

מבט על, גיליון 1251, 16 בינואר 2020

המשבר הכלכלי-פוליטי בלבנון - גורמים ומשמעויות לישראל

תומר פדלון, ששון חדד ואלישבע סימון

גלי המחאה הפוקדים את לבנון בשבועות האחרונים וחוסר היציבות הפוליטית במדינה נובעים בעיקר מבעיות יסוד בכלכלה המקומית, לרבות היעדר רפורמות והשחיתות של האליטה השלטונית וכל המוסדות הממשלתיים. הורדות זירוגי אשראי של לבנון, ירידה בצמיחה ואחוזי אבטלה גבוהים מדרדרים את כלכלת לבנון למצב הגרוע ביותר מאז תום מלחמת האזרחים. ההתרחשויות הללו מדירות שינה מעיני מקבלי ההחלטות במדינה, לרבות בכירי חזבאללה. ישראל מצידה עוקבת אחר ההתפתחויות, שבין היתר יכולות להוביל להתחזקותו של הארגון.

מקורו של המשבר הפוקד בחודשים האחרונים את לבנון נעוץ, בין היתר, בבעיות עומק כלכליות שמהן סובלת המדינה כבר שנים רבות, וכן מבעיות חדשות שהופיעו בעשור האחרון והעמיקו את המשבר הכלכלי שנתפס בעיני רבים כגרוע ביותר מאז סיומה של מלחמת האזרחים בשנת 1990. הטריגר הישיר לפריצת המחאה העממית בחודש אוקטובר היה הצעה להטיל מס על רשתות חברתיות.

התוצר של לבנון כ-56 מיליארד דולר, כשבשלוש השנים האחרונות נרשמה צמיחה ממוצעת של אחוז אחד בשנה. למרות התחזיות המוקדמות שצפו צמיחה של למעלה מאחוז לשנת 2019, דו"ח של קרן המטבע העולמית עדכן את תחזית הצמיחה כלפי מטה, וכעת צפויה צמיחה של 0.2 אחוזים בלבד. כלכלת לבנון נשענת בשנים האחרונות על הבנקאות (40 אחוזים מהתמ"ג), וכן על חקלאות, תעשייה וכמובן תיירות, שלפי קרן המטבע נמצאת במצבה הטוב ביותר מאז שנת 2010. יחס חוב-תוצר של לבנון הגיע למעל 150 אחוזים בשנה האחרונה ומהווה אחד הסימנים למשבר הגדול ולירידה המהירה בדירוג האשראי של המדינה, הפוגעת קשות הן בבנקאות והן בחוזק המטבע והיכולת לקבל הלוואות לפדיון חובות.

שתי בעיות העומק המעיבות על כלכלת לבנון קשורות אחת בשנייה. הראשונה היא השחיתות, הפושה בכל רחבי המדינה. לפי ארגון השקיפות הבינלאומי (Transparency International), לבנון ממוקמת במקום ה-138 מתוך 175 מדינות מדורגות. השחיתות בלבנון מתאפיינת בנפוטיזם וניפוח תקציבים, המגיעים לכיסם של מקורבים לשלטון. כך לדוגמה, ביולי 2017 המשכורות במגזר הציבורי עלו בעשרות אחוזים בשעה שהמשכורות במגזר הפרטי לא נהנו מעלייה בשכר. הדרך היחידה לממן את עליות השכר וניפוח התקציבים היא הטלת מיסים על האזרחים, שתפחו בשנים האחרונות והכבידו על המגזר הפרטי. הבעיה השנייה היא חוסר היציבות הפוליטית, הקשורה במבנה העדתי של לבנון ומגבילה עד מאוד את חופש הפעולה של ממשלת לבנון ויכולתה לבצע רפורמות. חוסר היציבות מקשה על הממשלה לספק דרישות בסיסיות של הציבור, ביניהן פינוי אשפה והספקת חשמל. כתוצאה מכך נרשמה פריחה בשוק הגנרטורים הפרטיים ונטען שאף תופעה זו קשורה בשחיתות – פוליטיקאים מקורבים לספקי הגנרטורים וכך למעשה מרוויחים מאזלת ידה של הממשלה. זאת ועוד, היעדר רפורמות במערכת הפוליטית יצר מערכת גביית מס

חלשה ביותר, ולכן כיום ההכנסות ממיסים בלבנון עומדות על 50 אחוזים בלבד מפוטנציאל הגבייה. אי-היציבות הפוליטית והיעדר הרפורמות מברחים משקיעים זרים מלבנון, שבעשור האחרון איבדה 40 מקומות בדירוג הקלות לעשיית עסקים וכיום היא ממוקמת במקום ה-143 בעולם. הסיוע החיצוני ללבנון הולך ומתמעט בשנים האחרונות גם עקב צמצום העברות של גולים לבנונים, שבעבר הזרימו כסף רב למדינת האם.

בנוסף לבעיות העומק, בשנים האחרונות נוספו קשיים חדשים. מלחמת האזרחים בסוריה השפיעה לרעה על כלכלת לבנון. משנת 2011 חלה ירידה בייצוא החקלאי לסוריה וגם למדינות שהייצוא אליהן כרוך במעבר בסוריה, בפרט עיראק וירדן. בנוסף, המלחמה יצרה בעיית פליטים קשה בלבנון. במהלך השנים האחרונות, כמיליון פליטים מסוריה מצאו חוף מבטחים בלבנון ונוכחותם מעיקה על המשק הלבנוני. בעיה נוספת הינה הסנקציות האמריקאיות שהוטלו על איראן, אשר פוגעות בעקיפין גם בלבנון. מדיניות "מקסימום לחץ" על איראן שנוקט הממשל האמריקאי פגעה בכלכלה האיראנית והובילה להפחתת הסיוע האיראני לחזבאללה, וכך הגבירה את המוטיבציה של הארגון להגדיל את מקורות ההכנסה שמקורם במנעמי השלטון, קרי על חשבון משלמי המיסים הלבנוניים. יתר על כן, בעקבות הפגיעה בכלכלה האיראנית, בשנה האחרונה ירד במידה ניכרת הייצוא הלבנוני לאיראן. מעבר לכך, כחלק מהמדיניות האמריקאית נגד איראן, בקיץ 2019 הטיל הממשל האמריקאי סנקציות ישירות נגד גורמים טרוריסטים ובנקים לבנוניים. השלכות הסנקציות מצטרפות לאלה שנגרמו על ידי הפסקת ההשקעות כבר לפני כמה שנים על ידי ערב הסעודית, שבעבר נרתמה לסייע ללבנון וכיום מעדיפה לא להשקיע במדינה זו, כל עוד גורמים המקורבים לאיראן נמצאים בה בתפקידי מפתח.

פגיעה ניכרת נוספת נרשמה במערכת הבנקאות ובמעמד הבנק המרכזי, שהם עמוד התווך של הכלכלה הלבנונית במשך שנים רבות ותורמים כ-40 אחוזים מהתוצר של לבנון. מעבר להורדת דירוג האשראי, מערכת הבנקאות נמצאת בעת הנוכחית בבעיית נזילות ובריחת מפקידים, אשר גררה הגבלת משיכות ופיחות ניכר בשער הלירה הלבנונית בשוק החופשי לראשונה מזה שנים רבות. גל המחאה הנוכחי תרם אף הוא לאובדן האמון במערכת הבנקאית בקרב הקהילה הבינלאומית וכן בקרב הציבור הלבנוני, מאחר שסניפי בנק רבים נסגרו לפרק זמן ארוך והוגבלו משיכות הכספים.

מקבץ זה של בעיות עומק ובעיות אקטואליות חדשות מציב את לבנון על פי תהום. הורדת דירוג האשראי של לבנון בשנה האחרונה נובע מההשלכות של אותן בעיות כלכליות: ירידה בצמיחה, כ-40 אחוזים של אבטלה בקרב צעירים בלבנון, ירידה בהשקעות במדינה, ויחס חוב/תוצר השלישי בגובהו בעולם (152 אחוזים) כולל חוב העומד לפירעון במאסר 2020 על סך מעל מיליארד דולר. כעת נראה כי רבים חוששים מתרחיש קיצוני – אי-יכולת של לבנון לערוב לחובותיה והכרזה על חדלות פירעון. נראה כי תרחיש זה הוא בגדר אפשרות ריאלית כבר בשנת 2020, אלא אם מקבלי ההחלטות בלבנון ינקטו מהלכים אמיצים, שעשויים יהיו להסיט את הרכבת ממסלול ההידרדרות.

ניתן לשער שממשלת טכנוקרטים, שתמונה על בסיס מקצועי-ביצועי בלי שיוך ומחויבות פוליטית מובהקת של אנשיה, תסייע לייצב ועם הזמן אולי גם לשפר את מצבה הכלכלי של לבנון, ואף למתן מתחים בין-עדתיים שהסלמתם עלולה לגרור את לבנון למלחמת אזרחים מחודשת. ברי כי

התפתחות בכיוון חיובי שתובל על ידי ממשלת טכנוקרטים תהיה חיובית גם מבחינת ישראל, המאוימת לאורך שנים מהאפשרות שאי-יציבות, על ביטויי האלימות העלולים ללוות אותה, תגלוש אל מעבר לגבולה הדרומי של לבנון (הגם שהתסיסה העממית בלבנון כחודשים האחרונים נושאת אופי לאומי, על-עדתי).

אלא שניסיון לכוון בלבנון ממשלת טכנוקרטים שתבקש לבצע רפורמות כלכליות ופוליטיות, יהיה רצוף קשיים שיעשו אותו קשה עד מאד למימוש. גורמים פוליטיים, הנהנים בנסיבות הנוכחיות מגישה למשאבי המדינה ולקופתה יתקוממו נגדו ועשו כל שביכולתם לסכלו. בראש ובראשונה, מאבק נגד רפורמות ושינוי השיטה הפוליטית והכלכלית ינוהל ללא ספק על ידי חזבאללה. עדות לכך ניתנה בוועידת סידר שנערכה באפריל 2018, כשהארגון התנגד לקבלת דרישות שהציב נשיא צרפת עמנואל מקרון כתנאי למתן הלוואות ללבנון על מנת לסייע לה לפרוע חובות: הנהגת רפורמות כלכליות מקיפות, התנהלות בשקיפות והסכמה לפיקוח בינלאומי.

מכל מקום, באקלים הלבנוני הנוכחי נראה כי התסריט של הקמת ממשלת טכנוקרטים, שבין השאר תבצע רפורמות נדרשות וגם תצר את צעדי חזבאללה, אינו מציאותי. לכן, צפוי שהמצב ימשיך להידרדר בעוד הגורמים הפוליטיים השונים יחתרו לאחוז בשלטון ובמוקדי הכוח הכלכליים, אולי אף יחתרו להשתלט על הבנקים, חברות התקשורת, זיכיונות הגז ועוד, ובמקביל יינקטו מאמצים מצד גורמים שונים לגייס תמיכה מוגברת משחקנים בינלאומיים בעלי אינטרס באזור - בין אם אלה רוסיה או סין שמעוניינות להגביר השפעתן באזור, ובין אם זו צרפת, שלה קשר היסטורי ללבנון - במטרה לאפשר את גלגול החובות המעיק מאוד על המדינה.

לישראל אין עניין להתערב בענייני הפנים של לבנון, ולמעשה גם אין בידה יכולת להשפיע על פני הדברים אלא רק בעקיפין, אם יפרוץ עימות נרחב בינה לבין חזבאללה. כן נראה כי בעתיד הנראה לעין לא תיווצר הזדמנות ריאלית לשיפור ביחסים בין ישראל ללבנון, ובכלל זה גם האפשרות לקדם פשרה לגבי מחלוקות בנושא המים הכלכליים, העשויה לספק ללבנון מקור הכנסה חשוב. ועם זאת, הזדקקותה הנואשת של לבנון לסיוע חוץ עשויה לזמן לישראל הזדמנות לנסות להשפיע על תנאי הסיוע, בין היתר באמצעות דרישה לצמצם את התחמשות חזבאללה ואת גישתו לקופה הציבורית.