيلة ضرورية لديمومة الأهداف. غير ان العنصر الاكيد الوحيد في هذا المشروع هو تأسيس تعاونيات ادخار وتسليف وهي منظمات ونشاطات يتم تجاهلها بشكل كلي في لبنان. اما باقي العناصر المتوقعة لهذا البرنامج، فهي تعتبر ثانوية ولا تؤمن تنفيذ المشروع أو ديمومته. وهي تشمل على سبيل المثال، مساهمة المصارف التجارية في تمويل النشاطات الريفية البسيطة، وإعادة هيكلة الإتحاد الوطني للتسليف التعاوني وإعادة إدخاله في نظام التمويل بصفته مصرف للتعاونيات، وتعزيز تعاونيات الخدمات لا سيما في مسألة الرسملة والإدارة، الآليات المؤسساتية التي تقدّم المساندة لتنمية نشاط التعاونيات، وإعادة تأهيل الإدارة العامة للتعاونيات

على انها هي التي تعزز قطاع التعاونيات وتراقبه رسميا" بطريقة فعالة، وتنمية الروابط الوثيقة والدائمة بين قطاع التعاونيات والمصارف التجارية.

إقتراح: سنقوم الارادة الحقيقية بمساندة قطاع التعاونيات بصفته اداة تنمية دائمة بالدرجة الأولى على تعزيز هيكلية القطاع ومؤسساته بدلا من ان تقوم على إنشاء هيئات جديدة قريبة من القطاع لا تديرها اية إدارة رسمية، وتكون بمنأى عن مراقبة السلطات. ولا يبدو ان عملية تعزيز القطاع المقترحة مرتبطة بحسن سير عمل النظام الذي وضعه المشروع، ولا باستمرار هذا النظام. ويجب ان يقوم نصّ المشروع بإقتراح تحركات ملموسة وواقعية قبل كل شيء.

▪ أخذ الهيكلية ودور القطاع التعاوني بعين الإعتبار: لا يعكس مشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP عملية من اسفل إلى اعلى" التي يفترض بها ان تدير هيكلية قطاع التعاونيات. وبالتالي، لا بدّ من "خلق" نوع جديد من التعاونيات (تعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC)، حوالي ٩٠ تعاونية طوال مدة المشروع. لا يذكر تقرير التقييم إذا سيتم خلق تعاونيات خدمات (RSC) ام إذا سيتم تعزيز التعاونيات الموجودة اصلا". في جميع الاحوال، يفوق حجم القروض المخصّصة لتعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC بثلاث مرات تلك المخصصة لتنمية تعاونيات الخدمات RSC، مما يظهر بعض الخلل، لا سيما ان تعاونيات الخدمات RSC تشكل هيكلية تجميع ورسملة مشتركة تعتبر غاية في الأهمية بالنسبة إلى التنمية الإقتصادية في البيئة الريفية. بالتالي، ما من إشارة إلى تعزيز الروابط بين القطاعات، اكان ذلك بين التعاونيات فيما بينها، ام بين التعاونيات الأساسية والإتحادات الموجودة في الاصل.

▪ *آليات التمويل:* لا يزال الغموض يحيط بعدد المتدخلين وطبيعة نشاطاتهم ومجموعة آليات المساعدة التقنية والتمويل التي تشكل المشروع. فتقرير التقييم لا يوضح مسائل "من يقرض من وبأي ثمن" اكان ذلك على مستوى المؤسسات (مشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP والمصارف التجاري والإتحاد الوطني للتسليف التعاوني) ام على مستوى الهيكلية الميدانية (تعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC وتعاونيات الخدمات RSC واعضائها). كما تظهر مشاركة للمنظمات غير الحكومية والمصارف التجارية ومؤسسة للتأجير والتعاونيات والإتحادات والإدارة العامة للتعاونيات وعدد من الوزارات والبنك المركزي...

وستضم بالتالي أدوات التمويل ما يلي: القروض المصرفية التقليدية، القروض الصغيرة والتأجير الصغير ومشروع "الأدوات الجديد المستحدثة". لكن قد تؤدي مضاعفة المتدخلين والآليات إلى الحد من فعالية الأموال العاملة في المشروع، ناهيك عن تلك العاملة في الإقتصاد، كما انها قد تؤثر سلباً على ديمومة أموال التسليف في الزمان واستمرارية مجمل النظام.

▪ **نظام الوساطة المالية:** كما ورد اعلاه، نظام التمويل الذي يصفه المشروع معقّد جداً ويشمل مستويات وساطة مختلفة، وذلك نظراً لقدرة سكان الريف الفقراء المحدودة على النفاذ إلى التمويل المصرفي التقليدي. لكن يبدو ان الحلّ المقترح للتمويل الريفي قد يؤثر على مشاكل التمويل في لبنان ويؤدي إلى غياب صلة وصل بين سكان الريف وقطاع المصارف التجارية (اي الادخار الوطني). اما المخطّط المقترح، فيحوّل تعاونيات الادخار والتسليف إلى وسطاء لدى المصارف التجارية. فتقتض هذه التعاونيات من المصارف لتقوم بتسليف اعضائها. يقدّم تقرير التقييم معلومات قليلة جداً حول حجم / سعر / ضمانات التسليفات المصرفية لتعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC والقروض التي تقدّمها هذه الأخيرة. وتطرح طبيعة هذه الآلية المالية مسألة ملائمة الحلّ بالنسبة إلى الحاجات المالية الحقيقية للجماعات المستهدفة، وبالنسبة إلى الإستعمالات المحتملة للأموال المقترضة، فضلاً عن العوائق بوجه الضمانات الموجودة.

اما المسألة الأساسية التي تثير الجدل في مشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP فهي التالية: يعاني قطاع التعاونيات اليوم من عجز عام، وبالتالي، لا تستطيع التعاونيات الريفية ولا اعضاؤها النفاذ إلى التسليف المصرفي. اما تقرير التقييم التابع لمشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP ، فلا يقوم بتحليل أسباب الفقر في لبنان، كما انه لا يشرح أسباب إنشاء تعاونيات ادخار وتسليف (تعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC). وبالتالي، سيسمح وجود وسيط تعاوني من نوع جديد بين المصارف وطالبي الأموال في المرحلة الأخيرة، بتخطي المصاعب الحالية التي يواجهها النظام، وسيسمح إذا لتعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC ، ولاعضائها بطريقة غير مباشرة، بالنفاذ إلى التسليف المصرفي.

▪ *استمرارية وديمومة نظام التمويل المعتمد:* ويثير تعقيد الآلية أيضاً مسألة ديمومة النظام في مرحلة ما بعد البرنامج. فتقرير التقييم التابع لمشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP لا يتوقع أي دراسة توعوية حول إمكانية ديمومة مشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP. لا يوضح نصّ المشروع ماهية الآليات والهيكلية الضرورية لتأمين إستدامة النشاطات التي وضعها المشروع، وذلك على مستوى العلاقة بين تعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC واعضاءها الافراد، والعلاقة بين تعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC والمصارف التجارية. ويأتي تقرير التقييم على ذكر "تعميم أنظمة تعزيز التعاونيات ومساندتها في الداخل ضمن قطاع التعاونيات" مما يضمن استمرارية النظام بدون تدخل مالي او تقني من قبل الدولة. وبذلك، تبقى الوسائل والآليات التي ستعمل على إدخال عناصر الاستمرارية إلى قطاع التعاونيات، بدون تحديد، وتبقى أيضاً وسائل تعزيز تعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC مبهمة. اما عملية التعزيز هذه، فتهدف إلى تحسين فرص استمرارية نشاطات الایداع-التسليف بعد مشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP. وتعتبر عناصر نفاذ تعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC إلى التسليف المصرفي أقل اماناً بعد المشروع مما هي عليه خلاله.

▪ *غموض حول مدة القرض ونسب الفوائد:* يعتبر قرض الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD قرصاً تجارياً فائدته 6% على 15 سنة (موجلة 5 سنوات) مخصصاً للدولة اللبنانية. سيودع المشروع أموالاً في المصارف التجارية لكي يعاد تسليفها لتعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC، فيما سيقدم المشروع بالتأكيد القروض للإتحاد الوطني للتسليف التعاوني ليعيد هذا الأخير إقراض التعاونيات. ستتوفر القروض المخصصة للمصارف بسعر السوق، ولم تعط أية إشارة حول مدة القروض الممنوحة. كذلك، سيعمل المشروع على أن تمنح تعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC القرض لأعضائها بسعر السوق. ومن غير المنطقي إقراض الأموال المقرضة بسعر السوق من جديد بهذا السعر من قبل كيانات تمويل صغرى، تفوق كلفة تشغيلها كلفة عمل المصارف.

إقتراح: بما ان التسليف يشكل عنصراً أساسياً من مشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP، يرتبط نجاح المشروع إلى حد كبير بنجاح التسليف. وسيستفيد المشروع إذا، في ما يختص بتركيبته، إذا قدم عدة عناصر تحليلية تتعلق بنسبة الفوائد على مجموعة العمليات المالية التي يشملها المشروع، وإذا حافظ على الأموال الدورية.

- **تقييم:** يأتي تقرير التقييم على ذكر تحسينات الآليات والأهداف كلما تقدّم المشروع، لكنه لا يذكر وجود مقيّم خارجي للمشروع، ولا وجود نظام مراقبة دولي ضروري لأنه مشروع تنمية وطني يتم تمويله بشكل كبير من قبل الدين العام.

إقتراح: يجب ان يتم الربط بين مشروع بهذه الأهمية وبين مؤشرات عمل واضحة، مما يؤدي إلى الشفافية وإلى إدارة أكثر فعالية.

- **استقلالية في إدارة المشروع:** يجب ان تكون ال PMU فعالة بشكل كبير وتبقى بمنأى عن اي تدخل سياسي. ويبدو ان مشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP، في وضعه الحالي، يترك مجالاً كبيراً أمام التأثيرات على مختلف الاصعدة (PMU)، عمليات التسليف والانضمام إلى مشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP، عمليات التسليف بين المصارف وتعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC، استهداف تعاونيات الخدمات RSC وتعاونيات الادخار والتسليف الريفي RSCC المستهدفة...).

- **الدين والإنفاق العام:** يشمل مشروع التمويل الريفي التعاوني CRFP في وضعه الحالي (تقرير التقييم ايار / مايو ٢٠٠١) نسبة كبيرة من الغموض تهدّد حسن تنفيذه وبلوغ أهدافه المحددة. وباستثناء نقاط الضعف التي تم تحليلها ادناه، لا بد من الإشارة هنا إلى ان تقرير التقييم لا يشير بدقة إلى مسألة إستعمال فوائد الحسابات الدائنة التي تولّدها ايداعات المشروع لدى المصارف التجارية. هل ستم إعادة إدخال هذه الفوائد إلى المشروع؟ هل ستسوّجها الخزينة العامة؟ ام ستعود إلى الجهة المسلّفة (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD)؟ واستناداً إلى ما سبق، هل يبرّر المشروع ديناً "إضافياً" للدولة اللبنانية، لا سيما وان الدين يأخذ صورة قرض تجاري؟ وبالتالي، تتخطى كلفة المشروع بالنسبة إلى الدولة كلفة قرض الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD (١٢,٨ مليون دولار أميركي من الاصل منها ٢٠% مخصّصين للتنمية المؤسساتية: الفوائد (٦%) + كلفة دعم الفائدة (٧%) المحتملة على القروض المصرفية في نظام التمويل المطبّق.

مراجع

- **André de Moor**, *Perverse Incentives, Subsidies and Sustainable Development: key issues and reform strategies*, Institute for Researchon Public Expenditure, from the Earth Council website www.ecouncil.ac.cr
- **Bureau International du Travail**, *Promotion des coopératives, Rapport V(1)*, Conférence internationale du Travail 89e session, 2001, Genève.
- **Commission parlementaire pour le développement de l'agriculture et du tourisme**, *Directives Générales pour le développement de l'agriculture au Liban*, le Parlement libanais, mai 2001.
- **Hyam Mallat**, *La législation agricole au Liban*, mai 2002.
- **Organisation Mondiale du Commerce**, *Un commerce ouvert sur l'avenir*, 2e édition, juillet 2001.
- *Memento Pratique Agriculture 1997-1998*, éditions Francis Lefebvre, 1997.
- *Lois et règlements coopératifs au Liban*, Fédération Nationale des Coopératives Libanaises.
- منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع الاتحاد التعاوني العربي، الاصلاح التعاوني، اطار للتشريعات التعاونية، ١٩٩٨.