

# نهوض لبنان نحو دولة الإنماء

## روجيه نسناس

رئيس المجلس الإقتصادي والإجتماعي

## بالتعاون مع

غازي وزني • كمال حمدان • مازن سويد  
ناصر حطيط • سمير نصر • روجه ملكي  
منير خرما • روجيه خياط • سميح جحا

## وبمساهمة

غسان مخيير • انطوان مسره • زياد بارود  
شادي كرم • فادي قمير • زياد الحايك  
سمير ابي اللمع • توفيق كسبار • مروان اسكندر  
مارون شماس • هيثم عمر • ليا بو خاطر  
زياد الصائغ • نانسي نبيل قنبر



2016



# نهوض لبنان نحو دولة الإنماء

روجيه نسناس

رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي

بالتعاون مع

غازي وزني كمال حمدان مازن سويد  
ناصر حطيط سمير نصر روجيه ملكي  
منير خرما روجيه خياط سميح جحا

ومساهمة

غسان مخير أنطوان مسره زياد بارود  
شادي كرم فادي قمير زياد الحايك  
سمير ابي اللمع توفيق كسبار مروان اسكندر  
مارون شماس هيثم عمر ليا بو خاطر  
زياد الصائغ نانسي نبيل قنبر



2016

يمكن الاطلاع على هذا الكتاب على الانترنت: [www.ces.gov.lb](http://www.ces.gov.lb)  
و على الفيسبوك، على صفحة: [www.facebook.com/ecosoclebanon](https://www.facebook.com/ecosoclebanon)

© روجيه نسناس  
جميع الحقوق محفوظة  
تشرين الأول 2016  
[emerginglebanon@gmail.com](mailto:emerginglebanon@gmail.com)



إلى كل لبنانية ولبناني  
معاً من أجل البناء والانماء  
روحيه نسناس

«إن ما ينقص لبنان بصورة اكيدة قبل الماء والكهرباء والمواصلات هو فقدان فرق عمل تركز نفسها للمصلحة العامة، وتعمل بروح تعاونية على جميع المستويات لحل المشاكل العديدة في الحقلين الاقتصادي والانساني. اذا لم يحصل تحول في ذهنية النخبة الشابة، واذا لم تحدث في لبنان ثورة فكرية وخلقية، تكون التنمية هشة ولن يستطيع لبنان اداء دوره لا في الداخل كعامل تماسك، ولا في الخارج كمركز حضاري عالمي. ان مبرر وجود لبنان وديمومته هو انساني في الدرجة الاولى. النزعة الفردية تفقد كل نجاح معناه وقيمتها، ولا ينقذ لبنان واللبنانيون سوى العمل التضامني في الداخل ومع العالم. ان تغيير الذهنية والسلوك والتضامن الوطني اليومي يسهلان تنفيذ خطة التنمية. ربما يظهر بأن الاصرار على العوامل الخارجة عن الاقتصاد، ومنها العنصر الانساني، امر غير مألوف. انه لسلوك مَرَضِي ان نترك لغيرنا انجاز ما يمكن ان نفعله بأنفسنا».

الاب لويس جوزيف لوبريه

(Louis-Joseph Lebreton, *Besoins et possibilités de développement du Liban. Etude préliminaire*, 2 vol., Beyrouth, ministère du Plan, Mission Irfed-Liban, 1960-1961, vol. 2, pp. 476-477).



# المحتويات

---

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| المؤلفون .....                             | 11 |
| المقدمة: طريق النهوض .....                 | 17 |
| ملخص تنفيذي .....                          | 29 |
| 1. خطة عمل لازدهار لبنان.....              | 39 |
| 2. ادارة التغيير في المجتمع اللبناني ..... | 63 |

## التحدي الاقتصادي

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. المنافسة في الاقتصاد اللبناني .....                                                | 89  |
| 4. مساندة القطاعات الانتاجية: من المؤسسات الى البرامج .....                           | 109 |
| 5. تحسين شروط الانتاجية .....                                                         | 125 |
| 6. الاستثمار الخارجي المباشر: اعادة تدريجية للبنان الى الخارطة الدولية للاستثمارات .. | 149 |
| 7. عجز الميزان التجاري ومخاطر الاختلالات المالية.....                                 | 167 |
| 8. معادلة النفط والغاز .....                                                          | 183 |
| 9. سياسة تشجيع المؤسسات الصغيرة .....                                                 | 217 |
| 10. المالية العامة.....                                                               | 241 |
| 11. القطاع المصرفي وتمويل الاقتصاد .....                                              | 281 |

## العقد الاجتماعي

12. بنية القوى العاملة وخصائصها في لبنان..... 315
13. نظام التقاعد والحماية الاجتماعية ..... 351
14. قطاع التعليم في لبنان..... 369
15. السياسة الصحية وتفعيل ادائها..... 397
16. تأثيرات الازمة السورية والنزوح على لبنان ..... 427

## سياسات الاصلاح

17. اسس الاصلاح: نمط وخطة ..... 473
18. اللامركزية من اجل لبنان..... 483
19. اصلاح القضاء واقتراح لتنظيم السلطة القضائية في لبنان ..... 521
20. الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان ..... 539
21. البيئة في التنمية الشاملة ..... 553
22. واقع قطاع الكهرباء ..... 571
23. مواجهة أزمة المياه في لبنان : حاجة ملحة للتنمية المستدامة ..... 585
24. لبنان الحوكمة المُستدامة والمُساءلة المعيارية...إنَّه التحدي ..... 605
25. مسيرة ريادة الأعمال في النظام البيئي اللبناني ..... 621
26. مكافحة الفساد والوقاية منه في لبنان ..... 629
27. نحو استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة ..... 647



# المؤلفون

---

روجيه نسناس، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، نائب رئيس رابطة المجالس الاقتصادية والاجتماعية العربية، رئيس مجلس ادارة ومدير عام AXA Middle East SAL، رئيس مجلس ادارة Globemed Lebanon، عضو مجلس ادارة Globemed Ltd، عضو مؤسس لتجمع رجال الاعمال RDCL ورئيسه لأربع ولايات، عضو سابق في مجلس ادارة غرفة التجارة والصناعة والزراعة في بيروت وجبل لبنان، شارك في عدة دراسات ابرزها: «نهوض لبنان، نحو رؤية اقتصادية واجتماعية» (دار النهار، كانون الثاني 2007)، الكتاب الابيض للاقتصاد اللبناني، Chantier de l'entreprise، كيف نحقق الإنتاجية والقدرة التنافسية، وحول السياسة الاجتماعية ومشروع ضمان نهاية الخدمة.

سمير ابي اللمع، دراسات عليا في القانون والعلوم السياسية، محام، نقيب المحامين سابقاً، عضو في لجنة تحديث القوانين في وزارة العدل (1992)، رئيس الجمعية اللبنانية للتحكيم (1995)، عضو دائم في المجلس الاعلى للتحكيم، رئيس وطني للاتحاد الدولي للمحامين، عضو في مجلس امانة معهد حقوق الانسان في نقابة المحامين في بيروت، عضو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

مروان اسكندر، دكتوراه في الاقتصاد من جامعة اوكسفورد في المملكة المتحدة، مجاز في الحقوق، رئيس مكتب للدراسات الاقتصادية منذ 1968، شارك في لجتين لتصحيح اوضاع الاقتصاد اللبناني عامي 1986 و1992، اسس مصرفاً عربياً في باريس (1977)، من مؤلفاته: «الدور الضائع: لبنان وتحديات القرن الواحد والعشرين»، (رياض الريس للكتب والنشر، 2000)، و Rafic Hariri and the Fate of Lebanon, Dar al-Sâqî، (2006. اضافة الى 10 كتب اخرى و25 تقريراً سنوياً عن الاقتصاد اللبناني 1981-2005).

زياد الحايك، أمين عام المجلس الأعلى للخصخصة، رئيس مؤسسة أليف-بيت، عضو مجلس أمناء جامعة الروح القدس - الكسليك، عضو مجالس إدارة عدة شركات وجمعيات خيرية،

ممثل مؤسسة كارلوس سليم في لبنان. مدير عام في مصارف سيتي بنك وسالومون براذرز وبير ستيرنز في نيويورك ولندن سابقاً. ماجستير في الإدارة الدولية من جامعة تكساس في دالاس.

زياد الصانع، خبير في السياسات العامة. باحث لبناني في قضايا اللاجئين الفلسطينيين ومفاوضات السلام في الشرق الأوسط، والنازحين-اللاجئين من سوريا وسياسات العمل والحماية الاجتماعية، وخبير في قضية الحرية الدينية مع معهد أديان. مستشار في رسم السياسات واستراتيجيات التواصل في رئاسة الحكومة اللبنانية في لجنة الحوار اللبناني-الفلسطيني (2006-2009)، ومستشار في رسم السياسات لوزير العمل (كانون الثاني 2010-حزيران 2011)، ومستشار وطني للسياسات لـ ILO في المكتب الإقليمي للدول العربية في بيروت (أيلول 2011-حزيران 2013).

زياد بارود، محام ومحاضر في جامعة القديس يوسف في بيروت. عين وزيراً للداخلية والبلديات في حكومة الرئيس فؤاد السنيورة (2008) وأعيد تعيينه ليتولى الحقيبة ذاتها في حكومة الرئيس سعد الحريري (حتى 2011). تحت قيادته، حلت وزارة الداخلية والبلديات في المرتبة الأولى لتنال جائزة الأمم المتحدة للخدمة العامة (2010). عين في 2012 رئيساً للجنة الخاصة التي وضعت مسودة مشروع قانون اللامركزية الإدارية الذي أطلقه الرئيس ميشال سليمان في نيسان 2014.

ليا بو خاطر، باحثة أساسية في مؤسسة البحوث والاستشارات منذ عام 2009. شاركت في العديد من الدراسات ومشاريع التقييم والبحوث حول مواضيع اجتماعية واقتصادية متنوعة، لاسيما حول سوق العمل وقطاع التعليم في لبنان. هي أيضاً طالبة دكتوراه في الدراسات التنموية في جامعة لندن - معهد الدراسات الشرقية والأفريقية.

سميح جحا، خبير أكتواري في مجالات الضمان والتقاعد لدى لجنة مراقبة هيئات الضمان في لبنان وعدد من شركات التأمين وصناديق التقاعد في لبنان والبلدان العربية كافة. يعمل منذ سنة 2008 على مشاريع قوانين ضمان الشيخوخة والضمان الصحي الشامل في لبنان مع عدد من المؤسسات العالمية وهيئات الرسمية، لاسيما مجلس النواب ووزارة العمل ومنظمة العمل الدولية والبنك الدولي. كما يساهم في عدد من الدراسات الاقتصادية حول مخاطر التأمين من خلال عمله الاستشاري لدى لجنة مراقبة هيئات الضمان في لبنان.



ناصر حطيط، رئيس سابق لهيئة ادارة قطاع البترول في لبنان. خبير سابق لدى وكالة الطاقة النووية التابعة لمنظمة التعاون و التنمية. حائز على دكتوراة من جامعة بوليتكنيك في فرنسا وعلى ماجستير في ادارة الاعمال والاقتصاد من HEC باريس. عمل لاكثر من 30 عاما في مجالات الطاقة الاحفورية والنووية في اوروبا وشمال اميركا. ساهم في تطوير حقول نفط في المناطق القطبية الشمالية. صاحب مؤلفات ونشرات علمية عديدة في علوم الطاقة.

كمال حمدان، مدير تنفيذي في مؤسسة البحوث والاستشارات (بيروت). عمل في مهمات استشارية مع UNDP والبنك الدولي واليونسف واليونيسكو والاسكوا و ILO، ومؤسسات رسمية وخاصة، في لبنان والخارج. شارك في لجان اقتصادية سبق أن شكلها مجلس الوزراء حول موضوعات الانهيار النقدي (أوائل التسعينيات)، وحجم القطاع العام (عشية مؤتمر باريس 2)، والملف الشائك لتصحيحات الاجور. له العديد من الكتب والمساهمات، وهو عضو مؤسس في منتدى البحوث الاقتصادية في القاهرة (ERF)، وفي الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية (مصر).

منير خرما، رئيس مجلس إدارة والرئيس التنفيذي لمجموعة غلوب مد، أكبر شركة إدارة منافع رعاية صحية في الشرق الاوسط. مجاز في الهندسة الصناعية من جامعة أوكلاهوما في الولايات المتحدة، زميل بدرجة استاذ (Life Management Institute) من أتلانتا في الولايات المتحدة. عضو في الجمعية الاميركية لأبحاث التأمين، عضو في نقابة المهندسين وتجمع رجال الاعمال اللبنانيين. حائز على جوائز تكميمية عدة اعترافا بإنجازاته، ابرزها اختياره من بين خمسين شخصية مؤثرة في قطاع التأمين في الشرق الاوسط وشمال افريقيا لعام 2015.

روجه خياط، اقتصادي، مستشار لدى غرفة التجارة في بيروت وجبل لبنان، رئيس لجنة السياسات الاقتصادية في المجلس الاقتصادي والاجتماعي سابقاً، عضو مجلس ادارة جمعية المستشارين في الادارة والتنمية، والجمعية اللبنانية للعلوم السياسية. دراسات ومنشورات في السياسات الاقتصادية، التجارة الخارجية، الاستثمار، والتنمية الشاملة.

مازن سويد، مواليد بيروت 1974. حائز على الدكتوراه في الاقتصاد من Brown University في الولايات المتحدة الأميركية. عمل مستشاراً لمجموعة Deutsche Bank في لندن ونيويورك، ومن ثم شغل مهام «اقتصادي» في صندوق النقد الدولي في واشنطن لمدة ست سنوات قبل أن يعود الى بيروت ليشغل منصب مدير الأبحاث في بنك البحر المتوسط. درّس مادة

الاقتصاد في Brown University والجامعة الأميركية في بيروت وعمل مع الرئيس فؤاد السنيورة منذ العام 2008 كمستشار للشؤون الاقتصادية. عضو مؤسس وعضو مجلس إدارة في الجمعية الاقتصادية اللبنانية (LEA).

مارون شماس، رئيس مجلس الإدارة والمدير العام لـ «بيريتيك»، المركز التكنولوجي التابع لجامعة القديس يوسف في بيروت. شماس رجل أعمال ريادي، تعددت انشطته وتراوحت بين النفط والغاز والاتصالات. حصل على شهادة الهندسة في عام 1984، وماجستير في إدارة الأعمال عام 1986 من جامعة بوسطن، وانضم إلى مجموعة الشركات العائلية، وهو من بين كبار رجال الأعمال الإقليميين في مجال تجارة البترول وتوزيعه. في عام 1995، دخل كمساهم كبير في شركة «داتا منجمت» التي أصبحت في وقت لاحق رائدة في مجال توفير خدمة الإنترنت. يشغل حالياً منصب رئيس مجلس الإدارة والرئيس التنفيذي لمعظم شركات المجموعة. في آب/ أغسطس 2015 تم انتخابه رئيساً لجمعية شركات استيراد البترول في لبنان (أبيك) لمدة ثلاث سنوات.

هيثم عمر، حائز على شهادة بكلوريوس في الهندسة الميكانيكية وشهادة الماجستير في الاقتصاد من الجامعة الأميركية في بيروت؛ مدير صندوق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في لبنان؛ عضو مؤسس في الاتحاد العربي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة - جامعة الدول العربية - يمثل مقعد لبنان في مجلس إدارة الاتحاد؛ تم اختياره شخصية العام 2011 في مجال الإنجازات المتميزة على مستوى الوطن العربي؛ محاضر في العديد من المؤتمرات الدولية.

فادي جورج قمير، دكتور في هندسة الطاقة والمياه من جامعة Claude Bernard-Lyon1 - فرنسا، ومن المعهد الوطني للجسور والطرق، باريس. عضو اللجنة الاستشارية العالمية للمياه في الأونيسكو (UNESCO). عضو في الأكاديمية الفرنسية للمياه ضمن هيئة الشخصيات المؤهلة. الرئيس الفخري للشبكة المتوسطة لهيئات الأحواض (REMOB) حالياً. مُنح لقب مهندس ديبلوماسي للموارد المائية من الأكاديمية الأميركية للموارد المائية. استاذ جامعي محاضر وله مؤلفات عدة تتناول موضوع المياه على الصعيد الوطني والاقليمية والدولية.

نانسي نبيل قنبر، دكتوراه في علوم البيئة والسياسات العامة من الولايات المتحدة الأميركية. أستاذة مساعدة في الجامعة اللبنانية. منسقة وطنية لمشاريع ممولة من الاتحاد الأوروبي. ساهمت في كتابة تقارير Millennium Ecosystem Assessment (الأمم المتحدة). أعدت

إقتصاد البيئة لسياسات التَّمنية في البنك الدولي. ساهمت في كتابة Arab Millennium Ecosystem Assessment (UNEP). مستشارة لأكثر من مشروع وطني مع وزارة البيئة، وOMSAR. منسقة وطنية لمشروع GEF: Governance and Knowledge Generation / Socio-Economic Evaluation of Maritime Activities (Plan Bleu). أبحاثها حول إقتصاد البيئة، السياسات العامة، والتنمية.

شادي انطون كرم، تولى مناصب رئيس مجلس إدارة ومدير تنفيذي لشركات مختلفة في مجالات عدة (الغزل والنسيج، والتمويل، والصناعات الدفاعية، والفنادق، والتطوير العقاري) في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية. وينسب له الفضل في نجاح العديد من الشركات، من بينها البنك اللبناني للتجارة-BLC، الذي تولى إدارته كرئيس ومدير تنفيذي. تولى منصب مستشار رئيس الجمهورية اللبنانية العماد ميشال سليمان خلال كامل ولايته. وهو الآن من كبار مستشاري رئيس مجلس الوزراء، السيد تمام سلام. وهو عضو في مجالس إدارة شركات مختلفة، ونائب رئيس غرفة التجارة الدولية - لبنان.

توفيق كسبار، دكتور في الاقتصاد من جامعة ساسكس (Sussex) في بريطانيا. عمل كمستشار اقتصادي رئيسي لوزير المال، خبير اقتصادي في صندوق النقد الدولي في واشنطن. خبير مصرفي في نيويورك وبروكسل وبيروت، وكمحاضر في الاقتصاد في الجامعة الأمريكية في بيروت وفي جامعة القديس يوسف. نشر عام 2004 في دار BRILL: *A Political Economy of Lebanon 1948-2002: The Limits of Laissez-Faire* الذي نُقل إلى العربية في دار النهار بعنوان «اقتصاد لبنان السياسي، 1948-2002: في حدود الليبرالية الاقتصادية».

غسان مخير، محام ونائب مند العام 2002. مقرر لجنة حقوق الإنسان النيابية وعضو في لجنتي «الإدارة والعدل» و«البيئة». من مؤسسي «منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد» ورئيس «مجموعة برلمانيون لبنانيون ضد الفساد». من مؤسسي «الجمعية اللبنانية للشفافية - لافساد» وعضو هيئتها الإستشارية. حائز على الإجازة في الحقوق من جامعة القديس يوسف وشهادة ال LL.M. من كلية الحقوق في جامعة هارفارد في الولايات المتحدة الأمريكية. باحث وأستاذ جامعي. حاضر ونشر في مختلف التزاماته في شتى المجالات، لا سيما في مواضيع مكافحة الفساد، وتطوير الديمقراطية والعامل البرلماني، وحماية حقوق الإنسان وحل النزاعات. عضو مؤسس في عدد من الجمعيات المتعلقة بهذه المواضيع وغيرها.

أنطوان مسرّه، عضو المجلس الدستوري، أستاذ في الجامعة اللبنانية، رئيس «كرسي اليونسكو لدراسة الأديان المقارنة والوساطة والحوار» في جامعة القديس يوسف؛ من مؤلفاته: «النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني» (ابحاث مقارنة في انظمة المشاركة)، بيروت، المكتبة الشرقية، 2005؛ «جدور وثيقة الوفاق الوطني - الطائف»، بيروت، المكتبة الشرقية، 2006؛ «النظرية الحقوقية في الأنظمة البرلمانية التعددية»، بيروت، المكتبة الشرقية، يصدر أواخر 2016؛ *La culture citoyenne dans une société multicommunautaire: Le Liban en perspective comparée*, Beyrouth, Librairie Orientale, 2013. بالاضافة لبحاث عديدة في العلوم القانونية والاجتماعية. جائزة الرئيس الياس الهراوي: لبنان الميثاق، 2007.

روجيه ملكي، مستشار اقتصادي، ساهم وأشرف على عدد من الدراسات الاقتصادية والاجتماعية، وعمل في برنامج الامم المتحدة للتنمية (UNDP) بصفة مستشار لوزراء المال والاقتصاد. شارك في برامج عدة حول تنمية العلاقات بين القطاعين العام والخاص، وفي وضع خطط وبرامج عمل لمساندة مؤسسات الانتاج في الاستثمار والتصدير. استاذ جامعي محاضر.

سمير نصر، دكتور في العلوم الاقتصادية من جامعة باريس وماجستير من الجامعة الأميركية في بيروت (اقتصاد)، بالإضافة الى دبلوم عالي في الدراسات المالية (باريس). خبير لدى الـ OECD في باريس. أستاذ جامعي رئيس دائرة العلوم الاقتصادية في الجامعة اللبنانية حتى سنة 1983. مؤسس ومدير عام لمجموعة ECE الاستشارية والمالية منذ سنة 1983 وهو أيضاً رئيس مجلس إدارة المؤسسة الوطنية لضمان الاستثمارات منذ سنة 1993. له منشورات ومؤلفات عديدة في الاقتصاد اللبناني والعربي.

غازي وزني، دكتور في الاداء الاقتصادي والمالي من جامعة باريس 9. دوفين. مدير مكتب الدراسات الاقتصادية والمالية في بيروت. مستشار لجنة المال والموازنة النيابية. مستشار مالي في باريس. استاذ مشارك سابق في كلية الاقتصاد والعلوم المالية. مصرفي سابق شارك في تأسيس عدد من المصارف. باحث سابق في الشؤون الاقتصادية والمالية في مركز الابحاث والدراسات المالية CREFI. باريس.

## المقدمة

روحيه نسناس

## طريق النهوض:

### تكامل انمائي وتكافل اجتماعي

بهدف الخروج من واقع التجاذب بين محتج ومحتاج، ومن أجل الدخول في مجتمع الاخاء والرحاء، أتت هذه المبادرة. إنها الثانية بعد «نهوض-لبنان نحو رؤية اقتصادية واجتماعية 2007».

فبعد تسع سنوات، وعند واقع اقتصادي متعثر، وإداري شاغر ومنهك بالفساد، وعند أوضاع مالية نازفة بالمديونية التي تجاوزت حتى تاريخه 70 مليار دولار، وتقلص الجباية، وغياب الموازنات العامة منذ العام 2005،

وعند أحوال اجتماعية متراجعة حيث تتفاقم الضائقة المعيشية، وتتفشى البطالة لا سيما بين الشباب وذلك مع تدفق الهجرة من ابناثنا إلى الخارج ومع تعاظم النزوح السوري الذي بات يقارب تعداده على أرضنا حوالي المليون نسمة، إلى جانب المخيمات الفلسطينية الممتدة من الجنوب إلى بيروت، إلى الشمال وإلى البقاع.

وعند تمدد الاضطراب والعنف والقلق في بلدان عربية عديدة حيث تبدو الكيانات مشغولة بنفسها، وحيث تندرج اقتصاداتها نزفاً وانهاكاً، وحيث أخذت تشكل مكافحة الإرهاب أولوية حادة على كل ما سواها،

وعند انكشاف الواقع الاقتصادي الحرج في أوروبا، وفي بلدان عديدة على هذا الكوكب. عند ذلك كله، بدا لزاماً علينا ان نلتقي كي نتقل من المراوحة والانتظار، فكان هذا الكتاب ليشكل نداءً لنا جميعاً يحثّ الخطى للعمل في اتجاهين متكاملين:

- الأول: لقد بات حاجة وضرورة ان ننطلق جميعاً ومعاً لوقف مسيرة التراجع والعياء.
- الثاني: لقد بات حاجة وضرورة أن ننطلق جميعاً ومعاً ليس للخروج من الماضي فحسب بل لكي نبني الغد بناءً يمسد دور لبنان في القرن الحادي والعشرين.

وهنا تجدر المصارحة بأن هذه الأبحاث، بما تحمل من أرقام ومعطيات، ومن تحليلات

واستنتاجات، هي هامة بحدّ ذاتها. إلا ان اهميتها الاضافية تتمثل في اعتبارها منطلقاً لحوار علمي وعملي يرمي إلى بلورة رؤية جامعة للنهوض.

## هل نحتاج إلى خطة معلبة ام إلى نبض رؤية تنموية جامعة؟

منذ البدء ساورتنا أسئلة عديدة، منها:

1. أي اقتصاد اجتماعي لأية دولة؟ لا سيما اننا وسط تقلب المفاهيم من الكلام على الكيانات إلى الكلام على المكونات، ومن الكلام على الدولة المركزية إلى الكلام على اللامركزية وعلى الائتلافية، ومن الكلام على الاستقلالية بين القطاع العام والقطاع الخاص إلى ضرورة التكامل بين القطاعين سبيلاً للتمكن من النهوض؟

2. هل النهوض بالاقتصاد اللبناني هو مسألة محض داخلية أم أنه ثمرة عمل داخلي وخارجي متداخل، أي إلى أي حد يمكن الكلام على نهوض اقتصادي داخلي منفصلاً عن دور الانتشار اللبناني، وعن دور الاستثمارات اللبنانية في الخارج وعن جذب الاستثمارات الخارجية إلى لبنان؟

3. إلى أي مدى يصلح لنهوض بلدنا ما صحّ لنهوض بلدان أخرى؟ أي هل يحتاج لبنان إلى مشروع معلب ام يحتاج إلى نبض رؤية تنموية شاملة ومتكاملة تفتح فرص العمل، وتدعم «المبادرة» اللبنانية، وتسهم في تجسيد دور لبنان في المنطقة وفي العالم؟

4. هل ورشة النهوض هي مسؤولية الدولة وحدها؟ ام مسؤولية الدولة هي تفعيل كل القدرات وكل الامكانيات باتجاه التعافي؟ هل المطلوب بناء قطاعات ام المطلوب نهوض وطن؟

في ضوء ذلك كله، أتى هذا الكتاب ليجمع الجهود باتجاه الدخول في حوار علمي وعملي يسهم في صياغة مشروع للحلول وللمعالجات.

من المعلوم أن الازمات عندنا تراكمت إلى حد التسليم بأنه:

- لم يعد الإصلاح المجتزأ يكفي.

- ولم يعد الترميم الانتقائي يشفي.

لقد عكست السنوات الاخيرة:

- تقلّص مؤشرات النمو حتى انتهى العام 2015 بلا نمو.

- تضاؤل الاهتمام الدولي الفعلي بدعم الاقتصاد اللبناني.
- لقد أصبح من الملحّ ان نلتزم التوافق على رؤية تنمية تمتد من بناء المواطنة، ولا تنتهي عند توسيع دور المجتمع المدني في هذه المسيرة.
- هذه الرؤية تبدأ ببناء الثقة: ثقة المواطن بالدولة وثقة المجتمع بالغد.
- إن التزام الاداء العقلاني والواقعي يدفعنا إلى التأكيد أن طريق النهوض عندنا هو: التكامل الانمائي والتكافل الاجتماعي .
- والمدخل إلى ذلك ثابتان تلخصان الترابط العضوي بين ما هو سياسي (وفاق وطني)، وأمني (استقرار وثقة بالدولة)، وإداري (مكينة ولا مركزية)، واقتصادي واجتماعي (امكانات وتطلعات):
- الاولى: التزام الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني لكي يأتي مشروع النهوض مشروع الوطن كله، وفي الوقت نفسه، التزام التعاون بين الداخل والاستثمارات المجتذبة من الخارج.
- الثانية: صوغ رؤية النهوض ليس مسألة محض أكاديمية، وليس من مسؤولية السياسيين وحدهم، ولا يركز على اعتبارات اقتصادية واجتماعية فحسب. بل لا بد من استشراف المتغيرات والتحويلات التي تدور من حولنا (الم يتقلص دور بيروت الترانزيت مع أحداث سوريا؟ ألم تراجع السياحة والتوظيفات في لبنان مع الانقسام السياسي في الداخل، ومع مراوحة المؤسسات في معالجة ملفات البنى التحتية والخدمات: من الكهرباء إلى الاتصالات والمواصلات، إلى النفایات ...؟)
- هنا يقتضي التشديد على تلازم الأمن والانماء: ففي الواقع لا إنماء بلا أمن، كما أن الأمن يعوّل على الإنماء لتوطيد الاستقرار. كما يقتضي التشديد على المسألة البيئية التي هي من أبرز التحديات في هذا القرن.
- هي ليست مسألة لبنانية فحسب، بل هي اقليمية ودولية في آن: فمن تقلص طبقة الأوزون، إلى التصحرّ وسرعة ذوبان جبال الجليد، إلى التلوث، إلى شح المياه. هذه الاخطار استدعت عقد المؤتمرات العربية والدولية وخاصة الملتقى التاريخي الذي عقد في باريس في 12 كانون الاول 2015 والذي سجل موافقة 195 دولة بالإجماع على القرارات التاريخية القاضيّة باعتماد اجراءات تحول دون الاحتباس الحراري. فأهمية هذا الاتفاق تتجاوز التعويل على



حماية الطبيعة والحياة من التلوث وتجعل منه نموذجاً للتعاون العالمي في خدمة الانسان رغم ما يكلف ذلك الدول الصناعية من تضحيات على صعيد استهلاك الطاقة بحثاً عن طاقة بديلة هي بالطبع اكثر كلفة.

ولهذا الغرض، لا بد من سياسة بيئية-انمائية-أمنية متكاملة تصون التنمية المستدامة وتصون سلامة الكوكب في آن.

### بناء الدولة الحديثة اساس النجاح لورشة النهوض

تنطلق ورشة النهوض من مرتكزات ثلاثة هي:

1. الوفاق الوطني
2. الاستقرار الاقتصادي يتطلب أماناً اجتماعياً، والأمان الاجتماعي لا يكون على حساب النهوض الاقتصادي.
3. بناء الدولة بناءً حديثاً ومنتجاً بدءاً من تفعيل دور المؤسسات، وإلى اعتماد اللامركزية الإدارية، وإلى تطوير القوانين والسهر على تطبيقها على قاعدة «القانون فوق الجميع من اجل الجميع».

إن شراكة القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني تعني ترخيم التفاعل بين:

- قدرات لبنان على المنافسة (العلاقات التجارية، التعددية اللغوية، السرية المصرفية، المناهج الدراسية...).

- وتحديات المعلوماتية والعولمة في هذا العصر.

هذا التفاعل يتجه إلى البحث عن ادارة حديثة لاقتصادنا، وإلى نهج جديد في مفهوم العقد الاجتماعي.

كما يرمي إلى خلق مستمر لفرص العمل، وإلى السعي الدائب إلى تحديث البنى التحتية، والخدمات الأساسية (الكهرباء والتعليم، والصحة، والنقل والاتصالات)

### الأبعاد الأساسية لهذه الدراسات

من مسؤولية هذه الشراكة العمل على:

أ) اطلاق التنمية الشاملة وذلك بتشجيع المنافسة، وبمساندة القطاعات، من خلال ربط الحوافز، وتطوير برامج الدعم المالي باتجاه العناية بالتأهيل والتدريب وتعزيز مجالات التصدير:

اي من خلال تحسين شروط الانتاجية، وتشجيع المؤسسات الصغرى والوسطى إلى جانب الاهتمام بالمؤسسات العملاقة.

كما يتطلب ذلك إصلاح المالية العامة، وتطوير بنية القوى العاملة ، ونظام ضمان الشيخوخة، وقطاع التعليم، مع الأخذ في الاعتبار، قبل ذلك ومعه، انعكاسات الازمة السورية والنزوح على اوضاعنا الاقتصادية والاجتماعية.

(ب) تطوير العلاقات مع الدول الشقيقة والصديقة من أجل:

- توسيع مروحة الأسواق الخارجية أمام المنتوجات اللبنانية.

- اجتذاب الاستثمارات إلى بلدنا.

في هذا الإطار، يقتضي توطيد الاستقرار السياسي وتحسين البيئة الاقتصادية برفع مستوى الادوات التقنية والادارية، ووضع البرامج الاستثمارية المغرية.

لقد كشفت التطورات المتلاحقة في السنوات الأخيرة انه:

1. لم يعد يوجد اقتصاد محلي منفصلاً عن الاقتصاد العالمي.

2. ولم يعد يوجد اقتصاد محلي متوقفاً على الحركة الاقتصادية الخارجية وحدها.

هكذا يتضح انه اذا كان لا بد من توطيد أواصر الانفتاح والتنسيق والتعاون مع الخارج لجذب الاستثمارات، ولمنهجة سبل التبادل التجاري والخدماتي، لا سيما على صعيد اقتصاد المعرفة، والسياحة على مختلف انواعها، والاعلام والانتاج الفني. نقول اذا كان لا بد من ذلك، فقد بات من أولوياتنا العمل في الداخل على:

1. تعزيز الديمقراطية كي تأتي خياراتنا تجسيداً لحيوية الوطن كله.

2. فتح الابواب أمام المرأة وتحسينها بالحقوق المدنية التي تمكنها من الإسهام في ورشة النهوض، فحجم الابعاء والتحديات التي تواجهنا يستلزم مشاركة فاعلة وواسعة للمرأة اللبنانية في عملية التنمية.

3. التمسك بالاقتصاد الحر وتفعيله عن طريق:

- إجراء اصلاحات مالية وادارية واقتصادية.

- دعم القطاع الخاص ومواكبته ببرامج انعاش اقتصادي باتجاه تمكينه من ان يشكل شريكاً أساسياً في ورشة النهوض.

- إحكام التنسيق والتكامل داخل المؤسسات الرسمية المساندة للقطاعات الانتاجية (مكتب الحبوب والشمندر، مؤسسة ضمان الودائع، المشروع الأخضر، مؤسسة كفالات...)، أو داخل البرامج الحكومية الداعمة للقطاعات الانتاجية (برنامج القروض المدفوعة، برامج القروض المدعومة في مصرف لبنان، برنامج دعم الصادرات الزراعية...) او بين المجموعة الأولى والمجموعة الثانية باتجاه الارتقاء إلى إعادة هيكلة هذه الإدارات وهذه البرامج، هيكلة هادفة لتحقيق انتاجية اكبر وبكلفة اقل، اي قادرة على تحقيق رؤية النهوض المنشود بحيوية افعال.

### رؤية تنموية شاملة ولا مركزية ادارية يواكبها عقد اجتماعي حديث

هذه التطلعات تصدر عن الإقرار بحقائق ثلاث:

1. لم يعد النهوض مقتصرًا على قطاع دون آخر بل يتطلب النهوض تفعيل كل القطاعات.
  2. لم يعد النهوض محصوراً بمؤسسات دون غيرها بل تشكل المؤسسات الصغرى والوسطى، إلى جانب المؤسسات الكبرى، دعامة حية للنهوض، قادرة على انعاش الإنماء وعلى تعزيز الانتماء في الوطن وللوطن.
  3. لم يعد النهوض موقوفاً على منطقة دون أخرى، بل يتيسر النهوض بالارتكاز على ما اسميه تكاملية الانماء المناطقي لانه يفعل التنمية بأقل كلفة، ويجذر المواطن في ارضه، وينمي روابط التلاحم المناطقي والوطن.
- من هنا، واذا كان اتفاق الطائف اقرّ اعتماد اللامركزية الادارية ولحظ توزيع لبنان في محافظات، فإنه يقتضي الوقوف ملياً عند الاعتبارات الاقتصادية والتنموية للمناطق، إلى جانب الاعتبارات الاجتماعية الوطنية .

### أليس بالإنماء يترسخ الانتماء؟

إرساء عقد اجتماعي حديث ينمّي الحوافز للنهوض الاقتصادي ويصون العدالة الاجتماعية: وحسبنا ان نشير هنا إلى ان القطاع الخاص لا يعتمد نظام تأمين طبي ما بعد التقاعد، كما لا يتبنى نظاماً تقاعدياً، بينما يتمتع القطاع العام، في المقابل، بتأمين طبي قبل التقاعد وبعده، ويستفيد العامل من راتب تقاعدي مدى الحياة لا يقل عن 80% من الراتب الأخير الذي تقاضاه قبل ان يتقاعد.

في هذا السياق نجدد الدعوة إلى اقرار نظام الشيخوخة: فاعتماد هذا النظام يعزز ثقة الأجيال الطالعة بالبلد وبالغد.

وكان المجلس الاقتصادي والاجتماعي، قبل انتهاء ولايته، قد رفع إلى رئاسة مجلس الوزراء مشروعاَ ما زال صالحاً ليشكل منطلقاً للمناقشة وللدرس في ضوء المعطيات المستجدة (كانت اللجان النيابية المشتركة في البرلمان قد اقدمت على ادخال بعض التعديلات في نصوصه وذلك على مرحلتين في العام 2006 وفي العام 2008)

في هذا الاتجاه، بيّنت الدراسات جملة مسائل تستدعي التعمق في وقائعها، ومنها:

- أين التوازن بين ارتفاع اسعار الاستهلاك وتطور مستوى الأجر الفعلي؟
- هل يملك العاملون التوازن بين حجم ونوع انتفاعهم من التقديرات الاجتماعية، من جهة، وخدمات التقاعد والصحة والتعليم والكهرباء والنقل العام، من جهة اخرى؟
- هل ثمة مساواة بين نمو الناتج المحلي ونمو فرص العمل امام شبابنا الطالع وامام القوى العاملة؟

- ما هي مضاعفات نزف الهجرة والبطالة على بيئة اسواق العمل المحلي؟

### المجلس الاقتصادي والاجتماعي حاجة وضرورة

هكذا يتّضح أن اعادة تشكيل المجلس الاقتصادي والاجتماعي باتت ركنا من أركان عملية النهوض. فأهمية هذا المجلس تكمن في وظائف ثلاث متداخلة ومتكاملة:

- وظيفة التمثيل الجامع.
- وظيفة الاختصاص والخبرة.
- وظيفة الحوار والتشاور والتواصل بين السلطة وقوى الانتاج والمجتمع المدني. بحكم كون المجلس مؤسسة ميثاقية وملتقى القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني. فإن الآراء التي يقرّها هي نتيجة حوار وتعاون وتنسيق بين مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية في إطار من البحث العلمي والعمل، وهذا ما يعزز الممارسة الديمقراطية في درس المسائل الاقتصادية والاجتماعية، وفي اقتراح المعالجات لها.

على خط مواز، يسهم المجلس في تفعيل التواصل مع المجالس الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسات الماثلة في البلدان العربية وفي العالم. وهذا ما ييسر لبلدنا فرصة إضافية لمواكبة

التحولات الاقتصادية والاجتماعية العالمية، ويمكنه من إبداء الرأي بشأنها للإفادة بطريقة مثلى من هذه الخبرات لتطوير سبل النهوض والتعافي عندنا.

### مسألة اكتشاف النفط والغاز ورؤية النهوض الشامل

يبقى أن نشير بشأن ملف النفط والغاز إلى ان النهوض الاقتصادي والاجتماعي يكتمل نجاحه حين يزداد النمو قبل او من دون الارتباط باكتشاف النفط والغاز واستثمارهما: اي من خلال توظيف هذه الثروة في تفعيل النهوض الشامل (رفع مستوى المعيشة، والحد من البطالة، وتعزيز شبكة الأمان الاجتماعي)، وليس بالتعويل على هذه الثروة كبديل عن تفعيل النهوض، فأهمية مخزون النفط والغاز عندنا تكمن في كيفية استثماره لصالح المواطن والمجتمع والدولة، وفي بناء الغد المنشود .

### لنقدم حتى نتقدم

نحن لا نقول: هذا مشروع جاهز للنهوض ولا مشروع سواه. ما هو بين ايديكم هي ورقة للحوار وللدرس كي نسهّل السبل لصوغ رؤية متكاملة للتنمية تجسد إرادة الجميع، وتمكّن لبنان من العبور إلى أداء دوره في هذا الشرق وفي هذا العالم .

ولن يغيب عن بالنا ان نلمح إلى أن النهوض الاقتصادي والاجتماعي تأتي ثماره حين يستند إلى انتفاضة ثقافية تعمق الترقى المدني والانساني في المواطن وفي المجتمع: فأقصر الطرق لاجتثاث الاضطرابات ولاستئصال العنف، ولاقتلاع القلق، هو اعتماد المثلث الذهبي: الأمن-الانماء- التربية.

ولبنان الذي ظل صامداً، رغم تلاحق الأزمات والتحديات منذ اربعين عاماً على التوالي، هو بلد يستحق منا كل تعاضد للشروع في ورشة النهوض ولإرساء مسيرة التنمية. فلنقدم حتى نتقدم.

روجيه نسناس



---

## منهجية الكتاب

- شارك باعداد الجزء الاول «التحدي الاقتصادي»، والجزء الثاني «العقد الاجتماعي» عدد من الاقتصاديين تظهر اسماءهم على الجانب الاول من الغطاء، وفقا للآلية التالية:
- حددت المواضيع للبحث وفقا لتفاعلها وقدرتها على تشكيل رافعة اقتصادية اجتماعية اذا ما تزامن تحقيقها ونفذت بالشكل المطلوب؛
  - نوقش كل موضوع على حدة في عدة جلسات وكلف احد افراد المجموعة بنص الدراسة وتوزيعها على سائر الاعضاء؛
  - اضيفت الملاحظات المستجدة بعد الكتابة، والمتوافق عليها، واعطي المجال لكل فرد من المجموعة لذكر المخالفة بالرأي اذا وجدت؛
  - وساهم بالسياسات الاصلاحية عبر دراسات متخصصة وموقعة من قبلهم، اصحاب الخبرة في المجالات المذكورة، وقد احترمنا رأيهم دون مناقشته حتى عندما اتى مخالفا لرأينا.





## ملخص تنفيذي

يضمّ هذا الكتاب مجموعة من التقييمات الخاصة بالاقتصاد اللبناني مع سلّة من الاقتراحات، السياسات والتدابير، التي تسمح بإعادة وضع الحلقة الاقتصادية في مسار تنموي وإزالة العوائق امام قدرته التنافسية، والعمل على تفعيل قدراته وإصلاح مواطن الخلل في بنيته والعمل على تصحيح العجز المتراكم وزيادة قدراته وحماية قوته البشرية وقدرة إبداعه، وإعادة تقويم تركيبته الهيكلية للتوصل الى انطلاقة تؤدي الى تأمين ديمومة نشاطاته واستقرار العمالة والاستفادة من كل طاقاته.

إن المساهمات المتنوعة في هذا الكتاب تدلّ على عمق الأزمة وحجم الورشة المطلوبة لإزالة المعوقات كافة.

### تحضير المنافسة

وهي تتعلق بسنّ قانون المنافسة للحدّ من حواجز الدخول والخروج والتصريح عن إتفاقات البيع، وإنشاء إدارة المنافسة، والعمل على تسهيل المعاملات القانونية والإدارية، وتشجيع الدمج للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتحسين وسائل انتقال السلع ومتابعة السياسات التنافسية.

### مساندة القطاعات

من خلال تفعيل العمل الحكومي وإعداد خطة شاملة للمساندة، وربط الحوافز بعضها ببعض لتحقيق أفضل النتائج، وعدم التفريق بين القطاعات وتقييم دوري لفعالية البرامج وتصحيحها وعدم الإكتفاء ببرامج الدعم المالي وشمولها التأهيل والتدريب وتطوير شبكات الإرشاد وإعادة هيكلة المؤسسات المتعثرة واستقطاب صناديق استثمار مع كفالات وضمانات تتيح لها تمويلها.

كما يشمل العمل تمويل المؤسسة اللبنانية لتعزيز الصادرات، وسن برامج زيادة الأعمال في

الجامعات، وتطوير المشاريع التي تريدها النساء . كما يجب الاستفادة من البرامج الدولية في هذا الخصوص والعمل مع المؤسسات والجمعيات المهنية للقطاع الخاص لإنجاح تلك المبادرات.

### تحسين شروط الإنتاجية

هنا تلعب اللامركزية دوراً في خلق مناخ إنتاجي يؤثر في المنافسة، وتحسين القوة الشرائية وسوق العمل، ولجم البطالة، ورفع العوائق امام مجتمع الاعمال، واعتماد اللامركزية الإدارية، وتنظيم المرافق العامة، وتحسين مناخ الإستثمار والسيطرة على الأكلاف الاقتصادية، والحد من الممارسات الاحتكارية، والمحافظة على مستوى التعليم، وترشيد استعمال الطاقة والاستثمار في إصلاح النظام الإداري نحو فعالية أكبر.

### إعادة تدرجية للبنان الى خارطة الدولية للإستثمارات

إن الفوائد المترتبة كثيرة، من بينها:

- تحسين النمو والاداء الاقتصادي، إزدياد التحويلات المالية الخارجية، تحسين البيئة الاقتصادية بمزيد من الفعالية والانتاجية، تحسين وتدريب الموارد البشرية، رفع مستوى الادوات التقنية والإدارية، الانخراط في الاسواق العالمية، تحسين القدرات التنافسية، استثمار الموارد الطبيعية، تطوير البنى التحتية، إعادة هيكلية وتحسين أداء المؤسسات العامة.
- إن التدفقات الخارجية تنعش السوق وفرص الإستثمار وتقوي الأطر السياسية والقانونية، كما أن توفير البيئة الاستثمارية الناضجة (كلفة المواد، النظام الضريبي، البيروقراطية، الفساد)، بالإضافة الى البنى التحتية المناسبة، تساعد على جذب الإستثمارات.
- إن الموانع عديدة، ومنها الاستقرار السياسي المفقود، والمخاطر الاجتماعية، والنزوح السوري، وضعف الحوكمة، والعجزات الهيكلية وتباطؤ القرارات، وانخفاض قدرة الخزينة على تمويل الاستثمارات، وهشاشة السوق المالية وضعف البيئة القانونية، بالإضافة الى فقدان الترويج.

### سياسة تشجيع المؤسسات الصغيرة

إن هذه السياسة محورية من اجل بناء حلقة اقتصادية مترابطة، وهي تبنى عبر تسهيل المعاملات الإدارية والتشجيع على حصول الوحدات على التمويل والمساعدة على عوامة المؤسسات والعمل على إنهاء المبادرة الفردية وتحسين قانون الافلاس والفرص البديلة، كما

يفترض على الدولة ان تهتم بالموجبات الاجتماعية وإعفاءات ضرائبية ومساندة عملية التسويق وتأمين التمويل بشروط مرنة.

إن حصول هذه المؤسسات على دعم لتشجيع النمو، والمحافظة على البيئة، وتطوير الطاقة الانتاجية والطاقة البشرية العاملة في قطاع الانتاج، والقيام بسياسات حاضنة لتسهيل المعاملات وتصويب الأكلاف الخارجية، والمساعدة في التسويق والتصدير، هامة للغاية، كما ان الحلقة الكاملة للعمل يجب ان تستقر: سياسة الشباك الواحد ومساعدة المؤسسات على الافقال، والحد من البيروقراطية، وتصويب الأعباء، والمساعدة على الدخول في المناقصات العامة والتركيز على دخول الاسواق الاوروبية، هي من المهام الأساسية التي يجب أن تتوافر لمساندة تلك المؤسسات.

### إصلاح المالية العامة

إن هذا البند الأساسي يستند الى ضرورة العمل على لجم العجز المتفاقم:

- من خلال ترشيد الانفاق وضبط الهدر، وإلغاء بعض المؤسسات والهيئات المبذرة، وتحسين إدارة السيولة من خلال إنشاء حساب موحد وتحديث قانون المناقصات، وإصلاح القطاع العام والتوظيف العشوائي، وإصلاح نظام التقاعد ونهاية الخدمة، وخفض خدمة الدين من خلال لجم الدين العام وتحديد سقف سنوي لزيادة النفقات، وتحسين إدارة الاملاك العامة، وتحسين الانتاجية، وتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

أما التركيز على السياسة الضريبية، فيشمل الضريبة الموحدة على المداخل، ورفع معدل الضريبة على الافراد والفوائد، وزيادة الرسوم على التبغ والكحول، وإعادة النظر في الرسوم الجمركية، وإستحداث ضريبة على الربح العقاري وتعديل الضريبة على القيمة المضافة، وإعادة الرسوم على البنزين والمازوت، وهذا يفترض تحديث الإدارة الضريبية والتدقيق في تصاريح الشركات وتعزيز جهاز الجباية، وقرار قانون الاملاك البحرية وتحصيل الاموال الناجمة عن تسوية مخالفات البناء.

أما الدين العام فلا يمكن لجمه سوى بزيادة نمو الناتج المحلي وخفض الفائدة على الدين العام وتحسين الفائض الأولي وزيادة معدلات التضخم، ولكن شرط ان تبقى تداعياتها ضمن السيطرة، وإنشاء أسواق ثانوية لتداول سندات الخزينة، وبناء استراتيجية متوسطة المدى لإدارة الدين.

أما الظروف المحيطة بهكذا برنامج فهي مرتبطة بالوضع العام الفعلي الذي يتصف بهشاشة الأمن.

في ما يخصّ الموازنة، فإن بروز رؤية شاملة وإحترام آلية تقديمها وإقرارها اساسي، فغياب قطع الحساب هو مشكلة بحد ذاته، بالإضافة الى كل القواعد اللازمة لتحديث طريقة الجباية والصرف، كما يتضمن مواجهة كافة مستلزمات الاصلاح بما فيها مكافحة الفساد وتوسيع صلاحيات التفتيش ووضع نظام موحد للتقديرات الاجتماعية، بالإضافة الى كافة الاجراءات الضرورية لضبط الانفاق وتفعيل الجباية.

أما السلسلة، وبالرغم من احقيتها، فإن مفاعيلها السلبية تفوق قدرة الاقتصاد والقطاع العام من استيعابها ولجم آثارها المتعددة، النقدية والمالية والتضخمية والاقتصادية.

### القطاع المصرفي وتمويل الاقتصاد

إن قوة القطاع ونموه ساعدت على تلبية قسم كبير من الحاجات التمويلية للقطاعين الخاص والعام، كما ساهمت القروض المدعومة بدفع العجلة الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاجتماعي، وبالاخص القروض السكنية والتعليمية. لكن هناك ضعف من حيث عدم تنوع التسليف القطاعي، وكما ان القروض مركزة بشكل غير متكافئ على القروض القصيرة والمتوسطة والقروض التجارية والخدمات والقروض الشخصية. كما ان قطاعي الصناعة والزراعة مهمشان وقد تمّت الاستفادة من القروض المدعومة من مؤسسات خارجية لتوفير التمويل للقطاعات المنتجة.

إن نسبة توزيع القروض هي محدودة بسبب محدودية فرص الإقراض، اما الخطوات الضرورية لتحسين توزيع التسليف فتفترض تعزيز التكافؤ في توزيع النشاط المصرفي بين المناطق، وتنشيط تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بالإضافة الى تملك المصارف اللبنانية فرصة التطوير لخدمات التمويل الأصغر (microfinance).

ولتوسيع تلك المهامات، هنالك ضرورة تحسين المنافسة وتسهيل التمويل وتوفير الخدمات. وعليه، لا يمكن ان تستمر تلك السياسات الا إذا عاد النمو وتم إصلاح المالية العامة وترشيد الانفاق، بالإضافة الى الاصلاحات الهيكلية الاساسية.

### بنية القوى العاملة وخصائصها في لبنان

إن التسرّع في تحرير المبادلات والتقلبات في النمو والتورم المالي الناتج عن صيغ الانفاق العام،

والعجز المالي وعدم ردم الفجوات في الإنماء المناطقي، والتردي في البنى التحتية، كل ذلك أدى الى التراجع في المستوى المعيشي لفئات واسعة وانخفاض التقديرات الاجتماعية على أنواعها.

إن الواقع الحالي يفتقد الى مؤشرات واضحة تتعلق بالمسوحات الديموغرافية، ومن الواضح ان خلق فرص العمل لم يكن على المستوى المطلوب، كذلك انكفاء العمل في الزراعة والصناعة لصالح خدمات ذات إنتاجية متدنية وتراجع مستوى التأهيل والمعرفة للسواد الأعظم في هذه العمالة، بالإضافة الى صعوبة الاستحصال على عمل ضمن فئات محددة (الوظيفة الأولى والوظيفة بعد عمر الـ 45 سنة) وتراجع العمل النظامي الذي يوفر الحد الأدنى من الضمان الاجتماعي. كما أن مستوى التدني لعمل النساء والفجوة الناتجة عن هجرة الشباب هي سمات أساسية للعمالة في لبنان، كما يبدو ان تحسن مستوى التعليم ظاهرة أساسية للعمالة.

إن تراجع عدد الأجراء لحساب الذين يعملون على حسابهم مهمة لتطوير العمالة . بالإضافة الى ذلك، لقد ازداد عدد العاملين في قطاع الخدمات بشكل كبير على حساب الصناعة والزراعة.

45% من الأسر اللبنانية شهدت هجرة احد أفرادها ( المهرة والمتعلمون بشكل خاص) وبلغ مستوى البطالة 11% من عدد العاملين.

لقد بلغ عدد الفقراء 38% من إجمالي السكان ويتركز في صفوف العاملين والمياومين والموسمين.

إن فقدان الحماية الاجتماعية للمتقاعدين أمر خطير، خاصة في القطاع الخاص حيث أن التعويضات لا يمكنها أن تخدم إلا جزءاً محدوداً من سنوات التقاعد.

الإصلاحات يجب أن تتركز على: إصلاح وتطوير السياسات الاقتصادية والحد من الاستثمار في اليد العاملة الرخيصة، وإعادة نظر في مستوى التقديرات الاجتماعية من خلال نظام تقاعد لا يكفي المبالغ المتراكمة حالياً ضمن أدنى معاش تقاعدي وشموله العاملين في لبنان كافة، واستبدال نظام التأمينات الصحية بنظام شامل يغطي المقيمين كافة، كما يجب إقرار نظام ضمان البطالة وإعادة النظر في تطوير الإطار التشريعي والمؤسسي لنظام سوق العمل، بالإضافة الى تفعيل عملية التأهيل عبر المؤسسة الوطنية للاستخدام.

### في نظام ضمان الشيخوخة للقطاع الخاص

يهدف البرنامج الى تأمين الحد الأدنى للراتب التقاعدي وتأمين نسبة استبدال معقولة

ووضع أساس لرفع تلك النسبة، على أن يساوي الراتب التقاعدي حوالي 40% من الراتب الأخير للتقاعد بعد 30 سنة من الخدمة وتسديد الاشتراكات، مع الأخذ في الاعتبار تأمين استقرار المعاش، وإمكانيات القطاع الخاص والتوازن المالي. يتكون النظام من ثلاثة أركان: راتب حد أدنى، راتب تكميلي، راتب تكميلي تقديري (لذوي الدخل العالي) مع سقف 3 إلى 10 أضعاف الحد الأدنى، ويمكن الانتقال من نظام نهاية الخدمة إلى نظام التقاعد ضمن شروط تم تحديدها.

أما التمويل المقترح فهو:

- 10% من قبل رب العمل .

- 4% تقتطع من الأجور.

- 2% من الدولة.

ويمكن اعتماد نسبة إضافية إختيارية يتم تقاسم تمويلها بين رب العمل والأجير بنسب محددة، على أن تكون الإدارة ضمن مؤسسة مستقلة تدير الاستثمارات بشكل شفاف.

## قطاع التعليم في لبنان

1. تعزيز قاعدة البيانات الإحصائية وإنتاج واستخدام الإحصاءات التربوية

- تطوير إستراتيجية لإنتاج إحصاءات وطنية، بما في ذلك وضع جدول زمني لمسوحات وطنية منتظمة تسمح بإجراء تحليل مفصل وتعداد سكاني منتظم، بحيث تشكل قاعدة ارتكاز لكل الإحصاءات الوطنية حول المدارس الرسمية والخاصة المجانية وغير المجانية، فضلاً عن المدارس التابعة لمؤسسات أخرى مختلفة.

- إعداد استراتيجية لنشر المعلومات والمعطيات الإحصائية على نطاق واسع، مع تمكين المواطنين من الحصول عليها ومناقشتها.

- إجراء دراسات دورية ومنتظمة لأفواج التلاميذ.

- تشجيع الدراسات النوعية التي تركز على التحديات التي تواجه فئات معينة في الحصول على التعليم، وذلك من أجل فهم أفضل للعوامل المسببة الرئيسية ومعالجتها.

2. تعزيز فرص الحصول على التعليم على المستويات كافة، مع التركيز على الحد من التفاوتات الموجودة راهناً.

- تطوير خطة لتعميم رياض الأطفال على جميع المدارس الرسمية ومدارس الأونروا، وتعزيز التدريب والمناهج الدراسية.
- وضع برامج للوقاية من التسرب المدرسي يجمع ما بين الدعم الاجتماعي والمالي والتعليمي.
- إنشاء برنامج لمرحلة انتقالية تساهم في إعادة الأطفال الذين تسربوا من المدرسة.
- وضع استراتيجية ترمي إلى زيادة فرص وصول الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة إلى المدرسة.

### 3. تكثيف الجهود الرامية إلى تحسين نوعية التعليم

- دمج مؤشرات ومعايير الجودة المطورة حديثاً، ضمنه توجه متناسق للاستخدام من قبل المفتشين التربويين في تقييمهم للمدارس الرسمية والمدارس الخاصة المجانية.
- رصد ومراقبة نوعية التعليم والتعلم في رياض الأطفال الخاصة في لبنان.
- تقييم احتياجات التدريب للمعلمين، مع ربط وثيق بين التدريب ورصد الأداء.
- وضع تصنيف خاص بمؤهلات المعلمين في مرحلة الروضة وإعداد برامج تدريب خاصة بهم.
- توفير التدريب على تعليم الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة ودعم المدارس التي تسعى إلى تطبيق سياسة الدمج.
- تعزيز المعطيات الإحصائية المتعلقة بمعدلات التسرب المدرسي وتشجيع الأبحاث حول العوامل المسببة.
- تطوير إستراتيجية وطنية لمعالجة مسألة ارتفاع نسب التسرب بين التلامذة الأكثر فقراً في مدارس الشمال والبقاع، فضلاً عن التلامذة الفلسطينيين والسوريين.

### السياسة الصحية وتفعيل أدائها.

يظهر من البحث أن مستوى الطب متقدم في لبنان على ان تقوم الوزارة بتوزيع الخدمات الصحية في المناطق والقرى وعلى الإدارة المساواة بين المرضى والعمل على الجودة عند الأطباء والصناديق الضامنة والمستشفيات والمختبرات والصيديات وسائر موردي الخدمات الطبية، كما على الوزارة العمل على تحسين الإنتاجية بالمستوى المطلوب واستعمال عدد كاف من الاطباء

المساعدين الطبيين، وذلك عبر منافسة بين القطاعين الخاص والعام لخلق مناخ استثمار صحي ورسم الحدود بين إنشاء المستشفيات والتعاقد مع مستشفيات خاصة. وضمان التضامن الاجتماعي لتوفير خدمات على مستوى القدرة الشرائية على ان يتم التعاقد مع إدارة طرف ثالث لاستقبال المرضى في القطاع العام تحاشياً للبيروقراطية والنفوذ، بالإضافة الى تطوير الضمان الاجتماعي لتسريع العمل، على أن يتم شمول الخدمات الصحية الفئات كافة.

### تأثيرات الأزمة السورية والنزوح على لبنان

لقد أثر النزوح فعلاً على النمو الاقتصادي، وأدى الى أضرار بالقطاع السياحي وتدهور المالية العامة من خلال الضغوط على النفقات العامة وخسارة إيرادات عديدة، كما أثر على الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتدهور ميزان المدفوعات، وتقلص النشاط العقاري وتراجع التبادلات مع إتساع العجز .

ومع إن المصارف أبدت مناعة في الأزمة، ويمكن رصد بعض المنافع للنزوح، إلا أن التضخم بدأ بالظهور نتيجة الضغط على الكلفة، وخاصة في مجالات التعليم والصحة وشبكة الأمان الاجتماعي. كما أن الآثار على البنية التحتية بدأت بالظهور، وخاصة في مجال المياه والكهرباء والنفائات الصلبة وقطاع الطرق.

وكذلك فإن الضغط على سوق العمل أثر سلباً على العمالة اللبنانية، وزادت مستويات البطالة وإتسعت العمالة غير النظامية، وإنخفضت الأجور وزادت المنافسة غير المشروعة وغير العادلة على فرص العمل، وزادت نسبة الفقر وتضخمت أسعار المواد الاستهلاكية، وإنخفض الدخل في المناطق الفقيرة.

وعليه، فإن تكثيف الجهود للمساعدات الدولية ضروري جداً، وكذلك، وتحديد الإطار القانوني للسوريين في لبنان هو أمر أساسي، على ان يتم إنشاء مجتمعات في الاراضي السورية ومساعدة السوريين للعودة، ومحاربة الفساد وتنظيم العمالة مع استحداث مشاريع تنمية محلية في مناطق الانتشار وتأهيل البنى التحتية، ومساعدة الفقراء اللبنانيين ومواجهة التوترات على أنواعها من خلال إطلاق برامج متخصصة، وتمكين البلديات والمجتمع الأهلي من حلّ الاشكالات وتدريب المنظمات المدنية، وتعزيز قدرات التنسيق بين الجهات المعنية بالنازحين والمجتمعات المضيفة:

- تعزيز آليات التنسيق بين المنظمات الدولية والحكومة والمجتمع المدني والوكالات



المختصة، وإنشاء قاعدة بيانات للحد من تشتت جهود الإغاثة وتداخل مهام الجهات المعنية وازدواجية الأنشطة وهدر الموارد.

– استنفار ما يتوافر لدى المنظمات الأهلية والمدنية من كوادر وما يقابلها لدى النازحين أيضاً، من أجل تغطية نقص الموارد والكفاءات بجوانبها المالية والفنية والتنظيمية.

– استخدام الكفاءات والموارد المحلية والحث على معايير الكفاءة والمحاسبة لمواجهة الفساد وإستغلال الظروف.

### الخلاصة العامة

1. إن المهام المطلوبة متشعبة وكثيفة وهي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية والمالية والإدارية.

2. الإصلاح الحقيقي يبدأ من خلال ضبط المالية العامة وزيادة الإمكانيات وهوامش التحرك لتمويل المتطلبات .

3. إن عملية الإصلاح البنوي تتطلب ورشة إدارية قادرة على وضع خطط لمواجهة الاهتراء وتحسين أداء المؤسسات العامة.

4. إن السياسة الاجتماعية بكل أوجهها: البطالة، التقاعد، التعليم، الصحة، النقل، السكن، الضمان الاجتماعي، بحاجة إلى إعادة نظر لدرء أخطار التهميش والفقر والعوز واختناق القنوات الحالية بسبب الهدر والفعالية المحددة.

5. إن السياسة الاقتصادية يجب أن تتجه نحو القطاعات الإنتاجية ويتم العمل على زيادة القدرة التنافسية للاقتصاد عامة.

6. إن المؤشرات السيئة على كل المستويات تحتم العمل بشكل متوازن على ضبط الانزلاق الناتج عن الإهمال.

7. للبنان قدرات وطاقات وإمكانيات غير مستعملة يمكن إحيائها وتفعيلها من أجل التوصل الى حل تدريجي يحفز النمو الاقتصادي ويقلل من الاختناق الاجتماعي.



## خطة عمل لازدهار لبنان\*

كُتب هذا الفصل الأول من البرنامج الاقتصادي والاجتماعي بعد الانتهاء من كتابة كل فصول الكتاب اللاحقة. وهذا يعني أنه يضع أسساً لدرس المواضيع الأخرى وشروط تحقيقها. يعود إخفاق الاقتصاد اللبناني إلى أبعد من سنوات أو عقود الاضطرابات الأخيرة، ويمكن هذا الإخفاق في إنتاجية ضعيفة تراكمية تعمق توفيق كسبار في توصيفها في كتابه «اقتصاد لبنان السياسي، 1948-2002: في حدود الليبرالية الاقتصادية»، والتي نوجزها في القسم التحليلي من هذه الدراسة.

إذا أراد لبنان أن يحقق نمواً مستداماً، عليه أن يعالج الإنتاجية الضعيفة التي يعاني منها اقتصاده منذ الاستقلال. أما الطريق لمواجهة هذا التحدي فيبدأ بمعالجة بعض الأسباب الأساسية للمشكلة التي تستلزم تبني توجه في السياسات مختلف تماماً عنه في الماضي. يمكن التوصل إلى ذلك عبر انضمام معظم المناطق واللبنانيين الذين وُضِعوا منذ الاستقلال على هامش الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، للسير مع التيار الاقتصادي.

في لبنان اليوم، وبمعزل عن الاضطرابات السياسية التي تعصف بالبلاد والمنطقة، مفتاح الوصول إلى «توحيد» البلد اقتصادياً وسياسياً، وأكثر من ذلك إلى تثبيت دعائم نمو اقتصادي مستدام، هو التربية والاتصالات. هذه المشاريع الإنمائية على مساحة الوطن تعزز مهارات اليد العاملة وتزيد الإنتاجية، وتنقل الاستثمارات الكبيرة إلى المناطق، أي خارج المركز، وتفتح مجالات واسعة للسوق الوطنية خلال السنوات القادمة. ولكن، لعل المساهمة الأساسية لهذا التوجه الجديد في السياسة الاقتصادية تتمثل في تقوية التفاعل الاقتصادي والاجتماعي بين اللبنانيين الذي من شأنه أن يقدم مساهمة أكبر في توحيدهم السياسي.

بموازاة ذلك، ثمة إجماع واسع في لبنان حول ضرورة إصلاح الإدارة العامة. تقوم خطة

(\*) توفيق كسبار.

العمل الاقتصادية هذه على إصلاحين أساسيين، وليس على إصلاح شامل لكل المؤسسات العامة، لأنه قد يكون هدفاً وهمياً، أقله في المستقبل القريب. أما الإصلاحان الأساسيان فيختصّان بالقضاء وبحجم القطاع العام.

فضلاً عن ذلك، تهدف خطة العمل بصورة أساسية إلى تحقيق تنمية اقتصادية متماسكة في المدى الطويل. إذا تأجل التعافي، أي استعادة العافية، ربما لا يعود بالإمكان معالجة العوامل الأساسية وتحقيق النمو المستدام. فالترقُّبات المناسبة التي يأتي بها الإصلاح الشامل في البنية التحتية للتربية والاتصالات غير كافية بمفردها بأن تنقُص أو تعاكس الاتجاه الاقتصادي المناوئ، على الرغم من أنه يمكنها أن تدعم التعافي بقوة. في مواجهة الركود الاقتصادي المستمر، والدين العام المرتفع والمتصاعد، وندرة الاعتمادات المتوافرة للقطاع الخاص، يجب أن يتعشّح الطلب من جديد لدعم وفورات الإنتاج وزيادة الإنتاجية. هذه المسألة هي موضوع الفصل الثاني.

ومن الضروري أن نضع نصب أعيننا أنه لا يجوز للتنمية الاقتصادية المستدامة إهمال الصناعة لا سيما وأنّ ديناميّة التكنولوجيات الجديدة القوية تتجّه اليوم في سياق الصناعة أكثر منه الخدمات. ونحتاج إلى سياسة صناعية تدعم قطاعاً صناعياً حديثاً ومنتجاً.

لبنان أصغر من أن تكون له سياسة بيئية خاصة ومتميزة. نؤمن حماية أفضل بكثير لمواردنا الطبيعية إذا انضم لبنان فعلياً إلى البرامج الدولية أو الإقليمية التي تهدف إلى حماية الأرض والحياة.

أتت العقود الأربعة الماضية، أي منذ العام 1975 إلى اليوم، بأضرار كبيرة على لبنان. حرب متقطّعة إنما هدامة على امتداد خمس عشرة سنة، بين العامين 1975 و1990، عاثت بالاقتصاد خراباً ودمرت المجتمع والدولة بكل مظاهريهما. وقد فشل السلم الذي تلا الحرب في تلبية معظم المرتقبات الاقتصادية والسياسية. فالأعوام العشرون المنصرمة حتى العام 2015 شهدت تقلص السيادة والحريات، وانتشار الفساد، ونموً اقتصادياً خجولاً رافقتها فرص عمل قليلة وزيادة في الدين العام لم يسبق لها مثيل.

أصبح الاقتصاد اللبناني ضعيفاً وغير مُنتج يُثقله دين عام هو من بين أعلى الديون في العالم بالنسبة إلى إجمالي الناتج المحلي. لا يستطيع هكذا اقتصاد أن يُعشّش النمو أو يخلق فرص عمل كثيرة أو أن يدعم الاستقرار الاجتماعي والسياسي. لم يكن الاقتصاد اللبناني قادراً على تحقيق

هذا النوع من الأداء حتى في أيام ذروته، أي قبل العام 1975، عندما لم يكن على الدولة أي دين عملياً، وكانت مالية الحكومة متوازنة وكان ميزان المدفوعات يسجل فائضاً بصورة شبه مستمرة. أما اليوم فالوضع الفعلي والمالي المتردي للاقتصاد وضعف البنى المؤسسية يحملاننا على القول بأنه أصبح من شبه المستحيل أن نترقب عودة النمو الاقتصادي القوي والتنمية الفاعلة. لبنان بحاجة ماسة إلى إجراءات جذرية لإحداث تحوّل في اقتصاده كي يعود بالرخاء الاقتصادي على معظم اللبنانيين للأجيال القادمة. ليست القضية بكل بساطة قضية ازدهار اقتصادي وحسب، لكنها أيضاً قضية قابلية النجاح والحياة على المستوى السياسي.

صحيح أن التقدم الاقتصادي في لبنان كان وسيبقى على الأرجح في المستقبل، على ارتباط وثيق بالتطورات السياسية في المنطقة. واقع الحال هو أنه من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، أن نترقب ازدهاراً اقتصادياً إذا لم تحكم لبنان وتنهض به سلطة سياسية ترى أن التغيير الاقتصادي والتنمية هما من أهم واجباتها الوطنية. وبصورة خاصة، فإن النظام السياسي اللبناني، كونه بحاجة دائمة إلى تعديل موازينه السياسية والقواعد ذات الصلة لتوزيع السلطات السياسية والإدارية، لا يستطيع على الأرجح أن ينتج اندفاعاً مستدامة نحو تغيير الاقتصاد تغييراً جذرياً.

لكننا نعتقد، وهذه الفكرة الأساسية التي نعالجها في هذا الفصل، أن خطة العمل هذه، إذا تحققت بنجاح في السنوات الخمس المقبلة، ستزيل بعض المعوقات السياسية وتخلق زخماً في المجتمع إذ تدفعه لإنتاجية أكبر وديمقراطية أوسع. والفكرة هي أنه من شأن النمو الاقتصادي القوي الذي يترافق مع تحسين فرص العمل والدخل بالمقارنة مع الحالة السائدة منذ الاستقلال، أن يخلق أرضية مناسبة للإصلاحات السياسية التي ترسي أسس جمهورية تنعم بالازدهار والديمقراطية.

تنفيذ هكذا خطة ممكن اليوم في وضع لبنان الحالي. فلبنان يقف على مفترق طرق، ومعظم سكانه وهياكله الاجتماعية والسياسية مستعدّون على ما يبدو للقبول بإجراء تغييرات كبيرة ودعمها بعد ثلاثة عقود من الحروب والتراجع الاقتصادي. بتعبير آخر، أمام لبنان فرصة تاريخية وربما فريدة ليضع اقتصاده على طريق مستدام جديد من النمو الاقتصادي والتنمية الراسخين، بما يساهم في تقوية اللحمة الاجتماعية وإرساء أسس نظام سياسي ديمقراطي. نقترح في هذا الفصل خطة عمل قوامها تسيير الاقتصاد اللبناني على هذا الطريق الجديد.

الإجراءات المقترحة هي ذات بُعدين، أحدهما بعيد الأمد والآخر قريب الأمد. الغاية

من الإجراءات الطويلة الأمد تصحيح الخلل الاقتصادي البنوي من أجل وضع الاقتصاد اللبناني على سكة أكثر صلابة وأعظم شأنًا من أجل تحقيق النمو الاقتصادي. ستظهر إيجابيات الإجراءات الطويلة الأمد سريعًا، وستراكم على امتداد فترة طويلة، لكن يجب وضعها موضع التنفيذ في أقرب وقت ممكن. أما الغاية من الإجراءات القصيرة الأمد فهي معالجة المشاكل الآنية للنمو الاقتصادي الضعيف وللدين العام المتزايد. ومن الواضح أن الإجراءات الطويلة والقصيرة الأمد تدعم بعضها بعضًا للوصول إلى النتائج المرجوة.

قبل عرض تفاصيل خطة العمل، يجب تقويم أداء الاقتصاد اللبناني ومشكلاته الأساسية. نعرض في القسم الثاني أدناه تقويمًا شاملاً لأداء الاقتصاد اللبناني منذ العام 1990، أي منذ نهاية الحرب، وهذا القسم يعطي نظرة واضحة عن وضع الاقتصاد اللبناني راهناً وفي الماضي القريب. أما القسم الثالث فيتناول تقويمًا أكثر منهجية لمشكلات الاقتصاد اللبناني البنوية الأساسية، والتي تقتضي معالجتها إجراء إصلاحات اقتصادية أو تطبيق الإجراءات الطويلة الأمد التي اقترحناها. يورد القسم الرابع الأغراض التي وُضعت الخطة لأجلها ويتطرق إلى تفاصيل الخطة، في أبعادها الطويلة والقصيرة الأمد. ونختتم بخلاصة عن المقترحات.

### الأداء الاقتصادي: فشل منظم

كان أداء الاقتصاد اللبناني ما بعد الحرب مخيبًا للآمال لأنه لم يرتقِ على الإطلاق إلى مستوى الانتعاش القوي الذي كان يُفترض ويُتوقع أن يتحقق في النشاط الاقتصادي والنمو بعيد انتهاء الحرب. لقد كشف هذا الأداء النقاب عن التصلّبات في بنية الاقتصاد، وظهر ضعفه جلياً لا سيما وأن الظروف الأولى بعد الحرب كانت مؤاتية تماماً لحدوث انتعاش قوي في النشاط الاقتصادي. وقد استؤنف هذا النشاط المعهود انطلاقاً من مستوى متدنٍ في الإنتاج ومستوى منخفض نسبياً من الدين العام (الجدول 1). فضلاً عن ذلك، سرعان ما استقرّ سعر الصرف الاسمي، وحافظ على اتجاه تصاعدي منذ تشرين الأول 1992، في حين توسّعت النفقات الحكومية خلال المرحلة الممتدة بين العامين 1993 و2015.

نعرض في ما يأتي تقويمًا لأداء الاقتصاد اللبناني بعد الحرب، في الإجمال، وفي كل قطاعات الاقتصاد الأساسية خلال 1993-2015. سنبين بأن الأداء الضعيف كان مسيطراً في كل القطاعات الاقتصادية، ما يشير إلى أن الفشل الاقتصادي في لبنان كان تراكمياً وليس ظرفياً.

## 1. النمو والعمالة: يبيّن الجدول 1 تطور إجمالي الناتج المحلي خلال 1992-2015.

كانت أرقام العمالة متدنية أيضاً. تشير أحدث الدراسات الاستقصائية المهنية عن القوة العاملة إلى أن معدل البطالة بلغ 8.5% عام 1997، و11.5% عام 2001، و9% و14% عام 2007. لا تأخذ هذه الأرقام في الاعتبار وضع البطالة الحقيقية بسبب امتناع عدد كبير من المجيبين في الدراسات الاستقصائية حول وضع القوة العاملة، عن الإقرار بأنهم عاطلون عن العمل نظراً إلى الوصمة الاجتماعية التي يُعتقد أنها تترافق مع البطالة. ثم إن معظم العاملين هم ظرفيون أو موقتون (نحو 36% منهم يعملون في القطاع الخاص عام 1997)، ما يسلط الضوء

الجدول 1: إجمالي الناتج المحلي والنمو، 1992-2015

| 2015              | 2010 | 2005 | 2000 | 1992 |                      |                                                 |
|-------------------|------|------|------|------|----------------------|-------------------------------------------------|
| 50,7              | 38,4 | 21,5 | 17,2 | 6,1  | مليارات<br>الدولارات | إجمالي الناتج المحلي<br>(الأسعار الحالية)       |
| 10000             | 9100 | 5400 | 4400 | 2000 | \$                   | إجمالي الناتج المحلي للفرد<br>(الأسعار الحالية) |
| 47,6              | 43,4 | 30,1 | 25,3 | 18,2 | مليارات<br>ل.ل.      | إجمالي الناتج المحلي<br>(أسعار 1997 الثابتة)    |
| ----- 4.3 % ----- |      |      |      |      | % بالسنة             | نمو إجمالي الناتج المحلي<br>(1993-2015)         |
| ----- 2.4 % ----- |      |      |      |      | % بالسنة             | نمو إجمالي الناتج المحلي للفرد<br>(1993-2015)   |
| 1508              | 1508 | 1508 | 1508 | 1713 | ل.ل. / \$            | سعر الصرف (المعدل السنوي)                       |

منشورات وزارة المالية ([www.finance.gov.lb](http://www.finance.gov.lb)) ومديرية الإحصاء المركزي ([www.cas.gov.lb](http://www.cas.gov.lb)).

حصّة مصرف لبنان في الدين الحكومي في نهاية تشرين الثاني 2015، وديون مصرف لبنان للمصارف المحلية بالعملات الأجنبية تم احتسابها عن طريق التقديرات.

ملاحظات: إجمالي الناتج المحلي للفرد بالدولار اعتمد بعد التدوير للمئة. واحتسبت أعداد السكان في العام 2015 وفقاً لتقديرات غير رسمية. بلغ معدل نمو إجمالي الناتج المحلي السنوي على امتداد 23 عاماً، 4.3% (مقارنة مع أكثر من 6% خلال 1974-1964)، و2.4% فقط على أساس الفرد، ما يعكس جزئياً تحسّن سعر صرف الليرة اللبنانية في مقابل الدولار. وهذه معدلات نمو متدنية في أفضل الأحوال، لا سيما في ضوء الظروف الاقتصادية الملائمة المشار إليها آنفاً.

على العدد الكبير للعاطلين عن العمل في لبنان. ومما لا شك فيه أن معدل البطالة كان ليسجل مستويات أعلى لولا الهجرة للعمل في الخارج.

تحسين مستوى معيشة اللبنانيين، بما فيه عن طريق توفير فرص العمل، هو حقاً المعيار الأساسي للحكم على الحكومة في الحقلين الاقتصادي والسياسي. بهذا الصدد، كان رصيد حكومات ما بعد الحرب أبعد ما يكون عن النجاح.

العجز والدين، حكومة بدون محاسبة: طوال مرحلة ما بعد الاستقلال، حتى وصولاً إلى مطلع التسعينات، نجحت الحكومات اللبنانية بطريقة لافته في الحفاظ على الانضباط المالي. كان الدين الحكومي أقرب إلى الصفر عام 1975، وكان عجز الموازنة ضئيلاً في السنوات الثلاثين السابقة. وبقي الدين الحكومي متدنياً نسبياً حتى أواخر 1992 (الجدول 2).

الجدول 2. الدين الحكومي، 1992-2015 (بمليارات الدولارات وبالنسبة المئوية)

| 2015  | 2010  | 2005  | 2000  | 1992 |                                                   |
|-------|-------|-------|-------|------|---------------------------------------------------|
| 70,4  | 52,6  | 38,5  | 25,2  | 3,0  | الدين الحكومي الإجمالي:                           |
| % 25  | % 17  | % 25  | % 5   | % 5  | الدين إلى مصرف لبنان                              |
| % 39  | % 39  | % 50  | % 29  | % 12 | الدين بالعملات الأجنبية                           |
| % 139 | % 137 | % 179 | % 146 | % 50 | إجمالي الدين الحكومي / إجمالي الناتج المحلي       |
| 41,6  | 41,6  | 14,6  | 8,3   | 4,5  | احتياطي العملات الأجنبية في مصرف لبنان:           |
| 31,8  | 28,6  | 9,8   | 5,7   | 1,4  | العملات الأجنبية                                  |
| 9,8   | 13,0  | 4,7   | 2,5   | 3,1  | الذهب                                             |
| 69,7  | 37,0  | 18,0  | 3,5   | ...  | ديون مصرف لبنان<br>دين مصرف لبنان للمصارف المحلية |
| 34,0  | 18,8  | 11,9  | 3,1   | ...  | منه الدين بالعملات الأجنبية                       |

منشورات وزارة المال (www.finance.gov.lb) ومصرف لبنان (www.bdl.gov.lb)

ملاحظات: ديون 2015 وبيانات ديون مصرف لبنان هي بحسب الأرقام في نهاية شهر تشرين الثاني من العام. ديون مصرف لبنان للمصارف المحلية هي صافي متطلبات الاحتياطي القانوني بالليرة اللبنانية. حصة مصرف لبنان في الدين الحكومي في نهاية تشرين الثاني 2015، وديون مصرف لبنان للمصارف المحلية بالعملات الأجنبية تم احتسابها عن طريق التقديرات.



لكن الوضع الحقيقي للدين الرسمي في لبنان ينعكس في مديونية القطاع العام التي يُفهم بها هنا مجموع حسابات الحكومة وحسابات المصرف المركزي دون غيرهما من المؤسسات العامة ذات الديون الضئيلة نسبياً. بتعبير آخر، علينا أن ندمج ديون الحكومة والمصرف المركزي (بطرح الديون المستحقة على الحكومة للمصرف المركزي من مجموع الدين الحكومي) لنحصل على مجموع الدين العام، ومن ثم نضيف الدين المستحق على المصرف المركزي للمصارف الأخرى. وسبب التركيز على مصرف لبنان هو أن ديونه للمصارف المحلية ازدادت إلى حد كبير منذ نهاية العام 2000 (الجدول 2) لتصل إلى أكثر من 71 مليار دولار بحلول أواخر العام 2015. منذ فترة قصيرة، أصبح مصرف لبنان ناشطاً جداً في سوق الدين بلجوثه إلى الاستدانة من المصارف المحلية بصورة خاصة، لدعم احتياطه من العملة الأجنبية وبالتالي لحماية الليرة اللبنانية وثبتت سعر الصرف. نتيجةً لذلك، تكبّد المصرف المركزي خسائر كبيرة (يجب في المبدأ إضافتها إلى العجز المالي المعلن عنه) جرّاء الاستدانة من المصارف بمعدلات فائدة أعلى إلى حد كبير من مردود أصوله بالعملات الأجنبية.

ارتفع مجموع دين القطاع العام، بحسب تقدير اتنا، من 3 مليارات دولار في العام 1992 إلى أكثر من 110 مليارات دولار في أواخر 2015. على كل حال، يسجّل مجموع دين القطاع العام، في المطلق أو بالنسبة إلى إجمالي الناتج المحلي، ارتفاعاً متواصلاً وكبيراً، كما شهدت حصة الدين بالعملة الأجنبية ارتفاعاً ملحوظاً لتبلغ 55% من مجمل الدين العام. علاوةً على ذلك، أكثر من 80% من الدين هو حالياً من المصارف المحلية، ما يقوّض وضعها المالي، والوضع الاقتصادي ككل (نتطرق إلى هذه النقطة بتفصيل أكبر في القسم الرابع).

لكن المشكلة الأساسية مع الدين لا تكمن في الحجم الذي بلغه، بل في أساسه أو منشأه. فالعجز والدين بذاتهما لا يعودان بالضرورة بالأذى أو الضرر على الاقتصاد، بل على العكس، قد يكونان ضروريين، وبصورة خاصة بعد زمن الحرب. والمعيار الذي يجعل الدين مناسباً هو مجالات استعماله استعمالاً جيداً لزيادة الإنتاجية الاقتصادية التي ترفع مستويات المعيشة وتسمح في المستقبل بإيفاء الدين. ولكن هذا ما لم يحدث في لبنان (الجدول 3).

الجدول 3. النفقات الحكومية التراكمية، 1993-2014 (بمليارات الدولارات وبالنسبة المئوية)

| فئة النفقات                | المصاريف المتراكمة | النسبة المئوية % |
|----------------------------|--------------------|------------------|
| الفائدة على الدين          | 60,5               | 33.6 %           |
| الرواتب والأجور            | 56,0               | 31.1 %           |
| النفقات الرأسمالية         | 16,4               | 9.1 %            |
| التحويلات إلى كهرباء لبنان | 16,7               | 9.3 %            |
| نفقات أخرى                 | 30,6               | 17.0 %           |
| مجموع النفقات              | 180,2              | 100 %            |

منشورات وزارة المال (www.finance.gov.lb) ومصرف لبنان (www.bdl.gov.lb).

1. الأرقام هي مجموع الأرقام الحكومية، بما فيها عمليات الخزينة والموازنات الملحققة التي تُحتسب حصتها في فئات النفقات عن طريق التقديرات.

2. الرواتب والأجور تشمل المعاشات التقاعدية وتعويضات نهاية الخدمة. تشمل «النفقات الأخرى» تحويلات عدّة إلى المؤسسات العامة والخاصة، وشراء بضائع وخدمات.

بلغ مجموع نفقات الاستثمار خلال 1993-2014، نحو 9% فقط من مجموع النفقات، مع العلم بأنها لم تُنفق كلها على مشاريع إعادة الإعمار. يصعب التوفيق بين هذه الأرقام من جهة والمزاعم المتكررة بأن الجزء الأكبر من الديون الحكومية خُصص للإنفاق على إعادة الإعمار من جهة ثانية.

إن فشل السياسة المالية والارتفاع المستمر في الدين العام رافقهما عبء مالي متزايد على كاهل الشعب اللبناني. فقد سجّل العبء المالي زيادة بمعدّل الضعف تقريباً في نسبته من إجمالي الناتج المحلي، بحسب ما يظهره مجموع واردات الحكومة، إذ ارتفع من 12% عام 1992 إلى 22% من إجمالي الناتج المحلي عام 2014، وهو ارتفاع كبير في ضوء النمو البطيء في النشاط الاقتصادي.

تُظهر هذه التطوّرات أن ديناميات المديونية السلبية أحكمت قبضتها على الوضع المالي وعلى الاقتصاد، وأن الإصلاحات الجذرية، أي الجوهريّة والمستدامة والفعّالة، هي الوحيدة الكفيلة بكسر هذه الحلقة المفرغة.

الوضع النقدي: مناوئ للنمو. انطبع الاقتصاد اللبناني منذ العام 1993 بتطبيق سياسة نقدية تقوم على تحسين سعر صرف الليرة اللبنانية ثم تثبيتها، وبأسعار فوائده مرتفعة نسبياً، ما انعكس سلباً إلى حد كبير على النشاط الاقتصادي والنمو.

نجح سياسة تثبيت سعر الصرف له مستلزمات وتوقعات. المستلزمات هي اعتماد سياسة مالية متحفظة، أما التوقعات فتتمثل في ترقيب حدوث تراجع في أسعار الفائدة الحقيقية إلى مستويات متدنية نسبياً كي تصبح منسجمة مع معدل النمو الاقتصادي، وتحديد نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، أي ألا تتعداه لوقت طويل. خلافاً للتوقعات، توسع الإنفاق الحكومي في حين كان نمو الناتج متواضعاً، وظلت أسعار الفائدة، اسمية كانت أم فعلية، مرتفعة. تسبب هذا الوضع بتفاقم عبء الدين ودينامياته، وبمزيد من الشلل في النشاط الاقتصادي والنمو.

على سبيل المثال، بلغ متوسط سعر الفائدة في الإقراض المصرفي للقطاع الخاص، في الأعوام الخمسة الأخيرة بين 2011 و2015، أكثر من 5% في حين أن متوسط معدل النمو الحقيقي كان أقل من 2%. تجدر الإشارة هنا إلى أنه في العادة، يجب أن تكون أسعار الفائدة الحقيقية قريبة من مستويات معدل النمو، خصوصاً عندما تتناول فترة زمنية طويلة نسبياً.

فضلاً عن ذلك، كما يشير الجدول 3 أعلاه، دفعت الحكومة، خلال الفترة الممتدة بين العامين 1993 و2014، فوائده على الدين تفوق قيمتها 60 مليار دولار. النقطة المهمة هي أن هذا المبلغ يمثل نحو ثلث مجموع الإنفاق الحكومي خلال تلك الفترة، وأقل بقليل من أربعة أضعاف مجموع الإنفاق الحكومي على النفقات الرأسمالية. كما أنه يمثل أكثر من 11% من إجمالي الناتج المحلي، وهي نسبة مرتفعة إذا ما أخذنا في الاعتبار أن تكلفة الفوائده على الدين الحكومي في معظم البلدان تبلغ نحو 2% من إجمالي الناتج المحلي.

ميزان المدفوعات: دخول الديون وخروج رأس المال، أضعفت سياسة الحكومة الاقتصادية ومديونيتها أداء ميزان المدفوعات وتسببت بهشاشة في بنيته. تبلغ نسبة الصادرات حالياً 10 في المئة من إجمالي الناتج المحلي، في أفضل الأحوال، في حين أنها كانت تساوي في المعدل 18% خلال مرحلة ما قبل 1975. في موازاة ذلك، وبالمقارنة مع فترة ما قبل الحرب، نجد أن معظم الخدمات المرتبطة وغير المرتبطة بعوامل الإنتاج، باستثناء السفر والنقل، تسجل الآن ميزان مدفوعات سلبياً، هذا مع العلم بأن الاقتصاد اللبناني هو اقتصاد «خدمات».

من جهة أخرى، حافظ مجمل ميزان المدفوعات على فائض في معظم الأحيان، وذلك

بفضل حساب رأسمال رابح وقوي باستمرار. في الواقع، منذ الاستقلال حتى العام 2010، شهدت معظم الأعوام فائضاً في ميزان المدفوعات، ولم تُسجَل قط عجوزات لأكثر من عامين متتاليين. لسوء الحظ، تغيّر هذا النموذج إلى حد كبير في الآونة الأخيرة، مع تسجيل ميزان المدفوعات عجزاً مستمراً في الأعوام الخمسة الأخيرة، منذ العام 2011. يعني ذلك أنه عند أخذ مختلف العوامل في الاعتبار، يتبيّن أن كمية الأموال التي خرجت من لبنان أكبر من تلك التي دخلت إليه في كل عام من الأعوام التي انقضت بين 2011 و2015.

### أين يكمن الخلل في الاقتصاد اللبناني؟

الأداء اللبناني الضعيف على كل الجبهات الاقتصادية عملياً منذ انتهاء الحرب، وعلى الرغم من الظروف العديدة المؤاتية، يدلّ على وجود مشكلات في بنية الاقتصاد اللبناني. علينا أن نحدد هذه المشكلات البنيوية لإيجاد حلّ طويل الأمد يكون ناجعاً عبر معالجة المشكلات الأساسية لا تلك الموقّعة أو الدورية.

وقبل كل شيء، من المهم أن ندرك أن المشكلات البنيوية في لبنان هي مستوطنة ودائمة لأنها موجودة منذ الاستقلال وليست من مخلفات الحرب وحسب. ثمة نظرة، لا بل يقين منتشر على نطاق واسع، خصوصاً بين الرسميين، وقد أشير إليه في «أفق 2000 للإعمار والإنماء» بأنه إذا أعدنا إرساء الظروف التي كانت سائدة في لبنان قبل 1975 (خصوصاً السلم وبعض الإعمار لا سيما في بيروت) يستعيد لبنان ازدهاره الذهبي، والنمو قوته السالفة.

لكن هذا الاعتقاد السائد عن ازدهار لبنان قبل 1975 هو وهم أكثر منه واقع. لقد تعزّز هذا الوهم وحُجبت الحقيقة بفعل الأداء المالي القوي الذي حقّقه لبنان واستقرار الاقتصاد الكلي، والالذان تجلّيا في خلوه من دين القطاع العام، والفائض المستمر في ميزان المدفوعات، والعملة القوية. ولكن على الرغم من هذه الظروف الاقتصادية المؤاتية، على غير عادة، بعد الاستقلال وحتى 1975، كان النمو الاقتصادي في لبنان يساوي متوسط معدل النمو في الدول النامية في شكل عام، وحتى أقل منه في معظم دول الشرق الأوسط. كما أن الاقتصاد اللبناني أضحى، على امتداد تاريخه الحديث، في خلق فرص عمل كافية للعدد الكبير من العمال الماهرين والأقل مهارة، فما كان عليهم إلا أن يتوجهوا نحو الاغتراب بحثاً عن العمل خارج لبنان، وخصوصاً في دول الخليج العربي.

النمو الاقتصادي والإنماء اللذان يقترنان مع زيادة مستدامة في الإنتاجية ترافقهما عادةً

تغيرات مهمة في بنية الإنتاج أو إجمالي الناتج المحلي. هناك ميزة لافتة في الاقتصاد اللبناني، وهي أن بنيته لم تتغير كثيراً في النصف الأخير من القرن الماضي (الجدول 4). يظهر بوضوح غياب أي تغيير بنيوي في الاقتصاد خلال هذه الفترة الطويلة. فما عدا التراجع المعياري في حصّة الزراعة، كان التغيير اللافت الوحيد الزيادة الكبيرة في حصّة الإدارة العامة منذ أوائل التسعينات، والتي تُطرح علامات استفهام حول مدى مساهمتها الفعلية في الإنتاج والإنتاجية.

الجدول 4. بنية الإنتاج بحسب النشاط الاقتصادي، 1950-2013

(نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)

|                | 1950 | 1973 | 1997 | 2013 |
|----------------|------|------|------|------|
| الزراعة        | 20   | 9    | 7    | 5    |
| الصناعة        | 14   | 16   | 13   | 12   |
| الخدمات        | 59   | 68   | 69   | 72   |
| الإدارة العامة | 7    | 7    | 11   | 11   |
| المجموع        | 100  | 100  | 100  | 100  |

كسبار، 2004؛ والجمهورية اللبنانية، 2005؛ مديرية الإحصاء المركزي، [www.cas.gov.lb](http://www.cas.gov.lb). ملاحظات: تتناول الصناعة المناجم والتصنيع والطاقة والمياه. يدخل البناء والإنشاءات في قطاع الخدمات.

تكمن مشكلة الاقتصاد اللبناني البنيوية الأساسية في ضعف إنتاجيته. اليوم بعد خمسة وعشرين عاماً على انتهاء الحرب في العام 1990، حجم الإنتاج للفرد (بأسعار ثابتة) أعلى بقليل مما كان عليه قبل عقود، أي في العام 1974. بغض النظر عن الأخطاء في التخمين وعن تحسّن نوعية الإنتاج، لا تزال الأدلة دامغة عن ضعف إنتاجية الاقتصاد اللبناني وقواه العاملة حاضراً كان أو ماضياً.

زيادة إنتاجية العامل اللبناني أساسية لنمو اقتصادي وتنمية مستدامين، ومن شأنها أن تعالج ثلاثة احتياجات أساسية لتحقيق حيوية لبنان اقتصادياً وسياسياً: (1) تساهم في زيادة المداخل وتحسين مستوى المعيشة، وفي الوقت ذاته خفض الحاجة إلى تأمين وسائل لدعم الدخل عن طريق المحسوبيات «الطائفية» والسياسية؛ (2) تتيح تمويل مكّنات العقد الاجتماعي الأساسية، بما فيها التربية والصحة ومستحقّات التقاعد؛ (3) تخفّف من عبء الدين العام وتدفع المصارف إلى الانخراط من جديد في تمويل القطاع الخاص بدلاً من القطاع العام.

ثلاثة أسباب رئيسية - ليست مستقلة تماماً الواحد عن الآخر - تفسّر الإنتاجية الضعيفة في لبنان:

- تدني مستويات المهارات والتحصيل.
- قصور المؤسسات العامة.
- المناطق المحرومة.

1 - تدني مستويات المهارات والتحصيل العلمي: يُبين الجدول 5 أدناه مستوى التحصيل العلمي لدى المستخدمين اللبنانيين بحسب الدراسات الاستقصائية الوطنية الرسمية التي أجريت في الأعوام 1970 و1997 و2007.

الجدول 5. بنية العمالة بحسب مستوى التحصيل العلمي والوضع العمالي  
(النسبة المئوية % من مجموع العمالة)

| المستوى العلمي                 | 1970  | 1997  | 2007  |
|--------------------------------|-------|-------|-------|
| ابتدائي                        | 80.0  | 45.2  | 33.6  |
| تكميلي                         | 9.4   | 21.1  | 23.3  |
| ثانوي                          | 6.3   | 17.4  | 18.6  |
| جامعي                          | 4.3   | 16.2  | 24.4  |
|                                | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| الوضع العمالي في القطاع الخاص: |       |       |       |
| الأجراء في القطاع الخاص        | 53    | 52    | 46    |
| منهم الأجراء الدائمون          | 30    | 33    | 38    |

الجمهورية اللبنانية، 2008، 1998ب، 1972.

ترتبط المهارات العمالية، وبالتالي الإنتاجية، ارتباطاً كبيراً بالمستوى العلمي. في العام 1970، كان نحو 11% فقط من القوى العاملة في لبنان من المستوى الثانوي. وبحلول العام 2007، ارتفعت هذه النسبة إلى 43%. في الواقع، تدنّت نوعية التعليم في شكل عام في لبنان بصورة ملموسة خلال الحرب أي من 1975 حتى 1990، وفي المرحلة اللاحقة، وخصوصاً في المدارس الرسميّة. وهذا التدني في نوعية التعليم في المدارس والجامعات واضح وموثّق. هذا ما

تؤكدُه الإنتاجية العمالية التي تُحتسب عبر قسمة إجمالي الناتج المحلي بالأسعار الثابتة على عدد العمال، والتي لا تزال أقل مما كانت عليه مباشرةً قبل عام 1975.

ليس تدني مستويات المهارات والإنتاجية وليد مستوى تعليمي غير ملائم وحسب، بل إنه ناجم أيضاً، وفي شكل أساسي، عن قصور اقتصاد السوق أو المؤسسات الخاصة. لقد بقي عدد الأجراء بالمقارنة مع العمال المستقلين أو الذين يعملون لحسابهم الخاص، على حاله عملياً، أي نصف مجموع العمالة (الجدول 5). فضلاً عن ذلك، فقط نحو ثلث العاملين في الاقتصاد اللبناني هم عمال نظاميون، أما الباقون فهم عمال مؤقتون أو موسميون. يشكل هذا النوع من العمالة عامل ضعف في بنية الاقتصاد اللبناني، ويؤثر سلباً في تراكم الخبرة والمعارف في الشركات، وبالتالي يضعف إنتاجية العمل.

**2 - قصور المؤسسات العامة:** تعاني مؤسسات الإدارة العامة في لبنان من القصور، كما أنها غير ملائمة لبناء اقتصاد حديث ومنتج. ولا يُطبّق في لبنان مفهوم الخدمة العامة ودعم المؤسسات الخاصة عبر تسهيل مهامها وإنمائها. يعتبر معظم المواطنين والشركات أن العلاقة مع الإدارة العامة بما في ذلك القضاء، قائمة على دفع الضرائب، وأنها مكلفة ونتيجتها غير أكيدة. المشكلة هي أن المؤسسات العامة في لبنان لا تدعم النمو الاقتصادي (وهذا ناتج عن سياسة عدم التدخل في الاقتصاد الموروثة منذ القدم)، لا بل أكثر من ذلك، أصبحت عائقاً أمام النمو والتنمية. يشير غياب التغيير البنوي، بحسب ما يعكسه استقرار بنية إجمالي الناتج المحلي والنشاط الاقتصادي (الجدول 4)، إلى التصلب المؤسسي في النظام اللبناني، وتصلب المؤسسات لا يتلاءم مع النمو الدينامي والتنمية.

علاوةً على ذلك، الإدارة العامة في لبنان مكلفة فوق الحد، وقد ازداد حجمها إلى حد كبير (الجدول 4)، هذا مع العلم بأن مصاريف الإدارة العامة تتألف بمعظمها من الرواتب والأجور. الأهم من ذلك، أصبح التوظيف في القطاع العام خاضعاً، وبدرجة أكبر بكثير من السابق، لاعتبارات محض طائفية وسياسية. كما أن متوسط الأجور هو في معظم الأحيان أعلى من الأجور التي تُدفع في الوظائف نفسها في قطاعات كثيرة من الاقتصاد. لذلك ليس مستغرباً أن يكون هناك ميل إلى السعي للحصول على وظيفة في القطاع العام حيث متوسط الأجر أعلى منه في القطاع الخاص، والعمل أقل تطلباً أو مسؤولية.

قد يتسبب قصور المؤسسات العامة، وبصورة خاصة القضاء، في تعطيل الاستثمار والنمو بطريقة مباشرة وملموسة. يتطلب الاستثمار الخاص، قبل كل شيء، الحد من

الالتباس والتقلبات، وبالتالي من المخاطرة المرتبطة بأي مشروع استثماري من المقرر القيام به. فالإجراءات القضائية بطيئة وطويلة، وقد لا تكون هناك مراعاة كبيرة لسيادة القانون، ما يزيد إلى حد كبير من الالتباس والمخاطر ومن كلفة الاستثمار في لبنان. والنتيجة هي أن المستثمرين يترقبون أرباحاً عالية للتعويض عن المخاطر والتكاليف المرتفعة، ما يؤدي إلى استثمار أقل ونمو اقتصادي أكثر بطئاً بالمقارنة مع الاستثمارات والنمو في ظل إدارة عامة أكثر فعالية وشفافية.

**3 - المناطق المحرومة:** انطبع الاقتصاد اللبناني منذ الاستقلال بتفاوت شديد في توزيع المداخل والثروات، وبفروقات اقتصادية كبيرة بين المركز (خصوصاً بيروت الكبرى) والأطراف (باقي المناطق). والأكثر خطورة هو أن التباينات المناطقية لم تكن بطبيعتها اقتصادية فقط بل اجتماعية وثقافية أيضاً. في الستينات، أجرت مؤسسة ايرفيد (IRFED) أول دراسة استقصائية اجتماعية-اقتصادية شاملة على صعيد الوطن بناءً على طلب السلطات اللبنانية. أشار التقرير إلى فروقات لافتة في المداخل بين المدن والأرياف، لكن أوجه التفاوت أكثر بروزاً إلى حد كبير في التمدرس وفي الحصول على التسهيلات الثقافية والاجتماعية العامة. ولا يزال هذا الوضع سائداً إلى درجة كبيرة حتى أيامنا هذه.

كان يُفترض أن تساهم مساحة لبنان الصغيرة في تسهيل التواصل الاقتصادي والاجتماعي بين مختلف المناطق، لكن على العكس نحن أمام مجتمعات وأسواق متباعدة بدلاً من أن تكون متقاربة أو موحدة. وهكذا تحول صغر المساحة من ميزة إيجابية إلى عائق. واليوم كما في الماضي، لا تزال معظم النشاطات الاقتصادية والسياسية والثقافية متمركزة في بيروت والمناطق المحيطة بها في جبل لبنان، حيث يقطن نحو نصف سكان لبنان، ولا يزال يتركز فيها اليوم نحو 82% من مجموع الودائع المصرفية، ويُفيدان من أكثر من 88% من الاعتمادات المصرفية.

### خطة عمل اقتصادية للبنان

حان الوقت لعرض تفاصيل خطة عمل اقتصادية تعالج المشكلات اللبنانية الأساسية كما أوردناها آنفاً.

**أغراض الخطة:** للخطة غرضان أساسيان. الأول هو وضع الاقتصاد اللبناني على طريق النمو المرتفع الذي يسمح للبنان بالنمو لمدة طويلة (أقله لمدة عقدين أو ثلاثة) بمعدل مستدام أعلى منه في السابق. لبلورة هذه الفكرة، نرى أنه إذا طُبِّقت الإجراءات التي نذكرها في ما



بعد، من شأن معدل نمو إجمالي الناتج المحلي أن يتضاعف بالمقارنة مع مستواه في العام 1993، ليصل إلى نسبة لا تقل عن 7 إلى 8% سنوياً لفترة تتراوح بين عشر سنوات وخمس عشرة سنة. إذا افترضنا أن معدل النمو السكاني يبلغ 2% على الأكثر في السنة، سوف يتضاعف أيضاً إجمالي الناتج المحلي للفرد (أو مستوى المعيشة) في غضون 12 إلى 14 عاماً.

وفي ما يتعلق بأهداف النمو هذه، لا بد من الإشارة إلى أنه من الضروري جداً تحقيق معدل نمو أعلى بكثير من المعدل في السابق، من أجل تحقيق تحسين ملموس في مستوى المعيشة في لبنان، إنما أيضاً، وفي شكل أساسي، من أجل أن يتمكن الاقتصاد من توفير العناصر الأساسية للعقد الاجتماعي، لا سيما التربية والصحة وتعويضات التقاعد.

أما الغرض الثاني الذي نتوخاه من الخطة فهو ذو طبيعة إنائية ترتبط بتوزيع أفضل للدخل والثروة. وهذا بذاته ينشط النمو الاقتصادي إنما يشكل أيضاً أساساً للاستقرار السياسي والاجتماعي. بتعبير آخر، ومع أن أساليب الخطة وأغراضها الأساسية هي اقتصادية في شكل خاص، فالتجاهاتها هي في الوقت ذاته، وبصورة أساسية، وطنية وسياسية، إذ إن تنفيذ خطة العمل سيضع أساساً متيناً للتوافق السياسي والاستقرار.

بغية تحقيق هذه الأهداف، تعمل الخطة على معالجة الضعف البنيوي الكامن في الاقتصاد اللبناني، وتقترح أيضاً سياسات اقتصادية من شأنها أن تدعم المعافاة الاقتصادية في المدى القصير.

خطوات من أجل النمو والإنماء في المدى الطويل: يجب أن تركز الخطة أولاً على الإجراءات التي تزيد إنتاجية الاقتصاد اللبناني بشكل مستدام. بالإضافة إلى الخطة الإصلاحية الضرورية للقطاع العام، نحدد ثلاثة إجراءات أساسية لإتمام هذا الهدف في المدى الطويل، وهي:

- توفير التعليم الرسمي ذي النوعية الجيدة والكلفة المنخفضة، أقله حتى الصفوف الثانوية.

- إنشاء شبكة نقل واتصالات حديثة في مختلف أنحاء لبنان.

- إصلاح القطاع العام.

تعالج هذه الإجراءات مباشرة اثنين من الأسباب الأساسية التي أشرنا إليها آنفاً لتفسير تدني الإنتاجية في لبنان: انخفاض مستوى التعليم والمهارات، وحرمان المناطق اللبنانية خارج المركز. أما سبل معالجة قصور المؤسسات العامة فستتطرق إليها لاحقاً.

لا بد من الإشارة بدايةً إلى أنه إذا كان الغرض من هذه الإجراءات هو توليد نتيجة مستدامة في المدى البعيد، سوف تكون لها أيضاً مفاعيل ملموسة في المدى القريب، على الأقل من خلال الترقُّبات الإيجابية الكبيرة التي ستولدها في ما يختص بمستقبل لبنان الاقتصادي والسياسي، ومن خلال تدفُّقات الرساميل والاستثمارات التي ستنتجم عنها. وعلينا أن نأخذ بعين الاعتبار مفاعيل هذه الإجراءات في المدى القريب لأنها مهمة أيضاً.

أ) تعليم رسمي للجميع ذي نوعية جيدة: من شأن توفير التعليم الرسمي للجميع بكلفة متدنية ونوعية جيدة، على الأقل حتى نهاية الصفوف الثانوية، أن يطلق مسيرة تعزيز مهارات العمل والإنتاجية الاقتصادية في لبنان. ونؤكد هنا على أهمية تأمين النوعية الجيدة، خصوصاً في اللغات والرياضيات والعلوم. من الرسائل المهمة التي يوجَّهها هذا الإجراء أيضاً أن جميع الشباب اللبنانيين سوف تتسنى لهم فرصة متساوية لتحقيق الحد الأدنى من التعليم الجيد بأقل كلفة. بناءً عليه، ليس إجراءً اقتصادياً وحسب إنما أيضاً تدبير اجتماعي وسياسي يحمل رسالة مساواة في الفرص وتضامن بين المواطنين.

كان للدول المتقدمة اقتصادياً أو الدول الصناعية الحديثة، كما في جنوب شرق آسيا، نظام تعليم جيد لعب دوراً أساسياً في ما شهدته من إنماء اقتصادي سريع. دور التعليم الجيد، كرأس مال بشري، في تعزيز الإنماء الاقتصادي، معروف جيداً في الكتابات الاقتصادية. فمن المتعارف عليه أن التعليم الأساسي الجيد، على الأقل حتى الصفوف الثانوية، هو عامل مهم في الإنماء الاقتصادي والإنساني. لقد أظهرت الدراسات أن معدل المردود السنوي للتعليم، سواءً على مستوى الفرد أو المجتمع، هو عادة أكثر من 10%، وهذا مردود استثماري جيد جداً! فضلاً عن ذلك، للتعليم الجيد تأثير إيجابي على عوامل مهمة أخرى، مثل تربية الأولاد في شكل أفضل، والحصول على مواطنين أكثر اطلاعاً، وتحسين التصويت ومنظومة المساءلة السياسية.

يجب أن يركِّز الإصلاح التربوي قبل كل شيء على تدريب الأساتذة في المدارس الرسمية وتصحيح الخلل الفادح في توزيعهم على المدارس والمناطق. فأساتذة المدارس الرسمية التي تحتوي على نصف تلامذة لبنان تقريباً، لم يحصلوا في معظمهم على التدريب الكافي أو لا يتمتعون في معظم الأحيان بالمؤهلات اللازمة لتعليم المواد الأساسية كاللغات والرياضيات والعلوم. أبنية المدارس متوافرة وهذا جيد. كما أن الخبراء يجمعون على أن توفير التدريب المهني وترفع مؤهلات المعلمين على امتداد عدد من السنوات ليس اقتراحاً مكلفاً. في الإجمال، وبغض النظر

عن الأخطاء في تقدير كلفة الإصلاح التربوي، لا يبدو أن الاستثمارات المتوجبة كبيرة جداً في حين أن مردودها الاقتصادي والاجتماعي سيكون مرتفعاً جداً. والنقطة هنا هي أن تكاليف الإصلاح المالية ضئيلة نسبياً، والمسألة الأساسية هي أنه على السلطات اللبنانية أن تولي اهتماماً كبيراً لهذا الإصلاح الأساسي، وأن تبأشر سريعاً في تنفيذه لتحقيق نهضة تربوية جوهرية ونهائية عالية المستوى في المدارس الرسمية. أما المدارس الخاصة التي هي دون المستوى المطلوب فستتبع المدارس الرسمية في نهضتها، أي إنها ستضطر إلى رفع معاييرها.

ب) إنشاء شبكة نقل واتصالات حديثة في مختلف أنحاء لبنان: أما الإجراء الأساسي الآخر فهو إنشاء شبكة طرقات واتصالات (هاتف وإنترنت) حديثة في المناطق الريفية تُسهّل إلى حد كبير التنقل والاتصال بين المناطق النائية والمدن. يبدأ هذا المشروع مع سكة حديد حديثة وسريعة على طول الطريق الساحلية اللبنانية. وفي الوقت نفسه أو بعده بقليل، يجب وصل هذه السكة بطرق رئيسة (محاور) يتم شقّها أو تحسينها في الريف اللبناني. باختصار، الهدف هو إنشاء طرق وأوتوسترادات إلكترونية غير مكلفة ترسي الأساس المادي للنمو السريع.

الهدف الأساسي لهذا الإجراء المهم ليس فقط زيادة الإنتاجية الاقتصادية عن طريق تحسين الطرقات والاتصالات، ولكن الأهم هو توحيد السوق الوطنية (وبالتالي توسيعها)، وتنشيط الاستثمارات في القطاع السكني والأنشطة ذات الصلة. عندئذ سيبدى الناس والأعمال استعداداً ليستقروا خارج بيروت وبعيداً عن قلب لبنان، الأمر الذي من شأنه أن يحفّز التفاعل الاجتماعي والسياسي بين اللبنانيين، وهذا بحد ذاته هدف وطني مهم للغاية.

ومما لا شك فيه أنه سيكون لهذه الاستثمارات في البنية التحتية تأثير إيجابي كبير على النشاط الاقتصادي في السنوات المقبلة. سوف تفيد هذه الاستثمارات من مساحة لبنان الصغيرة، وتدفع بمعظم السكان والمناطق إلى الالتحاق بالنشاط الاقتصادي السائد، عبر تسهيل المواصلات والاتصالات بصورة عامّة. كما أنها تقدّم حوافز تشجّع اللبنانيين والأعمال والشركات على الاستقرار خارج بيروت الكبرى، فتخفّف بالتالي من الكثافة السكانية العالية في بيروت الكبرى، وترفع أسعار الأراضي والعقارات في المناطق الريفية حيث الأسعار جد متدنية، وتشجع بشكل عام الاستثمارات في هذه المناطق. إنجاز هذا المشروع لا يغير فقط صورة لبنان الاقتصادية، بل يحقق أيضاً منفعة سياسية أكبر لأنه يؤدي إلى اندماج وطني أفضل بين المجتمعات الريفية المتباعدة.

إذا كانت الفوائد الكاملة لتحسين البنى التحتية البشرية أو التعليم تستغرق سنوات عدّة كي تتبلور، فإن التأثير الاقتصادي لإصلاح البنية التحتية المادية يمكن أن يكون واسعاً وشبه آني. فالإجراءان اللذان مررنا على ذكرهما أعلاه (التعليم الرسمي وإنشاء شبكة نقل واتصالات)، مع فوائدهما في المدى الطويل، سوف يساهمان إلى حد كبير في رفع التوقعات الإيجابية عن مستقبل لبنان الاقتصادي، وفي زيادة الاستثمارات الخاصة، وتحفيز تدفق الرساميل الأجنبية، والحد من كلفة تمويل هذه المشاريع.

ليست كلفة هذين الإجراءين باهظة، وخصوصاً كلفة التعليم. يمكن تمويل المشاريع المرتبطة بهما عن طريق القروض المحلية والخارجية، والهبات الخارجية، وكذلك من الموازنة (بنسبة قليلة). سوف ترتدي مساهمة القطاع الخاص، لا سيما المصارف، أهمية كبيرة: على المصارف أن تدرك أنه بمشاركتها في تمويل هذه المشاريع، تساهم مباشرة بالنمو الذي ستفيد منه في المستقبل القريب ولسنوات. عندئذ، ستبدي الجهات الخارجية استعداداً أكبر من المعتاد لإرسال المساعدات والهبات، لأن المانحين الأجانب سيكونون أمام خطة إنمائية اقتصادية متماسكة تأخذ السلطات اللبنانية على عاتقها تنفيذها.

(ج) إصلاح القطاع العام: لطالما كان إصلاح القطاع العام في لبنان قضية حساسة جداً بالنظر إلى علاقته المباشرة بتوزيع السلطات السياسية والإدارية في البلاد. ولكن هذه الخطة الاقتصادية تتطلب إصلاحين أساسيين وليس خطة إصلاحية شاملة للإدارة العامة بكاملها، والذي قد يكون هدفاً وهمياً، أقله في المستقبل القريب.

والإصلاحان اللذان نعالجهما يتعلقان بالقضاء وحجم القطاع العام. واضح تماماً بأن المشكلة الأساسية مع القضاء لا تكمن في طبيعة القوانين ولكن في عدم تطبيقها. تنتظر دعاوى كثيرة سنين طويلة لبتّها في المحاكم، في حين أن الأحكام الصادرة في دعاوى أخرى كثيرة تُعتبر منافية للوقائع القانونية. وهذا الوضع يثير الريبة الشديدة في عملية الاستثمار، وتترتب عنه تكاليف اقتصادية مصطنعة كبيرة، مع ارتدادات تحدّ من الاستثمارات الخاصة وتعوق النشاط الاقتصادي بصورة عامة. لذلك فإن إرساء آلية قضائية فعّالة، حيث يخضع القضاء لتدريب جيّد ويتقاضون رواتب معقولة ويجري البت في القضايا في مهل محددة وقصيرة، أمرٌ ضروري للحصول على اقتصاد منتج وناجح.

لقد سجّل حجم القطاع العام، على صعيد الرواتب والأجور وفي ما يتعلق بإجمالي الناتج

المحلي، زيادة كبيرة بالمقارنة مع فترة ما قبل 1975 (الجدول 4). تبلغ فاتورة الرواتب في الموازنة حالياً نحو خمسة مليارات دولار، أو حوالي 10% من إجمالي الناتج المحلي. وواضح جداً بأن المردود الإنتاجي الذي يقابلها هو أقل بكثير مما يدل عليه مجموع النفقات. لذلك فإن احتواء النفقات الحالية، وخصوصاً كلفة الدين (انظر أدناه)، والرواتب والأجور التي تساوي أكثر من ثلثي الموازنة، أساسي من أجل الإصلاح المالي. بالنسبة للرواتب والأجور، يجب، مع الوقت، الحد جذرياً من عدد الموظفين المتعاقدين، مع خفض العدد الإجمالي لموظفي القطاع العام عن طريق الاستنزاف الطبيعي.

هذان الإجراءان الإصلاحيان قابلان للتطبيق. في الواقع، كانا قائمين قبل العام 1975 عندما كان القضاء هيئة فعالة إلى حد ما، وكان عدد موظفي القطاع العام محدوداً، ونادراً ما كانت الموازنة في عجز. إذ ليسا إجراءين غير واقعيين.

3. إجراءات للمعافاة في المدى القصير: الإجراءات المفصلة أعلاه، ولو كان تأثيرها الكامل على الاقتصاد لن يتبلور سوى في المدى الطويل، يجب المبادرة بتنفيذها في أقرب وقت ممكن، ومن شأنها أن تولّد في المدى القصير مرتقبات إيجابية مهمة لمستقبل الاقتصاد. بيد أن هذه النتائج الإيجابية الآتية ليست كافية ويجب دعمها بخطوات قصيرة الأمد تعالج مكامن الضعف في الاقتصاد اللبناني، والتي إذا تُركت من دون حلول، قد تتسبب بشل المعافاة الاقتصادية أو على الأقل إضعافها، وتحد من مفعول الإجراءات الطويلة الأمد.

نركز على إجراءين اثنين قصيرَي الأمد يمكنهما أن يدعماً إلى حد كبير تعافي الاقتصاد اللبناني وخروجه من ركوده الحالي، وهما:

- إعادة تمويل دين القطاع العام بأسعار فائدة أدنى ولفترات أطول.
  - إعادة جدولة ديون القطاع الخاص للمصارف المشكوك في تحصيلها.
- الإجراءان متلازمان ويتعلّقان بالمصارف التجارية، وخصوصاً بالأصول في موازنتها العمومية.

(أ) إعادة تمويل القطاع العام بأسعار فائدة أدنى ولفترات أطول: يُعتبر دين الحكومة مرتفعاً جداً (الجدول 2) مع بلوغه نسبة 140% من إجمالي الناتج المحلي (النسبة هي نحو 217% للقطاع العام بكامله). لكن المشكلة الأساسية في دين القطاع العام هي أنه بمعظمه دين من المصارف التجارية المحلية، وأنه يساوي أكثر من نصف مجموع ميزانية المصارف العمومية.

يبيّن الجدول 6 توزيع الأصول المصرفية بين القطاعين العام والخاص.

الجدول 6: هيكلية أصول المصارف التجارية

(في آخر المدة، نسبة مئوية من مجموع الميزانية العمومية، إلا في حال الإشارة إلى خلاف ذلك)

| 2015       | 2005       | 1992       | 1974       |                           |
|------------|------------|------------|------------|---------------------------|
| 59         | 56         | 25         | 13         | ديون على القطاع العام:    |
| 21         | 26         | 21         | -          | ديون على الحكومة          |
| 38         | 30         | 4          | 13         | ديون على مصرف لبنان       |
| 26         | 21         | 33         | 47         | ديون على القطاع الخاص     |
| 12         | 19         | 40         | 32         | أصول أجنبية               |
| 3          | 4          | 2          | 8          | غير ذلك                   |
| <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | مجموع الميزانية العمومية: |
| 183,2      | 68,5       | 8,0        | 5,4        | بمليارات الدولارات        |
| 362        | 319        | 140        | 151        | % من إجمالي الناتج المحلي |

منشورات مصرف لبنان (www.bdl.gov.lb).

ملاحظة: بيانات 2015 هي بحسب الأرقام في نهاية تشرين الثاني.

يتبيّن من الجدول 6 أن نحو 60% من أصول المصارف هي ديون على القطاع العام بحلول أواخر العام 2015، في حين أن 23% فقط هي ديون على القطاع الخاص، بعدما كانت هذه النسبة تبلغ حوالى نصف الأصول قبل العام 1975. وفي ذلك دليل على أن الاقتصاد اللبناني شهد تراجعاً للوساطة المالية للمصارف، حيث أصبح القطاع الخاص عميلاً صغيراً للمصارف، وأصبحت أوضاع المصارف وربحيّتها شديدة الارتباط بالوضع المالي للقطاع العام. يطرح هذا الوضع مخاطر جدّية على المصارف والاقتصاد ككل.

دين القطاع العام بالليرة اللبنانية الذي يتألف في شكل أساسي من سندات خزينة بالليرة اللبنانية LL-TBS أصدرتها وزارة المالية، وشهادات إيداع بالليرة اللبنانية LL-CDS صادرة عن المصرف المركزي، يجب إعادة تمويله من المصارف بأسعار فوائد أدنى مع فارق أو هامش ضمن نطاق 1% - 2% مع معدلات ليبور على امتداد 12 شهراً، في مقابل متوسط فارق حقيقي يتعدّى 5%. بالطبع، يجب أن يترافق خفض أسعار الفوائد على ديون القطاع العام مع إصلاح هذا القطاع والانخفاض التدريجي لعجوزات الموازنة الحكومية على امتداد عدد من السنوات.

سيكون لإعادة التمويل تأثير كبير على الوضع المالي والمصارف والاقتصاد ككل. بهذه الطريقة لإعادة التمويل، لا تتكبد المصارف أية خسائر، إنما فقط فروقات أدنى كان يجب اعتمادها منذ مطلع التسعينات. إن انخفاض أسعار الفائدة على سندات الخزينة بالليرة اللبنانية وشهادات الإيداع بالليرة اللبنانية الصادرة عن المصرف المركزي سيجعل إقراض القطاع الخاص أكثر جاذبية بالنسبة إلى المصارف وإلى القطاع الخاص على السواء. وفي خطوة مهمة، غالب الظن أن الإعلان عن الإجراءات الطويلة الأمد المذكورة آنفاً ونظرة السلطات الاستشرافية «التنموية» الجديدة، سيؤدي إلى تدفق رساميل كبيرة، ما يساهم في دعم سعر الصرف ويجعل خفض أسعار الفائدة ركيزة نقدية جديدة قابلة للتطبيق.

من الواضح أن إعادة تمويل دين القطاع العام بفوائد أدنى وما ينتج عنه من خفض عبء الفوائد في الموازنة، أمرٌ ممكن، وعلى ارتباط مباشر بمصداقية الإجراءات الطويلة الأجل والشروع باكراً في تطبيقها. وستعود المصارف بالتالي لتلعب بدرجة أكبر دورها التقليدي كوسيط عبر إعطاء مزيد من القروض للقطاع الخاص، وبذلك تشارك، بحسب ما يمليه عليه واجبها، في إنعاش النمو الاقتصادي.

ب) إعادة جدولة ديون القطاع الخاص للمصارف المشكوك في تحصيلها: مع الضعف المتواصل في النمو الاقتصادي منذ العام 2011، واستمرار الالتباس السياسي في لبنان والمنطقة، يُتوقع أن يصبح قدر أكبر من القروض المصرفية للقطاع الخاص متعثراً أو مشكوكاً في تحصيله، والسود الأعظم للمقترضين ضمن هذه الفئة يتألف من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. تشكو هذه المؤسسات، لا بل مؤسسات كثيرة في القطاع الخاص، من نقص الرساميل التشغيلية، فما بالكم بتأمين أموال لإنفاقها على استثمارات جديدة.

مما لا شك فيه أن خفض أسعار الفائدة بعد تنفيذ الإجراءات أعلاه، سيحرك القروض الجديدة والاستثمارات، وبصورة خاصة في ظل الأجواء الإيجابية التي يمكن أن تنتج عن إعلان الإصلاحات والبدء بتنفيذها. من شأن إعادة جدولة الديون المشكوك في تحصيلها، بدعم من مصرف لبنان، أن يزيد الأجواء إيجابيةً، ويساعد على التعافي الاقتصادي الذي نحتاج إليه في المدى القصير قبل الحصول على النتائج المتوخاة في المدى البعيد.

### ملاحظات ختامية

تسلّط خطط العمل الاقتصادية الضوء عادةً على المستويات المرتفعة للدين الحكومي (لا

دين القطاع العام) معتبرة أنها المشكلة الاقتصادية الأساسية التي يواجهها لبنان اليوم. وتركز أيضاً على التخصص والإصلاح الإداري العام كمفتاح لإيجاد الحلول لهذا المأزق. لطالما تمنى الجميع أن تنجح هذه الإصلاحات في استعادة الأداء الاقتصادي القوي الذي يعتبرون أنه كان سائداً قبل العام 1975.

ولكن الأداء القوي قبل العام 1975 اقتصر فقط على الجانب المالي، من دون أن يشمل الجانب الاقتصادي أو الإنمائي. وكان أداء لبنان على كل الجبهات تقريباً ضعيفاً أو بأحسن الأحوال متواضعاً منذ نهاية الحرب في العام 1990. الدين العام المتزايد باستمرار ومعدل النمو الضعيف إن دلاً على شيء فهما يدلّان على مشكلات بنيوية أعمق يعاني منها لبنان منذ الاستقلال، لكنها أصبحت أقوى وأكثر ظهوراً بعد الحرب، وزادتها سوءاً الخلافات السياسية وانتشار الفساد. هذه المشكلات هي: الإنتاجية الضعيفة وقصور المؤسسات، إلى جانب الحرمان الشديد خارج مركز البلاد أو بيروت تحديداً.

عادةً، يدل سبب المشكلة إلى حلها. فمن أجل تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة وتحسين معايير المعيشة، لا بد من زيادة إنتاجية العمل من خلال برنامج طويل الأمد لرفع مستويات التعليم في كل المدارس في لبنان، وبصورة خاصة في المدارس الرسمية أو الحكومية. الأسواق وحدها غير كفيلة بتحقيق هذه النتائج؛ فهي تحتاج إلى المساعدة من الحكومات. ولكن ربط المناطق القريبة جغرافياً إنما المتباعدة اقتصادياً واجتماعياً في لبنان ذي المساحة الصغيرة، عن طريق شبكة طرقات واتصالات حديثة، لا يؤمن جرعة دعم اقتصادية كبيرة وحسب، بل يشكل أيضاً أساساً لولادة لبنان من جديد، لبنان موحد وعصري. ونكرر بأن هذه المهمة تقع على عاتق الحكومة والقطاع الخاص على السواء.

بيد أن الحكومات اللبنانية التي عجزت على امتداد خمسة وعشرين عاماً، عن تأمين الكهرباء بانتظام للمواطنين في سائر أنحاء لبنان، هذا مع العلم بأن كلفة التيار الكهربائي هي من الأعلى في العالم، غير قادرة على الأرجح على تطبيق برنامج الإصلاح البنيوي الذي تناوله هذا الفصل، فما بالكم بوضع نظرة استشرافية إنمائية حقيقية تُعتبر ضرورية من أجل تنفيذ إصلاحات مستدامة. وعلى القطاع الخاص أن ينظر أيضاً إلى أبعد من المدى القصير عبر المساهمة بتمويل المشاريع الطويلة الأمد حيث يمكنه أن يستفيد هو أيضاً في المدى الطويل، لأن هذه المشاريع سترتقي بالاقتصاد إلى مستوى أعلى من النمو الاقتصادي والتنمية.

هناك أزمّة يكون خلالها التغيير الجذري ممكناً. وخطة العمل هذه يجب أن تبادر بها حكومة تُفكر



إصلاحياً بكل ما للكلمة من معنى. إذا أنجزت الإجراءات المذكورة أعلاه، قد يحفز التغيير الاقتصادي الناجم عنها إصلاحات سياسية ضرورية لإنشاء مجتمع حديث ومنتج حيث باستطاعة معظم المواطنين، وليس فئة صغيرة منهم، المساهمة في إنبائه وتشارك المنافع.

### المراجع

- Baldacci, Emanuele *et al.* (2004). *Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs*, International Monetary Fund, WP/04/217.
- Banque du Liban. Various publications and Internet website <http://www.bdliban.com>.
- Blejer, Mario and Cheasty, Adrienne (1992). "How to Measure the Fiscal Deficit", *International Monetary Fund, Finance and Development*, September: 40-42.
- Carstens, Agustín *et al.* (2004). "Avoiding Banking Crises in Latin America", *International Monetary Fund, Finance and Development*, September: 30-34.
- Gaspard, Toufic (2004). *A Political Economy of Lebanon, 1948-2002: The Limits of Laissez-faire*, Leiden: Brill.
- International Monetary Fund (2001). *Government Finance Manual 2001*, Washington: International Monetary Fund.
- Kasparian, Choghig (2003). *L'Entrée des jeunes Libanais dans la vie active et l'émigration*, Beyrouth: Presses de L'Université Saint-Joseph.
- Mackenzie, G.A. and Stella, Peter (1996). *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions*, International Monetary Fund, Occasional Paper 142, Washington: International Monetary Fund.
- Ministry of Finance, Republic of Lebanon. Various publications and Internet Website <http://www.finance.gov.lb>.
- Psacharopoulos, George (1988). "Education and Development: A Review", *The World Bank Research Observer*, Vol. 3 (1), January: 99-116.
- Republic of Lebanon (République Libanaise):
- (2005). *Lebanon's Economic Accounts 1997-2002*, Beirut: Ministry of Economy and Trade.
- (2003). *The Economic Accounts of 1997*, Beirut: Ministry of Economy and Trade.
- (2002). *Lebanon: Paris II Meeting. Beyond Reconstruction and Recovery ... Towards Sustainable Growth*. Document presented by the Lebanese Government at an international meeting of donors held in Paris in November 2002.
- (1998a). *Conditions de vie des ménages en 1997*, Beyrouth: Administration Centrale de la Statistique.

- (1998b). *La Population active en 1997*, Beyrouth: Administration Centrale de la Statistique.
- (1994). *Horizon 2000 for Reconstruction and Development*, Beirut: The Council for Development and Reconstruction.
- (1972). *L'Enquête par sondage sur la population active du Liban*, novembre 1970, 2 vols. Beyrouth: Direction Centrale de la Statistique, ministère du Plan.
- (c.1962). IRFED (Institut international de recherche et de formation en vue du développement intégral et harmonisé). *Besoins et possibilités de développement du Liban*, 2 Vols., Beyrouth: ministère du Plan.

## ادارة التغيير في المجتمع اللبناني:<sup>\*</sup> العوائق والاستراتيجيات والمؤسسات أولاً

يتطلب التغيير مشروعاً ورؤية ومُخيلة ابداعية، ولكنه اذا اقتصر على الايديولوجيا فقد يُثمر في التعبئة مؤقتاً ليولد بعدئذ اليأس والمرارة والاحباط. وتلي عندئذ ايديولوجية اخرى بديلة تستغل رمزية التغيير ونقمة الناس للتعبئة في التنافس السياسي تجاه شعوب يائسة.

التمادي في خطاب سياسي حول التغيير من دون البحث في تطبيقاته، كالخطاب المستمر حول «الغاء الطائفية السياسية»، لا يقتصر على سياسيين بل يشمل مُثقفين. هل يحتاج لبنان فعلاً الى برامج عامة ومبهمه وشعاراتية مع عناوين كبرى وتوصيات، اي إلى خطب استعراضية ولتبرئة الذات؟ هل يحتاج الى بيان وزاري يتكلم عن كل شيء ومن دون تحديد، ويفتقر الى تفاصيل عملانية تتعلق بقضايا حياتية مع تحديد الامكانيات في التنفيذ للتغييرات المقترحة؟ التغيير هو بطبيعته إستراتيجية تشمل فاعلين وخططاً تطبيقية وهو يصطدم بطبيعته أيضاً بعوائق وحدود وظروفاً ومقاومة او دعم في اطار القدرات المادية والبشرية.

في حالة نظام برلماني تعددي (régime parlementaire pluraliste) بين ثمانى عشرة طائفة يركز على سياسة التسوية التفاوضية والذي يشبّهه الرئيس حسين الحسيني «بميزان الجوهرجي»، يصطدم التغيير في لبنان في مدلوله الاستراتيجي بمجموعة من الاشكاليات.

### العوائق

1. اشكالية السلطة: هل الدولة في لبنان سلطة تقرير أم مجرد تدبير؟ الاستشارات الوزارية المتمادية مع ما يرافقها من تعطيل وشروط من هنا وهناك، بحجة تأليف حكومة وفاق وطني، هي المثال البارز لنظام مصاب بالانحلال بسبب التراجع المنظم والمتدرّج لمبدأي القاعدة الحقوقية والتصويت. انها الاشكالية المحورية للسلطة والشرعية في نظام لا تكفي فيه الاكثريّة البسيطة لاتخاذ قرار وحيث طغيان أقلية (abus de minorité) خلافاً للمادة 65 من الدستور

(\*) انطوان مسرّه.

قد يجمّد سياق التقرير وحيث، في حالات عديدة، يعاني النظام اختراقات خارجية بشكل احتلال عدائي او اخوي وضغوطاً خارجية تُغذي التباينات الداخلية وتتلاعب بها وتعمل على تطييف (من طائفة) مُصطنع غالباً لهذه التباينات.

أوجدت وثيقة الوفاق الوطني او الطائف تاريخ 1989/11/5 وسيلة دستورية من خلال التعديل الدستوري تاريخ 1990/9/21 للمادة 49 من الدستور بجعل رئيس الجمهورية حامياً للقاعدة الحقوقية، في حين تجعل التوازنات الاخرى التي كانت مقترحة من رئيس الجمهورية رئيساً فخرياً.

اما ترويكاً الرئاسات فهي إنحراف عن القواعد الدستورية. وتشكل المماثلة في تشكيل الحكومات انحرافاً آخر عن هذه القواعد، حيث ان حكومة ائتلاف الطوائف (المادة 95 /T) لا تضم بالضرورة كل القوى السياسية. في حال ضم الائتلاف كل القوى السياسية من دون استثناء فهذا يزعزع مبدأ التضامن الوزاري، وكذلك مبدأ السلطة التنفيذية أو بالأحرى «الاجرائية» (الفصل الرابع) المتميزة عن السلطة التشريعية فتتحول الحكومة الى صورة مصغرة عن المجلس النيابي ويتفتي دور المعارضة والرقابة البرلمانية.

تم غالباً تبسيط إشكالية السلطة في النظام الميثاقي اللبناني، الذي يتصف بطبيعته بتعدد مراكز التقرير (polyarchique)، او تم التهرب من موجبات النظام من خلال البحث في «الطائفية»، او تم إستغلال التعددية اللبنانية من قبل أقطاب في الداخل والخارج في غابة موحشة حيث يتصارع رجال سياسة. أطلق المندوب الفرنسي جورج غورس (Georges Gorse) في السنوات الاولى من الحروب في لبنان على بعضهم لقب «شياطين السياسة».

والسلطة في لبنان هي ايضاً مُستضعفة او فاقدة لبوصلتها بسبب مواقع النخب القممية (اقطاب) حيث تنتج ديكتاتورية نخبة (élitocratie) في نظام جامد للمشاركة. فتجد السلطة نفسها، حسبما قال الرئيس رشيد كرامي في بداية 1976: «بين كميل (شمعون) وكمال (جنبلاط) وصلنا الى هذه الحال».

اصطدم الرئيس فؤاد شهاب، بدافع منه في التغيير وفي ظروف مُستقرة بالنسبة الى أوضاع الرؤساء الذين أتوا بعده، بإشكالية سلطة الدولة. انه يطرح المعضلة بتعابير واضحة وأليمة في آن مع احتمالات يعتبرها خطيرة وغير ناجعة، وذلك في تصريحه في 1970/8/4 الذي عمل على صياغته الوزير فؤاد بطرس حيث يقول: «قناعتي ان لبنان ليس جاهزاً لاعتماد معالجات

أساسية لا أستطيع تبنيها الا في إطار إحترام القاعدة الحقوقية والحريات الاساسية التي انا حريص دائماً عليها».

لمعالجة المعضلة المزمنة للسلطة في ميزان مُتعدد وفي محيط إقليمي عدائي أو نزاعي او غير ديمقراطي، كانت المعالجة تاريخياً من خلال المكتب الثاني للجيش خلال العهد الرئاسي وخلافاً لارادة الرئيس فؤاد شهاب، او السعي للتوفيق المستحيل بين الدولة ونقيضها من خلال اتفاق القاهرة سنة 1969، او إعتداد الامن بالتراضي خلال الحروب المتعددة الجنسيات في 1975-1990، او هيمنة الاستخبارات اللبنانية-السورية بعد وثيقة الوفاق الوطني...، ودائماً مع الادراك الثابت وعلى الطريقة العربية أن الجيش قد يكون هو «الحل» من خلال رئيس جمهورية نابع من المؤسسة العسكرية تحت تأثير الرمزية الاستثنائية للرئيس فؤاد شهاب.

2. ممارسات سائبة ومزاجية: لا يمكن إلزام التغيير، في اي مجال، من دون ترشيد ممارسات نظام برلماني تعددي. ليس هذا النظام بطبيعته سائباً ومن دون ضوابط حيث قاعدة الكوتا أو التمييز الايجابي (discrimination positive) جامحة ومطلقة العنان لصالح اقطاب لهم اليد الطولى في المحسوبة أو الزبائنية، وحيث قد تؤدي مُقتضيات الوفاق الى الخروج عن القاعدة الحقوقية (non-droit)، وحيث يُلغى مبدأ التصويت في مجلس الوزراء حتى في ما يتعلق بسياق إداري في تعيين موظفين.

يحتوي كل نظام سياسي على بذور فساده اذا إفتقر الى حدود. حظي تحطي الحدود في النظام اللبناني بتبرير وحتى ببركة ذهنية سائدة تُختصر بالمقولة التالية: هذا هو النظام الطائفي! يقول أحد الاقطاب السياسيين، الذي من مهامه الاساسية الدفاع عن القانون، ولتبرير ممارسة المحسوبية او الزبائنية: «طالما ان النظام طائفي فاننا نريد حصتنا!»! لم يضع علماء الدستور ولا الحكام قواعد لضبط الممارسة الاعتبائية لقاعدة الكوتا في تمثيل الطوائف. هذه الممارسة المزاجية هي العائق الأبرز للفعالية وللخدمة العامة.

3. دكتاتورية النخبة والزبائنية: ان دكتاتورية بعض الاقطاب والتنادي في معالجة القضايا كافة من خلال مواقع نفوذ وتبعية زبائنية، وتفاقم التبنين الطائفي (pillarization) تُشكل عوائق قصوى لاعتماد سياسات عامة للصالح العام. يقتضي اعتماد ديناميات مُتجددة لتحديث زعامات تقليدية تحمل في غالبيتها تراثاً وطنياً في الدفاع عن الاستقلال والسيادة وهي مُدركة لمعنى لبنان، خلافاً لزعامات جديدة (lumpenelite) تدّعي التغيير. هذا التحديث ضروري

لتدعيم مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والاجرائية ولتوجيه الادارة نحو الفاعلية والانتاجية والخدمة العامة.

ما يُغذّي دكتاتورية النخبة، اكثر من الثقافة السياسية السائدة، هو تحريك التباينات بين الطوائف وإثارة المخاوف بينها حول الامن القومي والسيادة والاستقلال وطبيعة علاقات لبنان مع محيطه في صلات عربية منفتحة وغير مغلقة حصراً مع سوريا أو غيرها. ان الخوف وتغذيته والتلاعب به تستدرج الناس الى الاستتباع لزعامات طوائف في القمة بهدف الحماية الذاتية. تجسدت مقدمة الدستور اللبناني المعدل: «لبنان وطن نهائي لجميع ابناءه» بفضل المعاناة المشتركة في 1975-1990، وربيع بيروت في 14 آذار 2005، والتضامن الوطني تجاه حرب تموز 2006. لا تغيير مستدام وبالعُمق من دون إقفال لبنان الساحة او الرصيف، بالمعنى الفرنسي للكلمة (trottoir)، اي مجال نزاعات وحروب «لأجل الآخرين».

يؤرّ الفصل بين النيابة والوزارة، حسب إقتراح قانون النائب نعمة الله ابي نصر، دينامية جديدة في العلاقات بين السلطتين التشريعية والاجرائية وادارة السياسات العامة. يمكن إنتقاء الوزراء من بين النواب لاسباب تمثيلية وفي سبيل التوازن والوفاق، ولكن عند تعيينهم يقتضي استقالتهم من النيابة.

4. الاستدامة: كل تغيير لا يتصف بالاستدامة يُشكّل تجديداً ظرفياً وموقتاً. ترزّع النمو المستدام في لبنان، ليس حصراً بسبب طبيعة النظام الدستوري، بل بسبب الاوضاع الاقليمية: اتفاق القاهرة سنة 1969 وتدايعاته، حرب السنتين 1975-1976 وإتفاق كمب دافيد الذي تبعه مع الاجتياح الاسرائيلي، الهيمنة الاستخباراتية، العدوان الاسرائيلي وحرب تموز 2006... لكن هذه الاوضاع ذات التأثير المباشر على الامن والامان والاستقرار والاقتصاد، ليس من المحتمّ امتدادها الى المجالات كافة. تعود أسباب تداعياتها السلبية على مختلف المرافق الى قيادات نازمة للدولة وتتوفر لها الاستمرارية بفضل تخصيص ست سنوات لعهد رئيس الجمهورية وأربع سنوات لرئيس المجلس النيابي. يهدف المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الذي نشأ استناداً الى التعديل الدستوري سنة 1990، الى العمل الفاعل والمحرك للمشورة المستمرة حول السياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية.

### الاستراتيجيات

اولاً، رئيس الجمهورية حارس لمبدأ القاعدة الحقوقية: لم يستوعب الفكر الدستوري

بعض التغييرات الدستورية استناداً الى وثيقة الوفاق الوطني تاريخ 1989/11/5 والتعديلات الدستورية تاريخ 1990/9/21. ويضيف هذا التعديل المقطع التالي على المادة 49 من الدستور: «رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن. يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامه اراضيهِ وفقاً لاحكام الدستور».

ليست هذه الاضافة من نوع البلاغة الكلامية، بل على العكس هي توفر صلاحية أو بالأحرى دوراً لرئيس الجمهورية، دور فوق الصلاحيات وتنازعها وتقاسمها، دور القيادة المعنوية للبلاد (magistrature morale) وحراسة مبدأ القاعدة الحقوقية (gardien du principe de légalité). ليس رئيس الجمهورية مجرد حَكَم (médiateur)، بل هو حارس دستوري في كل قضية ومشروع قانون او مرسوم او هو امبودسمان (ombudsman) دستوري وحقوقى قبل المجلس الدستوري المؤسسي. انه حكم بالمفهوم الحقوقي (arbitre) في أنظمة التحكيم وتالياً استناداً الى قواعد حقوقية وليس مساومة. ان القيادة المعنوية للدولة والسهر على المعايير الحقوقية هي ورشة كبرى تتخطى الصلاحيات وتتخطى الطائفة المارونية، وهي بذاتها عنصر جمع وتوحيد لانها دفاع عن القاعدة الحقوقية كوسيلة لتحقيق المساواة بين الجميع وحمايتهم في معزل عن الانتماءات التبعية.

ما يؤكد التوجه الجديد في تحقيق التوازن، مع تجنب تحوّل رئيس الجمهورية رئيساً فخرياً او «رجل بعدا»، تأكيد دور رئيس الجمهورية في «السهر» على الدستور من خلال النصوص الدستورية الجديدة ومن خلال المداولات والاعمال الاعدادية التي سبقت وثيقة الطائف. تم التأكيد على الدور الجديد او المتجدد لرئيس الجمهورية، خارج منطق الصلاحيات، من خلال النصوص الدستورية المكملّة التالية:

1. مراجعة المجلس الدستوري: لرئيس الجمهورية حق مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين (المادة 19 الجديدة).

2. القَسَم الدستوري: القَسَم الدستوري محصور برئيس الجمهورية (مادة 50) في حين وردت مقترحات اصلاحيّة خلال مداولات الطائف وقبلها لشموليّة القَسَم الدستوري رئيس مجلس الوزراء.

3. توجيه رسائل: لرئيس الجمهورية عندما تقتضي الضرورة حق توجيه رسائل الى مجلس

النواب (مادة 53-10 الجديدة).

4. المبادرة في مجلس الوزراء: لرئيس الجمهورية حق عرض اي أمر من الامور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الاعمال (المادة 53-11 الجديدة).

5. اعادة النظر في القوانين والراسيم: لرئيس الجمهورية حق الطلب الى مجلس الوزراء اعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ايداعه رئاسة الجمهورية (المادة 56). و«الرئيس الجمهورية، بعد اطلاع مجلس الوزراء، حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لاصداره ولا يجوز ان يُرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون الى ان يوافق عليه المجلس بعد مناقشة اخرى في شأنه، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً» (المادة 57 الجديدة).

يبدو جلياً، من خلال هذه النصوص الجديدة والمكملة لبعضها البعض والتي تشكل وسائل عملية لممارسة وظيفة «السهر» الدستورية، ان رئاسة الجمهورية ليست موقعاً بين السياسيين، وليست جزءاً من منظومة نفوذ، ولا يمكن مقاربتها من منطلق صلاحيات تنفيذية، بل هي قيادة ودور يعلو على المواقع والصلاحيات في سبيل توطيد سلطة المعايير وممارسة دور دستوري وحقوقى ناظم لهذه السلطة في الحياة العامة.

بعض «مقررات» رئيس الجمهورية، المرتبطة بدور «السهر على احترام الدستور» الواردة آنفاً، لا تخضع لشرط توقيع رئيس الحكومة والوزير او الوزراء المختصين... (المادة 54 الجديدة) لانها لا تتمتع بصفة الراسيم التقريرية. اذا اعتبر البعض ان التوقيع ضروري فهو في هذه الحالات لاخذ العلم وليس للموافقة.

يقول كثيرون، وغالباً من منطلق ثقافة النفوذ على حساب الثقافة الديمقراطية وثقافة القاعدة الحقوقية (culture de légalité)، ان هذا الانتخاب و«مرصد الديمقراطية في لبنان» و«مرصد التشريع في لبنان»... ضخامة هذا العمل والخلقية المهنية والثقافة الديمقراطية التي يتطلبها<sup>1</sup>. الدور لرئيس الجمهورية هو «لا شيء»! يعود ذلك الى جهل لضخامة مضمون هذا الدور ومسؤولياته، اذ يتطلب «السهر» على الدستور جهداً يومياً لمجموعة من الكادرات

(1) انطوان مسرّ، «جذور وثيقة الوفاق الوطني-الطائف»، بيروت، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، المكتبة الشرقية، 2006، ص 640 وطبعة جديدة مضافة، 2014.



لضبط المعايير الحقوقية للمشاريع والسياسات العامة، ومراقبة مدى إنطباق مشاريع القوانين والمراسيم مع المبادئ الدستورية ومسار دولة الحق.

ثانياً، ترشيد الممارسات: إن التحليل الدستوري مصاب بالعقم بسبب استمرار منطّات وأطر مفهوميّة سائدة منذ العشرينيات. لم تعد المقاربة التقليدية بريئة، إذ انها تبرّر التهادي في التطينف من قبل سياسيين لا يدركون الموجبات الديمقراطية لنظام برلماني تعددي. الحاجة الى اعتماد مقاربات اخرى اكثر استتاجية.

ان تعيين الموظفين هو خاضع لقواعد قانونية وادارية وتراتبية. كلما تم اختراق مبادئ دولة الحق مع التقيد فقط بالشكل القانوني، فهناك تحايل على القانون. وليس سبب الفساد قاعدة التمييز الايجابي، بل ممارستها المنحرفة مع بركة دستوريين ومثقفين. تحوّلت مناهضة الطائفية، احياناً عن حسن نية، في التنافس السياسي والتلاعب بالقانون، الى وسيلة لشرعة ممارسات سياسيين يتم تبرئتهم وهم لا يخضعون للمساءلة عملاً بالمقولة الرائجة: هذا هو النظام الطائفي! يتطلب التغيير حصر الوقائع الطائفية في الحدود المرسومة في القواعد الحقوقية والادارية ومبادئ دولة الحق. انها مقارنة بحثية وعملية مُتجددة للجامعيين وللفاعلين الاجتماعيين.

كل نظام سياسي، باستثناء المنظومات التوتاليتارية والدكتاتورية، يتضمن حدوداً للحؤول دون تجاوز حد السلطة. عندما يتقيّد سياسيون بالحدود تتكوّن عندئذ القناة بحظوظ الانتقال الى نظام أكثر تنافسية (concurrentiel) مع تجنّب مخاطر العزل الدائم والهيمنة الفئويّة.

من أبرز اشكاليات الحكميّة (gouvernance) ضرورة الانسجام بين القاعدة الحقوقية ومقتضيات الوفاق الوطني. يندرج النظام القائم على التسوية (politics of accommodation) من يُشكك بأن حسن إدارة التسوية قيمة ديمقراطية؟) في إطار رويّة التشريع تَوْضُلاً الى التضامن الوطني، او على العكس قد يندرج في سياق تقاسم نفوذ بين بعض الاقطاب الذين يخترقون قواعد حقوقية في أعمال خارج القانون (non-droit).

ان خضوع كل قرارات مجلس الوزراء في الممارسة للاجماع، بما فيها تعيين موظفين، هو مناقض للمادة 65 من الدستور المعدّل.

وادخال كل التناقضات الحزبية في ائتلاف الطوائف الحكومي هو خرق لمقتضيات توفر معارضة فاعلة ولبدأ التضامن الوزاري والرقابة البرلمانية.

ان ممارسة النظام اللبناني مُثقلَةٌ بثلاثين سنة من الانحلال في الممارسة. تُشكل إعادة الاعتبار الى القاعدة الحقوقية في اطار الخصوصية اللبنانية ورشة عمل ضخمة دعمتها الاساسية رئيس الجمهورية اذا مارس دوره كحارس للدستور حسب المادة 49 الجديدة.

يمكن تجاوز عوائق عديدة في النظام اللبناني اذا توفرت الشروط الدنيا في تطبيق القانون، والا أي تغيير في النظام سيكون من دون ضوابط في شريعة غاب موحشة. ميزات وثيقة الوفاق الوطني انها فتحت مجالاً عقلانياً للتغيير.

ثالثاً، المقاربات التدريجية (approximations successives): لا تغيير في لبنان بالقوة او بالفرض من قمة السلطة، ولا حظوظ تغيير من خلال مُستبد مُستنير (despote éclairé). ان التغيير الذي قام به الرئيس فؤاد شهاب هو من خلال مقاربات مُتدرجة، اي انطلاقاً من رؤية شمولية واستراتيجية متدرجة. وسبب ذلك ان التغيير في نظام برلماني تعددي وفي ميزان متعدد لا يطرح اشكاليات مجرد تقنية، بل يُؤثر على التوازنات المؤسسية والشخصية والمناطقية والطائفية.

يُثير التغيير في مجتمع متنوع مخاوف في قلب التوازنات. لذا عندما تُثير جرعة أولى من التغيير الامان النفسي يتم إدخال جرعة ثانية، وبعدها جرعات اخرى من دون المساس بالتناسق العام وبتصميم الفاعلين. ربما ليست هذه الاستراتيجية المثالية، ولكنها الاستراتيجية الممكنة. لو أعطى الرئيس شهاب الجرعات التغييرية كلها دفعة واحدة حول الاصلاح الاداري والضمان الاجتماعي والتنمية... لما تم اقرارها.

رابعاً، سياسات عامة من خلال المشورة: يتم التغيير من خلال مقاربات مُتدرجة، وايضاً من خلال سياقات مشورة في السياسات العامة. لدينا مثال رائد من خلال خطة النهوض التربوي بإدارة البروفسور منير ابو عسلي، بخاصة في مادتين نزاعيتين هما التربية المدنية والتاريخ (1997-2002). أصبحت العملية التغييرية مُمكنة بفضل سياسة مشورة مع القوى السياسية، وغالباً من خلال تحييد سلمي لبعض هذه القوى وبالتعاون مع المقررين والفاعلين في الشؤون التربوية. انها حالة نموذجية في إدارة ديمقراطية لسياسة عامة مع حظوظ قصوى في الفعالية وبفضل مشاركة المقررين والفاعلين ودعمهم. تتمتع كل سياسة عامة بحظوظ في التطبيق، من دون انحراف ومع كلفة ادارية ومالية ادنى، اذا توفر لها الدعم وبفضل تعبئة المعنيين.

خامساً، تغيير السياسة: اذا استمرّت السياسة في لبنان كصراعٍ موحشٍ للنفوذ وتصارع بين اقطاب وتعبئة نزاعية فلا حظوظ كبرى في التغيير حتى لو توفرت برامج رشيدة، اذ ان السياسة هي ايضاً ادارة للشأن العام. لا تغيير ولا حكمية رشيدة من دون روحية الشأن العام (esprit public). لذا من واجبات المربين والهيئات المهنية والنقابات والجمعيات الاهلية والفاعلين في البلديات... تنمية ثقافة الشأن العام، في مواجهة ممارسات زبائنية وحزازات محلية. يقتضي طرح كل المواضيع من دون استثناء من منطلق نوعية الحياة وتأثيرها على حياة الناس اليومية وعائلاتهم واولادهم وصحتهم ومستقبلهم وانطلاقاً من مبدأ: الانسان أولاً. هل من المعقول اغتيال العدد الكبير من الشهداء، من كل الاتجاهات ولا اتجاهات، ليحصل ربيع بيروت في 14 آذار 2005؟ ان مثال بولونيا بالغ الفائدة: المتظاهرون في «حركة التضامن» كانوا يُعلنون، ظاهراً، انهم لا يتعاطون «السياسة» ولا يعارضون السلطة... ولكنهم يريدون ان يأكلوا وان يرسلوا اولادهم الى المدرسة!

وعلى العكس، مثال بارز لاستراتيجية سابقة غير فاعلة حالة المطالبة بقانون مدني إختياري للاحوال الشخصية. تدرج هذه المطالبة في اطار القرار LR 60 تاريخ 1963/3/13 والذي هو ساري المفعول ولكنه غير مطبّق، وكذلك المادة 9 من الدستور اللبناني التي تنص على ان «حرية الاعتقاد مطلقة». بعض الحملات السابقة وقبل 2014 لصالح المشروع جمعت مُناضلين من كل درب وصوب: لا طائفيين ومناهضين للاديان ومُلاحدين ويساريين وعلمانيين...! أدى ذلك سابقاً الى مزيد من تسييس الموضوع وتطيفه وادخاله في صراع نفوذ يتخطى التنفيذ العملي لمبدأ دستوري ولقرار نافذ حول حرية المعتقد. من الأجدى، على طريقة «حركة التضامن» في بولونيا، رصد 15-20 حالة ظلم (زواج مختلط، مصير الزوجة والاولاد، حق الاطفال غير المعمّدين...) للمطالبة، عملياً وفعلياً، برفع الظلم في هذه الحالات بالذات ومن دون طروحات عقائدية او ايديولوجية.

يكتسب اللبنانيون ثقة أكبر بادعاءات بعض الزعماء حول الاستقلال والسيادة ورسالة لبنان ودوره العربي، عندما تكون الطريق في الشارع العام في حال صيانة جيدة، والمدرسة الرسمية مفتوحة وذات نوعية تعليم عالية، وعندما يشعر كل مواطن بالمساواة والكرامة في تعايطه مع الادارات العامة... يبدأ التغيير حقاً حين يكلمنا وزير اشغال عامة ووزير تربية ووزير موارد مائية وكهربائية... عن حالة الطرقات ومدرسة الحي وانارة المنازل... جواباً على تصريح لاحد الوزراء كتب غسان تويني:

«نأمل ان يهتم وزير الموارد المائية والكهربائية بالانارة... بدلاً من تخصّصه في رفض الاستعانة بخبراء من الدول الاستعمارية للكشف عن إغتيالات يسعى خبراءنا نحن الى طمسها. هؤلاء الوزراء ذوو الحساسية بالنسبة الى الاستعمار وحصرًا في الاستعانة بخبراء في سبيل استقصاء فعلي حول اغتيالنا... يضعون انفسهم في موقع الدفاع عن المجرمين<sup>2</sup>».

لماذا في اسرائيل لا تعيق «الظروف الاقليمية» تنفيذ الخطط التربوية وصيانة الطرقات وتبسيط الاجراءات الادارية وتغذية المنازل بالماء والكهرباء...؟<sup>3</sup>

ليس تعديل قانون الانتخاب، خلافاً لادراك سائد، مفتاح التغيير الشامل. ان السلوك الانتخابي المواطني وليس الزبائني لمواطنين واعين لمصالحهم، الحياتية الحقوقية المشروعة، هو الذي يُغير بالعمق المسار في لبنان.

سادساً، فُكر شمولياً واعمل محلياً: لن يكون التغيير الشامل محسوساً ويثير التماثل والافتداء الا اذا تجسّد في البُنَيَات التحتية للمجتمع على المستوى المصغر (micro)، في الشارع والحي والمدرسة والمصنع والبلدية... كل خطة او برنامج شامل لا يتضمن تفاصيل براغماتية لترجمته الى أعمال مصغرة (micro-actions) او قطاعية يبقى مجرداً ولا يحمل تنمية انسانية مستدامة ولا يغيّر في الذهنيات والسلوكيات وفي الثقافة السياسية السائدة الغارقة في خطابات فوقية. ان الفرق المتعدّدة الاختصاصات (équipes polyvalentes) للتنمية المحلية خلال عهد الرئيس فؤاد شهاب في الستينيات، بقيادة مصلحة الانعاش الاجتماعي وجوزف دوناتو بالذات، تُشكّل نموذجاً يُقتدى به في سبيل التغيير.

على المستوى المحلي وفي ظروف لبنان تتركّز العوائق الكبرى في سبيل العمل للصالح العام على المستوى المحلي. على هذا المستوى تتركز الحزازات والخلافات العائلية والسياسية. إستخف غالباً علماء إجتماع وسياسة بالابحاث على المستوى المصغر مُفضّلين بحوثاً حول

(2) غسان تويني، «الثلاث الامني... ام مثلث التثوير، فالخرب»، النهار، 2005/10/3.

(3) هنري زغيب، «نعرف عدونا ونتعظ»، النهار، 2005/10/8.

البنيات الفوقية، في حين ان ثقافة التمكين (empowerment) والاستدامة تنمو على هذا المستوى.

اعتبرت أعمال محدّدة ميدانية وعلى مستوى البنيات التحتية، بسبب ذهنية تقليدية، وكأنها نوع من «الخبز والالعاب» (Panem et circenses)، حسب مقولة الكاتب اللاتيني جوفينال (Juvénal, *Satires*, X, 81) الذي يسخر من الرومان العاجزين عن التفكير في أمور أخرى غير التوزيع المجاني للقمح والمشاركة في ألعاب الملاهي.

تُصَحّح الاعمال المحددة والمركزة والمتراكمة وفي إطار مفهوم الشأن العام (esprit public)، بخاصة في بلد صغير كلبنان حيث سيكون لها تأثير العدوى، انحرافات السياسة كمجرد صراع نفوذ. وتزعزع هذه الاعمال من جذورها شبكات الفساد والزبائنية واعادة انتاج التبعية. ان عامل البلدية الذي يغش في عيار المياه في القرية لصالح أحد المستهلكين هو غالباً جزء من شبكة نفوذ تربط عامل البلدية بمجلس بلدي ونائب في البرلمان ووزير، وربما بأبعد من وزير في علاقات زبائنية وفساد اقليمية.

لاسباب داخلية واقليمية، لن تأتي المعالجات من السياسة العليا في قمة السلطة الا في حال مطالبة الناس وملاحقتهم يومياً في مجتمع يُعيد تكوين ذاته على اساس مصالحه الحياتية اليومية الحقوقية والمشروعة. كل سياسة غير مواطنة، اي لا تنطلق من المواطن المستفيد من خدمات عامة ومساهم في أعباء عامة، تشكل خطراً قومياً! المثال الابرز لتغيير مواطني مركز هو برنامج «بيطلع بايدنا» لجمعية «فرح العطاء»، بخاصة في منطقة بعل الدراويش وبعل الدكور في طرابلس.

سابعاً، استراتيجية النواة: في بلد صغير يمرّ في أوضاع قد تتجمّد فيها برامج الكبرى بسبب صراعات نفوذ وتبعية ونزاعات محلية، تُوفر استراتيجية النواة حظوظ الفعالية. لكن هذه الاستراتيجية تناقض المنحى السائد في عرض تصاميم وتوصيات من عدة أمتار للاثبات أن النظرة الشمولية متوفرة! النظرة الشمولية ضرورية ولا شك، لكن التطبيق يتطلب مقاربة ومقاربات استراتيجية عملانية مكتملة. تقضي استراتيجية النواة البحث عن محاور حيث تبرز بواذر تغيير بفضل فاعلين ومبادرين يتمتعون بالقدرة على تأطير الجهود ويوفّرون أمثلة ميدانية في التغيير تثير الثقة والتأثر والاقتماد والتمكين.

عندما يوضع برنامج لتنمية قطاع التعليم الرسمي مثلاً، تقضي الخطة، اذا كانت عملية،

باختيار عشر مدارس رسمية او اكثر كل سنة وفي مختلف المحافظات تُعتمد كمدراس نموذجية لتطبيقات مُصغرة.

**ثامناً،** تنظيمات طوائف بذهنية الشأن العام: يمكن للتنظيمات العديدة للطوائف في لبنان (دينية، تربوية، ثقافية، استشفائية، اجتماعية، خدمائية...) ان تكون عامل تنمية ذاتية ومن الداخل (endogène) في مجتمع حريص على تنوّعه، وحذر احياناً من فرض سياسة عامة من قبل السلطة المركزية. يبيّن تاريخ لبنان الانجازات التربوية التي حققتها مؤسسات تعليمية رائدة من خلال مدارس مُنتشرة في كل لبنان وتتوجّه الى كل اللبنانيين. ومنذ الخمسينيات سعت الطوائف الاسلامية الى تنمية مؤسساتها التربوية مُساهمة بذلك، الى جانب مؤسسات التعليم الرسمي، في تحقيق المزيد من المساواة في المستويات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين الطوائف. تنظيمات الطوائف قادرة ان تكون عنصر تنمية ذاتية ومن الداخل وللصالح العام، اذا عملت بذهنية الشأن العام. على سبيل المثال اذا سعت جمعية خيرية سنّية الى ضم لبنانيين من طوائف اخرى وأنشأت لجنة حي في سبيل تحسين نوعية الحياة في الحي، حيث يقطن سنّة وغير سنّة... فهذا يساهم في التنمية الذاتية والعامة. لا بأس بتنظيمات طوائف، ولكن غير مغلقة وتعمل بذهنية التنمية وللصالح العام.

**تاسعاً،** الرافعات: يحتاج التغيير، الذي يجابه بطبيعته مقاومات وعوائق، الى رافعات (leviers) قادرة على حمله ومتابعته. أين الاحزاب والهيئات النقابية والمهنية عامة والجمعيات الاهلية...؟ اذا اتخذ وزير مواقف رائدة، واذا قدّم نائب اقتراح قانون، واذا أصدر احد القضاة حكماً نموذجياً عادلاً... من يدعمهم تجاه منظومة متطورة من النفوذ؟ هل التنظيمات المهنية والنقابية وجمعيات المصارف والصناعيين والتجار... هي مجرد إمتداد لقوى سياسية أم هي متواطئة مع هذه القوى او تتمتع بالاستقلالية الضرورية للدفاع عن المصالح المهنية المشروعة التي تنعكس ايجاباً على نوعية حياة الناس؟ تم اختراق تنظيمات عديدة من المجتمع الاهلي واستتباعها.

واين الادارة في لبنان التي يقوم عليها تنفيذ اي برنامج عام في التغيير؟ بعد ثلاثين سنة من إستتباع الادارة العامة يمكن القول ان الادارة العامة لا تخلو من موظفين يتمتعون بالكفاءة والخلقية الوظيفية، ولكنه لا تتوفر ادارة قادرة على حمل التغيير. تم انشاء المعهد الوطني للادارة، بالتعاون مع المعهد الوطني للادارة في فرنسا، في سبيل تأهيل جيل جديد من الاداريين استناداً

الى نظامه الداخلي في الاعداد والتدريب تاريخ 2005/6/9 والذي وافق عليه مجلس الادارة. مؤسستان هما هيئة مجلس الخدمة المدنية بالذات، غير زبائية وحريصة على إستعادة سلطة المعايير، والمعهد الوطني للإدارة من خلال نظامه الداخلي في الاعداد والتدريب واستعادة استقلاليته ومن دون اختراق وتعجيز وتعطيل، هما ركيزتا التغيير في الادارة اللبنانية.

ويشكل المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بالرغم من العوائق ومسااعي التعطيل، نموذجاً لمحور قادر على تفعيل بنيات مهنية وأهلية مخترقة ومستضعفة طيلة ثلاثين سنة وفي سبيل تفعيل السياسات العامة.

يتطلب التغيير في لبنان، بالاضافة الى الرؤية والمنهجية، اعادة بناء المؤسسات بشكل عملي ومحسوس، وبرزها المؤسسات الدستورية والامنية والسياسية والادارية والاجتماعية التي كان بعضها «يُنَفَّذُ أوامر»، حسب تعبير رئيس الحكومة فؤاد السنيورة خلال الجلسة البرلمانية في 2005/01/5<sup>4</sup>. لذا يجب ان يُركز كل برنامج تغيير او تطوير على الرافعات أي المؤسسات واختيار الفاعلين (acteurs) القادرين على حمله ومتابعته. يتضمن مفهوم المؤسسة ثلاثة عناصر: التنظيم الذي يؤمن الادارة الرشيدة والاستمرار، والمشروع موضوع هذه الادارة، والقيادة اي الاشخاص القادرين الذين من دونهم تتحول المؤسسة الى هيكل عظمي من دون حياة في إدارة بيروقراطية تعمل لذاتها.

يتطلب التغيير في نظام برلماني تعددي معرفة بالعمق لمجالات التغيير، وكذلك لحدود النظام، ومعرفة للحظوظ التي يُوفِّرها بلد صغير يختلف وضعه عن استراليا الشاسعة والولايات المتحدة الاميركية. يمكن تحقيق تغيير شامل في اقل من خمس سنوات في لبنان اذا توفرت الشروط في الفعالية.

بين الخطب حول التغيير، يثير الخطاب الاخلاقي المتزمت (puritaniste) حول «الفساد» و«الطبقة السياسية»... المخاوف. الاخلاقية المتزمتة هي أكثر خطورة في السياسة منها في الحياة الخاصة، لانها تتجاهل الطبيعة المركبة للسياسة وتُصور الآخر بالشیطان وتبرر اللجوء الى وسائل غير متناسبة مع النتائج المنتظرة ومن دون اعتبار للكلفة وللمنافع. لانجاح في السياسة من خلال توسيع شبكات العداء الداخلي ولكن، من دون مساومة، من خلال استقطاب

(4) هذا البيان هو تفكير استراتيجي وعمالاني حول التغيير، صحف 2005/10/6.

اوسع للدعم وبتحيد بعض المنافسين والرافضين وبحصر الاضرار، وربما بتدجين فاسدين ومفسدين. لا عمل سياسي، بالمعنى الراقي، الا مع السياسيين والفاعلين والمجتمع، غالباً كما هم، وليس ضدهم او من دونهم.

والمقاربة الاكثر تعقيداً في نظام تعددي تكمن في «أكلة الجبنة»، كما كان يسميهم الرئيس فؤاد شهاب، وهم العائق الابرز في عملية التغيير، وقد يستحيل اقصاؤهم (على فرضية ان اقصاءهم هو خلاصي)، ولكنه قد يُمكن تحييدهم او دمجهم في سياق التغيير في حدود معقولة ومع التقيد بالقانون. يتطلب ذلك من المجتمع ذاته، من خلال مختلف تنظيماته، ان يكون اكثر ادراكاً لمصالحه الحياتية الحقوقية المشروعة، وان يوفر المجتمع الدعم لسياسات المصلحة العامة. اذا كان نظام النخب في لبنان يسير بشكل موحش فيعود ذلك الى علاقات نفوذ. تصف لور مغيزل التي هي من أهم الاستراتيجيين في التغيير، هكذا نضالها طيلة اكثر من نصف قرن: «وضعنا سنة 1949 خطة عمل تُكَمِّل جهود الرائدات، انطلقنا بها من جردة لاحكام التشريع اللبناني في ضوء المواثيق الدولية ومقارنة بالتشريعات العربية، وجزأنا المطالب الى مراحل، اعتمدنا في كل منها مطلباً معيَّناً، اخترناه بالنسبة الى اهميته من جهة والى قربه من المال من جهة اخرى، وضعنا به اقتراحاً محدداً ومعللاً، وأنشأنا في كل مرحلة لجنة خاصة نظمت النشاطات والاتصالات»<sup>5</sup>.

هل يمكن الامل بصياغة برامج ذات رؤية شمولية ولكن استراتيجية، تتضمن تدابير أولية، قد تكون عشرة او اكثر، في سبيل الدفع العملي للتغيير؟

لبنان هو استثناء في المنطقة: استثناء بالنسبة الى الكيان الصهيوني الذي أدخل الى المنطقة عاملاً متفجراً وهو الترادف بين هوية دينية ومساحة جغرافية، واستثناء بالنسبة الى بعض الجوار العربي الذي يمارس غالباً عروبة السجون بدلاً من عروبة حضارية. الخيارات امام لبنان في الظروف الاقليمية ثلاثة: اما الصهيونية وقد تم السعي المستحيل اليها خلال الحروب بواسطة المعابر والمتاريس والفرز السكاني...، واما «التعريب» بالمعنى الواقعي السيئ أي الانجراف نحو «عروبة» السجون، أو اللبنة بمعناها الايجابي في نجاح الادارة الديمقراطية للتنوع ونشر

(5) لور مغيزل، «حقوق المرأة الانسان في لبنان»، بيروت، مؤسسة جوزف ولور مغيزل، 1997، ص 188.

- انطوان مسرّه ووطوني عطالله (ادارة)، «نصف قرن دفاعاً عن حقوق المرأة في لبنان: ارشيف لور مغيزل»، بيروت، المكتبة الشريفة، 3 أجزاء، بالتعاون مع المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم، 1999-2008.



## العروبة الديمقراطية.

في هذا السياق، ان ممارسة الدولة اللبنانية لسلطتها، في مسائل السيادة بشكل خاص، تواجهها عوائق وتهديدات في إطار جوار عدائي أو غير ديمقراطي في حدود معقولة، حيث ان حدود لبنان الجغرافية مع جيرانه واسعة وتتطلب ترسيماً وحماية. تدرج قرارات مجلس الأمن الدولي حول لبنان، على أثر التحولات في السياسات الدولية بعد 11 ايلول 2001، في إطار دعم الدول الصغرى المستضعفة التي قد تكون من خلال استبعادها مصدر حروب بالوكالة «من اجل الآخرين» أو ارهاب.

ان الوضع اللبناني هو مثال للوضع المٌجمد (société bloquée) لاسباب اقليمية هي مستمرة في احتجاز لبنان كرهينته من خلال عدد، متضائل ولا شك، من اقطاب محليين. ما العمل في وضع مٌجمد؟ المنحى السائد في الذهنية اللبنانية والعربية عامة هو الانتظار الذي يُتخذ حجة لعدم الفعل: انتظار المحكمة الدولية حول اغتيال الرئيس رفيق الحريري ورفاقه في 2005/2/14، وانتظار تغيّرات اقليمية وانتظار التغيرات في وضع سوريا وايران... وجذور ذهنية الانتظار تعود الى عقدة الباب العالي في ذاكرة اللبنانيين.

تتوفر للبنان، بالرغم من واقع الجمود، حظوظاً داخلية في اليقظة الوطنية من خلال «حلم آذار»، حسب عنوان مسلسل مروان نجار في تلفزيون LBC، وكذلك حظوظاً في الدعم الدولي. لكن ذهنية الانتظار سائدة وقد عمّمتها في المنطقة أنظمة استبدادية لتبرير فشلها «بسبب المؤامرات الخارجية».

## اولويات التغيير

ما هي أمراض وعلاجات الأنظمة البرلمانية التعددية او الميثاقية؟ كما في الطب حيث لكل عضو في الجسم البشري وظائفه في الحالات الصحية الطبيعية المنتظمة، كذلك لكل عضو أمراضه في حال اضطراب هذه الوظائف.

التركيز على الظواهر المرضية ومعالجتها فقط من خلال استئصال العضو المريض من دون دراسة الوظائف في الحالات الطبيعية المنتظمة التي تساعد على استكشاف أسباب اضطراب المسار الصحي المنتظم، خطأ منهجي.

يقتضي في العلوم الانسانية كافة اعتماد التشخيص ثم المعالجة. لا يمكن نقد منظومة استناداً

الى حالاتها المرضية، مع الافتراض ان منظومة أخرى بديلة هي غير معرضة ايضاً لأمراضها الخاصة. تفترض المنهجية التطبيقية الانطلاق من الظواهر المرضية لاستكشاف اسباب الجنوح المرضي وإيجاد المعالجة الخاصة بالمنظومة. فلا توصف أدوية الرشح لأمراض القلب، ولا أدوية تصلب الشرايين لأمراض العين...

ينطلق باحثون في سردهم لأمراض هذه الأنظمة من الفرضية ان الأنظمة الأخرى او التنافسية لا أمراض لها، بينما لكل نظام امراضه الخاصة. فما هي أمراض الأنظمة البرلمانية التعددية؟ أبرز هذه الأمراض ستة:

1. ضعف أو فقدان معارضة فاعلة بسبب طبيعة ائتلاف الطوائف في الحكومة.
  2. الجمود او البطء في التقرير لأن الأكثرية المجردة غير كافية في بعض الحالات.
  3. تطبيق موحش لقاعدة التخصيص أو الكوتا لصالح المحسوبة.
  4. ضعف سلطة الدولة التي هي جسر تفاوضي تجاه تعددية مراكز تقرير وبسبب ضعف شرعية الدولة في صلتها مع المواطنين.
  5. مداخلات خارجية من خلال استقواء اقلية كبرى وقوى حزبية ذات امتداد خارجي.
  6. تبني طائفي (pillarization) لقيادات مع مخاطر دكتاتورية اقطاب.
- ان نفي المرض عن أي منظومة هو نفي للعلاج، في حين ان الاثنين متلازمان. في مختلف الخطط ترد، بأشكال حازمة أو خجولة، عبارات «شرطية» (conditionnelle) ذات جانب سياسي في سبيل تطبيق الخطط وهي شروط تتعلق ببناء الدولة وادارة الشأن العام والقيادة السياسية.

في سبيل ادارة التغيير في لبنان، يمكن تصويب الشروط الأولية بالتالي:

1. نشر ثقافة «لبنان أولاً» وتعميمها واقفال لبنان-الساحة: لا نهوض في لبنان ولا استدامة لهذا النهوض ولا ثبات وتجزر في الاصلاح، اذا كان لبنان ساحة لصراعات غيره. يقتضي تالياً الاستفادة من الخبرات منذ 1975، وبخاصة من حرب تموز 2006 على لبنان، لنشر ثقافة لبنان أولاً. هذه الثقافة هي قمة لبنان الرسالة المناهضة للنموذج الصهيوني، وقمة العروبة الحضارية، وقمة الاسلام المعاصر في تفاعل خلاق مع المسيحية. تُنشر هذه الثقافة من خلال الجمعيات الاهلية العاملة في قضايا الديمقراطية

وحقوق الانسان والتنمية والمواطنة، ومن خلال اعادة الروح والفعالية الى خطة النهوض التربوي، وبخاصة برامج التربية المدنية والتاريخ، التي وضعت في السنوات 1996-2002. لا مجالات عمل جديدة ولا استشارات ولا سياحة ولا حد من هجرة الكفاءات ولا ثقة في التنمية... الا اذا كان لبنان وطنًا وليس ساحة، أيًا كانت الاعتبارات التي ظاهرها وطني وقومي وهي تدمر عمليًا الوطن وقوميته.

2. سلطة المعايير: الحاجة في سبيل انطلاقة التغيير الى استعادة سلطة المعايير من خلال السلطات الأساسية النازمة للمعايير (autorités régulatrices des normes) وهي: رئيس الجمهورية حسب المادة 49 الجديدة، والمجلس الدستوري، ومجلس القضاء الأعلى، وأعضاء هيئة مجلس الخدمة المدنية، ورئاسة مجلس النواب، ومجلس الوزراء... كما في الجسم البشري وحسب التحليل الاجتماعي لدركهايم (Durkheim) توصف الحالة المرضية (anomie) باضطراب الوظائف النازمة. تركز الاستهداف خلال سنوات من الاستبعاد والاحتلال على ضرب مُتدرج ومُنْتَظَم لسلطات المعايير.

لماذا يتم تطبيق قاعدة التمييز الايجابي من دون ضوابط وبطريقة موحشة لحشر ازام في الادارات العامة، بخاصة منذ 1990، في حين تم تأليف اكثر من عشرين لجنة رسمية في الهند منذ الخمسينيات في سبيل ايجاد الوسائل الفضلى لهذا التطبيق لصالح المجتمع الكلي؟ كان لنظام التمييز الايجابي في الهند ايجابيات عديدة في المساواة والعدالة والفعالية الديمقراطية<sup>6</sup>. يقتضي المباشرة في تأليف لجنة وزارية من الخبراء في لبنان تضع المعايير الحقوقية والادارية لتطبيق قاعدة التمييز الايجابي (discrimination positive) في زمن حيث يتم تطبيقها لبنانياً بأسوأ الطرق، بينما توصّلت مختلف الطوائف الى درجات متساوية إجتماعيًا واقتصاديًا وثقافيًا وتتوفر كفاءات عالية داخل كل الطوائف من دون استثناء.

3. فصل النيابة عن الوزارة: يتطلب النهوض دينامية مُتجددة في ادارة الشأن العام اقل تبعية لمصالح انتخابية وزبائنية وكذلك استنهاض كفاءات لا تقتصر على اقطاب قُميمين - الذين اسماهم احد الأقطاب من «الصف الأول». هذه الكفاءات متوفرة في العديد من

Christophe Jaffrelot, *Inde: La démocratie par la caste (Histoire d'une mutation socio- politique, 1885-2005)*, Paris, Fayard, 2005.

افراد الطبقة السياسية القديمة والحالية وفي بعض الاقطاب بالذات، وقد يحررهم الفصل بين النيابة والوزارة من قيود تقليدية قد تنسجم مع ممارسة سياسة نفوذ ولكنها لا تنسجم مع منصب وزاري يتطلب منحى آخر في ادارة الشأن العام. ولن يكون الفصل مطلقاً، اذ قد تتألف الحكومة من نواب لاسباب تتعلق بضرورات التمثيل، ولكن يتوجب على النائب الذي يُعين وزيراً استقالته من النيابة. قد يخفف هذا الاجراء من التبين الطائفي (pillarization) للقيادات ويوسع اطار النخبة السياسية ويساهم في تفعيل المراقبة البرلمانية (الوزراء-النواب تغطيهم كتل تمنع المساءلة) ويوفر طابعاً ادارياً تنفيذاً اجرائياً للوزارة. توفر الدراسة التطبيقية المقارنة للوزارات في لبنان لجهة تكوينها البرلماني او من خارج البرلمان إستنتاجات لصالح الفصل بين النيابة والوزارة إستناداً الى اقتراح القانون الذي قدمه النائب نعمة الله أبي نصر<sup>7</sup>.

4. ركيزتا الاصلاح الاداري: هما هيئة مجلس الخدمة المدنية - الذي يفترض في اعضائها ان يكونوا سلطة ناظمة للمعايير في الادارات العامة، ومن جهة ثانية المعهد الوطني للإدارة كمؤسسة مستقلة وانسجماً مع نظامه الداخلي تاريخ 2005/6/9 الذي وضعه مجلس الادارة.

5. قضايا الناس اليومية الحقوقية والمشروعة: الحاجة الى اختراق حالة الجمود من خلال حاجات الناس اليومية في التعليم والصحة والمعاملات الادارية وصيانة الطرقات ولجان الاحياء ومشاركة الناس في تفعيل دور البلديات... وكذلك من خلال نقابات وهيئات مهنية تدافع عن حقوق الناس اليومية وأمنهم اليومي، ومن دون تسييس هذه الحقوق في التنافس بين النخب.

6. فُكر شمولياً واعمل محلياً: انه الشعار الاستراتيجي الأكثر فعالية، بخاصة في مراحل الجمود. انه المسار الذي يزعزع بالعمق من الجذور شبكات التبعية. تدرك أنظمة الاستبداد ذلك وتدخل تالياً في كل مفاصل المجتمع في سبيل تدعيم استمراريتها. على المستوى المحلي تتجمع كل عوائق وصعوبات المركز وقد تفشل خطط مركزية رشيدة ورائدة عندما يُعمل على تنفيذها على المستوى المحلي حيث تتأسس وتتراكم الحظوظ أو العوائق في البنيات

(7) نعمة الله أبي نصر، «اقتراح قانون فصل النيابة عن الوزارة»، النهار، 2005/2/5.

الشخصية والعلاقات والممارسات. أهملت الدراسات العربية المستوى المحلي وانكبت غالبًا على البنات الفوقية<sup>8</sup>.

### استعادة قواعد الاعراب في العمل العام

1. الدستور وصفه وليس علاجًا: أفضل الدساتير وصفة طبية وليست بالضرورة العلاج. هل تقيّد المريض بالوصفة وطريقة تطبيقها وجرعاتها؟ اذا تقيّد بالوصفة ولم يتم الشفاء، يُعاد عندئذ التشخيص وتُعدّل الوصفة. الدستور اللبناني منذ سنوات وفي بعض بنوده غير مُطبق لكي نبحت جديدًا في تعديله. وأي تعديل جديد لن يُطبق أو قد ينحرف عن هدفه. الحاجة تاليًا الى الغوص في مفهوم الحكمية الدستورية (gouvernance constitutionnelle)، أي مراقبة تطبيق الدستور بدلاً من الانسياق في إقتراح تعديلات. لا يشكو لبنان اليوم على كل حال من مُعضلة كبرى في بنائه الدستوري، بل من خروقات عديدة في الممارسة والتطبيق.

2. وثيقة الوفاق الوطني - الطائف ولماذا لم تطبّق بكاملها: كل بنود هذه الوثيقة هي إنتاج لبناني أصيل كالكشفك والاورما، باستثناء البند المتعلق بانسحاب الجيش السوري من لبنان. لا تصح دراسة الوثيقة من دون الرجوع الى جذور المداولات في سبيل الاستلها من العوائق والحظوظ. تقضي الحكمة العمل حسب مبدأ الرئيس رشيد كرامي سنة 1976 في خضم نقد ميثاق 1943: «لنعمل لما يغيّنه ولا يُلغيه».

اما اشكالية عدم التقيّد بكامل روحية ونص وثيقة الطائف فتقضي الرجوع الى تصريح الوزير والنائب مروان حمادة في الجلسة النيابية في 2005/2/28:

«كلفتم إعداد المقدمة السياسية للبيان الوزاري. فقمتم بالعمل وعرضته على الشهيد الرئيس

(8) بعض التفاصيل واردة في:

Antoine Messarra, *La gouvernance d'un système consensuel (Le Liban après les amendements constitutionnels de 1990)*, Beyrouth, Librairie Orientale, 2003.

انطوان نصري مسرّه، «النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني»، بيروت، المكتبة الشرقية، 2005.

\_\_\_\_، «النظرية الحقوقية في الأنظمة البرلمانية التعددية»، بيروت، المكتبة الشرقية، يصدر في اوائل 2016.

\_\_\_\_، «الثقافة المواطنة في مجتمع الطوائف (لبنان من منظور مقارن)»، بيروت، المكتبة الشرقية، يصدر في اوائل 2016. حول اشكالية التغيير:

Jacques Lang, *Changer*, Paris, Plon, 2005.

«Pour changer le monde», numéro spécial de *Manière de voir*, n° 83, oct.-nov. 2005.

الحريري فوافق عليه باستثناء صفحة واحدة، اريد ان يعرف اللبنانيون ما هي، رماها في سلة المهملات قرب مكتبه فنظرت اليه متعجباً ومتسائلاً: «اين اخطأت يا دولة الرئيس؟»، وكانت الصفحة تتضمن سطراً واحداً يؤكد مسلماتنا الوطنية المبنية على اشارة الى اتفاق الطائف. نظر الي الشهيد وقال: «جايي على ذكر الطائف يا مروان، بذك تروّحنا؟» الطائف الذي بنينا معاً عليه السلم الاهلي تحول مذ ذاك من المسلمات الى الممنوعات والمحرمات. الآن عاد تغطية لامور اخرى، لماذا؟ لأنه يذكر اللامركزية الادارية او استقلال القضاء؟ هذه نكتة، بل لانه يذكر مع كل الاستحقاقات انسحابات سورية لم تتم ولم يكن، كما يبدو في النية، اتمامها، ولانه يذكر فصل الاجهزة العسكرية عن الممارسة السياسية، الامر الذي لم يتم بل مورس عكسه. بذك تروّحنا يا مروان، كان رفيق الحريري مهدداً مذ ذاك، لان اي ميل او نزعة او إتجاه أو حتى إنتهاء الى بعض الاستقلال اللبناني كان سينعكس عليه وعلينا بالولايات» (النائب والوزير مروان حمادة، الجلسة النيابية في 2005/2/28، وصحف 2005/3/1، وبخاصة المستقبل، 2005/3/1).

البند الوحيد في وثيقة الوفاق الوطني الذي كان مفروضاً يتعلق بانسحاب أو «اعادة تمركز» القوات المسلحة السورية. ورد في بعض الوثائق ان الرئيس حافظ الأسد «كتب النص بيده» حول الموضوع. ويقول مفاوضون انه كان يقتضي مراجعته شخصياً! وورد أيضاً الدور الريادي في الإلتزام بشرعة حقوق الانسان في مقدمة الدستور وملاحظات الرئيس صائب سلام حول المهلة لتأليف الوزارة<sup>9</sup>.

3. قانون الانتخاب أشبع درساً ومبدأ دورية الانتخابات: يحمل لبنان تراثاً طويلاً من الاختبار في الأنظمة الانتخابية يُمكن الاستفادة منه. تركز فلسفة هذا التراث على مبدأ الهيئة الانتخابية الموحدة (collège électoral unique) حيث ناخبون من مختلف الطوائف ينتخبون مرشحين من مختلف الطوائف.

مبدأ دورية الانتخابات هو الذي يعلو على اي إعتبار آخر. ثم تأجيل الانتخابات تذرّعاً بعدم الوفاق على قانون انتخابي جديد. الوفاق هذا هو من صلاحية النواب وليس الشارع. الحاجة الى التوقف عن البحث انطلاقاً من الصفر في قانون الانتخاب. أشبع هذا الموضوع

(9) انطوان مسرّه وريبع قيس (اشراف)، صياغة الدساتير في التحولات الديمقراطية (الخبرات العربية والدولية من منظور مقارن)، بيروت، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم ومؤسسة كونراد اديناور، المكتبة الشرقية، 2014، ص 342، ص 151-162.

من الناحية التقنية درسًا من خلال لجنة فؤاد بطرس وأعمال أخرى. ليس المطلوب إستعادة الدراسة تقنيًا، بل اعتماد خيار سياسي انطلاقًا من النصوص الرسمية المتوفرة التي هي بذاتها ثمرة جهود تُحدد مجالات الممكن وغير الممكن.

لا تقتصر صحة التمثيل في كل الأحوال على القانون، بل ترتبط بثلاثة عناصر: قانون الانتخابات، إدارة الانتخابات، سلوك الناخبين. قد يوفر قانون انتخابي سيئ نتائج مقبولة في حال إدارة انتخابية نزيهة وسلوك مواطنين ناخبين وليس مجرد مقترعين. وعلى العكس، قد يوفر قانون انتخابي جيّد نتائج سيئة في حال إدارة انتخابية سيئة وسلوك مقترعين تابعين وغير واعين.

4. الحكومة في لبنان سلطة «اجرائية»: لا تغيير ولا فعالية ولا سياسات عامة ولا مساءلة ولا فصل بين السلطات ولا انتظام المؤسسات... اذا كانت الحكومات في لبنان برلمانات مُصغرة. وردت تسمية السلطة التنفيذية في الدستور اللبناني «بالسلطة الاجرائية» (الفصل الرابع)، اي بشكل أكثر فعالية من التنفيذية (pouvoir exécutif)، فتكون إجرائية (pouvoir exécutoire) أي، حسب لسان العرب: جعل الأمور تجري! المجلس النيابي في لبنان هو تاليًا المكان الدائم للحوار. أما الحكومة في لبنان فهي اجرائية تجعل الأمور «تجري» ومؤلفة من «فعالة» تكنوقراط في الاهتمام بحاجات الناس.

والائتلاف الحكومي في لبنان هو ائتلاف «طوائف»:

المادة 95-1: «تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكل الوزارة»،

تاليًا لا حكومة اتحاد وطني أو وفاق وطني، بل حكومة إجرائية فيها ممثلون عن الطوائف، وليس ممثلون عن كل القوى السياسية.

ومن منظور مُقارن في الأنظمة البرلمانية التعددية وتقيّدًا بالمبادئ الدستورية، وبخاصة مبدأ فصل السلطات وفعالية الحكم، الحاجة الى التمايز بين النيابة والوزارة أو الفصل، دستوريًا أو عمليًا، بين الاثنين، والاتّحوّل الحكومة الى شركة محاصصة وتبادل منافع.

5. المادة 65 من الدستور نموذج في المخيلة الدستورية: المادة 65 من الدستور هي من أكثر المواد التي أخترت في الممارسة وتلوّث منذ وثيقة إتفاق الطائف، في حين أنها روعة في المخيلة الدستورية على المستوى المقارن. انها في آن تتجنب، في ميزان مُتعدد كلبنان، طغيان الأكثرية (abus de majorité)، وكذلك طغيان الأقلية (abus de minorité) من خلال الأكثرية

الموصوفة (majorité qualifiée) في 14 موضوعاً محدداً حصراً. ويُعتمد تالياً التصويت في كل القضايا الأخرى.

كان هدف التلاعب بالمادة 65 طيلة سنوات ومنذ 1990 جعل النظام في لبنان غير قابل للحكم (ingouvernable) الا... باللجوء الى باب عال! وتم إصطناع مُعضلة اقلية وأكثرية في لبنان حيث كل الجماعات هي أقليات. كل أكثرية في لبنان هي في تكوينها تضم أعضاء من مختلف الطوائف.

6. رئيس الجمهورية: من الصلاحيات الى الدور: لا يمكن بعد اليوم دراسة موقع رئيس الجمهورية في الدستور اللبناني من دون الرجوع الى جذور وثيقة الوفاق الوطني والمدالات في 1975-1990 حول التعديل الدستوري.

بعد الاتفاق الثلاثي بين ثلاث مليشيات في لبنان وتعثر الاتفاق، حصلت وساطة المانية-اوروبية-فاينكانية، بمبادرة من حاكم بافاريا (Franz Josef Strauss)، واثنين من العاملين معه (Dieter Holzer) و(Heinrich Schoeller) لصياغة وثيقة دستورية بديلة وذلك من 9/24 الى 1968/01/5. كتبت الصحف في لبنان عن «لجنة المانية-لبنانية». استمرت مناقشة هذه الوثيقة في إطار مبادرة دبلوماسية من ايلول 1986 الى آخر 1987. من خلال مشاركتي في هذا العمل تعمقت في اشكالية التوفيق بين الفصل بين السلطات والمشاركة في الحكم (Partage du pouvoir et séparation des pouvoirs). انها اشكالية مستحيلة في ترييع الدائرة أوجد لها المجتمعون في الطائف، بفضل مُخيلة دستورية بالغة الحكمة، معالجة من خلال المادة 49 من الدستور حيث رئيس الجمهورية يتمتع بدور «السهر على احترام الدستور» مع دور وصلاحيات في سبيل هذا السهر، مما يوجب عملياً الخروج عن سجل لبنان من منطلق الصلاحيات الى منطق الدور<sup>10</sup>.

هل هذا «انتقاص» من صلاحيات رئيس الجمهورية؟ أو تحويل رئيس الجمهورية الى رئيس فخري أو «رجل بعيدا»؟ ان القيادة المعنوية للدولة في إطار مبدأ القانونية («ماذا يقول

(10) مساعي وساطة Franz Josef Strauss الالمانية-الاوروبية-الفاتيكانية بعد الاتفاق الثلاثي، 9/24 الى 1968/01/5، ايلول 1986 الى آخر 1987، النص ومقتطفات صحفية في كتاب: جذور وثيقة الوفاق الوطني-الطائف، مذكور سابقاً، ص 297-452.

R.S. Schulz, Franz Josef Strauss. The Man and the Statesman, R.S. Schulz, 1986, 216 p. (décédé le 3/10/1988, L'Orient-Le Jour, 4/10/1988).



الكتاب؟»، حسب تعبير للرئيس فؤاد شهاب) هي ورشة كبرى تتخطى الصلاحيات وتتخطى الطائفة المارونية وهي بذاتها عنصر جمع وتوحيد لأنها دفاع عن القاعدة الحقوقية كوسيلة في تحقيق المساواة بين الجميع وحمايتهم بمعزل عن انتماؤهم المتعددة وتبعيتهم السياسية.

في واقع الذهنيات في لبنان لا تريد أية جهة سياسية طائفية أي تغيير بالعمق وللصالح العام في مواقعها. خلال السلطة الألمانية الفاتيكانية الأوروبية، لم أكن شخصياً بعيداً عنها، على أثر الاتفاق الثلاثي بين 9/24 و 1968/01/5 وحين ورد لأحد الرؤساء مجرد احتمالية فتح المواقع العليا الثلاثة جزئياً إلى المسيحيين والمسلمين في سبيل التوفيق بين المشاركة في الحكم وفصل السلطات (partage du pouvoir et séparation des pouvoirs) قال لمحدثه: «إذا قبلت بذلك لعزلوني تماماً!»

ان تعديل المادة 49 من الدستور بموجب وثيقة الوفاق الوطني، بشكل لا يكون فيه رئيس الجمهورية رئيساً فخرياً أو «رجل بعددا»، بل «يسهر على احترام الدستور»، أي يكون فيه رئيس الجمهورية، معنوياً، مجلساً دستورياً قبل المجلس الدستوري، هو الذي حقق بالفعل مساواة في اطار مفهوم الدولة. يقول بشاره منسى الذي شارك في اجتماعات الطائف - واشاطره تماماً القول - ان الرئيس حسين الحسيني هو الذي «انقذ الموقف». ويقول الوزير السابق ادمون رزق الذي شارك في اجتماعات الطائف عندما استمع الى عرضنا التفصيلي هذا حول دور رئيس الجمهورية في «السهر على احترام الدستور»: هذا ما ابتغيهنا في وثيقة الطائف ولو شرحناه بهذا القدر من الوضوح لربما كان رفض البعض الاقتراح!»

7. المجتمع المدني والحراك المدني: ثلاثة عناصر تجعل المجتمع المدني مدنيًا: انطلاقة من حاجات المواطنين، دفاعه عن المصلحة العامة وليس في سياق علاقات نفوذ، انطلاقة من القانون والمؤسسات. يفتقر المجتمع المدني اللبناني اليوم الى الفاعلية من خلال ثلاثة عوامل: - تراجع مفهوم القانون والمؤسسات بفعل ممارسات شاذة وخطاب تغييري شعبي وانقلابي من قبل بعض الجهات السياسية.

- ضعف الحركات المهنية والنقابية منذ الثمانينيات والتي هي جزء من المجتمع المدني وهي أكثر التصاقاً بالحياة اليومية للناس.

- توسع استتباع شبكات من اللبنانيين المستفيدين من منافع ومواقع. ما يُسمى تاليًا بإطلاقية الطبقة السياسية فيه ظلم لعناصر من هذه الطبقة جاهدت في سبيل السيادة والدستور.

لا تقتصر اليوم الطبقة السياسية في لبنان على السياسيين، بل تشمل جماعات واسعة من التابعين المستفيدين.

حين ينتقد عاملون في المجتمع المدني اللبناني كل الطبقة السياسية فهم يعزلون انفسهم عن الحياة السياسية، حيث ان المجتمع المدني ليس ضد السياسة، بل يسعى الى تدجين السياسة ويسعى الى التعامل باستقلالية مع احزاب وقيادات وسياسيين شرط عدم ممارسة هؤلاء الاستتباع بل التقيد بشروط توجهات المجتمع المدني المستقل عن الجهاز الحكومي ومن دون انفصال عن السياسة المدنية والفاعلين فيها.

8. المجلس الدستوري: تفترض مقدمة الدستور في التزامها بالشرعات الدولية لحقوق الانسان توسيع صلاحيات المجلس الدستوري، بخاصة في ما يتعلق بحق الدفع أمام المحاكم تصحيحاً لقوانين صادرة قبل 1990 وقد تكون مخالفة للدستور.

9. المجلس الاقتصادي والاجتماعي: انه من المؤسسات الجوهرية في سبيل إستعادة النقاش العام خارج الشارع حول السياسات العامة في لبنان ولتفعيل دور النقابات والهيئات المهنية والمجتمع في الحوار الاقتصادي الاجتماعي. لهذا المجلس دور أكثر أولوية من اللامركزية الادارية لأنه مؤسسة لثقافة حوار عام (débat public) وطنياً ومناطقياً، والا يُخشى تحول اللامركزية الادارية الموعودة الى مركزيات إدارية أكثر تسلطاً من مركزية المركز.

10. المعهد الوطني للإدارة: الحاجة الى استعادة استقلالية هذا المعهد عن مجلس الخدمة المدنية كما هو وارد في قانون انشائه انه المدخل لتأهيل قياديين إداريين للسنوات القادمة، على ان يكون تحت وصاية رئاسة الحكومة في المفهوم الحقوقي للوصاية الادارية في المراقبة القانونية فقط وليس الملازمة.

11. خطة النهوض التربوي وخدمة العلم: أفضل الدساتير وأفضل المؤسسات لا تعطي ثمارها من دون تخصيص تربوي من خلال إعادة إحياء خطة النهوض التربوي في السنوات 1996-2002 وإستعادة العمل بخدمة العلم في صيغة لا تسيء الى مستقبل الشباب الدراسي والمهني.

# التحدي الاقتصادي



## المنافسة في الاقتصاد اللبناني

وضع هذا التقرير عن المنافسة في الاقتصاد اللبناني بناء لطلب وزير الاقتصاد والتجارة، وهو دراسة أولية أو مخطط اعدادي لوضع قانون للمنافسة في لبنان، يهدف الى تقوية شروط المنافسة في الاقتصاد وهي شروط تؤدي الى تحسين الفعالية والانتاجية وتوفير ركائز قوية - أقوى من تلك المتوفرة حالياً - تزيد في نمو حجم الانتاج والتوظيف.

الغاية الأساسية من التقرير هي تقدير درجة المنافسة في الاقتصاد اللبناني التي تعتبر نقطة الانطلاق لوضع مشروع قانون المنافسة.

مرّ الاقتصاد اللبناني منذ 1975 بتحوّلات بالغة الأهمية وخطيرة في بنيته خلال خمسة عشر سنة من الحروب تلاها ما يزيد على عشر سنوات من اعادة البناء والاعمار.

ومع ان التعافي الاقتصادي - اي العودة الى الحياة الطبيعية - يحدث نسبياً بسرعة، لم يكن النمو قوياً كما كنا نتوقع اذ بلغت نسبته أقل من 4% منذ 1993 بالرغم من زيادة مرتفعة في النفقات الحكومية لدفع هذا النمو وتنشيطه. هذه النتيجة هي، أولاً، أبرز دليل على وجود تصلبات في بنية الاقتصاد اللبناني تعيقه، ومن أهمها ضعف قوى السوق التنافسية.

المعلومات التي استند اليها التقرير وردتنا بمجملها من مصادر رسمية. وبصورة خاصة، المعلومات المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة لسنة 2002 وردتنا من وزارة المالية وهي أهم مصدر للتركيز والاطلاع على بنية السوق ودرسها وتحليلها. استند التقرير، بالإضافة الى ذلك، الى معلومات وردت من الاحصاءات الرسمية الحديثة للمحاسبة العامة لسنة 1997 والشروط المعيشية والموارد البشرية للسنة ذاتها، والصناعة لسنة 1998-1999.

يناقش التقرير، أولاً، الأسس التي سيقوم عليها قانون المنافسة والاهداف التي يرمي اليها وبصورة خاصة في وضع بلد نام كما هي الحال في لبنان. ومن ثم يضع تقديراً لدرجة المنافسة في الاقتصاد من منظور بنية السوق، مع التأكيد على درجة التركيز في الأسواق المختلفة كمؤشر أساسي للمنافسة. أما الجزء التالي فيعالج موضوع حواجز الدخول والخروج وهي ميزة بنيوية مركزية لدرجة المنافسة.

وأخيراً، يجري تحليل للمنافسة من منظور تصريف الأعمال مع التركيز على الممارسات الحصرية في الأسواق.

يضع التقرير في جزئه الأخير موجزاً عن النتائج التي توصل إليها والتوصيات التي تقوم على أساس هذه النتائج والتي نعرضها بشأن قانون المنافسة مع احترام المبادئ والعناصر التي نحتاج لاعتمادها في القانون أو لرفضها. يعالج هذا الجزء أيضاً مشكلة الحاجة الى هيئة ناظمة، مثلاً ادارة المنافسة أو هيئة المنافسة ومهامها الرئيسة وصلاحياتها. وأخيراً نضع التوصيات بالترابط مع السياسات التنافسية بصورة عامة التي يمكن ان تعود بالنفع على الانجازات الاقتصادية، مع التأكيد على تلك التي يمكن تنفيذها نسبياً بسهولة.

### الحاجة لقانون المنافسة

توجد نظرية اساسية في التحليل الاقتصادي ترى أن للمنافسة تأثير جيد على فعالية الاقتصاد ونموه، لذلك يقتضي وضع قوانين للمنافسة. تحتل هذه النظرية مكاناً مركزياً في التحليل الاقتصادي، وكذلك في سائر استراتيجيات التنمية الاقتصادية والنمو.

ان المنافسة في سوق معينة هي ميزة بنيوية أو سلوكية. انها تشير، كونها ميزة بنيوية، الى وجود عدد كبير من البائعين في السوق، كبير لدرجة حيث لا يمكن ان يكون لأي بائع أو لأي تجمع من البائعين تأثير مهم على الأسعار. من هذه الزاوية، تقضي المنافسة بعدم تمكين أية يد من الإمساك بالسوق أو تحول دون تمكن قلة من الباعة من التحكم بالسوق أي ما نسميه «طاقة احتكارية» أو على تحديد السعر بصورة خاصة. يكون حجم أي من البائعين صغيراً - لا بالتعبير المطلق - بل نسبياً الى حجم السوق بمجمله.

اما عن ميزة السلوك في المنافسة فتعني، قبل كل شيء، غياب الممارسات الحصرية وممارسات التواطؤ بين الباعة كتحديد السعر، مثلاً، والتدابير في المشاركة بين الأسواق التي تحد من المزاومة بين الباعة.

تنتج القوى التنافسية ضغوطات في الأسواق تقود التجار - ضرورة لا اختياراً - الى فعالية منتجة أيّاً كان المفهوم الذي نلجأ اليه. وبصورة عامة، يجب ان ننظر الى المنافسة وكأنها طريقة ديناميكية متعددة الجوانب تستلزم أرصدة مستمرة ومتجددة في الموارد لمواجهة الظروف المتبدلة في الأسواق والتي تخلق منتجات جديدة و/أو أساليب جديدة للإنتاج.

من جهة أخرى، إن غياب البنيات التنافسية والسلوك التنافسي، أي وجود طاقة احتكارية،

تؤدي الى انجازات غير فعّالة وتوزيع غير عادل للمداخليل. فالقوانين، كقانون المنافسة والسياسة الاقتصادية، تعمل على احتواء مفاعيل الأسواق غير التنافسية المضرة والمؤذية أو على مفاعيل السلطة الاحتكارية بصورة عامة مع ما يلزمها من الممارسات التي تمنع المنافسة. تجدر الإشارة هنا الى وجوب التيقُّظ والسهر باستمرار لأن الأسواق التي هي بالضرورة ديناميكية وتنافسية يمكنها ان تتحول في أي وقت الى أسواق احتكارية. هيئة ناظمة يمكنها ان تؤدي هذا الدور.

### بعض الآراء والملاحظات النظرية

ان مفهوم المنافسة متطور، وبصورة خاصة من الناحية التجريبية، في البعد الاقتصادي للناظمة الصناعية. يستعمل التحليل القاعدة التالية للهيئات الصناعية أو النموذج المعياري التالي: بنية ← سلوك ← أداء.

تستند القاعدة الى سوق لانتاج صنف معين. كما ان بنية سوق معين تتألف من معالم مختلفة، وعلى رأسها عدد البائعين والمشتريين، واقصى ما تصل اليه حواجز الدخول والخروج ومدى تنوع المنتجات. يستند غالباً التصرف أو السلوك الثابت الى سياسات تحديد الأسعار والاستثمار. والاداء هو هدف القاعدة-النموذج لأنه يظهر ما انتجه السوق ببنيته وسلوكه وبصورة خاصة، بتعبير التنمية الاقتصادية، الفعالية الانتاجية الموجودة، وسوق العمل والعدالة بتوزيع المداخليل.

يصعب الوصول عملياً الى بنيات أسواق تنافسية كلياً وصرفاً. هذا ما أدى الى انشاء مفهوم «المنافسة الممكن تطبيقها» الذي هو قاعدة تشغيلية يمكن استعمالها في الدراسات التجريبية للأسواق، وذلك لتقدير أو لتحديد درجة المنافسة فيها. يقال بأن المنافسة الممكن تطبيقها تعمل عندما تتوافر الشروط في البنية والسلوك والانتاج. تتطلب البنية شرطين رئيسيين: يجب ان يبلغ عدد الموردين اكثر ما تسمح به اقتصادات الانتاج الواسع النطاق أولاً، وثانياً ألا يوجد أي عوائق مصطنعة للدخول. توجد عادة الحواجز المصطنعة للدخول في المحيط الناظم، مثلاً صعوبة الحصول على اجازات الاستثمار او ارتفاع ثمن أو كلفة تلك الاجازات. الحواجز الطبيعية للدخول ترتبط، مثلاً بتوافر الرساميل الكبيرة و/ أو اقتصادات الانتاج الواسع النطاق لاعتبارات التكنولوجيا، مثلاً في توليد الكهرباء.

يتبين ان فوائد المنافسة والحاجة لتحريك السلوك والبنيات التنافسية، هي اكيده بذاتها

ولكن المسألة ليست سهلة بل تصادف صعوبات في البلاد النامية. عدد المؤسسات الصغيرة في البلاد النامية الصغيرة هو عادة مرتفع جداً. في لبنان، المؤسسات التي يبلغ عدد عمالها العشرة على الأكثر تمثل 90% من المؤسسات القائمة، وهذا يشير الى امكانية تحقيق وفورات حجم بالغة ما لو ارتفع عدد المؤسسات الكبيرة. يؤدي التنافس المتزايد فضلاً عن ذلك في البلاد النامية الى خفض الأرباح التي بإمكانها التأثير على الاستثمارات بشكل سلبي. وبتعبير آخر يمكن ان تكمن المشكلة في لبنان في الحاجة لزيادة حجم المؤسسات لا لزيادة المنافسة. ربما ينتج عن هذا التزايد في التركيز حسنات اكبر بفضل وفورات الحجم وارتفاع نسبة الأرباح التي تزيد حجم الاستثمارات.

يجب ان تراعي قوانين المنافسة أهدافاً أو أغراضاً متناقضة. من الضروري لتبرير الاختيار لتركيز أكبر للسوق، ان نبرز وجوداً فعلياً لوفورات الحجم المهمة التي تظهر فقط في مستويات وكميات الانتاج الكبيرة نسبياً والتي لا تنسجم مع البنية التنافسية.

### التركيز في الأسواق اللبنانية

المعيار الأساسي للاحتكار أو للقدرة الاحتكارية هو تركيز السوق، وهو ميزة بنيوية تعتمد عادة على حصص الشركات الكبرى من السوق، ثلاثة أو خمسة من اكبر الشركات، أو أي عدد محدود من الباعة في سوق انتاجية خاصة. لجأت الولايات المتحدة لاستعمال حصة التركيز (Concentration Ratio, CR) للباعة الأكبر الأربعة أو الخمسة حتى الثانية. وأشار الى هذه الحصص بـ CR5، CR4، وCR8. المبيعات هي المتغيرة الأكثر استعمالاً في مقاييس التركيز، وهي الأكثر عملائية في الحالة اللبنانية، وتتبع مباشرة توافر المعلومات عن الضريبة على القيمة المضافة.

يوجد معيار شبيه بال CR (حصة التركيز) وهو مؤشر هيرفنداهل - هيرشمان (Herfindahl-Hirshman Index (SSi<sup>2</sup> = HHI)، حيث Si هي حصة البائع i<sup>th</sup> في السوق). من حسنات هذا المؤشر انه يجمع المعلومات عن عدد الباعة وعن مجموع توزيعاتهم. المسألة الأكثر أهمية في قياس التركيز أو قدرة السوق بصورة عامة هي رسم حدود السوق التي نريد قياس أو معرفة نسبة التركيز فيها. لتحديد السوق، تعتبر المنتجات البديلة من جهة الطلب هي العامل الحاسم. الباعة هم متنافسون، ومن ثم فان منتوجاتهم تعود لنفس السوق، اذا كانت منتوجاتهم بدائل «جيدة» في نظر الشارين.



بدأت طريقة تعريف حدود السوق مع التصنيف الصناعي الدولي النموذجي لكل النشاطات الاقتصادية في الأمم المتحدة (The United Nations International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, ISIC, Revision 3). اعتمدت مديرية الضريبة على القيمة المضافة في وزارة المال هذا التصنيف النموذجي وأقلمته مع الشروط المحلية بتحديد النشاطات حتى رتبة 4 أرقام وفي بعض الأحيان 6 أرقام. اعتمد التقرير هذا التصنيف باستعمال الضريبة على القيمة المضافة وعلى معلومات استيراد البضائع سنة 2002.

تُقدَّر مقاييس التركيز عادة لأسواق منتجات محددة. يمكن أيضاً تقدير مجموع مقاييس التركيز لمجموعة من النشاطات أو لمجمل الاقتصاد، مثلاً باستعمال معطيات مجالس الادارة المتشابهة أو التي تراقبها التجمّعات العائلية من خلال الاقتصاد عموماً. هذه المقاييس هي خارج نطاق هذا التقرير وتبقى، في أي حال، غير مجدية في غياب معلومات موثوق فيها. ان مقاييس التركيز التي يحتويها هذا التقرير هي لأسواق أو لانتاج محدد في الصناعة والخدمات فقط. لا يوجد في حقل الزراعة معطيات حديثة عن المبيعات أو عن غيرها من المتغيرات المتعلقة بها في الأسواق أو المنتجات. لذلك فمقياس التركيز في الزراعة هو للنشاط ككل.

1. التركيز في الزراعة: تدلّ الأرقام بوضوح (الجدول 1) على توزيع غير متوازن: 5% من مجموع أصحاب المزارع يستثمر 47% من مجمل المساحات الزراعية، في حين أن النصف الأدنى من المزارعين العاملين في لبنان يستثمرون فقط 8% من مجمل المساحات الزراعية. ان عامل جيني Gini coefficient الملازم الذي يعطينا موجزاً عن مقياس درجة عدم المساواة في التوزيع هو 0.69 % وهذا معدل مرتفع جداً.

## الجدول 1: توزيع المزارع بنسبة المساحة 1997-1998

(توزيع متراكم)

| مساحة المزرعة | عدد المزارعين |        |
|---------------|---------------|--------|
| 25 %          | 1 %           | الأعلى |
| 47 %          | 5 %           |        |
| 58 %          | 10 %          |        |
| 73 %          | 20 %          |        |
| 0,4 %         | 10 %          | الأدنى |
| 8 %           | 50 %          |        |
| 22 %          | 75 %          |        |

الجمهورية اللبنانية ووكالة التغذية العالمية FAO، 2000.

ب) التركيز في الصناعة والخدمات: استعملنا في التقرير المعلومات الواردة من الضريبة على القيمة المضافة للفصول الثلاثة الأخيرة من العام 2002 والمتعلقة بالمبيعات المحلية والتصدير للمؤسسات الخاضعة للضريبة على القيمة المضافة، وبلغ عددها 7402 مؤسسة. وهذه مؤسسات يعود حجم أعمالها السنوي الى 500 مليون ليرة لبنانية على الأقل، أي ما يبلغ تقريباً 332,000 دولار اميركي وهذه المعلومات استقيناها من وزارة المالية. وتشير هذه المعطيات الى ان هذا العدد يحتوي ايضاً على مؤسسات يبلغ حجم أعمالها ما يقل عن 500 مليون ل.ل.

عدد الأسواق الإجمالية المعروفة هو 288 دون ذكر أسواق النشاطات، كالقطاع 8 (التربية والصحة والعمل الاجتماعي) والقطاع 9 (المجموعات الأخرى، النشاطات والخدمات الاجتماعية والشخصية) التي تتناول بمعظمها نشاطات لا تتوخى الربح. كما واننا لم نمر على ذكر النشاطات 75 (القطاع الإداري والدفاع والأمن الاجتماعي الإلزامي) وعدد قليل من المصارف التجارية التي قدّمت تقارير بالمعلومات ولو انها مبدئياً غير ملزمة بذلك. ان هذه الأسواق والتي تحركها 7029 مؤسسة هي موضوع تحليلنا في هذا التقرير.

يدلّ المؤشران CR3 و CR5 على نسبة التركيز للمؤسسات 3 و 5 على التوالي، وهذه المؤسسات هي كبرى المؤسسات في الأسواق التي تناولها التقرير. ان نسب التركيز هي تراكمية في كل من المؤشرين وتغطي سائر الأسواق. مثلاً CR3 لنسبة التركيز بين 40-60%

تتناول أيضاً كل الأسواق التي هي دون 3 مؤسسات، يعني 1 و2، ولكن عندما تقع نسبة التركيز في هذه الأسواق في الشطر 40-60%. ونفس الشيء بالنسبة الى CR5 التي تحتوي على كل الأسواق مع المؤسسات التي هي دون 5، أي 4 و3 و2 و1، والتي تقع في شطر التركيز المناسب. تتناول حركة البيع في كل من هذه الأسواق المبيعات المحلية وتصدير البضائع واستيرادها التي يتناولها السوق المعني.

الجدول 2: توزيع الأسواق: نسب التركيز في المؤسسة (CR 3)

| CR3      | عدد<br>الأسواق | النسبة المئوية<br>% | عدد<br>المؤسسات | النسبة المئوية<br>% | رقم المبيعات<br>ملايين \$ | النسبة المئوية<br>% |
|----------|----------------|---------------------|-----------------|---------------------|---------------------------|---------------------|
| 100-80 % | 83             | 28.8                | 635             | 9.3                 | 3,362                     | 16.5                |
| 80-60 %  | 36             | 12.5                | 388             | 5.5                 | 1,120                     | 5.5                 |
| 60-40 %  | 47             | 16.3                | 1,141           | 16.2                | 3,591                     | 17.6                |
| 40-20 %  | 62             | 21.5                | 3,512           | 50.0                | 6,982                     | 34.3                |
| 20-0 %   | 60             | 20.8                | 1,335           | 19.0                | 5,321                     | 26.1                |
| المجموع  | 288            | 100.0               | 7,029           | 100.0               | 20,374                    | 100.0               |

مبني على معلومات مديرية الضريبة على القيمة المضافة في وزارة المالية.

يبين الجدول 2 توزيع الأسواق حيث تبلغ قيمة المؤشر CR3، أي قيمة نسبة التركيز للمؤسسات الثلاث الكبرى. هذا التوزيع بالنسبة للمؤشر CR3 هو ربما أفضل دليل لوضع البنيات الاحتكارية والبنيات المتعلقة باحتكار القلة في الأسواق اللبنانية. سنة 2002، تبين أن 58% من الأسواق اللبنانية وتمثل أقل من ثلث المؤسسات تقريباً (31%)، بلغ معدّل نسبة التركيز فيها 40% للمؤسسات الثلاث الكبرى. تحتوي هذه الأسواق، بالطبع، كل ما دون الثلاث مؤسسات، وكانت نسبة التركيز فيها على الأقل 40%، أي ثمانية مليارات دولار تقريباً.

الجدول 3: توزيع الأسواق: معدل التركيز في المؤسسات (CR5)

| الفئة CR3      | عدد الأسواق | النسبة المئوية % | عدد المؤسسات | النسبة المئوية % | رقم المبيعات بملايين الدولارات | النسبة المئوية % |
|----------------|-------------|------------------|--------------|------------------|--------------------------------|------------------|
| 100-80 %       | 110         | 38.2             | 939          | 13.4             | 3989                           | 19.6             |
| 80-60 %        | 40          | 13.9             | 915          | 13.0             | 3,246                          | 15.9             |
| 60-40 %        | 40          | 19.3             | 1,960        | 27.9             | 3,924                          | 19.3             |
| 40-20 %        | 48          | 16.7             | 2,899        | 41.2             | 5,290                          | 26.0             |
| 20-0 %         | 50          | 17.4             | 316          | 4.5              | 3,926                          | 19.3             |
| <b>المجموع</b> | <b>288</b>  | <b>100.0</b>     | <b>7,029</b> | <b>100.0</b>     | <b>20,374</b>                  | <b>100.0</b>     |

مبني على معلومات الضريبة على القيمة المضافة في وزارة المالية.

يشير الجدول 3 الى توزيع الأسواق بالنسبة لقيم CR5، أي قيم نسبة التركيز للمؤسسات الخمس الكبرى. اذا كانت عتبة قيمة التركيز قد ارتفعت في هذه الحالة الى 60%، تبقى النتيجة واحدة لعدد كبير نسبياً من الأسواق المتعلقة باحتكار القلّة. بالفعل، 52% من الأسواق تقريباً، تمثل اكثر من ربع المؤسسات وحوالي 36% من قيمة المبيعات، نسبة التركيز للمؤسسات الخمس الكبرى هي على الأقل 60%.

يمكن وضع موجز عن النتائج المتعلقة بالتركيز في الأسواق اللبنانية كالآتي: 50% على الأقل من الأسواق في لبنان تساوي أو تعادل على الأقل 40% من قيمة مجموع المبيعات. ويمكن اعتبارها ذات بنية احتكارية أو بنية متعلقة باحتكار القلّة، ويرجح ان تمارس هذه الأسواق سلوكاً تجاه الأسعار والاجراءات الحصرية.

يشير الجدول 4 الى تشكيلة من الأسواق متميّزة بنسب تركيز عالية. معيار الاختيار هو CR1 لأقل من 40%، أو CR3 لأقل من 60%، والى حجم كبير نسبياً لسوق يبلغ على الاقل 25 مليون دولار اميركي.

### الجدول 4: الأسواق ذات التركيز العالمي

| ISIC<br>الرمز | النشاط الاقتصادي                                           | CRI | CR3  | HHI<br>(1) | عدد<br>المؤسسات | حركة السوق<br>بملايين<br>الدولارات |
|---------------|------------------------------------------------------------|-----|------|------------|-----------------|------------------------------------|
|               | <b>المنتجات الصناعية</b>                                   |     |      |            |                 |                                    |
| 1554          | مشروبات غير روحية                                          | %45 | %69  | %26        | 10              | 172                                |
| 1555          | مياه معدنية                                                | %52 | %88  | %34        | 5               | 27                                 |
| 2103          | ورق صحي ومحارم صحية                                        | %41 | %59  | %20        | 16              | 109                                |
| 2421          | مبيدات للحشرات وغيرها من<br>المنتجات الزراعية - الكيميائية | %59 | %64  | %35        | 5               | 95                                 |
| 2424          | صابون                                                      | %57 | %77  | %35        | 19              | 89                                 |
| 2425          | منتجات لتنظيف المنازل                                      | %49 |      | %24        | 2               | 61                                 |
| 2694          | السيمنتو والكلس والجيبس الخام                              | %46 | %65  | %25        | 16              | 75                                 |
| 2695          | منتجات السيمنتو والجيبس                                    | %40 | %57  | %18        | 88              | 225                                |
| 2892          | معالجة المعادن؛ الهندسة الميكانيكية<br>عامة                | %48 | %100 | %37        | 3               | 249                                |
| 3130          | الأسلاك العازلة والكابلات                                  | %67 | %85  | %47        | 5               | 61                                 |
| 453901        | تصليح المصاعد الكهربائية                                   | %43 | %79  | %27        | 13              | 21                                 |
|               | <b>تجارة البيع بالجملة</b>                                 |     |      |            |                 |                                    |
| 5050          | الوقود السائلة                                             | %95 | %96  | %90        | 218             | 169                                |
| 512103        | الطيور وحيوانات أخرى                                       | %86 | %99  | %75        | 4               | 43                                 |
| 514100        | منتجات الوقود السائلة<br>والصلبية والغازية                 | %43 | %83  | %27        | 14              | 107                                |
| 514101        | الوقود السائلة والزيوت المعدنية                            | %88 | %98  | %77        | 23              | 89                                 |
| 514102        | الغاز السائل في القوارير                                   | %71 | %95  | %54        | 5               | 33                                 |
|               | <b>الخدمات</b>                                             |     |      |            |                 |                                    |
| 7123          | مردود التجهيزات الالكترونية<br>(كمبيوترز)                  | %42 | %83  | %28        | 19              | 38                                 |
| 9000          | الصرف الصحي وتصريف<br>النفايات والنشاطات المشابهة          | %58 | %94  | %45        | 9               | 115                                |

مبني على معلومات مديرية الضريبة على القيمة المضافة في وزارة المالية.

1. HHI مؤشر هيرفينداهل - هيرشمان Herfindalh-Hirshman Index.

الأرقام مستندة الى معلومات الضريبة على القيمة المضافة كما وردت من المؤسسات المختلفة. وهذا يعني ان التركيز الحالي وشروط حجم السوق يمكن ان تكون حاليًا مختلفة تمامًا عن الأرقام المعطاة لسوق معيّنة واحدة. المصادر الرئيسية للأخطاء لا تنطبق على المؤسسات في السنة الأولى لنظام عمليّات الضريبة على القيمة المضافة، وكذلك مشاكل تصنيف المؤسسات المحليّة والاستيراد مع رموز ISIC المناسبة. ومع ذلك فإن التقديرات في مجملها تعطي صورة جيّدة لدرجة التركيز - اذا لم تكن الدرجة الدنيا - في الأسواق اللبنانية.

يفرض التركيز العالي أو المرتفع سلوكًا احتكاريًا ومتعلقًا باحتكار القلّة مع توقّع تواطؤ بين المؤسسات أو المشاريع وممارسات حصرية أخرى تؤدّي الى رفع الأسعار، وبالتالي تدني الاستثمار ما لا يحدث في ظل شروط أكثر تنافسية. عنصر شائك في تفهم سلوك المشروع هو ارتفاع حواجز الدخول، التي يجب ان تبقى مستقلة عن حالة التركيز في السوق.

### حواجز الدخول

قياس التركيز في الأسواق اللبنانية المختلفة توفر تقديرًا أوليًا ولكن غير كافٍ لقدرة السوق. نلمس صورة أوضح لقدرة السوق اذا اخذنا بالاعتبار حواجز الدخول التي ربما هي الميزة الأساسية لبنية السوق والتي تحدّد المنافسة في الأسواق.

تقليديًا، تعني حواجز الدخول الكلفة والوقت اللذين تستوجبهما مؤسسة جديدة لدخول السوق. هذا التحديد مفيد ويعطي فكرة عن الكلفة التي تستوجبها أو تتكبدها اي مؤسسة جديدة أو متوقعة للدخول الى السوق. ولكنها تحديد عام ولا تميّز بين شروط الكلفة التي يواجهها أيّ داخل جديد الى السوق وتلك التي يتكبدها أي مؤسسة موجودة في السوق. ونقصد بذلك بأن حواجز الدخول هي الكلفة التي يتكبدها داخل جديد للانخراط في السوق وليس المؤسسة الموجودة في السوق والتي ليس عليها ان تتحمل هكذا تكاليف.

يمكن ان نقسم حواجز الدخول الى مجموعتين عامتين، الطبيعية والمصطنعة. فالحواجز الطبيعية للدخول هي عادة تقنيّة بطبيعتها (كالانتاج التكنولوجي) أو تتأتى من بعض المعالم في بنية السوق (كحجم السوق) وتؤدّي الى تكاليف تكون شروط مانعة في سوق معين. أما الحواجز المصطنعة أو غير الطبيعية فتتعلّق أساسًا بالقواعد، والقوانين والأنظمة المفروضة والتي عمليًا تعيق دخول بعض المؤسسات على الأقل.

تصنّف الحواجز الطبيعية الى أربعة نماذج: وفورات الحجم، مستلزمات الرأس مال، مزايا التكلفة المطلقة، تنويع الناتج.

1. الحواجز أو العوائق الطبيعية للدخول: وفورات الحجم ومستلزمات الرأس مال. يمكن لوفورات الحجم ان تكون صانع السياسة خصوصاً في الاقتصادات الصغيرة مع الحيرة ان تختار بين الأكثر فعالية أو الأكثر تنافسية ولكن لا الاثنين معاً. وفورات الحجم يمكنها ان تكون مصدرًا مهمًا للفعالية اذا وفّرت للمؤسسة أدنى كلفة انتاج افرادية، اذ يكون هذا حافزًا مهمًا للاستثمار ومصدرًا للنمو. وعلى كل حال فهو عامل اساسي في تركيز السوق.

يوجد طريقة لحل الاشكال المذكور أعلاه وذلك ان نعمل للحصول على أكبر عدد ممكن من المؤسسات أو المشاريع التي تؤمنها وفورات الحجم الموجودة. يتوافر مفهوم مفيد في هذا المجال وهو الحجم الأدنى الفعال (Minimum Efficient Scale of Production, MES) في سوق معين ما، وهو أدنى مستويات الانتاج حيث معدل الكلفة الافرادية للانتاج يصغر الى أدنى درجة، أي يكون الأقل كلفة ممكنة.

في حجم سوق ما، مثلاً، في مجموع الانتاج السنوي أو مجموع المبيعات، يؤدي الحجم الأدنى الفعال الى عدد أقصى من المؤسسات الفعالة يستطيع السوق أن يؤقلمها مع كل مؤسسة تنتج بأدنى كلفة افرادية ممكنة توفرها التكنولوجيا المتاحة. مثلاً، اذا كان الحجم الأدنى الفعال مساويا لحجم السوق تكون بنية السوق المثل من مؤسسة واحدة فقط وتحوّل السوق الى احتكار «طبيعي». اذا كان الحجم الأدنى الفعال 20% تقريباً من حجم السوق، يكون عدد المؤسسات الأمثل خمس وكذلك دواليك. هذا المقياس لأفضل عدد ممكن من المؤسسات يستلزمه حجم السوق ومستوى الحجم الأدنى الفعال فيه ويصبح مقياساً يستعمل للتقدير، اي القول بأن السوق هو مركز بصورة طبيعية أو مركز بصورة مصطنعة، أي غير طبيعية.

تعتبر الدراسة المذكورة اعلاه ان درجة الفعالية الدنيا للانتاج الحجم الأدنى الفعال مجتمعا مع وفورات الحجم الموجودة لأكبر تجمع من النشاط الصناعي (الجدول 5).

## الجدول 5: وفورات الحجم وحواجز الدخول

## أسواق مختارة

| ISIC<br>الرمز | النشاط الاقتصادي                                                  | MES <sup>(1)</sup><br>ملايين<br>الدولارات | حجم<br>السوق ملايين<br>الدولارات | العدد<br>الأكبر من<br>المؤسسات | عدد<br>المؤسسات <sup>2</sup> |
|---------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
|               | المنتجات الصناعية                                                 |                                           |                                  |                                |                              |
| 1533          | أكل حيوانات مجهز                                                  | 4.0                                       | 51                               | 13                             | 5                            |
| 1542          | سكر                                                               | 4.0                                       | 51                               | 13                             | 1                            |
| 2101          | Pulp، الورق                                                       | 5.5                                       | 157                              | 29                             | 6                            |
| 2421          | مبيدات الحشرات ومنتجات<br>زراعية-كيماوية وسواها                   | 4.0                                       | 95                               | 24                             | 5                            |
| 2425          | منتجات لتنظيف المنازل                                             | 4.0                                       | 61                               | 15                             | 2                            |
| 2892          | معالجة وتلبس المعادن الصناعية<br>والهندسة الميكانيكية بصورة عامة. | 2.7                                       | 249                              | 92                             | 3                            |
| 3130          | الأسلاك والكابلات العازلة                                         | 5.0                                       | 61                               | 12                             | 5                            |

غاسبار، 2004؛ ومعلومات متوفرة في مديرية الضريبة على القيمة المضافة من وزارة المالية والجمهورية اللبنانية، 2000.

1. ان درجة الانتاج الأدنى فعالية (MES) قدرت بمستوى ISIC رقم 2 الذي طبق للأسواق المقابلة لمستوى رقم 4.

2. عدد المؤسسات كما ورد من احصاءات مديرية الضريبة على القيمة المضافة سنة 2002.

يمكن ان تكون المستلزمات المالية عائقاً مهماً للمتعهدين. تأتي هذه العوائق اذا كان مجموع مبالغ الاستثمار اللازمة للدخول الى السوق و/ أو لتمويل الاستثمارات الجديدة، كسعر الكلفة المرتفع مثلاً، أو صعوبة الوصول الى الرأسمال المصرفي. في الواقع، ان معدل سعر الفائدة للقروض المصرفية خلال السنوات الثلاث 2002-2000 بلغ 11.6% وهذا المعدل يوازي سعراً حقيقياً للفائدة يبلغ 11% وهذا عائق مهم وبصورة خاصة في الأزمات الاقتصادية، أي عندما يكون النشاط الاقتصادي بطيئاً.



2. **الحواجز المصطنعة لدخول السوق:** يلحظ التقرير ثلاثة من هذه الحواجز وتعتبر مصطنعة، أي انها موضوعة مباشرة من السلطات. هذه الحواجز تتعلق بالتدابير القانونية والادارية، والوكالات الحصرية والحماية بصورة عامة.

تشكو المحاكم اللبنانية من نقص كبير في عناصرها، والاجراءات القضائية والقانونية بطيئة وطويلة الأمد. تتقدم المؤسسات بشكاو قانونية وعليها ان تنتظر سنوات عديدة قبل ان يصدر الحكم البدائي، وهناك سنوات تضاف الى تلك في مرحلة الاستئناف ثم وهناك التمييز. حتى ان القضايا البسيطة المتعلقة بالايجارات تستلزم سنوات لتجد الحل بين المالك والمستأجر. تتحول الاجراءات القانونية الطويلة الى تكاليف اضافية عبثية تحمّلها المؤسسة وتمثّل كنكّل عائقاً للاستثمار أي لدخول السوق.

ومع ان معظم التدابير الادارية يجب ان تطبّق بالتساوي على كل الفرقاء المعنيين، فهي تتّصف حالياً بالتمايز والتعامل. في الواقع، من المتوقّع انه كلّما كانت المؤسسة كبيرة كلما استطاعت التوصل بسهولة الى مستلزماتها الادارية. واذا تكلمنا بصورة عامة، فالأسلوب اللبناني التقليدي للتعاطي مع الادارة هو «الواسطة»، أي المعاملة التفضيلية. هذه الطريقة تشكل عبئاً وتستوجب تكاليف اضافية من الافراد والمؤسسات بحسب أهمية هذه «الواسطة». وهذا يعني ان حواجز الدخول الى السوق هي تمييزية وتفاضلية عند إنشاء المؤسسة وخلال نشاطها.

وختاماً، ينعم الوكلاء الحصريّون بحماية قانونية وادارية في لبنان، أي ان البضائع التي تستوردها وكالة حصرية لا يمكن لأي من سواها ان يستوردها الى لبنان بصورة قانونية. بعد مناقشة هذا الموضوع مطوّلاً، أرسل مشروع قانون الى مجلس النواب يقترح على الحكومة ان تعمل على إلغاء حماية هذه الحصريّة تدريجيّاً ولمدة خمس سنوات. يطرح مشروع القانون فعليّاً أسئلة تتعلق بالوكالات الحصرية في المجال القانوني على ألا تكون أية حماية مباشرة رسمية أو عرقلة عند دخول البضائع الى لبنان.

ان القانون في حال توقيعه أو صدوره يساعد ويسهل الدخول الى السوق، ويحث على المنافسة، ويخفض الأسعار ويفيد المستهلك.

### التسعير والممارسات الحصرية

الممارسات الحصرية هي نتيجة سلوك غير تنافسي. في نموذج المؤسسة الصناعية (Industrial Organisation Paradigm)، تُسهّل بنيات السوق غير التنافسية هذه

الممارسات، والأسواق غير التنافسية هي تلك التي تتّصف بدرجة عالية من التركيز و/أو بحواجز دخول عالية. مع العلم أن الممارسات الحصرية يمكن ان تقوم مستقلة بذاتها، أي دون أي اعتبار لبنية السوق.

الممارسات الحصرية هي تصرف متعمد ومقصود يرمي الى اخراج من يمكن دخولهم الى السوق، أي الحؤول دون انتشار العناصر الجديدة و/أو ارغامهم على الخروج.

المعلومات المتوافرة عن الممارسات الحصرية في الأسواق اللبنانية محصورة بوضوح في حالة المتغيرات السلوكية مثل ادارة الأعمال، وبصورة أشد قساوة اذا كانت المتغيرة تتعلق بالممارسات غير القانونية، كالاتفاقيات الحصرية بين المتعهدين.

يمنع القانون اللبناني 83/73 الاتفاقيات الحصرية. وتمنع المادة 14 منه بصورة خاصة «الكارتل» أي اتحاد المنتجين أو الاتفاقيات التي «تحد من المنافسة... والتي ينتج عنها ارتفاع مصطنع في الأسعار أو حماية الأسعار من الهبوط». وهذا تحريم شرعي خفيف لأن قوام البرهان ان تبين ان الاتفاقيات تؤدي الى ارتفاع «مصطنع» في الأسعار يصعب وصفه أو تحديده او الى حماية الأسعار من الهبوط، وهو حدث معاكس يصعب تثبيته أو تأسيسه.

بخصوص الاتفاقيات الحصرية، فالقانون اللبناني أيضاً غير مقنع كفاية وغير رادع لأن الغرامة القصوى تبلغ مئة مليون ليرة لبنانية (ما يعادل 67,000 دولار اميركي) و/أو ما بين عشرة ايام وثلاثة اشهر من السجن (القانون 83/73، المادتين 34 و 26 المعدلتين بالقانون 91/72 و 96/490). كي تكون رادعة، يجب ان تكون الغرامة مرتفعة، أي ان تتعدى الارباح المتوقعة بنتيجة تلك الاتفاقية.

ومع ان الاتفاقيات بين البائعين هي سرّية ويصعب اكتشافها، يمكن لبعض الدلائل أو البيانات غير المباشرة ان تدل على وجودها. تؤمّن الاتصالات الخلوية في لبنان شركتان. وقد اعتمدتا السعر نفسه للاتصالات الخلوية منذ نشأتها، ما شكل شبه تواطؤ بينهما بالنسبة الى الأسعار. ان رسم التخابر الخلوي في لبنان هو جد مرتفع: 13 سنتياً للدقيقة الواحدة لخطوط المشتركين تضاف الى اشتراك شهري مقطوع و 35 سنتياً للبطاقات المدفوعة سلفاً مقابل 3 الى 8 سنتيم في البلدان العربية الأخرى.

الأرباح المرتفعة جداً هي الأرباح التي تتخطى معدل الربح في نشاطات أخرى في السوق اللبنانية. السياسة الأفضل بتعبير التنافس هي إتاحة الدخول الحر الى سوق الخلوي المربح،

وهكذا. يستفيد المستهلك من سعر أدنى وخدمة أفضل نوعية. ومع ذلك كان خيار الحكومة الأفضل ان تجني مداخيل أعلى بدلاً من ان تعمل على تخفيض الأسعار على المستهلكين.

تطبّق الممارسات الحصرية أفقيًا وعموديًا. الممارسات الحصرية العمودية، أي الحد من الانفاق، تمارس بين البائعين ويفرضها بائع أساسي على بائع آخر (downstream). الممارسات الحصرية الأفقية أو الحد من الانفاق الأفقي تمارس بين البائعين على المستوى نفسه من سلسلة الإنتاج وتمارس أيضًا بين البائع والمستهلك.

يمكن أن تكون الاتفاقيات الرسمية في الأسواق اللبنانية قليلة ولكن ليست بالضرورة الاتفاقيات غير الرسمية. ان البرهان على وجود اتفاقيات بين الباعة هو عدم وجود أسعار تنافسية، بل انسجام وتوافق في الأسعار التي يعلنها الباعة في السوق. لا تمنع الاتفاقيات، مع ذلك، التنافس في المجالات الأخرى، كالأعلانات والأصناف التجارية.

الممارسات الحصرية العمودية هامة جدًا في تحليل المنافسة في الأسواق لأن المعاكسات العمودية ربما تحوّل الأسواق التنافسية في بنيتها الى اسواق حصرية. الأمثلة على ذلك عديدة في أسواق المفرق مثلاً للمشروبات غير الروحية ومواد التجميل، حيث بائعون عديدون يتقيدون مجبرين بسعر المفرق (RPgM) الذي يفرضه بائع الجملة.

يمارس ايضا التفريق أو التمييز في الانتاج في الأسواق اللبنانية. فهو يستلزم وضع اسعار مختلفة للمنتج نفسه بعد توضيبه وبيعه بأسماء مختلفة، كالمنتوجات الغذائية المعلبة وما نسميه البضائع البيضاء، كالبرادات وأفران الغاز...

## النتائج والتوصيات

### 1. المنافسة في الاقتصاد اللبناني

تشير المعلومات عن الضريبة على القيمة المضافة لسنة 2002 الى درجة تركيز عالية نسبيًا في الأسواق اللبنانية.

باستعمال القاعدة التقليدية لنسبة التركيز للمؤسسات الثلاث الكبرى (CR3) لأقل من 40% (القاعدة النموذجية هي على الأقل 40% لـ CR4) تدلّ معلومات الضريبة على القيمة المضافة على ان 58% من الأسواق - مع أقل من ثلث المؤسسات بقليل - هي ضمن هذه الفئة. يبلغ معدّل التداول أو مجمل حركة البيع في هذه الأسواق 8 مليارات دولار اميركي أي ما يقارب 40% من مجموع حركة البيع المقدّرة في كل الأسواق المتعلقة بها.

تدل أرقام التركيز هذه، بذاتها، على ان الأسواق اللبنانية ليست جد تنافسية وان السلوك الاحتكاري والسلوك المتعلق باحتكار القلة هما الشائعان. يعود عدم انتشار التنافسية هذه الى عوامل عدة أهمها صغر حجم الأسواق وملازمتها لوفورات حجم كبيرة نسبياً. يبلور هذا الوضع الحجم الأدنى الفعال الذي بات كبيراً بالنسبة لحجم السوق. وقد دلّ التحليل ايضاً على ذلك في بعض الأسواق (الجدول 5)، يمكن ان يكون الحجم الأدنى الفعال صغيراً نسبة الى حجم السوق لكن التركيز بات مرتفعاً.

يفرض عادة وضع الأعمال وجود حواجز عالية للدخول. وهذه الحواجز تحول دون جعل الأسواق أكثر تنافسية عما هي في حالتها الراهنة. كما وان مستلزمات الرأسمال كما يفرضها الحجم الأدنى الفعال، اضافة الى كلفة الرأسمال وانتاجية العمل المتدنية، يمكن ان تكون ايضاً حواجز هامة للدخول.

حواجز الدخول هذه هي بمعظمها «طبيعية» لأنها محدّدة بالاعتبارات التكنولوجية والانجازات الاقتصادية عامة اكثر مما هي محدّدة بسوق ما. يرى التقرير بأن المؤسسات الادارية والرسمية والمعاملات في لبنان هي ايضاً حواجز مهمة «ومصطنعة» للدخول الى السوق وللخروج منه، وينصح بوضع سياسة تعمل بجديّة على هذا الموضوع.

الاعتبارات البنوية للأسواق المركّزة والحواجز المرتفعة للدخول وللخروج تبلور ملياً الممارسات الحصرية في الأسواق اللبنانية. نظراً لطبيعته المتغيّرة يصعب توثيق التقرير مع التأكيد على انتشار الممارسات الحصرية.

## 2. التوصيات بشأن قانون المنافسة: نقترح اتباع المبادئ التالية لوضع مشروع لقانون

المنافسة في لبنان:

1. الحد من حواجز الدخول والخروج: حرية الدخول هي ملازمة للعملية التنافسية. بالفعل، يجب ان يهدف العمل الى تقليص وتقليل حواجز الدخول والخروج والتركيز بحد ذاته، وهذا ما يجب التركيز عليه في قانون المنافسة وفي مبدأ السياسة التنافسية بصورة عامة.

عملياً، يؤدي التركيز على تقليص حواجز الدخول والخروج الى عمل جدي في الاصلاحات الادارية والتشريعية لتسهيل الاجراءات وكسب الوقت، وخفض التكاليف المتأثّية من العملية الادارية والتشريعية. يجب ان يستفيد لدرجة كبيرة من هذه الاصلاحات المستهلكون والتجار معاً، أي الاقتصاد بمجمله.

2. **التصريح عن اتفاقيات البيع:** تعالج قوانين التنافس موضوع السلوك أو التصرف لا موضوع البنية. فهي تعتبر الممارسات الحصرية التي تحدّ من التنافسية ممارسات غير شرعية. فالقوانين اللبنانية، كما ذكرنا، غامضة ومبهمّة، وعندما تكون محدّدة تنص فقط على «الغش» أو «تزوير المعلومات».

على قانون التنافس ان يطرح مباشرة قضية الممارسات الحصرية. لا يستطيع القانون اعتبار كل الممارسات الحصرية غير شرعية على المستويين المبدئي والعملي. فهو يتطلب تقديم تقارير مكتوبة أو غير مكتوبة عن الاتفاقيات الحصرية التي يعقدها البائعون، الى سلطة او ادارة المنافسة، او انه يستطيع ان يحصر أعباء اللاشريعة لعدد قليل من الممارسات، كالاتفاقيات لتحديد الأسعار أو للمحاصصة في الأسواق أو في مصادر التموين.

3. **انشاء سلطة أو ادارة للمنافسة:** تتمتع بصلاحيات تقريرية مستقلة تنظر في قانون المنافسة في الدرجة الأولى من المحاكمة ومن ثم يمكن رفعها الى درجة الاستئناف واذا رأينا ضرورة، امام محكمة عليا.

ان المرسوم رقم 6821، الصادر في كانون الاول 1973، يوكل الى وزارة الاقتصاد مهمة مقاومة الاحتكار وترويج التنافس لصالح الاقتصاد بصورة عامة ولحماية المستهلك بصورة خاصة. يمكن لسلطة المنافسة او ادارة المنافسة ان تعمل تحت رعاية وزارة الاقتصاد والتجارة ويأشراف الوزير.

من المهم ان نشير في الحالة اللبنانية الى ان انشاء هيئة أو سلطة رسمية للمنافسة، ولو محبذة، تحمل معها مخاطرة زيادة البروقراطية التي تجعل منها موضوعاً للتدخل لمصلحة تجمعات سياسية نظراً للمصالح الاقتصادية التي تتصدى لها. هذه الاعتبارات تحملنا لوضع المقترحات التالية في موضوع صلاحيات هيئة المنافسة هذه:

- على الهيئة أو السلطة ان تتمتع باستقلالية ذاتية وان تكون محدودة العناصر ومتخصصة اي ان يكون اعضاؤها اصحاب علم وخبرة. يمكن انشاء هذه الادارة كهيئة تتمتع بالاستقلالية الادارية والمالية وان تكون موازنتها مؤمّنة من غرف التجارة والصناعة ومن تجمع المصارف وأو من خلال اشتراكات تقطع من رسوم الرساميل المسجلة لدى وزارة الاقتصاد والتجارة. يجب ان تشمل عناصر الجهاز المسؤول قضاة وموظفين اداريين واقتصاديين مهنيين، بالاضافة الى جهاز للأبحاث وللاستشارات. وهذا العدد يجب ان يكون الأقل ممكن لتأمين العمل.

- تكلف الهيئة درس الاتفاقيات المبلّغة اليها ومجالات الممارسات الحصرية. اما القضايا المستأنفة فتُنظر فيها محاكم الاستئناف. يكون للهيئة ايضاً وظيفة استشارية في ما يتعلق مثلاً بالتشريعات المستحدثة والسياسة الاقتصادية. يمكن ان تكون ايضاً هيئة اعلامية بنشرها تقرير سنوي عام عن أعمالها، وكذلك عن التطوّرات الاقتصادية والتكنولوجية والتطوّرات الأخرى والاتجاهات التي تؤثر بشكل عام على التنافس في الأسواق اللبنانية والطاقة التنافسية لدى التصدير.

## 2. التوصيات المتعلقة بالسياسات التنافسية

قانون التنافس هو أحد عناصر، لا بل أحد أهم العناصر في السياسات التنافسية. يقترح التقرير في ما يلي، السياسات التي يمكنها ان تساهم في تقوية درجة التنافس في الأسواق اللبنانية.

1. المعاملات: للاصلاحات التي ترمي الى تسهيل المعاملات القانونية والادارية تأثير كبير على تخفيف الحواجز وخفض تكاليف الدخول والخروج. يقوم النشاط الاقتصادي والتجاري بصورة عامة في اطار مؤسسي قانوني واداري. تعتبر المؤسسات الفعالة قاعدة اساسية لتخفيض كلفة العمليات التجارية وبالتالي لزيادة فعالية تلك العمليات.

2. الدمج: يجب تشجيع دمج المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، خاصة المؤسسات الصناعية، بتخفيض الضرائب مثلاً، واتخاذ اجراءات أخرى مناسبة. والغرض من هذا الاستفادة من مزايا وفورات الحجم الكامنة والممكنة والتي تستوجب دراسات خاصة للسوق لتوجيه السياسة.

3. النقل: تحسين ونشر شبكة طرقات النقل أو الشحن تخفض ايضاً من قيمة التكاليف والأسعار. وأهم من ذلك فإنها تسهل انتشار الأسواق الفردية في المجال الوطني وما وراءه وتزيد من التنافس عند الاستفادة من وفورات الحجم.

4. متابعة السياسات: تحتاج السلطات الى متابعة السياسات التنافسية التي باشرت بها وانجازها. نشير هنا أولاً الى مشروع قانون التمثيل التجاري والوكالات الحصرية. ان هذا القانون، بالغائه حماية الدولة للوكالات الحصرية، يضع المشكلة في موضعها، أي بين الشركة والوكيل الحصري، اذ تخلق فرصة لمنافسة أكبر ولأسعار أدنى.

يمكن ان تخلق هذه السياسات جوّاً ملائماً استجائياً واجابياً للمبادرة بالأعمال وتجعل

المؤسسات الرسمية أكثر مساعفة وأقل ردعاً أو حصرًا، وتخفيض كلفة الدخول الى السوق أو الخروج منه، وتساعد وتشجع على الاستثمار والتنافس.

توصيات كثيرة من هذا التقرير هي توصيات عامة. وليس هذا عائق لأن السياسات المعنية تنفيذ نشاطات عدة ولا تتعارض معها او تعيقها؛ وتأثيرها بعيد الانتشار وغير محصور ضمن اطار ما. ومن جهة أخرى، تحتاج سياسات الأسواق الخاصة الى معلومات موسعة عن حركة الأسواق الفردية بذاتها.





## مساندة القطاعات الانتاجية:

### من المؤسسات إلى البرامج

تستحوذ المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على الكثير من الاهتمام في كافة الدول نظراً لدورها الأساسي في الاقتصادات الوطنية، إن لجهة خلق فرص العمل الجديدة أو في إطار تطوير المناطق النائية والبعيدة عن مراكز الأعمال الأساسية.

لم يتخلف لبنان في السنوات الماضية عن مواكبة المؤسسات والاستثمارات الجديدة ومساندتها في الكثير من المجالات وخاصة المالية منها، عن طريق تطوير بعض البرامج أو المؤسسات لدعم الاستثمارات الداخلية أو تطوير القدرات التقنية والإدارية والتجارية للمؤسسات. وفي الكثير من الأحيان، ساهمت المؤسسات الدولية والإقليمية في البرامج المقترحة عن طريق التمويل أو المساندة التقنية.

### تطور سياسات المساندة للاستثمارات في لبنان

منذ استقلاله عام 1943، اعتمد لبنان النظام الاقتصادي الحرّ المبني على هيكلة السوق ومن دون أي تدخل مباشر من القطاع العام باستثناء احتكار رخص بعض الخدمات التي اعتبرت أساسية، مثل الكهرباء والمياه والهاتف والإعلام المسموع والمرئي واستثمار المرافق والمطارات والسكك الحديدية. واستثمرت الدولة اللبنانية أيضاً، إلى جانب القطاع الخاص، في قطاع النقل العام الداخلي عبر مؤسسة السكك الحديدية والنقل المشترك، وفي قطاعي الصحة والتعليم عبر المستشفيات والمستوصفات الحكومية والمدارس الرسمية والجامعة اللبنانية، واضطرت في بعض الأحيان إلى الدخول في بعض المؤسسات المتعثرة مثل المصارف، وخاصة بنك إنتر، والمؤسسات التابعة له، وشركة طيران الشرق الأوسط ومصفايتي تكرير النفط بعد أن انتقلت ملكية مصفاة طرابلس إلى الدولة اللبنانية نتيجة تأمين قطاع النفط في العراق، وكذلك انتقلت ملكية مصفاة الزهراني إلى القطاع العام بعد إفقال خط النقل الذي كان ينقل النفط الخام السعودي إليها.

إضافة إلى هذه الاستثمارات المباشرة، قامت الدولة اللبنانية ببعض الخطوات لدعم عدد من القطاعات أو المؤسسات الانتاجية الداخلية ومساندتها لتحفيز الاستثمارات في عدد

من القطاعات التي اعتُبرت أساسية للنمو، مثل الزراعة والصناعة والسياحة أو الأعمال الحرفية. كذلك قامت الدولة اللبنانية، عبر مؤسسات حكومية، بتمويل الترويج للقطاع السياحي وللأعمال والانتاج الثقافي.

تمحورت المساندات الحكومية للقطاع الخاص حول مبادرات عدة منها: (1) قرارات إدارية تحمي الانتاج الوطني من الاستيراد الخارجي إن عن طريق رفع نسب الضرائب الجمركية أو الحد الكمي للاستيراد بشكل كلي أو جزئي، (2) إنشاء مؤسسات مالية متخصصة لمساندة الإستثمار في القطاعات الأساسية عن طريق تأمين التمويل أو المساعدة في تصريف الانتاج، (3) خلق برامج متخصصة يديرها القطاع الخاص وتتكفل الخزينة اللبنانية بتحمل أعباءها.

ما هي أهم الخطوات المتخذة في هذا المجال منذ سنوات الاستقلال الأولى حتى يومنا هذا؟

### 1. الحماية الجمركية والاستيراد

تقوم المساندات الحكومية في هذا الإطار حول قرارات تقليدية تلجأ إليها معظم الدول لحماية الانتاج الوطني من المنافسات الخارجية، خاصة في قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية، ومن تلك القرارات:

(أ) رفع نسب الضرائب الجمركية على أنواع السلع المنوي حمايتها، مثل ما هو حاصل حالياً للخضار والفاكهة والنيذ والدواجن والأجبان، وبعض المعادن وصناعة المفروشات.

(ب) الحد الكلي أو الجزئي من الاستيراد لسلع ينتجها لبنان، مثل الزيتون والحمضيات والإسمنت، وذلك عبر فرض تراخيص استيراد من قبل وزارتي الصناعة والزراعة أو اعتماد روزنامات تمنع استيراد بعض السلع الزراعية في أوقات معينة من السنة يعتبر فيها الانتاج الداخلي كافياً لتأمين حاجات السوق اللبناني. وبرغم انضمامه إلى بعض اتفاقيات التحرير التجارية، أبقى لبنان على عددٍ من هذه القرارات كان من المفترض أن تلغى بعد إقرار قانون جمركي جديد في العام 2000 والمبني على إزالة الضرائب الجمركية كافة والاستعاضة عنها بالضريبة على القيمة المضافة إلى جانب رسم استيراد موحد على الواردات نسبته 5%. لكن الاعتراضات القطاعية على هذا القانون فرضت على الدولة اللبنانية إعادة بعض هذه الحماية الجمركية وإلغاء نسبة الـ 5% لبعضها الآخر والتي تعتبر مدخلات للصناعات الوطنية.

## 2. المؤسسات الحكومية المساندة للقطاعات الانتاجية

تعددت هذه المؤسسات وخاصة في الفترة الممتدة ما بين 1960 و1975 وتنوعت خدماتها من التمويل إلى تأمين التصريف، مروراً بمساندة الأسعار لبعض المدخلات أو تأمين بعض الرديات لتخفيف الكلفة عن المنتجين. ومن أهم هذه المؤسسات:

(أ) مؤسسة الريجي للتبغ والتبناك: هي المسؤولة عن دعم زراعة التبغ عبر شراء الانتاج الوطني على أساس سعر الكلفة المقدرة التي يتحملها المزارع، على أن تقوم المؤسسة بتصنيعه أو بيعه إلى الخارج. شهدت هذه المؤسسة تطورات متعددة ولعبت دوراً إيجابياً في فترة ما قبل اندلاع الحرب اللبنانية عام 1975، خاصة في نجاحها بتصنيع القسم الأكبر من الانتاج الوطني في مصانعها الداخلية. لكن التدهور الأمني وتراجع القدرات الادارية للمؤسسة أدت إلى توقف التصنيع وارتفاع العجز التشغيلي، مع الإبقاء على كامل موظفي المؤسسة وتوسيع تراخيص زراعة التبغ وتدني جودة الانتاج والتراجع الكبير في أسعار تصريفه في الأسواق الخارجية. لقد تم ضبط بعض هذه الأكلاف في السنوات الأخيرة، لكن العجز المالي السنوي بقي مرتفعاً دون تأمين أية نتائج اقتصادية لهذه الزراعة أو تحسين الانتاجية. ومما زاد من الأعباء، تداخل العوامل السياسية والاجتماعية واعتبار الدعم المتوافر للتبغ من المقومات الضرورية لتأمين صمود أهل الجنوب حيث يقوم القسم الأكبر منهم بزراعة التبغ.

(ب) مكتب الحبوب والشمندر السكري: هي المؤسسة المولجة بدعم زراعة القمح والشمندر السكري عن طريق شراء الإنتاج وتأمين تصريفه في الأسواق الداخلية، ويقوم دعم هاتين الزراعتين بشراء المحصول الوطني بأسعار مبنية على كلفة الانتاج التي تكون عادة أعلى من أسعار الأسواق العالمية. وقد وضع مكتب الحبوب آلية لتمويل القمح من قبل المستهلكين وليس من قبل الخزينة، إذ تقوم وزارة الاقتصاد والتجارة - وهي المسؤولة عن هذه المؤسسة - ببيع الانتاج الوطني إلى المطاحن الخاصة بأسعار تفوق الأسعار العالمية لتغطية الكلفة الفعلية التي يتحملها المزارعون، وتضيف المطاحن فروقات الأسعار على أكلافها التشغيلية مما يرفع اسعار الطحين وبالتالي سعر الرغيف للمستهلكين. واللافت أن القمح الوطني لا يدخل في صناعة الرغيف اللبناني بل يتم تحويله لصناعة بعض النشويات ومنتجاتها، مثل البرغل والمعكرونة، أو يصدر إلى الخارج.

أما بالنسبة الى الشمندر السكري، تقوم الوزارة بشراء كميات السكر المنتجة وذلك بحسب نسبة التحلية الناتجة عن الشمندر المنتج، يضاف إليها أكلاف الانتاج في المعمل الوحيد الموجود في منطقة المصنع، وتباع إلى تجار الجملة في السوق اللبناني. وقد تم في السنوات السابقة إلغاء هذا الدعم المرهق للخزينة لكن الحكومة اللبنانية قررت إعادة العمل به منذ حوالى ثلاث سنوات، لكن التوقف الذي حصل نتج عنه تراجعاً كبيراً في الكميات المنتجة. هذا مع العلم أن كلفة تصنيع الشمندر السكري باتت مرتفعة نظراً لقدم التقنيات والآليات المستعملة في مصنع التكرير والتي يعاب عليها ضعفاً في الانتاجية وارتفاعاً في نسبة استهلاك المحروقات. وتقدر كلفة دعم الشمندر السكري حالياً بحوالى 12 مليون دولار سنوياً لتحملها الخزينة، فيما يقدر دعم القمح بحوالى 25 مليون دولار سنوياً لتحملها المستهلك اللبناني.

(ج) المشروع الأخضر: تم إنشاء هذه المؤسسة في أوائل الستينات من القرن الماضي للمساعدة على إنشاء البنى التحتية وتأهيل الأراضي الزراعية في المناطق اللبنانية كافة. وساهم هذا المشروع باستصلاح عدد كبير من الأراضي وشق الطرقات الزراعية في المناطق اللبنانية كافة، كما ساهم في توزيع عدد كبير من الشتول والبذور لإدخال نوعيات جديدة من المتوجات الزراعية والمساعدة على تحريش بعض المناطق. ومع دخول لبنان في أزمتته السياسية عام 1975، تراجعت خدمات هذه المؤسسة وباتت هامشية حتى يومنا هذا، إذ فقد المشروع الأخضر تجهيزاته وقدراته الإدارية وبات دوره يقتصر على توزيع بعض الشتول والبذور خارج أية استراتيجية زراعية واضحة وفاعلة.

(د) المصرف الزراعي والمصرف الوطني لإنهاء الصناعة والسياحة: إلى جانب تأمين بعض الخدمات للقطاع الزراعي والصناعي وإقرار الحمايات الجمركية وتقليص الاستيراد، أقدمت الدولة اللبنانية على إنشاء مؤسسات مالية ومصرفية بهدف تأمين قروض الاستثمار لأجل متوسط، وطويلة الأمد وبفوائد منخفضة، وقد استفاد عدد من المؤسسات الصناعية من هذه القروض؛ غير ان انخفاض أسعار صرف الليرة منذ العام 1984 أسفر عن انقراض رأسمال هذه المؤسسات وتهميش خدماتها وباتت حالياً في حكم الملغاة.

(هـ) مؤسسة ضمان الاستثمارات: حاولت الدولة اللبنانية في أوائل الثمانينات من القرن الماضي تنشيط الاستثمارات في لبنان عن طريق إعطاء ضمانات لها تقتصر على المخاطر المتعلقة بالأعمال الحربية وتعويض الخسائر المادية التي يمكن أن تنتج عن الأعمال العسكرية، والتزمت الدولة اللبنانية بتغطية هذه المخاطر من أموال الخزينة في حال حصول أية حوادث فعلية.

لكن الاكتتابات اقتصرت على القليل من الاستثمارات الخاصة، ورغم ذلك اضطرت الدولة اللبنانية إلى دفع تعويضات خسائر كبيرة بسبب العدوان الإسرائيلي على تجهيزات المواصلات الخاصة المتعلقة بالهاتف الخليوي في العام 1996، وقد تم تدريجياً إلغاء خدمات هذه المؤسسة رغم الإبقاء على هيكلتها الإدارية وإن بشكل هامشي.

و) مؤسسة ضمان الودائع، كفالات: بعد أزمة بنك إنترا عام 1966 قامت الدولة وبمشاركة جمعية المصارف بإنشاء مؤسسة ضمان الودائع والتي تهدف إلى ضمان أموال المودعين في المصارف اللبنانية في حال إفلاس أي منها، وتم تمويل هذه المؤسسة عبر أقساط تأمين بنسبة 2 في الألف تدفع مناصفة بين المصارف والخزينة على كامل ودائع كل مصرف، وما زالت هذه الأقساط تدفع من قبل المصارف لكن الدولة اللبنانية أوقفت دفع حصتها نظراً لصعوباتها المالية مُتَحَجِّجَةً أيضاً بقرار مصرف لبنان الذي يقوم منذ سنوات عدة بلعب دور الضامن لأي إفلاس مصرفي، وبالتالي تصبح مؤسسة ضمان الودائع غير ضرورية لتعويض خسائر المودعين الصغار. وبالفعل، لم تقم مؤسسة ضمان الودائع بدفع أية تعويضات منذ إنشائها وتمكنت بالتالي من تحقيق تراكمات مالية كبيرة تم تحويل قسم منها إلى مؤسسة كفالات التي أنشئت عام 2000 لضمان القروض المصرفية المتوافرة للاستثمارات في القطاعات الأساسية، أي الزراعة والصناعة والسياحة والأعمال الحرفية والمعلوماتية. ومؤسسة كفالات مملوكة بنسبة 75% من مؤسسة ضمان الودائع و25% من قبل المصارف اللبنانية، وتسمح هذه الشراكة تأمين إدارة مستقلة مبنية على أساس إدارة سليمة يتبعها القطاع الخاص.

منذ إنشائها، تمكنت مؤسسة كفالات من تأمين حوالى 11,000 قرض فاقت قيمتها الـ 2,5 مليار دولار، كان لقطاع الصناعة فيها حصة الأسد بحوالى 60% من قيمة القروض، تتبعها القطاع السياحي مع حوالى 32% في ما توزعت القروض الأخرى بين المعلوماتية 5%، والزراعة والمشاغل الحرفية. أما بالنسبة إلى التوزيع الجغرافي، كانت القروض المضمونة من كفالات أكثر تنوعاً من إجمالي القروض المصرفية إذ توزعت بشكل متوازن بالنسبة للمحافظات وإن كان هناك طبعاً حصة كبيرة لجبل لبنان وبيروت حيث يتركز أكثر من 75% من النشاط الاقتصادي اللبناني.

واعتبرت انتاجية مؤسسة كفالات من أفضل انتاجيات المؤسسات الداعمة للنشاطات الاقتصادية اللبنانية وذلك لأسباب متعددة:

- إدارة فاعلة غير خاضعة لشروط التوظيف في القطاع العام  
- الاستفادة من برنامج دعم القروض الذي وضعته وزارة المال والموكلة إدارته الى مصرف لبنان.

- المساندة المؤمنة من قبل المصارف اللبنانية والمتشرة في المناطق اللبنانية كافة وهي مسؤولة عن القروض المقدمة الى المستثمرين والحاصلة على ضمان مؤسسة كفالات، حيث تبقى القروض تحت إدارة المصارف الخاصة وتقوم مؤسسة كفالات بإعطاء الضمانات للمصارف وليس للمقترضين.

- المساندة التي تتلقاها مؤسسة كفالات من الجهات الدولية المانحة للبنان مثل البنك الدولي والبنك الأوروبي والوكالة الأميركية للتنمية (USAID) التي ساعدت جميعها على تطوير برامج كفالات وتوسيعها لتشمل أوجهاً عدة من حاجات الاستثمار، مثل رفع سقف الاستثمار، تحسين شروط القروض، تطويل آجلها أو السماح بتغطية المشاريع الجديدة (Start ups) إلى جانب رفع نسبة ضمان القروض من 75% إلى 85%.

### تقييم المؤسسات العامة الداعمة للقطاعات الانتاجية

باستثناء مؤسسة كفالات، يمكن وضع المؤسسات العامة المولجة مساندة النشاطات الاقتصادية الأساسية في مصاف المؤسسات غير الفاعلة والمكلفة للاقتصاد اللبناني وللخزينة. أما أسباب هذا الفشل فهي متعددة، ومنها:

- التدخلات السياسية المتجذرة في هذه المؤسسات والتي يخضع لها التوظيف مثلها مثل المؤسسات العامة كافة حيث تتقدم المحسوبيات على الكفاءات والمهنية في الإدارة والتعيينات.

- عدم وضع رؤية واضحة لاستراتيجيات المساندة العامة والقطاعية وعدم متابعة التطورات الاقتصادية لتصحيح مسارات الدعم والمساندة التي وضعت في مرحلة ما ولم تعد تجدي نفعاً في أوقات أخرى.

- تدني القدرات الادارية لهذه المؤسسات، خاصة بعد اندلاع الحرب اللبنانية في العام 1975 وتراجع الانتاجية في القطاع العام.

- حصر نفقات التشغيل بعكس الأكلاف العالية التي تتسبب بها هذه المؤسسات العامة الأخرى المساندة للنشاط الإقتصادي، خاصة وأن معظم هذه المؤسسات لا يلعب أي دور

فاعل حالياً، لكن أكالاف التشغيل تبقى سارية فيها، وهذه هي الحال في الكثير من المؤسسات العامة الأخرى المتوقفة كلياً أو جزئياً، مثل مصافي النفط، والسكك الحديدية، والنقل العام... التي تحتفظ منذ سنوات طويلة بكافة موظفيها وتعطى لهم مكافآت انتاجية ويتم حتى فيها بعض التوظيف.

- عدم اتخاذ قرارات سريعة لإعادة النظر بهذه المؤسسات إن لجهة إغلاقها أو تفعيلها مجدداً، خاصة إذا كانت المعالجات المطلوبة تعتمد على قوانين بدلاً من مراسيم أو قرارات وزارية وإدارية.

- ضعف الانتاجية الإدارية في الوزارات المسؤولة عن تنفيذ بعض عمليات الدعم، مثل وزارة الاقتصاد أو الزراعة أو المالية أو وزارة الصناعة.

- ضعف الإنتاجية والفساد المستشري في الكثير من المؤسسات الداعمة للاقتصاد، والمحسوبيات السياسية وعدم خضوع هذه المؤسسات لأية مسائل أو مؤشرات نجاح أو انتاج.

### البرامج الداعمة للقطاعات الإنتاجية في لبنان

إلى جانب المؤسسات التي أنشئت لدعم القطاعات الأساسية في لبنان، قامت الدولة اللبنانية بوضع برامج دعم ومساندة لإطلاق العجلة الاقتصادية أو معالجة بعض الثغرات المعيقة لبعض النشاطات الاقتصادية. ومن أهم هذه البرامج:

أ) برنامج القروض المدعومة: تم وضع هذا البرنامج في العام 1998 بعد أن ارتفعت الفوائد المصرفية بشكل كبير على التسليفات تحت تأثير تراكم الدين العام وارتفاع الفوائد على سندات الخزينة. وأدى هذا الارتفاع في الفوائد إلى تحول كبير من الاستثمارات الاقتصادية المنتجة إلى الأدوات المالية الأكثر ربحية والتي اعتبرت ريعية نظراً للأرباح التي جناها المودعون والمستثمرون لسنوات طويلة وحتى يومنا هذا. ويعرف هذا الاستبعاد من الاستثمار في النشاطات الاقتصادية إلى الأدوات المالية باسم Crowding out effect مما يحرم الاستثمار من موارد ضرورية للتطوير وتحسين الانتاج. ومن جهة ثانية، يؤدي ارتفاع الفوائد إلى تضخيم الأعباء المالية على الشركات المديونة لدى المصارف، مما يجعلها مترددة في الاستدانة للاستثمار وتطوير الأعمال، لذلك قررت الحكومة إنشاء برنامج دعم القروض وتسليم إدارته لمصرف لبنان بالاشتراك مع المصارف اللبنانية عن طريق تحميل الخزينة العامة قسماً من الفوائد المدفوعة

للمصارف من قبل المستثمرين. وقد تم تخصيص هذا الدعم فقط للقروض الاستثمارية وليس للقروض التشغيلية، وحددت أيضاً القطاعات المستفيدة بخمسة قطاعات، وهي الزراعة والصناعة والسياحة والمعلوماتية والأعمال الحرفية.

هذا ولم تقتصر التسهيلات المتوافرة على تحمل الخزينة قسماً من الفوائد بل استفادت القروض أيضاً من تطويل آجال الاستحقاقات إلى 7 سنوات مع إعطاء سنة أو سنتين سماح بحسب قطاع الاستثمار. وقد تزامن إطلاق هذا البرنامج مع إنشاء مؤسسة كفالات التي سهّلت الاقتراض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة عبر تأمين الكفالات للمستثمرين الذين لا يتمتعون بضمانات مالية أو عينية والذين لا يستطيعون الحصول على قروض الاستثمار بسبب عدم توافر هذه الضمانات.

منذ إنشائه، وصل العدد التراكمي للقروض المدعومة إلى حوالي 16,000 قرض بقيمة 12 مليار دولار، تركزت بمعظمها في قطاعي الصناعة (60%) والسياحة (32%) وفي مناطق بيروت وجبل لبنان. وطال تركز القروض عدد المستفيدين إذ حصل 5% من المقترضين على حوالي 40% من قيمة القروض المتوافرة، في حين حصل 60% من المقترضين على 20% من قيمة القروض.

وفقاً للآليات الموضوعة عند إطلاق هذا البرنامج، حددت الفائدة المدعومة بنسبة 7% للقروض التي هي أقل من 5 مليارات ليرة لبنانية، وبـ 5% للقروض ما بين 5 مليارات و 15 مليار ليرة وهي الحد الأقصى للقرض الواحد. وإذا تم احتساب الفوائد المتراكمة، تكون كلفة القرض الواحد بمعدل 27.5% على السنوات السبع للاقتراض، أي أن لكل قرض بمليون دولار كانت الخزينة تتحمل عليه 270 ألف دولار حتى تسديده. واعتبرت هذه الكلفة مرتفعة، خاصة بعد أن لامس مجموع القروض المعطاة المليار دولار للعام 2010 وحده. وقد أعيد النظر بهذه الفوائد في 2011 وخُفِضت إلى 4.5% دون أي تفريق في حجمها.

لقد سمح هذا البرنامج بتشجيع الاستثمارات في السنوات الـ 15 الأخيرة وساعد على تجديد آلات ومعدات الانتاج في الكثير من الصناعات اللبنانية وعلى تثبيت انطلاق عدد كبير من المؤسسات السياحية.

هناك طبعاً تركز لحجم الاستثمارات في مناطق الانتاج الأساسية في بيروت وجبل لبنان، لكن المناطق البعيدة استفادت هي أيضاً من هذا البرنامج إذ إن الكثير من الصناعات الثقيلة



متواجدة خارج المراكز الاقتصادية الأساسية بسبب وجود المساحات العقارية الضرورية التي تحتاج إليها الصناعات الكبيرة.

يضاف إلى ذلك القروض الصغيرة والمتوسطة والتي تستفيد من ضمانات مؤسسة كفالات، توزعت بشكل متوازن على كافة المناطق اللبنانية.

على مدى السنوات الماضية، طالبت القطاعات التي لا يشملها هذا البرنامج، الاستفادة من دعم الفوائد لكن مطالبتها لم تستجب رغم الوعود المقطوعة لها في السنوات الأخيرة، وذلك بسبب عدم إقرار الموازنات العامة منذ العام 2005، من جهة، ونظرًا لمخاطر الانزلاقات المالية التي يمكن أن تتعرض لها المالية العامة في حال توسيع أحجام القروض المدعومة، من جهة ثانية.

ب) برامج القروض المدعومة من مصرف لبنان: لم يكتفِ مصرف لبنان بإدارة القروض المدعومة من قبل الخزينة اللبنانية بل طوّر أيضًا برامج لدعم القروض الإستثمارية في عدد من القطاعات التي لا تستفيد من القروض المدعومة المخصصة من قبل وزارة المال. وتنوعت هذه البرامج بحسب الأهداف المحددة من قبل السلطات المالية، ومنها القروض المدعومة للإسكان أو لمساندة قطاع البناء، أو التسهيلات المصرفية المعطاة لتشجيع الاستثمارات البيئية أو المقتصدة للطاقة، أو لتشجيع على الاستثمار في القطاعات التقنية والمبدعة، أو لتوسيع رقعة القطاعات التي لا تستفيد من برنامج القروض المدعومة. واعتبرت هذه المساندة قسماً متمماً للقروض المدعومة التي توفرها وزارة المال.

وفي هذا الإطار، سمح برنامج البنك المركزي للمصارف اللبنانية الاستفادة من توظيف 60% من احتياطياتها الإلزامية والموعدة في مصرف لبنان بدون فائدة، من الاكتتاب بسندات الخزينة شرط أن ترد هذه الفائدة المحصّلة إلى الدائنين لديها؛ ويوفر هذا البرنامج دعماً بحوالى 4% من الفوائد المدفوعة من قبل المستثمرين للمصارف اللبنانية.

والذين يستثمرون في القطاعات التي لا يشملها البرنامج الحكومي لدعم القروض، فقد حدد السقف الأقصى للقروض الواحد بـ 60 مليار ليرة لبنانية، أي بحوالى 40 مليون دولار، في حين لا يتعدّى سقف برنامج القروض المدعومة من الدولة اللبنانية الـ 10 ملايين دولار. لذلك سُمح لمشاريع الاستثمار الصناعية والسياحية بالاستفادة من قروض مصرف لبنان المدعومة للاستثمارات التي تفوق الـ 10 ملايين دولار.

لقي برنامج مصرف لبنان نجاحاً كبيراً من قبل المصارف اللبنانية والمقرضين المستثمرين لكنه وصل سريعاً إلى حدوده القصوى نظراً لارتباطه بالاحتياط الإلزامي الذي بدأت تفقده المصارف اللبنانية التي استعملت معظم طاقاتها المتوافرة.

إلى جانب استعمال الاحتياطي الإلزامي لدى المصارف التجارية، لجأ مصرف لبنان إلى إقراض المصارف بفوائد متدنية لاستكمال البناء عن طريق تشجيع طلبات السكن وتوفير القروض لشراء الشقق والمساكن. في المرحلة الأولى، لم يحدد مصرف لبنان سقفًا للقروض، لكنه أدخلها تدريجياً، وهي محددة اليوم بـ 800 مليون ليرة لبنانية للقروض الواحد. أما بالنسبة للقطاعات الأخرى، فقد خصص قسماً من القروض للمشاريع الخضراء المحافِظة على البيئة أو للاستثمارات المقتصدة للطاقة.

أدخل مصرف لبنان عام 2014 نوعاً جديداً من الدعم الاقتصادي عن طريق تخصيص قروض للمصارف بفوائد متدنية لتستثمر مباشرة في رؤوس أموال الصناعات المبدعة وفي التقنيات الحديثة، وليس فقط عن طريق إقراض المؤسسات. ورغم الحماسة التي أدخلها التعميم رقم 331، واجه هذا البرنامج صعوبات في التطبيق نظراً لقلة الفرص المتاحة ولضعف قدرة المصارف على المساهمة في إدارة هذه الاستثمارات. لذلك، عمد القسم الأكبر منها إلى إنشاء صناديق استثمار أو المساهمة في بعضها الآخر، على أن تتولى هذه الصناديق إدارة المؤسسات التي ستساهم فيها إذ إن هذه الإدارة تختلف عن العمل المصرفي التقليدي الذي يجيده المصارف اللبنانية، وليس لها بالضرورة خبرة في إدارة المؤسسات.

من المبكر تقييم هذا البرنامج الأخير، خاصة في ظل الأزمة السياسية والاقتصادية الحالية الرادعة أصلاً للاستثمار حتى وإن تأمن التمويل.

إلى جانب تأمين القروض للمؤسسات وتشجيع المصارف على الاستثمار في بعض النشاطات المبدعة، قام مصرف لبنان، وبالتعاون مع جمعية المصارف، بإظهار ليونة في إدارة بعض القروض التجارية التي يواجه المستفيدون منها صعوبات في التسديد بسبب الأحوال الاقتصادية الحالية، مما يسمح بإعادة جدولتها أو تأمين مؤونات استثنائية لها لتفادي تعثر تلك المؤسسات أو إشهار إفلاسها. وتتم هذه العمليات بشكل إفرادي وبحسب الحالة الخاصة لكل مؤسسة، خصوصاً في القطاع العقاري حيث تتوافر الضمانات العينية، لكنه من الصعب تسهيلها نتيجة للجمود الكبير الذي يسجله هذا القطاع حالياً.

ج) برنامج دعم الصادرات الزراعية: وضع لبنان منذ حوالي 15 سنة برنامجاً لدعم صادراته الزراعية للتعويض عن الأكاليف الإضافية التي يتكبدها المصدرون عند عبور الحدود البرية في عمليات التصدير إلى الدول العربية التي تستقطب أكثر من 90% من هذه الصادرات. وهذه الأعباء ناتجة عن قرارات إدارية أو خطوات تعسفية يفرضها واقع الاستيراد في هذه الدول، من تحديد أوقات سير متشددة للشاحنات، ومدة انتظارها على الحدود، إلى منع تعبئة صهاريجها بالوقود المدعوم في هذه الدول أو إخضاعها لرسوم إدارية غير مبررة، مروراً بعمليات مراقبة صحية وبشروط متشددة غير واردة في نصوص وأنظمة التبادل التجاري الدولي، يضاف إليها معوقات ناتجة عن الرشوات والفساد في الكثير من أجهزة الجمارك والمراقبة في معظم الدول المجاورة.

أسندت إدارة برنامج دعم الصادرات الزراعية إلى مؤسسة تشجيع الاستثمارات في لبنان (IDAL) مع مشاركة المؤسسات الدولية للمراقبة مثل Veritas و TUV. ووضعت آلية مراقبة فاعلة لتفادي التلاعب والتسرب المالي. واعتبرت هذه التجربة من أنجح البرامج المساندة للقطاع الزراعي، إذ سمحت بتسهيل انسياب السلع الزراعية إلى الخارج على أساس تحسين النوعية والالتزام بالمواصفات الفنية والتقنية الضرورية للاستفادة من الرديات. وانعكست التحسينات على الأسواق الداخلية التي فرضت على التجار الزراعيين الالتزام بمواصفات الانتاج والتوضيب المعتمدة للتصدير.

وقد سجلت بعض الملاحظات السلبية على هذا البرنامج، منها كلفة مرتفعة على الخزينة والتأخر في دفع الرديات من قبل وزارة المال، وانعكس سلباً على المزارعين إذ ربط التجار شراء المحاصيل وتحديد أسعارها ومهل دفعها بالتحصيل الفعلي للرديات مما أربك المزارعين وحملهم على القبول بهذه الشروط نظراً لحاجاتهم النقدية.

إلى جانب ذلك، عاب الكثيرون على هذا البرنامج عدم إعادة تقييمه دورياً وتصحيحه ليتلاءم مع تطورات السوق والانتاج، خاصة لجهة ربط الرديات بالانتاجية الفعلية للصادرات إذ شكلت الرديات في بعض الأحيان (صادرات البطيخ والبطاطا مثلاً) أكثر من نصف القيمة الفعلية المصدرة، في حال أن بعضها الآخر كان بحاجة لرديات أعلى تسمح له بالمنافسة ودخول أسواق جديدة. ولم ترتبط الرديات بتحسينات في النوعيات المنتجة أو ببرامج تدريب وطرق مراقبة متطورة تسمح بتحسين نوعية الانتاج وتساعد على الدخول إلى أسواق جديدة.

## من الدعم المبرمج إلى إدارة الأزمة

مع دخول الأزمة السياسية السورية في سنتها الخامسة والارتدادات السلبية للربيع العربي في الكثير من الدول العربية، يواجه الاقتصاد الوطني والمؤسسات اللبنانية صعوبات كبيرة في المحافظة على مستويات النمو السابقة وعلى تأمين الوصول الى الأسواق الخارجية التقليدية، وخاصة الى الدول العربية. في المرحلة الأولى من الأزمة السورية، واجهت المؤسسات اللبنانية المصدرة عبر الحدود البرية ارتفاعاً كبيراً في اكاليف التصدير، لكنها استطاعت التأقلم مع هذا الواقع الجديد، خاصة وان قسماً كبيراً من هذه الطرقات بقيت مفتوحة للتصدير. ومع اشتداد الأزمة أقفلت كافة المعابر البرية تدريجياً وأصبحت منذ أشهر عدة مقفلة كلياً ولا يمكن اليوم التصدير من لبنان إلاّ بحراً أو جواً مما يفرض أكاليفاً باهظة لا تستطيع أن تتحملها الشركات اللبنانية المصدرة. إلى جانب ذلك، يتردد المستوردون من لبنان، ولا سيما في الدول العربية، من الاستيراد من لبنان نظراً للمخاطر التي تواجهها الشركات اللبنانية في تأمين الواردات بشكل منتظم مما سيعرضها لخسائر في حال لم يستطع المصدر اللبناني توفير السلع لها في شكل أكيد ومنتظم، خاصة وأن معظم دول الخليج لا تشجع حالياً على الاستيراد من لبنان لدواع أمنية وسياسية وتحظر رعاياها من السفر إلى لبنان. وقد نتج عن هذا الحظر تراجعاً كبيراً في عدد السياح الوافدين إلى لبنان، مما أفقد الكثير من المؤسسات اللبنانية قسماً أساسياً من زبائنهم التقليديين والذين يتمتعون بقدرات شرائية عالية. وتظهر المؤشرات المتوافرة أن حجم الأرقام في القطاعات التجارية الفخمة تراجعت بنسب عالية؛ ويقدر هذا التراجع ما بين 15% الى 30% في السنوات الأربع الأخيرة. فالأزمة الحالية لا تصيب فقط القطاعات المصدرة، بل تطل أيضاً قطاعات التجارة والسياحة، وهي من أهم النشاطات اللبنانية.

وللتخفيف من آثار هذه المخاطر الجديدة، حاولت الحكومة اللبنانية تأمين بعض البدائل للنقل الخارجي عن طريق تأمين بواخر نقل بحرية متخصصة تسمح بتجنب الحدود البرية السورية عبر الموانئ التركية والمصرية والسعودية، على أن تتحمل الخزينة اللبنانية قسماً كبيراً من الأكاليف الإضافية. لكن هذه الحلول واجهت معوقات تقنية، منها عدم وجود أحجام كافية للتصدير في شكل دوري ومنتظم، إضافة إلى تعرض السلع المصدرة للتلف مع عمليات التحميل والتنزيل في المرافئ وما يرافقها من أعمال كشف وتدقيق إلى جانب تطويل مدد التسليم. وبسبب هذه الصعوبات، لم تتمكن الدولة اللبنانية من تأمين خدمات منتظمة للمصدرين، خاصة وأن القطاع العام اللبناني يفتقد إلى جهاز داخلي يمكنه أن يوفر إدارة جيدة

لمثل هكذا ملف. وفي ظل الجمود السياسي الإداري الداخلي، من الصعب اللجوء إلى عقود من الباطن مع القطاع الخاص، وغير المتحمس أصلاً للمشاركة بتلك المشاريع غير الواضحة الأهداف والمكلفة، إلى جانب صعوبات تأمين المقبوضات من الخزينة اللبنانية.

كما تحاول الحكومة اللبنانية تأجيل مهل بعض التصاريح والضرائب لمساعدة الشركات على تحطّي صعوباتها المالية والنقدية، لكن الهيئات الاقتصادية ترى أن هذه الخطوات خجولة ولا تساعد على مواجهة الأزمة، خاصة في ظل غياب رؤية واضحة حول تلك الخطوات المرتبطة بقرار أحادي من قبل وزير المالية، وأقل ما يقال عن هذه الإجراءات بأنها مجتزأة في الكثير من الأحيان، مع العلم أن الإدارة الضريبية قد كثفت من ملاحقاتها الضريبية على الشركات، وخاصة المأسسة منها، وتكليفها بشكل عشوائي واستنسابي، وعلى أساس تفسيرها المتشدد للقوانين والنصوص الضريبية. وتعتبر الهيئات والقطاعات الاقتصادية أن هذه الإجراءات معيقة لبيئة الأعمال في ظل أزمة صعبة تعيشها كافة النشاطات والشركات المنتجة منذ أربع سنوات مع انسداد الحلول في الأفق القريب والمتوسط.

لا تعتبر الهيئات الاقتصادية أن المرونة في تطبيق القرارات الضريبية تساعد على التهرب الضريبي، بل هي ضرورة لتشجيع النمو، خاصة في ظل المنافسة الخارجية على خلق أجواء اقتصادية مُحفّزة للنمو. وفي تقريره السنوي، يعتبر البنك الدولي أن لبنان من أضعف الدول في تأمين بيئة اقتصادية حاضنة للاستثمار، وهو لا يقوم بتحديث قوانينه وآلياته الإدارية في كافة الأوجه المرتبطة ببيئة الأعمال.

### تطوير برامج المساندة المستقبلية للقطاعات الاقتصادية

على الرغم من السلبيات المتعددة التي رافقت المؤسسات المتخصصة والبرامج المساندة للقطاعات الانتاجية، لا بدّ للقطاع العام من الاستمرار بتطويرها لدعم الانتاج الوطني وتشجيعه، وذلك في إطار خطة واضحة ومن خلال آليات فاعلة تساعد على تأمين انتاجية عالية، وتخفف قدر المستطاع من الهدر والتكلفة على الخزينة. ويتلخص إطار هذه المساندة بالأسس التالية:

1. اعتماد خطة شاملة للمساندات الحكومية، وليس اتخاذ خطوات جزئية عشوائية متسعة تقرّ تحت وطأة الأزمات والضغوط القطاعية والروزنامات السياسية.
2. ربط المسانداات بعضها ببعض لتحقيق أفضل النتائج. فلاستفادة، مثلاً، من

القروض المدعومة أو الرديات يمكن أن تكون مشروطة بخضوع المستفيدين لبرامج تدريب لمواردهم البشرية، أو تعزيز مؤهلاتهم الإدارية، أو تطوير نوعية الانتاج ومواصفاته.

3. عدم التفريق بين القطاعات والنشاطات الاقتصادية وعدم اعتبار الزراعة أو الصناعة التحويلية، مثلاً، قطاعات أولية مقابل قطاع الخدمات التي تشكل أكثر من 80% من الانتاج الوطني، خاصة وأن الصناعات والزراعات التقليدية اللبنانية ليس باستطاعتها بعد اليوم المنافسة إقليمياً ودولياً، والتشبث بها مكلف وغير مجدي. بل إنه من المفترض تشجيع السياسات الموضوعة درساً ووضع برنامج زمني لها مع مفاصل محددة ومؤشرات نجاح واضحة.

4. تقييم دوري للبرامج وتحديد نتائجها الفعلية ومقارنتها بالأهداف المحددة عند وضع البرامج. ويشمل هذا التقييم الأكاليف التي تتحملها الخزينة أو المواطن أو أية مؤسسات أخرى، والنتائج المالية والاقتصادية والاجتماعية إن لجهة خلق فرص العمل أو تثبيت المقيمين في الأرياف وفي مناطقهم.

5. إدخال التصحيحات الضرورية والتي سيوفرها التقييم بشكل دوري لتجنب أية انزلاقات مالية تؤثر سلباً على الموارد المالية العامة أو تزيد الأعباء الاستهلاكية على المواطنين. ولا تقتصر التصحيحات على المؤشرات المالية، بل تشمل التصحيحات الإدارية للمؤسسات والبرامج، كما أنها تأخذ بالاعتبار التأثيرات المرتبطة باتفاقات تحرير التجارة الإقليمية والدولية التي سيحاول لبنان تطويرها.

6. عدم الاكتفاء ببرامج الدعم المالي للمنتجين اللبنانيين، بل توسيعها لتشمل التدريب وبناء القدرات الانتاجية واستهداف فئات خاصة من الموارد البشرية، خاصة النساء والعاطلين عن العمل والمتخرجين الجامعيين الجدد والمقيمين في الأرياف والمناطق البعيدة.

7. تطوير شبكات الإرشاد والمساندة الإدارية وتحفيز المستشارين وأصحاب الشركات الكبيرة على مساندة المشاريع والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتوفير الخبرات والنصائح لها لتمكينها من تحسين الانتاج والوصول إلى التمويل وتوسيع الأسواق، خاصة لجهة التصدير، وإعطاء تحفيزات ضريبية ومالية للمؤسسات الصغيرة

والمتوسطة التي ترعى رواد المشاريع الجديدة في إطار إرشاد أصحابها وتوفير الخبرات والنصائح لإنجاح أعمالهم.

8. استحداث مبادرات لإعادة هيكلة المؤسسات المتعثرة، وإعطاء تحفيزات للمستثمرين الجدد للمساهمة في إعادة إطلاق هذه المؤسسات والسماح باستمرارها وحماية فرص العمل التي توفرها.

9. استقطاب شركات وصناديق الاستثمار الداخلية والخارجية عبر تحفيزات متعددة، ومنها إعطاءها ضمانات جزئية لاستثماراتها كتلك التي تتمتع بها المصارف في إطار مؤسسة كفالات، والسماح لها بالاستفادة من القروض المدعومة.

10. تفعيل المؤسسة اللبنانية لتعزيز الصادرات (LEBEX) عبر برامج محدّدة واضحة مثل ضمان عمليات الترويج، بحيث يلجأ المصدر المشارك بعمليات الترويج أو المساهم في المعارض الخارجية بتأمين قسم من نفقاته في حال عدم قدرته على تحقيق مبيعات في الأسواق التي يستهدفها.

11. إطلاق مراكز ريادة الأعمال في الجامعات الخاصة وفي كليات الجامعة اللبنانية كافة بهدف تطوير قدرات ريادة الأعمال للطلاب وحثهم على إطلاق المشاريع المبنية على قدراتهم الإبداعية.

12. دعم تطوير المشاريع التي تديرها النساء من خلال حوافز وسياسات خاصة وتدريب متخصص، وتشجيع إنشاء الجمعيات والمبادرات الهادفة لتمكين قدراتها في ريادة الأعمال.

13. الاستفادة من البرامج الدولية والإقليمية المتوافرة لإطلاق معظم هذه المبادرات، إذ إن لبنان موضوع منذ زمن طويل على لائحة المستفيدين لكنه أهدر الكثير من الفرص لإنجاح مشاريعه المتعلقة بمساندة المؤسسات.

14. لا يمكن إنجاح هذه البرامج إلا بمشاركة فاعلة من المؤسسات والجمعيات المهنية للقطاع الخاص التي يمكنها تحديد الحاجات والمشاريع الناجحة لتقوية المؤسسات ومساعدتها على تطوير خطط وسياسات واضحة تساعد الشركات على التأقلم مع المتغيرات المتسارعة التي يشهدها الاقتصاد العالمي.





## تحسين شروط الإنتاجية

ينبثق مفهوم الإنتاجية من جذور التنمية في البلدان الناشئة، ويؤدي عادة الى زيادة الطلب على العمل، ويؤثر مباشرة على مستوى المعيشة. لا يختلف الوضع في البلدان المتقدمة، ولكن يحقق فيها الوعي أكثر انصافاً في توزيع المداخل. وتعود إنتاجية الموارد البشرية الى ثقافتهم وتدريبهم وخبرتهم<sup>1</sup>، وعدد الساعات التي يخصصونها لعملهم، وحسن الإدارة التي تحيط بهم، ناهيك عن دوافعهم الاجتماعية وسلوكهم المهني. وتزداد طاقات الموارد البشرية بالإنتاج بقدر ما تجيد استخدام الوسائل الفنية والمعلوماتية المتطورة. وترتفع إنتاجية المؤسسة بقدر ما تستخدم كفاءات عالية ومعدات متطورة وتطبق تنظيمها فعالاً. ولكن يصعب الربط بين إنتاجية المؤسسة والمستوى العام لإنتاجية البلاد؛ كما نرى انه ليس بالشيء السهل معرفة الاسباب التفصيلية لتحسن او تراجع الإنتاجية الشاملة. هل تأتي الطاقة الإنتاجية لبلد ما من مجموع الطاقات الإنتاجية المتوافرة لدى المؤسسات والافراد؟ يذكر مايكل بورتر في كتابه «هل لا يزال اليابان قادرا على المنافسة؟»<sup>2</sup> ان بعض المناطق الريفية في اليابان لا تزال تفتقر الى التيار الكهربائي؛ ويولد عامل الطاقة التي يحتاجها لتشريك الآلة، بالقدمين، بفضل جهاز مشابه لدواسات دراجة. لا شك بأن إنتاجية هذا العامل متدنية جدا ومن الصعب ان تسمح له المنافسة في السوق الحرة؛ ولكن يوفر الإنتاج الذي يقوم به هذا العامل جزءا من المساعدة التي تضطر الدولة الى انفاقها لو كان هذا الأخير عاطلا عن العمل. تشكل هذه الحالة وجها من اوجه الإنتاجية التي تحققها البلاد، وتشير الى كيفية تأمين مستوى الرفاهية التي يتوق اليها مجتمع باقل كلفة ممكنة.

(1) يعتبر Gary S. Becker في كتابه الراسمال البشري أن الثقافة والتدريب والخبرة هي استثمار بالراسمال الفكري متمماً للاستثمارات المادية وغير المادية المنتجة.

(2) Michael Porter, *Can Japan Compete?*

يوجد في لبنان، وفي العديد من دول العالم، شركات تعرف نجاحا باهرا ومؤسسات زراعية وصناعية، خاصة في الاطراف، لا تزال تعمل بإنتاجية متدنية جدا وتنهار الواحدة تلو الأخرى اذا لم تعيرها الدولة اهتماما خاصا، حارمة الناتج المحلي من مساهمتها، وقد تنمي خزان البطالة وتسرع الهجرة. هذه هي إحدى نقاط ضعف اقتصاد السوق، لذلك تدعم الدول المتقدمة مستوى المعيشة للفئات ذات الدخل المتواضع، بسياسة إجتماعية تؤمن الطب المجاني للجميع والتعليم الرسمي على عاتق الدولة وتعوض عن البطالة، وتقوم ببرامج تدريب لتكييف خبرات وكفاءات العاطلين عن العمل مع الفرص المتوافرة. وتتجاهل بعض الدول، وخاصة النامية من بينها، موجباتها الإجتماعية معتبرة انها تفوق طاقتها الإقتصادية. يؤدي ذلك الى خسارة الموارد البشرية وهدر المبالغ التي ضحت بها البلاد من اجل تربيتهم وتدريبهم، وتزداد نسبة الفقر والتمهيش في المجتمع، وتتسع الشريحة المفتحة للأفكار الهدامة كلما اتسعت الهوة بين الميسورين والمحرومين. وهكذا تتفاعل الإنتاجية مع ثلاثية، اقتصادية إجتماعية وامنية، لا داعي لتحليلها هنا، الا اننا نود تسليط الضوء على الرابط بينها.

### الإنتاجية في خلق وتوزيع الثروات

حاول بعض الباحثين جعل الإقتصاد علما دقيقا كالفيزياء، واستعملوا الادوات الرياضية بشكل مفرط، وحققوا تقدما بارزا في مجالات محددة؛ لكنه يبقى من المستحيل صياغة الواقع الإقتصادي في حدود ضيقة وتصور المستقبل من خلال نموذج رياضي. لا يزال الإقتصاد، وسوف يبقى، جزءا لا يتجزأ من علم الانسان والمجتمع. ويؤمن العالم اليوم بشبه اجماع باقتصاد السوق، بعد ان مارست الأكثريّة الإقتصاد الموجه الذي يفترض منه ضمان المساواة بين كافة المواطنين بفضل الانظمة الاشتراكية. ولكن اضمحلت فيها الإنتاجية، واتسعت الفجوة بين مستوى معيشة المواطنين فيها وهؤلاء في دول الإقتصاد الحر، ولن تؤمن المساواة في الداخل، وانهارت بسبب فشلها الإقتصادي. وبعد تدمير الستار الحديدي، اتخذ الإقتصاد الحر مسارا جديدا. وجعل ابتعاد شبح الخطر الشيوعي أكثرية الدول تراجع عن سياسات الإنتاج لصالح اقتصاد الربح دون الاكتراث بما ينتج عن ذلك من بطالة بحكم العرض المتزايد. فأتسعت الهوة بين دخل الطبقة الميسورة والطبقة العاملة، وبين الدول المتقدمة والدول النامية.

منذ فترة وجيزة نشر صندوق النقد الدولي دراسة مفادها أن «توسع رقعة عدم المساواة، هي سمة من سمات اقتصاداتنا في العقدين الأخيرين، وباتت عقبة في سبيل نمو أكثر ديناميكية، لأنها أدت إلى أقل عدالة وتوازن في المداخل<sup>3</sup>». ولكن ما هو معيار العدالة في التوزيع، إذا سلمنا جدلاً بأن السوق لا يحقق العدالة، وأن المنافسة الفضلى لا تتحقق تلقائياً في الأسواق؟ يسهل التصور أن العدد المتزايد للعاطلين عن العمل و/أو المهاجرين لأسباب اقتصادية، ينعكس سلباً على إجمالي الناتج المحلي ويؤدي إلى تباطؤ النمو. فإذا بنا أمام معادلة مزدوجة:

- يتراجع النمو عندما تتقلص مروحة المداخل كثيراً، ولم يعد المرء يستفد من نشاطه ورأسماله، كما كان الحال في الدول الشيوعية؛

- كما يتراجع النمو عندما تتسع الفجوة بين المداخل، وفقاً لاستنتاجات الدراسة المذكورة آنفاً، والعديد من التقارير والدراسات المشابهة. لذلك نرى من المنطق أن نتكلم عن «فعالية التوزيع» بدلاً من «عدالة التوزيع»، والتعريف عنها كطريقة توزيع المداخل التي تؤمن أعلى نسبة من النمو. وتتحقق العدالة عبر النظام الذي يعطي لأصحاب الدخل المحدود الدخل المطلق الأعلى. وهكذا تكون «فعالية التوزيع» إحدى عناصر «الإنتاجية».

### إجمالي الناتج المحلي وتطور النمو

كان علينا أن نستعين بفرضية «نسبة التوزيع الأكثر فعالية» وتحديد مضمونها، وتأثيرها على الإنتاجية، وبالتالي على دورها في التسبب بالازمات كما بالنهوض الإقتصادي. ومن المنطق أن تختلف تلك النسبة مع تعدد المجتمعات، وأن تدور حول نقطة توازن يحددها النظام الإقتصادي الاجتماعي الشامل للبلد. وقد جعل انفتاح الدول على بعضها، وانتشار الوسائل المرمية والمسموعة، حصول تقارباً طبيعياً بين المجتمعات الراقية، وتشابهها بعادات الاستهلاك، وتفاعلاً في سياسات الحماية الاجتماعية، الأمر الذي يوحي أن «فعالية التوزيع» باتت أكثر تعادلاً بين المجتمعات مما كانت عليه في العقود الماضية. وإذا حصل في تلك الفترة، أي منذ مطلع التسعينات، تبأين مطرد بالمداخل في الدول القاطرة للاقتصاد العالمي، إلا يمكن أن يكون ذلك من أهم أسباب الأزمة الاقتصادية العالمية؟

## تطور الناتج المحلي، الإستثمار، فرص العمل

هبط النمو فجأة في لبنان، عام 2011، اثر الحظر الذي قرره دول الخليج عند تردي الأوضاع الأمنية في البلاد. واستمر منخفضا للسنوات الأربع الأخيرة المتتالية؛ ورافقه خسائر كبيرة ادت الى اقفال مؤسسات عديدة في مجال السياحة. كما تأثر القطاع التجاري خاصة في مجال تجارة المفرق. وكان الفارق بينهما ان المؤسسات السياحية (فنادق، مطاعم، مقاهي) هي كثيفة الاستخدام، ولا تتحمل الأعباء الإدارية اذا ما طالت الأزمة أكثر من اسابيع معدودة؛ وقد عانت المؤسسات التجارية إنخفاضا مائلا، انعكس بالطبع على ربحيتها، الا انها تتكبد مصاريف ادارية اقل بكثير، الأمر الذي يسمح لها الانتظار وقتا أطول.

وتراجعت الإنتاجية على مستوى المؤسسة من جراء تراجع الطلب، وعبر عن ذلك الإقتصاد الكلي، وظهر ضعف في التكوين الإقتصادي المبني على حجم السياحة وتأثرها بالأوضاع الأمنية. ولم يؤثر الطلب المستجد، الناتج عن النازحين السوريين، على النشاط العام في السنوات الأخيرة.

## الجدول 1: إجمالي الناتج المحلي

|                            | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012* | 2013* | 2014* |  |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| بالأسعار الجارية ل.ل.      | 31593 | 32089 | 32859 | 37050 | 43465 | 52974 | 57300 | 60419 | 64800 | 65772 | 67558 |  |
| بالأسعار الجارية د.أ.      | 21    | 21.3  | 21.8  | 24.6  | 82.8  | 35.1  | 38    | 40.1  | 43    | 43.6  | 44.8  |  |
| بالأسعار الثابتة ل.ل. 2010 | 38649 | 39705 | 40323 | 44093 | 48117 | 53075 | 57300 | 58436 | 59663 | 60685 | 61707 |  |
| بالأسعار الثابتة 2010 د.أ. | 25.6  | 206.3 | 26.7  | 29.2  | 31.9  | 35.2  | 38    | 38.8  | 39.6  | 40.3  | 40.9  |  |
| النمو الحقيقي %            |       | 2.7   | 1.6   | 9.4   | 9.1   | 10.3  | 8     | 2     | 2.5   | 1.5   | 1.5   |  |
| نسبة التضخم %              |       | -1.1  | 0.8   | 3.1   | 7.5   | 10.5  | 0.2   | 3.4   | 4.6   | 2.7   | 4     |  |
| عامل الأنكماش الضمني       | 82    | 81    | 81    | 84    | 90    | 100   | 100   | 103   | 108   | 108   | 109   |  |

محسب استناداً الى بيان الإدارة المركزية للاحصاء.

وتسبب التراجع في الإنتاجية بتراجع مطرد في حركة التصدير بلغ مجموعه 28% للسنتين الأخيرتين؛ كما أدى تراجع النشاط الإقتصادي والمنافسة السورية الى تراجع فعلي في الرواتب والأجور، ولولا ذلك لازداد تفهقر حركة الصادرات وعجز الموازنة.

وبالطبع، أدى ذلك الى الإبتعاد أكثر فأكثر عن الإستثمار في قطاع الإنتاج واستمرت التحويلات نحو الإستثمار في العقار ومراكز المال، وإن بوتيرة اخف؛ الأمر الذي لا يبشر بتحسّن في الإنتاجية وإستقرار في العمالة.

#### الجدول 2: الصادرات

| 2010  | 2011  | 2012  | 2013    | 2014    |                         |
|-------|-------|-------|---------|---------|-------------------------|
| 4,253 | 4,265 | 4,483 | 3,936   | 3,313   | إجمالي الصادرات (د. أ.) |
|       | 0.28% | 5.11% | -12.20% | -15.83% | التغير السنوي           |

محتسب من الاحصاءات الجمركية.

#### النمو دون الإنماء

برزت في السنوات الأخيرة هشاشة الحالة الإقتصادية في لبنان نتيجة الأرقام الهزيلة التي سجلها النمو، وادت الى صراعات إجتماعية لم تصل الى حل بعد، ومن الصعب ان تجد حلولاً مرضية، وكان أبرزها المطالبة بتعديل سلسلة الرتب والرواتب في الإدارة بشكل جذري. واعتبر المحللون أن هذا المطلب يهدد إستقرار النقد وينعكس سلباً على مستوى المعيشة وعلى وتيرة النمو المنعدمة اصلاً، نظراً لحجم الدولة في الإقتصاد اللبناني، في الوقت الذي يعتبر أن اجراء القطاع العام لم يستفيدوا قطعاً من النمو الذي تحقق منذ عشرين عاماً.

كما لم يُترجم النمو المرتفع في السنوات السابقة إلى تحسّن ملموس في مستويات المعيشة، ولا في مجالات التعليم الرسمي او المستشفيات العامة، أي في الخدمات التي تشكل الهاجس الاول للمواطنين. كما نرى، عبر الفترات المتتالية للحياة الوطنية، تبايناً واضحاً بين النمو الإقتصادي والإنماء الشامل. وباتت الستينات الفترة الوحيدة في الحياة الوطنية التي عرفت جهداً حثيثاً في سبيل الإنماء المتوازن، مع الخطوة التي وضعها الاب لوبريه<sup>4</sup> بناء لطلب حكومة الرئيس فؤاد

شهاب، التي اوجدت المؤسسات الإدارية والاجتماعية التي لا تزال تعمل حتى الآن، ولكن بفعالية متفاوتة.

وتوقف كل جهد إنمائي أثناء الحوادث، وبالعكس عانت المناطق من العزل، والتراجع الإقتصادي، وتدمير المنشآت العامة والخاصة، وحرمت من عناية الإدارة المركزية، وفقدت معظم مقومات الدولة. وتميزت الفترة التي أعقبت الأحداث بمشروع كبير «إعادة إعمار لبنان». وتم ذلك 80 بالمئة بتمويل محلي و/ أو بدين أجنبي وقع في ما بعد على عاتق الخزينة. واعتاد المغفور له الرئيس رفيق الحريري ان يقول، عندما كان البعض يلفته الى سوء الإدارة والسرقات: «ما العمل؟ هل نوقف حركة الإعمار؟ على الأقل، نكون قد أعدنا إعمار البلد». وهذه كانت بالفعل النتيجة الإيجابية، وبات التأثير على حركة الإنماء محدودا، ولم تتحسن إنتاجية الإستثمارات أو القوى العاملة.

تتطور الإنتاجية بشكل رئيسي بفضل تحسين الإجراءات الإدارية وابتكار الوسائل الأكثر فعالية لتحسين النوعية وتخفيض الأكلاف؛ وتؤثر على المرافق الإقتصادية كافة؛ ويتحقق التأثير الأهم في القطاع الصناعي. ونجد في الأدبيات الإقتصادية المحلية ان الحكومات المتتالية في لبنان منذ الإستقلال لم ترغب في تشجيع الصناعة خوفاً من توسع حزام الفقر حول المدن وتكوين نقابات قوية صاحبة نزعة شيوعية. والحقيقة أننا لم نرأي إثبات على هذا التوجه، ومن الطبيعي أن ينطبق على بعض السياسيين، ولكن لم يكن ذلك موقف الأكثرية حتى يتسبب بغياب الصناعة.

لقد تمتع لبنان منذ الاستقلال بمناخ حرية سياسية وليبرالية اقتصادية فريداً في الشرق الاوسط، استقطب الرساميل والكفاءات من فلسطين والعراق ومصر وسوريا وغيرها، على دفعات متتالية، رفع خلالها حكماً الطلب الكلي والإنتاج والرواتب والأجور واسعار العقارات ومستوى المعيشة. فكانت نتيجة ذلك ان تعاظم الإستيراد وتقلص الإنتاج الصناعي والإنتاج الزراعي لصالح الخدمات، خاصة تلك المرتبطة بالسياحة والنشاط العقاري والقطاع المالي.

وصح التعبير الذي قال إن «الحرية والليبرالية هما نפט لبنان»؛ لأن لبنان عانى من الداء الهولاندي<sup>5</sup> جراء توافد الرساميل والإستثمارات في تلك الحقبة من الزمن، تماماً كالدول التي

استفاقت على استخراج كميات من النفط أدت إلى تحسين القدرة الشرائية للنقد، والدخل الحقيقي للعائلات، كما أدت إلى تعزيز الطلب والإستيراد، وحدث من التصدير والإنتاج، وتسببت بارتفاع مطرد للبطالة.

### النموذج السوفياتي

يذكر بول كروغمان في كتابه «عودة الإنهيارات الإقتصادية»<sup>6</sup> في حديثه عن الإتحاد السوفياتي: «لقد ارتفع الإنتاج بشكل ملحوظ في الخمسينات ومطلع الستينات دون تحسن يذكر في الإنتاجية. وسجل إجمالي الناتج المحلي ارتفاعاً كبيراً بفضل تعبئة هائلة من العمالة والإستثمارات؛ في الوقت الذي كانت تتقدم فيه الإنتاجية الشاملة بكثير من البطء. وكان ذلك ينبئ عن توقف النمو حكماً في المستقبل القريب». ويخلص كروغمان إلى الإستنتاج: «لقد بات ضعف الإنتاجية الشاملة آنذاك، ورغم النمو الكبير، الإنذار المبكر للمشاكل التي سوف يواجهها الإتحاد السوفياتي».

كان الإتحاد السوفياتي في تلك الفترة، ليس فقط الدولة التي تنافس الولايات المتحدة على القدرة النووية، فحسب، بل تفوقت عليها بالسباق في الفضاء وأطلقت المركبة الفضائية الأولى «سبوتنيك». لكنها خسرت المعركة إقتصادياً لعدم كفاءتها بوضع السلع الإستهلاكية التي كان يراها أو يسمع عنها من الغرب، بتصرف شعبها. يشكل ذلك البعد الإضافي للإنتاجية، وهو التكيف مع مواصفات الطلب كما تحددها الأسواق. وانهار، تجاه هذا الواقع، بناء عقائدي إستمر سبعين عاماً وكاد يحتاج العالم.

### القدرة الشرائية

لا تعبر القدرة الشرائية للنقد حكماً عن تطور الإنتاجية في البلاد، اذ يجوز ان تساهم عوامل عديدة بإستقرار، وحتى بتحسين، القدرة الشرائية للوحدة النقدية؛ وقد رأينا من بينها «الداء الهولاندي»، وهو النعت الذي اختارته مجلة الأيكونوميسست في نهاية الخمسينات لوصف الحالة التي آلى إليها الإقتصاد الهولاندي إثر تدفق النفط في البلاد، والذي ينطبق على الحالات التي تسببها العائدات غير المبررة بالنشاط الإقتصادي؛ ومنها التحويلات الخارجية الإيجابية؛

(6) Paul Krugman: *The Return of Depression Economics*; Penguin, 2000

والانفتاح على أسواق عملاقة لأسباب سياسية، كالمثل التايواني ومدينة هونغ كونغ؛ او اعتماد السياسة النقدية على هوامش واسعة، في سياسة التسليف، تحد النشاط الإنتاجي.

بالمقابل، يؤثر تطور الإنتاجية في البلاد على القدرة الشرائية للنقد. يثبت نموذج «موندل فليمينغ»<sup>7</sup> أنه عندما يحدث تفاوتاً بالانتاجية بين دولتين تتعامل بكثافة في ما بينها (او بين مجموعة دول)، على الدولة الاقل إنتاجية أن تحد من إرتفاع الرواتب والأجور عندها، وإلا يتدهور فيها النقد.

تساهم الإنتاجية، كل شيء على حاله، بدعم سعر الصرف؛ كما يحرم تراجع الإنتاجية النقد الوطني من اهم عوامل إستقراره. عندئذ تحكم الإدارة ضبط الكتلة النقدية، وترفع فوائد التسليفات، فتراجع الإستثمارات في قطاع الإنتاج، وتضمحل فرص العمل.

#### الإنتاجية والتجارة الخارجية

يؤمن الإقتصاد، عبر الإستيراد، تحسين شروط الحصول على عوامل الإنتاج من مواد أولية، ومواد مساعدة و سلع وسيطة وجاهزة، وسائر الخدمات التي يحتاجها في عمليات الإنتاج والإستهلاك. كما يؤدي، عبر التصدير، الى تأمين الامكانيات اللازمة لتمويل عملية الإستيراد، وتأمين فرص العمل الكافية في البلاد. ويعبر «ميزان تداول السلع والخدمات» عن هذا النشاط، ويشكل جزءاً من الميزان الجاري، حيث يستثني تحاويل اللبنانيين لعائلاتهم كونها ناشئة في الخارج.

يشجع البنك الدولي، من أجل إستقرار الإقتصاد العالمي، كافة الدول على العمل لتعادل ميزان التجارة الخارجية (سلع وخدمات). ويحقق هذا التعادل، عندما يحصل، أعلى نسبة من الإنتاجية ناجمة عن التجارة الخارجية، بفضل الإستثمارات التي يستحدثها وفرص العمل التي يخلقها لقطاعات الإنتاج. فما هي الإجراءات التي يمكن إتخاذها للحد من خلل ميزان التجارة الخارجية؟ علماً أن تحاويل اللبنانيين من الخارج تدعم الإستهلاك الأسري، ولا تفرق بين السلع والخدمات المستوردة والمصنوعة محلياً؛ كما أن الودائع الاجنبية لم توظف في قطاع الإنتاج حتى تساهم بخلق فرص عمل إلا بنسبة ضئيلة جداً.



عندما تخطط التحويلات إلى سويسرا طاقة الإقتصاد بالإستثمار، فرضت المصارف السويسرية على المودعين فائدة سلبية. رغم ذلك لم يبتعد المودعون عن السوق المالي السويسري، لتوافر فيه مزايا أهم من الفائدة التي يتقاضونها في أسواق مالية بديلة. يستقطب السوق المالي اللبناني المودعين لعدة مزايا غير الفائدة، ولن يبتعد عنه المودعون إذا تدنت نسبياً، بل سوف يتحسن التصنيف، علماً أن مستوى الفوائد المدينة المعمول بها حددته المنافسة بين المصارف المحلية أكثر من المراكز العالمية. وقد يساهم بعض التخفيف بمستوى الفوائد بتحسين الإنتاج الوطني وزيادة الصادرات والإستثمار في قطاع الإنتاج.

### الإنتاجية وسوق العمل

يجيد لبنان التدريب المهني، والبرهان على ذلك فرص العمل التي يملأها طلاب المعاهد اللبنانية في الخليج. بالطبع يمكن تحسين هذا القطاع ولكن من الصعب أن يستفيد منه الإقتصاد اللبناني قبل أن يزداد الإستثمار بقطاع الإنتاج بشكل ملحوظ. ولن يحصل ذلك قبل إعادة الربحية الى عامة مؤسسات القطاع الخاص القادرة على التوظيف. وهذا يتطلب مجموعة إجراءات تطور مناخ الإستثمار (راجع الفصل الرابع). والملفت بهذا الصدد، هو أن تستمر الإجراءات بمستوى أقلها فعالية؛ وتشكل بعض الحالات عنق الزجاجة في تطوير بيئة الاعمال وتعطل كافة الجهود. لعب هذا الدور، تارة الوضع الأمني، وطورا إرتفاع الفوائد او تقهقر الطاقة الكهربائية.

لا تكمن المشكلة في لبنان بالإنتاجية الفردية، حيث تتوافر الكفاءات في مختلف الحقول، بل على مستوى القوى العاملة ككل. فهي تعد الآن قرابة مليون ومئتا ألف شخص، يقدر من بينهم عشرون بالمئة عاطلون عن العمل، وبالتالي تنحصر القوى العاملة فعلاً بأقل من مليون نسمة بما فيهم 235 ألفاً على عاتق الدولة والبلديات. وبالتالي لا يتخطى العاملون في القطاع الخاص، وفي كافة المهن، 750 ألف شخص.

### البطالة

يتأثر حجم القوى العاملة بنسبة عمل النساء والشباب، ولكن غالباً ما يظهرون في سوق العمل عندما تتوافر الفرص بكثافة. وتتجاهلهم الاحصاءات إذ لا يطلبون العمل في ظروف البطالة المستفحلة، وغالباً ما يختارون الهجرة قبل الحصول على اول عمل في لبنان. وبالتالي، ان معالجة البطالة تؤدي أيضاً الى تصويب حجم القوى العاملة في البلاد.

في الثلاثين عاماً «الذهبية» التي طغى عليها «التفكير الكينزي»، اعتبرت البطالة أهم داء يشكو منه الإقتصاد ويجب معالجته بالسياسات النقدية والمالية؛ وبالفعل، استمر هذا الاتجاه في الدول الصناعية حتى السبعينات حيث طغى الخوف من التضخم الذي يمكن أن يحدثه في بعض الظروف التشغيل الشامل على الفكر الإقتصادي؛ واعتنقت «مدرسة شيكاغو» مع اقتصاديين لامعين حاز عدد منهم على جائزة «نوبل» للإقتصاد، وفي طليعتهم «ميلتون فريدمان» و«روبرت لوكاس» و«روبرت بارو» وغيرهم، نظرية «النسبة الطبيعية للبطالة». ويبدو بحكم تلك النظرية أن كل محاولة للحد من البطالة بالسياسة النقدية (زيادة الكتلة النقدية عن طريق توسيع قاعدة التسليف)، او المالية (زيادة الانفاق العام الإستشاري عن طريق العجز والاستدانة). وسيطرت تلك النظرية في كافة الدول الصناعية حتى اندلاع الأزمة العالمية عام 2007. عندئذ بدا واضحا ان المتابعة بها، في هكذا ظرف، سوف يؤدي بالإقتصاد العالمي الى هلاك اعمق من الأزمة العالمية التي اجتاحت العالم في الثلاثينات ولم تنته فعلا الا قرابة الحرب العالمية الثانية.

لقد اكدنا في ما سبق ان قناعاتنا الإقتصادية تمر بعلوم الانسان والمجتمع، وبالتالي تخضع الآليات الإقتصادية الى تطور الوضع العام في المحيط الوطني والدولي. وهذا ما حصل عندما اقتنع العالم بضرورة مساندة النشاطات المهددة على حساب الدولة، وانفقت الدول الصناعية اموالا طائلة، جزء كبير منها مرشح للهلاك، في دعم المؤسسات المالية والعقارية المهددة بالانهيار. وبدأت العودة الى «الكينزية» ظرفية عند معالجة قضية اليونان، ولكن فشل تطبيق العقيدة المحافظة السائدة قبل الأزمة.

لذلك، نتحفظ عن الدخول بأي منحى نظري، ونسعى فقط الى تحديد هدف للخروج من البطالة المستفحلة في البلاد. لقد اصدر مجلس الشيوخ الاميركي عام 1978 قانوناً<sup>8</sup> يفرض على الإدارة الاميركية المحافظة على البطالة بحدود 4% . وكان قد قدم الإقتصادي الاميركي Lester Thurow إقتراحا عام 1968 بخفض البطالة الى 3% في الولايات المتحدة «لاستخراج الاقليات المهمشة من الحلقة المفرغة للفقر». لذلك، نقتراح ضبط البطالة بشكل أفضل يتناول من الآن وصاعدا كافة الراغبين بالعمل، بما فيهم الشباب الذي يهاجر بحثا عن وظيفة، وأن نضع هدفاً مرحليا لا يتخطى 8% وهو رقم عرفه سابقا الإقتصاد اللبناني.

## القوى العاملة

من اصل 4,160,000 (عدد سكان لبنان) تبلغ فئة من هم في سن العمل 2,720,000 - تشكل نمو القوى العاملة ما دون 45% من هذا الرقم، أي ما يعادل 1,220,000 من بينهم من يعمل فعلا اقل من 1,000,000 شخص 235,000 من بينهم على عاتق الدولة.

يستهدف الاتحاد الاوروبي منذ مطلع هذا القرن بلوغ نسبة 70% من القوى العاملة من أصل السكان في سن العمل - أي من تتراوح أعمارهم بين سن 15 سنة و سن 64 سنة - وقد عرقلت الأزمة العالمية بلوغ هذا الهدف، ولا يزال متوسط عدد القوى العاملة في الاتحاد يدور حول 65% من السكان في سن العمل. وبالتالي علينا بلوغ هذا الرقم اذا أردنا ان يلتحق لبنان بعربة التقدم. ويصبح ذلك ممكنا عندما تتراجع البطالة الى حدودها الدنيا.

عندئذ تصبح القوى العاملة في لبنان (65% من 2,720,000) حوالي 1,768,000 شخص؛ ويصبح العدد المتاح للإنتاج (1,768,000 - 235,000) حوالي 1,440,000، بمعدل بطالة 5% بدلا من 765,000 كما هو الحال الآن.

## خيارات السياسة الاقتصادية

يختلف عالمنا عن ما كان عليه قبل عقدين او ثلاثة. ترتقي المحاور السياسية الى حجم القارات، في الوقت الذي تطالب فيه المناطق داخل البلاد بادارتها الذاتية وحتى الاستقلال. الاتحاد الاوروبي يسعى الى شد الروابط مع محيطه الطبيعي، وخلق لهذه الغاية «الإتحاد من اجل المتوسط» واندمج به منعا لأي التباس. بالمقابل تطالب «كاتالونيا» بالاستقلال عن اسبانيا؛ والأمثلة المشابهة عديدة في الماضي والحاضر وسوف تتضاعف في المستقبل. دول تسعى الى الإتحاد لتثبت موقعها في الصراع الاقتصادي العالمي؛ ومناطق تتوق الى الاستقلال لادارة مصيرها على طريققتها. من المهم معرفة القوات الجاذبة في العالم لاستكشاف المصير.

## العلاقات الاقتصادية بين لبنان ودول مجلس التعاون الخليجي

يشكل التبادل التجاري بين لبنان والمملكة العربية السعودية 6.71% من إجمالي التبادل التجاري لعام 2014 ويحتل المرتبة الاولى، ويشكل التبادل مع دولة الامارات العربية المتحدة

5.74% ويأتي بعد الصين 6.25% وقبل إيطاليا 4.63% - ويبلغ إجمالي التبادل مع مجموعة مجلس التعاون الخليجي 14.27%.

وبلغت تغطية الصادرات للمستوردات من تلك الدول 84% فقط للتبادل التجاري، دون اعتبار الخدمات التي تبلغ حجمها الأكبر في دول الخليج. كما ارتفعت الصادرات للربع سنوات الأخيرة 42% وارتفعت المستوردات 35%.

### الجدول 3

| السنة | الصادرات الى دول مجلس التعاون الخليجي |            |           | المستوردات من دول مجلس التعاون الخليجي |            |           |
|-------|---------------------------------------|------------|-----------|----------------------------------------|------------|-----------|
|       | القيمة (الف \$)                       | الوزن (طن) | النسب (%) | القيمة (الف \$)                        | الوزن (طن) | النسب (%) |
| 2007  | 648,333                               | 440,971    | 24%       | 815,904                                | 893,753    | 6%        |
| 2008  | 777,699                               | 485,848    | 22%       | 1,177,258                              | 925,056    | 7%        |
| 2009  | 767,241                               | 414,807    | 22%       | 898,056                                | 1,017,746  | 6%        |
| 2010  | 848,713                               | 421,673    | 20%       | 1,174,312                              | 1,121,697  | 6%        |
| 2011  | 816,249                               | 429,692    | 19%       | 1,485,519                              | 980,078    | 8%        |
| 2012  | 891,193                               | 449,057    | 20%       | 1,517,835                              | 1,120,803  | 7%        |
| 2013  | 884,105                               | 444,617    | 22%       | 1,339,574                              | 932,615    | 6%        |
| 2014  | 920,648                               | 508,014    | 28%       | 1,102,492                              | 664,881    | 5%        |

مركز الدراسات الاقتصادية لدى غرفة التجارة بيروت وجبل لبنان.

بلغت الإستثمارات اللبنانية في دول مجلس التعاون الخليجي ما بين 1985-2009 نحو 4,7 مليار دولار أميركي أي 57.4 بالمئة من إجمالي الإستثمارات اللبنانية في الدول العربية. الحصة الأكبر من هذه الإستثمارات كانت في السعودية وقيمتها 2,4 مليار دولار، ثم الامارات مع 1,5 مليار دولار، والكويت 683,6 مليون دولار، وقدرت استثمارات دول مجلس التعاون

الخليجي في لبنان بنحو 11,4 مليار دولار نسبتها 92.7 بالمئة من الإستثمارات العربية في لبنان. الحصة الأكبر مصدرها السعودية وقيمتها 4,8 مليار دولار، والامارات بقيمة 2,9 مليار دولار، والكويت بقيمة 2,8 مليار دولار<sup>10</sup>.

قدّرت قيمة التحويلات المالية للمغتربين اللبنانيين بأكثر من 8 مليارات دولار عام 2014، نصفها من السعودية، أي نحو 4 مليارات دولار، و2,5 مليار من باقي دول الخليج العربي، و1,5 مليار دولار من باقي دول العالم.

### دور لبنان في الإتحاد من اجل المتوسط

انشئ الإتحاد من اجل المتوسط عام 2003 وكان موضوع نقاش بين جهتين الاولى ترى فيه مشروعاً للمتوسط على غرار الإتحاد الاوروبي، والثانية ترى فيه حاجة اقتصادية، ولكن لا توافق على خلق رديف للإتحاد، خاصة انه يوجد اربع دول على المتوسط، إيطاليا وفرنسا واسبانيا واليونان فضلاً عن البرتغال، الذي يعتبر بحكم الموجود على المتوسط، ودول بحر البلطيك. وكان الجميع مقتنعاً ان «اليوروميد» التي تضم دول أوروبا والبحر المتوسط هي ضرورة لمواجهة المنافسة مع المجموعات الاقتصادية العملاقة التي تتقاسم العالم؛ لا سيما الولايات المتحدة والصين واتحاد دول جنوب اميركا (Mercosur) ومجموعة الدول الآسيوية (Asean)، وتم الاتفاق على خلق «الإتحاد من اجل المتوسط»، وضم 43 دولة وسمي «اتحاد المشاريع»، اشارة الى دوره الإقتصادي والحاجة الى رفع مستوى دول المتوسط كي تتمكن المنطقة من لعب دورها من اجل تكافؤ فرص التداول العالمي.

يساعد موقع لبنان المميز بين الخليج والإتحاد من اجل المتوسط، وانخراطه باقتصاد المجموعتين، من لعب دور هام في التمويل والإستثمار ونقل التكنولوجيا والخبرات بين المجموعتين. وهذا ليس محرّكاً أساسياً فقط لاقتصاد لبنان فحسب، بل مفيداً للفريقين، ويعتبر من عناصر إنتاجية البلد الطبيعية.

### التعاون مع دول جنوب المتوسط

يشكل العجز التجاري عبئاً اقتصادياً كبيراً على لبنان من حيث البطالة التي يحدّثها، وتحمله البلاد بفضل التدفقات المالية التي تسد العجز، الا أنها لا تعوض على الوطن خسارته

(10) مركز الدراسات الاقتصادية لدى غرفة التجارة في بيروت وجبل لبنان.

في الطاقة الإنتاجية والإنهاء الشامل.

يزداد العجز بالنسبة للبنان الذي يستورد سلعاً استهلاكية تتضمن قيماً مضافة عالية، ويصدر محاصيل زراعية و مواد خام، وهذا ما تفرضه طبيعة التجارة الخارجية مع الدول الصناعية التي تستأثر بتسعين بالمئة من تجارة بلاد الجنوب ومن بينهم لبنان.

ورغم الاتفاقات التي أبرمتها الجامعة العربية، لا سيما اتفاق المنطقة الحرة العربية الكبرى واتفاق اغادير، وارشادات البنك الدولي، لم يتغير المسار. وبالطبع بمعزل عن تعادل الميزان التجاري للسلع والخدمات ليس من مكان للإستقرار الإقتصادي المبني على خلق فرص عمل كافية.

اما اذا وجدت دول الجنوب وسيلة لتنمية العلاقات الإقتصادية البينية، فيؤمن ذلك مصلحة الجميع. وحتى يتم ذلك دون التعرض الى اقتصاد السوق، ينبغي الإستثمار بالصناعات المتطورة والعلامات الفارقة التي تطلبها الأسواق. وهذا يفترض اولا اعتماد سياسة فاعله لتشجيع الإستثمار<sup>11</sup>. نشير اليها للربط بينها وبين وسائل تحسين الإنتاجية.

#### تنظيم الداخل واللامركزية الإدارية

تصدر مجموعة البنك الدولي سنويا ملفا عن سهولة و/ او صعوبة الاعمال في كل من 189 دولة - وفي نهاية عام 2014 صدرت الأرقام المتوقعة لعام 2015 في *Doing Business in Lebanon* بينت لبنان في المرتبة 104 من اصل 189 دولة، وقد تأخر درجتين عن العام السابق.

وتبدو أهم العوائق في منح رخص البناء (المرتبة 164) وقانون الافلاس (المرتبة 136) ومباشرة الاعمال (المرتبة 119) والحصول على تمويل (المرتبة 116) وتنفيذ العقود (المرتبة 110) - وتتصف الإدارة اللبنانية بطغيان البيروقراطية، التي تبررها نظريا ضمانة العمليات، ولكن تشكل غالبا ستارا للرشوة.

(11) راجع الفصل الرابع من هذا الكتاب.

#### الحدول رقم 4: ممارسة الاعمال في لبنان

| Rank                          | 2015 | 2014 | التغير | المرتبة عام                 |
|-------------------------------|------|------|--------|-----------------------------|
| Starting a Business           | 119  | 112  | -7     | مباشرة عمل                  |
| Construction Permits          | 164  | 159  | -5     | التعامل مع رخص البناء       |
| Getting Electricity           | 57   | 53   | -4     | الحصول على التيار الكهربائي |
| Registering Property          | 106  | 104  | -2     | تسجيل ملك                   |
| Getting Credit                | 116  | 111  | -5     | الحصول على تمويل            |
| Protecting Minority Investors | 106  | 102  | -4     | حماية صغار المستثمرين       |
| Paying Taxes                  | 40   | 35   | -5     | دفع الضرائب                 |
| Trading Across Borders        | 97   | 96   | -1     | التجارة الخارجية            |
| Enforcing Contracts           | 110  | 110  | 0      | تنفيذ العقود                |
| Resolving Insolvency          | 136  | 133  | -3     | تسوية حالات الاعسار         |

المراجع: مجموعة البنك الدولي *Doing Business in Lebanon*

يجدر القياس بين تكلفة الوقت الضائع من جراء ممارسة تلك البيروقراطية والخطر لو قررنا الحد من الخطوات الإدارية غير المفيدة لاجراء المعاملة. لم تهمل الإدارة نداء تكنولوجيا المعلومات والاتصالات - الا انها لم تعيد تنظيم اجراءات المعاملات في دوائرها بطريقة حديثة، كما لم تخلق جهازا مركزيا يساعد على اعتماد الوسائل التقنية المتطورة ويسعى الى تسهيل وتفعيل المعاملات بشكل منسق عصري. وذلك يتطلب متابعة مستمرة واجراءات دورية منسقة لتسهيل المعاملات التي تفرضها الاعمال في لبنان.

تفسر مرتبة لبنان في ممارسة الاعمال ابتعاد الإستثمارات الخارجية عن قطاعات الإنتاج، في الوقت الذي يستقطب فيه لبنان استثمارات وفيرة في القطاعين المالي والعقاري.

#### اللامركزية الإدارية

تهمنا اللامركزية في اطار هذا البحث بالنسبة التي تساهم فيها بتحسين الانتاجية في العمل الاداري و/ او الإنتاج المرتبط به والذي يقوم به القطاع الخاص. يمارس النظام اللبناني اللامركزية الإدارية على مستوى البلدية، حيث يتم انتخاب المجلس البلدي من السكان المحليين، واعطى القانون صلاحيات واسعة للمسؤولين المحليين (المادة 50 من المرسوم الاشتراعي 118) لا سيما بانشاء وإدارة المدارس الرسمية ودور الحضنة والمدارس المهنية،

والمساكن الشعبية والحمامات والمساح، والمستشفيات العمومية والمصحات والمستوصفات، والمتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والاندية والملاعب، ووسائل النقل المحلية والأسواق العامة، أي معظم المرافق التي تتعلق بعملية التنمية. ولكن لن يعطي القانون البلدية الاموال اللازمة لتحقيق هذه المشاريع، كما لم يعطها سلطة في مجالات ادارية ترغب السلطة المركزية الاحتفاظ بها. وقد عوضت الإدارة المركزية عن هذا النقص باعتماد «الاحصائية» بإنشاء ادارات تابعة لها في المناطق تعنى بشؤون المواطنين.

وقد صححت لجنة اعداد مشروع قانون اللامركزية الإدارية التي رأسها معالي الاستاذ زياد بارود تلك الشوائب وقدمت تقريرها عام 2013. يقضي المشروع بتحرير السلطات المحلية المنتخبة من الإدارة المركزية، ويمنحها سلطات واسعة وفعالية عبر الاستقلالين الاداري والمالي، ويخضعها فقط الى الرقابة اللاحقة؛ ويؤكد على عدم المس بصلاحيات واموال البلديات، ويعتبر القضاء مساحة «لا مركزية» ويستحدث المشروع صندوقا «لا مركزيا»، يحل محل الصندوق البلدي المستقل، يديره مجلس منتخب ويعمل ضمن اصول محددة تراعي حاجات البلديات وفقا لمعايير الإنهاء المتوازن؛ ويدعم الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق النمو الشامل، فضلا عن عدد من الاصلاحات الإدارية التي تستهدف دعم المبادرة الخلاقة في المناطق.

سوف يؤدي اعتماد مشروع قانون اللامركزية الإدارية الى تحسين إنتاجية الادارات المحلية ومؤسسات الإنتاج التي تتفاعل معها من جراء الواقع المستجد والذي يتصف بالعوامل التالية:

- خلق مناخ من المنافسة بين البلديات يجعلها تسعى دائما الى الأفضل لمواجهة الرأي العام الذي يبني حكمه على المقارنة بين الانجازات التي تتحقق هنا وهناك - ورغم الامكانات المحدودة لقد برزت بعض البلديات، وخاصة بعض تجمعات بلديات، بعملها الانمائي - ومن المرتقب ان يعمم توافر الامكانات النجاحات على صعيد البلديات والأقضية؛

- يضطر نواة المجلس البلدي الترشيح على أساس برامج انمائية بدلا من زعامات محلية، وهذا يفسح المجال امام الشباب الطالع ومن هو قادر على القيام بالمسؤوليات ومستعد على التضحية في سبيل الشأن العام؛

- تحد مراقبة الرأي العام والمقارنة بين الادارات المحلية الجمود الاداري وتوسع البيروقراطية وانتشار الفساد والزبائنية؛



- وهذا يتيح فرص المبادرة والخلق والابداع التي تشكل قاطرة الإنتاجية سواء في القطاع الخاص او في القطاع العام.

### دولة الرعاية واقتصاد السوق

نشأت دولة الرعاية في نهاية القرن التاسع عشر مع شعور بعض البلدان المتقدمة بضرورة انتهاز سياسة إجتماعية تؤمن لرعاياها الحماية من المخاطر التي يتعرض لها الضعفاء لا سيما عندما يفقد المرء عمله او يصبح في سن التقاعد. وبرز بالفعل اول اجراء منظم بضمان المرض في المملكة المتحدة، اثر تقرير لورد بفريدج عام 1942، حيث أخذت الدولة على عاتقها الخدمات الصحية لكافة السكان، ولكن بالحد الأدنى من الرفاهية، ومولته من موازنة الدولة. وتلتها فرنسا بانشاء نظام مزدوج عام 1945 مبني جزئيا على مساعدة الدولة، وجزئيا على نظام التأمين الذي تموله اشتراكات المستفيدين والمؤسسات التي يعملون فيها.

نمت دولة الرعاية خلال فترة الازدهار التي تلت الحرب العالمية الثانية، ولكن الدول بدأت تواجه صعوبات في تنفيذ سياستها الإجتماعية ابتداء من السبعينات، تلاها عجز متنام، نُسب ذلك الى تراجع النمو وارتفاع نسبة الفقر والاستبعاد وخاصة عدد المتقاعدين بالنسبة الى القوى العاملة بحكم التطور الديمغرافي الحاصل من جراء تقدم الطب وانتشار العناية الصحية.

سيطر اقتصاد السوق انطلاقاً من تلك الحقبة، وفرض تراجعاً في حجم الدولة : اولا لأن الضرائب المرتفعة التي تحتاجها دولة الرعاية تعيق النشاط الإقتصادي، وثانياً لأن تدخل الدولة بالإقتصاد يستبعد القطاع الخاص ويؤدي الى احتكارات غير منتجة للاستمرار. يختلف اقتصاد السوق عن النظام الرأسمالي، وان انتشر في ظل هذا النظام، حيث يتحدد فيه الإستثمار والإنتاج والإستهلاك وفقاً للعرض والطلب، بمعزل عن ملكية وسائل الإنتاج. وحقق اقتصاد السوق إنتاجية عالية ومستمرة في الغرب ساهمت بانهيار النظام الشيوعي المبني على التخطيط ومركزية القرار.

لم يجعل اقتصاد السوق الدول تتخلى عن المسؤوليات الإجتماعية التي مارسها نصف قرن ولكن لم تعد تطورها، وتراجع بعضها، كالضمان الصحي حتى في الدول المتقدمة، وتمنعت الدول الصاعدة من القيام بالتزامات إجتماعية ضرورية، كضمان الشيخوخة وتأمين البطالة، كما هو الواقع حتى الآن في لبنان.

وارتفع، مع الأسف، التفاوت الإقتصادي والاجتماعي بين الدول الصناعية والدول النامية منذ زوال الخطر الشيوعي، كما ارتفعت نسبة الفقر والتهميش في معظم المجتمعات. وبلغ عدد السكان تحت خط الفقر نسبة 30% في عدد كبير من الدول الصاعدة وحتى من الدول الصناعية، والوضع اسوأ في الدول النامية، الأمر الذي ساهم بتدهور الإستقرار والامن في مناطق عديدة من العالم.

لا يرى جوزيف ستيجليتز بديلا عن اقتصاد السوق، ولكن يرى انه غير قادر على تأدية دوره بسبب تفاوت المعلومات التي تتداولها الأسواق، وبالتالي تتميز الدولة بدور رائد في تنظيم الأسواق وتصويب المسار حتى يحقق اقتصاد السوق أبعاده.

### تنظيم المرافق العامة

تخلص دراسة السياسة الصحية في الفصل 15 من هذا الكتاب الى ضرورة تحويل الوزارة الى هيئة ناظمة وتحويل النشاط الاداري و/او التجاري الذي تمارسه في استيراد وتوزيع الدواء وادخال ومتابعة المرضى على حساب الوزارة الى المستشفيات، وسائر الاعمال الروتينية، الى ادارات قائمة، كالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، او مستحدثة لهذا الغرض. وهذا ينطبق على نظرة ستيجليتز، والتي تبناها معظم الإقتصاديين، وهي ان الحرية الإقتصادية، مصدر الإنتاجية، ليست موجودة تلقائيا في اقتصاد السوق ولا تتحقق ما لم تفرضها هيئة ناظمة تتمتع بالمعرفة والصلاحيات.

اعترافا بضرورة تنظيم الأسواق ومراقبتها، اوجد المشرع هيئة ناظمة في مجال الاتصالات وهيئة ناظمة في مجال النفط والغاز، ونساءل ماذا كانت فعالية كل منهما؟ تتمتع الهيئة الناظمة بصلاحيات ولكن تتحمل الوزارة مسؤولية القطاع تجاه الحكومة، وهكذا يصعب تخطي المصالح المتناقضة والخلافات الكامنة لصالح الدولة. لذلك رأينا ان تضطلع الوزارة بدور الهيئة الناظمة، وتمارس التخطيط والاجازة بالإستثمار والرقابة وتحديد الشروط التطبيقية، وتترك الشؤون الروتينية التي تستغرق 90 بالمئة من الوقت الى ادارات خاصة، لا سيما ادارات محلية بعد تطبيق اللامركزية الموسعة.

### التوجه الحديث للإنتاج

من طبيعة الأسواق ان تزول جدوى بعض الانشطة وتخلق جدوى لسواها؛ ويشكل ذلك اساس الربحية للمؤسسة التجارية، كما يشكل قاعدة تطور إجمالي الناتج المحلي. يخضع هذا

التحول الى عبقرية اقتصاد السوق. كلما تمكنت البلاد من انتاج سلع وخدمات متطورة، كلما ازداد الدخل الفردي وارتفع مستوى المعيشة فيها. وهذا منوط بالتطور التقني والقدرة على الخلق والابداع وبناء سلسلة الجودة في المجالات الإنتاجية كافة. وتضطلع الدولة بدور هام كمحفز للنشاطات المجدية، ومراقب للحد من الاحتكارات كما للمنافسة غير المشروعة، ومنظم للعلاقات الدولية والاتفاقات التجارية.

وحصل في السنوات الأخيرة تطور هام في الإقتصاد اللبناني:

- ارتفعت حصة الخدمات في النشاط الإقتصادي، رغم نسبتها العالية اساسا، وأدى ذلك الى ازمة خانقة بمجرد مقاطعة السياح منذ عام 2012، الأمر الذي يوحى ان لبنان هو بحاجة الى نشاطات اقتصادية متنوعة واكل تأثرا بالأوضاع السياسية والأمنية.
- بات الإستثمار في القطاع الإنتاجي منعهداً، رغم ان لبنان يستقطب سنويا حوالى ثلاثة مليارات دولار اميركي استثمارات عقارية ؛ الأمر الذي يوحى ان إنتاجية البلد منخفضة (وليس إنتاجية الشباب الذين يجدون فرص عمل مميزة في الخارج)؛ الأمر الذي يفترض العمل على مناخ الإستثمار.
- تطورت الأسواق نحو «النوعية» من جراء تركز الدخل في الطبقات الميسورة، أدى ذلك الى انتشار الفرانشايز بشكل غير معهود لاهم الماركات الاجنبية، وكان محفزا لخلق علامات فارقة لبنانية مميزة ونشرها في البلاد العربية وحتى في اوروبا.

#### 4. الخيارات الاقتصادية والاجتماعية

«تتحقق افضل النتائج للمجتمع اذا ما اتيح لكل امرئ العناية بمصالحه الخاصة» (آدم سميث) وهكذا يحقق اقتصاد السوق اعلى ناتج محلي، شرط مجابهة كل ما يحد حرية المتعاملين. وتعود العوامل الاقتصادية التي تحسن الإنتاجية الى ما يلي:

- مناخ الإستثمار، حيث توجد في الطليعة ظروف لا يستطيع ان يتحكم بها احد سوى الدولة؛ فان لم تعط الدولة للمنتجين فرصاً مشابهة للمنافسين، عبثا يسعى الفرد إلى التعويض عنها. على سبيل المثال: قانون الإستثمار والاتفاقات التجارية والحماية، الجمركية وسعر الطاقة، وقانون العمل وسهولة التمويل، وفوائد التسليف والضرائب غير المباشرة، والأعباء الاجتماعية وغيرها من القيود التي يخضع لها الإنتاج .

- هذا لا يعني انه بوسع الدولة معالجة كل تلك الامور، الا انه باستطاعتها دائما السيطرة على عدد من الاكلاف التي تتناسب مع كلفة الطاقة البشرية حتى يتمكن البلد من توازن المستوردات والصادرات من السلع والخدمات.

- الحد من الممارسات الاحتكارية والمنافسة غير المشروعة؛ ومن أجل ذلك الرجوع عن الوكالات الحصرية ومنع الاتفاقات بالاسعار و/ او كميات الإنتاج؛ كذلك اتخاذ المبادرات الآيلة الى الحد من المؤسسات المكتومة ومنحها الحوافز اللازمة لتطبيق القوانين.

- المحافظة على مستوى التعليم بكل مراحلہ والتحصیل الجامعي والتدريب المهني، وتحفيز ربط الجامعات والمدارس المهنية بالمؤسسات الاقتصادية.

### الإنتاجية الشاملة لوسائل الإنتاج

تشكل الإنتاجية الشاملة لوسائل الإنتاج (Total Factor Productivity)، التي حددها الاقتصادي المعاصر Robert Solow، الاختصاصي بالنمو الاقتصادي، أعلى نسبة من الإنتاجية التي يمكن ان يحققها اقتصاد ما انطلاقا من الطاقات الإنتاجية التي يتمتع بها. ويتتج ذلك عبر التفاعل الأكثر كفاءة بين مختلف عوامل الإنتاج بمعنى Pareto: أي عندما لا يعود بالامكان زيادة رضا احد دون انتقاص رضا الآخر وذلك باجراء أي تعديل في تخصيص الموارد.

وبمعنى آخر، تتحقق الإنتاجية الفضلى، كل شيء على حاله، عندما تتيقن سياسة الدولة أي من الموارد بات الإقتصاد أكثر حاجة اليها، ونرى في التحليل ما يلي:

- اولا : تترك البطالة حكما خارج نطاق حركة الإنتاج جزءاً من الطاقة الإنتاجية المتوافرة في البلاد؛

- ثانيا: تبرز نسبة القوى العاملة، من السكان في سن العمل، فعالية مشاركة الموارد البشرية، لا سيما النساء والشباب الذين يعرفون نسبة منخفضة من المشاركة بالقوى العاملة الفعلية؛

- ثالثا: تتساءل اذا ما كان ضعف العمالة ناتجاً عن نقص بالإستثمارات، وبالتالي بفرض العمل، او عن انكماش بالإقتصاد جعل عدداً من المؤسسات عاجزة عن متابعة حركة الإنتاج؛

- رابعا: اذا ما كان النظام الإقتصادي القائم يشجع بما فيه الكفاية على البحث والتطوير من أجل تحقيق الخلق والابداع الذين يشكلان، من جهة، قاعدة الإنتاجية، ومن جهة اخرى،

### جدوى النشاطات القائمة؛

- خامسا: يشير غياب الإستثمار المباشر الخارجي في قطاع الإنتاج الى رداءة مناخ الإستثمار في لبنان، فضلا عن استنتاجات Doing Business in Lebanon والمرتبة 104 من بين 189 دولة التي يحتلها.

على سبيل المثال، نطرح بعض التساؤلات حول السياسة الإقتصادية من ناحية انعكاسها على الإنتاجية:

- مع قناعتنا الراسخة بسياسة الانفتاح، هل كان توقيع اتفاق الشراكة مفيدا قبل تصويب إنتاجية النشاطات الإقتصادية التي انهارت من جراء الانفتاح دون تهيئة كافية، وتحمل وزارة الإقتصاد مسؤولية كبيرة في هذا الشأن؛

- ما هي كلفة تعثر الصناعات الكثيفة الاستعمال للطاقة، علما انها تشكل النشاطات الأكثر تطورا؛

- ما هي كلفة قطاع الطاقة الكهربائية، اضافة الى التضحية التي تكبدها الدولة من جراء العجز المستمر لشركة كهرباء لبنان، اذا اخذنا بالاعتبار الهدر الناتج عن توليد الكهرباء في المنازل والاحياء؛

- ما هي وطأة مزاحمة الدولة واستبعاد قطاع الإنتاج من جراء الفوائد الحقيقية المرتفعة الناتجة عن تعاظم الدين العام - يحاول مصرف لبنان التعويض عن تلك السياسة بمنح تسليف بفوائد ميسرة في شتى المجالات - الا ان ذلك لا يستطيع تحريك الإقتصاد، وان خفف من وطأة الضرر؛

### الإستثمار في قطاع الإنتاج

تنحصر من الناحية الإقتصادية فوائد الاموال الوافدة الى لبنان، لأية جهة اتت ومن أية جهة كانت، باستعدادها للإستثمار بقطاع الإنتاج. ويشير هذا الإستثمار، اذا حصل، عن تصويب الإنتاجية المتردية في هذا القطاع، واستعادة الطاقة التنافسية للاقتصاد؛ ويخلق هذا الإستثمار فرص عمل، لبنان أكثر ما هو بحاجة اليها، تستوعب البطالة المقدرة حاليا بـ 20 بالمئة، وتفسح المجال امام زيادة القوى العاملة التي تشكل الآن ما دون 45 بالمئة من السكان الذين هم في سن العمل (تراوح أعمارهم من 15 الى 64 سنة)، ويصلح ان تصبح نسبتهم 65 بالمئة من هذا المجموع.

وتنمي الاموال الوافدة للانفاق الاستهلاكي لدى العائلات فقط الإستيراد، مع اعترافنا بالحاجة اليها نظرا الى هجرة الشباب الكثيفة؛ كما تنمي الإستثمارات العقارية التضخم. ويبدو من هذا التحليل ان تصويب قطاع الإنتاج يشكل الاولوية بالنسبة للاقتصاد اللبناني وهذا يفترض نظرة جديدة شاملة، تتخطى الاعتبارات التي حالت دون تطور الاقتصاد اللبناني حتى الآن:

- ينبغي تطوير مناخ الإستثمار ، وقد توسعنا في هذا الموضوع في الفصل الرابع، حتى بلوغ مرتبة مقبولة في تقرير Doing Business in Lebanon، لجهة ان تشكل العلاقة مع الخارج في الدول الصغيرة، ومنها لبنان، حاجة حيوية أكثر بكثير من الدول الكبرى. وقد رأينا ان الاقتصاد اللبناني مندمج الى حد بعيد باقتصاد الخليج، وينعكس عليه مناخ الإستثمار بشكل هائل سلبا او ايجابا؛

- كما يصح العمل على تأمين أكثر توازنا بين القطاعات. يشكل القطاع السياحي دون شك النشاط الأكثر جدوى في الاقتصاد اللبناني نظرا لانفتاح هذا الاقتصاد وارتباطه بالمحيط العربي؛ ولكنه يتأثر كثيرا باوضاع أمنية ليس لدينا سيطرة عليها وتنعكس هشاشة الوضع اولا على السياحة؛ من هنا تبدو الحاجة الى تنمية قطاعات اقل جدوى ولكن تتميز بمناعة تجاه الظروف الأمنية القلقة؛

- ويجب ان يتفاعل التوازن القطاعي مع توازن الميزان التجاري، بمفهوم ميزان السلع والخدمات، خاصة من أجل تعزيز فرص العمل في البلاد، وقد رأينا ان البطالة ونسبة القوى العاملة تشكّلان عائقا كبيرا للإنتاجية التي تتوافق مع طاقة البلاد؛

- يحظى لبنان بجمالية كبيرة في الخارج، تتمتع بامكانات عالية جدا، ترغب في توطيد العلاقات مع الوطن الأم، وتكون اول المساهمين بالإستثمار الإنتاجي والعلاقات الاقتصادية المتكافئة اذا ما قام لبنان بواجباته تجاهها: الاعتراف لاولادها واحفادها بالجنسية اللبنانية، واعطائها حق الانتخاب في الخارج.

يشكل تصويب الإستثمار في قطاع الإنتاج المدخل الاساسي لتحسين الإنتاجية في لبنان، وبالتالي لا مجال للتساؤل اذا ما كان ذلك ممكنا ام لا، فمهما كانت كلفته يبقى الضمانة الوحيدة لإستقرار لبنان على المدى الطويل.

## القدرة على التطبيق

ماذا يعيق تحسين الإنتاجية في لبنان؟

امور عديدة: اولها البيروقراطية، وثانيها الزبائنية، وثالثها الفساد، ويليها اللامبالاة، وضعف الإيمان بالتغيير. بالمقابل، توجد نواة تسعى الى فرض الحوكمة والشفافية وتؤمن بالديمقراطية وحقوق الانسان وترى ان الاستمرار في النهج الحالي يؤدي الى الهلاك. يتقدم المجتمع ويحدث التطور، بشكل قفزات، تحصل بعد ان يمل الناس من الانتظار مدى سنوات طويلة ويحدث التغيير. لذلك لا مجال لليأس، ويبقى على المؤمنين بهذا الوطن العمل على ارساء الحكم الرشيد عليهم يصبحون الأكثرية.

1. ليس من السهل التخلي عن البيروقراطية التي يدافع عنها البعض بحجة انها ضمانة العمليات الإدارية؛ الا انها تخفي كثيرا من الفساد بحكم تعقيد المعاملات التي لا تحل الا بالرشوة. لقد تخلت المجتمعات المتقدمة عن البيروقراطية وتتبع اليوم نظما ادارية مرنة وحديثة ناجمة عن تطور الإدارة العامة نحو الـ Public management - وقد استعانت الإدارة اللبنانية في الماضي بخبراء كنديين اصحاب شهرة عالمية في هذا التخصص، الا ان اقتراحاتهم لم تر طريقا في حينه الى التطبيق؛

2. تأخذ الزبائنية طابعا، تارة حزبيا وطورا طائفيا، وأكثر ما تسعى اليه هو ضمانة اصوات الناخبين، ويعتقد البعض، لربما عن حق، انهم لا يستطيعون إيجاد فرص عمل الا عن طريق الزعيم الذي ينتمون اليه، وتصرف البعض يبرر ممارسة الآخرين، لذلك ليس من المنطق التصدي لهذا الداء قبل إيجاد الحلول، واعتقد ان الحل الوحيد هو باعتماد سياسات عامة توفر فرص عمل بحجم الطلب؛

3. تنشق عن الزبائنية «الصيغة اللبنانية»، أي المساواة بين الطوائف في الإدارة وخاصة عند التوظيف - ويعتبر البعض ان ذلك لا يعيق الإدارة حيث يمكن اختيار الافضل من كل طائفة - وهذا خطأ جسيم يعرف بـ «النظرية المستحيلة»<sup>12</sup> والتجربة اكبر برهان؛

4. لا ينفرد لبنان في انتشار ظاهرة الفساد والرشوة، ولكن المطلوب هو العمل على انتشار الوعي بالمقابل على نتائجها السيئة على النمو الإقتصادي والتطور الاجتماعي والحوّل دون

اعتبارها داء طبيعيا على المجتمع ان يتحمله. يشكل نبد الفساد الخطوة الاولى للقضاء عليه.

5. ان قيام الدولة بواجباتها الاجتماعية لا يجد من طاقاتها الإقتصادية، والعكس هو الصحيح، اذ ينمي نسبة القوى العاملة، ويحول دون هجرة الشباب لاسباب اقتصادية، ويحقق «الإنتاجية الشاملة لعوامل الإنتاج» التي نسعى اليها.



## الاستثمار الخارجي المباشر: إعادة تدريجية للبنان إلى خارطة الدولية للإستثمارات

يعتبر الاستثمار الخارجي المباشر (FDI) من العوامل الأساسية المساعدة لتحفيز النمو في لبنان ليس فقط بسبب تأثيراته الإيجابية المباشرة على النشاطات الاقتصادية الوطنية، بل أيضاً بسبب العوامل النفسية الإيجابية التي يخلّفها على الأجواء الاقتصادية العامة، على اعتبار أن هذه التحويلات تعيد لبنان إلى خارطة الاستثمارات الدولية التي يفتقدها المستثمر دورياً نتيجة عدم الاستقرار السياسي منذ العام 1975.

وكان النظام اللبرالي الحر الذي اعتمده لبنان منذ استقلاله والبيئة الاقتصادية الحاضنة التي انفرد بها، إلى جانب الموارد البشرية الفاعلة التي يتمتع بها، قد سمحت له باستقطاب الاستثمارات الخارجية على أنواعها وفي قطاعات مختلفة.

### التطور التاريخي للاستثمارات الخارجية في لبنان

في السنوات الأولى من تاريخه الحديث (1943-1975) استقطب لبنان الاستثمارات الخارجية الدولية، وبخاصة من الدول الصناعية المتطورة حيث اتخذت الشركات العالمية من لبنان نقطة انطلاق أساسية لخدمة دول المشرق العربي من منطقة البحر الأبيض المتوسط وحتى دول الخليج. لم تقتصر الاستثمارات الخارجية على عمليات الوساطة التجارية ومبادلات السلع والخدمات، بل تعدتها إلى الإنتاج الحقيقي في العديد من القطاعات حيث كانت تشكل هذه الاستثمارات القسم الأهم منها، مثل الإسمنت والصناعات الغذائية وتعبئة المياه والمشروبات، والنقل والتوزيع وصناعة النفط ومشتقاته، وقطاع التأمين والمصارف والتعليم والإعلام والإعلان.

كما استقطب لبنان عدداً كبيراً من المستثمرين العرب غير الخليجيين والوافدين من البلدان العربية المجاورة إن بسبب التهجير القسري (الفلسطينيون)، أو نتيجة سياسات اقتصادية معتمدة في عدد من البلدان، مثل سوريا والعراق، والتي قلصت دور القطاع الخاص وقامت

بتأميم الاستثمارات، مما دفع الكثير من رجال الأعمال العرب اللجوء إلى لبنان لإنشاء وحداتهم الانتاجية والتجارية والخدماتية.

الأمثلة كثيرة على انخراط الاستثمار الأجنبي في القطاعات الاقتصادية اللبنانية؛ فالمصارف الخارجية، مثلاً، كانت تستحوذ على 75% من النشاط المصرفي حتى العام 1975، في حين أننا انتظرنا حتى أوائل السبعينات من القرن الماضي لنشاهد بروز أول مدير عام لإحدى شركات التأمين اللبنانية من أصل حوالى مئة شركة كانت عاملة في هذا القطاع.

أما في قطاع النفط، فعمليات الاستيراد والتكرير والتوزيع كانت بأغلبيتها خاضعة لرؤوس الأموال الخارجية الدولية، هذا الى جانب الكثير من المصانع المنتشرة في العديد من المناطق اللبنانية.

لم تقتصر هذه الاستثمارات على الاكتتاب برؤوس الأموال والتحويلات المالية بل كان هناك العديد من المدراء والتقنيين المشرفين على الأراضي اللبنانية الى جانب اليد العاملة اللبنانية التي تدرّبت بدورها على عمليات الإنتاج والبيع والتوزيع والإدارة.

### لبنة القطاعات الإنتاجية

مع بدء الإضطرابات الأمنية والعمليات العسكرية المختلفة في العام 1975 تبدّلت صورة الاستثمارات في لبنان وشهدت تحولات عميقة أدت في مرحلة أولى الى هجرة القسم الأكبر من اليد العاملة والمهارات الأجنبية، وفي مرحلة لاحقة، ومع إطالة سنوات الحرب تم إقفال العديد من الشركات الأجنبية وانسحاب رؤوس الأموال الخارجية وتحويل الحصص الى الشركاء اللبنانيين وتعليق الخدمات الإقليمية التي كانت تؤمّن من لبنان.

ونقلت هذه الشركات أعمالها إلى عواصم ودول إقليمية، وفي معظم الأحيان، عمدت الشركات الأجنبية إلى نقل المدراء والموظفين اللبنانيين، الذين كانوا يعملون لديها في لبنان، إلى الدول الجديدة التي استقرت فيها مما أفقد لبنان الكثير من موارده البشرية الفاعلة. وحدثت هذه اللبنة بشكل سريع جداً الى جانب انسحاب رؤوس الأموال الأجنبية.

خسر لبنان من جراء هذه التحولات الكثير من أسواقه الخارجية الإقليمية منها والدولية، وشهد الاقتصاد الوطني تراجعاً كبيراً في العمليات الإنتاجية وتأثرت تدفقات الاستثمارات، إذ اضطرت معظم المؤسسات اللبنانية الى إنشاء وحدات إنتاج وخدمات في بلدان بديلة لخدمة

الزبائن الذين خرجوا من لبنان، أو لإيجاد أسواق جديدة لتعويض الخسارة التي تعرّضت لها في لبنان.

### تبدّل في هوية المستثمرين الخارجية

بعد عودة الهدوء الأمني والعسكري في أواخر العام 1990، وانطلاق ورشة إعادة الإعمار، عادت الاستثمارات الخارجية الى لبنان وإن بنمط أقل مما كان متوقعاً. واختلقت هوية المستثمرين الخارجيين كما اختلفت القطاعات المستقطبة للأموال الخارجية، إذ تظهر الإحصاءات المتوافرة حول مصادر التمويل الخارجية، ان مشاركة دول إجنبية غير عربية باتت خجولة ولم تعد تمثل إلا القسم القليل من الاستثمارات واقتصرت على بعض مشاريع المشاركة في القطاع العام، مثل قطاع الاتصالات أو المشاريع السياحية والفنادق أو النقل (شركة ...) إلى جانب بروز أشكال جديدة من الاستثمار الخارجي مرتبطة بأنشطة إدارة الامتياز وتراخيص الاستثمار (Management Contract and Franchise) تقوم على تسويق علامات تجارية عالمية خاصة في قطاع الوجبات السريعة (Mac Donald's...Burger King) أو في قطاع الألبسة والجواهر (Louis Vuitton, Hermès, Chanel).

وفي هذا الإطار لا بدّ من الإشارة إلى أن الشركات اللبنانية استطاعت أيضاً تطوير علامتها التجارية وتصديرها الى الخارج عبر تراخيص الاستثمار وعقود الإدارة، وتمركزت هذه النشاطات خاصة في قطاع المأكولات حيث بتنا نشهد في الكثير من البلدان العربية إنشاء عدد من المطاعم والمحال التجارية ذات الهوية اللبنانية مثل (Casper & Gambini, Wooden Bakery)، زعتر وزيت، كبابجي (...). ينفرد لبنان بهذه الظاهرة بين الدول العربية إذ لم يستطع أي من هذه البلدان تطوير أي علامة تجارية تستقطب أو تستهوي المستهلك العربي أو الشرقي.

### كيف يمكن مقارنة نماذج الاستثمار الخارجي المباشر؟

هناك طبعاً تعريف دولي لمفهوم الاستثمار الخارجي المباشر وضعته المؤسسات الدولية، مثل المؤسسة الدولية للاستثمار (IFC) والبنك الدولي، والقائم على تملك كامل أو جزئي من رأس مال شركة وطنية من قبل المستثمر الخارجي. والحد الأدنى الذي يحدده البنك الدولي هو 10% من رأس مال الشركة المستهدفة إذ تعتبر هذه النسبة كافية لإدخال علاقة طويلة الأمد

تساهم في تغيير أنماط الإدارة وتدخل مقارنة جديدة في طرق الإنتاج والتسويق والاستثمار للشركة المستهدفة من قبل المستثمر الخارجي .

هناك عوامل وشروط متعددة لتحديد الاستثمارات الخارجية في لبنان ومنها:

- (أ) أن تكون الوحدة المنتجة خاضعة للضريبة على الأرباح في لبنان.
- (ب) أن يكون لديها أصول ثابتة وعدد كافٍ من الموظفين الدائمين.
- (ج) أن تكون قيودها الحسابية والمالية مختلفة ومنفصلة عن الشركة الأم الخارجية.
- (د) أن تقوم هي مباشرة بالعمليات الإنتاجية والتجارية من سلع أو خدمات .
- (هـ) أن تنخرط مباشرة في عمليات البيع والتسويق والترويج وتصدر الفواتير.
- (و) أن تقوم المؤسسة المتواجدة في لبنان بتغطية المصاريف الناتجة عن عملياتها في لبنان .

### ما هي مواصفات الاستثمارات الخارجية المباشرة في لبنان؟

تتخذ الاستثمارات الخارجية أشكالاً متعددة ومنهجية مختلفة، لكل منها خصائصها ونتائجها على المؤسسة وعلى الاقتصاد المحلي. وزادت العولمة من أشكال الاستثمار الخارجي مع سهولة المبادلات التجارية والخدمات والتحويلات المالية وتوسع تعريف الاستثمار المباشر الخارجي ليشمل عمليات مختلفة منها:

1. **الاستثمار الأخضر (Green Investment)** الذي يركز على إنشاء مؤسسات كاملة جديدة غير موجودة سابقاً مثل بناء فندق جديد أو تأسيس وحدات صناعية أو تجارية غير قائمة وليس عن طريق استملاك موجودات وأصول قائمة. والامثلة على ذلك كثيرة في لبنان، ففي السنوات الأخيرة ساهم عدد كبير من المستثمرين الخارجيين بتوظيف أموال كثيرة في عدد من المؤسسات الجديدة وبخاصة في عمليات التطوير العقاري وبعض أنشطة التوزيع والتخزين والفنادق، وشركات، وبيع بالتجزئة، وشركات النقل ....

2. **شراء حصص أو استملاك شركات لبنانية قائمة،** وتعتبر هذه الاستثمارات الخارجية ناتجة عن استراتيجيات تتبعها المؤسسات الكبيرة الخارجية في إطار خططها وليس بالضرورة بسبب استقطابات السوق اللبنانية الداخلية، وتتمحور هذه الأسباب حول:

- توسيع نشاطاتها خارج أسواقها التقليدية، وتعتبر أن لبنان يوفر لها فرص استثمار واعدة  
إن لجهة حجم السوق الداخلي أو لجهة تواجدها في السوق اللبنانية التي تعتبر سوق موجهة

للاستهلاك (Trend Setting Market) حيث يرى عدد كبير من مسؤولي التسويق والترويج الخارجيين أن التواجد في السوق اللبنانية يعطي دفعةً قوياً للعلامات التجارية ويؤدي إلى تحسين الصورة التجارية للشركات، خاصة في قطاع تجارة التجزئة والتوزيع في الدول العربية. - لا يقتصر شراء حصص في المؤسسات اللبنانية القائمة على المستثمرين العرب والخليجيين بل تتعداها إلى بعض الشركات العالمية وذلك في إطار توسعها الاستراتيجي، فلاحظ، مثلاً، أن شركة نستله (Nestlé) قامت بشراء الشركة اللبنانية الأولى لتعبئة المياه في إطار سعيها للحصول على الحصة الأكبر في السوق الداخلية.

- كما قامت شركة هاينكن (Heineken) العالمية لإنتاج البيرة بشراء مصانع شركة المازة (Almaza)، كما اشترت العلامة التجارية من شركة لذيدة (Laziza) لتصبح اللاعب الأوحيد في سوق البيرة اللبنانية، وذلك في إطار استراتيجية تحاول الشركة من خلالها أن تثبت مرتبتها العالمية الأولى، وقد قامت هذه الشركة بخطوات مماثلة في معظم دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

3. إلى جانب الاستثمارات المباشرة في الشركات اللبنانية التي تحولت إدارتها إلى الشريك الخارجي، شهدت السوق اللبنانية شراء عدد من المؤسسات اللبنانية من قبل رؤوس الأموال أو صناديق الاستثمار الخليجية والعربية التي استحوذت على القسم الأكبر من رأس المال، لكنها أبقت على إدارتها المحلية، كما حصل، مثلاً، في عملية شراء بنك الاعتماد اللبناني من قبل EFG-Hermes أو شركة توزيع مشتقات النفط ووردية هولدنغ.

4. عمليات مشاركة القطاع الخاص في بعض المشاريع الحكومية المرتكزة على مبدأ الـ (BOT-Build Operate & Transfer) وأبرزها شركتنا الهاتف الخليوي أو على مبدأ التجارة من الباطن (Sub-Contracting)، مثل ما هو حاصل حالياً في إدارة المشتركين والتحصيل في مؤسسة كهرباء لبنان. وفي هذا الإطار تمت عمليات المشاركة عبر مؤسسات مشتركة بين مستثمرين لبنانيين وشركاء أجانب. إن هذا النوع من المشاريع المشتركة، بين القطاع العام والاستثمار الخاص وفي طبيعتها الاستثمارات الخارجية، كان من المتوقع أن ينمو بشكل أكبر لكن سوء الإدارة والحوكمة في القطاع العام، والخلافات السياسية الداخلية لم تسمح بتنفيذ مشاريع الخصخصة على الرغم من أنه اتخذ بها قرارات متكررة لكنها لم تتحقق على الأرض ولم تبصر النور.

وتبرز صعوبة عمليات المشاركة بين القطاعين العام والخاص مثلاً في الفشل الذي يواجه حالياً قطاع النفط في لبنان إذ، رغم الفرص المتوقعة لهذا القطاع ورغم إقرار قانون خاص به وإنشاء وإطلاق العمليات الأولى للمزايدات العمومية، لم تنجح الهيئة الوطنية المولجة إدارة هذا الملف في إقرار المناقصة النهائية التي على أساسها ستعلن أسماء الشركات التي ستتولى عمليات التنقيب والاستثمار في هذا القطاع الذي سيكون الوعاء الأهم للاستثمارات الخارجية في حال تمت عملية التلزم.

**5. العقود الإدارية وعمليات الـ Franchise:** لإعادة المؤسسات اللبنانية الخاصة إلى خارطة العالمية للجودة وتأمين أفضل الخدمات وخاصة في القطاع السياحي وقطاع التجارة، لجأ الكثير من الشركات اللبنانية إلى إدخال عقود الإدارة والاستعانة بالمؤسسات التي تحمل العلامات التجارية العالمية لمساعدتها على تحسين صورتها وإنجاح مشاريعها. وحمل العديد من الفنادق والمؤسسات اللبنانية أشهر الأسماء العالمية الناشطة في هذا الحقل مثل سلسلة فنادق «انتركونتيننتال» و«الفورسيزن» أو مطاعم الوجبات السريعة مثل Burger King أو Mc Donalds، إلى جانب المؤسسات التجارية العالمية الفخمة Hermès, Chanel... وغير فخمة Zara, H&M....

يتعجب البعض كيف يمكن إدخال هذه المؤسسات في إطار الاستثمارات الخارجية نظراً لعدم وجود أية استثمارات من قبل الشريك الأجنبي الذي لا يقوم بأية استثمار في لبنان، بل على العكس هو الذي يتلقى مبالغ من المالمن المستثمر اللبناني للسماح للمؤسسة اللبنانية بالحصول على ترخيص استعمال الاسم التجاري، كما يحصل المستثمر الاجنبي على نسبة معينة من البيع والأرباح.

بالرغم من عدم وجود تدفقات مالية الى لبنان تعتبر عقود التراخيص عاملاً مهماً في الاستثمارات الخارجية الحديثة التي تركز أكثر فأكثر على الملكية الفكرية خاصة وأن لبنان هو الدولة الوحيدة التي استطاعت تطوير مؤسسات، يمكنها أن تعطي بدورها عقود التراخيص لعلامات تجارية استطاع أصحابها تطويرها ونشرها في الخارج حيث تستهوي المستثمرين والزبائن، ويقدر عدد المؤسسات اللبنانية التي استطاعت تطبيق عقود التراخيص بحوالي 90 مؤسسة من مختلف القطاعات وخاصة في قطاع المطاعم وصناعة الأزياء، ويفوق عدد نقاط البيع التجارية الـ 400 نقطة في مختلف الدول العربية وحتى في الأسواق العالمية.

6. استثمارات رجال الأعمال المغتربين: لا يقوم الاستثمار الخارجي المباشر على الجنسية او المواطنة بل على مكان إقامة المستثمر، فلذلك تحتسب الاستثمارات المحققة في لبنان من قبل رجال الأعمال المغتربين من ضمن الاستثمار الخارجي المباشر.

في الواقع، يلعب اللبنانيون غير المقيمين دوراً حاسماً في الاقتصاد الوطني من خلال تحويلاتهم المالية الى المصارف الوطنية ومن خلال نفقاتهم على الأراضي اللبنانية، يضاف اليها، طبعاً، استثماراتهم المباشرة في المؤسسات والمشاريع الاقتصادية المختلفة.

بعض هذه الأنشطة تعتبر امتداداً مباشراً للأنشطة التي تقوم بها شركات المغتربين في الخارج في حين أن الاستثمارات الأخرى تستند إلى الفرص المتاحة في السوق اللبنانية والتي تستقطب القدرات المالية لغير المقيمين من اللبنانيين، والتي تحاول الاستفادة من الفرص الاستثمارية الموجودة في السوق اللبنانية بدل تجميدها في حسابات مالية ضعيفة المدود وخاصة في المرحلة الحالية، إذ تراجعت الفوائد المالية الدائنة إلى أقل من نصف في المئة في الأسواق المالية الدولية وذلك منذ الأزمة المالية العالمية في منتصف العام 2008.

لا يقتصر دور المغتربين على استثماراتهم الخاصة في الأسواق اللبنانية بل يشمل أيضاً الاستثمارات الخارجية الأجنبية التي يحركها العملاء اللبنانيون العاملون في الخارج، إذ من المعلوم أن الموارد البشرية اللبنانية العاملة في عدد كبير من دول الاغتراب وخاصة في دول الخليج، تتبوأ مراكز هامة في المؤسسات التي تستخدمهم، وهم قريبون من مركز القرار الرئيسي وباستطاعتهم أن يشجعوا الممولين الخليجيين على تحقيق استثمارات مربحة في لبنان. وفي الكثير من الأحيان يشارك المغترب اللبناني مع عملاء أجانب أو عرباً في الاستثمار في لبنان، وخاصة في المشاريع العقارية وقطاع البناء.

تعتبر الاستثمارات الخارجية المحققة من قبل المغتربين من أهم المصادر المالية الواعدة للقطاعات الاقتصادية اللبنانية نظراً لارتباطها في الكثير من الأحيان بعوامل اجتماعية وعائلية، وليس فقط بالربحية المباشرة المتعلقة بالاستثمار، إذ يلاحظ أن عدداً كبيراً من المستثمرين المغتربين يفضلون في بعض الأحيان توجيه استثماراتهم إلى المناطق والمدن التي يتحدرون منها، وليس بالضرورة توجيهها إلى بيروت والمناطق التي تحيط بها.

## ما هي فوائد الاستثمار الخارجي المباشر على اقتصاد الدول الحاضنة وما هو وقعها على الاقتصاد اللبناني؟

يتشارك لبنان مع عدد كبير من الدول في الاستفادة من الاستثمارات الخارجية المباشرة، وتعدد هذه الفوائد وتختلف بحسب نوعيتها والبيئة الاقتصادية التي تحتضنها. فالدول التي تتمتع بانفتاح كبير في اقتصادها ومبادلاتها التجارية، أو تلك التي توجد فيها يد عاملة ماهرة، هي أكثر استقطاباً من الدول المشددة في استقبال الاستثمارات الخارجية أو تحمي اقتصادها من دخول السلع والخدمات الأجنبية إليها أو في توظيف اليد العاملة الوافدة. تنقسم فوائد الاستثمار الخارجي حول عدة محاور أساسية منها ما هو مباشر ومنها ما هو غير مباشر.

### 1. تحسين النمو والأداء الاقتصادي

من الصعب تحديد وتقييم الفوائد المباشرة وغير المباشرة للاستثمارات الخارجية على الاقتصاد الوطني، وخاصة في لبنان حيث لا تتوافر الأرقام الاقتصادية وتفتقد المؤسسات الناشطة إلى معلومات واضحة حول القطاعات أو النشاطات العاملة فيها. لكن بعض المقاربات والتحليلات تساعد في تقييم تقريبي لوقع هذه الاستثمارات.

يعتبر الاستثمار الخارجي المباشر من المكونات الأساسية للنمو الاقتصادي في الكثير من الدول النامية وحتى الصناعية منها. ويعتبر البنك الدولي أن وقع هذه الاستثمارات لا يتوقف على نتائجها المباشرة وعلى معدل النمو، بل يشمل أيضاً النتائج غير المباشرة إن عن طريق تحسين الإنتاجية في القطاعات التي توظف فيها الاستثمارات الخارجية، أو لجهة التحسينات التي تفرضها على طرق الإنتاج والتسويق والترويج والتمويل إلى جانب التحسينات المفروضة على الموردين الداخليين والملمزمين بتحديث أدائهم والالتزام بمعايير الجودة العالمية التي تتبعها عادة الشركات العابرة للقارات.

تتبدل نتائج الاستثمار الخارجي المباشر بحسب مصادر المشاركات والقطاعات التي تستثمر فيها. فكلما كانت سلسلة الإنتاج طويلة ومتشعبة يكون وقع هذه التوظيفات عميقاً، وفي هذا الإطار يتمتع لبنان بصفات مميزة تسمح له بتوسيع الاستفادة من التمويل الخارجي لمشاريعه الإنتاجية رغم تقلبات السياسة والأمنية التي تحد من قابلية المستثمرين غير المقيمين للتوظيف في لبنان.

ليس هناك إحصاءات متوافرة في لبنان حول تأثير الاستثمارات الداخلية أو الخارجية على



النمو الاقتصادي، لكن بعض المقارنات القطاعية الجزئية أو مع الدول المشابهة، تسمح بتقدير نسبة نمو الناتج القومي بحوالى 0,6% لكل مليار دولار من الاستثمار، أي إذا كان حجم الاستثمار يمثل 1% من قيمة الناتج المحلي فنسبة النمو الإضافية لهذا الناتج ستكون في لبنان 0,24% لكل مليار دولار استثمار، هناك، طبعاً، فوارق بين الاستثمارات بحسب طبيعتها (استثمار جديد، شراء أصول موجودة، توسيع عمليات...) وبحسب القطاعات المستقطبة لها (بناء، تجارة، صناعة...)

## 2. ازدياد التحويلات المالية الخارجية

تسمح التحويلات المالية المباشرة بتغذية الأسواق المالية المتعطشة إلى موارد مالية لا يمكن توفيرها من النشاطات الاقتصادية الوطنية.

يعتبر الكثيرون أن هذه الإيجابية هي هامشية ولا تشكل مصدرًا أساسيًا للسوق اللبنانية نظراً لتوافر التمويل الداخلي لدى القطاع المصرفي اللبناني الذي يتمتع بسيولة مالية مرتفعة، إذ تشكل الودائع المصرفية أكثر من ثلاثة أضعاف حجم الاقتصاد الحقيقي. فبالنظر، إذا كان هناك فرص استثمار فعلية، فيمكن تأمينها من قبل القطاع المصرفي الداخلي وليس من الضروري انتظار التحويلات الخارجية.

لا يشارك عدد كبير من الاقتصاديين هذا التحليل إذ يعتبرون أن الودائع المصرفية لا تغني عن التحويلات الاستثمارية الداخلية أو الخارجية التي تستثمر عادة لآجال طويلة لا تتوافر إلا نادراً في الودائع المصرفية المتوافرة لآجال قصيرة ولا تصلح بالضرورة للاستثمارات والحاملة عادة صفة طويلة الأمد. كما أن قروض المصارف لا تعطي عادة للاستثمار بل تهدف في معظمها إلى تغطية مصاريف التشغيل.

أما الاستثمارات فيتم تمويلها من مشاركات المستثمرين ومن قروض طويلة الأجل توفرها صناديق الاستثمار أو المصارف الاستثمارية. وبحسب محلي البنك الدولي، فإن أهم نقاط الضعف لدى الشركات اللبنانية هي ارتفاع نسبة مديونيتها المصرفية إلى رؤوس أموالها المستثمرة، لذلك لا تعتبر رؤوس الأموال الوافدة ترفاً أو فائضاً هامشياً بل هي مكون أساسي للاستثمار.

## 3. المساهمة في تحسين البيئة الاقتصادية

تعتبر الاستثمارات الخارجية، ومهما كان شكلها، من العوامل المشجعة لخلق أجواء

اقتصادية مستقطبة للتوظيفات، وتشكل عاملاً أساسياً لتحسين صورة لبنان الاقتصادية وإعادته على خارطة الاستثمارات الدولية. وكما تم تأكيده سابقاً، فإن الاستثمارات الخارجية تختلف اليوم عما كانت عليه في السبعينات من القرن الماضي بعد أن انسحبت رؤوس الأموال الأجنبية الخارجية بسبب الحرب اللبنانية واستبدلت تدريجياً باستثمارات المغتربين اللبنانيين العاملين في الخارج وبرؤوس أموال خليجية. وباتت هذه الاستثمارات تتوجه بشكل أساسي إلى قطاعات البناء وتجارة التجزئة والأعمال السياحية.

كما أن المؤسسات التي تنشأ لا تستثمر في تصدير السلع أو تأمين خدمات للأسواق الإقليمية، بل تهدف بشكل أساسي إلى خدمة السوق الداخلي للاستفادة من الفرص الاقتصادية المتوافرة في لبنان. ومع هذه التحولات خسر لبنان دوره الإقليمي كوسيط بين الأسواق العالمية وأسواق الشرق الأوسط.

ينتج عن الاستثمار الخارجي تقليص في حجم فرص العمل إذ يقوم المستثمر الجديد بتخفيف حجم كتلة الأجور أو يستبدل بعض المراكز القائمة بيد عاملة غير لبنانية يعتبرها أقل كلفة من اليد اللبنانية الداخلية أو تماثله بشكل أفضل.

بحسب المعطيات الرقمية المتوافرة، تقدر فرص العمل الناتجة عن استثمار داخلي أو خارجي جديد في لبنان بنسبة فرصة عمل مباشرة واحدة لكل استثمار ما بين الـ 150000 إلى 300000 دولار أميركي يضاف إليها من 0,7 إلى 0,8 فرصة عمل غير مباشرة تخلق في القطاعات الموردة لهذا الاستثمار (Back flow) أو في القطاعات المرتبطة بهذا القطاع (Forward flow).

#### 4. تحسين وتدريب الموارد البشرية

يعتبر دخول الشريك الخارجي، وخاصة الأجنبي غير العربي، مصدر تحسين لأداء اليد العاملة الداخلية إن عن طريق التعليم والتدريب أو عبر الأساليب الإدارية والإنتاجية الحديثة المتبعة في الشركات العالمية. ولا يقتصر هذا التحسين على المدراء أو الأجراء العاملين في المنشأة المستثمر فيها بل تطل أيضاً الشركات الموردة لها، إذ تفرض الإدارة الجديدة على الشركات المتعاملة معها طرقاً حديثة وشروط إنتاج ذات جودة عالية، إلى جانب مواصفات صارمة في أعمال التوضيب والتخزين والنقل، لا يمكن الالتزام بها إلا عن طريق تدريب الموارد البشرية العاملة في المؤسسات الموردة.

يمكن النظر إلى مثل الاستثمارات الخارجية في تجارة التجزئة التي فرضت على المؤسسات الزراعية وصناعات المنتجات الغذائية شروطاً تجارية وصناعية لم تكن متوافرة سابقاً. ولتلبية الشروط والمواصفات الموسوعة، إضطر الموردون المحليون إلى الاستثمار في تجهيزات وآلات انتاج حديثة وتدريب القوى العاملة لديها.

#### 5. تحويلات تقنية وإدارية خارجية

إن دخول الشركاء الخارجيين على المؤسسات اللبنانية لم يكن مقتصرًا على التحويلات المالية بل كانت هناك تحويلات في المقاربات الادارية وادخال تقنيات إنتاج جديدة استفاد منها الشركاء المحليون في كافة مراحل سلسلة الانتاج الداخلي. وتوسعت هذه التقنيات لتشمل اللاعبين كافة في السوق الداخلية، خاصة وأن لبنان كان قد تراجع في تطبيق الطرق الحديثة في الانتاج بسبب الأوضاع السياسية والأمنية السائدة إبان الحرب اللبنانية بين عامي 1975 و1990، وتراجع الاستثمارات الجديدة والمخاطر المفروضة عليها في تلك الحقبة.

لم يقتصر تحديث الانتاج وطرق البيع والتوزيع على المشاركات الخارجية بل أدخل قسم كبير منها أيضاً عن طريق عودة اللبنانيين الذين اضطروا إلى النزوح إلى الخارج خلال سنوات الحرب وامتلكوا بدورهم طرق الانتاج والمبادلات الحديثة وتم تطبيقها في السوق المحلية.

#### 6. الانخراط في الأسواق العالمية

إن التحسينات التي أدخلت عن طريق المشاركات الخارجية أو عودة اللبنانيين من الخارج، سمحت للمؤسسات اللبنانية تلبية الشروط الداخلية الجديدة كما مكّنتها من تحسين التصدير بالشروط العالمية المفروضة على السلع والخدمات المطلوبة خارجياً. وقد ساعدت بعض برامج التأهيل الدولية والإقليمية في تحسين أداء المؤسسات والأجراء للاستجابة إلى متطلبات وشروط الأسواق الدولية، واستطاع بذلك لبنان العودة إلى الأسواق الخارجية الشرق أوسطية والعالمية.

#### 7. تحسين القدرات التنافسية

استطاع لبنان، بفضل استثماراته الجديدة الخارجية والداخلية، تحسين انتاجه وتقوية قدراته التنافسية ومواجهة المضاربات الخارجية مما سمح له بالوصول إلى الكثير من أسواق البلدان الخارجية عبر اتفاقيات تحرير التجارة والتحضير لاتفاق المبادرات الحرة مع الكثير من الدول،

وخاصة العربية والأوروبية منها. لعبت برامج التحديث الممولة من المؤسسات الدولية والإقليمية دوراً هاماً في تحسين القدرات التنافسية إلى جانب توفير الدعم المالي من قبل وزارة المال والقروض الميسرة المدعومة من قبل مصرف لبنان. وتتركز هذه القروض على المصارف الاستثمارية فقط ولا تطل مصاريف التشغيل، وتشمل كافة القطاعات وخاصة استثمارات المعرفة والتكنولوجيا الجديدة، وستفيد طبعاً الاستثمارات الخارجية من هذا الدعم كما تستفيد أيضاً من الحوافز التي تعطيها مؤسسة «إيدال»، وهي الوكالة المسؤولة عن تشجيع الاستثمار في لبنان، وخاصة من الإعفاءات الضريبية التي تطل الاستثمارات في المناطق الأقل تطوراً في لبنان والبعيدة عن بيروت وعن مدن التمرکز الساحلي.

#### 8. استثمار الموارد الطبيعية

تلجأ الدول في الكثير من الأحيان إلى القطاع الخاص الداخلي والخارجي لتطوير مواردها الطبيعية وخاصة المواد الاستخراجية مثل المناجم والنفط والغاز، حيث يتمتع الشريك الأجنبي عادة بخبرات وطاقات مالية وتسويقية كبيرة غير متوافرة في الاقتصادات الوطنية الصغيرة. لم يختبر لبنان مثل هذه التوظيفات الخارجية بانتظار عقود التنقيب واستثمار النفط والغاز الواعدة، وقد تأخر إطلاق هذه العقود بسبب التعقيدات الإدارية الرسمية القائمة منذ سنوات طويلة. بانتظار هذه العقود من الصعب مقارنة مثل هذه الاستثمارات وتحديد مدى نجاحها في لبنان.

#### 9. استثمار مشاريع البنى التحتية

إلى جانب تطوير الموارد الطبيعية، تشترك الاستثمارات الخارجية بتطوير عدد من مشاريع البنى التحتية في عدد كبير من القطاعات، ومنها الكهرباء والنقل والاتصالات أو إدارة النفايات، وتأخذ هذه الاستثمارات الخارجية أشكالاً مختلفة مثل الـ «BOT» أو الشركة أو المساهمة التقليدية وعقود الإدارة. أما المثال الأهم لذلك فهي عقود وتطوير الهاتف الجوال، إذ شهد لبنان تطورات ومشاكل متعددة بسبب التدخلات السياسية المتفرقة، وقد تمّ فسخ هذه العقود قبل نهايتها مما رتب على الخزينة اللبنانية أعباء إضافية وأفقدتها الكثير من المصادقية. أما بالنسبة لعقود إدارة النفايات أو البنى التحتية في مرفأ بيروت، فينتج عنها دورياً إشكالات يتداخل فيها السياسي بالاقتصادي إلى جانب الصفقات المشبوهة عن حق أو عن باطل، وآخرها تطورات ردم الحوض الرابع في مرفأ بيروت.

رغم إقرار قوانين الخصخصة منذ سنوات عدة وخلق مجلس أعلى للخصخصة وتعيين أعضاء إدارته، بقي هذا المجلس مشلولاً بسبب الخلافات السياسية والإدارية التي يشهدها لبنان، وخاصة مع رفض الوزراء التخلي عن قسم من صلاحياتهم كما يفرضها القانون. وفي محاولة لتعويض هذا الفشل، لجأ بعض السياسيين إلى اقتراحات لاستبدال الخصخصة الكلية بمشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص (P.P.P.)، باعتبار أن تلك الحلول تبقي للدولة دوراً هاماً في إدارة المشاريع المفترض تسليمها للقطاع الخاص. لم تتمكن تلك الحلول من اختراق جدار الرفض السياسي لتخلي الدولة عن كامل حقوقها في إدارة القطاعات الاقتصادية الرسمية، مما زاد الأعباء المالية لسوء الإدارة والتراجع بجودة المشاريع المسؤولة عنها الدولة.

#### 10. إعادة هيكلة وتحسين أداء المؤسسات العامة

يعتبر العدد الأكبر من الخبراء أن التردد في شركة أو خصخصة المؤسسات الاقتصادية العامة وسوء الحوكمة نتجت عنه خسائر مباشرة كبيرة للخزينة العامة، إلى جانب خسائر غير مباشرة للمستثمرين وللخزينة ترافقت مع إهدار فرص اقتصادية متعددة.

تقدّر الخسائر المتراكمة لكهرباء لبنان بأكثر من 16 مليار دولار للسنوات العشرين الأخيرة وهو ضعف ما صرف على البنى التحتية وإعادة البناء بعد الحرب في الفترة نفسها. وتواجه الدولة اللبنانية مأزقاً عصبياً في هذا القطاع بعد أن تخطى العجز السنوي لكهرباء لبنان الملياري دولار ولتأمين حوالى 60% فقط من حاجات الاستهلاك المحلي. وإلى جانب هذه الخسائر، تفتقد مؤسسة كهرباء لبنان إدارة فاعلة إذ أن الإدارة الحالية تتخبط بمشاكل وصعوبات كبيرة معقدة تزيد من سوء إنتاجيتها. ومن غير المتوقع أن تتحسن إدارة هذا المرفق العام إلا بإعادة النظر بالاستثمارات الأساسية ومشاركة القطاع الخاص الفعلية مهما كانت الطريقة المتبعة، خصخصة، مشاركة مباشرة، تجزئة عمليات الإنتاج والتوزيع،... وجميع هذه الحلول من المتوقع أن تتضمن مشاركات خارجية أساسية تساعد على ضمان نجاح إعادة هيكلة المؤسسة.

#### ما هي عوامل الاستقطاب للاستثمارات الخارجية في لبنان؟

تتأثر تدفقات الاستثمارات الخارجية المباشرة بعوامل داخلية متعددة تساعد على استقطابها أو على العكس تساهم في نفورها من السوق الوطنية. وتقسّم هذه العوامل إلى أربعة محاور أساسية يمكن تلخيصها على الشكل التالي:

### 1. حجم السوق وفرص الاستثمار المتاحة، وتشمل:

- حجم الاقتصاد والدخل القومي للفرد.
- نسبة النمو الحقيقي.
- الانفتاح الخارجي للاقتصاد الوطني.
- ثبات المؤشرات الاقتصادية والسيطرة على عجز الموازنات العامة.
- الحوكمة الفاعلة في القطاع العام.

### 2. الإطار السياسي والقانوني:

- جودة القوانين والتشريعات وتحديثها.
- تطبيق القانون وسهولة الاستحصال على الأحكام.
- تنفيذ العقود والأحكام الصادرة.
- إيجابية البيئة المنظمة للأعمال.
- التشريعات السياسية والحوكمة الرشيدة.
- الثبات السياسي والحالة الأمنية وانتفاء العنف والإرهاب.

### 3. البيئة الاستثمارية:

- كلفة الموارد البشرية ونتاجيتها.
- النظام الضريبي على الأرباح ورؤوس الأموال.
- المتطلبات البيروقراطية وتعقيدها.
- الفساد وجديّة مكافحته.

### 4. البنى التحتية:

- النقل وتسهيلات.
- جودة الرقابة وإدارة السير.
- جودة المرافق البحرية والجوية.
- توفير الاتصالات وجودتها.
- توفير الطاقة والكهرباء وجودتها.

## أين يقع لبنان من هذه العوامل المشجّعة للاستثمارات الخارجية المباشرة؟

يبقى الانفتاح التقليدي للاقتصاد اللبناني والتحرير الكلي للتحويلات المالية ولأسواق النقد من أهم العوامل المستقطبة للاستثمارات الخارجية. يضاف إلى هذا الانفتاح وجود السرية المصرفية وقانوني إنشاء شركات الـ Off Shore والشركات القابضة (Holding)، إلى جانب قانون عام للتجارة لا يفرّق بين المستثمر اللبناني والمستثمر غير اللبناني.

ويساعد الانتشار اللبناني في الخارج على توسيع حجم الاستثمارات إن عبر الاستثمار المباشر للبنانيين العاملين في الخارج أو عبر دفع أصحاب رؤوس الأموال المحليين إلى مشاركتهم في استثماراتهم في لبنان. ولا بدّ هنا من الإشارة مجدداً إلى أن استثمارات اللبنانيين المقيمين في الخارج تحتسب من ضمن الاستثمارات الخارجية، إذ إن التدفقات المالية الخارجية لا تحتسب بالنسبة لجنسية المستثمر بل لجهة مكان إقامته وإقامة شركاته.

هناك، طبعاً، بعض الحوافز الضريبية والتسهيلات المالية المساعدة لاستقطاب رؤوس الأموال إن عن طريق القروض الميسرة المدعومة من قبل وزارة المال والتي يشرف عليها مصرف لبنان الذي يعطي، بدوره، تسهيلات استقراض إضافية لاستكمال التسهيلات المعطاة من قبل وزارة المال والتي تغطي القطاعات كافة. هناك أيضاً الإعفاءات الضريبية المعطاة للمستثمرين، خاصة في المناطق البعيدة عن العاصمة اللبنانية وضواحيها، والتي تساعد على تطويرها مؤسسة «إيدال» المسؤولة عن تشجيع الاستثمارات في لبنان.

إلى جانب هذه التسهيلات يستفيد المستثمر الخارجي من روح المبادرة العالية التي يتمتع بها رجال الأعمال اللبنانيون في الداخل والخارج. كما يفترض أيضاً أن تكون برامج المشاركة والخصخصة المطروحة منذ سنوات عدة من قبل الدولة اللبنانية حافزاً كبيراً لاستقطاب الاستثمارات الخارجية، خاصة في حال تمكنت الحكومة المركزية من إطلاق مناقصات التنقيب واستخراج الغاز والنفط من المياه الإقليمية اللبنانية.

هناك أيضاً عوامل اجتماعية متعددة تساعد على استقطاب المستثمرين ومنها البيئة الثقافية والترفيهية التي يتمتع بها لبنان مقارنة بالدول المجاورة، إلى جانب وجود عدد من المدارس والجامعات ذو جودة عالية، تؤمن للبنان منذ عشرات السنين الموارد البشرية الكفوءة والمنتجة.

## ما هي العوامل المعيقة للاستثمار الخارجي في لبنان؟

إن العوامل المعيقة للاستثمار الخارجي في لبنان لا تختلف عن تلك التي يواجهها المستثمر اللبناني المقيم وهي تدور حول محاور متعددة، أهمها:

1. عدم الاستقرار السياسي والأمني على مختلف الأصعدة، تبدأ بالتشنجات والاختلافات السياسية الداخلية لتصل إلى الصراعات الإقليمية المدمرة مروراً بالتشنجات الطائفية والمذهبية وانتشار السلاح والتدخلات الخارجية وعدم القدرة على تجديد المؤسسات واحترام المواعيد الدستورية ومخاطر توسيع البؤر الأمنية.

2. المخاطر الاجتماعية المتفاقمة والناجمة عن النزوح السوري الكثيف وتواجد أكثر من مليون مواطن سوري إضافي في كافة المناطق اللبنانية، وما يرتبه ذلك من سلبيات على الاقتصاد اللبناني وعلى الخزينة العامة وعلى البنى التحتية.

3. ضعف الحوكمة في كافة القطاعات العامة، وصعوبة اتخاذ القرارات وتطبيق القوانين، وتراجع كبير في الإنتاجية في المؤسسات والإدارات العامة، وخاصة المتعلقة بإدارة بعض النشاطات الاقتصادية، مثل الكهرباء والمياه والهاتف والنقل والصحة والتعليم وذلك رغم الأعباء المالية الهائلة التي تتحملها المالية العامة.

4. العجز السنوي للموازنات العامة وتراكم الدين العام الذي تخطى عتبة الـ 70 مليار دولار، أية ما يقارب حوالى 25% من الناتج المحلي القائم، وقد تفاقم عجز الموازنات في السنوات الثلاث الماضية نتيجة تباطؤ المداخيل وازدياد حجم الإنفاق بسبب عجز الكهرباء وزيادات الأجور والتوظيف في القطاع العام.

5. تباطؤ اتخاذ القرارات الإدارية وضعف الحوكمة أدّى إلى ازدياد الرشوات والمخالفات القانونية في ظل انعدام الرقابة الفاعلة، وازدياد صعوبات وتعقيدات المعاملات الإدارية المتعلقة بالرخص والأذونات المطلوبة من القطاع الخاص.

6. مع ازدياد العجز المالي وتراكم الديون، انخفضت قدرة الخزينة على تمويل الاستثمارات في البنى التحتية والتي يتولاها القطاع العام وباتت نسبة الاعتمادات المخصصة للبنى التحتية لا تتعدى الـ 5% من مجموع مصاريف الموازنة، مما أدى إلى تردي هذه البنى وخدماتها. وقد تفاقم الأوضاع مع توافد النازحين السوريين الذين سرّعوا في استهلاك هذه البنى، وقدّر البنك الدولي بحوالى 300 مليون دولار سنوياً هذا التسريع في استهلاك البنى التحتية.



وفي مواجهة ضعف البنى التحتية، يضطر اللبنانيون الى تأمين هذه الخدمات من استثماراتهم الخاصة، مما يزيد الأعباء على الشركات والمؤسسات ويزيد من أكلاتها وتراجع قدرتها على المنافسة في الأسواق الداخلية والخارجية .

7. تراجع النمو في لبنان بشكل مقلق في السنوات الأربع الأخيرة وباتت اليوم نسبته تتراوح بين 1% و 2% بعد أن وصلت الى حوالى 10% في السنوات السابقة، وتعتبر النسب الحالية غير كافية لاستقطاب الاستثمارات الداخلية والخارجية وخاصة مع تراجع كبير في فرص الاستثمار في القطاعات التقليدية مثل البناء والسياحة والتجارة. وتبقى توقعات المؤسسات الدولية متشائمة بالنسبة لمستقبل النشاط الاقتصادي في لبنان. ومما يزيد من هذا التشاؤم، طول الأزمة ومخاطرها المستقبلية وخاصة في ظل تراجع اسعار النفط وانعكاساته على الدول الخليجية المستقطبة لعدد كبير من العملاء الاقتصاديين اللبنانيين.

8. تشكل هشاشة السوق المالية في لبنان عاملاً سلبياً لاستقبال رؤوس الأموال الخارجية، إذ من الصعب على المستثمرين الأجانب الخروج من استثماراتهم عن طريق الأسواق المالية، خاصة وأن صناديق الاستثمار الإقليمية ليست مهتمة بالسوق اللبنانية، مما يفقد الشركات اللبنانية الحصول على أموال الاستثمارات الطويلة الأمد.

إن المصارف اللبنانية تؤمن القروض للمشاريع والمؤسسات اللبنانية لكن هذه الأخيرة ينقصها المشاركات في رأس المال والتمويل الطويل الأمد.

9. تعتبر البيئة القانونية والتنظيمية في لبنان من أكثر العوامل سلبية للاستثمارات الأجنبية بسبب تباطؤ إقرار القوانين وتحديثها والتأخير في إصدار الأحكام، وخاصة التجارية منها، وضعف القضاء في مواكبة العمليات المالية الحديثة وضعف تنفيذ القرارات القضائية الصادرة، وخاصة تلك المتعلقة بالعقود الموقعة مع الدولة اللبنانية.

لابدّ من الإشارة إلى أن عدم الاستقرار القانوني يشكل، بدوره عائقاً في وجه الاستثمارات الخارجية إذ تثار دورياً اقتراحات لإلغاء تحفيزات ضريبية أعطيت سابقاً ومن دون أي مهل، أو يجري الحديث عن إدخال ضرائب جديدة أو رفع نسب بعضها في غياب أية تنسيق مع قطاع الأعمال أو حتى خبراء الاقتصاد. صحيح أن كل هذه الاقتراحات لم تقرّ لكن الحديث المتكرر عنها وحتى إدراجها في بنود مشاريع الموازنات التي لم تقرّ منذ عشر سنوات تخلق عند المستثمرين بعض القلق، وخاصة لدى المستثمرين الخارجيين.

10. هناك أيضاً تقصير من قبل الدولة ومن التجمعات المهنية والتجارية اللبنانية لاعتماد سياسات وخطط ترويجية للاستثمار في لبنان، مع التشديد على العوامل الإيجابية المتواجدة في الاقتصاد الوطني والفرص المتاحة للاستثمار، إلى جانب تأمين المعلومات والإحصاءات المساعدة للمستثمرين في توجيه استثماراتهم. صحيح أن لبنان خلقي بعض المؤسسات للترويج للاستثمار فيه لكن عمل المؤسسات المختصة يبقى خجولاً وغير كاف.

### مقترحات

- (1) تأمين بيئة قانونية وتنظيمية حديثة فاعلة ومستقرة، جاذبة للاستثمار، وخاصة الخارجية منها، تفرض الالتزام بالعقود وتسرع اتخاذ القرارات القضائية وتنفيذها، وتكون مسهلة لإدارة الأعمال في لبنان.
- (2) تفعيل السوق المالية لاستقبال رؤوس الأموال الخارجية عن طريق تسهيل أعمال صناديق الاستثمار الدولية والإقليمية للمشاركة برؤوس أموال الشركات اللبنانية وتشجيع الاستثمارات الطويلة الأمد.
- (3) تفعيل مؤسسات الترويج للاستثمار بمشاركة التجمعات التجارية والمهنية لاعتماد سياسات وخطط ترويجية للاستثمار في لبنان مع التشديد على العوامل الإيجابية المتواجدة في الاقتصاد الوطني والفرص المتاحة للاستثمار، إلى جانب تأمين المعلومات والإحصاءات.
- (4) تسريع عمليات الخصخصة والمشاركة في كافة النشاطات الاقتصادية العامة مثل الكهرباء والمياه والهاتف والنقل والصحة والتعليم لاستقطاب الأموال والقدرات الإدارية الدولية لتحسين الحوكمة والانتاجية في هذه المؤسسات العامة.
- (5) تسريع اتخاذ القرارات الحكومية واحترام مصداقية الدولة اللبنانية في التعاقدات الدولية، وتلافي ما حصل في قطاع الهاتف الخليوي أو ما هو حاصل حالياً في قطاع الغاز والنفط.

## عجز الميزان التجاري ومخاطر الاختلالات المالية

تشهد التبادلات التجارية الخارجية اللبنانية تحولات عميقة منذ العام 2011 مع انطلاق «الثورة السورية» والتباطؤ الإقتصادي الداخلي وتقلب الأسعار العالمية للسلع الأساسية الى جانب التغيرات في أسعار الصرف بين العملات الرئيسية، لا سيما تراجع العملات الأوروبية والآسيوية بالنسبة للدولار الأميركي. كما يشهد الميزان التجاري تغيرات عميقة بالنسبة لدول الاستيراد مع ارتفاع نسبة المشتريات من الدول الآسيوية وانخفاض الواردات من الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأميركية.

### تضخم فاتورة الإستيراد

تباطأت قيمة الواردات اللبنانية في سنتي 2013-2014 بعد ان سجلت ارتفاعات قياسية ما بين 2009 و 2012 إذ ارتفعت من 16,2 مليار دولار عام 2009 الى أكثر من 20 مليار دولار في عام 2012، اي بنسبة 30% لهذه الفترة رغم التباطؤ الاقتصادي الحاصل واستقرار او تراجع اسعار السلع في الأسواق العالمية.

في الواقع، ارتبطت هذه التطورات بالاحداث السياسية والعسكرية السورية الحاصلة في السنوات الماضية ونزوح اكثر من 1,3 مليون سوري نحو الأراضي اللبنانية، ما يمثل حوالى 30% من المقيمين اللبنانيين. وكان لهذا النزوح تأثيرات متناقضة بحيث تراجع استيراد السلع الفاخرة بسبب التباطؤ الاقتصادي الذي خلفته الأزمة السورية وتدهور التدفقات السياحية ومنع الدول الخليجية رعاياها من السفر الى لبنان، في حين ازداد الاستيراد من السلع الاستهلاكية الأساسية بسبب وجود النازحين السوريين ونتيجة تأمين الكثير من الواردات الى الأسواق السورية عبر المرافئ والحدود اللبنانية بعد إغلاق الحدود البرية غير اللبنانية كافة، وفرض حظر على الاستيراد المباشر الى سوريا للكثير من السلع الاستهلاكية والوسيلة.

إن ارتفاع الواردات اللبنانية ما بين 2009 و 2012 لا يرتبط فقط بالطلب على الاستيراد،

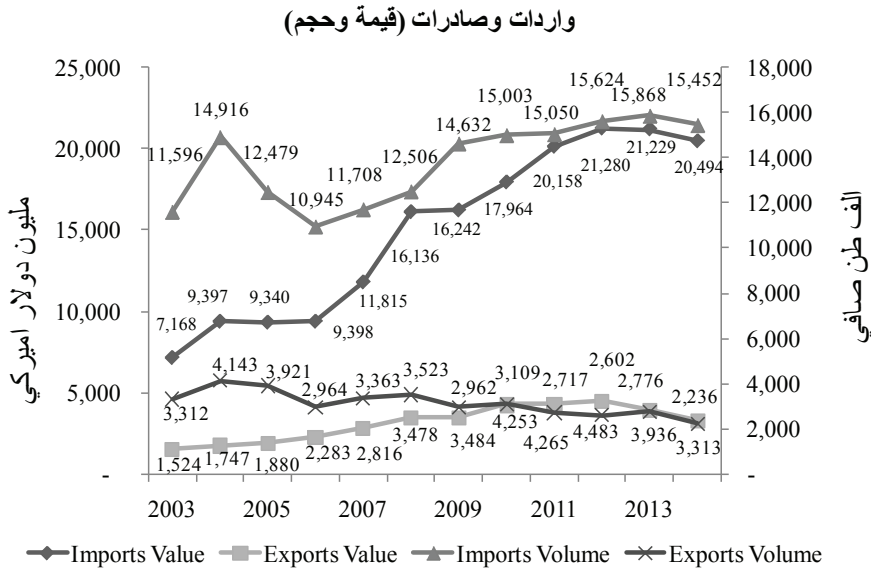
بل تأثر أيضاً بالارتفاع الحاد للأسعار العالمية المسجلة في تلك الفترة بحيث تنخفض زيادة الـ 30% من قيمة الاستيراد إلى 8% فقط في حال تم احتساب الواردات بحجمها وأوزانها حيث ارتفع الاستيراد اللبناني من 14,6 مليون طن في العام 2009 إلى 15,8 مليون طن للعام 2012، وهي معدلات بقيت على حالها في العامين 2013 و 2014.

#### تطور حجم التجارة الخارجية اللبنانية ما بين 2007-2014 بالقيمة (مليون دولار)

|             | واردات | التغير السنوي | صادرات | التغير السنوي | العجز التجاري | التغير السنوي | الحركة التجارية | التغير السنوي |
|-------------|--------|---------------|--------|---------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|
| <b>2007</b> | 11,815 | %25.7         | 2,816  | %23           | (8,999)       | %26.5         | 14,632          | %3.52         |
| <b>2008</b> | 16,136 | %36.6         | 3,478  | %24           | (12,658)      | %40.7         | 19,614          | %34.1         |
| <b>2009</b> | 16,242 | %0.7          | 3,484  | %0.2          | (12,758)      | %0.8          | 19,726          | %0.6          |
| <b>2010</b> | 17,964 | %10.6         | 4,253  | %22           | (13,711)      | %7.5          | 22,217          | %12.6         |
| <b>2011</b> | 20,158 | %12.2         | 4,265  | %0.3          | (15,893)      | %15.9         | 24,424          | %9.9          |
| <b>2012</b> | 21,280 | %5.6          | 4,483  | %5.1          | (16,797)      | %5.7          | 25,763          | %5.5          |
| <b>2013</b> | 21,229 | %-0.2         | 3,936  | %-12.2        | (17,293)      | %3.0          | 25,165          | %-2.3         |
| <b>2014</b> | 20,494 | %-3.5         | 3,313  | %-15.8        | (17,181)      | %-0.6         | 23,807          | %-5.4         |

|             | واردات | التغير السنوي | صادرات | التغير السنوي | العجز التجاري | التغير السنوي | الحركة التجارية | التغير السنوي |
|-------------|--------|---------------|--------|---------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|
| <b>2007</b> | 11,708 | %7.0          | 3,363  | %13           | (8,344)       | %4.6          | 15,071          | %8.4          |
| <b>2008</b> | 12,506 | %6.8          | 3,523  | %5            | (8,983)       | %7.7          | 16,028          | %6.4          |
| <b>2009</b> | 14,632 | %17.0         | 2,962  | %-15.9        | (11,670)      | %29.9         | 17,593          | %9.8          |
| <b>2010</b> | 15,003 | %2.5          | 3,109  | %5            | (11,894)      | %1.9          | 18,113          | %3.0          |
| <b>2011</b> | 15,050 | %0.3          | 2,717  | %-12.6        | (12,332)      | %3.7          | 17,767          | %-1.9         |
| <b>2012</b> | 15,624 | %3.8          | 2,602  | %-4.2         | (13,022)      | %5.6          | 18,226          | %2.6          |
| <b>2013</b> | 15,868 | %1.6          | 2,776  | %6.7          | (13,092)      | %0.5          | 18,644          | %2.3          |
| <b>2014</b> | 15,452 | %-2.6         | 2,236  | %-19.5        | (13,216)      | %0.9          | 17,688          | %-5.1         |

المصادر اللبنانية.



### التحولات الهيكلية للميزان التجاري اللبناني

شهدت المبادلات التجارية اللبنانية مع الخارج تحولات متجذرة في السنوات العشر الماضية كان لها تأثير عميق على هيكلية التجارة الخارجية وعلى الاختلالات المتعلقة بعجز الميزان التجاري وميزان المدفوعات. ويمكن تقسيم هذه العوامل الى عدة محاور:

#### تقلبات أسعار المواد الاولية

شهدت المواد الاولية وخاصة المشتقات النفطية في الاسواق العالمية تقلبات في اسعارها حيث ارتفع سعر النفط الخام من حوالى 25 دولار للبرميل الواحد في العام 2005 ليلازم سقف الـ 150 دولار في اوائل العام 2008. قبل ان يتراجع بشكل حاد في العام 2009 الى اقل من 45 دولار للبرميل الواحد الذي عاد الى الارتفاع الى اكثر من 100 دولار في العام 2013 ليتراجع مجدداً الى اقل من 50 دولار حالياً مع توقعات استمرار هذه المعدلات المنخفضة للسنوات القادمة.

شكّلت قيمة الواردات النفطية للعام 2014 حوالى 23.2% من مجمل الاستيراد اللبناني، أي حوالى 4,75 مليار دولار بعد ان لامست هذه الواردات سقف الـ 6 مليارات دولار عام 2012 مسجلة تراجعاً بنسبة 20,5% ومشكّلة 28% من اجمالي الاستيراد عام 2012. وكانت الفاتورة النفطية قد تخطت نسبة الـ 32% في العام 2007.

إن التقلبات المسجلة لاستيراد المشتقات النفطية لا تعكس فقط التقلبات في الاسعار العالمية بل تنتج ايضاً عن تقلب احصائيات الواردات النفطية المباشرة لشركة كهرباء لبنان التي لا تسجل في الاحصاءات الجمركية بتاريخ استيرادها الفعلي بل عند تخليص المعاملات المرتبطة بها وتسديد ضريبة القيمة المضافة عليها. فإذا نظرنا الى حجم استيراد المشتقات النفطية، نلاحظ ان الكميات المستوردة عام 2012 وصلت الى 6,6 مليون طن، في حين ان المعدلات تتراوح بين 5,5 و 5,7 مليون طن في السنة.

### تأثيرات الأزمة السورية

الى جانب تقلبات أسعار المواد الاولية في الاسواق العالمية، تأثرت هيكلية الواردات اللبنانية بتطور الأزمة السورية الحاصلة منذ العام 2011. فالزيادة الكبيرة في عدد النازحين السوريين ضغطت على الاستيراد اللبناني لجهة المواد الاستهلاكية الاولية التي يزداد حجمها بنسبة 6% الى 7% سنوياً رغم تردي نسبة النمو في الاقتصاد اللبناني. ويلاحظ ان زيادة الاستيراد تتركز على المواد الاستهلاكية الاساسية في حين ان المنتجات الفاخرة يتراجع استيرادها. ويعتبر مؤشر استيراد السيارات الخاصة دليلاً واضحاً، إذ زاد عدد السيارات الجديدة المستوردة في السنوات الخمس الماضية، في حين ان قيمة استيرادها الاجمالية تراجعت من 1,9 مليار دولار في العام 2010 الى 1,5 مليار في العام 2014.

لا يقتصر تأثير الأزمة السورية على استهلاك النازحين السوريين في لبنان، بل هناك ايضاً استيراد لبناني مخصص للسوق السورية الداخلية التي عليها تأمين قسم من مشترياتها الخارجية عبر المرافئ اللبنانية، إن لاسباب لوجيستية مع صعوبات تنقل الشاحنات داخل الأراضي السورية، او لجهة العقوبات التي يفرضها المجتمع الدولي على التصدير الى سوريا. ولا يقتصر الاستيراد عبر لبنان الى سوريا على المواد الاستهلاكية، بل يطال ايضاً المواد الوسيطة المخصصة للصناعات السورية التي لا تزال تعمل رغم الاحداث السياسية الدموية هناك.

## تأثيرات تقلبات أسعار الصرف العالمية

شهد الدولار الأميركي تقلبات حادة في السنوات العشر الماضية، وخاصة بالنسبة لليورو والين الياباني ومعظم العملات الأجنبية الأخرى. تحسّن سعر صرف الدولار الأميركي بمعدل 25% في السنوات الثلاث الماضية مما سمح بالتخفيف النسبي للاستيراد اللبناني إذ تبقى العملة الوطنية مرتبطة بسعر صرف الدولار الأميركي منذ حوالي 20 سنة والاقتصاد اللبناني «مدولر» منذ النصف الثاني من ثمانينات القرن الماضي. وتتم معظم عمليات الاستيراد اللبناني على أساس العملة الأميركية، ولذلك نلاحظ، مثلاً، تراجعاً للقيمة الاجمالية لبعض الواردات في السنوات الأخيرة في حين ان حجم هذا الاستيراد قد ازداد في الفترة نفسها. والعكس صحيح في الفترات التي يتراجع فيها الدولار بالنسبة لباقي العملات.

## التحولات في دول الاستيراد

منذ العام 2013، احتلت الصين المرتبة الاولى في لائحة البلدان المصدرة الى لبنان ووصلت قيمة الواردات اللبنانية منها الدولة الى 2,5 مليار دولار في العام 2014، أي حوالي 12.1% من مجموع قيمة الواردات اللبنانية متقدمة على ايطاليا التي تحتل المركز الثاني بمجموع 1,6 مليار دولار أية 8% من فاتورة الاستيراد اللبناني. وكانت الولايات المتحدة الأميركية، قد حافظت على صدارة الدول المصدرة الى لبنان لسنوات عدة بفضل صادراتها من المشتقات النفطية الى لبنان. لكن بروز مصدرين جدد من المشتقات النفطية وتراجع اسعار النفط العالمية اضعفت الاستيراد من الولايات المتحدة الأميركية، كما ان ارتفاع سعر صرف الدولار ساهم في تخفيف استيراد السيارات وآليات النقل من الولايات المتحدة الأميركية التي احتلت المركز الخامس في لائحة الدول المصدرة الى لبنان. في العام 2014، احتلت كل من فرنسا والمانيا المركزين الثالث والرابع في لائحة البلدان المصدرة الى لبنان بنسب متقاربة وبحوالى 6% من مجمل فاتورة الاستيراد.

## اهم البلدان المصدرة الى لبنان

|                  | 2014          |                   |                      | 2013          |                   |                      | 2012          |                   |                      |
|------------------|---------------|-------------------|----------------------|---------------|-------------------|----------------------|---------------|-------------------|----------------------|
|                  | التغير السنوي | النسبة من المجموع | مليون (دولار أمريكي) | التغير السنوي | النسبة من المجموع | مليون (دولار أمريكي) | التغير السنوي | النسبة من المجموع | مليون (دولار أمريكي) |
| الصين            | %8.8          | %12.1             | 2,484                | %28.8         | %10.7             | 2,283                | %9.1          | %8.3              | 1,772                |
| إيطاليا          | %-8.1         | %8.0              | 1,645                | %-2.2         | %8.4              | 1,789                | %-2.0         | %8.6              | 1,830                |
| فرنسا            | %-16.9        | %6.2              | 1,275                | %-0.4         | %7.2              | 1,535                | %2.0          | %7.2              | 1,541                |
| ألمانيا          | %1.2          | %6.1              | 1,257                | %3.3          | %5.8              | 1,242                | %5.4          | %5.6              | 1,202                |
| الولايات المتحدة | %-18.2        | %6.0              | 1,227                | %-36.8        | %7.1              | 1,500                | %19.4         | %11.2             | 2,376                |
| روسيا            | %-1.5         | %4.3              | 887                  | %112.9        | %4.2              | 901                  | %-17.7        | %2.0              | 423                  |
| اليونان          | %34.4         | %4.0              | 816                  | %-31.8        | %2.9              | 607                  | %193.6        | %4.2              | 891                  |
| تركيا            | %-37.8        | %3.4              | 706                  | %17.5         | %5.3              | 1,134                | %14.9         | %4.5              | 966                  |
| بنجيكا           | %100.9        | %2.9              | 604                  | %-28.9        | %1.4              | 301                  | %69.1         | %2.0              | 423                  |
| المملكة المتحدة  | %-15.0        | %2.6              | 537                  | %21.9         | %3.0              | 632                  | %-0.5         | %2.4              | 519                  |
| الدول الأخرى     | %-2.7         | %44.2             | 9,056                | %-0.4         | %43.7             | 9,305                | %-2.7         | %43.9             | 9,339                |
| المجموع          | %-3.5         | %100.0            | 20,494               | %-0.2         | %100              | 21,228               | %5.6          | %100              | 21,280               |



ونظراً لتراجع سعر صرف اليورو في الاشهر الماضية، من المتوقع ان تتحسن الواردات اللبنانية من الدول الاوروبية في السنوات المقبلة رغم المنافسة التي تواجهها هذه السلع من قبل البلدان الآسيوية وعلى رأسها الصين وكوريا الجنوبية والهند. ومن المتوقع ايضاً أن تراجع الواردات من الدول العربية بسبب تراجع القدرة التنافسية لتلك الدول، خاصة مع اقفال المعابر البرية السورية حيث تمر كافة السلع المصدرة الى لبنان وذلك بسبب تطورات الوضع السوري الداخلي.

### ما هي السلع المستوردة الى لبنان؟

تتصدر المشتقات النفطية لائحة الواردات اللبنانية بحوالى 25% من قيمة الصادرات، والقاتورة النفطية اللبنانية الى تراجع تحت وطأة انخفاض اسعار النفط العالمية وتحسن سعر صرف الدولار. ومن المتوقع ان تنخفض اكثر في حال تمكنت شركة كهرباء لبنان من تحسين انتاجها او استعمال الغاز السائل او الطبيعي في معامل الانتاج الاساسية (البدوي والزهراني) والتي تعتبر اكثر توفيراً للطاقة من المصادر الكهربائية العاملة على المازوت او على المشتقات الثقيلة. وسيحل الانتاج الحديد مكان المولدات الصغيرة الخاصة التي تعمل على المازوت والتي تستهلك كميات كبيرة جداً منه نظراً لاستحالة تحقيق وفورات الحجم التي يمكن ان تحققها المعامل الكبيرة.

في المركز الثاني تأتي المواد الغذائية والمشروبات التي شكلت في العام 2014 نحو 17% من مجمل قيمة الواردات اللبنانية. ورغم تراجع الاسعار وسعر صرف الدولار، تبقى السلع الغذائية بنمو مستمر مع الارتفاع الحاصل في عدد المستهلكين والتوافد المستمر للنازحين السوريين الى لبنان او داخل الاراضي السورية التي تحقق قسماً كبيراً من وارداتها عبر المرافئ اللبنانية. ويقدر حجم الواردات الغذائية والمشروبات بحوالى 3 مليون طن منها حوالى 1,2 مليون طن للقمح ومشتقاته. وتحتل واردات السيارات المرتبة الثالثة في لائحة السلع المستوردة بما مجموعه 1,5 مليار دولار للعام 2014 وبتراجع نسبته 6% عن السنوات السابقة. وهذه التحويلات ناتجة عن تراجع سعر صرف اليورو والـ WON الكوري من جهة، والتحويلات الحاصلة في الطلب على المركبات السياحية الصغيرة والمتوسطة وتراجعها على السيارات الفخمة والكبيرة.

في المرتبة الرابعة تأتي آلات الانتاج والتجهيزات التابعة لها او المتعلقة بالانتاج الصناعي او

لاستعمالاتها في قطاع البناء. وتشكل هذه الواردات حوالى 6.3% من مجمل فاتورة الاستيراد وهي على تراجع مستمر منذ العام 2010 بسبب الازمة الاقتصادية الداخلية وخاصة في قطاع البناء. وقدّرت الاستيرادات من هذه السلع بحوالى 1,27 مليار في العام 2014 مقابل 1,35 مليار في العام 2010. وتعتبر هذه الواردات من اهم المؤشرات المتعلقة باتجاهات النمو الاقتصادي.

### تطور قيمة أهم السلع المستوردة

| 2014             |                         |              | 2013             |                         |              | 2012             |                         |              | السلع                     |
|------------------|-------------------------|--------------|------------------|-------------------------|--------------|------------------|-------------------------|--------------|---------------------------|
| التغير<br>السنتي | النسبة<br>من<br>المجموع | مليون<br>USD | التغير<br>السنتي | النسبة<br>من<br>المجموع | مليون<br>USD | التغير<br>السنتي | النسبة<br>من<br>المجموع | مليون<br>USD |                           |
| 31.80%           | 28%                     | 5,892        | -15.20%          | 24%                     | 5,000        | -5.00%           | 23%                     | 4,747        | وقود<br>ومنتجات<br>نفطية  |
| 1.30%            | 14%                     | 2,950        | 6.90%            | 15%                     | 3,153        | 7.50%            | 17%                     | 3,391        | مواد غذائية<br>ومشروبات   |
| 1.20%            | 7%                      | 1,459        | 7.30%            | 7%                      | 1,565        | -5.80%           | 7%                      | 1,473        | عربات<br>سيارة<br>ودراجات |
| -9.70%           | 6%                      | 1,175        | 13.10%           | 6%                      | 1,329        | -4.80%           | 6%                      | 1,266        | مراجل<br>وآلات<br>وأجهزة  |
| -0.30%           | 5%                      | 970          | 12.50%           | 5%                      | 1,091        | 4.60%            | 6%                      | 1,141        | منتجات<br>الصيدلة         |
| -26.00%          | 7%                      | 1,585        | -28.40%          | 5%                      | 1,136        | -14.10%          | 5%                      | 976          | ذهب<br>وأحجار<br>كريمة    |
| 4.70%            | 34%                     | 7,248        | 9.80%            | 37%                     | 7,955        | -5.70%           | 37%                     | 7,500        | سلع<br>أخرى               |
| 5.60%            | 100%                    | 21,280       | -0.20%           | 100%                    | 21,228       | -3.50%           | 100%                    | 20,494       | المجموع                   |

## تراجع القدرة التنافسية للصادرات اللبنانية

تراجعت الصادرات اللبنانية بشكل ملحوظ في السنتين الماضيتين. فبعد ان وصلت مبيعات الشركات اللبنانية الى الخارج حوالى 4,5 مليار دولار في العام 2012، انخفضت الى 3,9 مليار في العام 2013 والى 3,3 مليار دولار في العام 2014، اي بتراجع 27% في فترة السنتين الماضيتين.

تتعدد الاسباب حول تفسير هذا التراجع، ومنها ما هو مرتبط بالاحوال الخارجية، فيما يعود القسم الآخر الى العوامل الداخلية ويمكن تلخيصها على الشكل التالي:

1. التدهور الامني الحاصل في سوريا والذي ادى الى اقفال كافة المعابر البرية السورية نحو الاردن والعراق في وجه الشاحنات اللبنانية العابرة نحو الاسواق العربية، وخاصة دول الخليج التي تعتبر الاسواق الرئيسية للصادرات اللبنانية. والمعلوم أن الاغلبية الساحقة للصادرات اللبنانية تنقل بالشاحنات المبردة او العادية عن طريق البر الى الدول الخليجية. وقد حاولت السلطات اللبنانية تأمين قسم من النقل بحراً عبر المرافئ اللبنانية باتجاه الاسواق السعودية ومنها الى باقي دول الخليج. لكن هذه المسارات تعتبر مرتفعة الكلفة وتتطلب فترات طويلة من النقل وتفقد الى الانتظام مما يساهم بامتناع عدد كبير من الزبائن عن القبول بالاقتراحات المقدمة.

2. تراجع الطلب في البلدان الخليجية مع تراجع اسعار النفط والتباطؤ الاقتصادي الحاصل في هذه الدول في السنتين الأخيرتين، وتجميد او الغاء عدد من المشاريع في القطاعين العام والخاص، وزاد من هذا التراجع انغماس دول الخليج في الازمات الامنية والسياسية في اليمن والعراق وسوريا، وبشكل أقل في البحرين. وقد أدى ذلك الى تكبير الموازنات الدفاعية لهذه الدول، إن عبر شراء العتاد والمعدات او حتى الانخراط في عمليات حربية مباشرة في بعض الاحيان.

3. تراجع القدرة التنافسية للسلع اللبنانية وارتفاع اسعارها مع ارتفاع سعر صرف الدولار، وبالتالي الليرة اللبنانية، مقابل باقي العملات الدولية، هذا الى جانب بروز منافسين جدد في الدول الآسيوية وحتى في الدول الخليجية التي تمكنت من تحسين قدراتها الانتاجية، فضلاً عن الاستفادة من الدعم الذي تقدمه حكومات دول الخليج للمنتجين المحليين.

4. وما يزيد من ضعف القدرة التنافسية للصادرات اللبنانية، تدني القيمة المضافة للصناعات المصدرة المرتكزة بشكل اساسي في القطاعات الصناعية التقليدية الخفيفة والمرتبطة بالاستهلاك المباشر على عكس الصناعات الثقيلة المرتكزة على الآلات والسلع الوسيطة والتي تتمتع بقدرات تنافسية عالية. وتزداد هشاشة القدرة التنافسية مع عدم تمكن السلع اللبنانية على التأقلم مع مواصفات الجودة والمتطلبات التقنية المقدمة من قبل مؤسسات الانتاج الحديثة في المنطقة والعالم. وما فاقم هذه الصعوبات في التصدير، بروز صعوبات جديدة مع ارتفاع أكالاف الصناعات اللبنانية، إن لجهة تكاليف التشغيل او الاستثمار، في ظل تردي البنى التحتية اللبنانية في السنوات الماضية.

### ما هي اهم الصادرات اللبنانية؟

تستأثر السلع الزراعية وصناعات المأكولات بالمركز الاول للصادرات اللبنانية وتشكل حوالى 23% من المبيعات اللبنانية الى الأسواق الخارجية للعام 2014. وتأتي في المرتبة الثانية صادرات المجوهرات بحوالى 16% من المبيعات اللبنانية الى الخارج. وقد تراجعت هذه الصادرات بشكل كبير في السنتين الماضيتين بعد ان كانت حصتها حوالى 38% في العام 2013 ونحو 35% في العام 2011. ويعتبر قسم كبير من الصناعيين ان هذه الصادرات ترتبط بعمليات محددة بشركة واحدة وهي لا تشكل قيمة مضافة حقيقية عالية، ولا ينتج عنها دورة اقتصادية مكثفة، بل تقتصر على عمليات تجارية محدودة.

في المركز الثالث والرابع للصادرات، تتمركز صناعات الآليات والمعدات الصغيرة المتعلقة بعمليات الانتاج، مثل مولدات الكهرباء والمعدات المستعملة في قطاع البناء كالجبالات وآلات تقطيع الحديد او بعض آليات نقل مواد البناء او تصنيع الابواب وشبابيك الالمنيوم. وقد خسرت صناعة الكتاب قسماً كبيراً من زبائنها الخارجيين مع تراجع هذا النشاط في كل الأسواق العالمية وبرز وسائل النشر الالكترونى وتدهور نشاط الطباعة وبرز منافسين خليجيين في السنوات الماضية الأخيرة.

يعيب المحللون على الصناعات اللبنانية عدم قدرتها على التأقلم مع التطورات التقنية المتسارعة الحاصلة في كافة النشاطات الصناعية التحويلية والتي تتطلب استثمارات كبيرة يفتقدها الاقتصاد اللبناني في ظل اوضاع سياسية داخلية واقليمية تحد من قابلية المستثمرين اللبنانيين، مقيمين ومغتربين، من المخاطرة الاقتصادية في الداخل اللبناني. وتراجعت ايضاً رغبة المستوردين الخارجيين

من الارتباط مع الشركات اللبنانية خوفاً من عدم قدرة هذه الشركات على تأمين وصول السلع بشكل منتظم وغير مكلف. ولا تقتصر هذه المخاوف على الأسواق العربية، بل تتعداها الى الأسواق الأخرى حيث استطاع المصدرون اللبنانيون تصريف قسم كبير من مبيعاتهم.

#### اهم الصادرات اللبنانية

| 2014                           |                   |           | 2013          |                   |           | 2012          |                   |           |
|--------------------------------|-------------------|-----------|---------------|-------------------|-----------|---------------|-------------------|-----------|
| السلع                          | النسبة من المجموع | بـأ.د.    | التغير السنوي | النسبة من المجموع | بـأ.د.    | التغير السنوي | النسبة من المجموع | بـأ.د.    |
| مواد غذائية ومشروبات           | 13%               | 593,623   | 20.7%         | 18%               | 716,733   | 5.5%          | 23%               | 755,812   |
| ذهب وأحجار كريمة               | 38%               | 1,724,498 | -55.4%        | 20%               | 769,722   | -29.6%        | 16%               | 541,658   |
| مراجل وآلات وأجهزة وأدوات آلية | 5%                | 216,839   | 14.1%         | 6%                | 247,518   | -9.8%         | 7%                | 223,376   |
| آلات وأجهزة كهربائية           | 6%                | 261,480   | -0.9%         | 7%                | 259,026   | -14.4%        | 7%                | 221,770   |
| لدائن (بلاستيك) ومصنوعاتها     | 3%                | 136,095   | 0.4%          | 3%                | 136,693   | -4.5%         | 4%                | 130,593   |
| محضرات خضر وثمار وفواكه        | 2%                | 108,449   | 6.9%          | 3%                | 115,956   | 10.2%         | 4%                | 127,738   |
| سلع أخرى                       | 32%               | 1,442,146 | 17.2%         | 43%               | 1,690,309 | -22.4%        | 40%               | 1,311,908 |
| المجموع                        | 100%              | 4,483,130 | -12.2%        | 100%              | 3,935,957 | -15.8%        | 100%              | 3,312,855 |

## توسع الانتشار اللبناني

استفادت الصادرات اللبنانية من توسع الانتشار اللبناني في عدد كبير من الدول الخارجية مما ساعد على إيجاد أسواق جديدة يكون التواجد اللبناني فيها العامل الاساس في تقوية الطلب على السلع والخدمات اللبنانية. ويشهد على ذلك الانتشار اللبناني الجديد في الدول العربية غير الخليجية، مثل العراق والمغرب والجزائر والسودان، اذ توافد رجال الاعمال اللبنانيون بشكل كثيف في العقدين المنصرمين وهم ينشطون في هذه الدول ويساعدون على تكثيف الطلب على بعض الصناعات اللبنانية حيث يمتلكون علاقات قريى او علاقات تجارية واسعة ويتمتعون بقدرات تفاوضية كبيرة في إرساء العقود التجارية وشروط التسليم والدفع والنقل... لكن التدهور الامني والتراجع الاقتصادي في الدول المستوردة ساهما في تقليص قدرة المتشرين اللبنانيين من تكبير طلباتهم، وانحسرت الفرص في بعض النشاطات المحدودة.

## ما هي أهم البلدان المستوردة للسلع اللبنانية؟

تصدّرت المملكة العربية السعودية لائحة الدول المستوردة من لبنان بما مجموعه 377 مليون دولار في العام 2014، اي بنسبة 11% من المجموع العام. واستعادت السعودية هذا المركز في السنة الماضية من دون اي تكثيف لمشترياتها والإبقاء على المستويات الحالية، وذلك بسبب تراجع صادرات المجوهرات الى كل من سويسرا وجنوب افريقيا حيث تنشط احدى شركات المجوهرات التي تعتمد الى تصنيع منتجاتها في لبنان وتصديرها مجدداً الى هاتين الدولتين ولها تواجد تجاري كبير فيها.

في المرتبة الثانية تأتي مشتريات دولة الإمارات العربية المتحدة مع 10% من مجموع المشتريات الخارجية من لبنان، وكانت بحدود 320 مليون دولار للعام 2011. وبرزت المبيعات نحو دولة الإمارات الأكثر تأثراً بالأحوال السياسية والحربية الحاصلة في سوريا، إذ تراجعت المبيعات اللبنانية لهذه السوق من 420 مليون دولار في العام 2010 الى 320 مليون دولار في العام 2014.

وتراجعت مرتبة تركيا في السنوات الثلاث الماضية في لائحة الدول المستوردة من لبنان الى المرتبة السادسة مع أقل من 150 مليون دولار من المشتريات في العام 2014 وما نسبته 4%، في حين ان هذه المشتريات لامست سقف الـ 300 مليون دولار في العام 2011. ويعود هذا التراجع الى تمركز الصادرات الى تركيا حول سلعة اساسية هي خردة المعادن المجمعة في لبنان

والمصدرة بشكل اساسي نحو الاسواق التركية. لكن مع بروز مصنع جديد للحديد في لبنان وحاجته الى قسم كبير من هذه السلعة، لم تعد تتوافر في السوق الداخلي الكميات الكافية، كما ان تدهور سعر صرف الليرة التركية بالنسبة للدولار زاد في تراجع الطلب التركي على السلع اللبنانية، كما تراجعت السوق السورية .

### إختلالات الميزان التجاري

توسع العجز في الميزان التجاري اللبناني في السنوات الأخيرة مع ارتفاع وتيرة الاستيراد وضعف الصادرات اللبنانية، ولم تعد الصادرات تغطي الـ 16.2% من مجموع الاستيراد، في حين ان هذه النسبة كانت قد تخطت عتبة الـ 23% عام 2007.

يقدر عجز الميزان التجاري اللبناني حالياً بأكثر من 17,2 مليار دولار في العام، مما يشكل مستوى مقلقاً خاصة في ظل ركود اقتصادي عميق منذ حوالى 5 سنوات ومع آفاق غير واعدة داخلياً وخارجياً، ومع تراجع كبير في الاستثمار وغياب التحسن في التدفقات السياحية العربية والخليجية.

ويعتبر العديد من الاقتصاديين ان الصادرات اللبنانية من السلع التقليدية، بما فيها المنتجات الزراعية والصناعات التحويلية، ستشهد تغييراً جذرياً في السنوات المقبلة. ومن المفترض ان تتحول المبيعات اللبنانية الى الخارج الى الخدمات التقنية والمنتجات الثقافية حيث يتمتع لبنان واللبنانيون بطاقات تنافسية كبيرة وبعلاقات مميزة تساعد على بنائها الجاليات اللبنانية المنتشرة في الكثير من الدول والتي تتمتع بصورة جيدة وتفرض نفسها في الكثير من الدول.

## اهم البلدان المستوردة من لبنان

|                                 |                          | 2014                   |                                 | 2013                   |                                 | 2012                     |                        |                          |
|---------------------------------|--------------------------|------------------------|---------------------------------|------------------------|---------------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| التغير النسبة من المجموع السنوي | النسبة من المجموع السنوي | بالآلاف (دولار أمريكي) | التغير النسبة من المجموع السنوي | بالآلاف (دولار أمريكي) | التغير النسبة من المجموع السنوي | النسبة من المجموع السنوي | بالآلاف (دولار أمريكي) | البلد                    |
| %8.8                            | %11                      | 377,450                | %-3.4                           | 346,835                | %16.6                           | %8                       | 358,940                | المملكة العربية السعودية |
| %-3.5                           | %10                      | 319,982                | %-5.8                           | 331,653                | %9.2                            | %8                       | 352,036                | الإمارات العربية المتحدة |
| %-25.4                          | %9                       | 297,031                | %-54.0                          | 397,925                | %28.4                           | %19                      | 864,380                | جنوب أفريقيا             |
| %-6.0                           | %8                       | 255,945                | %28.8                           | 272,267                | %7.0                            | %5                       | 211,346                | العراق                   |
| %-53.8                          | %7                       | 242,006                | %77.9                           | 523,645                | %37.0                           | %7                       | 294,275                | سوريا                    |
| %-20.7                          | %4                       | 144,885                | %16.3                           | 182,798                | %-43.0                          | %4                       | 157,194                | تركيا                    |
| %-8.4                           | %4                       | 129,827                | %-0.3                           | 141,755                | %11.9                           | %3                       | 142,239                | الأردن                   |
| %-0.4                           | %3                       | 93,474                 | %9.8                            | 93,859                 | %7.1                            | %2                       | 85,473                 | قطر                      |
| %-50.5                          | %3                       | 86,563                 | %-68.1                          | 174,725                | %6.3                            | %12                      | 547,336                | سويسرا                   |
| %14.5                           | %3                       | 83,822                 | %-16.9                          | 73,207                 | %30.3                           | %2                       | 88,111                 | مصر                      |
| %-8.3                           | %39                      | 1,281,870              | %1.1                            | 1,397,288              | %-6.9                           | %31                      | 1,381,800              | دول أخرى                 |
| %-15.8                          | %100                     | 3,312,855              | %-12.2                          | 3,935,957              | %5.1                            | %100                     | 4,483,130              | المجموع                  |



## تطّور عجز الميزان التجاري

| التغير السنوي | العجز التجاري مليون دولار |             |
|---------------|---------------------------|-------------|
| -             | -8,285                    | <b>2003</b> |
| %30.0         | -10,773                   | <b>2004</b> |
| %-20.6        | -8,558                    | <b>2005</b> |
| %-6.8         | -7,980                    | <b>2006</b> |
| %4.6          | -8,344                    | <b>2007</b> |
| %7.7          | -8,983                    | <b>2008</b> |
| %29.9         | -11,670                   | <b>2009</b> |
| %1.9          | -11,894                   | <b>2010</b> |
| %3.7          | -12,332                   | <b>2011</b> |
| %5.6          | -13,022                   | <b>2012</b> |
| %0.5          | -13,092                   | <b>2013</b> |
| %0.9          | -13,216                   | <b>2014</b> |

هناك، طبعاً، شروط داخلية يجب ان تتوفر لتطوير هذه القطاعات الواعدة، ومنها تأمين إطار محفز للاستثمار وخلق ثقافات جديدة تباعد عن المشاكل السياسية، وخاصة الإرادة التي تشكل اليوم عبئاً كبيراً على الاستثمارات الداخلية والخارجية المباشرة. كما ان تحسين الأداء الاقتصادي وإعادة الانتاجية الى كافة المؤسسات العامة والخاصة تفترض أداء سياسياً أفضل مما نشهده حالياً مع تأزم مستمر في المؤسسات وضياع الفرص وتكبير صعوبات الحركة الاقتصادية، وخاصة تلك المتعلقة بالتصدير الى الدول العربية.

### تدهور ميزان المدفوعات

على رغم تراجع الاحوال السياسية والاقتصادية والادارية في السنوات الماضية، بقيت التحويلات المالية تتدفق الى لبنان وإن بوتيرة أبطأ، للاستفادة من الايجابيات التي تقدمها السوق النقدية والمالية الى جانب الخدمات التي يوفرها الجهاز المصرفي اللبناني. لكن التحويلات الخارجية لم تعد كافية لتغطية عجز الميزان التجاري وعجز الموازنة العامة والفوائد التي تدفع على الودائع الخارجية. وبات ميزان المدفوعات يسجل عجوزات متتالية منذ العام 2011. وقد وصل عجز هذا الميزان الى 1,9 مليار دولار للأشهر الثمانية الاولى من العام 2015، وهي وتيرة مقلقة للاقتصاد الوطني الذي يشكو حالياً من الشح في الاستثمارات. وكانت التحويلات الخارجية تؤلف قسماً كبيراً من تلك الاستثمارات الداخلية، والموجهة بشكل اساسي الى الاستثمار العقاري والسياحي والى مؤسسات البيع بالتجزئة، وكل هذه النشاطات تتأثر سلباً بالتطورات وتدهور الاوضاع السياسية والاقتصادية الداخلية.

#### تطور ميزان المدفوعات

| السنة | تطور ميزان المدفوعات مليون دولار | التغير السنوي |
|-------|----------------------------------|---------------|
| 2008  | 3,462                            | --            |
| 2009  | 7,899                            | 128.2%        |
| 2010  | 3,325                            | -57.9%        |
| 2011  | -1,996                           | -160.0%       |
| 2012  | -1,537                           | 23.0%         |
| 2013  | -1,128                           | 26.6%         |
| 2014  | -1,408                           | -24.8%        |

## معادلة النفط والغاز

تسارعت وتيرة استكشاف النفط والغاز في شرق البحر المتوسط في التسعينيات والعشرية الاولى من الالفية الثانية، انطلاقاً من حوض النيل في المنطقة الاقتصادية المصرية الخالصة، الى حوض المشرق (Levant Basin) أو كما سماه جغرافيو العرب بحوض الشام الذي يغطي مياه غزة وفلسطين وشرق قبرص ومياه لبنان كما مياه سوريا. فاستناداً الى نتائج أعمال هذه الاكتشافات وخاصة تلك التي اجريت قبل 2010، عمل المركز الجيولوجي الاميركي (USGS) الى مقارنة كافة المعطيات الخاصة بمياه شرق المتوسط ذات المساحة 83000 كم<sup>2</sup>، وقدر متوسط موجودات الغاز الطبيعي بحوالى 122 ترليون قدم مكعب والسوائل بحوالى 1,7 بليون برميل.

لم تتوقف أعمال الاستكشافات عند نتائج المركز الجيولوجي الاميركي، فقامت دول المشرق وحوض النيل باجراء مسوحات جيوفيزيائية لعشرات الاف الكيلومترات المربعة في المياه المصرية ومياه المشرق، كما تم حفر عشرات آبار الاستكشاف والانتاج توج آخرها باكتشافات ضخمة تتجاوز الثلاثين ترليون قدم مكعب من الغاز الطبيعي في حقل زهر من رقعة شروق الواقعة شمال حوض النيل الجيولوجي المصري. كان قد سبق ذلك اكتشافات كبيرة في مياه فلسطين تقدر بحوالى 25 الى 30 ترليون قدم مكعب من الغاز الطبيعي واكتشافات مهمة في البحر القبرصي من 3 الى 5 ترليون قدم مكعب من الغاز الطبيعي.

اما في سوريا، فاستكشاف الغاز والنفط ليس بحديث، فقد تم تأكيد وجود أكثر من 8 ترليون قدم مكعب من الغاز الطبيعي وأكثر من بليون برميل من النفط في البر. اما في البحر، فالاستكشافات تجري على قدم وساق ولم تتوقف رغم الاضطرابات الامنية.

| رقم الحقل | اسم الحقل  | سنة الاكتشاف | المخزون ترليون قدم مكعب | المشغل               |
|-----------|------------|--------------|-------------------------|----------------------|
| 1         | مارين      | 2000         | 1 - لم يبدأ الانتاج     | بريتش غاز - فلسطين   |
| 2         | ماري - ب   | 2000         | 1 - بدء الانتاج 2014    | نوبل انريجي - فلسطين |
| 3         | نوح وبنكلس | 2000         | 2,1 - بدء الانتاج 2012  | نوبل انريجي - فلسطين |
| 4         | لفياتان    | 2010         | 16                      | نوبل انريجي - فلسطين |
| 5         | افروديت    | 2011         | 7                       | نوبل انريجي - قبرص   |
| 6         | كاريش      | 2013         | 1,8                     | ديليك - فلسطين       |
| 7         | زهر        | 2015         | 30                      | ايني - مصر           |

### الاكتشافات الحديثة في حوضي المشرق والنيل



اما في لبنان، فقد باشرت الادارة اللبنانية قبل حوالي ثلاثة أعوام بالاجراءات الآيلة الى تأهيل الشركات العالمية التي ابدت استعدادها لاستكشاف و انتاج النفط والغاز في الشاطئ اللبناني، في وقت ضائع وكحدث مبكر وغير منتظر. لبنان يعاني الأمرين من التدهور الامني وتراجع السياحة وانعكاسها السلبي على كافة المرافق الاقتصادية؛ ويشهد مكتوف الأيدي معاناة سوريا ونزوح سكانها الى لبنان بما يفوق بكثير طاقته بالاستيعاب. وصدف الخبر عندما انهار النمو الى جوار الصفر بعد وتيرة بلغت متوسط 8 بالمئة للسنوات التي تلت الاجتياح الاسرائيلي عام 2007، وعاد الدين العام الى طبيعته التصاعدية بعد تثبته وحتى تراجعته الى ما دون 134 بالمئة من اجمالي الناتج المحلي على اثر مؤتمر باريس 3.

وبات التنقيب عن النفط والغاز مجديا نتيجة البحث الثنائي الابعاد، وخاصة الثلاثي الابعاد التي قامت به بعض الشركات في المنطقة واسفر عن كميات تقديرية تعادل قيمتها في الشاطئ اللبناني اضعاف الدين العام. وازدادت مصداقية النتائج عندما اكدت دول الجوار وجود النفط والغاز في طبقات جيولوجية ممتدة الى لبنان. ولم تكن تلك المرة الاولى التي يأمل فيها لبنان دخول عالم النفط، الا انها المرة الاولى التي اعتمد فيها على تقنيات متطورة قادرة على اكتشاف، بنسبة عالية من التأكيد، ما يخفيه جوف الارض. ولم يكن هذا النشاط حديثا في لبنان. لقد صدر عام 1926 قرار من المفوض السامي هانري دو جوفنيل (de Jonvenel) يميز التنقيب عن الثروات الجوفية، لا سيما النفط. وتم في فترات متتالية اكتشاف غاز الميثان وبعض الموارد الهيدروكربونية الثقيلة، لكن الكلفة العالية للاستخراج لم تسمح باستثمار الآبار. في مطلع الخمسينات من القرن المنصرم اسست مجموعة من رجال الاعمال اللبنانيين شركة مغفلة لاستخراج النفط في سهل البقاع، نذكر من بينهم رئيس مجلس الادارة السيد شارل عماطوري، قنصل شرف احدى دول اميركا اللاتينية في لبنان. واستمرت الشركة بالتنقيب دون جدوى واستهلكت اموالها واصدرت سندات دين لمتابعة اعمالها، وسرعان ما خاب املها، وانهارت الشركة، وألحقت المسؤولية بادارتها. ولم يكن ذلك غريبا اذ كان يُعرف آنذاك هذا النشاط بمغامرة النفط.

وبعد حوالي عشر سنوات، اسس احد المقاولين الناجحين من آل دباس شركة مماثلة للتنقيب عن النفط، وتهافت رجال الاعمال للاستثمار باسهمها؛ وبات محظوظا من تمكن من المساهمة بها؛ وكان يقضي المشروع ايضا التنقيب على اليابسة. وبعد جهود حثيثة لاستخراج النفط دون نتيجة، اضطرت الشركة الى الاقفال والتصفية، هي التالية، بعد ان تكبدت خسائر

بالغة في حينه. وقام هذا النشاط استنادا الى التشريع الفرنسي المذكور آنفا، الذي صدر في عهد الانتداب، وكان يميز التنقيب عن مناجم النفط والمعادن واستخراجها واستثمارها. وبدا هذا التشريع لرجال الاعمال بمثابة قرينة لوجود النفط. ومن تابع تاريخ تلك الحقبة من الزمن يعرف ان التنقيب لم يكن يحتاج آنذاك الى اكثر من ذلك؛ ولم يكن بعيدا العصر حينما كان الكولونيل «دريك» يرمي قبعته عشوائيا ليحدد مكان حفر الآبار. نجد في الموقع الالكتروني لمعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي لائحة بالآبار التاريخية التي حفرت في لبنان بعد الحرب العالمية الثانية وقبل الحرب الاهلية في لبنان:

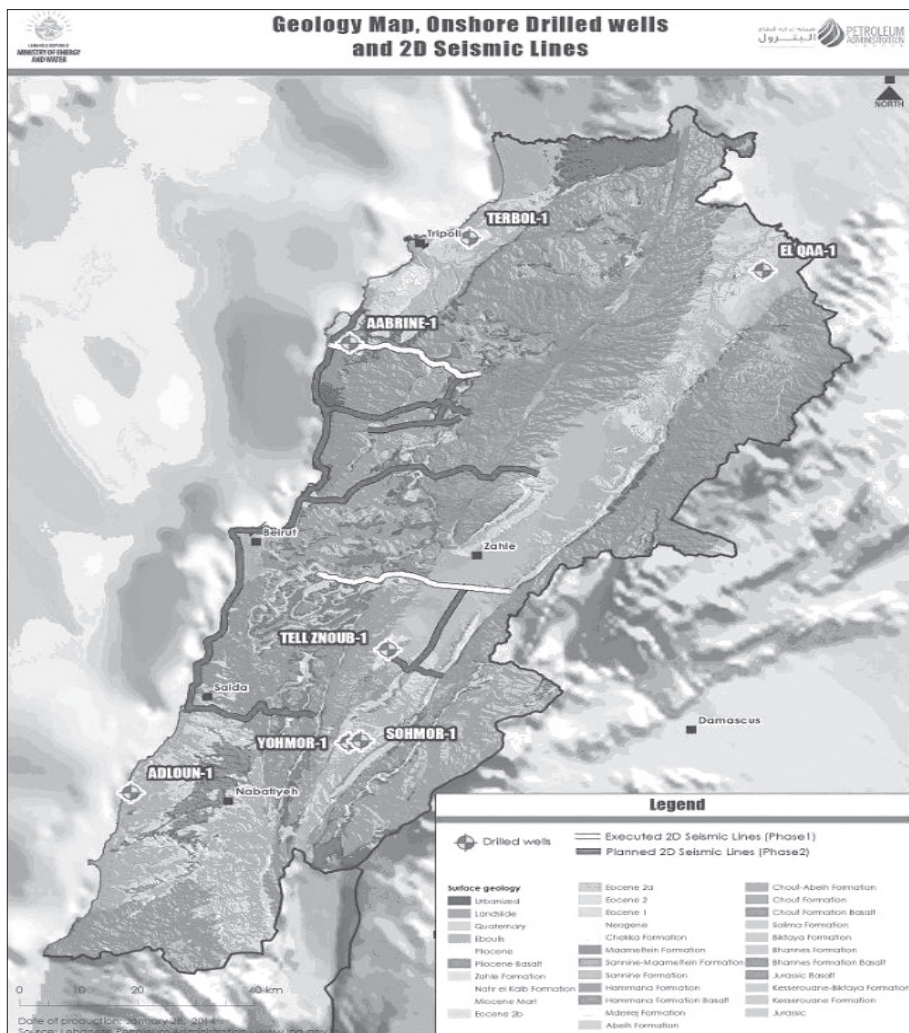
| الجدول 1: حفر الآبار عبر التاريخ بحثا عن النفط |          |           |
|------------------------------------------------|----------|-----------|
| تاريخ الحفر                                    | المكان   | عمق البئر |
| 1947                                           | تربل     | 3,075 متر |
| 1953                                           | بحمر     | 2,672 متر |
| 1960                                           | القاع    | 2,557 متر |
| 1960 / 1961                                    | عدلون    | 2,150 متر |
| 1962                                           | تل زنبوب | 1,421 متر |
| 1963                                           | سحمر     | 1,433 متر |
| 1966 / 1967                                    | عبرين    | 650 متر   |

### البحث المتطور عن الموارد الهيدروكربونية في لبنان

يجري حاليا البحث عن الموارد الهيدروكربونية دون كلفة على الدول، وعلى عاتق الشركات المتخصصة التي تتولج القيام بهذا العمل، على مساحات محددة من قبل البلاد مانحة الرخص، بغية بيع المعلومات الى الشركات الراغبة بالتنقيب عن النفط. عام 2000 تقدمت شركة «سبكتروم» Spectrum، صاحبة النشاط الاقليمي على مدى البحر الابيض المتوسط، من الدولة اللبنانية، بطلب القيام بمسح زلزالي ثنائي الابعاد «D» في منطقة لبنان الاقتصادية الخالصة، حددت لها مساحة وقامت بهذا النشاط، وعرضت على الدولة والشركات صاحبة الاهتمام نتائج ايجابية. عام 2001، كلف مجلس الوزراء مركز Southampton

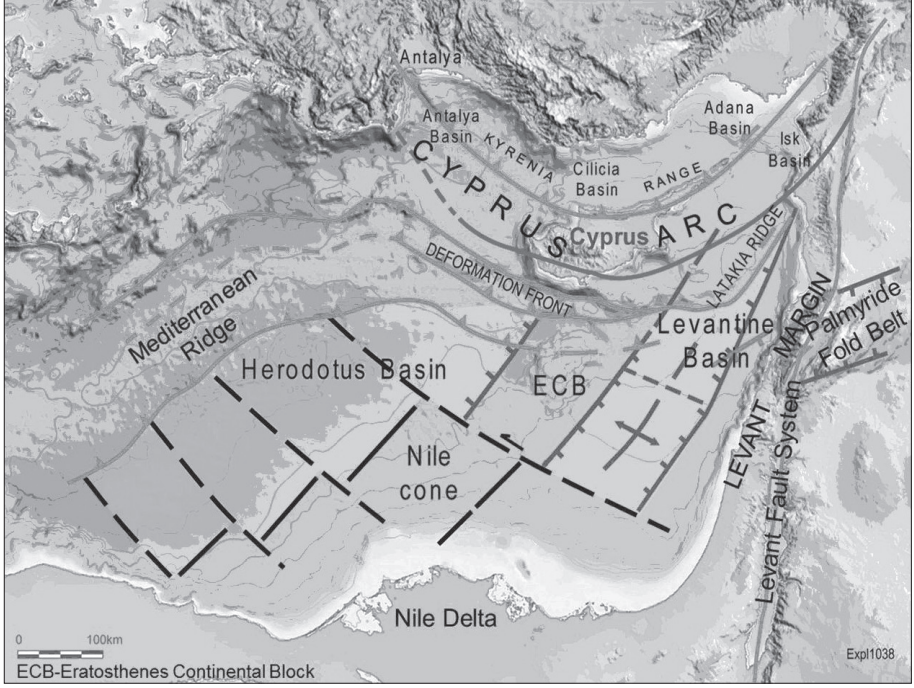
Oceanographic ترسيم حدود المنطقة الاقتصادية الخالصة. عام 2002. نفذت شركة TGS NOPEC مسحاً زلزالياً ثنائي الأبعاد في المنطقة الاقتصادية الخالصة كجزء من مسح شامل قامت به على مدى شرقي البحر المتوسط. وصرحت الشركة اثر المسح ان «آفاق النفط العملاقة تكمن في الجزء الأعلى من شرق حوض البحر الأبيض المتوسط»، (اي المنطقة التي يتواجد فيها لبنان).

مواقع الابار الاستكشافية التي اجريت قبل الحرب الاهلية في لبنان





الرسم 1: منطقة شرق البحر الابيض المتوسط



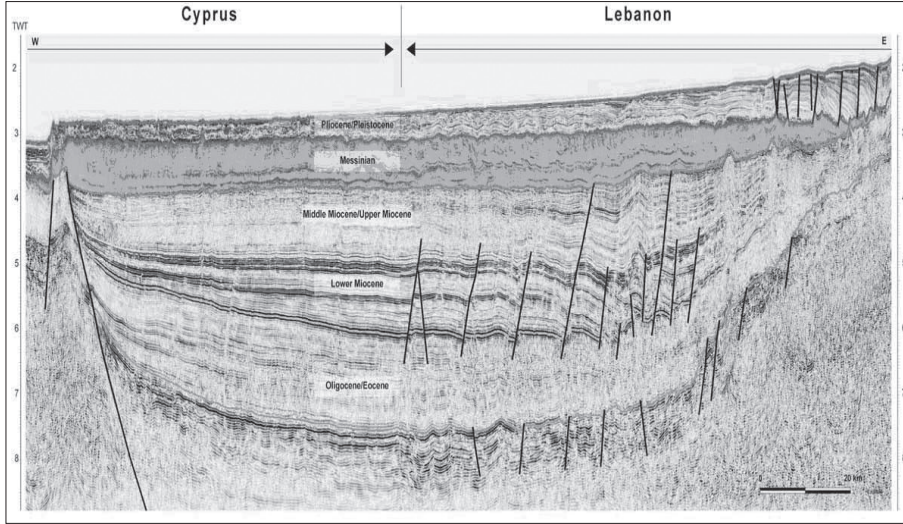
مستنسخة من The Geological Survey 2008/10/6

وفي شباط 2007 قامت شركة PGS بمسح جيوفيزيائي «D» امتد على مساحة 2,350 كم<sup>2</sup>. وفي السنة ذاتها، اطلق لبنان والنروج برنامج «التعاون في مجال النفط من اجل الانهاء». كما تمت مفاوضات لترسيم حدود المنطقة الاقتصادية الخالصة بين لبنان وقبرص. وفي تشرين الاول عام 2007 تمت مناقشة مسودة اولى لسياسة التنقيب عن النفط والغاز من قبل مجلس الوزراء.

في شباط 2009 نالت شركة PGS مساحة اضافية (4,900 كم<sup>2</sup>) من اجل اجراء مسح ثنائي الابعاد 2D، ووقعت مع الحكومة اتفاقا لدمج وادارة كافة البيانات الزلزالية المتوافرة؛ وفي شباط 2011 نالت مساحة 3,800 كم<sup>2</sup> ايضا لاجراء مسح ثنائي الابعاد، و1,400 كم<sup>2</sup> من اجل اجراء مسح زلزالي مثلث الابعاد 3D.



الرسم 2: المسح الزلزالي مثلث الابعاد اعداد PGS عام 2012 في الحوض الشرقي.



2013/7/17 Petroleum Geo Services – PGS

وكان مجلس الوزراء قد اقر في ايار 2009 ترسيم المنطقة الاقتصادية الخالصة للبنان. وفي آب 2010 صادق المجلس النيابي على قرار استخراج الموارد النفطية من البحر. وفي تموز 2011 انجزت شركة BEICIP FRANLAB، المستشار الدولي في مجال النفط والغاز، تقرير التقييم وقاعدة الموارد.

عُقد في لبنان ما بين 2011/6/29 و 2011/7/1 المنتدى الدولي الاول المخصص للتقييم عن النفط والغاز. وكانت الادارة قد باشرت العمل في حزيران 2011 على التقييم البيئي الاستراتيجي (Strategic Environment Assessment, SEA). واعدت بين الفصل الرابع عام 2011 والفصل الاول عام 2012 جولة التراخيص البحرية.

### النفط والغاز في الشاطئ اللبناني

غطت المسوحات الثنائية الابعاد عام 2013 كامل المنطقة الاقتصادية الخالصة وشملت المسوحات الثلاثية الابعاد 70% منها. ولا شك في ان تقديرات النفط والغاز في الشاطئ اللبناني جدية واستخدمت اهم الوسائل التقنية الحديثة لاستكشافها؛ الا ان الخبراء لا يعتبرون النتائج نهائية، لأية منطقة وفي جميع الاحوال، قبل حفر اول بئر واستخراج منه عينات من

النفط او الغاز؛ ولم يتم حفر بئر اختباري واحد حتى الآن.

وفي هذه المرحلة، لا يمكننا سوى اعتماد التصاريح الرسمية المعززة بالابحاث الفنية الموثوقة. قدرت شركة Spectrum مخزون الغاز في المنطقة التي استكشفتها والتي تمتد على مساحة 3,000 كيلومتر مربع في جنوب-غرب لبنان (من اصل 22,700 كم<sup>2</sup>) بحجم 25 تريليون قدم مكعب<sup>2</sup>. كما صرح السيد رودي بارودي، الامين العام لمجلس الطاقة الدولي، ان انتاج النفط سوف يبلغ 90,000 برميل يوميا لعشرين سنة قادمة<sup>3</sup>. وكان قد صرح وزير الطاقة الاستاذ جبران باسيل «ان التقديرات الحالية، في ظل احتمال 50% لمساحة 45% من المنطقة الخالصة، بلغت 96 تريليون قدم مكعب من الغاز و865 مليون برميل من النفط»<sup>4</sup>. وقدرت دراسة المسح الجيولوجي الاميركية في العام نفسه ان الحوض الشرقي للبحر الابيض المتوسط وتبلغ مساحته 83,000 كيلومتر مربع يحتوي على 122 تريليون قدم مكعب من الغاز الطبيعي و1,7 مليار برميل من النفط القابل للاستخراج<sup>5</sup>.

### المنطقة الاقتصادية الخالصة

تُعرف بالمنطقة الاقتصادية الخالصة، المنطقة البحرية التي تمارس عليها الدولة حقوقا سيادية بهدف استكشاف مواردها الطبيعية واستغلالها، وقد جرى تحديدها ضمن 200 ميل بحري من الخط الاساسي (370 كم) وحقوق الغير من الدول المجاورة. وتنحصر المياه الاقليمية بمسافة 12 ميل (22,2 كم)، حيث تمارس الدولة سيادة كاملة على بحرهما الاقليمي؛ ولكن يُعترف لها بحقوق سيادية في المنطقة الاقتصادية الخالصة وفقا للقانون الدولي العرفي Customary International Law. وتنص المادة 74 من اتفاقية قانون البحار على ضرورة المفاوضة والاتفاق للدول ذات السواحل المتقابلة و/ او المتلاصقة. تم بالنسبة للبنان الاتفاق منذ عام 2007 على المفاوضة مع قبرص بناء لمبدأ يقضي تحديد المنطقة الاقتصادية الخالصة بين الطرفين بالاستناد الى خط المنتصف الذي تكون كل نقطة على امتداده متساوية الابعاد من اقرب نقطة على خطوط الاساس لكلا الطرفين.

*The Daily Star*, August 22, 2015 (2)

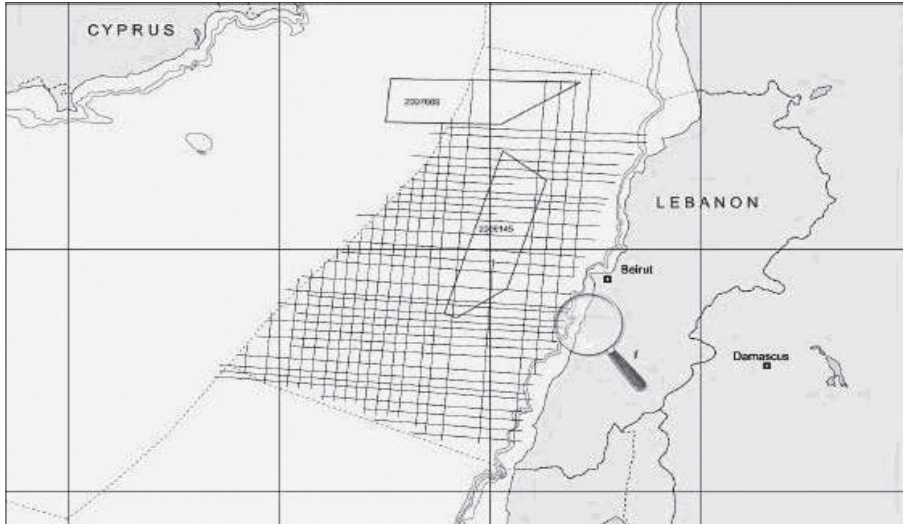
*Ibid* (3)

Reuters, Oct. 27, 2013 (4)

(5) بنك البحر المتوسط، قسم التسويق والابحاث الاقتصادية، النفط والغاز في لبنان، عام 2014

استنادا الى ذلك، يمتد «الاف شور» اللبناني الذي يشكل المنطقة الاقتصادية الخالصة على مساحة 22,700 كم<sup>2</sup> وذلك طول الشاطئ اللبناني، من العريضة في الشمال الى الناقورة في الجنوب، ويمتاز المياه الاقليمية في الشمال حتى مسافة 130 كيلومتراً من الشاطئ تقريبا وفي الجنوب حتى مسافة 80 كيلومتر. تم تقسيم هذه المساحة الى 10 رقع يمكن تخصيص كل منها بامتياز مستقل. ولكن مجلس الوزراء لم يوافق على الخريطة لتاريخ كتابة هذا الفصل، والمرسوم موجود على طاولة المجلس ينتظر الاقرار.

الرسم 3: المنطقة الاقتصادية الخالصة للبنان



هيئة ادارة قطاع البترول.

وكانت قد حددت هيئة ادارة قطاع البترول عدد البلوكات التي سوف تطرحها بخمس بلوكات، تاركة الخمس الباقية لمرحلة ثانية. رُفِعَ المرسوم القاضي بتوزيع البلوكات وكيفية استثمارها (نموذج اتفاقية الاستكشاف والانتاج) الى رئاسة مجلس الوزراء، يوم استقالة حكومة الرئيس نجيب ميقاتي، ولم تبتّ به حكومة الرئيس تمام سلام حتى الآن. كما يتضمن المرسوم الموافقة على شروط المزايدة، لا سيما الشروط المالية (الربح الاقصى) والشروط التقنية (عمق الآبار).

في المقابل، تمّ اجراء مسوحات جيوفيزيائية من الجو للبر اللبناني من قبل تجمع شركتي PETROSERV و NEOS، أظهرت النتائج الاولى امكانيات مرتفعة لوجود النفط.

## النفط نعمة

احتلت تلك العبارة مكانة مميزة في الادبيات الاقتصادية وباتت تعبر عن الشروط التي يحتاج البلد الى تطبيقها حتى لا يتحول استخراج النفط والغاز الى «نقمة» تولد العديد من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

يزيد اكتشاف النفط بالمطلق الثروة الوطنية، وكانت اولى ردات الفعل للمسؤولين والمواطنين، ان تلك الثروة سوف تسدّد الدين العام، الذي يريزح لبنان تحت وطأته، بسحر ساحر. الا ان اندماج اقتصاد النفط بالانتاج التقليدي ليس بالشيء السهل وقد عانت بلاد عديدة من نتائجه السلبية؛ واشهر المخاطر التي يذكرها التاريخ كان «الداء الهولاندي»، الذي عانى لبنان بعض مظاهره قبل اكتشاف الثروة النفطية.

يزداد النمو، كل شيء على حاله، عندما تتراجع البطالة وترتفع نسبة القوى العاملة من السكان في سن العمل، اي ما بين عمر 15 سنة و64 سنة. والبطالة ترتفع ظرفيا وفقا لعوامل السوق او الحياة السياسية التي تؤثر على الدورة الاقتصادية، ترتبط نسبة القوى العاملة بعوامل بنيوية تعكس واقعاً عميقاً في الاقتصاد. في السبعينات، عندما استخرجت هولاندا كميات وفيرة من الغاز في البحر، استقطبت كميات اضافية من العملات الصعبة ادت الى ارتفاع ال guilders العملة الوطنية آنذاك، وتحسين مستوى المعيشة وزيادة الاستهلاك والاستيراد، وتقهر التصدير وتراجع الاستثمار وفرص العمل. هذا ما جعل، مثلاً، الجزائر تقرر فصل عائدات النفط عن الاقتصاد الحقيقي واحداث صندوق مستقل مخصص لتعزيز انشاء البنية التحتية؛ وبهذا، تتجنب الدولة انعكاسات المداخيل الاضافية، غير المكونة بالانتاج، وتستفيد في الوقت نفسه من تطوير البنية التحتية بشكل كانت عاجزة عن تحقيقه من الميزانية العادية. هكذا، تجنبت الجزائر ارتباك الحركة الاقتصادية وارتفاع البطالة، الا انها لم تستفد ايضاً من تطور الاقتصاد وتعزيز مستوى المعيشة الذي تؤمنه زيادة المداخيل الناجمة عن قطاع النفط. ولا يختلف الواقع المالي في لبنان كثيراً عن ظاهرة «الداء الهولاندي» حيث حركة رؤوس الاموال الوافدة والاستثمارات الاجنبية المباشرة في القطاع العقاري، فضلاً عن عائدات اللبنانيين من الخارج أدت كلها الى خلق فقط 3,500 فرصة عمل، العام الماضي، في الوقت الذي يحتاج فيه البلد الى 35,000 فرصة عمل ولربما 50,000 اذا ما تطورت العمالة والتحقت بالمعايير الدولية حيث تشكل القوى العاملة 65% من السكان في سن العمل.

تبقى أهمية اكتشاف واستثمار الغاز والنفط في لبنان مرتبطة باندماجهما بالاقتصاد الحقيقي وانعكاسهما على مستوى المعيشة الشامل والحد من البطالة وتعزيز شبكة الامان الاجتماعي، وليس باهمية المخزون والعائدات التي سوف تؤمنها تلك الموارد اذا ما ادت الى تعاظم البطالة والهجرة من لبنان.

### استراتيجية استخراج النفط والغاز

يحتاج حسن استثمار الثروة الهيدروكربونية الى استراتيجية مزدوجة؛ الاولى تسعى الى المحافظة على الكميات المتوافرة والاستفادة منها لمدة طويلة، وتأمين منها اعلى نسبة ممكنة من العائدات، واستحداث الصناعات المتممة لها وخاصة تلك التي تستخدم موادها؛ والثانية تنحصر بتفاعل اقتصاد النفط مع النشاط الاقتصادي القائم، ويبدو ذلك ايجابيا اذا ما حافظ الانتاج التقليدي، بالحد الأدنى، على مستواه السابق، وسجل اجمالي الناتج المحلي ارتفاعا يوازي قيمة المنتج المستجد.

يشكل القسم الاول من المعادلة الاستراتيجية للنفط والغاز الشغل الشاغل لهيئة ادارة قطاع البترول، وان لم تنجح حتى الآن بتنفيذ خططها بحكم الظروف، الا ان تلك الخطة جيدة وسوف تعطي دون شك ثمارها المرجوة. لكن الشق الثاني من الاستراتيجية المطلوبة، اي اندماج قطاع النفط بالاقتصاد الشامل بشكل ايجابي، لا يبالي به مرجع حتى الآن؛ وهذا ما يجعلنا نخشى على مصير لبنان «النفط والغاز» اكثر ما خشنا على لبنان «الدين العام».

### التنقيب عن النفط والغاز واجراءات التلزم

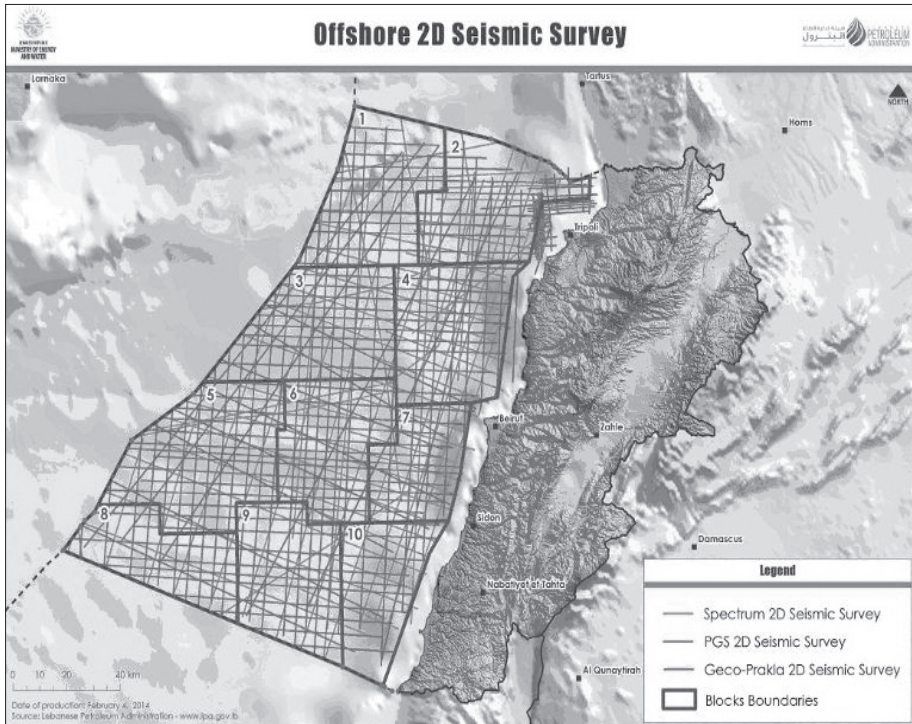
قسمت المنطقة الخالصة الى عشرة اقسام وسوف تكون كل منها موضوع مناقصة لاستخراج النفط والغاز؛ ويتم ذلك تدريجيا للمحافظة على المخزون وتحسين شروط التلزم. وتتناول خطة الادارة الاخيرة ثلاث مناطق على الاكثر وسوف تتابع تدريجيا المناطق التالية. وكانت قد حددت اولى المناطق للتلزم بالارقام 1 و4 و5 و6 و9. وتستوجب المباشرة بالزيادة والتلزم الى الاجراءات التالية:

- مسودة تقسيم الرقع البحرية؛
- مسودة قانون الضرائب؛
- مسودة مرسوم نموذج اتفاقية الاستكشاف والانتاج؛



- كلها جاهزة بانتظار اقرارها من مجلس الوزراء.
- وتحتاج الشركات الى ثلاثة اشهر لتحضير طلباتها؛
- كما تحتاج الادارة الى ستة اشهر لمراجعة الطلبات وتقييمها؛
- وشهرا واحدا لتوقيع اتفاقية الاستكشاف والانتاج؛
- يبدأ الحفر خلال ستة اشهر من تاريخ توقيع الاتفاقية.

الرسم 4: خارطة ترسيم الرقع البحرية



### الصفقة المتكافئة والظروف المؤاتية

ان عملية الاستكشاف والانتاج تستغرق وقتا طويلا (من 5 الى 10 سنوات للاستكشاف و25 الى 30 سنة للانتاج) وبالتالي تستوجب امتيازا طويل المدى. وتحتاج الدولة كي تحفظ حقوق التمتع بثروتها الطبيعية الى اتفاق عادل لتقاسم الارباح، لا يتأثر بمدى الزمن، فضلا عن الضرائب التي تستوفيها من كل نشاط اقتصادي. ونتوسع بهذا التوجه في خلاصة الفصل.

على صعيد الاقتصاد، يوفر استخدام الغاز بين مليار ونصف وملياري دولار امريكي بالسنة لانتاج الطاقة الكهربائية؛ كما يسهل استثمار صناعات الطاقة المكثفة التي تشكل في كل بلد العامود الفقري للتطور الصناعي حيث تحتاجها صناعات تحويلية عديدة لتأمين المواد الاولية والوسيطة محلياً. وسوف يتناول الانتاج الغاز الطبيعي المسال وبشكل رئيسي الميثان *méthane* وغاز البترول المسال، ولاسيما البروبان *propane* والبيوتان *butane* ويستخدم في محطات انتاج الطاقة وفي انتاج الميثادون *méthadone* والايثيلين *ethylène* التي تحتاجها صناعة البلاستيك، فضلاً عن الاسمدة واليوريا وغيرها ... وتبلغ كلفة انتاج الاثيلين في البلاد غير المنتجة للنفط خمسة اضعاف كلفة البلاد المنتجة.

### الداء الهولاندي في الاقتصاد اللبناني

اذا تصورنا ببساطة ان لبنان قادم على استخراج النفط والغاز بالمستقبل القريب وحصل على الشروط التي يبتغيها من الشركات المستثمرة، واستفادت الدولة من عائدات كافية لتغطية عجز الموازنة وزيادة حصة النفقات الاستثمارية، هل سوف يزيد ذلك فرص العمل؟ ليس بالضروري، وتفيد التجربة اللبنانية ان الهجرة قد استمرت بوتيرتها المرتفعة في سنوات اعمار لبنان. ان الاموال المتدفقة، مهما كان مصدرها، سواء عن طريق الاستدانة و/ او العائدات، اما من الاغتراب او من جوف الارض، سوف تؤدي الى زيادة الاستيراد بالطلق وبالنسبة للتصدير. يفتقر الاقتصاد اللبناني الى الانتاجية الكافية لبناء طاقة تنافسية تساعد على التكافؤ مع الاقتصاد العالمي. ويترجم تعاظم عجز التجارة الخارجية بتقلص فرص العمل بشكل عام؛ وبالطبع، لا تعوض بضعة مئات فرص عمل مستجدة في حقل النفط والصناعات البتروكيميائية، اذا كان لها جدوى بفضل قربها من آبار النفط، فرص العمل التي سوف تضيع من جراء انهيار بعض النشاطات الانتاجية. لا يشكل التدبير الذي اعتمدته التشريع بفرض نسبة 80 بالمائة من اللبنانيين على القطاع المستجد حلاً، اذ يعالج نسبة زهيدة جداً من المشكلة، ويتعارض مع عدد من الاتفاقات القائمة والتي سوف تطرح في العلاقات الاقتصادية مع دول الجوار ودول المنطقة. علماً ان توجه كهذا يهدد عمل اللبنانيين في الخارج. كما ان الافضلية التي فرضتها هيئة ادارة قطاع البترول، 10 بالمائة لصالح الصناعة الوطنية، واذ تشير الى وعي للمشكلة ونية صادقة لمعالجتها، لا تؤدي الى تصويب الخلل في مجال العمل والانماء.

على الصعيد المالي، تفترض بعض الدراسات ان اجمالي الناتج المحلي سوف يتابع نشاطه

بشكل طبيعي، وتضاف اليه عائدات النفط والغاز، ويؤدي ذلك الى سد عجز الموازنة وتخفيض الدين العام وفقا للنموذج التالي:

الجدول 2: توقعات عائدات النفط والغاز واجمالي الناتج المحلي (مليار دولار)

| عام                         | 2025  | 2024  | 2023  | 2022  | 2021  | 2020  | 2014  |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| اجمالي الناتج المحلي الاسمي | 81.75 | 77.86 | 74.15 | 70.62 | 67.26 | 64.06 | 47.80 |
| مجموع عائدات النفط للدولة   | 1.69  | 1.47  | 1.28  | 1.11  | 0.97  | 0.84  |       |
| مجموع عائدات الغاز للدولة   | 4.10  | 3.57  | 3.10  | 2.70  | 2.35  | 2.04  |       |
| مجموع اجمالي الناتج المحلي  | 87.55 | 82.90 | 78.53 | 74.43 | 70.57 | 66.94 |       |

لا تسمح المعطيات السياسية والاقتصادية، معرفة متى سيتمكن لبنان من استثمار ثروته النفطية وبالوقت نفسه لا يمكن استشراف المستقبل ورسم سياسات اقتصادية اجتماعية دون الحد الأدنى من التوقعات المحافظة، التي لها أكبر امل ان تتحقق، وتشكل كل ظروف افضل تأتي، خبرا سعيدا ينعكس ايجابا على الوضع العام.

بلغ اجمالي الناتج المحلي الاسمي لعام 2014 ما يوازي 47,8 مليار دولار اميركي؛ وتراوح التضخم للسنوات الاخيرة بين الصفر واثنين بالمئة؛ ويبدو من المعجزة تقدير النمو، فاذا استتب الوضع السياسي، المحلي والاقليمي، يمكن ان نشهد وتيرة نمو تعادل 8 بالمئة كما حصل بين عامي 2007 و2011، اما اذا استمر التجاذب السياسي وعدم الاستقرار، من الصعب ان نسجل نموا للسنة الجارية. لذلك اعتمدنا وتيرة ارتفاع لاجمالي الناتج المحلي الاسمي بحدود 5 بالمئة للعشر سنوات القادمة، تعبر عن النمو والتضخم معا.

ويبدو تقدير عائدات النفط والغاز اكثر عشوائية حتى الآن. ورغم المسوحات المتقدمة علميا، لا يمكن الجزم بوجود النفط والغاز القابل للاستخراج قبل حفر الآبار الاختبارية، وهذا ما لم يحصل حتى الآن. وقبل ان تستقر الاسعار التي تعرضت لانخفاض ملحوظ في السنوات الاخيرة، حيث بلغ برميل النفط اقل من نصف قيمته المتداول بها لعدة سنوات حوالى 100 دولار البرميل واستقر حوالى 50 دولارا، كما انحدر الغاز الى ثلث قيمته بعد ان حلق في مستوى 8 دولارات للآلاف قدم مكعب قبل خمس سنوات.



فضلا عن ذلك واذا سلمنا جدلا انه بات الاستثمار على الطريق الصحيح، هنالك خطة تقضي باجراء المزايدة وتلزيم الآبار تدريجيا للاستفادة من احسن الشروط، وبالتالي تبدأ العائدات عند استخراج المواد الهيدروكربونية بعد خمس سنوات، وترتفع الكمية تدريجيا، ولا تستقر الا بعد عشر سنوات على الاقل.

ان الجدول 2 اعلاه يأخذ في الاعتبار كل تلك المعطيات لبناء ارقام قريية للمنطق. والجدير بالذكر انه عندما تتعدد الارقام العشوائية، فهي تصحح بعضها البعض بدلا من ان يتراكم من الخطأ. وقد اعتمدنا في هذا النموذج سعر البرميل 100 دولار اميركي واستخراج 90 الف برميل يوميا<sup>6</sup>؛ كما اعتمدنا استخراج 1,8 تريليون<sup>7</sup> غاز سنويا بسعر 3,4 دولار لكل الف قدم مكعب.

واذا صح التصور المتواضع للمداخل الناتجة عن استثمار قطاع النفط، يخشى ان يتراجع اجمالي الناتج المحلي من جراء تراجع عدد من النشاطات الاقتصادية يفوق حجم النشاطات المستحدثة. ولبنان اكثر ما هو معرض الى هذا الخطر لانه يعاني بالفعل من «الداء الهولاندي» منذ مطلع التسعينات وانتهاء الحرب الاهلية فيه. وبالتالي، لا اسف على التأخير في استثمار قطاع النفط قبل وجود الحلول البنيوية التي تدرأ الخطر الداهم من جراء ارتفاع الكلاف وتراجع الانتاجية وفرص العمل.

### تطبيق برنامج العمل

بدت كافة الاجراءات جاهزة للمباشرة في استثمار القطاع في مطلع عام 2013، سواء على صعيد مجموعة القوانين المنظمة للقطاع او لهيئة ادارة قطاع البترول وسائر الادارات المعنية بالنشاطات المستجدة. كما تقدمت الشركات العالمية من الحكومة اللبنانية بطلب الاشتراك في استثمار القطاع، وادى كل ذلك الى اطلاق عملية التأهيل لتحديد الشركات التي بإمكانها الاشتراك بالاستكشاف والانتاج على المدى البعيد. وكان من المقرر ان تبدأ اول دورة لاجراءات التلزيم في 2 ايار 2013 وتنتهي في 4 تشرين الثاني من العام نفسه.

وكانت قد تأهلت اثنتا عشر شركة عالمية بصفة «مشغل» واربعة وثلاثون شركة بصفة «اصحاب حقوق» تشارك بالمجموعات المستثمرة. وبات من حق الشركات المؤهلة انشاء

(6) راجع تصريح السيد رودي بارودي، الامين العام لمجلس الطاقة الدولي، القسم 3.

(7) بناء على التقديرات المذكورة في القسم 3.

مجموعات للدخول بالمناقصات، على ان تضم كل مجموعة شركة لها صفة «المشغل» وشركتين على الاقل من «اصحاب الحقوق». وتريثت الادارة في اجراء اول مزايدة نظرا لتأخر اقرار المرسوم، الذي يحدد الاجراءات التنفيذية، من قبل مجلس الوزراء.

منذ اعلان الشركات المؤهلة، في نيسان عام 2013، اجلت الادارة المزايدة خمس مرات، وهي مؤجلة الآن لاجل غير مسمى. لقد مضى عامان على عملية التأهيل، ولا يزال استحقاق التلزم غير محدد. ومن الممكن ان يجري في الاسابيع القليلة المقبلة اذا ما صدر المرسوم، ولا شيء يحول دون ذلك، ولكن هل يصدره مجلس الوزراء بعد ان علقه كل تلك المدة؟ وعند صدوره هل لا تزال الشركات المؤهلة مستعدة للدخول في المزايدة؟ يطرح السؤال في ظل التغير الطبيعي للظروف الخاصة، ويزداد حرجا اذا ما استمر انخفاض اسعار النفط الذي يؤثر سلبا على جدوى المشروع بالنسبة لجميع الاطراف باستثناء المستهلك. تجد الادارة نفسها، باحسن الاحوال، امام 12 مجموعة مؤهلة لدخول المزايدة. هل ان هذا العدد يسمح بالحصول على افضل الشروط؟

تتصرف الادارة بحذر ولا تفصح عن قرارها في هذا المجال وكأنها امام خيارين: الاول، اذا صدر المرسوم بفترة وجيزة، واستمرت الشركات المؤهلة للتشغيل على استعدادها، سوف تجري الادارة المزايدة؛ والا سوف تفتح دورة جديدة للتأهيل. وهنا لنا رأي آخر. لقد طالت المدة وتغيرت الظروف واصبحت دورة جديدة للتأهيل مفيدة ان لم تكن ضرورية، وبالتالي الاعلان عنها يسمح للشركات القادرة على التشغيل والتي لم تتقدم في السابق، و/ او تقدمت ولم تؤمن المواصفات المطلوبة، ان تهين نفسها، وهذا يعود بالافادة الكبيرة للبنان. وعلى سبيل المثال ان دولة النروج، العريقة في هذا المجال، تجري عملية التأهيل بشكل مستمر كل سنتين. ومن فوائد هذا التدبير انه يفسح المجال لشركات لبنانية ان تطبق المواصفات، لا سيما بالاندماج مع شركات عربية و/ او اجنبية ودخول معترك التشغيل. وبالطبع، يلاقي هذا التوجه مجابهة من قبل الشركات المؤهلة والمستعدة للتشغيل، حيث يستطيع العدد القليل القادم على المزايدات المنافسة وتقاسم الرقع مع الحد الأدنى من التضحية على حساب الخزينة اللبنانية. وقد تجري مزايدة تنافسية بين الشركات، وفقا «لاتفاقية الاستكشاف والانتاج»، كلما زاد عدد المشاركين كلما بات التفاهم صعبا فيما بينهم وكلما تحسنت شروط الدولة؛ علما انه يتناول التعاقد مدة طويلة ويجوز ان يستغرق الاستكشاف حتى عشر سنوات، والانتاج حتى ثلاثين سنة.

### الجدول 3: الشركات المؤهلة بصفة صاحب حق مشغل

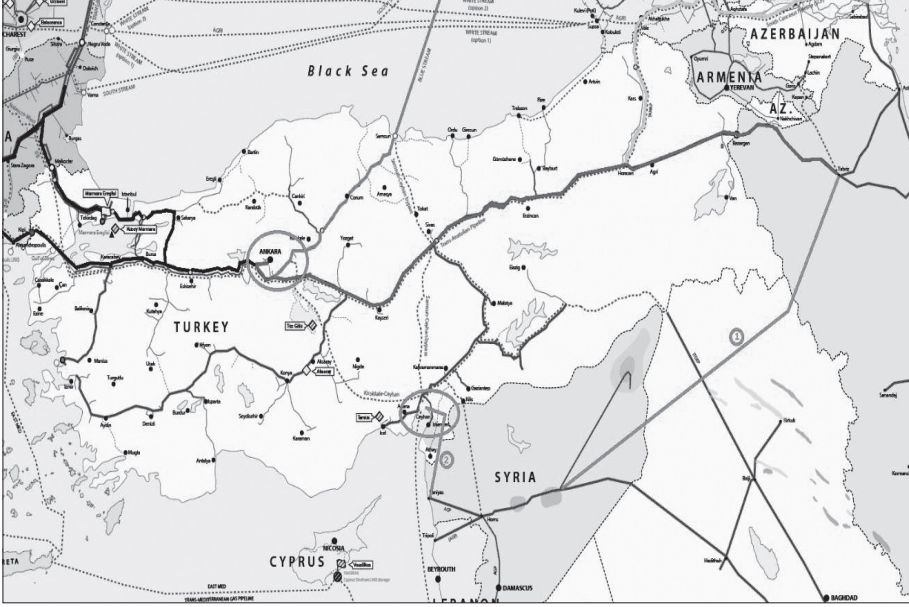
|                            |                  |
|----------------------------|------------------|
| Anadarko Petroleum Company | الولايات المتحدة |
| Exxon Mobil                | الولايات المتحدة |
| Chevron                    | الولايات المتحدة |
| Petrobras                  | البرازيل         |
| Eni                        | إيطاليا          |
| Total                      | فرنسا            |
| Repsol                     | إسبانيا          |
| Shell                      | هولندا           |
| Maersk                     | الدانمارك        |
| Statoil                    | النرويج          |
| Inpex                      | اليابان          |
| Petronas                   | ماليزيا          |

### طرق تصدير الغاز اللبناني الى العالم

يقسم السوق العالمي للغاز الى ثلاثة اسواق جهوية: سوق اميركا الشمالية، السوق الاوروبي وسوق الشرق الاقصى. اما اسواق تصدير الغاز اللبناني فانها ستغطي السوقين الاوروبي والشرق الاقصى. سيتم الوصول الى السوق الاوروبي عبر الانابيب البرية العابرة من لبنان الى سوريا فالى تركيا فأوروبا، او عبر ناقلات الغاز المسال (LNG). اما الوصول الى اسواق الشرق الاقصى فسيتم حكما من خلال ناقلات الغاز المسال (LNG). بالطبع، ان تطوير مرافئ تسيليل الغاز الطبيعي يتطلب موجودات غاز ضخمة لا يمكن التأكد منها الا بعد حفر الآبار الاستكشافية والتجريبية.

ان نقل الغاز بالانابيب او بالبحر يتطلب استثمارات وانشاءات ضخمة من مرافئ ومعامل معالجة الغاز، كما معامل تسيليل الغاز وتخزينه. يجدر ذكره ان ثلاثة خطوط انابيب تصل لبنان بالجوار. الاول خط التابلاين الذي نقل النفط السعودي من القيصومية الى صيدا في لبنان لتصديره الى اوروبا. توقف هذا الانبوب في حرب 1967. الخط الثاني يصل كركوك بطرابلس لتصدير النفط العراقي الى اوروبا وتم ايقاف العمل بهذا الخط 1976 من قبل السلطات العراقية. والخط الثالث يربط طرابلس بالخط العربي الذي يربط مصر والاردن وسوريا. ان نقل الغاز اللبناني عبر هذا الخط يتطلب امداد انابيب من بانياس الى تركيا فالى انبوب البلوستريم الروسي الذي يصل الى انقرة او خط شرق الاناضول-انقرة.

### وصل لبنان عبر الخط العربي الى تركيا ومن ثم الى اوربا



### جهاز ومراحل التطبيق

انجزت هيئة ادارة قطاع البترول خارطة الطريق ووافقت عليها الحكومة بتاريخ 27 كانون الاول 2012، وتم تأهيل الشركات على اساسها، واعلنت نتائج التأهيل في 18 نيسان 2013. وكانت خطة الادارة اللبنانية للنفط والغاز، ولا تزال، تقضي باجراء الاستكشاف ومباشرة الانتاج في غضون سنتين او ثلاثة وعلى الاكثر خمس سنوات؛ على ان تنحصر المباشرة بخمس بلوكات على اقصى حد .

حدد المرسوم 2013/10,289 الانظمة والقواعد المتعلقة بالانشطة البترولية تطبيقاً للقانون 132 الصادر بتاريخ 2010/8/24؛ كما حددت المادة 10 صلاحيات هيئة ادارة قطاع البترول؛ ونصت المادة السابعة على الشروط المطلوبة للتأهيل، ومنها ان يستعين مقدم الطلب بممثل قانوني مقيم في لبنان، وان ينشئ صاحب الحق كيانا قانونيا فيه ويعين له مديرا عاما؛ وحدد الراسمال الادنى لصاحب الحق غير المشغل بما يوازي نصف مليار دولار اميركي، ولصاحب الحق المشغل بعشرة مليارات دولار؛ وان يكون له الاستعدادات الفنية الكافية للتنقيب حتى عمق 500 متر تحت قاع البحر .

وتقضي «اتفاقية الاستكشاف والانتاج» المبرمة بين الدولة وما لا يقل عن ثلاثة اصحاب حقوق، احدهم له صفة المشغل، بما في ذلك الملاحق النموذجية التي تشكل بموجب بنود الاتفاقية جزءاً لا يتجزأ منها والتي تنظم العلاقة بين الدولة وأصحاب الحقوق من أجل القيام باستكشاف البترول و/ او الغاز وإنتاجه في البلوكات المخصصة لهم من المنطقة الاقتصادية الخالصة للبنان. يُمنح هذا الحق من خلال عملية مزيدة تنافسية، ينظمها قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، وانظمة وقواعد الانشطة البترولية.

يشمل قطاع النفط جميع عمليات التنقيب والاستخراج والتكرير والنقل، سواء بواسطة بواخر النفط او الانابيب، وتسويق المنتجات النفطية. تشمل فترة الاستكشاف حفر آبار الاستكشاف للتأكد من وجود المواد الهيدروكربونية، ومن ثم التقويم الذي يقضي بحفر آبار التقويم لاجراء الاختبارات والتجارب بهدف تحديد نطاق المكامن وحدودها وخصائصها واثبات قابلية المواد البترولية للاستخراج. تستغرق مرحلة الاستكشاف بين 5 و10 سنوات، لتبدأ بعدها مرحلة الاستخراج التي تمتد بين 25 و30 سنة.

#### عائدات الدولة وفوائد الاقتصاد

حددت مبدئياً إتاوات الدولة 4 بالمئة من الغاز المنتج، وما بين 5 و12 بالمئة من النفط. وهذه النسبة سوف تحددها المزايدة؛

تتشاطر الدولة واصحاب الحقوق ما تبقى بنسبة تحددها المزايدة؛ وترتفع حصة الدولة بعد ان يسترجع اصحاب الحقوق قيمة استثماراتهم؛ علماً انه تتراوح كلفة كل بئر بين 120 و180 مليون دولار اميركي.

وتسدد الشركات المستثمرة كافة الضرائب التي يفرضها النظام الضرائبي اللبناني.

كما يُفرض على المستثمرين استخدام 80 بالمئة من الموارد البشرية من اللبنانيين، ومنح الصناعة اللبنانية 10 بالمئة افضلية. وتقدر نسبة الوظائف في النشاط المستجد 25 بالمئة وظائف ادارية و40 بالمئة وظائف تقنية وهندسية.

وقد صرحت هيئة ادارة قطاع البترول في ندوة النفط التي نظمت في جامعة ESA الفرنسية في 8 حزيران 2015 ان ارباح الدولة الناتجة عن الاتاوة وحصة الدولة في الربح والضرائب على ارباح الشركات ممكن ان تتجاوز 75% من الربح العام مما يعتبر مرتفعاً جداً. لكن هكذا رقم يتطلب تأكيدات علمية وعدت الهيئة باعطائها للرأي العام.

### البيئة الاقتصادية الصالحة لاستثمار النفط

ذكرنا خطر استثمار النفط والغاز دون توافر بيئة اقتصادية حاضنة لهذا النشاط، وينبغي الآن وصف تلك البيئة وسبل الوصول إليها لتجنب «الداء الهولاندي» والاستفادة من عائدات تلك الثروة الطبيعية المستجدة.

كما وجدنا ان الاجراءات الاحترازية التي يمكن اتخاذها، لا سيما فرض 80 بالمئة من العمال لبنانيين و/ او فرض افضلية 10 بالمئة للصناعة اللبنانية، تتعارض مع قواعد منظمة التجارة العالمية ولا تجدي نفعا، اذ تؤمن باحسن الحالات العمل لبضع مئات من العمال ولا تضيف الكثير على رقم مبيعات الصناعة الوطنية.

#### أ) عائدات دون انتاج

عندما يتقاضى الدولة ضريبة من النشاط الاقتصادي، تتحول القدرة الشرائية من المكلفين الى الدولة، ولا يتغير شيئا بالقدرة الشرائية التي تعزز الطلب الكلي. ووفقا لمعادلات الدخل القومي، يتعادل العرض والطلب على المدى المنظور، ويستقر الاقتصاد. ولكن عندما يُستخرج النفط، يتقاسم الفرقاء، الشركات والدولة وكل من ساهم بالانتاج، مداخيل تختلف طبيعتها تماما. فاذ بالشركات وموردي الخدمات يتقاضون بدل اكلافهم واتعابهم، كسائر القطاعات الاقتصادية، تتمتع الدولة بعائدات صافية هدية من الطبيعة. عندئذ يفوق الطلب العرض المتوافر في البلاد، فيزداد الاستيراد، وتحسن شروطه وقدرته التنافسية، ويراجع الانتاج المحلي، وتتقلص فرص العمل في البلاد.

يبدو هذا التصور حتمي اذا ما باشرت البلاد بانتاج النفط والغاز في البيئة الاقتصادية الراهنة، ويتسبب على المدى الطويل بانهايار ما تبقى من قطاعات الانتاج. وهذا ما حصل في لبنان من جراء تحويلات المغتربين ومساعدات الاسرة الدولية دون ان تتطور فيه الانتاجية لتوجيه القدرات المستجدة نحو الاستثمار. ولن يسلم قطاع الخدمات والانتاج غير المنظور لتأثره بالاكلاف، وان بنسبة اقل، فضلا عن حساسيته للاحداث السياسية والامنية.

#### ب) تكوين البيئة المناسبة لاستثمار الثروة الجوفية

يتصف كل نشاط اقتصادي بميزات تفاضلية تعود الى الراسمال البشري وتفاعله مع الرأسمال المالي والتقني المدخر عبر الزمن و/ او الطبيعي المتوافر في البلاد. ويشير اقتصاد السوق الى عوامل الانتاج الاكثر فعالية للقيام بالنشاطات الاقتصادية المجدية. وغالبا ما يدل

ازدهار النشاط القطاعي على ميزات تفاضلية عالية لجزء من عوامل الانتاج دون سواها، فتكون النتيجة قابلة لتحسين ملحوظ اذا ما تحسنت سائر عوامل الانتاج.

على سبيل المثال، يستقطب المناخ والاستقرار وجمال الطبيعة السياح قبل ان يباشر القطاع الخاص بالاستثمار بالفنادق والمطاعم والمناطق السياحية، ومن ثم قبل ان يعي الطلاب فرص العمل المقبلة في هذا المجال. وعلى المدى الطويل تتضافر العوامل لجعل الميزات التفاضلية ميزات تنافسية. وهنا يجدر البحث والمقارنة بين فعالية عوامل الانتاج وما تحققه بالنهاية على صعيد النمو والتنمية الشاملة. وهكذا نتقل من انتاجية الطاقة البشرية الى انتاجية القطاع، عندما يبلغ مرحلة النضج الاقتصادي.

تفترض الاستفادة من الطلب الناجم عن استثمار الطاقة الجوفية امكانية تنمية العرض بالسرعة اللازمة والكفاءة المطلوبة، وهذا يستوجب انتاجية كافية تجذب الاستثمارات. ويتحقق ذلك عندما يبلغ الاقتصاد درجة عالية من «الانتاجية الشاملة لعوامل الانتاج»، حيث يتم استخدام الارسال البشري، والارسال التقني، باقصى فعالية ممكنة.

### ج) معايير الانتاجية الفعالة

يستطيع الاقتصاد الاستفادة من خيرات الطبيعة المستجدة مع المحافظة على العمالة ومستوى المعيشة عندما يبلغ «الانتاجية الشاملة لعوامل الانتاج». ولكن تبقى تلك الظاهرة نظرية ومن الصعب قياسها، لتوقع نتائج استثمار النفط والغاز على الواقع الاقتصادي والاجتماعي، ورسم سياسة حكيمة في هذا المجال. الا انه يمكن مراقبة بعض المؤشرات لاستشراف تلك النتائج:

- انخفاض عدد العاطلين عن العمل الى مستوى البطالة الاحتكاكية. وهذا يعني ان الاستثمار مجدي بشكل عام وتتوافر الفرص لكل الراغبين بالعمل؛ وبالتالي يجدر التوقع ان، في اغلب الظن، سوف تواجه دالة العرض ارتفاع دالة الطلب ويحافظ الاقتصاد على استقراره.

- كما يشير الاستثمار الكثيف بالصناعات التحويلية الى ارتفاع الانتاجية بشكل يضمن توجيه الطلب المستجد، مبدئيا بكميات وافية، نحو الانتاج المحلي، وتجنب تدهور الميزان الجاري وانهيار فرص العمل في البلاد.

### د) اعداد البيئة الاقتصادية الحاضنة

تنتهي الدراسات الاقتصادية عادة بقائمة من المطالب، جميعها مفيدة، رغم تفاوت وطأتها

على الاقتصاد. لا يسمح الظرف الحاضر بادراج المطالب والمقترحات العديدة لان الاقتصاد امام خطر داهم وفرصة نادرة.

الخطر الداهم هو ان تطلق الدولة عملية الاستكشاف والانتاج قبل اعداد البيئة الحاضنة، فترفع البطالة وتتفاقم الهجرة ويضمحل الراسمال البشري وتتسع رقعة الفقر رغم النمو، وتتفاقم وتيرقي التطور الاجتماعي بين المسورين والمهمشين، وتعرض البلاد اكثير فاكثر الى المشاكل السياسية والهزات الامنية.

اما الفرصة هي ان تستغل الطاقة البشرية الواسعة القادرة على الانتاج والتي لم تدخل سوق العمل بعد. تنحصر القوى العاملة في لبنان بنسبة 45 بالمئة على الاكثر من السكان في سن العمل. وترتفع تلك النسبة في الدول المتقدمة الى 65% على الاقل. يوجد خزان هائل على استعداد لدخول سوق العمل اذا ما تسنت الظروف المؤاتية لعمل الشباب والمرأة حيث نجد البطالة القسوى.

اما الاجراءات، فهي نفسها التي يعتمد عليها مصرف لبنان، منذ حين، تارة لتشجيع الاستثمار، وطورا لدعم الاستهلاك. الا ان العمل القطاعي لا يعوض بشكل كاف عن العمل الشامل على الصعيد الاقتصادي. وهذا يوحى بافضلية استعمال عائدات النفط لسد عجز الخزينة قبل التوظيف بالبنية التحتية وسائر المشاريع. وبالتالي تحرير الفوائد والالتحاق بالنسب العالمية التي تتمتع بها العملات الثابتة، إذ دون ذلك من المستحيل ان يستعيد الاقتصاد قدرته التنافسية وطاقته على الانتاج والتصدير.

ويتبع ذلك سياسة مالية حكيمة، تستفيد من عائدات النفط والغاز لتخفف الضرائب عن كاهل المواطن بدلا من زيادتها لمواجهة العجز الذي سببه الانفاق بالقاعدة الاثنا عشرية. وينبغي على الدولة، في هذا المجال، ولوج سياسة خاصة للمؤسسات المكروية لتشجيعها على الخروج من القطاع المكتوم، والقيام باعبائها الضريبية والاجتماعية، ووضع حد للمنافسة غير المشروعة.

ويبقى ثابتا ان الثروة الحقيقية هي بالطاقة البشرية، وتعود الاولوية الى قطاع التعليم الذي، لحسن الحظ، يحافظ على مستوى مميز في الشرق، وضرورة التنسيق مع الحاجات المستقبلية للنشاطات الاقتصادية، والمحافظة على بقاء الشباب في البلاد، ويجاد لهم فرص عمل تؤمن مستقبلا زاهرا.



## نحو سياسة نفطية اكثر تكاملية وحوكمة اكثر تطوراً

### سياسة نفطية متكاملة

ان ما يلفت، مقارنة مع البلدان المتطورة وحتى النامية، ان لبنان اختار الانطلاق والسير بالاستكشاف والانتاج من دون سياسة نفطية (Energy Policy) ذات اهداف اقتصادية واجتماعية وجيوسياسية واضحة.

ان القاء نظرة سريعة على ادارة شؤون الطاقة في اي بلد غير منتج وليس بالضروري أن يكون متطوراً، نرى في رأس هرم ادارة قطاعات الطاقة او النفط، سياسة للطاقة لثلاثين عاماً ذات اهداف محددة مرفقة بخارطة طريق، ونرى أنه في بعض البلدان، تكون هذه السياسة مرفقة ببرنامج عمل موسع وتتم المصادقة عليها من ممثلي الشعب: جمعيات عامة أو مجالس نيابية.

ان نوعية اهداف سياسة الطاقة هي التي تحدد بدقة نوعية الحوكمة والمسؤوليات وتوزيع الادوار بين مؤسسات الادارة العامة، كما طرق الإدارة اليومية. فالمعادلة بسيطة، تعتمد على مبدأ متين وبسيط: مصادر الطاقة الاحفورية غير متجددة، فأى خطأ في حوكمة الانشطة يؤدي الى ضياع الثروات نهائياً والعبث بالمجتمع وضعف اقتصاديات الاجيال الطالعة.

وعلى سبيل المثال لا الحصر، ان اللجوء الى مصادر الطاقة المتجددة بشكل مكثف لتوليد الكهرباء أو تطوير مصافي البترول، أو التفكير بانشاء تخزين جهوي للهيدروكربونات او تطوير مرافق جهوية للخدمات البترولية أو تشجيع الصناعات البتروكيميائية أو ادارة العائدات، يتعلق بشكل اساسي بالاهداف المحددة بسياسة الطاقة في لبنان. فبعد تحديد الاهداف يتم اختيار الحوكمة الموائمة لأهداف السياسة الطاقوية.

بجملة مفيدة «قل لي ما هي سياسة الطاقة في لبنان للعشرين او الثلاثين سنة القادمة، أقول لك أية حوكمة تناسب هذه السياسة».

### أولاً، السياسة النفطية

يتوجب اعطاء أهمية قصوى في هذه السياسة للرقع الجنوبية الملاصقة لحدود فلسطين المحتلة لسببين:

- كون الاسرائيلي اكتشف النفط ويعمل على تطوير الحقول الفلسطينية البعيدة عدة كيلومترات من الحدود اللبنانية مما يرفع احتمال وجود النفط في مناطقنا القريبة من هذه الحقول.

- حماية موجوداتنا النفطية من أية عملية ضخ باتجاه المحطات الاسرائيلية العاملة في فلسطين المحتلة.

ويتوجب، ثانياً، أن تغطي أية سياسة نفطية متكاملة القطاعات كافة من التوزيع والمصافي أو ما يسمى «داون ستريم» الى التخزين والنقل أو ما يسمى «ميدستريم» الى الاستخراج والانتاج أو ما يسمى «ابستريم».

يتوجب، ثالثاً، على السياسة النفطية معالجة التكوين المهني، البحث العلمي، ادارة العائدات والحوكمة والشفافية.

### الداون ستريم

- على اللبناني أن يستفيد من انخفاض اسعار النفط والغاز واستيراد الغاز الطبيعي اليوم قبل الغد، حيث ان سعره الجوهري قد انخفض الى أقل من الثلث، والعمل على استخدامه كسلعة اساسية لانتاج الكهرباء وكمواد خام لتطوير الصناعات البتروكيميائية القادرة على خلق وظائف عمل مستدامة ذات مستوى رفيع (يد عاملة ماهرة). يمكن ان نذكر من هذه الصناعات: وقود الميثانول، الاسمدة، المنظفات، المواد تحت الاسم الشائع بلاستيك، كالاتيلان والبوليتيلان والاقمشة.

- تطوير المرافق البحرية لاستقبال الغاز السائل وتغويزه، كما يتوجب انشاء انابيب لا يصلح الغاز الى معامل الكهرباء والى المصانع البتروكيميائية ولم لا الى المنازل.

- يعتبر الغاء المصافي البترولية في اواخر السبعينيات خطأ استراتيجي كبد ويكبد المواطن اللبناني والاجيال الطالعة قسماً كبيراً من الدين العام.

لقد استورد لبنان وما يزال، المشتقات البترولية من مصافي جنوب اوروبا وفق الاسعار العالمية، مع العلم ان هذه المصافي تستورد النفط وفق اسعار «السبوت» التي لامست منذ سنة ونصف ربع السعر العالمي للنفط. وللتذكير فقط، فان اسواق «السبوت» شرعية مئة بالمئة وتطبق حالياً اكثر على الغاز الطبيعي المسال، فلو بقيت هذه المصافي وتم تأهيلها لاستوردنا النفط الخام بأسعار «السبوت» ولاشتري المواطن اللبناني الوقود بأسعار أقل او زادت مداخيل الدولة عبر الضرائب على الوقود، وتم انتاج الكهرباء بكلفة أقل كون الوقود أقل سعراً.

ان انشاء مصافي يعتبر حجر الزاوية ليس فقط في خفض اسعار الوقود او الاستفادة من

الضرائب، لكن لتأمين الاستقلال الوقودي للبنان.

#### «الميدستريم»: تخزين ونقل

من غير الطبيعي ان لا نفكر بتخزين استراتيجي للنفط كون لبنان بلدا غير منتج (حتى الآن). فهذه اولوية يتوجب دراستها تقنيا لتحديد كيفية التخزين الاستراتيجي طويل الامد.

كيف يمكن للبنان أن يأخذ دورا على الخارطة الجهوية للنفط حتى لو لم يكن منتجا للنفط؟ في اوائل التسعينيات، فكرت احدى الشركات العالمية بانشاء مركز جهوي لتخزين الغاز الطبيعي المسال في لبنان لتصديره بعد ذلك بالمفرق الى السوق في شرق المتوسط.... الا يجدر ان نفكر من جديد بهكذا مشروع؟ حاليا يتم تسويق الغاز الطبيعي المسال من تركيا، قبلها من مصر. فلم لا نفكر بدراسة جدوى حقيقية لهكذا مشروع؟

اما ما يخص النقل، فربط مرافئ استقبال الغاز الطبيعي المسال بمعامل الكهرباء وبالمصانع يعتبر اولوية قصوى. يتبع ذلك دراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية لمدا انابيب غاز الى المدن ولم لا القرى.

#### «الابستريم»: التنقيب والانتاج

اذا بدأ التنقيب اليوم وتم التأكد من وجود النفط او الغاز بكميات تجارية في السنة القادمة فسيبدأ الاستخراج بعد 7 الى 9 سنوات.

ان نظام التعاقد المعمول به حاليا هو نظام تقاسم الانتاج وفق قانون الموارد البترولية في المياه اللبنانية الصادر في العام 2010. يلحظ هذا القانون امكان مشاركة الدولة عبر حصة معينة في انشطة الاستكشاف والانتاج. كما يلحظ امكان انشاء شركة بترول وطنية اذا تم التأكد من وجود بترول في المياه اللبنانية بكميات تجارية.

تعتبر مساهمة الدولة بانشطة التنقيب والانتاج منذ البداية عبر شركة وطنية مملوكة كاملة من الدولة، أو شركة مساهمة مع الصوت المرجح للدولة عصب تطوير الصناعة البترولية من «الداون ستريم» الى «الابستريم». عكس ذلك يعتبر غير طبيعي، فالشركة الوطنية تخول لبنان السيطرة الكاملة على آليات التنقيب وتطوير الحقول والانتاج والتسويق العالمي ويسمح بمراقبة الشركات العاملة في لبنان عن قرب. عند ذلك يعتبر لبنان مشاركا في الانتاج كما يفرض قانون 2010 (وليس فقط مشاركا في الارباح كما هي الحال الآن).

من الضروري جدًّا دراسة جدوى تطوير قانون 2010 ليأخذ في الاعتبار المعطيات الجيولوجية الحقيقية للنظر بإمكانية لحظ عدة أنواع من العقود مع الشركات المستثمرة، بما فيه الشركة الوطنية اللبنانية، كالاتيازات او الخدمات على سبيل المثال، بالاضافة الى تقاسم الانتاج المعمول به الان.

ومن خصائص صناعة «الابستريم» انها تجلب استثمارات ضخمة خلال مرحلة تطوير الحقول وبناء منشآت المعالجة والتصدير تتجاوز عدة بليونيات من الدولارات. وتعمل الشركات الاجنبية على تشغيل آلاف العمال المهرة لفترة معينة تحدد وفق خطط التطوير. في مرحلة الانتاج، ينخفض عدد العمال الى بضعة مئات فقط. لكن وجود شركة وطنية (للدولة او رأسمال مختلط)، سيساعد على خلق وظائف عمل مستدامة ويساعد ايضا من خلال الارباح الداخلية والخارجية على زيادة الدخل.

#### تحديد وتطوير مواقع المنشآت النفطية للتكرير والمعالجة والتصدير

ان تحديد المواقع يخضع لعوامل عدة، أهمها توافر المساحات الشاسعة والمسافة من المكامن النفطية المنتجة. لكن الوضع في لبنان اسهل مما نتصور، فهناك، اصلا، مرفآن نفطيان ما زالا على خارطة النفط العالمية وهما طرابلس (موقع مصفاة شركة النفط العراقية) والزهراني (موقع مصفاة التابلاين/ ارامكو السعودية). ان وجود مرفأين لاستقبال وتصدير النفط والغاز يعتبر كافيا لاستيراد الغاز والنفط حاليا في مرحلة ما قبل الانتاج وللتصدير لاحقا. ومن الضروري اطلاق الدراسات الهادفة الى التطوير السريع لهذه المرافق.

#### البحث العلمي المتعلق بالطاقة

برغم توافر القدرات العلمية في لبنان، تجري الدراسات الاستراتيجية، كالتحليل الجيولوجية والجيوفيزيائية التي تحدد قدرات الجمهورية اللبنانية المستقلة (النفط والغاز والمناجم) منذ العام 1943 حتى الآن خارج لبنان. في المقابل، ليست الحال هكذا في اسرائيل حيث معهد الجيوفيزياء الوطني هو من يقوم بتحليل المعطيات الجيولوجية الناتجة عن الاستكشافات في الاراضي والمياه الفلسطينية المحتلة. وليس هذا هو واقع الحال في روسيا أو إيطاليا أو الجزائر حيث المعاهد الوطنية هي التي تقوم بهذه التحاليل وتبقى النتائج سرية ولا يتم تداولها بالاعلام.

ان انشاء معهد جيولوجي وطني لشؤون النفط على غرار البلدان المتطورة، ضرورة ملحة

مما يسمح للدولة وشركتها الوطنية الاعتماد على رأي علمي مستقل غير متأثر بالسياسات النفطية الخارجية..

من ناحية أخرى، يتوجب انشاء مكتب وطني لاجراء الدراسات الاستراتيجية التي تخص تطوير الحقول والمنشآت من النواحي التقنية والاقتصادية والاجتماعية، مما يسمح للمسؤول اللبناني الحصول على استشارات مستقلة تماما عن مجموعات التأثير الدولية او تلك التابعة لشركات مهتمة بالاستثمار في لبنان.

بالطبع، تخضع هذه المعاهد للرقابة العلمية الدقيقة للتأكد من صدقية الاستشارة او النصيحة التي تسديها هذه المؤسسات العلمية للدولة اللبنانية.

في موازاة ذلك، المطلوب حث الجامعات ومختبرات الابحاث اللبنانية على القيام بأبحاث تخص الطاقة والمناجم والبترول يعتبر هدفا لوضع لبنان من جديد على خارطة البحث العلمي العالمية.

### تطوير المهارات

ما من شك في ان لبنان يحتوي مهارات جمة في كافة المجالات. لكن من الضروري العمل على تطوير المناهج الجامعية والمهنية لكي تستطيع مواكبة حاجات صناعات الطاقة التي تتطور بسرعة فائقة. ان تطوير المناهج وانشاء معاهد محلية لتكوين الشباب اللبناني في مجال الطاقة يسمح بالتقليل من الاعتماد على اليد العاملة الاجنبية، وليس ذلك فقط، بل يسمح في تصدير هذه اليد العاملة الى الخارج وخاصة على يد الشركة الوطنية اللبنانية للبترول.

### ثانيا: الحوكمة

تستند حوكمة قطاع البترول إلى أربع زوايا اساسية بالاضافة الى الوزارة وهي: الهيئة النازمة، شركة البترول الوطنية، مكتب الانتاج الرشيد، المعاهد العلمية (معهد الجيوفيزياء ومكتب الدراسات الاستراتيجية).

### الهيئة النازمة

تغطي مهمتها كافة عناصر سلسلة القيم البترولية من الداونستريم (مصافي، استقبال غاز مسيل وتسويق)، مروراً بالميدستريم (تخزين ونقل)، وحتى الابستريم (تنقيب واستخراج)، كما الانشطة البترولية بالبر والبحر. مهمتها الاساسية تطوير الاطر القانونية والمعايير التقنية

والسلامة العامة والبيئة، كما مراقبة الانشطة البترولية التي تجري في لبنان عن قرب. تخضع الهيئة للتدقيق والرقابة العلمية والتقنية بشكل دائم للتأكد من صحة الآراء التي ترفعها للوزارة او الحكومة.

### الشركة الوطنية

من الطبيعي انشاء شركة بترول وطنية لاستغلال القدرات النفطية في لبنان، وتكون مهمتها القيام بنشاطات بترولية، كتطوير المصافي ومراكز الغاز المسال، كما النقل والتخزين والاستكشاف والاستخراج. يمكن للشركة الوطنية التعاقد وفق القانون اللبناني مع شركة غير لبنانية للقيام بانشطة بترولية. تخضع للرقابة العلمية الدقيقة، كما تخضع للرقابة الادارية والمالية التي تقوم بها الدولة اللبنانية مع مؤسساتها.

### مكتب الانتاج الرشيد

ان مكتب الانتاج الرشيد مكتب علمي بحث، مهمته اعطاء الشورى والنصيحة للهيئة النازمة والشركة الوطنية في ما يخص طرق الانتاج الرشيدة التي يتوجب تطبيقها من قبل المشغلين لتفادي استعمال طرق انتاج غير متطورة او طرق انتاج تهدف الى تكثيف الانتاج في مرحلة ما، مما يؤدي الى تشويه المكمن وخصائص الانتاج فيه. فتقل فعالية المكمن في الامد الطويل وينخفض معدل الانتاج النهائي.

يخضع هذا المكتب للرقابة والتدقيق العلمي والاداري.

### المعاهد العلمية: معهد الجيولوجيا ومكتب الدراسات الاستراتيجية للبترول والتعدين

تعتمد الحكومة والهيئة النازمة، كما مكتب الانتاج الرشيد، على الدراسات التي تجريها هذه المعاهد لتحديد القدرات البترولية في لبنان ولتحديد خطط التطوير، كما الخيارات الاستراتيجية للطاقة. تخضع هذه المعاهد لمراقبة علمية دقيقة كما لمراقبة مالية وادارية، للتأكد من صحة الآراء العلمية التي ترفع من هذه المعاهد الى الهيئة النازمة، كما الشركة الوطنية، كما مكتب الانتاج الرشيد.

### المجتمع المدني

لا ينحصر دور المجتمع المدني في المشاركة بالنقاشات العامة التي تخص قطاع الطاقة. انما يجدر ادخال ممثلين عنه الى الهيئات الرقابية أو تلك المخولة متابعة الاعمال او المشاريع النفطية.

على سبيل المثال، يجب لحظ وجود ممثلين للمجتمع المدني في مجلس ادارة الهيئة الناظمة او المؤسسات العلمية الاخرى، كما في مجالس الرقابة العلمية، كما في لجان المتابعة التقنية للعمليات التي يمكن أن تؤثر على المجتمع والبيئة.

### ثالثا: الشفافية

ان انضمام لبنان الى جمعيات عالمية خاصة بمكافحة الفساد لا يكفي لجعل قطاع النفط قطاعا نظيفا. ان ما تحتاجه الصناعة النفطية، الدخول بتفاصيل اخذ القرار من التوصية، الى التوقيع فالتطبيق، كما تحتاج الى الولوج بتفاصيل العمليات التقنية من التصميم الاولى الى التنفيذ وعمليات ما بعد التنفيذ.

للمراقبة العلمية والتقنية مكان هام في محاربة الفساد، خصوصا في رفع التوصيات التي يستند عليها لاتخاذ القرار الرسمي اللبناني، كما مراقبة المشغلين.

فهل نعتد في محاربة الفساد قانونا خاصا بالطاقة؟

من الضروري أن تتضمن السياسة النفطية فصلا خاصا لمحاربة الفساد يأخذ في الاعتبار كافة التفاصيل التقنية والعلمية، بالاضافة الى التفاصيل الادارية.

## ملحق 1

المادة 10: هيئة إدارة قطاع البترول<sup>9</sup>

- تنشأ بموجب هذا القانون هيئة تسمى «هيئة إدارة قطاع البترول» تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وترتبط بالوزير الذي يمارس عليها سلطة الوصاية، وتخضع بعض قراراتها المالية والإدارية لتصديقه، وفق ما يرد في مرسوم تنظيمها.

كما تخضع لأنظمتها الداخلية وأحكام هذا القانون وهي لا تخضع لأحكام النظام العام للمؤسسات العامة المصدق بالمرسوم رقم 4517، ولا لمجلس الخدمة المدنية، بل تخضع لرقابة ديوان المحاسبة اللاحقة.

- يعيّن مجلس إدارة الهيئة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير، ويحدد نظامها وأصول عملها وأصول التوظيف فيها وسلم الرتب والرواتب بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير، وتناط بها الصلاحيات التالية:

- (أ) وضع دراسات لجهة الترويج للموارد البترولية المحتملة في لبنان.
- (ب) رفع تقرير إلى الوزير حول تقويم مؤهلات وقدرات مقدمي طلبات الترخيص للحقوق البترولية.
- (ج) إعداد مشاريع دعوات المشاركة ودفاتر الشروط والتراخيص والاتفاقيات المرتبطة بها وفقاً لأحكام هذا القانون.
- (د) معاونه الوزير بالتفاوض حول اتفاقيات الاستكشاف والانتاج ورفع تقارير حول نتيجة هذه المفاوضات للوزير لاتخاذ القرار النهائي في مجلس الوزراء.
- (هـ) الادارة والمتابعة والإشراف والمراقبة على الأنشطة البترولية وحسن تنفيذ التراخيص والاتفاقيات ووضع تقارير دورية فصلية بهذا الشأن ورفعها للوزير للتصديق عليها.
- (و) تقويم خطط تطوير الحقول ونقل البترول ووقف الأنشطة البترولية وإزالة المنشآت.
- (ز) إدارة بيانات الأنشطة البترولية.
- (ح) مسك وإدارة السجل البترولي.

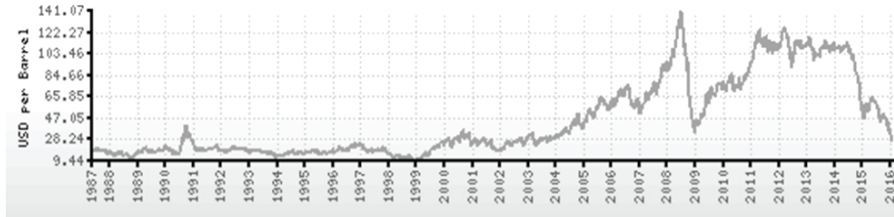
## ملحق 2

## ازمة اسعار النفط وانعكاساتها على تطوير قطاع الاستكشاف والانتاج في لبنان

منذ أكثر من عام واسعار النفط والغاز تتابع السقوط حتى وصلت الى اقل من 30 دولار لبرميل تكساس (WTI) وبحر الشمال (Brent)، والى اقل من 26 دولار اميركي لبرميل فنزويلا، بعد ان تعدى السعر 130 دولار اميركي للبرميل كما يوضحه البيان التالي:



### Brent (Europe) crude oil



رسم بياني لاسعار البرنت منذ 1987 و حتى 2016

اما اسعار الغاز الطبيعي المنقول في الانابيب، كما الغاز المسال، فقد فقدت اكثر من نصف اسعارها. فبيع الغاز المسال في اسواق آسيا حاليا بحوالي 6 الى 7 د.ا بدل 17 الى 23 د.ا. اما غاز الانابيب فبيع باسواق المشرق ب 4 الى 5,5 د.ا بدل 9 الى 13 د.ا وفي اسواق اوربا من 6 الى 7 د.ا بدل من 10 الى 14 د.ا.

ان ما تجدر الاشارة اليه ان ازمة الاسعار هذه ترافقت مع هبوط عدد منصات التنقيب والانتاج بحوالى الثلث وحتى النصف بعدة بلدان منتجة للنفط، وبافلاس عدد هائل من الشركات الصغيرة والمتوسطة المتخصصة بالنفط غير الاعتيادي، كالنفط الصخري، وتسريح عشرات الالاف من الاختصاصيين في كافة بلدان العالم. زد على ذلك هبوط الاستثمارات من حوالى الثلث الى النصف في كافة الشركات النفطية العظمى، مما اوقف اية مشاريع جديدة في المناطق التي لم تشهد أي اكتشاف، وتم تجميد مشاريع غاز ضخمة في روسيا وكندا واوستراليا ونيجيريا وانغولا بانتظار ايام افضل. نتيجة هذا الوضع، توقفت استثمارات البنية التحتية في الدول ذات الاقتصادات المعتمدة على النفط في افريقيا وبعض البلدان العربية، فأغلقت الشركات الهندسية ومصانع البنية في اطراف مختلفة من العالم.

اما في بلدان كروسيا، فقد ادى هبوط اسعار النفط الى هبوط سعر صرف الروبل بالنسبة للدولار الى النصف تقريبا من دون اثر ظاهر على الحياة الاجتماعية.

في اسكتلندا، تآثرت الحياة الاقتصادية بشكل واضح وتم اغلاق منصات انتاج عدة وتسريح آلاف الاختصاصيين.

لكن في بلدان متطورة كالنرويج، بالطبع اثر هبوط الاسعار على دينامية استكشاف واستخراج النفط من دون اي اثر في النواحي الاجتماعية.

من ناحية أخرى، فان هبوط الاسعار ادى الى التحول نحو صناعات الداونستريم وتطوير مصافي النفط ومصانع البتروكيماويات بشكل سريع، مما سيسمح للشركات العملاقة بالحد من الخسائر المالية وبخلق عدد لا يستهان به من وظائف العمل الطويلة الامد في البلدان المنتجة، كما هي الحال في روسيا والجزائر والسعودية

وايران والعراق ومصر او بلدان الترانزيت كتركيا، او الاستقبال كالهند والصين وكوريا.

في خضم هذه الصورة المعقدة ما هو موقع لبنان وما مدى تأثير هذه الازمة على الواقع النفطي؟ لا يخفى على المراقب المستقل ان يلاحظ ان هبوط الاسعار العالمية قد انعكس على سعر المحروقات المستعملة في النقل ونتاج الكهرباء. فقسمت ميزانية النقل للمواطن بحوالى النصف مما يعني توفير 100 الى 200 دولار اميركي شهريا. وهبطت ايضا كلفة انتاج الكهرباء التي تعتمد في لبنان على المشتقات السائلة الى حوالى 60% مما يعني وفرا سنويا على الخزينة بحوالى المليار ونصف المليار دولار.

لكن هل يمكننا القول ان لبنان استفاد كليا من هبوط اسعار النفط؟ بالطبع لا. علينا ان لا ننسى ان هبوط اسعار النفط يتبعه هبوط اسعار الغاز الطبيعي، بما فيه الغاز المسال. فالسعر الجوهوي الحالي للمليون وحدة حرارية انكليزية الناجمة عن الغاز المسال تناهز ال 6 أو 7 د.أ. بينما كان هذا السعر يناهز 17-23 د.أ منذ عامين. فلو كان لبنان مؤهلا لاستقبال ناقلات الغاز المسال وانابيب نقل الغاز الى معامل الكهرباء لتم توفير اكثر من ملياري د.أ على الفاتورة النفطية. زد على ذلك، ان عدم وجود مرافئ استقبال غاز طبيعي وأنابيب نقل غاز الى المناطق الصناعية حيث يمكن ان يستعمل هذا الغاز ليس فقط كوقود K لكن كمواد أولية زهيدة السعر لتطوير الصناعات البتروكيميائية وخلق وظائف عمل عديدة كما هي حال تركيا البلد المستورد للمحروقات، اضاع على لبنان فرصة ثمينة في تطوير اقتصاده لا يمكن ان تعوض.

اما السؤال الآخر الذي يطرح نفسه بشكل طبيعي يتعلق بالأثر على صناعة الاستكشاف والانتاج التي، كما قلنا انفا، هي في طور الولادة العسيرة... فهل تكمل المشوار ام نوقفه بانتظار تحسن الاسعار؟

بالطبع، اننا امام معضلة ناتجة عوامل متناقضة: فمن جهة، اذا اكملنا المزايدة وبدأنا الاستكشاف فلن يبدأ الانتاج قبل 7 الى 10 سنوات، وخلال هذه الفترة يمكن ان ترتفع الاسعار من جديد لكن معادلة تقاسم الربح بين الشركات المستثمرة والدولة تحدد الآن آخذة في الاعتبار مخاطر عدة منها ازمة الاسعار الحالية، وستكون نسبة الارباح التي ستبدأ الدولة بالحصول عليها لاحقا اقل مما لو كانت الاسعار مرتفعة الآن. في هكذا ظروف تقوم بلدان عديدة بالتكفل بعمليات الاستكشاف لتأكيد محتوياتها النفطية تجري بعدها مزايدات لتطوير الحقول والانتاج. ان تأكيد المحتويات النفطية يقلل المخاطر وخاصة تلك الناتجة عن هبوط الاسعار، مما يحسن حصة الدولة من الانتاج والربح. بالتأكيد، لا يمكن ان نطبق هذه القاعدة على لبنان، فمن جهة، القوانين الحالية لا تسمح بفصل الاستكشاف والتنقيب عن الانتاج، ومن جهة أخرى، ليس بمقدور الدولة صرف مئات الملايين من الدولارات للاستكشاف نتيجة الوضع الاقتصادي المتأزم.

رغم ذلك، على الدولة اللبنانية الانتهاء من تحضير الاطار القانوني للمزايدة الاولى، وخاصة الموافقة على المراسيم التطبيقية التي تخص تقسيم المياه الاقتصادية اللبنانية الى رقع، وتلك التي تخص اتفاقية المشاركة في الانتاج، مع اجراء التعديلات اللازمة لتأمين حصة مرموقة للدولة، والانتهاه من تحضير مسودة القانون الضريبي الخاص بالانشطة البترولية، كما يلزم قوننة التلزم التدريجي للرقع. كما يلزم أيضاً تأهيل شركات جديدة لرفع المنافسة بين المستثمرين وبعد ذلك متابعة المزايدة الاولى.

فان عرضت الشركات نسبة انتاج وربح مرتفعة للدولة، يتم تلزيم رقعة او رقعتين فقط، واذا كانت نسبة الانتاج والربح منخفضة فلا يتم أي تلزيم، ويتم البدء بتحضير دورة مزايدة جديدة مع تعديلات الاطر القانونية، بما فيها القانون بحد ذاته، للسماح باجراء الاستكشاف والتنقيب منفردا عن الانتاج لمواجهة اية ازمة اسعار جديدة.



## سياسة تشجيع المؤسسات الصغيرة

تشمل سياسة تشجيع المؤسسات الصغيرة مجموعة اجراءات مالية وضريبية وبرامج تدريب في شتى المجالات، تهدف الى دعم انشاء وتطوير المؤسسات المكروية ( التي تشغل اقل من عشرة اشخاص، بما فيهم صاحب العمل وافراد عائلته) والصغيرة (اقل من 50 شخصا). لقد احتلت المؤسسات الصغيرة، ولا سيما المكروية منها، مكانا مرموقا في الحياة الاقتصادية، وازدادت أهميتها بعد اندلاع الازمة العالمية عام 2008، اذ تبين ان ازدهار تلك المؤسسات، هو من اهم وسائل مكافحة البطالة المستفحلة بالعالم الغربي، الذي لم يشهد تلك الارقام للبطالة منذ عشرات السنين. ولقد تخطت البطالة في عدة دول من الاتحاد الاوروي نسبة 10% لا سيما فرنسا وايطاليا، وارتفعت الى 15% في البرتغال، وحتى الى 25% في اليونان واسبانيا، حيث بلغت بطالة الشباب نسبة 40%. اما دول جنوب وشرق البحر الابيض المتوسط فكان متوسط البطالة فيها يفوق 14% قبل الازمة العالمية، وقد ازداد حكما من جراء الازمة الاقتصادية والربيع العربي، ولكن الاخطر من ذلك، ان واقع العمالة في تلك الدول غير مجد بنويو حيث تشكل القوى العاملة نسبة لا تفوق 45% من السكان بسن العمل، اي ما بين 15 و 64 سنة، في الوقت الذي ترتفع فيه النسبة في دول الاتحاد الاوروي الى 65%، ويعتبر الخبراء ذلك غير كاف.

وقرر الاتحاد الاوروي عام 2010 مساعدة دول جنوب البحر المتوسط في اعداد وتطبيق «سياسة تشجيع المؤسسات الصغيرة» (Small Business Act) على غرار ما طبق في اوروبا، وكلفت «مؤسسة التدريب الاوروبية» (European Training Foundation) مركزها تورينو، اعداد وتطبيق برامج تهدف الى تأهيل التعليم، وتحسين التدريب المهني، لا سيما على صعيد اصحاب عمل المؤسسات المكروية والصغيرة، وخاصة المؤسسات الناشئة حديثا.

وتجاوبت الدولة اللبنانية مع هذا المشروع، كما تجاوب سائر الدول التسع المستفيدة في جنوب وشرق المتوسط، ووقعت اتفاقية تعاون تستهدف في نهاية المطاف اقرار وتطبيق قانون اطار ينمي المؤسسات الصغيرة والمكروية، لا سيما الناشئة حديثا في لبنان، والتي تحتاج الى عناية خاصة كي تستمر وتنمو.

## الحكم الرشيد في مجال الاستثمار في جنوب المتوسط

باشرت مؤسسة التدريب الاوروبية ETF باعداد مشروع للبنان، كما في سائر البلدان المستفيدة، وانشأت لجنة مشتركة بين ممثلين عن الوزارات المختصة والمجتمع المدني والهيئات الاقتصادية، ادى الى ابراز مشروع اول يقضي بتدريب الشباب الراغبين في انشاء مؤسسة فردية والقيام بدور «رجل الاعمال»، عبر تجارب على نطاق ضيق للظروف التي سوف يجدونها في عالم الاعمال.

واختير هذا المشروع الاول بالتوافق، من اصل ثلاثة مشاريع سوف تأتي تباعا. وتم اختيار ستة معاهد لتطبيق هذا البرنامج، وفي طليعتها مدرسة الفنون والحرف في الدكوانة.

## التجربة الاوروبية

تبنى الاتحاد الاوروبي سياسة تشجيع المؤسسات الصغيرة (Small Business Act) عام 2008، الامر الذي يشير الى اجماع دول الاتحاد على اهمية المؤسسات الصغيرة وتميزها عن النشاط الاقتصادي العام، وضرورة وضع نشاطها ضمن اطار مناسب لانشائها وتطويرها. وباتت الازمة العالمية احد الاسباب التي حثت على تطبيق هذه السياسة، حيث ارتقت الدول ارتفاع البطالة وضرورة ايجاد وسائل كفيفة بالحد منها. والجدير بالذكر ان السياسة الاوروبية شملت المؤسسات المتوسطة ( التي تستخدم ما دون 250 اجيرا)؛ وبذلك يكون قد شملت سياسة دعم المؤسسات الصغيرة 99% من المؤسسات، وحوالي 70% من اجمالي الناتج المحلي. وتتميز «السياسة الاوروبية للمؤسسات الصغيرة» بثلاثة عوامل يعتبرها المستثمر اساسية لازدهار المؤسسة وتشجيع التوظيف فيها:

- اولاً: الحد من البيروقراطية وتسهيل كافة المعاملات الادارية؛
- ثانياً: تسهيل حصول المؤسسة على التمويل؛
- ثالثاً: المساعدة على عوالة المؤسسة الصغيرة والمتوسطة وفتح الاسواق العالمية امامها.

## تسهيل المعاملات الادارية

مع الانفتاح الاقتصادي على الصعيد العالمي، اصبح من الصعب اعطاء حوافز للاستثمار لا تدفع الدولة ثمنها. فالاعفاءات والضمانات لتحويل الارباح والراسمال التي كانت الدول تمنحها لتشجيع الاستثمار، اصبحت ممارسات طبيعية وعادية يستفيد منها الجميع في ظل

الانفتاح الاقتصادي الكلي في الدول الأوروبية، والمتنامي في دول جنوب وشرق المتوسط، خاصة بعد توقيع اتفاق الشراكة واتفاق منطقة التجارة الحرة الكبرى، واتفاقية اغادير، وغيرها؛ والدخول و/ او السعي للدخول في منظمة التجارة العالمية.

ويجب الآن تقييم فوائد الاستثمار على العمالة والدخل مقابل كلفة التنازل عن الضرائب و/ او منح قروض بفوائد ميسرة و/ او بيع اراضي لاقامة المشاريع بأسعار مخفضة. علماً ان المستثمر لا يبحث عن تلك الفوائد الا اذا باتت تؤمن ربحية المشروع، وهذا ليس اكيداً، والعكس هو الصحيح: فان كان مناخ الاستثمار غير ملائم، عبثاً ما تفعله الدولة لجلب الاستثمارات. اما اذا كان المناخ صحياً ويدعم توقعات الربحية، يأتي الاستثمار حتى بغياب كافة الحوافز المصطنعة.

والحقيقة ان المشكلة ليست بالحوافز بل بالعوائق، واهمها البيروقراطية الادارية. ان انشاء شركة في بعض الدول يتم باقل من ساعة واحدة ويكلف بضعة يورو؛ بالتأكيد اقل من كلفة المرآب حيث اوقف طالب التسجيل سيارته. اما في لبنان، يستغرق الامر اسابيع وبعض الاحيان اشهرًا. وما هو اصعب من انشاء الشركات، اقفالها وتصفيتها، ذلك يستغرق سنوات. ومن الطبيعي ان يحجب المستثمر عن التوظيف في مجال الاعمال في لبنان والدول البيروقراطية المماثلة، الا اذا لجأت الى حوافز تعوض كلفة وازعاج البيروقراطية، وذلك ينعكس سلباً على الناتج المحلي.

وعهدت مؤسسة التمويل الدولية، التابعة للبنك الدولي، عملية تصنيف البلاد من ناحية سهولة الاعمال فيها، وتصدر كل سنة لائحة بكافة الدول التي تتبعها من خلال معايير صحيحة ومرنة. على سبيل المثال لقد صَنَّفَ Doing Business in Lebanon الادارة اللبنانية من حيث مناخ الاعمال بالدرجة 105 من بين 218 دولة. وكل دولة واعية على مصالحها تسعى الى ان تصنف بين الدول في المرتبة الاولى والتي تتميز بجاذبية قوية بدلاً من اعطاء الحوافز المكلفة التي تفوق احياناً فوائد التوظيف.

### تسهيل حصول المؤسسة على التمويل

تتوجه المصارف بشكل طبيعي نحو الشركات الكبيرة التي يحدد قيمتها تداول اسهمها في البورصة، وهي قادرة على استثمار مبالغ ضخمة، ولها قدرة موثوقة على التسديد بالاستحقاقات المتفق عليها. وغالباً، لا تحتاج الى ضمانات تحد من طاقتها بالاستدانة. ويعرف

ذلك «بآلية تمويل الشركات الكبيرة (Corporate Finance) ويمكن ان تكتفي المصارف بهذا السوق في التسليف اذا ما تسنى الى جانبه سوقاً آخر محلياً لسندات الخزينة يفوقه اهمية بكثير. اما المؤسسات المتوسطة والصغيرة، فيطلب منها ضمانات عينية تتخطى غالباً قيمة القرض؛ مما يجعل طاقتها بالاستدانة، ومن ثم بالانتاج، محدودة .

وهنا يأتي دور الدولة والسلطات المالية والمؤسسات الدولية والهيئات الاقتصادية. المثل الاقدم والاھم كان في اميركا في مطلع الخمسينات عندما انشئت مؤسسة Small Business Administration التي تولت تمويل و/ او منح الضمانات اللازمة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. كما يقوم البنك الدولي والبنك الاوروبي للاستثمار بتمويل هذه المؤسسات، عبر المصارف المحلية، ولكن بشروط مريحة وفقاً لمعايير محددة مسبقاً. وهناك عدة صناديق ذات دعوة عالمية او اقليمية تسعى الى تلبية حاجات المؤسسات الصغيرة، خاصة بتمويل المشاريع المبدعة التي تساهم بتطوير الانتاج والاستهلاك.

على الصعيد المحلي، قامت صناديق ضمان التسليفات (Credit Guarantee Funds) باكبر دور في عولة الشركات، حيث نشأت في القطاعات المهنية، وكان لها معرفة وثيقة بالنشاطات الاقتصادية التي تضمونها، وغالباً ما تمارس دور المستشار في مجالات التوظيف والتسليف. ولعب المصرف المركزي في لبنان دوراً كبيراً في تمويل المؤسسات الصغيرة عبر الاموال التي خصصها لهذا الغرض بفوائد ميسرة تتيح لها ان تعوض شيئاً من ضعف انتاجيتها، وتدخل عالم المنافسة بشروط افضل.

ولن ينحصر تسهيل حصول المؤسسة على التمويل بمنحها الفوائد الميسرة وشروطاً افضل للاستدانة، بل يتناول ايضاً تدريب المؤسسات، خاصة المكروية والمستجدة منها، على اعداد البيانات المالية وتوصيف مشروعها الاقتصادي والقيام ببرنامج عمل (Business plan) يوضح كل ذلك ويضيف على المؤسسة مصداقية تحتاج اليها المصارف من اجل تسليف اموال المودعين. وتقوم بهذا العمل شبه مجاني في دول الجنوب وكالات دولية كمنظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO)، وبرنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP)، والوكالة الفرنسية للتنمية (AFD)، ومؤسسة GIZ الالمانية وغيرها، والعديد من البرامج الاميركية والاوربية؛ كما ان هذا من صلب عمل غرف التجارة والصناعة والزراعة في دول الجنوب.



## المساعدة على عولة المؤسسة

ما هو الفرق بين عولة المؤسسة والتصدير؟ منذ انفتاح الاسواق، يمكن القول ان كل ما يباع في الخارج يباع بالبحري في السوق المحلي، وكل ما يباع في الداخل يجد اسواقا في الخارج. ذلك لان انفتاح الاسواق على بعضها يفسح المجال امام تحسين شروط الاستهلاك، وبالتالي يتسنى للمستهلك، كما للصناعي، استخدام انسب الموارد اينما وجدت.

من جهة ثانية، اصبح الانتاج مؤهلا لاسواق عديدة تستهلك كميات شاسعة لم يعرفها المنتج سابقا في السوق المحلي، وبالتالي يستفيد من اقتصاد الحجم لتحسين الانتاجية والطاقة التنافسية؛ الامر الذي انعكس تقدما في مستوى المعيشة في كافة انحاء العالم الحر، وساهم بالقضاء على الاقتصاد الموجه.

## مصادر «سياسة تشجيع المؤسسات الصغيرة»

من المفيد معرفة المصادر التي انبثقت منها فكرة «سياسة تشجيع المؤسسات الصغيرة» لفهم ابعادها وتطبيق اهدافها والاستفادة منها استفادة كاملة. وتنسب هذه الفكرة الى المبادرة التي اخذها رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة عام 1932 لمواجهة الانهيار الاقتصادي الناتج عن الازمة العالمية، بانشاء مؤسسة تمويل اعادة الاعمار (Reconstruction Finance Corporation)، من اجل تمويل الشركات، كبيرة كانت ام صغيرة، التي عانت من الازمة الاقتصادية. ومن بعده، استخدم الرئيس فرانكلين روزفلت تلك المؤسسة كأداة فاعلة في خطته لانعاش الاقتصاد (The New Deal) ووسع صلاحياتها وزود كادراتها بالعناصر الكفوءة؛ ولعبت هذه المؤسسة دورها على اكمل وجه حتى الحرب العالمية الثانية، التي شكلت مشروعا انتاجيا عملاقا دعم كافة المؤسسات الاميركية وفقا للنظرة الكينزية. واتجهت المؤسسة اكثر فاكثر نحو المؤسسات المتوسطة والصغيرة، واستمرت حتى عام 1952 حيث حل مكانها مؤسسة اكثر تلاؤما مع هذا الغرض.

في ذلك الحين اختار الرئيس ايزنهاور انشاء مؤسسة محددة الاهداف والامكانيات تساعد المؤسسات الصغيرة بدلا من تلك المؤسسة العملاقة. وفي 30 تموز 1953، اقر الكونغرس الاميركي قانونا يقضي بانشاء وكالة المؤسسات الصغيرة (Small Business Administration) تستهدف «مساعدة وتوجيه وحماية المشاريع الصغيرة والمحافظة على مصالحها». و اشار القانون الى ان تسعى المؤسسة لتأمين حصة عادلة من مناقصات الحكومة

الى المؤسسات الصغيرة.

وفي مطلع عام 1954 باشرت «وكالة المؤسسات الصغيرة» بمنح القروض مباشرة الى المشاريع الصغيرة، ومنحها الكفالة لدى المصارف؛ وتقديم لها المساعدة الفنية والتدريب في شتى مجالات الاعمال؛ كما انها اعتنت بضحايا الكوارث الطبيعية.

ومن ثم، خلقت الادارة الامريكية «وكالة تشجيع التوظيف في المشاريع الصغيرة» عام 1958، كما باشرت وكالة المؤسسات الصغيرة بمكافحة الفقر عبر برنامج «قرض تكافؤ الفرص» (Equal Opportunity Loan)

### المبادئ التي تركز عليها سياسة تشجيع المؤسسات الصغيرة

يعتمد الاتحاد الاوربي والدول المشاركة على عشرة مبادئ. ومن الطبيعي ان يتم تطبيقها في الدول المستفيدة، ومنها لبنان. يبقى علينا واجب تقييمها على ضوء الواقع الاقتصادي والاجتماعي القائم وحتى السياسي والامني، لتحديد امكانية نجاحها وبالتالي الحكمة من اعتمادها، وهي:

#### 1. تشجيع المبادرة الفردية

ان المواطن اللبناني ليس بحاجة الى كثير من التشجيع ليغامر وينشئ مؤسسته. ان حب المبادرة هو في طبيعته، نهماها الاقتصاد الحر، وغياب المؤسسات الصناعية الكبيرة القادرة على الاستخدام الكثيف، وكذلك غياب الدولة الراعية، والحياة العائلية التي توفر بسهولة راسمال صغير للانطلاق، والرغبة القوية في اكتساب العلم.

وفي السنوات الاخيرة ضاعفت البطالة الحاجة الى مؤسسات فردية تعوض عن فرص العمل المضمحلة، فانطلقت المؤسسات الناشئة (startups)، وبات وحدها الصيغة البديلة للهجرة المستفحلة بالبلاد، وخسارة الطاقة البشرية الشابة والكفاءة القادرة على تنمية وتطوير الوطن.

وهنا، تبدو اهمية مناخ الاستثمار الذي يؤمن تكافؤ الفرص بين كافة القطاعات والنشاطات، ومن ثم الانتاجية اللازمة للمشاركة بالاسواق العالمية والدفاع عن السوق المحلي في ظل الانفتاح الاقتصادي الشامل - مع العلم ان المؤسسة الصغيرة تشكو من ضعف الانتاجية مقارنة بالمؤسسات الكبيرة التي تتمتع بحسنات اقتصاد الحجم، وتملك وتسيطر على وسائل الانتاج والتوزيع الحديثة، كما تؤمن مكونات الانتاج بافضل الاسعار، وتحصل على التمويل

الكافي بأفضل الشروط. وهذا يشير بوضوح الى الاجراءات التي يجب ان يتخذها الاقتصاد مرحليا للمحافظة على المؤسسات الصغيرة، لا سيما الحديثة، والاستفادة من مساهمتها بالناتج المحلي ومكافحة البطالة.

## 2. قانون الافلاس والفرصة البديلة

تقدمت مؤسسة التمويل الدولية من الحكومة اللبنانية بمجموعة ارشادات لتحديث قانون الافلاس وجعله ملائما للتطور الاقتصادي. وتشجع الدولة انشاء المؤسسات الصغيرة وترى فيها الحل الافضل لمكافحة البطالة. ولكن تبين ان فترة حياة تلك المؤسسات محدودة جدا، فمن اصل خمس مؤسسات نشأت حديثا تستمر واحدة فقط بعد خمس سنوات؛ ويكون مصير الاربع التالية التصفية اختيارا ام جبرا، اي الافلاس. وتعرض اليوم للافلاس كل مؤسسة متعذرة عن الدفع، سواء عانت من عجز بالاصول او فقط بالسيولة. ومن الصعب جدا ان يعود من واجه حكم افلاس الى عالم الاعمال. وهذا يعني ان قانونا حكيما للافلاس هو شرط اساسي للمحافظة على مؤسسات الانتاج والطاقة البشرية العاملة فيها والقدرة على ادارتها.

والجدير بالذكر ان اسباب الافلاس عديدة ولكن يمكن القول ان النسبة الاكبر منها تعود الى اسباب اقتصادية ثابتة او ظرفية، ومن المفيد تحليلها:

- ان التطور الاقتصادي لبلد ما يجعل بعض النشاطات غير مجدية، وكانت ناجحة جدا في وقت من الاوقات، وهذه الظاهرة معروفة جدا وقد حللها بشكل مسهب عدد من الاقتصاديين، ومن بينهم Paul Romer (*Crazy Explanation of the Production Slowdown*) و Robert Mundell (*Mundell Fleming Model*)، وفي الستينات Boston Consulting Group وفي بداية الفكر الاقتصادي المنظم (William Petty, *Petty's Law*)؛ وهنا تطرح ثلاثة اسئلة:

هل يمكن تطوير الانتاج ليتوافق مع الاسواق المتغيرة؟

هل ان ادارة المؤسسة قادرة على القيام بهذا التطور، علما انه في معظم الاحيان يتقن صاحب المؤسسة الصغيرة مهنة، ولا يستطيع القيام بشكل منتج بسواها؟

هل للدولة دور بتطوير المؤسسة عبر مناخ استثمار يساعد على تطوير الانتاج و/ او بيع المؤسسة و/ او دمجها؟

كما انه في ظروف الازمات الاقتصادية يضمحل عدد لا يستهان به من المؤسسات المليئة، التي فقدت السيولة جراء التشدد بالتسليف وصعوبة تحصيل الديون. فان لم تع الدولة خصوصية هذا الظرف وتساعد المؤسسات على اجتياز تلك المرحلة الدقيقة، خسرت جزءا لا يستهان به من اجمالي الناتج المحلي.

فضلا عن تأثير الاوضاع السياسية والامنية على بعض النشاطات المرتبطة بالخارج، والتي تزداد يوما بعد يوم بحكم الانفتاح الاقتصادي. وفي السنوات الاخيرة شهدنا انهيار العديد من المؤسسات السياحية جراء مقاطعة السياح العرب للبنان. وليس من زمن بعيد كنا نقول «السياحة هي نفط لبنان» اليس من المجدي الحفاظ عليها؟

وفي النظرة الشاملة، كما في النظرة المكروية، ان اهم عناصر الاصول تكمن في الموجودات غير المادية: الاسم التجاري، الشهرة، الخبرة في الانتاج والتسويق، العلامات الفارقة، الموردون، الزبائن، الجهاز البشري، الهيكل الاداري والتنظيمي. كل ذلك يضمحل بالافلاس. بالطبع، يوجد قانون للصالح الواقعي، ولكن بات اللجوء اليه في السنوات الاخيرة مجرد نظري.

وقد انشأت رئاسة مجلس الوزراء فريق عمل لتطوير قانون الافلاس يتضمن مراحل جديدة ويعدل الاجراءات القائمة لبلوغ الهدف المنشود، اي عدم القضاء على المؤسسة بالافلاس اذا كان هنالك من حل بديل. وهذا الحل يأتي عن طريق «اجراءات اعادة التنظيم» و«اجراءات الانقاذ» قبل اللجوء الى «اجراءات التصفية» - وكل ما نخشاه ان لا يكون هذا المشروع اقل تعقيدا من قانون الافلاس الحالي اذا لم يشارك به اكثرية من الاقتصاديين ورجال الاعمال، لان الحل ليس فقط بالاجراءات، بل بمناخ الاستثمار، وسهولة تطوير الشكل القانوني للمؤسسة، وبيعها او دمجها، وبالتالي تقييم الموجودات غير المادية؛ وكل ذلك مهمة مستحيلة في ظل قانون التجارة الحالي والضرائب المعمول بها.

### 3. الادارة العامة: التركيز على الاجراءات المحدودة اولاً

ان رفع مستوى دول شرق وجنوب البحر المتوسط اولوية بالنسبة للاتحاد الاوروبي الذي يعتبرها جزءاً لا يتجزأ من المحيط الاقتصادي الذي يتولى قيادته، والذي يشكل الكتلة القادرة على منافسة العمالة الاقتصادية الاميركية والآسيوية والاستفادة من فوائد الانفتاح. والفلسفة الاوروبية تعتبر، عن حق، ان الدعم لا يفيد ما لم يولد طاقة للاستمرار في الدول المستفيدة.

والجدير بالذكر ان معظم تلك الدول كانت من عديد الدول الصاعدة (emerging countries) لولا الازمة الاقتصادية، وخاصة الثورات العربية التي انعكست حكماً على النشاط الاقتصادي. ومن طبيعة الدول الصاعدة انها قادرة على التطور والنمو بقدراتها الذاتية. كل ذلك يدعو الى احرار نتائج سريعة للبرامج المعدة سواء بدعم اوروبي او مباشرة من الحكومة اللبنانية. وكي يتحقق ذلك يجب اعتبار الاولويات والتحقق من تأثير الاجراءات؛ وهذا، بالطبع، يحد من تعدد وحجم المشاريع لصالح فعاليتها. أن ادراج الادارة مليئة بالمشاريع التي لم تر طريقاً للتنفيذ منذ سنين عديدة .

#### 4. تجاوب الادارة مع حاجات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

ان رغبة التجاوب مع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة اصبحت شأنًا مسلماً به في معظم الدول في العالم بعد اندلاع الازمة الاقتصادية عام 2008 وارتفاع البطالة الى مستويات غير معهودة. وتعرف بالمؤسسات الصغيرة تلك التي لا يتعدى عدد العاملين فيها 49 أجيلاً، ومنها المؤسسات الصغيرة جداً حيث يبلغ الحد الأقصى 9 اشخاص بما فيهم صاحب العمل وافراد عائلته؛ اما المؤسسات المتوسطة فهي تلك التي تستخدم عدداً يتراوح بين 50 و249 أجيلاً. والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة تشكل اكثر من 99% من المؤسسات وتساهم بحوالي 70% من اجمالي الناتج المحلي وتستخدم قرابة 80% من القوى العاملة.

ومع التطور التقني وانتشار المعلوماتية، بلغ معظم النشاطات الاقتصادية، خاصة في الدول الصناعية، طاقته الفضلى الناتجة عن اقتصاد الحجم في المؤسسات المتوسطة، وبالتالي لم تعد بحاجة الى العناية نفسها التي تحتاجها المؤسسات الصغيرة. لذلك لم تعد تذكرها كثيراً السياسات الاقتصادية الهادفة الى دعم المؤسسات الصغيرة. وتشير بعض المقاربات الى ان 60% من المؤسسات الصغيرة في لبنان تنشأ وتستمر في القطاع غير المعلن، وهذا يشكل منافسة غير مشروعة للمؤسسات النظامية ويحرم الدولة من مداخيل كبيرة.

وقد بينت الدراسات التي عرضها «منتدى البحوث الاقتصادية» في القاهرة، عام 2007، حول القدرة التنافسية للمؤسسات الصغيرة جداً انها عاجزة بالمطلق عن الاستمرار اذا اخضعت للموجبات الاجتماعية والضريبية التي تخضع لها المؤسسات النظامية. وتبين، على سبيل المثال، ان الانتاجية في المؤسسات الخمسية الاولى في تركيا هي ثلاثة اضعاف متوسط الانتاجية في المؤسسات الصغيرة جداً؛ كما تبين ان الوضع مشابه في المغرب ومصر ولبنان.

ان المحافظة على المؤسسات المكروية، وضمها الى القطاع المعلن، ضروري جدا ويفترض:  
أ) اخذ الدولة على عاتقها الموجبات الاجتماعية للمؤسسات المكروية، كجزء بسيط من ضمان البطالة؛

ب) اخضاعها للضرائب المباشرة، لاسيما على الربح الحقيقي او المقدر، ولكن اعفاءها من الضرائب غير المباشرة التي ترفع الكلفة؛

ج) مساعدتها في عملية التسويق والتصدير من خلال وكالات متخصصة فاعلة كتلك التي تعتمد عليها البلاد الاوروبية والآسيوية ؛

د) تأمين التمويل لها بشروط مقبولة توازي تلك التي تستفيد منها المؤسسات المنافسة الكبيرة؛ علما انه في ظل الانفتاح الاقتصادي لشروط التمويل وطأة باهظة على التجارة الخارجية، وينبغي السعي الى تمويل كافة المؤسسات الانتاجية بالفوائد الحقيقية الرائجة عالميا؛  
هـ) تشجيع مراكز التدريب في شتى المجالات التقنية والادارية، وتوثيق العلاقة بين المعاهد ومؤسسات القطاع الخاص.

علما ان كل ذلك لا يرتب كلفة على الخزينة بل العكس هو الصحيح، ان انتقال عدد كبير من المؤسسات من القطاع غير المعلن الى القطاع النظامي يؤمن جزءا من الضرائب بدلا من انتفائها كليا؛ كما ان التعويض عن الموجبات الاجتماعية لا يتخطى جزءا بسيطا من التعويض عن البطالة للاجراء؛ وقد يجب تطبيق هذا النظام عاجلا ام آجلا للمحافظة على الطاقة البشرية.

##### 5. تمكين المؤسسات المتوسطة والصغيرة من المشاركة بالمناقصات العامة

كل المعطيات تشير الى ان المؤسسات الصغيرة عاجزة عن منافسة المؤسسات الكبيرة، وطنية كانت أم اجنبية، لاسباب عدة، اهمها:

- ضعف الانتاجية في المؤسسات الصغيرة وخاصة الصغيرة جدا؛
- صعوبة التمويل وتطبيق دفتر الشروط من حيث المهل وتأخير المدفوعات؛
- مهل التسليم التي تحتاج الى طاقة انتاجية كبيرة.

رغم ذلك، اصررت ادارة المؤسسات الصغيرة الاميركية منذ الستينات على تأمين حصة من عطاءات الدولة الى المؤسسات، الصغيرة. وهذا يفترض تخصيص كوتا او نسبة من السلع

والخدمات للمنافسة بين المؤسسات الصغيرة وحدها. وهذا يتعارض بالمبدأ مع قواعد منظمة التجارة العالمية.

وعهدت الدولة اللبنانية باعطاء الانتاج المحلي، الذي يحصل على شهادة منشأ لبنانية تفيد ان القيمة المضافة تفوق 40% من اجمالي الكلفة على باب المصنع، افضلية قدرها 10% في المناقصات العامة. الا ان الادارة اللبنانية لا تفرق بين مصنع كبير وصغير؛ فالافضلية هي للانتاج الوطني؛ وهذا يتعارض ايضا مع قواعد منظمة التجارة العالمية.

وبالطبع، في ظروف الانفتاح، يصعب اعتماد تلك الاجراءات التي تعطي الافضلية لفئة من المؤسسات، وخاصة الى الانتاج المحلي، وبالتالي تهدد الفوائد الكثيرة التي يجنيها الاقتصاد من التداول العالمي. ولكن يجب الوعي، اولاً، ان الامتناع عن الافضلية له كلفة كبيرة على صعيد الناتج المحلي والعمالة، وثانياً، ضرورة ايجاد الحل البديل الذي تقبل به منظمة التجارة. وقد خاض النقاش Maurice Allais حول استيراد البسة وامتعة الجيش الفرنسي من الخارج حيث قال في حينه «لا مصلحة بالاستيراد طالما ان فرق الاسعار لا يتعدى القيمة المضافة في البلد المستورد». وعندما قيل له ان الاستيراد من البلاد النامية يشكل مساعدة غير مباشرة لهذه البلدان، ابدى اعتراضاً شديداً عبر عنه بالقول «ان مساعدة البلاد الصناعية للبلاد النامية بهذا الشكل هي بالفعل مساعدة فقراء البلاد الصناعية الى اثرياء البلاد النامية».

## 6. حصول المؤسسات الصغيرة على تمويل مجدي

تواجه المؤسسات الصغيرة عوائق عديدة عند الحاجة الى تمويل نشاطها:

- لا تمنح التسليفات للمؤسسات الصغيرة الا مقابل ضمانات عينية، الامر الذي يحد من طاقة المؤسسات بالاستدانة؛

- تمنح التسليفات للمؤسسات الصغيرة بفارق يتخطى ثلاثية نقطة اساس بالنسبة للمنافسة المحلية، واكثر بالنسبة للمنافسة الخارجية؛

ان المؤسسات المالية التي تسهل تمويل انتاج المؤسسات الصغيرة في اوروبا هي «مؤسسات ضمان التسليفات» التي تعمل على غرار مؤسسة كفالات التي ادت فوائد جمة للمؤسسات الصغيرة في لبنان، ولكن طاقاتها محدودة لخدمتها كافة القطاعات، وحاجتها الى الضمانات العينية، والانتكال الكلي على مصرف لبنان للتعويض عن فرق الفوائد الميسرة.

وفي ايطاليا، مثلاً، نشأت «مؤسسات ضمان التسليف» في قطاعات الانتاج نفسها داخل

الجمعيات والنقابات المهنية، واصبحت، بحكم تخصصها، ضليعة في النشاط الذي يقوم به اعضاؤها، تقدم لهم الارشادات والنصح فضلاً عن ضمان ديونهم، ويعتبر المحللون ان لمؤسسات ضمان التسليف الفضل الاكبر بعولة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الستينات. وبات عددها اليوم يفوق 800 مؤسسة، منها 50 مؤسسة يتخطى رأسمالها المئة مليون يورو، يعتبرها المصرف المركزي مؤسسات مالية خاضعة للجنة الرقابة.

#### 7. الفرص المتاحة للمؤسسات الصغيرة في سوق الاتحاد الاوروي

يسعى الاتحاد الاوروي الى رفع مستوى انتاج دول جنوب المتوسط بشكل منظم منذ توقيع اتفاق برشلونة عام 1995، كما يعتبرها جزءاً من الكتلة الاقتصادية الاورومتوسطية التي يعتمد عليها الاتحاد الاوروي على المدى البعيد لمواجهة الكتل العملاقة التي تتقاسم العالم. ونشأت رغبة المساعدة قبل تنفيذ تلك السياسة اذ حصل المغفور له السفير كسروان لبكي في السبعينات على اعفاء كامل لمعظم الانتاج الصناعي اللبناني. وعندما تتلاقى الرغبة مع المصلحة، كل شيء يصبح ممكناً بفضل التوجيه الصحيح. الا ان ذلك لم يحصل عملياً، ويعاني لبنان عجزاً كبيراً في تجارته الخارجية، خاصة مع الاتحاد الاوروي الذي يحتل المرتبة الاولى بالاستيراد اللبناني.

رغم المساعدات الكبيرة التي حصل عليها لبنان من الاتحاد الاوروي كما حصلت سائر دول جنوب المتوسط بغية تقليص التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين ضفتي البحر الابيض المتوسط، لقد اتسعت الهوة بين الضفتين، ومن الأرجح ان السبب الاساسي هو في العجز التجاري المتعاظم بينهما. ويتسبب هذا العجز بنتائج سلبية عديدة على الاقتصاد، منها ضعف الاستثمار في قطاعات الانتاج، وارتفاع البطالة والهجرة، وتقهر الناتج المحلي، وارتفاع كلفة الحياة كلما زال الانتاج المحلي من الاسواق في غياب اقتصاد الحجم. وقد سعى البنك الدولي منذ عدة سنوات لاقتناع الدول صاحبة الفائض، ومن بينها عدد كبير من الدول الصناعية، الى العمل من اجل توازن الميزان التجاري. وفي الادبيات الاقتصادية الاميركية، يضم الميزان التجاري تبادل السلع والخدمات. ولكن لحد علمنا لم يمثل العديد من الدول الى تلك التوجيهات التي تهدف الى الاستقرار الاقتصادي والنمو؛ وبالعكس، فمن جهة دول شمال البحر الابيض المتوسط، كثرت العوائق الفنية امام الاستيراد، ومن جهة دول الجنوب، تراجع الانفتاح.

وبالنسبة للسوق الاوروبية بالذات، ان اهم العوائق التي تعاني منها دول الجنوب هي عدم اعتبار الخدمات ضمن اتفاق الشراكة، وكادت تصبح باهية التبادل بالمواد والسلع. فاذا



طبق الاتفاق على الخدمات، تخطو المنطقة خطوة كبيرة تجاه التوازن وانتعاش الاقتصاد في كافة البلدان؛ ويستفيد من ذلك على حد سواء دول الشمال والجنوب، وفقا للنظرية الثابتة اليوم والتي يعتمد عليها البنك الدولي «ان التوازن هو اكثر العوامل الاقتصادية فعالية، كل نظام فعال يتوق الى التوازن» (Kenneth Arrow) ويفيد اعفاء الخدمات على غرار السلع بشكل اساسي المؤسسات الصغيرة حيث عددها وطاقاتها اكثر بكثير في هذا المجال.

### 8. الكفاءة التقنية والابداع

تتطور التقنيات في اتجاهين؛ الاول في اتجاه تخفيض الكلفة بواسطة وسائل انتاج اكثر فعالية، والثاني في اتجاه النوعية. فالاول ينمي مباشرة القدرة التنافسية، ويؤمن للمنتج حصة اكبر من الاسواق المتاحة؛ والثاني يرتقب تغير الطلب الناتج عن ثراء المجتمع الحاصل في معظم انحاء العالم بعد الحرب العالمية الثانية.

ويحصل هذا التطور تلقائيا بالشركات الكبيرة القادرة على تخصيص جزء من ارباحها «للبحث والتطور»؛ ان هذا الامر هو في غاية الاهمية ولكن عدد الشركات الكبيرة محدود جدا، وعندما يصبح «البحث والتطور» بمتناول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، تتضاعف فرص النجاح. لذلك تسعى الدول الى تأهيل المؤسسات الصغيرة وزيادة كفاءتها الفنية وحثها على الابداع.

ويمارس لبنان جهدا خاصا في هذا المجال، اذ خصص مصرف لبنان مبلغ ستماية مليار ليرة لبنانية تسلف بفائدة رمزية لمؤسسات صغيرة مبدعة عن طريق المصارف التجارية. كما ان مؤسسة كفالات اعدت برنامجا خاصا يدعم المؤسسات المبدعة. وقامت مجموعة من الادارات العامة حضنتها غرفة التجارة، بتطبيق برنامجا فرنسيا، مرشحا ليصبح يورو متوسطيا، يقضي بتمويل «البحث والتطور» في المؤسسات الصغيرة. ويمنح البرنامج الاساسي مبلغ 50 الف يورو هبة للمؤسسة التي تحقق ابتكارا وفقا للمعايير الاوروبية، وتنفذه بالشراكة مع مؤسسات رديفة في بلدين احدهما على الاقل في الضفة الجنوبية والثاني في الضفة الشمالية من البحر المتوسط. على مستوى التطبيق في لبنان، اعتبر مجلس الامناء الذي يدير هذا الصندوق ان التعاون مع بلد واحد في البحر المتوسط يكفي في هذه المرحلة لان الهدف المباشر هو دعم التجارة البينية، خاصة بين دول الجنوب. كما ان كل تحديث ملحوظ بالانتاج و/او الادارة يعتبر «ابتكارا» من حيث الحاجة الى تطوير المؤسسات وتحسين انتاجيتها.

### 9. تشجيع النمو المحافظ للبيئة

لا يختلف اثنان على ضرورة استعمال الطاقة البديلة، والحد من انبعاثات الغازات الدفينة، والمحافظة بشكل عام على البيئة. الا انه على المدى القصير، ليس من السهل تنفيذ سياسة مفيدة للبيئة عندما نعلم ان كثافة استعمال الطاقة هو مؤشر النمو الاقتصادي. لقد رفضت الولايات المتحدة توقيع اتفاق كيوتو المحد للانبعاثات الغازية حيث لم تتمكن صناعاتها من استعمال الطاقة البديلة بشكل يؤمن استقرار الانتاج والاسعار. وتزداد الصعوبة في ظروف الازمات المستعصية كالتي نعيشها اليوم؛ لذلك ينبغي ان تأخذ الاقتراحات في الاعتبار الحاجات الآنية الى جانب ضرورة المحافظة على البيئة على المدى المنظور.

- اولاً: ان لم يكن من الممكن وقف انبعاثات الكربون، فمن الضروري الحد منها الى ما هو حيوي ولا بديل عنه لسد حاجات الانتاج الوسيط والاستهلاك. واذ لم يجد المرء شيئاً انسب من العملة لتحديد اولويات الاستهلاك، نرى من المفيد تكليف الصناعات المسببة للانبعاثات الغازية بضريبة تزداد مع الزمن (Pay as you pollute)، سواء لتحفيز الطاقة البديلة و/ او توجيه الاستهلاك نحو سلع «صديقة» للبيئة.

- ثانياً: انه لشيء غريب ان كلفة النفط الذي يحتاج الى عشرات ملايين السنين كي يتكون، هي اقل من الطاقة المائية والطاقة الشمسية والهوائية التي كلها تتجدد وتنحصر كلفتها بالطرق الفنية لاستخدامها. وفضلاً عن ذلك يمكن اعتبار ان تدهور طبقة الاوزون ذات نتائج على الانسان اخطر من الطاقة النووية. والجدير بالذكر ان المعادلة التي تتبعها الدول والشركات المستخرجة للنفط كانت تقضي باكتشاف مخزون جديد يوازي الاستهلاك السنوي؛ فهذه المعادلة انتهت منذ سنوات عديدة وبات استهلاك النفط اضعاف المخزون المستجد كل سنة. وهذا يؤدي الى نتيجة واحدة وهي ضرورة مضاعفة النشاط في مجال البحث عن الطاقة البديلة.

### 10. نمو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

ان المؤسسات الصغيرة، التي تشغل اقل من 50 أجيلاً، وبما فيها المؤسسات الصغيرة جداً، التي تضم اقل من 10 اجراء ومن بينهم صاحب المشروع وافراد عائلته، تفتقر عامة الى الانتاجية ولا تؤمن قدرتها التنافسية في الاسواق الا بالتهرب من دفع الضرائب والموجبات الاجتماعية، وهذا مؤسف ويولد منافسة غير مشروعة، ويحرم الدولة جزءاً من عائداتها.

وتنقسم المؤسسات المتوسطة الى فريقين. فهناك مؤسسات تقليدية تفتقر الى الانتاجية

وليس بإمكانها المنافسة بوضعها الحالي، ونراها دائماً تسعى الى الحماية والتسليف الميسر والمساعدات الفنية ؛ كما هنالك مؤسسات متوسطة الحجم بلغت «طاقتها الفضلى» بفضل ثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وحققت القدرة الانتاجية الكاملة التي قد يعطيها اقتصاد الحجم. ان هذه المؤسسات قادرة على التطور بقدرتها الذاتية وليست بحاجة الى اكثر من مناخ استثمار يجنبها العراقيل الادارية. ويشبه وضعها المؤسسات الكبيرة تماماً.

ان المؤسسات المتوسطة ، التي تفتقر الى الانتاجية الكافية، هي بحكم المؤسسات الصغيرة والصغيرة جداً، لا يفيدها شيئاً على المدى الطويل ان لم تتحسن فيها الطاقة الانتاجية. وهكذا نرى، مع الاسف، ان في تلك الظروف تذهب نفقات التدريب والتمويل والتسويق سدى؛ وبالتالي، ان الحل الوحيد للمؤسسات الصغيرة وبعض المؤسسات المتوسطة هو بدمجها ومساعدتها على بلوغ الحجم الذي يؤمن لها الطاقة الانتاجية الفضلى.

### الطاقة البشرية العاملة في قطاع الانتاج

اكثر من 70% من العمل المأجور في القطاع الخاص تؤمنه المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ وهذه الظاهرة معروفة في كافة البلدان التي تعتمد على اقتصاد السوق حيث يتراوح عدد العاملين فيها بين 70% و80% من مجموع العاملين في قطاع الانتاج.

### توزيع القوى العاملة وفقاً لحجم المؤسسة

تحدد الفئة، التي تنتمي اليها المؤسسة، عوامل تتفاعل مع بعضها البعض من حيث الروابط العضوية القائمة بينها، وقد جرت العادة بالتعبير عنها من خلال عدد الاجراء النظري الذي يتناسب مع المعطيات المتوافرة. واهم هذه العوامل:

- عدد الاجراء الفعلي؛
- مجموع الرواتب والاجور التي تعبر عن كفاءة الاجراء؛
- الراسمال الفعلي للمؤسسة؛
- رقم المبيعات و/ او الربح الصافي الناتج عنها؛
- القيمة المضافة.

ويشكل عدد الاجراء في المؤسسات الاقتصادية من مختلف الفئات المعلنة وغير المعلنة حوالى 60% من مجموع القوى العاملة؛ وتتوزع سائر القوى بين القطاع العام والمهن الحرة.

## توزيع القوى العاملة في مؤسسات القطاع العام

| النسبة المئوية | عدد العاملين لدى كل فئة | النسبة المئوية | تقدير عدد المؤسسات | الفئة وفقا للطاقة الانتاجية |
|----------------|-------------------------|----------------|--------------------|-----------------------------|
| 13 %           | 77,300                  | 0.62 %         | 1,031              | الفئة الممتازة              |
| 15 %           | 85,763                  | 1.72 %         | 2,859              | الفئة الاولى - الكبيرة      |
| 10 %           | 75,069                  | 3.83 %         | 6,341              | الفئة الثانية - المتوسطة    |
| 21 %           | 122,541                 | 24.64 %        | 40,847             | الفئة الثالثة - الصغيرة     |
| 19 %           | 110,25                  | 33.25 %        | 55,112             | الفئة الرابعة - المكروية    |
| 21 %           | 121,203                 | 36.56 %        | 60,601             | القطاع غير المعلن           |
| 100 %          | 574,101                 | 100.00 %       | 165,761            | المجموع                     |

مقاربة سوق العمل بناء على المؤسسات المسجلة لدى غرف التجارة في نهاية عام 2013

## توزيع القوى العاملة في القطاعات الانتاجية

يشكل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي المرجع الرئيسي في تحديد العمالة. ان عدد كافة المضمونين المسجلين في الصندوق بلغ 593805 في نهاية عام 2012، وهذا يضم اللبنانيين 560239 وغير اللبنانيين المسجلين 33070 - من بينهم 462529 اجراء تابعين لمؤسسة لها صاحب عمل، والباقي ادخلوا بموجب قانون خاص.

هذا لا يعني، طبعاً، ان كل المسجلين يدفعون اشتراكاتهم ويستفيدون من الضمان. لا شك في ان عددا كبيرا من بينهم قد ترك الخدمة او هاجر من البلد ولم يصرح عن المغادرة لسبب ما. كما ان نسبة المؤسسات غير المعلنة تفوق 20% من المؤسسات العاملة في الاسواق اللبنانية وتشغل نسبة موازية من اليد العاملة.

والجددير بالذكر ان المؤسسات المكروية، المعلنة وغير المعلنة، تشغل اكثر من 40% من اليد العاملة، وتولد فوراً عندما ترى فرصاً لذلك وتسهم بالحد من البطالة والهجرة. الا انه من المعروف ان قدرتها على الاستمرار محدودة، وتحتاج الى سياسة خاصة لدعم نشاطها وتأمين استمرارها، وهذا ضروري جداً في ظروف الازمات.

عدد المضمونين حسب نوع العمل لغاية 2012-12-31

| نوع العمل      | ذكور           | إناث           | المجموع        |
|----------------|----------------|----------------|----------------|
| اجير عادي      | 302,660        | 137,087        | 439,747        |
| اختياري        | 11,171         | 1,611          | 12,782         |
| افران          | 708            | 373            | 1,081          |
| بائع صحف       | 46             | 0              | 46             |
| سائق أجير      | 4,443          | 10             | 4,453          |
| سائق مالك      | 36,141         | 85             | 36,226         |
| طالب           | 23,127         | 33,665         | 56,792         |
| طبيب           | 5,708          | 1,308          | 7,016          |
| قطاع البحر     | 91             | 0              | 91             |
| مختار          | 2,064          | 30             | 2,094          |
| مدرس           | 6,061          | 27,416         | 33,477         |
| <b>المجموع</b> | <b>392,220</b> | <b>201,585</b> | <b>593,805</b> |

الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

توزيع القوى العاملة بين مختلف القطاعات

ان الاحصاءات الرسمية لا تزال تعلن نسبة متدنية للبطالة (بين 8,5% و 11,0%) وتتجاهل الشباب، خاصة الحائزين على شهادات اكااديمية او مهنية، الذين لا يدخلون بعد سوق العمل مهما طالت بطالتهم، كما تتجاهل الذين هاجروا لعدم توافر فرص عمل لهم، لكن هذه الارقام لا تنطبق مع واقع البطالة الذي بات يعتبره الرأي العام المسؤول بحدود 20% وما هو اخطر من ذلك، ضعف نسبة القوى العاملة من عدد السكان في سن العمل حيث يبلغ حوالى 45%، في الوقت الذي يرتفع فيه في الدول الاوروبية الى متوسط 65%، والهدف عندهم هو الوصول الى 70% وفقا «لاستراتيجية ليشبونة عام 2001».

## توزيع القوى العاملة في مختلف المهن

|         |                                         |
|---------|-----------------------------------------|
| 330,000 | اجراء مسجلين بالضمان يدفعون اشتراك      |
| 90,000  | اجراء مسجلين بالضمان لا يدفعون اشتراك   |
| 150,000 | مسجلين في الضمان بموجب قانون خاص        |
| 190,000 | مهن حرة غير خاضعة للضمان واجراء مكتومين |
| 235,000 | قطاع عام                                |
| 995,000 | المجموع                                 |

مقاربة المهن والنشاطات وفقاً للاحصاءات المتوافرة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

وقد يبدو حجم القطاع العام مرتفعاً نسبة للطاقة البشرية العاملة فعلاً في البلاد، ودون التطرق الى انتاجيتها، اي ما يعادل 23% من مجموع العاملين.

الجدير بالذكر ان المشكلة الاساسية تبرز في ضعف القوى العاملة، وهذا يأتي، بالطبع، من عوامل اهمها:

- ارتفاع البطالة في البلاد، الامر الذي لا يشجع بعض فئات المواطنين من البحث عن عمل؛

- النسبة المنخفضة لدخول المرأة الى سوق العمل؛

- الهجرة الكثيفة بحثاً عن ظروف انسب؛

- غياب نظام تأمين البطالة الذي يساعد الاجير على انتظار فرصة عمل؛

- نسبة الرواتب والاجور الى كلفة المعيشة. بلغ متوسط الاجر في نهاية عام 2013 مليون وسبعماية الف ليرة لبنانية.

## القوى العاملة

|         |                                          |
|---------|------------------------------------------|
| 330,000 | عدد السكان                               |
| 90,000  | عدد السكان بسن العمل بين 15 سنة و 64 سنة |
| 150,000 | القوى العاملة                            |
| 190,000 | القوى العاملة فعلاً                      |

مقارنة القوى العاملة وفقاً للاحصاءات السكان لدى ادارة الاحصاء المركزي في نهاية عام 2013

ان عدد السكان المذكور في لبنان يتضمن الاجانب غير الفلسطينيين في المخيمات والنازحين السوريين.

ومن الاهداف المرحلية التي ينبغي تحديدها في «سياسة دعم المؤسسات الصغيرة» رفع نسبة القوى العاملة الى حد ادنى 60% من شريحة السكان في سن العمل، وضبط البطالة فعلا في حدود 8%، اي ما يجعل القوى العاملة حوالى 1500000 نسمة، اي بمعدل 50% زيادة عن الواقع الحالي.

### استراتيجية التنمية الشاملة

تفرض سياسة تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التوجه الى كل القطاعات في كافة المناطق، وتحسين مناخ الاستثمار فيها، وترك للسوق اختيار النشاطات الفعالة، ومساندة النشاطات المهددة ظرفيا بالانهيار، وايجاد لها الحلول التي تحدم الاقتصاد الوطني واصحاب الحقوق، ويتم ذلك عبر سلسلة من الاجراءات تتفاعل مع بعضها البعض لبلوغ الهدف المنشود.

### المحافظة على النوعية وتشجيع الابتكار

يتميز لبنان بمستوى علمي رفيع ويد عاملة فنية ماهرة، ويستقطب الطلاب من كافة البلاد العربية، كما يساهم اللبنانيون بأهم ورش البناء في الخليج ويحتلون وظائف عالية في المؤسسات التجارية؛ ومن الضروري المحافظة على هذا المستوى ليحافظ لبنان على اسواقه الخارجية وعلى مستوى معيشة ابناءه في الداخل. وتثبيتا لذلك، لقد شهدنا في السنوات الاخيرة نموا مضطرباً لصناعة شهادات الامتياز يقدره اصحاب الاختصاص بـ 20%، في الوقت الذي تراجع فيه معظم النشاطات الاقتصادية.

ويحتل الابتكار مكانة خاصة اذ يحسن، من جهة، الانتاجية بايجاد وسائل انتاج اكثر فعالية، ومن جهة ثانية، يستقطب الطلب بعرض سلع وخدمات تتميز عن المنافسة وتؤدي الى نجاح المؤسسة. وقد انشأ مصرف لبنان صندوقاً خاصاً لدعم الابتكار يمنح المؤسسة الصغيرة والمتوسطة قرضاً بفائدة رمزية لتمويل المشاريع المبتكرة، ووضعت مؤسسة كفالات برنامجاً خاصاً لتمويل المؤسسات المبدعة.

هذا جيد دون شك ولكنه لا يكفي، لان الابتكار في معظم الحالات ينتج عن البحث والتطوير، حيث النجاح غير مضمون. لذا تأبى المؤسسات الاستدانة لهذا الغرض حتى بفائدة

رمزية. لذلك، وجدت الادارة الفرنسية صندوقاً لتمويل الابتكار (فارو - FARO)<sup>1</sup> تمنح المؤسسات صاحبة المشاريع الابتكارية منحة خمسين ألف يورو لبحث وتطوير الفكرة القائم عليها المشروع. والفارو مؤهل ليصبح برنامجاً متوسطياً يتواجد في كافة البلدان المشاركة بإدارة الاتحاد من أجل المتوسط. وفي لبنان، نشأت هيئة مماثلة بين عدة مؤسسات رسمية وإدارة غرفة التجارة في بيروت وجبل لبنان إلا أنها لم تحصل على التزام بتجديد الأموال دورياً، الأمر الذي أرغمها على منح القروض الميسرة بدلاً من الهبات.

لا أحد يجهل دور الابتكار في النمو والتقدم الاقتصادي، وهذا يتم بمعظمه عبر الشركات القادرة على تخصيص جزء من مبيعاتها أو من أرباحها للبحث والتطوير، وهو ينحصر حكماً بالشركات الكبيرة صاحبة الامكانيات. أما إذا تمكنت المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من الحصول على أموال تنفق في هذا المجال، سوف تتضاعف طاقة البلاد بالخلق والابداع والتقدم التقني واستثمار براءات الاختراع والدخول فعلاً إلى عالم اقتصاد المعرفة.

### السياسات الحاضنة

لقد تخطى الاقتصاد اللبناني مستوى المنافسة بالأسعار في كافة المجالات مسحوباً إلى ارتفاع من قبل القطاعات الناجحة، لا سيما القطاعات المالية والسياحية (باستثناء الظروف الراهنة) والخدماتية وبعض النشاطات الصناعية التي تعبر عنها شهادات الامتياز. إلا أن طاقة التشغيل لتلك القطاعات، لا سيما في اقتصاد بمستوى الاقتصاد اللبناني، هي أقل بكثير من طاقة قطاعات الصناعة والزراعة، وخاصة قطاع تصنيع المواد الزراعية، والتي باتت ذات إنتاجية منخفضة لأنها تستخدم يد عاملة كثيفة وتواجه تكاليفاً مرتفعة نسبياً، خاصة للطاقة، وفوائد تشغيلية حقيقية فوق مستوى المنافسة العالمية.

وهذا الواقع يدعو إلى تصويب ما أمكن من السياسات الاقتصادية القائمة، والالتحاق بالتقدم التقني، ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي لديها المرونة الكافية للالتحاق بعالم التكنولوجيا إذا ما اتاحت لها إمكانيات البحث والتطوير. إن مشاريع التسليف الميسر من قبل مصرف لبنان ومؤسسة كفالات ومشروع الفارو تدخل في هذا الإطار، وإن لم تكن كافية؛ في الوقت الذي فيه يطال التمويل الميسر للسكن والمواد الاستهلاكية المعمرة، الطلب الكلي.

(1) Fonds d'amorçage de réalisation et d'orientation



وهكذا نرى ان هنالك اجراءات جيدة وتبدو ضرورية بمفردها، الا ان تأثيرها على الوضع الاقتصادي العام يختلف باختلاف تأثيرها على بعضها البعض ونفوذها الى الاسواق. ان بعض المبادرات لها تأثير مضاعف على غيرها، فاذا اخذت طابع الاولوية تحققت النتائج المجدية بالسرعة الكافية لمواجهة الاثار السلبية للدورة الاقتصادية، خاصة في ظروف الازمات. وهذا ما لم يحصل يوما في الادارة اللبنانية، كما لم يحصل في العلاقة مع الاتحاد الاوروبي منذ عام 1995، وحتى بعد توقيع اتفاق الشراكة، في البرامج الهادفة الى تطوير مناخ الاعمال في لبنان. ان تقدير افادة واهمية المبادرات وخاصة تحديد الاولويات في ما بينها علم قائم بذاته (Regulatory Impact Assessment) لم يؤخذ يوما على محمل الجد في لبنان.

### الاهداف الاستراتيجية

ان تحليل الاهداف الثلاثة التي اعتمدت في التجربة الاوروبية<sup>2</sup>، لاسيما «تسهيل المعاملات الادارية» و«تسهيل حصول المؤسسة على التمويل» و«المساهمة في عولمة المؤسسة»، من اجل دعم المؤسسات الصغيرة، يشير الى ضرورة تكييف تلك الاهداف مع الواقع اللبناني. ان سياسة دعم المؤسسات الصغيرة في اوربا تتناول ايضا المؤسسات المتوسطة، اي كافة المؤسسات التي تشغل ما دون 250 اجيرا، وهذا يجنب الاولوية عن المؤسسات المكروية ويدعو الى التحفظ في الاقتصاد اللبناني، حيث ضعف نسبة «القوى العاملة» الى السكان في سن العمل هي المشكلة الاساسية في انخفاض الناتج المحلي وارتفاع حزام الفقر حول المدن. وعلى سبيل المثال، ان تسهيل تمويل المؤسسة المكروية لا يفيد الا اذا تمكنت اولا من التوسع بامكاناتها الذاتية و/ او تسعى الى التوسع عن طريق الدمج لبلوغ حجم المؤسسة القادرة على الانتاج بالطاقة الفضلى.

وبالتالي نرى اعتماد الاهداف التالية بمثابة معايير لتحديد الاجراءات التي يصح اتخاذها في سياسة دعم المؤسسات الصغيرة:

### تسهيل المعاملات الادارية

هذا الهدف جزء اساسي من تحسين بيئة الاستثمار، الا انه اكثر ضرورة للمؤسسات الصغيرة التي لا تستطيع مواجهة البيروقراطية المعقدة التي تتصف بها الادارة اللبنانية. والجدير بالذكر

(2) راجع مقطع «التجربة الاوروبية»

انه من اصل 5 مؤسسات تنشأ حديثاً، تستمر واحدة فقط بعد 5 سنوات. ان فتح المؤسسات واقبالها واجراء معاملات الاستيراد والتصدير والضمان الاجتماعي وغيرها، يمكن ان تكون اسهل بكثير مقارنة بسائر البلدان التي حققت التطور اللازم في هذا المجال الاداري.

### تصويب الاكلاف الخارجية

ان المؤسسة الصغيرة تعاني حكماً من ضعف في الانتاجية من جراء عدم الحصول على وفورات الحجم، وهذا يقضي بتصويب اكلافها قبل مدها بالتسليف الميسر، والا التهمته الخسارة وهدرت الضمانات. لذلك ان استمرار المؤسسة الصغيرة هو منوط بقدرتها على ضبط الاكلاف. وهنا يبدو الدور الناظم للادارة في انطلاق المؤسسة واستقرار نشاطها حتى تصل الى شاطئ الامان عبر النمو بالقدرة الذاتية و/ او بالدمج مع مؤسسات مشابهة و/ او مكملية.

### مساعدة المؤسسة في التسويق والتصدير

بمجرد انفتاح الاسواق، اصبحت المؤسسة عرضة للمنافسة العالمية، وتعلو مطالبه المزارعين والصناعيين بالحماية، فكيف بالحري المؤسسات الصغيرة والناشئة ! لذلك من اجل المحافظة على الانفتاح وفوائده وتجنب الاضرار الجسيمة التي يمكن ان تحل بالقطاعات الانتاجية، وخاصة المؤسسات الصغيرة، تلجأ الدول الى اجراءات مساندة . على سبيل المثال، انشأت كافة الدول الاوروبية مؤسسات متخصصة بالتصدير؛ كما انشأت مؤسسات لضمان الصادرات.

والهدف السامي في هذا المجال هو بتعادل ميزان التجارة والخدمات، الامر الذي يفيد ان البلاد هي قادرة على النمو وخلق فرص عمل. وهذه توصية البنك الدولي منذ سنوات.

### برنامج تطبيق سياسة دعم المؤسسات الصغيرة

نرى الى حد بعيد ان النظام المطبق في الاتحاد الاوروبي حكيماً من حيث تغطية المجالات التي تحتاجها المؤسسة، وخاصة الترتاب بالمبادرات حيث تحتل الاجراءات الاكثر تأثيراً على بعضها البعض مرتبة اكثر تقدماً:

1. انشاء المؤسسات: اعتماد شبك واحد لتسجيل المؤسسات الفردية والشركات، ويمكن ان تقوم بهذه المهام غرف التجارة والصناعة والزراعة في بيروت والمناطق.

2. اقفال المؤسسات: اعفاء المؤسسة من ضريبة التحسين على الموجودات غير المادية عند بيع المؤسسة و/ او اجراء عملية دمج مع مؤسسة و/ او عدة مؤسسات، سواء استمرت الادارة او لم تستمر.

3. الحد من البيروقراطية الادارية: في كافة المجالات بالغاء المعاملات المكررة او غير الضرورية واعتماد شبك واحد في كافة المجالات؛ كما تعميم اللجوء الى الانترنت لاتمام كل انواع المعاملات الادارية؛ وتشريع التوقيع الالكتروني.

4. تصويب الاعباء للتعويض عن ضعف انتاجية المؤسسة المكروية، على ان تتحمل الدولة جزءاً او كل الاعباء الاجتماعية التي تخضع لها المؤسسة المكروية مقابل دخولها في القطاع الرسمي

5. المناقصات العامة: تحديد حصة من المناقصات العامة التي تتناول سلعاً يمكن انتاجها في لبنان، استناداً الى شهادة وزارة الصناعة اذا اقتضى الامر، للمؤسسات التي تشغل اقل من خمسين اجيراً، سواء منهم الملتزم من مصنعه او عبر التعاقد بالباطن مع مؤسسات قابلة للاستفادة. وهذا الاجراء في غاية الاهمية وقد اتخذ في الولايات المتحدة منذ عام 1954.

6. تمويل المؤسسة: المطلوب هو مساعدة المؤسسة للحصول على تمويل تجاري بالفوائد الرائجة في الدول الاكثر تعامللاً في التجارة مع لبنان. وكانت هذه المبادرة الاجراء الاول الذي اتخذته الولايات المتحدة عند انشاء المؤسسة الناجمة عن Small Business Act عام 1953. ان تشجيع الدولة لانشاء صناديق ضمان التسليفات (Credit Guarantee Fund) واحداث منافسة حقيقية بينها، يوفر على الدولة عناء التدخل في هذا المجال وتحمل اعباء قد يعفيها السوق منها؛

7. التركيز على الاسواق الاوروبية حيث أن المشروع الحالي ينطوي على وعد من الاتحاد الاوروبي بتشجيع الاستيراد من دول جنوب المتوسط؛ وهذا يفترض تخفيف العراقيل الفنية للتجارة (Technical Barriers to Trade) و/ او تسهيل شروط الاعتماد ومنح الشهادات من قبل عدد كاف من المختبرات المحلية؛ ومن اجل ذلك تكليف جهاز دائم للمتابعة ومراقبة النتائج.

كما ينبغي اعفاء الخدمات، بما فيها الاعمال الفنية والتقنية والمعلوماتية وكافة النشاطات الفكرية، من الرسوم. لقد اعفى اتفاق الشراكة السلع من الرسوم واستثنى الخدمات التي

لم يكن لها حجم هام في حينه؛ الا انها اصبحت اليوم باهمية السلع اذا ما تسنت لها الفرصة السانحة. وهذا الامر في غاية الضرورة لتخفيف العجز التجاري مع الاتحاد الاوروي.

8. تشجيع الكفاءة الفنية والابداع: اطلاق «صندوق تحقيق وتوجيه المؤسسة المبدعة» بالتحكم باسس FARO يتميز الفارو «البحث والتطوير» لتحقيق عولمة المؤسسة عن طريق التقدم التكنولوجي والابداع؛ ان تمويل هذا الجهاز يضاعف طاقات المؤسسات الصغيرة في مجال البحث والتطوير.

وهكذا نرى كيف تتفاعل المعادلة الهادفة الى دعم المؤسسات الصغيرة بناء على اجراءات منطقية وتراكمية:

- اولاً: في تسهيل انشاء وتطوير المؤسسة والحد من العراقيل الادارية التي تواجهها؛
- ثانياً: تصويب الاكلاف واجماد اسواق للانطلاق والحد من المنافسة غير المشروعة؛
- ثالثاً: بعد تحقيق الجدوى، اللجوء الى التمويل الميسر وعولمة المؤسسة؛
- رابعاً: اعتماد آلية التطوير التقني التي تعوض عن ارتفاع الاكلاف؛
- خامساً: تتطور المؤسسة بشكل طبيعي لتبلغ الطاقة الانتاجية الفضلى عبر النمو الذاتي و/ او الدمج.

## المالية العامة

تعاني المالية العامة من عجز مزمن وعميق يهدد الاستقرار المالي والاقتصادي والاجتماعي، خصوصاً انه تفاقم في السنوات الاخيرة ليصل الى نسبة 9.5% من الناتج المحلي في العام 2013 نتيجة الانفاق العشوائي وغير المنضبط، وعدم اقرار الموازنات العامة، وأعباء النازحين السوريين، وإنخفاض معدلات النمو الاقتصادي، وتراجع العبء الضريبي، ثم وصل العجز في العام 2014 الى 6.2% من الناتج المحلي، وحوالي 8.56% في العام 2015\*. انعكست هذه المسببات على الرصيد الاولي الذي انقلب من فائض في السنوات 2007-2011 الى عجز في سنتي 2012 و2013، ثم الى فائض كبير في سنة 2014 (1970 مليار ليرة) بسبب الزيادة الملحوظة لايادات وفر الاتصالات حوالي 40% (980 مليار ليرة) وفائض حوالي 800 مليار ليرة في العام 2015 بسبب خفض عجز مؤسسة كهرباء لبنان حوالي 1200 مليار ليرة.

ان وضع المالية العامة بات مقلقاً لا سيما مع اتخاذ العجز المالي المنحى التصاعدي حيث اصبح يحتاج الى اجراءات اصلاحية فورية تشمل بشكل متزامن اصلاحات في السياسات الضريبية والانفاقية، اضافة الى إجراءات تفعل النمو الاقتصادي وتوسّع حجم الناتج.

### السياسة الانفاقية

#### 1. نمو النفقات العامة

ارتفع اجمالي الانفاق (الموازنة العامة + الخزينة) خلال السنوات 2007-2014 حوالي 67%، من 12587 مليار ليرة الى 21032 مليار ليرة، ولكنه سجل انخفاضا نسبة للناتج المحلي من 33.45% الى 28.17%.

اما تطوّر الانفاق العام فقد كان على النحو التالي:

\* مصدر الاستاذ عدنان ضاهر: فذلكة الموازنة العامة 1921-2012

- ارتفاعات في عامي 2007 و2008 حوالى 36.6% بسبب زيادة نفقات مؤسسة كهرباء لبنان حوالى 52%، وزيادة مخصصات الرواتب والاجور حوالى 38%.
- إستقرار الانفاق العام في الاعوام 2009 و2010.
- ارتفاع الانفاق العام في العامين 2011 و2012 حوالى 14% سنويا بسبب تزايد مخصصات الرواتب والاجور وملحقاتها حوالى 21.5%، وتزايد التحويلات الى شركة كهرباء لبنان حوالى 29%.

تطوّر الانفاق الاجمالي (الموازنة العامة + الخزينة العامة) منها:

| 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2014  |                                  |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------------------------|
| 12587 | 14957 | 17167 | 17047 | 17601 | 20081 | 21032 | اجمالي الانفاق                   |
| 3583  | 3970  | 4936  | 5066  | 5533  | 6723  | 6727  | مخصصات الرواتب والاجور وملحقاتها |
| 4940  | 4957  | 5784  | 5893  | 5655  | 5457  | 6314  | خدمة الدين العام                 |
| 558   | 514   | 550   | 701   | 676   | 760   | 883   | النفقات الاستثمارية              |
| 1479  | 2430  | 2259  | 1797  | 2626  | 3408  | 3157  | تحويلات الى شركة كهرباء لبنان    |

## 2. تطوّر أهم بنود الانفاق

أ) مخصصات الرواتب والاجور وملحقاتها: تشكل 32% من اجمالي الانفاق في العام 2014 مقابل 29% في عام 2007 مسجلة خلال الاعوام 2007-2014 زيادة تدريجية بنسبة 87.74% والتي طالت بشكل رئيسي معاشات تقاعد وتعويضات نهاية الخدمة مع زيادة بنسبة 106%، من 889 مليار ليرة عام 2007 الى 1893 مليار ليرة عام 2014.

أما اسباب الزيادة فمردها الى رفع الحد الادنى للاجور بقيمة 200 الف ليرة في عام 2008 (حوالى 400 مليار ليرة)، ودفع غلاء المعيشة في مشروع سلسلة الرتب والرواتب في عام 2012 (حوالى 850 مليار ليرة)، والتوظيف الكبير في ملاكي التربية والامن منذ العام 2007 حتى العام 2014، اضافة الى تثبيت المتعاقدين، وتطويع عناصر امنية اضافية.

كما نتوقع الاستمرار في ارتفاع بند مخصصات الرواتب والاجور في السنوات القادمة نتيجة غياب الاصلاحات الفعلية في القطاع العام، وارتفاع حجم التوظيف السياسي، خصوصا في قطاعي التربية والقوى الامنية، كما نخشى ان نشهد ارتفاعا كبيرا في العام 2014 وفي السنوات

القادمة في بند «معاشات تقاعد وتعويضات نهاية الخدمة» في حال أقرت السلسلة، نتيجة ذهاب حوالى 21% من موظفي القطاع العام الى التقاعد في السنوات الخمس القادمة بروتاب جديدة مصححة.

يبلغ عدد موظفي القطاع العام حوالى 165 ألف بين اداري وعسكري واستاذ ومعلم ومتقاعد، وموزعين كالتالي: الهيئة التعليمية 28486، المتقاعدون في التعليم 24653، العسكريون 93576، الاداريون 17226، بالاضافة الى المتقاعدين البالغ عددهم حوالى 80000.

ب) خدمة الدين العام: تشكل خدمة الدين العام 30% من اجمالي الانفاق العام و38.5% من اجمالي الايرادات العامة في العام 2014 وكان ارتفاعها بين العام 2007 و2013 طفيفا حيث بلغ حوالى 15.6%، من 4940 مليار ليرة الى 5714 مليار ليرة، رغم ارتفاع حجم الدين العام خلال هذه الفترة حوالى 51%، من 42 مليار دولار الى 63.5 مليار دولار. يعود الارتفاع الطفيف الى نجاح السلطات النقدية والمالية في خفض معدلات الفوائد على الدين العام بين 2% و3%، الى تقلص الفوائد عالميا الى الحد الادنى الى الصفر على الدولار الاميركي، الى السيولة المرتفعة لدى القطاع المصرفي اعتبارا من العام 2008.

يبلغ متوسط الفائدة على سندات الخزينة بالليرة حوالى 6.89% في العام 2014 مقابل 9.25% في العام 2007، ومتوسط الفائدة على اليوروبوند 6.40% في العام 2014 مقابل 8.5% في العام 2007. ونخشى ان ترتفع الفوائد على الدولار في الاسواق المالية العالمية في السنوات القادمة نتيجة التغيير التدريجي للسياسة النقدية المرنة في الولايات المتحدة الاميركية، ما ينعكس سلبا على خدمة الدين العام.

أخيرا تجدر الاشارة الى ان خدمة الدين العام انخفضت بشكل كبير نسبة للنتائج المحلي من 13.12% عام 2007 الى 8.45% عام 2014، اي بنسبة 64%، وذلك بسبب النمو الكبير للنتائج المحلي بنسبة 89.9% خلال فترة 2007-2014 مقابل نمو بنسبة 27.8% لخدمة الدين العام.

ج) تحويلات الى شركة كهرباء لبنان: تشكل التحويلات 15% من اجمالي الانفاق و4.4% من الناتج المحلي في العام 2014 وتعتبر اكبر مصدر نزف مالي للخزينة العامة، اذ ارتفعت بين العام 2007 والعام 2014 بنسبة 113% وذلك من 1479 مليار ليرة عام 2007 الى 3157 مليار ليرة عام 2014.

استفاد لبنان في العام 2015 من هبوط اسعار النفط عالميا حيث حققت مؤسسة كهرباء لبنان وفرا في عجزها يقارب 1200 مليار ليرة.

أصبح اصلاح مؤسسة كهرباء لبنان من أهم تحديات الدولة بسبب مخاطرها على الخزينة العامة وانعكاساتها على الاقتصاد والمؤسسات الاقتصادية وحياة المواطنين. ويقتضي على الحكومة القيام بعملية اصلاحية لهذه المؤسسة عبر اعادة النظر في التعرفة، وتحسين الجباية، والتحول الى استخدام الغاز الطبيعي بدل الفيول أويل، وتخفيض الهدر التقني وغير التقني، واصلاح قطاعي التوزيع والنقل، وزيادة الطاقة الانتاجية، اضافة الى القيام بتعيين الهيئة النازمة للقطاع، واقامة شراكة المؤسسة بين القطاع الخاص والقطاع العام.

لقد بلغت التحويلات الى شركة كهرباء لبنان حوالى 2015 مليار ليرة في فترة 2007-2014 وشكلت في العام 2014 حوالى 48% من عجز الموازنة العامة.

أخيرا يعتبر إقرار مجلس النواب مشروع قانون «يخيز للحكومة منح تراخيص انتاج الكهرباء للقطاع الخاص بصورة مؤقتة ولمدة سنتين» بقرار ايجابي وصحي للقطاع.

استحوذت بنود «مخصصات الرواتب والاجور، خدمة الدين، وتحويلات الى شركة كهرباء لبنان» على نسبة 77% من اجمالي الانفاق في العام 2014، ما يجعل امكانيات الحكومة ضعيفة في زيادة نفقات التقديرات الاجتماعية والاستثمارية.

د) النفقات الاستثمارية: تشكل حوالى 1.28% من الناتج المحلي في العام 2014 واقل من 1.2% في السنوات 2007 حتى 2009. ويعتبر حجم النفقات الاستثمارية ضعيفا مقارنة مع دول الجوار، حيث تصل النسبة الى 2.8% في المغرب، و4.1% في مصر، و6.6% في تركيا، و7.4% في الاردن.

ويؤثر ضعف الانفاق الاستثماري على التطوير للبنية التحتية وللمياه ولشبكة الطرقات، وينعكس سلبا على النمو الاقتصادي وعلى استقطاب المستثمرين والشركات ورجال الاعمال. لذلك ينبغي على الدولة الاعتماد على الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لتنفيذ مشاريعها الاستثمارية بسبب ضعف امكانياتها.

### السياسة الضريبية

ان السياسة الضريبية ضعيفة الفعالية لانها لم تستطع جذب الاستثمارات لم تحقق العدالة الضريبية او التوازن بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، ولم تستطع تقليص التهرب



الضريبي، واقتصر هدفها في البحث عن مصادر ضريبية لزيادة إيراداتها من دون الالتفات الى انعكاسات سياستها اقتصاديا واجتماعيا. كما انها أهملت دورها في عملية النمو الاقتصادي وفي تحريك الاستثمار، وتوليد فرص عمل وتحسين الظروف الاجتماعية والمعيشية، وتحقيق العدالة والمساواة في توزيع المداخل.

### 1. تطوّر اجمالي الإيرادات العامة

أ) نمو اجمالي الإيرادات العامة: ازدادت الإيرادات الاجمالية المحققة في الاعوام 2007-2014 حوالى 7651 مليار ليرة ونسبتها 87.45% من 8749 مليار ليرة عام 2007، الى 16400 مليار ليرة عام 2014، وقد حصلت الزيادات خصوصا في العام 2009 بنسبة 20.4% نتيجة زيادة الإيرادات الضريبية حوالى 24.8%، وفي العام 2011 بنسبة 11% نتيجة زيادة الإيرادات غير الضريبية المتعلقة بتمويل «وفر موازنة المواصلات السلوكية واللاسلكية»، وفي العام 2014 نتيجة زيادة إيرادات الخزينة العامة 103% والاتصالات 33%.

- تأثرت الإيرادات الضريبية في فترة 2010-2014 بتباطؤ النشاط الاقتصادي والغاء الحكومة 5 الاف ليرة من الرسوم على صفيحة البنزين، اضافة الى الغاء الضريبة على القيمة المضافة على المازوت حيث خسرت الخزينة العامة 500 مليار ليرة سنويا للاول، وحوالى 300 مليار ليرة سنويا للثانية.

- تشكل إيرادات موازنة الاتصالات حوالى 70% من الإيرادات غير الضريبية وقد ازدادت خلال فترة 2007-2014 حوالى 84%، من 1660 مليار ليرة الى 3054 مليار ليرة.

ب) الاقتطاع الاجمالي للإيرادات العامة: يتراوح الاقتطاع الاجمالي للإيرادات العامة في السنوات 2007-2014 بين 21.96% من الناتج المحلي عام 2014 و24.32% من الناتج المحلي عام 2009.

- تراجع الاقتطاع الاجمالي للإيرادات العامة في السنوات الاخيرة من 23.9% من الناتج المحلي عام 2011 الى 20.8% من الناتج المحلي عام 2013، متأثرا بالاحداث السورية وضعف نمو الإيرادات غير الضريبية وتجاوز نمو الناتج المحلي نمو الإيرادات العامة.

## تطوّر اجمالي الايرادات العامة

| 2007    | 2008   | 2009    | 2010    | 2011   | 2012   | 2014    |                                    |
|---------|--------|---------|---------|--------|--------|---------|------------------------------------|
| 5583    | 7177   | 8960    | 9976    | 9885   | 10187  | 10388   | الايرادات<br>الضريبية              |
| 2511    | 2612   | 3069    | 2043    | 3468   | 3286   | 4354    | الايرادات غير<br>الضريبية          |
| 8749    | 10553  | 12705   | 12684   | 14070  | 14164  | 16400   | اجمالي الايرادات                   |
| % 21.51 | % 23.5 | % 24.32 | % 22.66 | % 23.9 | % 22.4 | % 21.96 | اجمالي الايرادات/<br>الناتج المحلي |

## 2. خصائص النظام الضريبي

أ) ضعف العبء الضريبي: يعتبر العبء الضريبي في لبنان ضعيفا، اذ يتراوح بين 17.8% من الناتج المحلي عام 2010 و 13.9% من الناتج المحلي عام 2014 مقارنة مع 18% في الاردن، و 21.6% في تونس، و 23% في المغرب.

- تراجع العبء الضريبي في لبنان اعتبارا من العام 2011 من 16.8% من الناتج المحلي الى 13.9% من الناتج المحلي عام 2014، متأثرا بالاحداث السورية وتباطؤ نمو الاقتصاد.

ملاحظة: قد يرتفع العبء الضريبي في لبنان اكثر من 12% في حال احتسبت الحكومة من ضمن الايرادات الضريبية، الايرادات الضريبية المحصلة من إيرادات موازنة الاتصالات السلوكية التي تشكل منها اكثر من 60%، ما يعني ان العبء الضريبي احتسابيا قد يرتفع ليشكل 19.1% من الناتج المحلي عام 2011 بدل 16.8%، ويشكل 16.7% من الناتج المحلي عام 2014 بدل 13.9%.

تتراوح إيرادات موازنة الاتصالات ما بين 1660 مليار ليرة عام 2007 و 3034 مليار ليرة عام 2014 وتشكل اكثر من 65% من الايرادات غير الضريبية.

ب) هيكلية الايرادات الضريبية: طغيان الضرائب غير المباشرة التي شكلت وسطيا 67% من اجمالي الايرادات الضريبية في فترة 2007-2014 واعتمدت بشكل رئيسي على إيرادات الضريبة على القيمة المضافة التي مثلت حوالى 32% من اجمالي الايرادات الضريبية، ولكننا نلاحظ في الوقت عينه ان حصة الضرائب غير المباشرة انخفضت بشكل قوي من 68.54% من اجمالي الايرادات الضريبية في العام 2010، الى 63.92% في العام 2011، بسبب الغاء الدولة

بعض الرسوم على البنزين بقيمة 500 مليار ليرة اضافة الى ارتفاع ايرادات ضريبة الدخل على ارباح الشركات حوالى 27.8%، وعلى الرواتب والاجور حوالى 20.4%.

#### هيكلية الايرادات الضريبية

| 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2014  |                                             |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|---------------------------------------------|
| 5583   | 7177   | 8960   | 9976   | 9885   | 10187  | 10388 | اجمالي<br>الايرادات<br>الضريبية             |
| %32.95 | %32.74 | %29.5  | %31.46 | %36.08 | %36.4  | %38.9 | الضرائب<br>المباشرة<br>(النسبة) %           |
| %67.05 | %67.25 | %70.5  | %68.54 | %63.92 | %63.6  | %61.1 | الضرائب<br>غير المباشرة<br>(النسبة) %       |
| %14.83 | %16.03 | %17.15 | %17.8  | %16.8  | %16.18 | %13.9 | الايرادات<br>الضريبية نسبة<br>للناتج المحلي |

### 3. توزيع اجمالي الايرادات الضريبية:

بلغ اجمالي الايرادات المحصلة في العام 2014 حوالى 10388 مليار ليرة وتوزعت بين:  
أ) الضرائب المباشرة: بلغت 4040 مليار ليرة وشكلت 38.9% من اجمالي الايرادات الضريبية وتوزعت على الشكل التالي:

- ضريبة على الدخل والارباح ورؤوس الاموال 2795 مليار ليرة ومنها:

- ضريبة الدخل على الارباح 1119 مليار ليرة ونسبتها 10.77% من اجمالي الايرادات الضريبية. وتعتبر الايرادات متدنية نتيجة المعدل المنخفض لضريبة الدخل على الارباح البالغ 15% مقارنة مع المغرب 30%، تركيا 20%، مصر 30%، الاردن 24%، سوريا 28%. اعتمد لبنان المعدل المنخفض لجذب الشركات للاستثمار، الا انه لم يحقق الهدف.

- ضريبة الدخل على الرواتب والاجور 643 مليار ليرة ونسبتها 6.19% من اجمالي الايرادات الضريبية. وتعتبر منخفضة نتيجة تدني معدلات الضريبة التي تراوح بين 2% و20% اضافة الى انها تطال بشكل رئيسي موظفي القطاعين العام والخاص اي بشكل رئيسي

الطبقة المتوسطة والمحدودة الدخل.

• ضريبة الدخل على الفوائد 711 مليار ليرة ونسبتها 6.84% من اجمالي الايرادات الضريبية. وتعتبر منخفضة بسبب المعدل المتدني للضريبة البالغ 5%.

• ضريبة على الاملاك 1245 مليار ليرة ونسبتها 12% من اجمالي الايرادات الضريبية. وكذلك تعتبر متدنية بسبب عدم تضمنها ضريبة على الربح العقاري، وبسبب ضعف مستوى الرسوم على الاملاك العقارية (5% للتسجيل العقاري...)

ب) الضرائب غير المباشرة: بلغت 6348 مليار ليرة ونسبتها 61.10% من اجمالي الايرادات الضريبية، وتوزع بشكل رئيسي على:

- الضرائب الداخلية على السلع والخدمات: 3811 مليار ليرة ونسبتها 36.68% من الايرادات الضريبية، وتتضمن بشكل أساسي:

• الضريبة على القيمة المضافة 3302 مليار ليرة ونسبتها 31.78% من اجمالي الايرادات الضريبية. وتعتبر منخفضة نتيجة منح اعفاءات كثيرة على السلع والخدمات في المجال الصحي والتعليم والزراعة والنقل، ونتيجة تطبيق معدل واحد منخفض (10%) على الكماليات وعلى السلع العادية والاساسية. في المقابل، يبلغ معدل الضريبة على القيمة المضافة في الاردن 16%، وفي تونس 18%، لذلك نقترح تعدد معدلات الضريبة على القيمة المضافة، معدل للكماليات وآخر للسلع الاساسية.

• الرسوم على التجارة والمبادلات الدولية 2042 مليار ليرة ونسبتها 19.65% من اجمالي الايرادات الضريبية. وتعتبر منخفضة نتيجة الغاء الدولة بعض الرسوم على البنزين بقيمة 500 مليار ليرة، وعدم الوضوح في تصنيف السلع بين الفاخرة وغير الفاخرة والعادية لتحديد الرسوم الجمركية...

• إيرادات ضريبة اخرى (خاصة رسوم الطابع المالي) 495 مليار ليرة ونسبتها 4.76% من اجمالي الايرادات الضريبية.

### العجز في المالية العامة

أصبح عجز الموازنة العامة مقلقا في الفترة الاخيرة، إذ أخذ في عامي 2012 و 2013 منحى تصاعديا بعد ان كان قد سجّل في اعوام 2007 حتى 2011 تراجعات مهمة من 10.22% من الناتج المحلي في العام 2007 الى 5.9% في العام 2011 ثم سجل في العام 2014 عجزا نسبته

6.2% من الناتج المحلي نتيجة زيادة الإيرادات العامة بنسبة 15.48% (2200 مليار ليرة). كذلك أصبح الرصيد الأولي مقلقا بعد ان انقلب من فائض في السنوات 2007 حتى 2011، وبلغت مستويات قياسية، بحجم 2505 مليار ليرة ونسبته 4.25% من الناتج المحلي، الى عجز بلغ 166 مليار ليرة في العام 2012، و366 مليار ليرة في العام 2013 ونسبته 0.3%، من الناتج المحلي، ثم حقق في العام 2014 فائضا استثنائيا بلغ 1970 مليار ليرة.

#### العجز في الموازنة العامة: الرصيد الأولي

| 2007   | 2008  | 2009  | 2010  | 2011 | 2012   | 2014  |                                  |
|--------|-------|-------|-------|------|--------|-------|----------------------------------|
| 3845   | 4197  | 4438  | 4342  | 3571 | 5918   | 4632  | العجز في الموازنة العامة         |
| %10.22 | %9.65 | %8.38 | %7.57 | %5.9 | %9.4   | %6.2  | العجز / الناتج المحلي            |
| 1102   | 900   | 1625  | 1855  | 2505 | (166)  | 1970  | الرصيد الأولي                    |
| %2.9   | %2    | %3.11 | %3.3  | 4.25 | (%3.0) | %2.64 | الرصيد الأولي /<br>الناتج المحلي |

ان معالجة العجز في المالية العامة يتطلب اجراءات على صعيد تحسين الميزان الأولي وخفض خدمة الدين وزيادة حجم الناتج المحلي.

وفي مجال المقارنة، يلاحظ ان الاتحاد الأوروبي حدد «وفق ميثاق ماستريخت» العجز المالي المقبول به والقابل للتحمل ماليا بنسبة تقل عن 3% من الناتج المحلي (القاعدة الذهبية)، بينما نلاحظ ان عددا قليلا من هذه الدول التزمت بهذه النسبة في العام 2013، والاعلبية تجاوزتها: البرتغال 4.9%، فرنسا 4.3%، اسبانيا 7.1%، اليونان 12.7%.

اما في الدول العربية، فقد سجلت الدول المستوردة للنفط عجزا في المالية العامة في العام 2013 بلغ 14.6% من الناتج المحلي في الاردن، 5.4% في المغرب، 5.9% في تونس، 14.1% في مصر، بينما سجلت الدول المصدرة للنفط فائضا قياسيّا بلغ 28.7% من الناتج المحلي في الكويت، 11.3% في قطر، 8.3% في السعودية، 7.1% في الامارات.

وتجدر أخيرا، الاشارة الى انه في حال إقرار المجلس النيابي سلسلة الرتب والرواتب غير مقسطة، ومن دون تأمين موارد حقيقية لها، قد يتسبب بارتفاعات قياسية للعجز في الموازنة العامة في العام 2015، يتجاوز 12% من الناتج المحلي نتيجة عدم دقة ارقام الكلفة والواردات،

وعدم الاخذ في الاعتبار التبعات الهائلة للسلسلة على كلفة تعويضات نهاية الخدمة في السنوات القادمة، مع احالة حوالى 21% من موظفي القطاع العام الى التقاعد. وتبلغ في العام 2014 حوالى 1893 مليار ليرة مشكلة 9% من اجمالي الانفاق مقابل 889 مليار ليرة عام 2007، اي بزيادة 1004 مليار ونسبتها 113%.

### اصلاح المالية العامة

يتحقق اصلاح المالية العامة عبر تحديد سقف سنوي للعجز ثم خفضه تدريجيا ليصل في المدى المتوسط الى اقل من 5% من الناتج المحلي، وعبر تحسين الفائض الاولي ليصل في المدى المتوسط الى نسبة تراوح بين 5 و 7% من الناتج المحلي. ويتمحور اصلاح المالية العامة حول خطوات متزامنة ومتكاملة تشكل من العوامل التالية:

#### اصلاح السياسة الانفاقية

1. ترشيد الانفاق: يهدف ترشيد الانفاق الى ضبط الهدر في الانفاق، ومكافحة الفساد وتحسين فعالية وانتاجية القطاع العام، وفق الاجراءات التالية:
  - ضبط الهدر في النفقات الاستهلاكية (الوقود، الاتصالات، التجهيزات...)، وتكاليف الاستشفاء، وجمع النفايات، والجمرك، والدوائر العقارية، وارباح الشركات، وعدد المكتومين...
  - إلغاء تدريجي لمجلس الجنوب وصندوق المهجرين والهيئة العليا للاغاثة.
  - خفض انفاق الجمعيات التي لا تبغي الربح والتشدد في رقابة اعمالها لضمان الشفافية والصدقية، لا سيما وان نفقاتها السنوية تفوق 250 مليار ليرة.
  - تفعيل دور الهيئات الرقابية لاسيما من خلال توسيع صلاحيات التفتيش المركزي.
  - تعزيز دور ديوان المحاسبة لتشديد الرقابة على الانفاق العام.
2. تحسين ادارة السيولة عبر انشاء حساب موّحد للخزينة حيث يتم ايداع جميع الاموال العامة في حساب الخزينة لادارة فعّالة لفائض الارصدة الموجودة في حسابات بعض المؤسسات العامة ولا تستخدم.

#### 3. تحديث قانون المناقصات العامة لمكافحة الهدر والفساد وضمان الشفافية.

4. إصلاح مؤسسة كهرباء لبنان، السبب الرئيسي لهدر المال العام، حيث يترتب على المؤسسة للخزينة العامة منذ العام 1993 حتى العام 2014 حوالى 24 مليار دولار، اي ما يمثل

حوالى 36% من اجمالي الدين العام.

5. إصلاح القطاع العام: يهدف اصلاح القطاع العام الى زيادة انتاجيته والحدّ من الهدر واحتواء تنامي كلفته، ويتم عبر الخطوات التالية:

- تجميد التوظيف في القطاع العام لمدة ثلاث سنوات لاحتواء الكلفة المتصاعدة للرواتب والاجور ومخصصات التقاعد ونهاية الخدمة.

- تقليص حجم القطاع العام عبر توظيف شخص واحد عند احالة موظفين اثنين للتقاعد.

- اجراء مسح شامل للقطاعين العام والتعليمي لتبيان الحاجات والفائض في الموظفين.

6. اصلاح نظام التقاعد ونهاية الخدمة: يعتبر من اهم تحديات الحكومة بسبب كلفته المرتفعة في الموازنة العامة حيث شكل في العام 2014 حوالى 2.6% من الناتج المحلي، وهذه النسبة مرشحة للارتفاع في السنوات القادمة.

يعمل القطاع العام على نظامين للتقاعد ونهاية الخدمة، نظام يتعلق بالقوى العسكرية والامنية، وآخر يخصّ الموظفين المدنيين، يضاف اليه نظام ثالث يخصّ القطاع الخاص. وتعمل الحكومة على دمج الانظمة الثلاثة في نظام موّحد.

7. خفض خدمة الدين من خلال خفض حجم الدين العام (الخصخصة، التسديد) وكلفته (تنويع مصادر تمويله، استبدال الدين الداخلي بالخارجي...).

8. تحديد سقف سنوي لزيادة اجمالي النفقات على ان يكون مرتبطاً بمعدل نمو الناتج المحلي.

9. تحسين ادارة الاملاك العامة: تملك الدولة اللبنانية حوالى 79 الف عقار موزعة على جميع الاراضي اللبنانية.

وسبق ان طرح الرئيس نجيب ميقاتي فكرة انشاء مؤسسة وطنية لادارة الاصول العامة بهدف تحسين العائدات منها.

10. الاصلاح الاداري من اجل تحسين انتاجيته وفعالتيه.

11. تعزيز الشراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام لتنفيذ مشاريع البنية التحتية.

## اصلاح السياسة الضريبية

يهدف الى زيادة العبء الضريبي الى 23% من الناتج المحلي وتحقيق العدالة والمساواة في

التوزيع، وتعزيز الجباية، وتحسين هيكلية الضريبة، بحيث ترتفع حصة الضرائب المباشرة الى 40% من اجمالي الايرادات الضريبية، اضافة الى انه يقتضي ان يكون الاصلاح عاملا محركا للاستثمارات وللاقتصاد، مولدا لفرص العمل، مساهما في معالجة المشكلات الاجتماعية والمعيشية، ومحققا التوازن الضريبي بين القطاعات الاقتصادية.

أهم الخطوات الاصلاحية هي:

- إدراج الضريبة الموحدة على المداخل التي توحد مصادر دخل المكلفين وتزيد الايرادات الضريبية وتخفف من التهرب الضريبي.

- رفع معدل الضريبة على دخل الافراد للشطر العالي الى 25%، وهي تراوح حاليا بين 20% و20%.

- رفع الضريبة على فوائد الودائع من 5% الى 7%.

- زيادة الرسوم على الكحول والتبغ والتبناك.

- اعادة النظر في الرسوم الجمركية لعدد من السلع.

- استحداث ضريبة على الربح العقاري للأفراد بمعدل 15%. تتضمن الضريبة استثناء عند التفرغ من السكن الرئيسي للشخص الطبيعي على ان لا تتجاوز المسكنين، كما تتضمن تنزيلاً عن كل سنة كاملة تفصل بين تاريخ حيازة العقار وتاريخ التفرغ عنه نسبة 10% من قيمة ربح التفرغ، ويعفى من الضريبة ربح التفرغ عن العقار اذا كان المتفرغ قد استمر في حيازته لمدة 10 سنوات كاملة.

- تطبيق عدة معدلات للضريبة على القيمة المضافة، 15% للكماليات و10% للسلع الرئيسية والاساسية<sup>1</sup>.

- اعادة الرسوم الملغاة على البنزين والمازوت.

كذلك يحتاج الاصلاح الضريبي الى خطوات اصلاحية للحد من التهرب الضريبي ولمكافحة الهدر، نذكر منها:

- تحديث الادارة الضريبية عبر تعيين موظفين وادخال تقنيات وخدمات الكترونية...

- إنشاء جهاز مناط بمدير عام وزارة المال مهمته التدقيق في تصاريح الشركات عن

(1) لا يوجد اجماع على تعدد نسب الضريبة على القيمة المضافة.



- ارباحها، والتدقيق في اسعار العقارات المسجلة لدى الدوائر العقارية.
- تفعيل جهاز الجباية وتحصيل الاموال الناجمة عن تسوية مخالفات البناء.
- إقرار مجلس النواب مشروع قانون الغرامات على الاملاك العمومية البحرية.

### تصحيح الحسابات المالية

ان تصحيح الخلل في الحسابات المالية يتيح للحكومة اقرار مشاريع قطع الحساب العالقة منذ العام 2003 (آخر مشروع قطع حساب تمت المصادقة عليه)، وهو شرط اساسي لاقرار الموازنة العامة (المادة 87 من الدستور، و195 من قانون المحاسبة العمومية)، كما انه يساهم في ضبط الانفاق وتسهيل مراقبة السلطات التشريعية، والقضائية لها والعودة الى الانتظام المالي والى الشفافية والوضوح.

استطاع مدير عام المالية ان يقوم بتصحيح الحسابات المالية النهائية حتى العام 2010.

### الدين العام

الدين العام أزمة مزمنة ومتراكمة ومقلقة في لبنان، ازدادت في السنوات الماضية نتيجة الارتفاع الكبير لعجز المالية العامة وتباطؤ نمو الناتج المحلي. ويحمل الدين العام مخاطر اقتصادية ومالية واجتماعية، وهو يؤثر على النمو الاقتصادي وعلى الحركة الاستثمارية، ويحدّ من تقديرات الدولة الاجتماعية ومساهمتها الاستثمارية، كما انه يدهور المالية العامة ويتسبب بزعزعة ثقة الاسواق المالية العالمية، ويدفع وكالات التصنيف العالمية الى تقليص تصنيفها الائتماني للدولة وللقطاع المصرفي اللبناني باعتباره الممول الرئيسي للديون السيادية، اضافة الى انه يرفع معدلات الفوائد على اقتراض القطاعين العام والخاص، ويهدّد الاستقرار النقدي في المدى المتوسط.

حدّد الاتحاد الاوروبي في «ميثاق ماستريخت» معدل 60% للدين العام نسبة للناتج المحلي (القاعدة الذهبية) ولكن عددا قليلا فقط من دول الاتحاد يلتزم بهذا المعيار اذ يبلغ المعدل حوالى 175% في اليونان، 93.5% في اسبانيا، 129.5% في البرتغال، 123% في ايرلندا، 93.5% في فرنسا في العام 2013. ويقتضي على لبنان خفض معدل دينه العام نسبة الى الناتج المحلي في المدى المتوسط الى اقل من 100%.

#### 1. نمو الدين العام

بلغ اجمالي الدين العام في العام 2014 حوالى 100365 مليار ليرة اي ما يعادل 66.57 مليار

دولار، مقابل 63406 مليار ليرة (42.06 مليار دولار) في العام 2007، أي بزيادة 50.9%، وتجاوز الـ 70 مليار دولار عام 2015 ونسبته 138% من الناتج المحلي. في المقابل، سجل في فترة 2007 حتى 2014 تراجع حجم الدين العام الى الناتج المحلي من 168% عام 2007 الى 134.4% عام 2014، بفعل تجاوز نمو الناتج المحلي نمو الدين العام.

### نمو الدين العام

| 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2014   |                             |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-----------------------------|
| 63406 | 70941 | 77112 | 79298 | 80887 | 86959 | 100365 | اجمالي الدين العام          |
| %168  | %159  | %148  | %142  | %137  | %138  | %134.4 | الدين العام / الناتج المحلي |

### 2. توزيع الدين العام

يتوزع اجمالي الدين العام بين الاعوام 2007-2014 على الشكل التالي:

- الدين العام الداخلي بالليرة اللبنانية: بلغ في العام 2014 حوالى 61752 مليار ليرة ونسبته 61.5% من اجمالي الدين العام، مقابل 31373 مليار ليرة في العام 2007 ونسبته 49.7% من اجمالي الدين.

- يمول مصرف لبنان 32% من الدين المحلي بالليرة والقطاع المصرفي 51% في العام 2014 ما مجموعه 83% من الدين الداخلي، مقابل 28.9% لمصرف لبنان و 53.5% للقطاع المصرفي في العام 2007، ما مجموعه 82.4% من الدين الداخلي. وتدل هذه النسب على استقرار مصادر تمويل الدين الداخلي.

- الدين الخارجي بالعملات الاجنبية: بلغ حوالى 38613 مليار ليرة، أي 25.61 مليار دولار في نهاية 2014، مشكلا 38.5% من اجمالي الدين العام، مقابل 32033 مليار ليرة (21.25 مليار دولار) ونسبته 50.3% من اجمالي الدين في العام 2007.

يعود سبب تراجع الدين العام الخارجي من اجمالي الدين العام الى سياسة اعادة هيكلة الدين حيث نجحت السلطات النقدية والمالية في اطالة امد سندات الخزينة بالليرة الى 10 و 12 سنة وخفض معدلات الفوائد على سندات الخزينة بالليرة بحيث اصبحت قريبة من مستويات الفوائد على اليوروبوند.

### توزيع الدين العام (مليار ليرة لبنانية)

| 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2014   |                               |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------------------------------|
| 63406 | 70941 | 77112 | 79298 | 80887 | 86959 | 100365 | اجمالي الدين العام            |
| 31373 | 43465 | 44973 | 48255 | 4930  | 50198 | 61752  | الدين العام بالعملة المحلية   |
| 32033 | 27476 | 32739 | 31043 | 31547 | 36761 | 38613  | الدين العام بالعملات الاجنبية |

تشكل سندات اليوروبوند حوالى 90% من اجمالي الدين العام بالعملات الاجنبية في العام 2014 وتكتتب المصارف اللبنانية بنسبة 66.5% منها، اي بحوالى 23767 مليار ليرة، ما يعادل 15.765 مليار دولار، مقابل اكتتابات تبلغ 16670 مليار ليرة (11 مليار دولار) في العام 2007، اي بزيادة 42.5%.

### 3. إنخفاض المعدل العام لكلفة الدين العام

انخفض المعدل العام لكلفة الدين العام من 7.7% عام 2007 الى 6.29% عام 2014 اي بنسبة 18.3% ويعود للأسباب التالية:

- إنخفاض المعدل العام لكلفة الدين الداخلي المحرر بالليرة من 8.3% عام 2007، الى 6.37% عام 2014، اي بتراجع حوالى 23% بفعل فائض السيولة بالليرة لدى المصارف اعتباراً من العام 2008 وعدم قدرتها على توظيفها.

- انخفاض المعدل العام للكلفة على الدين العام بالعملات الاجنبية من 7.10% عام 2007، الى 6.16% عام 2014، اي بتراجع حوالى 13.2% نتيجة عوامل عدة منها: انخفاض معدلات الفوائد الى الحد الأدنى لدى المصارف المركزية الاميركية والاوروبية، وزيادة كبيرة لتدفقات الرساميل التي فاقت القدرات الاستيعابية للمصارف خلال فترة 2008 حتى نهاية 2010، اضافة الى ثقة المستثمرين ورجال الاعمال بلبنان، وبمرونة ومتانة القطاع المصرفي، وبالسياسة الرشيدة لمصرف لبنان.

## تسديد فوائد الدين العام (مليار ليرة لبنانية)

| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2014 |                                   |
|------|------|------|------|------|------|------|-----------------------------------|
| 4694 | 4957 | 5784 | 5893 | 5655 | 5457 | 6314 | اجمالي الفوائد المسددة            |
| 2515 | 2847 | 3663 | 3763 | 3552 | 3333 | 3934 | الفوائد المسددة على الدين المحلي  |
| 2179 | 2110 | 2121 | 2131 | 2103 | 2124 | 2380 | الفوائد المسددة على الدين الخارجي |

## 4. كلفة الدين العام ونمو الناتج المحلي

تخطت معدلات نمو الناتج المحلي الاسمي بشكل لافت معدلات الفوائد للدين في سنوات 2007 حتى 2009، ما أدى الى تراجع ملحوظ للدين العام نسبة الى الناتج المحلي، ثم اصبحت معدلات نمو الناتج المحلي تقل عن معدلات الفوائد للدين في السنوات 2010، و2011.

يفترض ان يفوق نمو الناتج المحلي الاسمي السنوي معدل الفوائد للدين للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والمالي ولابعاد المخاطر.

| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2014 |                                 |
|------|------|------|------|------|------|------|---------------------------------|
| 7.7  | 7.81 | 8.15 | 7.64 | 7.13 | 6.74 | 6.96 | كلفة الدين الوسطية %            |
| 14.5 | 18.9 | 16.7 | 7.1  | 5.15 | 6.98 | 4.9  | معدل نمو الناتج المحلي الاسمي % |

## 5. تطوّر معدلات الفوائد والآجال

أ) تطوّر معدلات الفوائد والآجال على سندات الخزينة بالليرة، نلاحظ ما يلي:

- إستحوذت في العام 2014 فئة 36 شهراً على الحصة الأكبر من اجمالي سندات الخزينة بالليرة (38.8%) ثم فئة 60 شهراً (23.33%)، و84 شهراً (20.8%)، بينما كانت آجال سندات الخزينة في العام 2007 لا تتجاوز 60 شهراً، واستحوذت خلالها فئة 36 شهراً على حصة 69.50% وفئة 60 شهراً على حصة (12.30%).

- تراجعت معدلات الفوائد على سندات الخزينة فئة 36 شهراً حوالى 30.3% بين العام 2007 والعام 2014 وسندات 60 شهراً حوالى 41.4%.

- نجحت السلطات النقدية والمالية في اطالة امد سندات الخزينة بالليرة الى 10 سنوات و12 سنة وبفائدة 8.24% و8.74% في العام 2014، وهي دلالة على ثقة المستثمرين والمودعين بصلاية ومتانة الوضع النقدي وصحة السياسة النقدية المطبقة.
- ارتفع متوسط عمر محفظة سندات الخزينة بالليرة من 1.62 سنة في العام 2007 الى 3.15 سنوات عام 2014.
- بلغ متوسط الفائدة الحقيقية لسندات الخزينة بالليرة حوالى 3.5% في فترة 2014-2007.

#### تطوّر معدلات الفوائد

| التغيير   | 2007          | 2014   |                               |
|-----------|---------------|--------|-------------------------------|
| 30.3 - %  | 9.32 %        | 6.48 % | سندات الخزينة بالليرة 3 سنوات |
| 41.4 - %  | 11.5 %        | 6.52 % | سندات الخزينة بالليرة 5 سنوات |
| -         | -             | 7.75 % | سندات الخزينة بالليرة 7 سنوات |
| 17.6 - %  | 6.25 %        | 5.15 % | يوروبوند 5 سنوات              |
| 16.6 - %  | 7.375 %       | 6.15 % | يوروبوند 7 سنوات              |
| 18.18 - % | 8.25 %<br>9 % | 6.75 % | يوروبوند 15 سنة               |

#### تطوّر معدلات الفوائد والاجال على اليوروبوند:

- انخفض معدل الفوائد على اليوروبوند لسبع سنوات حوالى 16.6% من 7.375% عام 2007 الى 6.15% عام 2014، ومعدل الفوائد على اليوروبوند 15 سنة حوالى 18% من 9% عام 2007 الى 6.75% عام 2014.
- ارتفع متوسط عمر محفظة اليوروبوند من 5.01 سنوات عام 2007 الى 6.1 سنوات عام 2014.
- بلغ متوسط الفائدة الحقيقية على اليوروبوند حوالى 2.5% في فترة 2014-2007.
- ج) مقارنة بين معدلات الفوائد على اليوروبوند ومعدلات الفوائد على سندات الخزينة بالليرة:

يبلغ معدل الفوائد على اليوروبوند 5.15% لخمس سنوات مقابل 6.74% لسندات الخزينة بالليرة لنفس الاجل، اي بفارق 1.59%، كما يبلغ معدل الفوائد على اليوروبوند لسبع سنوات 6.15% مقابل 7.5% لسندات الخزينة بالليرة لنفس الآجال، اي بهامش 1.35٪. تستطيع الحكومة استبدال الدين الداخلي بالدين الخارجي لهذين الفئتين لخفض الكلفة العامة للدين العام، ولكن الهامش اصبح ضيقاً ومستوى المخاطر اكبر. على الحكومة التوجه للآجال الطويلة التي تفوق 10 سنوات حيث الهامش اكبر والمخاطر اقل.

(د) تقلبات الفوائد في سوق بيروت على سندات الخزينة بالليرة او اليوروبوند منضبطة وطفيفة، كأن سوق بيروت للفوائد مستقل، تحدّد اسعار فوائده بمعطيات داخلية (نمو الودائع، مستوى السيولة، العجز في المالية العامة...)، وذلك بعيداً عن تأثيرات الاسواق الخارجية.

#### 6. محدودية مخاطر الدين العام

ارتفعت كلفة الديون اللبنانية في الاشهر الاولى من العام 2014 بسبب المخاطر السياسية والامنية وتراجع المؤشرات الاقتصادية والمالية، حيث بلغ الهامش على سندات اليوروبوند حوالى 380 نقطة اساس مقارنة مع هامش يقارب 288 نقطة اساس في الاسواق الناشئة. يستطيع الاقتصاد اللبناني استيعاب مخاطر الدين العام في المدى المتوسط للأسباب التالية:

- تعقيم مصرف لبنان السيولة بالليرة عبر تشجيع المصارف للاكتتاب بشهادات ايداع وبسندات خزينة طويلة الاجل بالليرة، اضافة الى نجاحه باطالة آجالها الى 10 و 12 سنة. كما يعود الى حثه المصارف على التسليف بالليرة بدل الدولار.

- توزيع الاستحقاقات بالعملات الاجنبية واطالة آماها بشكل لا تمثل ضغوطاً على الدولة.

- مصادر تمويل الدين العام بالليرة او بالعملات الاجنبية هو داخلي (المصارف التجارية ومصرف لبنان) بنسبة تفوق 80% للدين الداخلي بالليرة و 70% للدين الخارجي اليوروبوند.

- السيولة المرتفعة بالعملات الاجنبية لدى القطاع المصرفي، حيث تصل نسبة دولرة الودائع، الى حوالى 65% من اجمالي الودائع، تساهم في تغطية الاستحقاقات بالعملات الاجنبية ومواجهة الاستحقاقات الداهمة.

- احتياطات مصرف لبنان بالعملات الاجنبية التي تقارب 38 مليار دولار، تعزز ثقة المودعين بالنقد الوطني.

- قدرة الحكومة على إحتواء الدين العام المتواجد في السوق والذي يشكل بين 61% و68% من اجمالي الدين العام في فترة 2007-2014، اي ما بين 38622 مليار ليرة (25.62 مليار دولار) و65377 مليار ليرة (43.36 مليار دولار).

### 7. تطوّر الدين العام الصافي

تراجع من 156% من الناتج المحلي عام 2007 الى 115.7% في العام 2014، ونسبته 26%. في المقابل، ارتفع حجم الدين العام الصافي حوالى 36.19% خلال فترة 2007-2013، من 58939 مليار ليرة عام 2007 الى 86398 مليار ليرة عام 2014.

تدل المؤشرات على ان نمو الناتج المحلي فاق نمو الدين العام الصافي بشكل ملحوظ خلال هذه الفترة.

#### تطوّر الدين العام الصافي

| 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2010  | 2014  |                                         |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------------------------------|
| 58939 | 62615 | 66590 | 67819 | 69903 | 74043 | 86398 | الدين العام الصافي                      |
| 156   | 140   | 127   | 121   | 119   | 118   | 115.7 | الدين العام الصافي نسبة للناتج المحلي % |

### معالجة أزمة الدين العام

تعتبر معالجة أزمة الدين العام من أهم تحديات الحكومة بسبب تداعياتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية، وتتّم هذه المعالجة من خلال الاجراءات والعوامل التالية:

#### 1. زيادة نمو الناتج المحلي الاسمي

يحتاج الاقتصاد اللبناني الى بيئة مستقرة سياسيا وأمنيا لتحقيق معدلات نمو اقتصادي قوي، كما يحتاج الى استثمارات ضخمة في البنية التحتية وتفعيل الشراكة بين القطاعين الخاص والعام، وتوجيه الاستثمارات نحو قطاعات المعرفة او ذات قيمة مضافة عالية او لها القدرات التنافسية.

يتطلب الاقتصاد اللبناني تعديلا في نموذج، لان النموذج الحالي غير فعّال، كونه يركز على الخدمات ويعجز عن خلق فرص عمل كاف ويشجع على الهجرة ويبقى رهينة العلاقات

والتطورات السياسية والامنية الداخلية والخارجية، لذلك اصبح هذا الاقتصاد يتطلب نموذجا جديدا يستند الى الابتكار ويقوم بعمليات اصلاحية على صعيد مفهوم الدولة ودورها، والسياسة الضرائبية والانفاقية، وسوق العمل، ويرتكز على اسس صناعية جديدة تتمتع بالقدرة التنافسية واضحة الاهداف، وتتوجه نحو الابتكار الاخضر...

سجل الاقتصاد في السنوات الاربع الاخيرة، من 2011 حتى 2014، نموا ضعيفا يقل معدله الوسطي عن 1.5% بسبب تداعيات الازمة السورية وشلل المؤسسات الدستورية النيابية والتنفيذية واجواء عدم اليقين، اضافة الى انعدام الاستقرار السياسي والامني الذي اثر بشكل كبير على محركي النمو، اي الاستثمار والسياحة. في المقابل، شهد الاقتصاد معدلات نمو قوية في سنوات 2007 حتى 2010 بلغت وسطيا 8.5% نتيجة نجاح لبنان في احتواء الازمة المالية العالمية في عام 2008 وازمة دبي في عام 2009، حيث اصبح يعتبر ملاذا آمنا للاستثمارات والایداعات، وواحة سياحية رئيسية في المنطقة مع تجاوز عدد السياح 2.3 مليون سائح في العام 2010، وتجاوز الاستثمارات الاجنبية المباشرة 4.5 مليار دولار والتدفقات المالية 20 مليار دولار، في العام 2009.

#### نمو الناتج المحلي

| 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2014  |                      |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------------|
| 9.4   | 9.1   | 10.3  | 8     | 2     | 1.5   | 1.5   | معدل النمو الحقيقي % |
| 37629 | 44748 | 52235 | 55965 | 58851 | 62963 | 74656 | الناتج المحلي        |

أما الناتج المحلي فإنه تضاعف تقريبا خلال الاعوام 2007-2014 من 37629 مليار ليرة عام 2007 الى 74656 مليار ليرة عام 2014، وقد تحقق النمو الكبير للناتج المحلي، خصوصا في السنوات 2007 و2008 و2009، مع نمو وسطي يقارب 17% سنويا نتيجة الارتفاع القوي لمعدلات النمو الحقيقي ولمعدلات التضخم.

ان احتواء تنامي الدين العام يتطلب ان يفوق نمو الناتج المحلي الاسمي نمو الدين العام.

2. خفض الفائدة الفعلية على الدين العام: يتحقق ذلك في مواصلة سياسة اعادة هيكلته عبر استبدال الدين الداخلي، خصوصا الذي يتجاوز آجاله العشر سنوات، بدين خارجي



بنفس الآجال، اذ ما زال الدين الخارجي يقل عن 50% من اجمالي الدين ويمثل 38.5% في العام 2014، اضافة الى ان الهوامش بين فوائد الدين الداخلي المحرر باليرة والخارجي بالدولار لهذه الاجال الطويلة يفوق 1.5%. كذلك يمكن خفض الفائدة الفعلية عبر تنويع مصادر تمويل الدين العام (قروض خارجية ميسرة).

3. الخصخصة: تحتاج الى مناخ توافقي داخلي واستثماري خارجي ملائم، ويتوجب ان تحفّز النمو وتحسّن التقديرات الاجتماعية وتخفّض كلفة الخدمات. كذلك يقتضي على الدولة تشجيع عمليات المشاركة بين القطاع الخاص والقطاع العام. أما اهم المرافق العامة المرشحة للخصخصة فهي: شركة انترا، شركة طيران الشرق الاوسط، قطاع النقل، الهاتف الثابت، قطاع المياه، وشركتنا الخليوي.

4. مداخل النفط والغاز: (ضرورة الشفافية): تساهم في حل غالبية مشكلات لبنان الاقتصادية والمالية والاجتماعية. لا سيما المتعلقة بأزميتي عجز المالية العامة وتفاقم حجم المديونية، اضافة الى انها تجعل منه مركزا أساسيا للخدمات والاستثمارات والمال في المنطقة.

5. التسنيد: يتيح التسنيد للدولة تحصيل اموال فورية من الاسواق المالية العالمية تراوح بين 8 و10 مليار دولار بفوائد متدنية عبر تسنيد لمدة عشر سنوات ايرادات قطاع الاتصالات البالغة حوالى مليارى دولار في العام 2014.

6. تحسين الفائض الاولى: يساهم تحسين الفائض الاولى في تغطية قسم من خدمة الدين. نلاحظ في هذا الاطار ان الفائض الاولى بلغ 2505 مليار ليرة في العام 2011، مشكلا 4.25% من الناتج المحلي، وغطى 44% من خدمة الدين، ما أدى الى زيادة طفيفة لاجمالي الدين العام بلغت حوالى 2%. وكذلك نلاحظ زيادات طفيفة لاجمالي الدين العام في الاعوام 2010 و2009... بسبب وجود فوائض اولية مهمة. في المقابل، سجل الدين العام ازديادا مطردا في العام 2012 بنسبة 7.5%، وفي العام 2013 بنسبة 10%، عندما تحوّل الفائض الاولى الى عجز اولى.

ان تحسين الفائض الاولى شرط اساسي واولى لاحتواء الدين العام، وقد يتحقق عبر سياسة ضريبية إصلاحية تعزز الايرادات، وسياسة إنفاقية إصلاحية تضبط الانفاق والهدر.

7. زيادة معدلات التضخم، شرط ان تبقى تداعياتها ضمن السيطرة وقابلة للاحتواء اجتماعيا واقتصاديا وماليا.

## تطوّر الرصيد الاولي (فائض / عجز )

| 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012   | 2014   |                    |
|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------------------|
| 1102  | 900   | 1625  | 1855  | 2505  | (166 ) | 1970   | الرصيد الاولي      |
| 4940  | 4957  | 5784  | 5893  | 5655  | 5457   | 6314   | خدمة الدين         |
| 63400 | 70941 | 77112 | 79298 | 80887 | 86959  | 100365 | اجمالي الدين العام |

## تحسين ادارة الدين العام

- إنشاء وحدة لادارة الدين العام في وزارة المال مسؤوليتها تحسين ادارة الدين العام فيما يتعلق بتوزيعه بين الدين الداخلي بالليرة والدين الخارجي بالعملات الاجنبية، مستندا الى معدلات الفوائد والآجال والمخاطر.

- إنشاء اسواق ثانوية لتداول سندات الخزينة بالليرة وتوسيع قاعدة حاملها.

- وضع استراتيجية متوسطة المدى لادارة الدين العام تشمل خمسة اهداف رئيسية (مصدر وزارة المال):

- الحد من مخاطر اعادة التمويل من خلال الحفاظ على نمط منظم في عملية سداد الديون
- الحد من مخاطر اطفاء الدين بالدين، وذلك عبر اطالة متوسط فترة سداد محفظة الديون
- تثبيت حصة الدين بالعملات الاجنبية بالعملات ما تحت نسبة 50% من اجمالي الدين العام

• زيادة حصة تمويل مشاريع الاستثمار من قروض ميسرة.

تتوقف وضعية الدين العام وثقة الممولين، على عدم تخلف الدولة لالتزاماتها، على مستوى التدفقات المالية. فإن خفض الدين العام نسبة للناتج المحلي هي عملية معقدة بسبب التباينات السياسية الداخلية، وصعوبة القيام بإصلاحات في المالية العامة او بالخصخصة او بالتسديد، كما ان زيادة نمو الناتج المحلي يتطلب بيئة سياسية وأمنية مستقرة داخليا واقليميا. لذلك، يقتضي على الحكومة في الوقت الراهن العمل على تثبيت الدين العام نسبة للناتج المحلي ووضعه على المسار التراجعي بانتظار تحسن الظروف الداخلية والاقليمية، كما يقتضي عليها تعزيز سياسات صمود الاقتصاد وصمود الاوضاع الاجتماعية حيال الصدمات المرتقبة.

## الموازنة العامة

هي صك تشريعي يجيز للحكومة الانفاق والجباية ويتضمن تقديرات نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة. هي رؤية اقتصادية واجتماعية شاملة غايتها اقتصاديا تحفيز النمو، ضبط التضخم، دعم المؤسسات، تعزيز التنمية المكانية، تطوير البنية التحتية، تأمين فرص عمل، وغايتها اجتماعيا تحسين التقديرات الاجتماعية والصحية والتعليمية، الحد من البطالة، الحد من الفقر، تأمين شبكة الامان الاجتماعي، تضيق الهوة بين الاغنياء والفقراء، تحقيق العدالة في توزيع المداخل.

### ملاحظات حول اعداد الحكومات المتعاقبة الموازنة العامة

#### 1. غياب الرؤية الشاملة للموازنة

بقيت غالبية الموازنات العامة من دون رؤية اقتصادية واجتماعية، واقتصرت هدفها على البحث عن مصادر تزيد ايراداتها من اجل خفض العجز المالي، ما ادى الى تفاقم المشكلات الاجتماعية والانائية والاقتصادية، والى خسارتها لدورها الاقتصادي والقومي.

#### 2. عدم احترام المهل الدستورية\*

يقتضي اعداد الموازنة وقرارها اجراء الخطوات التالية:

- أن يقدم وزير المالية مشروع الموازنة الى مجلس الوزراء قبل اول ايلول.
- أن يقدم وزير المالية الى السلطة التشريعية قبل اول تشرين الثاني مشروع الموازنة المقر من مجلس الوزراء في صيغته النهائية.
- أن يصدّق مجلس النواب على مشروع الموازنة قبل انتهاء العقد العادي، وفي حال لم يبت نهائيا بالمشروع، فان رئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، يدعو المجلس فورا لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني.

#### 3. غياب الموازنات المقرّة: الموازنة الاثني عشرية

تفق الحكومات المتعاقبة منذ العام 2006 على القاعدة الاثني عشرية اذ ان آخر موازنة عامة اقرت في المجلس النيابي تعود الى موازنة العام 2005.

خصائص الموازنة الاثني عشرية:

(\*) الاستاذ عدنان زاهر: «الموازنة العامة في لبنان، الاعداد والاقرار».

- تعتبر موازنة الاثنى عشرية موازنة مؤقتة واستثنائية تعطي الحكومة الاجازة بالانفاق والجباية لمدة شهر واحد، ولكنها اصبحت في الواقع اللبناني موازنة من دون مهل، تعطي الاجازة بالانفاق ريثما يصار الى اقرار الموازنة الجديدة. كذلك في هذا الاطار تجدر الاشارة الى ان كل الحكومات المتعاقبة منذ العام 2006 ارتكبت مخالفات قانونية ودستورية في انفاقها بتجاوزها النفقات المجازة لها قانونيا اذ:

- تحظر احكام الموازنة الاثنى عشرية على الوزارات اتخاذ تدابير من شأنها زيادة الاعباء العامة بالنسبة الى الموازنة العامة المقررة في مجلس النواب، اي موازنة العام 2005.

- لا تؤخذ في الاعتبار الحاجات الجديدة المرتقبة للسنة التالية او التعديلات الواجب ادخالها على احوال الجباية والانفاق.

تنص المادة 60 من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي: توضع الموازنات الاثنى عشرية على اساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة وعلى ان يؤخذ بالاعتبار ما اضيف اليها، وما اسقط منها من اعتمادات دائمة.

وتنص المادة 86 من الدستور اللبناني: «..... تؤخذ موازنة السنة السابقة اساسا ويضاف اليها ما فتح بها من الاعتمادات الاضافية الدائمة، ويحذف منها ما اسقط من الاعتمادات الدائمة. في هذا الاطار، أقر المجلس النيابي في العام 2008 قانون رقم 63 يميز اعطاء زيادة غلاء معيشة مقطوعة بقيمة 200 الف ليرة لكل موظف، وتبلغ قيمته الاجمالية 400 مليار ليرة، وأجاز القانون 2012/238 فتح اعتمادات اضافية بقيمة 8315 مليار ليرة في عهد الرئيس نجيب ميقاتي، يضاف اليه قانون 2014/1 بقيمة 626 مليار ليرة، وقانون 2014/15 بقيمة 340 مليار ليرة، ومؤخرا قانون 2015/11 بقيمة 4500 مليار.

في هذا السياق يصبح اجمالي الانفاق المجاز قانونا 24181 مليار ليرة، يضاف اليه الاعتمادات التي تعود الى قوانين البرامج والاعتمادات المدوّرة غير المستعملة.

#### 4. دفع الرواتب ومعاشات التقاعد وتعويضات الصرف لموظفي القطاع العام

لا يجوز للحكومة التوقف عن دفع الرواتب ومعاشات التقاعد والتعويضات اذ:

- تعتبر الرواتب ومعاشات التقاعد وفق قانون المحاسبة العمومية بالنفقات الدائمة والاساسية، ذات صفة الزامية وأولوية في الانفاق العام، وذلك عندما تقوم الحكومة بتوزيع وتخصيص الاعتمادات، اذ تجيز المادتين 62 و63 من قانون المحاسبة العمومية لوزير المال حجز

- الاعتمادات عن السنة كلها اذا كانت تتعلق برواتب وما شابه من نفقات الموظفين.
- تعتبر الرواتب والاجور ديون مترتبة على خزينة الدولة ولا يتطلب دفعها الى اجازة مسبقة من المجلس النيابي، كما انها لا تخضع للقاعدة الاثني عشرية وتنفقها الحكومة من خلال فتح اعتمادات دفع وليس من خلال فتح اعتمادات تعهد.
- يدخل دفع الرواتب والمعاشات من ضمن المصلحة الوطنية العليا والاستقرار الامني والاجتماعي واستمرارية المرافق العامة.
- قانونيا، ينشأ الحق بالراتب نتيجة العقد بين الموظف والدولة، الذي يعطي حقوقا للموظف مقابل العمل الذي يقوم به، ويرتب دينا على الدولة ملزمة بتأديته مقابل هذا العمل، حيث تنص المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية على ان عقد النفقة هو: القيام بعمل من شأنه أن يرتب دينا على الدولة.
- هذا النوع من العقد له مفعول دائم، مستمر، يتجدد تلقائيا بتجدد اسبابه وملزم للدولة. لذلك يقتضي على الحكومة في المرحلة الاولى تأمين النفقات الالزامية والدائمة (الرواتب، المعاشات، تعويضات نهاية الخدمة، خدمة الدين...) ثم النفقات الاستهلاكية والنفقات الاخرى.
- أما في حال نفاذ الاعتمادات المرصدة للمعاشات والرواتب، يجوز للحكومة:
- التقدم من مجلس النواب بمشروع قانون لفتح اعتمادات اضافية وفق المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية الذي ينص عن انه «لا تفتح الاعتمادات الاضافية الا بقانون» والمادة 85 من الدستور حيث «لا يجوز فتح اعتماد استثنائي الا بقانون خاص»
- فتح مجلس الوزراء اعتمادات تكميلية وفق المادة 26، الفقرة 2، من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على انها: «يجوز للحكومة ان تفتح بمرسوم الاعتمادات التكميلية اللازمة وان تغطي هذه الاعتمادات بمأخوذات من مال الاحتياط... واذا كان مال الاحتياط لا يكفي او غير متوافر، تنص المادة 196 من قانون المحاسبة العمومية انه يقيد العجز في حساب السلفات...
- في المحصلة يمكن القول ان الرواتب والاجور هي نفقات ملزمة للحكومة تمول من الواردات العامة او من مال الاحتياط او من سلفات الخزينة او من الاستدانة في حال عجز الخزينة العامة. اما الحل الانسب للانضباط المالي ولجدية الرقابة على المال العام وعدم مخالفة القانون هو «بقوننة الانفاق». اي بفتح اعتمادات اضافية عبر المجلس النيابي.

### 5. غياب قطع الحساب

قطع الحساب هو اداة تدقيق شاملة تتناول جميع نتائج الموازنة، واداة رقابة مؤخرة لمجلس النواب على تنفيذ الحكومة الموازنة وفقاً للاجازه المعطاة لها، ويضمن تحديد الانفاق والواردات النهائية والنتائج المحققة، ويتيح المقارنة بين التقديرات الواردة في قانون الموازنة وبين الارقام الحقيقية الحاصلة في نهاية سنة الموازنة.

تقضي المادة 87 من الدستور على وجوب عرض حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة على مجلس النواب ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة.

كما تقضي المادة 197 من قانون المحاسبة العمومية على ان تحيل الحكومة مشروع قطع الحساب الى المجلس النيابي قبل اول تشرين الثاني، مرفقاً بالتقرير العام الذي يضعه ديوان المحاسبة.

من هذا المنطلق لا يمكن اقرار مشروع موازنة 2016 من دون موافقة مجلس النواب على مشروع قطع الحساب لعام 2014 الا في حال تقدمت الحكومة بمشروع قانون يميز لمجلس النواب استثنائاً اقرار موازنة العام 2016 من دون ان يكون مرفقاً بمشروع قطع الحساب لعام 2014، على ان تلتزم الحكومة بعرض الحسابات المالية النهائية لهذه السنة في غضون فترة زمنية محددة (مثلاً: ثلاث سنوات).

تجدر الاشارة الى ان آخر مشروع قطع الحساب تمّت المصادقة عليه من المجلس النيابي يعود لعام 2003 والمرفق بقانون موازنة العام 2005، كذلك تجدر الاشارة الى ان المديرية العامة لوزارة المالية قامت مؤخراً بانجازات هامة على صعيد الحسابات حيث تمكنت من تحديد موازين الدخول، وبالتالي موازين الخروج، للحسابات المالية النهائية واستطاعت تكوين حسابات مصرف لبنان وسلفات الخزينة وسلفات الموازنة والقيود الموقته، وعالجت قسماً كبيراً من الحسابات المالية النهائية حتى العام 2010، كما انها بدأت بوضع الاطر الواضحة والشفافة لانتظام المالية العامة.

يقتضي على وزارة المال اعداد مشاريع قوانين قطع الحساب للسنوات 2004 حتى 2014 واحالتها الى المجلس النيابي لاقرارها انتظاماً للمالية العامة.

### 5. عدم شمولية الموازنة

يقضي مبدأ الشمول بتدوين كل الواردات والنفقات دون استثناء في الموازنة العامة للوقوف على حقيقة الوضع المالي العام، وتحول الشمولية دون التبذير وتؤمن السلطات الرقابية النيابية

والقضائية الامكانيات للتدقيق في صحة تنفيذ الموازنة.

لذلك، يقتضي تضمين كافة عمليات المالية العامة في الموازنة خصوصا المتعلقة بالقروض والهبات من خلال اتفاق مجلس الانهاء والاعمار واتفاق الهيئة العليا للاغاثة التي تتم حاليا من خارج الموازنة.

#### 6. الاعتماد المتزايد على سلفات الخزينة لتمويل حاجات الدولة

الخطوات الاصلاحية لاعداد الموازنة العامة:

1. التقيد بالمبادئ العامة للموازنة:

• تحسين شمولية الموازنة.

• تعزيز مبدأ الشئوع او عدم تخصيص الواردات: يقضي مبدأ الشئوع في ادراج جميع الايرادات في قسم الواردات وجميع النفقات، في قسم النفقات ما يعني انه لا يجوز تخصيص مورد معين لنفقة معينة (ضرورة ضمّ السلسلة كلفتها ومواردها، الى الموازنة العامة من دون تخصيص).

• عدم الشذوذ عن مبدأ سنوية الموازنة: يقضي بأن توضع الموازنة لمدة سنة وان لا تستمر في الانفاق على القاعدة الاثني عشرية.

• عدم الشذوذ عن مبدأ وحدة الموازنة: يقضي بتدوينها كل نفقات الدولة ووارداتها في موازنة واحدة، ما يعني ضرورة التخفيف من الحسابات الخصوصية خارج الموازنة المتعلقة بحساب الكفالات، حساب الامانات، حساب السلفات...

2. عدم فتح الاعتمادات على اساس مشاريع الموازنات العامة غير المقررة او اللجوء المتزايد الى سلفات الخزينة لتمويل حاجات الدولة. يفترض على الدولة العودة الى الانتظام المالي باقرار الموازنة العامة سنويا.

3. تحديد مجلس الوزراء السقف الاجمالي للانفاق الذي تفرضه الموارد المتاحة، على ان لا يتعدى نسبة نمو الناتج المحلي.

4. الغاء الاعتمادات المدوّرة وغير المعقودة للتقيد بمبدأ سنوية الموازنة.

5. التحوّل الى موازنة البرامج والاداء تسهّل عملية المساءلة والمحاسبة وتمكّن من تقييم اداء الادارة العامة ومراقبة فعالية الانفاق وتحديد الاهداف وفق اولويات الحكومة.

6. تعديل قانون المحاسبة العمومية: صدر القانون الحالي في 1963/12/30 واصبح لا يلبي التطورات الاقتصادية والمالية والاجتماعية، ولا يتلاءم مع المتغيرات في مفاهيم ادارة المالية العامة.

7. اعتماد اطار متوسط المدى للانفاق لتعزيز قدرة الحكومة على توقع النفقات واليرادات من اجل تخفيض العجز المالي. سيطلب حينذاك من الوزارات تقديم تقديراتها لمستلزماتها في المدى المتوسط (مصدر وزارة المالية).

8. تعمل وزارة المالية على تحسين اطر وضع مشاريع الموازنات العامة في لبنان من خلال اتجاهاين:

- اعادة هيكلة مديرية الموازنة ومراقبة النفقات واستحداث دائرة التحليل الاقتصادي.  
- وضع اطار قانوني جديد لتحضير الموازنة العامة سواء من خلال تعديل قانون المحاسبة العمومية او من خلال اعتماد تصنيف جديد للموازنة (تعديلات على التصنيف الاداري والتصنيف الاقتصادي والتصنيف الوظيفي).

9. فصل التشريعات الضريبية عن الموازنة واصدارها بمشاريع قوانين مستقلة عن الموازنة.  
10. الالتزام التدريجي بالقاعدتين الذهبيتين: الاولى على ان لا يتعدى العجز في المالية العامة نسبة 5% من الناتج المحلي، والثانية على ان لا يتعدى الدين العام للناتج المحلي نسبة 100%.

11. تكليف وزارة المالية وضع مشروع قانون للمساءلة في المالية العامة هدفه تحديد مستويات عجز الموازنة والدين العام (Fiscal Accountability Law).

### مشروع موازنة 2015

أعدت موازنة 2015 تحت الضغوط الامنية والمطلبية، فجاءت تقليدية مغيّبة للرؤية الاقتصادية، خالية من الاصلاحات، لا تتضمن اجراءات تحفّز النمو او تحتوي أزمة النازحين.

تعتبر موازنة 2015، موازنة أرقام اذ انها انفاقية بامتياز نتيجة الزيادة الكبيرة للانفاق غير المنتج على الرواتب والاجور وملحقاتها، وضريبية نتيجة تضمّنها سلّة واسعة من الاجراءات الضريبية الملحوظة في مشروع سلسلة الرتب والرواتب، اضافة الى تسجيلها عجزا مقلقا. تظهر القراءة الاولى لارقام الموازنة العامة ما يلي:



### النفقات العامة تتضمن الملاحظات التالية

1. تقدّر بحوالى 23362 مليار ليرة، ما يعادل 30.7% من الناتج المحلي، مقابل 20500 مليار ليرة انفاق فعلي في العام 2014، اي بزيادة 2862 مليار ليرة ونسبته 14%. بينما يقدر نمو الناتج المحلي في العام 2015 بحوالى 6.5%، اي اقل بكثير من نمو الانفاق العام.
2. ارتفاع ملحوظ للرواتب والاجور أكثر من 10% اي أكثر من 355 مليار ليرة نتيجة زيادة عدد موظفي القطاع العام حوالى 7% اي حوالى 11.7 الف شخص لاسباب أمنية وسياسية واجتماعية: تعيينات وتطويع وتوظيف 10500 عنصر أمني وعسكري (152 مليار ليرة)، تثبيت 2500 عنصر في الدفاع المدني (42 مليار ليرة)...
3. تشكل البنود الثلاثة: الرواتب والاجور وملحقاتها (6342 مليار ليرة)، وخدمة الدين العام (6585 مليار ليرة) وتحويلات مؤسسة الكهرباء (3056 مليار ليرة) حوالى 68.4% من اجمالي الانفاق العام.
4. عدم تضمن النفقات العامة مشروع سلسلة الرتب والرواتب الجزء المتعلق بكلفة تعديلات سلاسل الرتب لموظفي القطاع العام المقسطة لستين والمقدّرة بحوالى 1300 مليار ليرة اي تقدّر كلفتها في السنة الاولى حوالى 650 مليار ليرة.
5. ضعف حجم النفقات العامة الملحوظة في مشروع الموازنة لتغطية كلفة النازحين السوريين. جاءت وعود مؤتمر الكويت البالغة 3.8 مليار دولار للنازحين السوريين (4 مليون في الخارج) ضعيفة وغير كافية اذ يستقطب لبنان 1.2 مليون نازح مسجل ويحتاج الى حوالى مليار دولار.
6. مؤسسة كهرباء لبنان: قدر عجزها بحوالى 3056 مليار ليرة. لم تأخذ الموازنة العامة الانعكاسات الايجابية لهبوط اسعار النفط عالميا على عجز مؤسسة الكهرباء والمقدّرة بحوالى 1100 مليار ليرة في حال بقي سعر برميل النفط اقل من 60 دولار في العام 2015. يقضي على الحكومة الافادة من هذا الوفّر لالانتهاء من تجهيز المعامل الجديدة وتأهيل المعامل القديمة بهدف زيادة الطاقة الانتاجية، كما عليها المباشرة في تنفيذ الخطوات الاصلاحية لقطاع الكهرباء (اعادة النظر في التعرفة...).

### الارادات الضريبية تتضمن الملاحظات التالية:

1. تقدّر بحوالى 12108 مليار ليرة، ما يعادل 15.9% من الناتج المحلي، مقابل 10825 مليار ليرة مقدّر في العام 2014، اي بزيادة 1283 مليار ليرة ونسبتها 11.85% ناجمة عن

اجراءات ضريبية جديدة توفر ايرادات اضافية مقدرة بحوالى 1330 مليار ليرة، ما يشير الى عدم وجود نمو في الايرادات الضريبية ناتج عن تحسن في النشاط الاقتصادي.

2. هيكلية الايرادات الضريبية: تزايد حصة الضرائب المباشرة.

• الضرائب المباشرة: تقدّر بحوالى 4956 مليار ليرة ونسبتها 41% من اجمالي الايرادات الضريبية مقابل 3973 مليار ليرة مقدّر ونسبتها 36.7% من اجمالي الايرادات الضريبية في العام 2014. تعود الزيادة الى الاجراءات الضريبية الجديدة التي حسّنت ايرادات الضريبة على الدخل والارباح ورؤوس الاموال حوالى 928 مليار ليرة.

• الضرائب غير المباشرة: تقدّر بحوالى 7151.9 مليار ليرة ونسبتها 59% من اجمالي الايرادات الضريبية مقابل 6851 مليار ليرة مقدّر في العام 2014 اي بزيادة حوالى 301 مليار ليرة ونسبتها 4.39%.

- عدم لحظ الايرادات الضريبية انعكاسات تراجع اسعار اليورو وهبوط اسعار النفط:

• فان انخفاض اسعار اليورو حوالى 15% قد يخفف فاتورة الاستيراد من منطقة اليورو البالغة 6.3 مليار دولار حوالى 800 مليون دولار ما قد يتسبب بخسارة الدولة ايرادات الرسوم الجمركية وTVA أكثر من 150 مليار ليرة

• ان تراجع اسعار النفط عالميا الى 60 دولار للبرميل قد يتسبب بخسارة الدولة ايرادات في الضريبة على القيمة المضافة على البنزين اكثر من 150 مليار ليرة علما ان المازوت معفاة منذ العام 2012 من الضريبة على القيمة المضافة ومن الرسوم.

3. تفاؤل في تقديرات ايرادات الضريبة على القيمة المضافة التي ترتفع 6.2% وفي الرسوم على الجمارك التي ترتفع 3% وفي ايرادات ضريبة الدخل على الارباح التي ترتفع 32.8% في العام 2015.

4. أبرز التدابير الضريبية الجديدة: رفع معدل الضريبة على الفوائد الى 7%، تطال هذه الضريبة بشكل رئيسي القطاع المصرفي الذي ستكلفه حوالى 300 مليار ليرة وقد تحقق ذلك باصرار رئيس مجلس النواب، ورفع معدل الضريبة على شركات الاموال الى 17%، وفرض رسم استهلاك على المازوت (4%)، وفرض ضريبة معدلها 15% على الارباح العقارية.

العجز في المالية العامة:

يقدر بـ 7728 مليار ليرة ونسبته 10.16% من الناتج المحلي. يعتبر مقلقا لأن له انعكاسات

على الفوائد والتصنيف الائتماني للدولة وعلى القطاع المصرفي.

يخشى ان يرتفع العجز الى 8328 مليار ليرة ونسبته 10.9% من الناتج المحلي في حال اقرّ مجلس النواب سلسلة الرتب والرواتب وتمّ تسديد القسط الاول منها المقدّر بحوالى 600 مليار ليرة.

#### النمو الحقيقي:

مقدّر 2.7%. يعتبر مرتفعاً اذ تتوقع ان يبقى ضعيفاً، يقل عن 1.5% بسبب عدم وجود تحسّن في الافق سياسياً وأمنياً، مع الاشارة الى ان البنك الدولي قدّر النمو للعام 2015 بحوالى 2.5%. يحتاج لبنان الى نمو يقارب 5% للحفاظ على الاستقرار الاجتماعي.

#### التضخم:

مقدّر 4.5%. يعتبر مرتفعاً اذ يقدر صندوق النقد التضخم 1.1% بسبب هبوط اسعار النفط عالمياً وتراجع اسعار البورو واستقرار اسعار المواد الغذائية في الاسواق العالمية.

#### الدين العام:

يقدر بحوالى 71 مليار دولار ونسبته 140% من الناتج المحلي وموزع بنسبة 38.5% للدين الخارجي و61.5% للدين الداخلي. اتخذ الدين العام للناتج المحلي في السنوات الاخيرة منحى تصاعدي.

#### قانونياً:

ان اقرار مشروع موازنة العام 2015 يقضي بان يكون مرفقاً بمشروع قطع الحساب لعام 2013 والتقرير العام لديوان المحاسبة وفق المادة 197 من قانون المحاسبة العمومية، كما توجب المادة 87 من الدستور عرض حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة على مجلس النواب ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة. يجيز لمجلس النواب استثناء اقرار مشروع موازنة العام 2015 من دون ان يكون مرفقاً بمشروع قطع الحساب بتعديل دستوري على ان تلتزم الحكومة عرض الحسابات النهائية للعام 2013 في غضون فترة زمنية محددة (مثلاً: ثلاث سنوات).

#### التوصيات: أبرزها

1. ضمّ في مشروع موازنة 2015 كلفة تعديلات سلاسل الرتب المقسطة للسنتين والمقدّرة في سنة 2015 بحوالى 650 مليار ليرة، والاجراءات الضريبية الاضافية لتمويلها المقدّرة 510

مليار ليرة والمتعلقة برفع معدل الضريبة على القيمة المضافة الى 11% (300 مليار ليرة)، وزيادة رسم الطابع المالي على رخص البناء (150 مليار ليرة)، وزيادة الرسوم على المشروبات الروحية المستوردة (60 مليار ليرة)، وذلك تقيداً بمبدأ شمولية الموازنة، وقد طلب رئيس مجلس النواب من وزير المال اضافة ملحقات للموازنة العامة تشمل مشروع سلسلة الرتب والرواتب.

2. تكثيف الاتصالات الخارجية لاحتواء أزمة النازحين السوريين اذ إن تعهدات مؤتمر الكويت غير كافية وامكانات الخزينة ضعيفة.

3. إعادة النظر في أرقام مشروع الموازنة بعد الاخذ في الاعتبار انعكاسات هبوط اسعار النفط وتراجع اسعار اليورو على التحويلات الى مؤسسة كهرباء لبنان وعلى الإيرادات الضريبية.

4. تقليص الانفاق الاستثماري بتأجيل بعض المشاريع بسبب عدم وجود قدرات على تنفيذها (الامداد بالمياه، مجلس الانماء والاعمار...) وبتفعيل المشاركة بين القطاع الخاص والقطاع العام (P.P.P.) في مشاريع البنية التحتية، الكهرباء...

### سلسلة الرتب والرواتب

أحالت حكومة الرئيس نجيب ميقاتي مشروع قانون سلسلة الرتب والرواتب لتصحيح رواتب وأجور موظفي القطاع العام، مشروع مَحَقَّ جاء متأخراً 16 سنة، اذ إن آخر عملية تصحيح تمت في العام 1998 مع مفعول رجعي للعام 1996، اضافة الى انه أقر بتاريخ 2008/12/31، القانون رقم 63 الذي أعطى لموظفي القطاع العام غلاء معيشة مقطوعة بقيمة 200 ألف ليرة شهرياً لكل موظف.

يضم مشروع سلسلة الرتب والرواتب:

- مشروع القانون رقم 10415: يرمي الى استحداث وتعديل بعض المواد القانونية الضريبية لتمويل تعديلات سلاسل الرواتب وزيادة غلاء المعيشة.
- مشروع القانون رقم 10416: يرمي الى تعديل سلاسل الرواتب واعطاء زيادة غلاء معيشة.

يطال مشروع سلسلة الرتب والرواتب حوالي 165.3 ألف مستفيد، دائمون وموقتون ومتعاقدون، موزعين بين 19226 مستفيداً في الملاك الاداري، و53139 مستفيداً في الهئية التعليمية منهم 24653 متعاقد و93576 مستفيداً في السلك العسكري والامنّي يضاف اليهم حوالي 80 ألف متقاعد.

ينقسم موظفو القطاع العام الى عدة ملاكات (الادارة العامة، الهيئة التعليمية، القوى العسكرية والامنية) ويتوزعون الى فئات (خمسة فئات) والفئات الى رتب (أولى وثانية) والرتب الى درجات (22 درجة).

تشكلت في المجلس النيابي لجان عدة لدراسة مشروع سلسلة الرتب والرواتب وصدر عنها أربعة تقارير مختلفة على صعيد كلفة السلسلة ومواردها: مشروع حكومة الرئيس ميقاتي، تقرير اللجنة النيابية الفرعية الاولى (رئاسة النائب ابراهيم كنعان)، تقرير اللجنة النيابية المشتركة، تقريران للجنة الفرعية النيابية الثانية (رئاسة جورج عدوان) رقم 1 ورقم 2. توافقت تقارير اللجان الاربع على تقسيم مشروع سلسلة الرتب والرواتب الى ثلاثة اقسام رئيسية:

1. الحقوق والعدالة: مشروع قانون 10416 الذي يرمي الى اعطاء الحقوق للموظفين وتحديد كلفة السلسلة
2. الامكانيات المتاحة: مشروع قانون 10415 الذي يرمي الى تحديد مصادر التمويل المتوفرة للسلسلة.
3. الاصلاحات: تتناول الخطوات الاصلاحية للقطاع العام.

### تقرير اللجنة النيابية الفرعية الثانية (النائب جورج عدوان) رقم 2

قدمت اللجنة النيابية الفرعية الثانية (النائب جورج عدوان) تقريرها الثاني الذي حصل على موافقة غالبية القوى السياسية على الايرادات المقترحة لتغطية كلفة السلسلة، والموافقة ايضا على الغاء المفعول الرجعي، والتقسيم لستين للسلسلة، واعطاء الست درجات استثنائية لموظفي الادارة العامة ولافراد الهيئة التعليمية، ولكن التقرير واجه اعتراضا من قبل العسكريين الذين اعتبروه غير منصف بحقهم مطالبين بفصل دراسة سلسلة السلك العسكري عن الاسلاك الاخرى، كما واجه احتجاجات من قبل نقابة معلمي المدارس الخاصة لعدم انصافهم على غرار زملائهم في القطاع العام.

يتضمن تقرير اللجنة الفرعية الثانية النيابية ما يلي:

مشروع القانون 10415: يتضمن الايرادات الضرائبية التالية: 1762.2 مليار ليرة

- رفع معدل الضريبة على القيمة المضافة الى 11%: 300

- رفع معدل الرسم النسبي من 3 بالالف الى 4 بالالف: 110

- رفع رسم الطابع على فواتير الهاتف: 60
- رفع رسم الطابع على الفواتير والايصالات: 45
- زيادة رسم الطابع المالي على رخص البناء 1.5%: 150
- رسم على انتاج السمنتو: 50
- مضاعفة الرسوم للكتاب العدل: 30
- زيادة الرسوم على المشروعات الروحية: 60
- رسم مغادرة على المسافرين برا: 25
- رسم مغادرة على المسافرين بحرا وجوا: 100
- رسم على حمولة المستوعبات: 30
- غرامة اشغال الاملاك البحرية : 75
- رفع معدل الضريبة على جوائز اليانصيب: 6
- تعديل المادة 45 من قانون ضريبة الدخل: 150
- و فرض ضريبة على الارباح العقارية
- تعديل المادة 32 ورفع الضريبة على أرباح شركات الاموال الى 17%: 120
- تعديل المادة 72 من قانون ضريبة الدخل والغاء المعدل المخفض لتوزيعات الشركات المساهمة: 40
- رفع معدل ضريبة الفوائد المصرفية من 5% الى 7%: 410
- وعدم حسم الضريبة من ضريبة الربح لدى المصارف

### الملاحظات حول الاجراءات الضرائبية

1. الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة:
- أ) الضرائب المباشرة: 870 مليار ليرة ونسبتها 49.3% من اجمالي الضرائب المقترحة
- ضريبة على الارباح العقارية: 150
- تعديل ضريبة الدخل المادة 32: 120
- تعديل ضريبة الدخل المادة 72: 40

- زيادة رسم الطابع المالي على رخص البناء: 150
- رفع معدل الضريبة على فوائد الودائع: 410
- ب) أما الضرائب غير المباشرة فانها تمثل نسبة 50.7% من اجمالي الايرادات الضريبية المقترحة وأبرزها رفع الضريبة على القيمة المضافة الى 11%: 300

## 2. الضرائب على القطاعات الاقتصادية:

أ) القطاع المصرفي: 460 مليار ليرة (غير دقيق) ونسبته 26.1% من الايرادات المقترحة وتضم:

- تعديل معدل ضريبة الدخل المادة 51: 410 مليار ليرة - يعتبر تقدير هذه الايرادات منخفض وغير دقيق اذ نتوقع ان تصل الايرادات الى 550 مليار ليرة، ناجمة عن إيرادات لتوظيفات القطاع المصرفي (380 مليار ليرة)، اضافة الى إيرادات ناجمة عن رفع معدلات الضريبة على فوائد الودائع (170 مليار ليرة)

- تعديل المادة 32 من قانون ضريبة الدخل: 50 مليار ليرة

ب) القطاع العقاري: 318 مليار ليرة ونسبته 18% من الايرادات المقترحة.

- ضريبة على الارباح العقارية: 150

- تعديل المادة 32 الضريبة على ارباح الشركات: 18

- رسم الطابع المالي على رخص البناء: 150

تمثل إيرادات قطاعي المصارف والعقاري نسبة 44% من الايرادات المقترحة أي 778 مليار ليرة.

## 3. غرامة أشغال الاملاك البحرية العمومية:

75 مليار ليرة، تلحظ دفع 3 أضعاف الرسوم التي فرضها المرسوم 2522 لعام 1992. يقتضي ان يستند التخمين على الاسعار الرائجة في العام 2014 وان يميز بين نوعية الاشغال للاملاك العامة (تجارية، سياحية، سكنية). في المقابل توجد صعوبة في تحصيلها لانها تحتاج الى توافق سياسي غير متوافر، اضافة الى ان التقديرات غير واضحة وغير دقيقة وتراوحت في السنوات السابقة بين 50 مليار و150 مليار ليرة.

يتوجب على المجلس النيابي اقرار قانون تسوية المخالفات على الاملاك البحرية الذي قد

يوفر عائدات سنوية تفوق 600 مليار ليرة في السنوات الثلاث القادمة.

#### 4. رفع الضريبة على القيمة المضافة الى 11%:

300 مليار ليرة، يدخل في اطار الخطوات الاصلاحية لمؤتمرات باريس. انه مورد سهل التحصيل اذ تحصل الدولة على نسبة 75% من الضريبة على المعابر. تطال الضريبة جميع شرائح المجتمع وترفع معدلات التضخم.

كان الاجدى باللجان النيابية رفع الضريبة على القيمة المضافة على الكماليات (لائحة محددة) من 10% الى 15% والتي كانت قد تطال شرائح معينة من المجتمع مقتدرة وميسورة وتأخذ في الاعتبار الظروف المعيشية الراهنة والصعبة.

مشروع القانون رقم 10416 المتعلق بكلفة السلسلة: 1940 مليار ليرة. لا يوجد أرقام نهائية او دقيقة لكلفة السلسلة التي تتوزع على الشكل التالي:

أ) زيادة غلاء المعيشة: 850.915 مليار ليرة. تدفع لموظفي القطاع العام منذ شباط 2012 وتبلغ شهريا حوالى 71 مليار ليرة وتتوزع بين:

- الملاك الاداري: 49.35

- أفراد الهيئة التعليمية: 92.92

- المتقاعدون بالساعة في التربية: 24.3

- المتقاعدون بالساعة في المهني: 22.8

- العسكريون : 390.2

- تعويضات الصرف: 64.8

- المتقاعدون: 206.3

ب) تعديل الرواتب: 1089 مليار ليرة لا يوجد أرقام نهائية لها موزعة على الشكل التالي:

- الملاك الاداري: 66.5

- أعطاء 6 درجات لموظفي الملاك الاداري: 92.4

- أفراد الهيئة التعليمية: 96.16

- اعطاء 6 درجات للهيئة التعليمية: 115

- السلك العسكري والامن: 227



- المتقاعدون: 148
- تعويضات الصرف من الخدمة: 105.9
- المدارس المجانية: 58
- المؤسسات العامة: 160
- ملاحظة: تقدر اجمالي نفقات العسكريين باكثر من 802 مليار ليرة ونسبتها اكثر من 41.5% من اجمالي السلسلة.

### الاصلاحات

- تواكب الاصلاحات مشروعي قانون السلسلة ومواردها، وتهدف الى زيادة فعالية ونتاجية القطاع العام وضبط كلفته، وتتضمن الاجراءات التالية:
- تحديد دور القطاع العام وأسس التعاون والشاركة مع القطاع الخاص.
- ادارة الفائض في القطاعين العام والتعليمي.
- وضع خطة حول المجالس والهيئات والصناديق.
- توقف التوظيف في الادارات العامة لمدة سنتين (توظيف شخص لكل موظفين اثنين يتقاعدان).
- توقف التوظيف في المؤسسات العامة التي تعاني عجزا في موازنتها واجراء درس لمدى جدوى استمرارها (الخصخصة-التشركة بين القطاعين العام والخاص).
- توقف التوظيف والتعاقد في القطاع العام.
- تعديل دوام العمل بزيادة ساعات العمل من 32 ساعة الى 35 ساعة اسبوعيا.
- انجاز مشاريع واقتراحات قوانين مكافحة الفساد.
- اجراء مسح شامل للادارات والمؤسسات العامة والمدارس والمعاهد لبيان أعداد الموظفين والمتقاعدين والمتعاملين وتبيان الكلفة.
- وضع نظام موحد للتقديرات الاجتماعية.
- توسيع صلاحيات التفتيش المركزي وتعزيز أسلوب المساءلة والمحاسبة.
- تعديل نص المادة 34 من نظام التقاعد والصرف من الخدمة.

## التداعيات الاقتصادية والمالية للسلسلة

1. تعيق الاقتصاد: الاجراءات الضريبية المقترحة تعيق الاقتصاد المريض الذي سجل تراجعاً هاماً في السنوات الاخيرة من 7% عام 2010 الى اقل من 1% عام 2013، حيث تطل الاستهلاك والمداخيل والارباح وتستهدف العديد من القطاعات الاقتصادية (العقار، المصارف، التجارة) كما تصيب جميع شرائح المجتمع.

نخشى في الوقت عينه ان ينعكس مطلب رفع الرواتب في القطاع العام بمطلب مماثل للقطاع الخاص.

اما الرهان على الاستهلاك الاضافي بفعل زيادة الرواتب، فانه رهان مشكوك بفعاليته اذ اظهرت المعطيات الاقتصادية ضعف تأثيرات قرار دفع غلاء المعيشة لموظفي القطاع العام، قرار بدأ تنفيذه في شباط 2012، على النمو الاقتصادي في السنوات 2012 حتى 2014. في الموازنة، تجدر الاشارة الى ان الاستهلاك الاضافي قد يتسبب باتساع عجز ميزاني التجاري والمدفوعات.

2. ترفع معدلات التضخم: تؤدي السلسلة الى فلتان الاسعار والى ارتفاع عشوائي وغير مبرر لاسعار السلع بفعل غياب الرقابة الحكومية الفعالة وجشع التجار ونظام الاحتكار، يضاف اليها عناصر تتعلق بزيادة الطلب على السلع الاستهلاكية والاجراءات الضريبية. لا بد ان نشير ايضا الى ان اولى تداعيات السلسلة ظهرت برفع الاقساط المدرسية في القطاع الخاص والاقساط الجامعية في القطاعين العام والخاص.

3. تهديد الاستقرار النقدي في المدى المتوسط والبعيد: تؤدي السلسلة الى التضخم النقدي وانخفاض القوة الشرائية للعملة الوطنية في المدى المتوسط، نتيجة ضخ كتلة نقدية ضخمة، غير منتجة، استهلاكية في السوق، على شكل رواتب وأجور تمنح المستفيدين منها امكانية الاستدانة المصرفية بأضعاف قيمتها.

4. تأثيرات سلبية على المالية العامة والمديونية: ترفع العجز الى اكثر من 12% من الناتج المحلي للاسباب التالية:

- عدم دقة الارقام حول الكلفة الحقيقية للسلسلة، اضافة الى انها لا تتضمن الزيادات في النفقات العامة التي قد تترتب على الدولة جراء ارتفاع الرواتب (العلاوة، المخصصات، النقل، الطبابة، المدارس...)

- مصادر التمويل ستكون غير كافية نتيجة التباطؤ الاقتصادي وصعوبة الاوضاع الاجتماعية ومشاكل المؤسسات الاقتصادية وزيادة كلفة السلسلة.
- السلسلة نفقات جارية، غير منتجة، ترفع من حصة الرواتب في الانفاق العام من 21% الى اكثر من 26% على حساب النفقات الاخرى الاجتماعية والاستثمارية.
- ارتفاع حجم نفقات الموازنة العامة في السنوات القادمة (النفقات الاجتماعية، الاستثمارية، خدمة الدين، نفقات النازحين السوريين) مقابل استقرار حجم الإيرادات العامة نتيجة عدم الاستقرار السياسي والامني داخليا واقليميا، ونتيجة صعوبة الاوضاع الاقتصادية وتراجع نشاط غالبية القطاعات الاقتصادية خصوصا الخدماتية (السياحة، التجارة، العقار).
- تطويع حوالى 15 الف شخص في القوى الامنية والعسكرية في المرحلة القادمة بسبب تطور الاوضاع الامنية.
- انعكاسات مقلقة على معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة، نتيجة ارتفاع حجمها مباشرة مع الرواتب والاجور الجديدة، اضافة الى انها ستزداد بشكل اكبر في السنوات القادمة بفعل ذهاب 22% من الموظفين الى التقاعد واستبدالهم بموظفين جدد وبرواتب اعلى.
- ازدياد نفقات معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة منذ العام 2010 حوالى 32% من 1391 مليار ليرة الى 1831 مليار ليرة عام 2013.
- يتسبب تدهور المالية العامة الى تنامي الدين العام بنسبة تفوق نمو الناتج المحلي، ما يدفع بوكالات التصنيف الدولية الى خفض التصنيف الائتماني للدولة اللبنانية الى ارتفاع معدلات الفوائد للقطاعين العام والخاص، الى زعزعة الثقة بالقطاع المصرفي اللبناني.

### التقسيط

- يعتبر قرار اللجنة النيابية تقسيط السلسلة لستين (تقسيط تحويل الرواتب البالغ حوالى 1089 مليار ليرة) بالقرار الايجابي والسليم على الصعيد المالي اذ يخفف من تبعات السلسلة اقتصاديا وماليا وتضخميا، كما انه يعطي الدولة فرصة ايجاد موارد اضافية للسلسلة ناجمة عن تطوّر الاوضاع الاقتصادية في المرحلة المقبلة، او عن ضبط الهدر في الانفاق العام او لدى المؤسسات العامة، او عن تحسين الجباية ومنع التهرب الضريبي.
- كان الاجدى بالحكومة تقسيط السلسلة الى اربع او خمس سنوات بدل الستين حتى يتم

استيعاب تداعيات السلسلة بشكل كامل وأشمل وحتى لا ينجر الموظفون مكتسباتهم او يضعف من قدراتهم الشرائية، خصوصا ان الاوضاع الاقتصادية ستبقى صعبة في المرحلة القادمة.

ان اقرار السلسلة حق لموظفي القطاع العام ولكن تنفيذها من دون معرفة كلفتها الفعلية بشكل دقيق ومؤكد، ومن دون تأمين لها موارد دائمة وموقته، يشكل مخاطر وتبعات كبيرة من الصعب تجاوزها في المرحلة المقبلة.

يقتضي على الحكومة ضم السلسلة كاملة بنفقاتها ومواردها في مشروع الموازنة العامة وليس جزءا منها (غلاء المعيشة) تقيدا بقواعد شمولية ووحدة وسنوية الموازنة، وذلك بهدف الوصول الى الشفافية والوضوح في أرقام العجز الفعلي للمالية العامة.

## القطاع المصرفي وتمويل الاقتصاد

لقد طرح تدهور المالية العامة وارتفاع مديونية لبنان إشكالية لناحية قدرة قطاعه المالي عموماً، والمصرفي تحديداً، على تمويل الاحتياجات المتنامية للدولة من دون أن يؤثر ذلك في قدرته على تمويل القطاع الخاص بكلفة مقبولة لا تكون عائقاً أمام الاستثمار.

ولمقاربة البنية التمويلية في الاقتصاد اللبناني، يعالج هذا الفصل المحاور الأربعة التالية: هل هنالك فجوة تمويلية في الاقتصاد اللبناني تؤدي الى عدم بلوغ مستويات مرتفعة من الاستثمار؟

هل التوزيع الحالي للتمويل المصرفي يؤدي الى تحقيق الأثر الأكبر على الاقتصاد لناحية النمو المستدام والعدالة؟

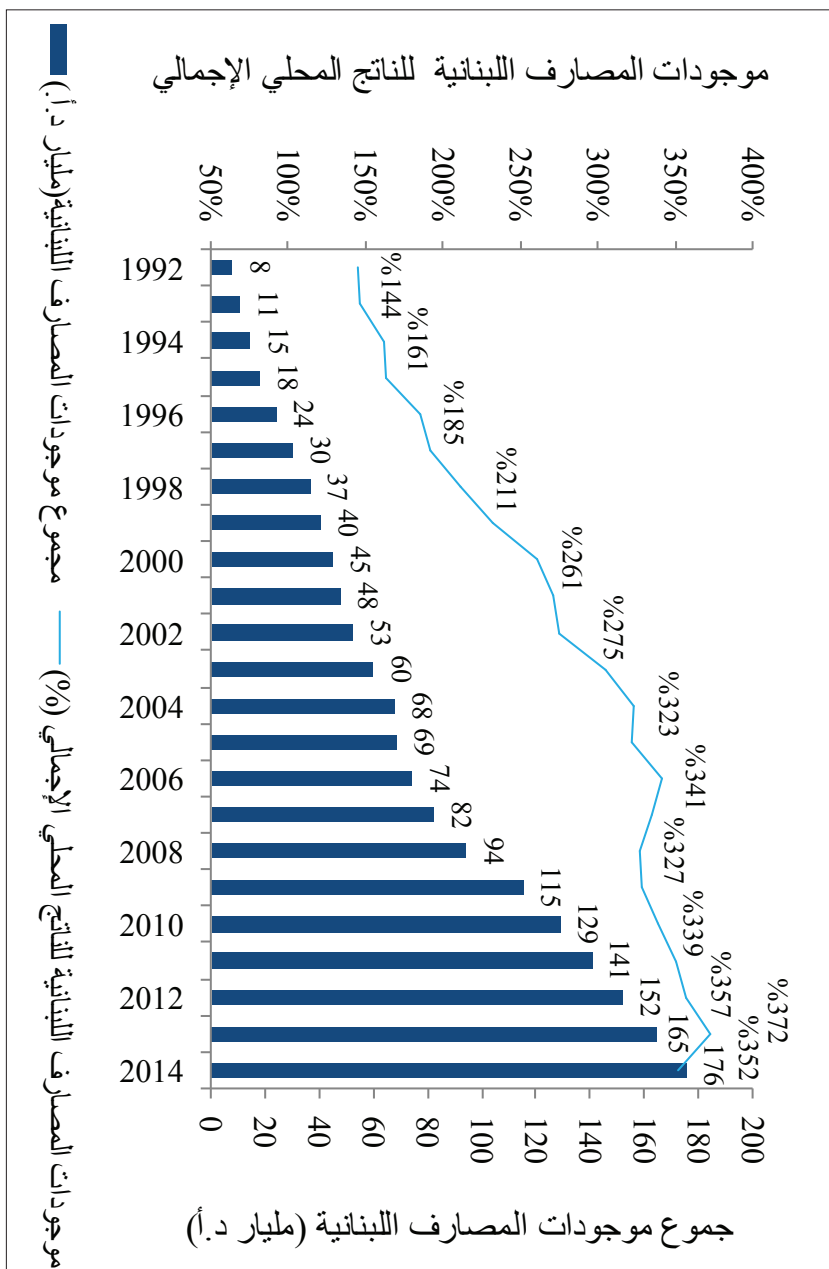
ما هي الخطوات المطلوبة للوصول الى منظومة تمويلية متكاملة تحفّز النمو وتساهم بتحقيق العدالة الاجتماعية؟

ما هي الصعوبات والمخاطر الممكنة على صعيد القدرة التمويلية؟  
إن مقارنة هذه المحاور الأربعة ترسم حقيقةً صورة علمية واقعية لوضع القطاع المصرفي اللبناني لناحية نقاط القوة، نقاط الضعف، الفرص والتحديات أو ما يُعرف بمقاربة SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats).

مقاربة المحور الأول ترتبط بحجم القطاع المصرفي وحجم تسليفات القطاع الخاص ونسبتهما الى حجم الاقتصاد الوطني أو الناتج المحلي الإجمالي.

إنّ إحدى أبرز مكامن قوّة القطاع المصرفي اللبناني تكمن في حجم هذا القطاع بالنسبة للاقتصاد الوطني. ففي ظلّ الظروف المتقلّبة التي مرّ بها لبنان في العقدين الأخيرين، اظهرت المصارف اللبنانيّة مرونة عالية وثباتاً في النمو. ولعلّ أهمّ العوامل التي عزّزت هذا النمو هي أن القطاع المصرفي اللبناني يعدّ من بين الأكبر في العالم نسبةً إلى حجم الاقتصاد. فعلى الرغم من

رسم بياني 1: تطور مجموع موجودات المصارف اللبنانية



الحرب الأهلية اللبنانية خلال 1975-1990، استطاع القطاع المصرفي أن يحافظ على حجمه، حيث بلغت نسبة مجموع موجوداته من الناتج المحلي الإجمالي 144% في عام 1992. وحافظ على نمو مستمر في الأعوام العشرين الأخيرة، فارتفعت موجودات المصارف بمتوسط سنوي قدره 15.5% لتصل إلى 175,7 مليار دولار أميركي عام 2014، أي ما يعادل 352% من الناتج المحلي الإجمالي للبنان. مع موجودات تتخطى ثلاثة أضعاف حجم الاقتصاد اللبناني، لا تشكل المصارف اللبنانية وساطة مالية فحسب، بل هي أيضاً دعامة أساسية للاقتصاد الوطني.

### المحور الأول: القوة، حجم القطاع المصرفي والتسليف للقطاع الخاص

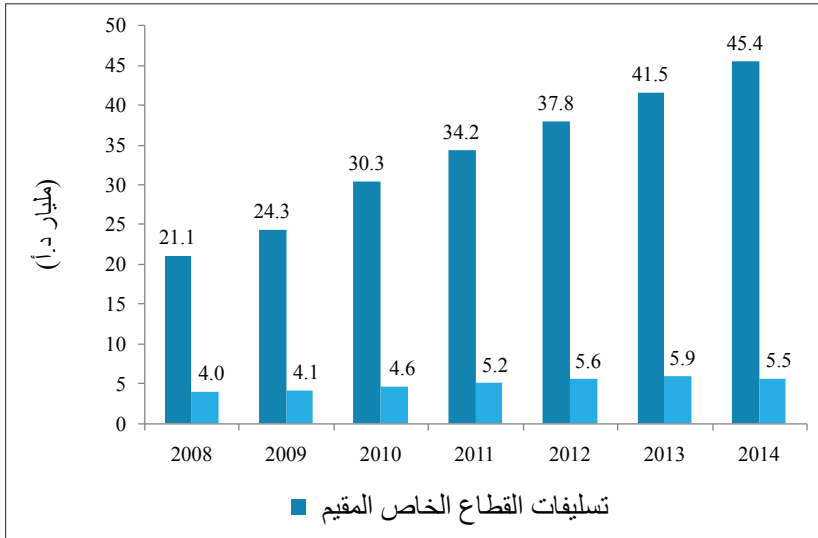
المقارنة بين لبنان ودول المنطقة والعالم تظهر أن لدى لبنان واحد من أعلى نسب مجموع الموجودات إلى الناتج المحلي الإجمالي حيث يصل إلى 352%، مقارنة مع متوسط 161.9% بالنسبة للعالم، و277.3% للاتحاد الأوروبي، و106% للأسواق الناشئة. هذا يدل على قوة القطاع المصرفي اللبناني، ويثبت أن النظام المالي اللبناني هو في الأساس نظام قائم على المصارف التي تلعب دوراً رئيسياً في تمويل الشركات والأفراد والقطاع العام. فمثلاً، تُقارن نسبة مجموع موجودات المصارف اللبنانية إلى الناتج المحلي الإجمالي المرتفعة مع 179% في الأردن، و114% في الإمارات العربية المتحدة، و100% في تركيا، و306% في فرنسا، و230% في ألمانيا. وقد سمح حجم المصارف بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بتمويل كل من القطاع العام، حيث تملك المصارف نسبة كبيرة من إجمالي الدين العام، والقطاع الخاص، حيث تمثل القروض إلى القطاع الخاص أكثر من 102% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014.

لقد سمح النمو القوي للقطاع المصرفي بالمساهمة في تلبية احتياجات القطاع العام من دون أن تشكل هذه الاستجابة مزاحمة خطيرة على قروض القطاع الخاص. واستمرت المصارف بدعم القطاع الخاص بشركاته وأفراده، وانعكس هذا الالتزام من خلال النشاط المصرفي المستمر بإعطاء التسليفات للقطاع الخاص.

إن التسليفات الممنوحة للقطاع الخاص، المقيم وغير المقيم، حافظت على ارتفاعها بشكل مستمر بالرغم من تباطؤ النمو الاقتصادي في لبنان خلال الأعوام الماضية، وإن بوتيرة أخف، إذ وصلت إلى 50,9 مليار دولار أميركي مع نهاية العام 2014، مسجلة بذلك نسبة نمو سنوية قدرها 7%، بعد ارتفاعها بنسبة 9% في عام 2013 و11% في عام 2012. وتشكل التسليفات للقطاع الخاص المقيم الجزء الأكبر من هذه التسليفات حيث بلغت حصتها 89%. أما القطاع

الخاص غير المقيم، فاستحوذ على 11% من التسليفات للقطاع الخاص. ومعظمها يتعلق بتمويل مشاريع رجال الاعمال اللبنانيين في الخارج (خصوصاً في الوطن العربي وأفريقيا).

رسم بياني 2: تسليفات القطاع الخاص

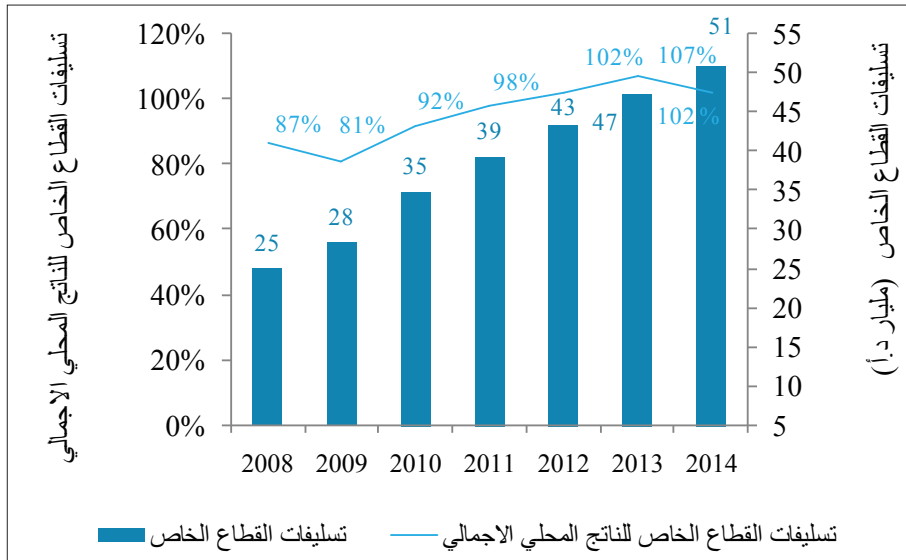


مصرف لبنان، جمعية مصارف لبنان

وبهذا، تلعب المصارف دوراً أساسياً في تمويل القطاع الخاص بأفراده ومؤسساته بكلفة مقبولة، حيث سجل متوسط الفائدة للتسليفات بالليرة اللبنانية 7.3% في عام 2014 ومتوسط الفائدة للتسليفات بالعملات الأجنبية 7% في العام نفسه. إن نسبة القروض للقطاع الخاص الى الناتج المحلي الإجمالي والتي بلغت، كما ذكرنا، 102% في لبنان، تعتبر مرتفعة بالمقارنة مع الدول الناشئة، كالأردن (72%)، والإمارات العربية المتحدة (59%)، وتركيا (57%). وهكذا يشكل القطاع المصرفي، من خلال تسليفاته، الداعم الأساسي للقطاعات المحركة للاقتصاد اللبناني، إن من حيث الاستثمار أو الاستهلاك. ويعود ارتفاع نسبة القروض الممنوحة للقطاع الخاص إلى الناتج المحلي إلى كون القطاع المصرفي الملجأ الأساسي للمؤسسات والأفراد للحصول على التمويل. وذلك لسببين: أولاً، إلى افتقار لبنان لسوقي الأسهم والسندات التي إذا وجدت، تشكل بديلاً لحصول الشركات على تمويل. ثانياً، إن الشركات والمؤسسات اللبنانية تتميز بطبيعتها الفردية والعائلية، ما يجعلها تعاني من ضعف في الرسيلة، مما يحد من قدرتها على التمويل الذاتي.



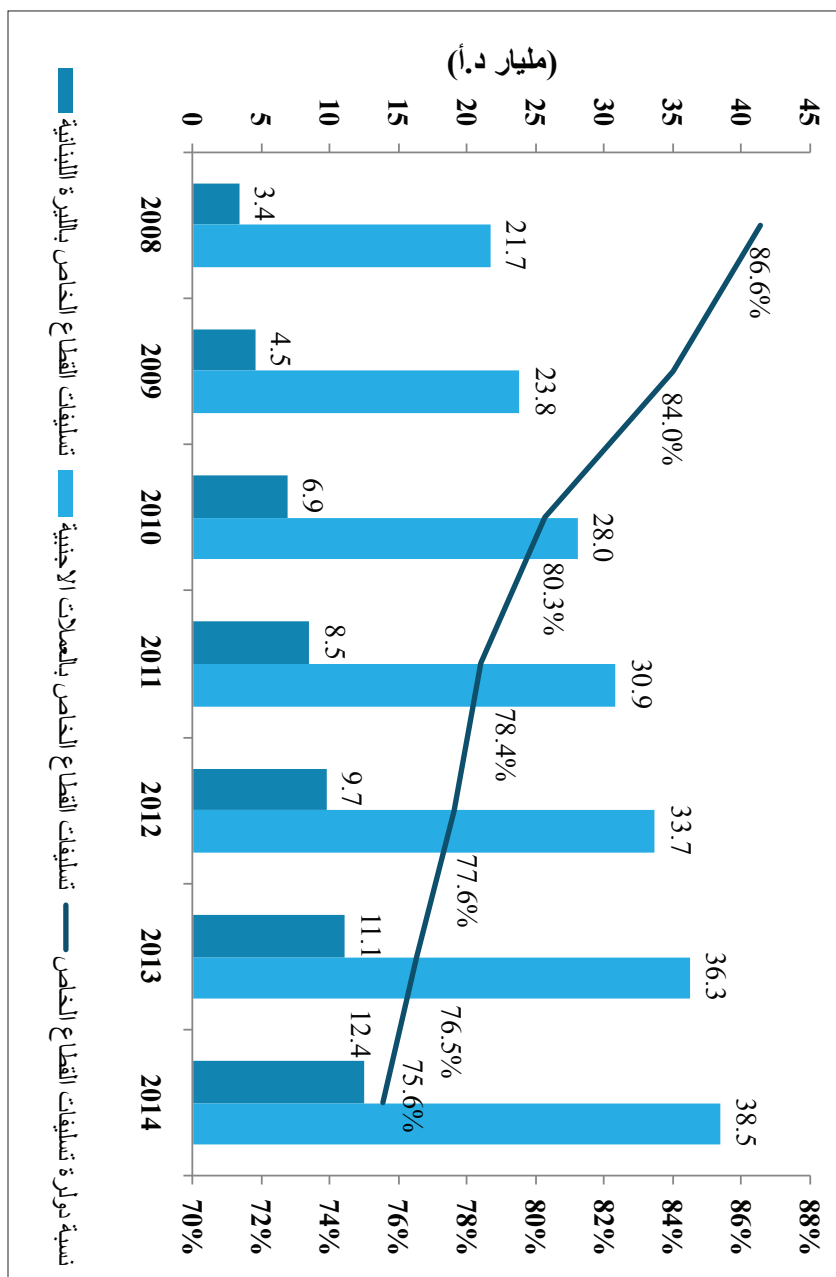
رسم بياني 3: تسليفات القطاع الخاص للناتج المحلي الاجمالي



مصرف لبنان، جمعية مصارف لبنان، صندوق النقد الدولي

وقد شهدت التسليفات للقطاع الخاص بالليرة اللبنانية نمواً فاق نمو التسليفات بالعملة الأجنبية. فبين عامي 2008 و2014، ارتفعت التسليفات بالليرة اللبنانية بمتوسط سنوي قدره 25.1% بينما ازدادت التسليفات بالعملة الأجنبية بمتوسط سنوي قدره 10.1% في الفترة نفسها. وبهذا، تكون نسبة دولرة التسليفات انخفضت من 86.8% في عام 2008 إلى 75.6% في عام 2014. يعود هذا الانخفاض إلى الحوافز التي قدمها مصرف لبنان لبعض أنواع التسليفات، إضافة إلى القروض المدعومة بالليرة اللبنانية. وكان مصرف لبنان قد أطلق في مطلع عام 2013 برنامجاً لتحفيز المصارف على التسليف شمل معظم القطاعات الاقتصادية، هادفاً بذلك إلى دفع عجلة النمو الاقتصادي قداماً. وضمن إطار هذه المبادرة، وضع حوالى 1,4 مليار دولار أمريكي بفائدة 1% في تصرف المصارف لتقوم بإقراض المؤسسات والأسر بعد استنزاف آلية الاحتياطي الإلزامي. وقد تجاوزت المصارف بشكل إيجابي مع هذه المبادرة حيث تم استنفاد جزء كبير من المبالغ المخصصة لإقراض الشركات وللإقراض السكني. كما تستفيد المصارف من شراكات في تمويل القطاع الخاص مع البنك الأوروبي للاستثمار (EIB) والوكالة الفرنسية للتنمية (AFD)، ومؤسسة التمويل الدولية (IFC)، وصناديق التنمية العربية وصندوق النقد العربي.

رسم بياني 4: نسبة دولرة تسليفات القطاع الخاص

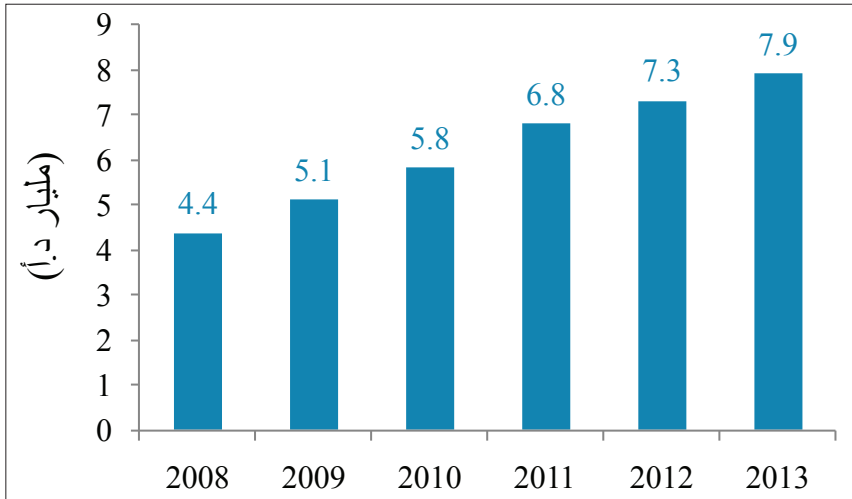


مصرف لبنان، جمعية مصارف لبنان

في ما يخصّ القروض الممنوحة للقطاع الخاص، تستحوذ الشركات على الحصّة الأكبر منها والتي بلغت 59% في نهاية العام 2013، وتقسم هذه القروض بين الشركات الكبيرة حيث تشكل نسبة 32%، بينما تستحوذ المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على 17% من هذه التّسليفات. ومن الجدير ذكره أنّ المؤسسات الصغيرة والمتوسطة قد حازت على اهتمام متزايد من قبل المصارف اللبنانيّة في الآونة الأخيرة، حيث ارتفعت القروض الممنوحة لها من 4,4 مليار دولار أميركي عام 2008، إلى 7,9 مليار دولار أميركي عام 2013. وهنا كان مصرف لبنان فعّالاً للاحية تحفيز المصارف على التّسليف للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، إضافةً إلى الدور الذي لعبته مؤسسة كفالات في هذا الإطار.

وكان آخر هذه التّحفيزات تعميم مصرف لبنان رقم 331 الذي يهدف إلى دعم النّمو الاقتصادي والاجتماعي والمساهمة في خلق فرص عمل في لبنان على أساس دعم المهارات الفكرية الابداعية. يحثّ التعميم المصارف اللبنانيّة على المساهمة في رأسمال الشركات اللبنانيّة المحليّة الناشئة، ويعتبر مكمّلاً لسلسلة من القرارات التي تهدف إلى تمويل الشركات ودفع الدّورة الاقتصادية إلى الامام، بالإضافة إلى توفير وظائف متميزة لذوي الاختصاصات العالية من الشّباب اللبناني. ومن شأن هذه الخطوة توفير مصادر تمويل لشركات، اقتصاد المعرفة، والتي تتمتع بمردود عال، وهي واجهت في السّابق تحديات في الحصول على التّمويل.

رسم بياني 5: القروض الممنوحة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة



جمعية مصارف لبنان

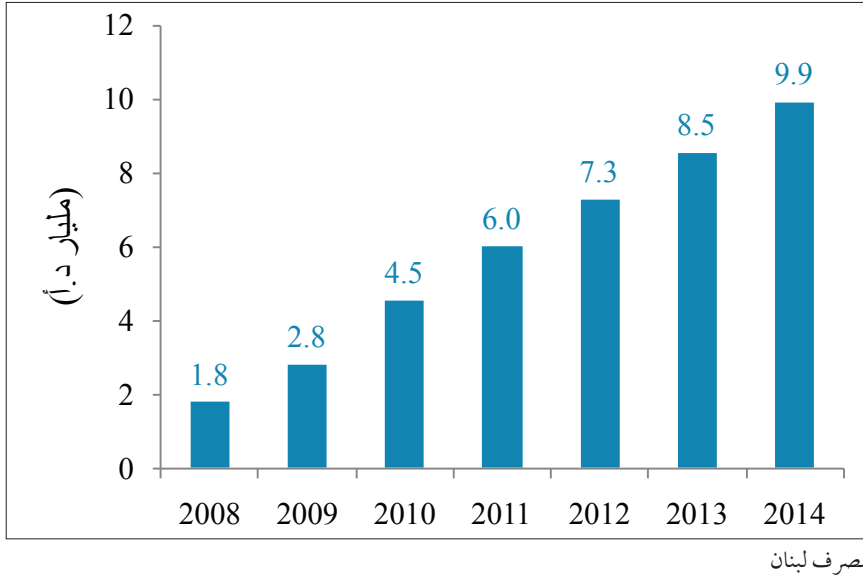
شهد توزع التسليفات على القطاعات تحوّلاً بنيوياً خلال العقد الأخير. فقد ارتفعت القروض الشخصية لتمويل الاستهلاك سبعة أضعاف. أمّا حصّتها من مجموع القروض الممنوحة للقطاع الخاص، فقد تضاعفت حتّى أصبحت تشكّل حوالى 28.8% من تسليفات القطاع الخاص، وهذا التزايد في القروض الشخصية يعكس الاستراتيجية التي تتّبعها المصارف البنائية بمنح القروض المؤمّنة بالكامل ذات فوائد عالية. وإن أبرز القروض الشخصية هي تلك الممنوحة للسكن والتي ارتفعت بمتوسّط سنوي قدره 35% بين عام 2008 وعام 2014، لتصل إلى 9,9 مليار دولار أميركي عام 2014.

ولعب مصرف لبنان دوراً أساسياً في تحفيز المصارف على الاقراض للسكن، وخصوصاً للأسر ذوي الدّخل المحدود. وتشير احصاءات «المركزي» الى ارتفاع لافت في اعداد المقترضين الذين افادوا من الاعفاءات الممنوحة لهم، اذ ارتفع العدد من 85,998 مقترضاً في العام 2012 الى 94,305 مقترضاً في العام 2013. وأيضاً تلعب المؤسسة العامة للإسكان دوراً أساسياً في هذا المجال. فمنذ انشائها في عام 1996، هدفت المؤسسة إلى توفير قروض عقارية مدعومة ذات آجال الاستحقاق بين 10 سنوات و30 سنة للأسر ذوي الدّخل الشهري الذي لا يتجاوز 6,75 مليون ليرة لبنانية (4,500 دولار أميركي).

ففي عام 2013 تلقت المؤسسة العامة للإسكان 6,480 طلب قروض الإسكان ووافقت على 5,701 منها، أي ما يعادل 88% من إجمالي الطلبات. وتمّ توقيع 5,533 عقداً من قروض الإسكان بقيمة 1,061 مليار ليرة لبنانية (674 مليون دولار أميركي) في عام 2013.

وقد ساهمت هذه القروض المدعومة ليس فقط بدفع العجلة الاقتصادية، إنما في تحقيق الاستقرار الاجتماعي، وبالأخص السكنية منها، التي افسحت مجال التملك للعديد من الأسر البنائية المقيمة وغير المقيمة. كما ساهمت القروض التعليمية في تغطية نفقات التعليم وتأمين مستقبل أفضل للعديد من التلامذة. وهكذا أصبح للمصارف البنائية دوراً في تحسين الأوضاع الاجتماعية للأسر والأفراد في لبنان.

رسم بياني 6: القروض السكنية



ولا بد من الإشارة إلى أنه على الرغم من أنّ حجم التّسليفات المصرفيّة للقطاع الخاص كبير، إلا أنّ القطاع المصرفي استطاع المحافظة على نسبة سيولة عالية. فقد بلغت نسبة التّسليفات بالعملات الاجنبية قياساً للودائع بهذه العملات 40.5% في عام 2014، ووصلت نسبة التّسليفات للقطاع الخاص بالليرة اللبنانيّة إلى الودائع بهذه العملة إلى 25.1% في العام نفسه. إنّ هذه النسب المتدنيّة هي دليل على قدرة التّمويل العالية التي تمتلكها المصارف اللبنانيّة والتي تعكس إمكانية المصارف على الاستمرار بلعب الدور المركزي في تمويل المؤسسات والأفراد. إذاً، الاقتصاد اللبناني لا يعاني من نقص في القدرة على التمويل لأن حجم المصارف ونسبتها الى الناتج المحلي الإجمالي يجعلها قادرة على تمويل القطاعين العام والخاص، وكذلك أيضاً المحافظة على مستويات مرتفعة من السيولة وهو الأمر المهم نظراً للظروف السياسية والأمنية التي يمر بها لبنان.

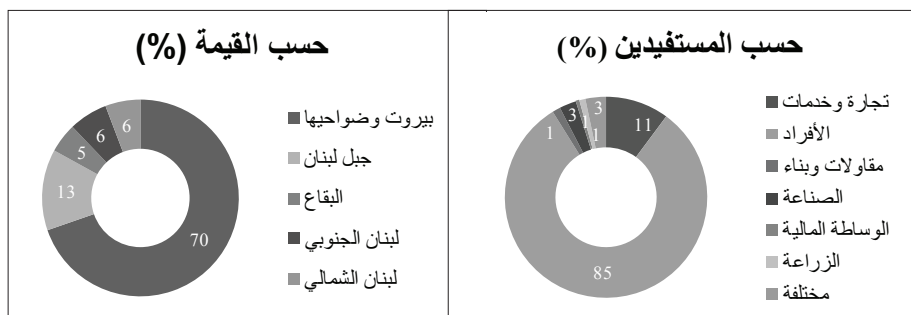
ولكن توافر السيولة والقدرة على التمويل لا يعني بالضرورة أنها موزعة بشكل جيد. فالحجم شيء والتوزيع شيء آخر، وهو ما نعالجه بالمحور الثاني. والواقع، أن توزيع التسليف في لبنان يعاني على مستويين، أولاً على مستوى الماكرو ونشهد عدم تنوع في التسليف القطاعي، وثانياً على مستوى المايكرو حيث نشهد تركيز القروض بنسبة مرتفعة.

## المحور الثاني: الضعف، توزيع التسليف في لبنان

إنّ إحدى مكامن ضعف القطاع المصرفي هي عدم وجود تنوّع في التسليف القطاعي. فالقروض الممنوحة للقطاعات الاقتصادية تتركّز بغالبيتها في قطاع التجارة والخدمات، حيث شكّلت التسليفات الممنوحة لهذا القطاع حوالي 33.8% من إجمالي تسليفات القطاع الخاص نهاية الربع الأول من العام 2015، علماً بأنّه يستفيد منها فقط 11% من إجمالي المقترضين. أمّا القروض الممنوحة للأفراد، فشكّلت نسبة 28.6% من إجمالي قيمة القروض، حيث تتركّز غالبية هذه التسليفات في قطاع السكن (61% منها تقريباً). وفي الفترة نفسها، شكّلت قروض قطاع المقاولات والبناء 16.9% واستفاد منها 1.4% من المقترضين. في المقابل، يُلاحظ أنّ قطاعي الصناعة والزراعة يحظيان على نسب أقلّ من التسليف، إذ بلغت حصّتهما 11% و1.2% على التوالي مع نهاية الربع الأول من العام 2015. ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ الاعتمادات المصرفية الممنوحة لقطاع الزراعة تشمل القروض المباشرة فقط ولا تعكس القروض غير المباشرة المرتبطة بالتعاويّات والمستوردين الزراعيّين، كما أنّها لا تشمل القروض الممنوحة للتجارة بالمنتجات الزراعية والحيوانية والآلات والمعدّات الزراعية.

يستدلّ من كل ذلك أنّ قطاع التجارة والخدمات يحظى بالنصيب الأكبر من التسليفات من بين القطاعات الاقتصادية، يليه قطاع الأفراد وقطاع البناء والمقاولات، حيث تشكّل هذه القطاعات سوياً حوالي 80% من التسليفات. وبما أنّ القطاعات الثلاثة تتأثّر بالصدمات الاقتصادية والسياسية والأمنية، الأمر الذي يجعل قروض القطاع المصرفي اللبناني معرّضة للمخاطر نفسها.

رسم بياني 7: توزّع تسليفات القطاع المصرفي على القطاعات (آذار 2015)



وبالنظر إلى تطوّر حصّة كلّ من القطاعات الاقتصادية من التّسليفات المصرفيّة، يظهر أنّ حصّة قطاع التجارة والخدمات انخفضت من 38.2% عام 2009، إلى 34% عام 2014. أمّا قطاع الأفراد، فقد ارتفعت حصّته من 22.2% عام 2009، إلى حوالى 29% عام 2014. وكذلك الأمر، قطاع البناء والمقاولات الذي ارتفعت القروض الممنوحة فيه بحوالى نقطتين، وفي المقابل، شهد قطاع الصناعة استقراراً في حصّته من التّسليفات عند حوالى 11%، كذلك قطاع الزراعة الذي ارتفعت قيمة القروض الممنوحة فيه، لم ينجح في تحقيق حصّة أكثر من 1% من التّسليفات. إذاً، بالرّغم من التّحوّلات في توزّع القروض المصرفيّة على القطاعات الاقتصادية، ما يزال قطاع التجارة والخدمات يستحوذ على التّصيب الأكبر من قروض القطاع الخاص في حين أنّ تسليفات قطاعي الصناعة والزّراعة ما تزال متدنيّة. ويعود ذلك إلى اعتماد المصارف اللّبنانيّة سياسة التّمويل الحذر (Conservative Financing) فتقوم بالتركيز بشكل رئيسي على القروض القصيرة والمتوسطة الأجل كمعظم قروض التجارة والخدمات والقروض الشّخصيّة.

جدول بياني 1: تطوّر تسليفات القطاع المصرفي للقطاعات

| تطوّر تسليفات القطاع المصرفي للقطاعات |                     |            |                     |                 |
|---------------------------------------|---------------------|------------|---------------------|-----------------|
| 2014                                  |                     | 2009       |                     |                 |
| الحصّة (%)                            | القيمة (مليار د.أ.) | الحصّة (%) | القيمة (مليار د.أ.) |                 |
| 34.0 %                                | 19.5                | 38.2 %     | 12.1                | تجارة وخدمات    |
| 28.8 %                                | 16.5                | 22.2 %     | 7,0                 | الأفراد         |
| 16.7 %                                | 9.6                 | 15.3 %     | 4.8                 | مقاولات وبناء   |
| 10.8 %                                | 6.2                 | 11.8 %     | 3.7                 | الصناعة         |
| 6.0 %                                 | 3.4                 | 8.2 %      | 2.6                 | الوساطة المالية |
| 1.1 %                                 | 0.7                 | 9.0 %      | 0.3                 | الزراعة         |
| 2.6 %                                 | 1.5                 | 3.4 %      | 1.1                 | مختلفة          |
| 100 %                                 | 57.3                | 100 %      | 31.6                | المجموع         |

ويعود عدم تنوّع التّسليف القطاعي أيضاً إلى عدم تنوّع الإنتاج الاقتصادي في لبنان. فالإقتصاد اللبناني مبني بشكل أساسي على قطاع التجارة والخدمات الذي يمثل حوالى 54.8% من الناتج المحلي الاجمالي، وهي من أعلى النسب في العالم. وأبرز القطاعات الفرعية التي يشملها قطاع التجارة والخدمات هي: التجارة (29.3% من الناتج المحلي الاجمالي)، الخدمات المالية (14.5%)، والسياحة (11.7%). فعلى مرّ العقدين الأخيرين، شكّل كلّ من قطاع السياحة والقطاع المالي الهيكل الأساسي للاقتصاد الوطني وكانا أكبر المساهمين في نمو الناتج المحلي الاجمالي، فضلاً عن دورهما في تأمين فرص العمل. يلي قطاع التجارة والخدمات في الأهمية من حيث مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي، قطاع العقارات والبناء الذي يمثل حوالى 19.8% من الدّخل القومي، مستفيداً من تدفّقات رؤوس الاموال القويّة والثابتة إلى السوق. ومما ساعد على نموّ هذا القطاع هو الطّلب الحقيقي على العقارات للسكن وليس للمضاربة (Spéculation). وفي الوقت الذي كان يتعاظم فيه دور قطاعي التجارة والخدمات والعقارات والبناء، كان دور قطاعي الصّناعة والزّراعة يتقلّص. واليوم يشكّل قطاع الصّناعة حوالى 11.3% من الناتج المحلي الاجمالي، في حين أنّ قطاع الزّراعة يساهم بحوالى 4.1% فقط. في ما يخصّ قطاع الصّناعة، يواجه لبنان العديد من التّحدّيات في طريقه إلى النّمو الصّناعي، وأبرزها السياسات والقواعد غير المحفّزة على قيام الصّناعات، وعدم الاستقرار السياسي. يضاف إلى ذلك أيضاً كلفة عوامل الإنتاج المرتفعة، كالايد العاملة والطّاقة، ما جعل الصّناعة اللبنانيّة تتّجه نحو الصّناعات التّحويليّة والصّناعات التّجميعيّة. ويواجه قطاع الزّراعة تحديّات مماثلة، كارتفاع كلفة عوامل الإنتاج، إضافةً إلى كون الزّراعة معرّضة للتأثّر بالتغيّرات المناخيّة والمنافسة الخارجيّة عبر الواردات الزّراعيّة. لذلك، اتّجه القطاع الزراعي أيضاً نحو الزراعات التجاريّة التي تعدّ للتصدير.

والجدير ذكره أنّه بغية تحقيق تنوّع في التّسليف القطاعي، حاول مصرف لبنان تشجيع المصارف على التّسليف لقطاعي الصّناعة والزّراعة عبر القروض المدعومة فوائدها، وتشمل: التّسليفات المتوسّطة والطّويلة الأجل المدعومة فوائدها، التّسليفات المضمونة من شركة كفالات والمدعومة فوائدها، التّسليفات المدعومة والممنوحة استناداً للبروتوكول الموقع مع البنك الأوروبي للاستثمار، التّسليفات المدعومة والممنوحة من مؤسّسة التمويل الدّولي، والتّسليفات المدعومة والممنوحة من الوكالة الفرنسيّة للتّمنية وغيرها. بلغت هذه القروض للقطاعات الاقتصادية والمستفيدة من الفوائد المدعومة من المصرف المركزي حوالى



2,73 مليار دولار أميركي في نهاية العام 2014، أكثرها قروض صناعية، تليها القروض السياحية والزراعية. واستحوذت القروض الصناعية على الحصة الأكبر من التسليفات المدعومة، حيث بلغت حوالى 1,45 مليار دولار أميركي، مشكّلةً بذلك حصةً 53.1% من إجمالي القروض. جاء القطاع السياحي في المرتبة الثانية من حيث قيمة القروض المدعومة الفوائد، وحصل على 0,92 مليار دولار أميركي بين العام 2011 والعام 2014، أي ما نسبته 33.7% من إجمالي التسليفات المدعومة. أمّا القطاع الزراعي، فقد حاز بين العامين 2011 و2014 على قروض مدعومة الفوائد بقيمة 0,36 مليار دولار أميركي، ما يعادل 13.2% من إجمالي التسليفات المدعومة. في المحصلة، إنّ هذه الخطوة التي يتخذها مصرف لبنان تساهم تدريجياً ليس فقط في تحريك العجلة الاقتصادية وحسب، بل أيضاً في تحسين التوازن في التسليف القطاعي.

نقطة الضعف الثانية في توزيع القروض المصرفية تكمن ليس فقط في تركّزها لا فقط في القطاعي بل أيضاً في الفردي. وهذه هي الحالة في لبنان حيث أنّه مع نهاية الربع الأوّل من العام 2015، بلغت قيمة القروض التي تقلّ قيمتها عن 25 مليون ليرة لبنانية، حوالى 4.3% من إجمالي قيمة تسليفات القطاع الخاص، وتوزّعت على 62.8% من المستفيدين. أيضاً، على سبيل المثال، استفاد 21.8% من المقترضين من القروض التي تتراوح قيمتها بين 25-100 مليون ليرة والتي شكّلت 6.2% فقط من إجمالي قيمة تسليفات القطاع الخاص. في المقابل، شكّلت التسليفات التي تفوق قيمتها 10,000 مليون ليرة لبنانية حوالى 46.5% من قيمة تسليفات القطاع المصرفي، واستفاد منها 0.23% من إجمالي عدد المقترضين. إنّ ارتفاع نسبة تركّز القروض في لبنان، تعكس الرّوابط الوثيقة بين المصارف اللّبنانية الكبرى والشّركات الكبيرة والمجموعات الاقتصادية. في حين أنّ العديد من القطاعات الهامّة، مثل الشّركات الصّغيرة والمتوسطة الحجم لا تزال في إطار الاستثناء، إذ لا تستفيد هذه القطاعات بما فيه الكفاية من الخدمات المصرفية. وتعكس نسبة التّركّز المرتفعة في القروض الحاجة إلى تفعيل الإقراض للشّركات الصّغيرة وتطوير صناعة التّموليل الأصغر.

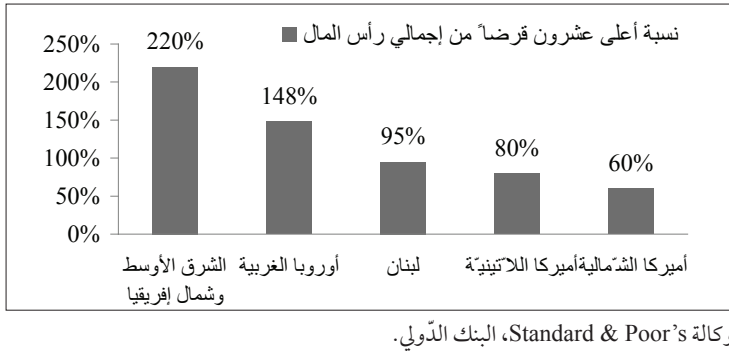
## جدول بياني 2: توزع التسليفات بحسب القيمة والمستفيدين

| توزع التسليفات بحسب القيمة والمستفيدين (آذار 2015) |                    |                        |
|----------------------------------------------------|--------------------|------------------------|
| قيمة التسليفات (مليون ليرة لبنانية)                | التوزع بحسب القيمة | التوزع بحسب المستفيدين |
| أقل من 25                                          | % 4.29             | % 62.81                |
| من 25 إلى 100                                      | % 6.16             | % 21.80                |
| من 100 إلى 500                                     | % 15.24            | % 12.66                |
| من 500 إلى 1000                                    | % 5.09             | % 1.22                 |
| من 1000 إلى 5000                                   | % 13.53            | % 1.50                 |
| من 5000 إلى 10000                                  | % 9.13             | % 0.21                 |
| أكثر من 10000                                      | % 46.54            | % 0.23                 |

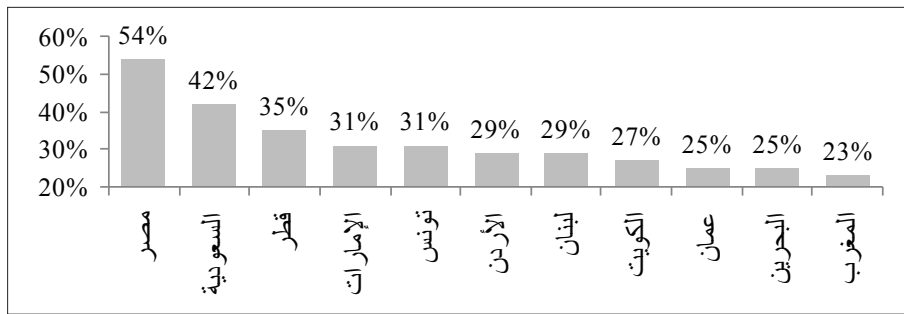
مصرف لبنان

ولعلّ أبرز المؤشرات التي تظهر مدى مستوى تركّز القروض هي نسبة أعلى عشرون قرض من إجمالي رأس مال القطاع المصرفي (Top Twenty Loan Exposures-to-Equity Ratio)، ونسبة أعلى عشرون قرض من إجمالي تسليفات القطاع المصرفي (Top Twenty Loan Exposures-to-Loans Ratio). في العام 2010، بلغت نسبة أعلى عشرون قرض من إجمالي رأس مال المصارف اللّبنانيّة 95% مقارنةً بحوالى 60% في أميركا الشماليّة، و80% في أميركا اللّاتينيّة، و220% في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. لهذا، يظهر أنّ لبنان لديه نسبة تركّز في القروض كباقي الدّول المجاورة. أمّا نسبة أعلى عشرون قرض من إجمالي التسليفات في لبنان، فقد بلغت 29% عام 2010، مقارنةً مع 54% في مصر، 42% في المملكة العربيّة السعوديّة، و27% في الكويت، و25% في المغرب. فمعظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ومن بينها لبنان، تتصف بتركّز مرتفع في القروض وذلك بسبب محدوديّة فرص الشّركات الصّغيرة والمتوسّطة والأفراد للحصول على تمويل.

رسم بياني 8: نسبة أعلى عشرون قرض من إجمالي رأس مال القطاع المصرفي



رسم بياني 9: نسبة أعلى عشرون قرض من إجمالي تسليفات القطاع المصرفي

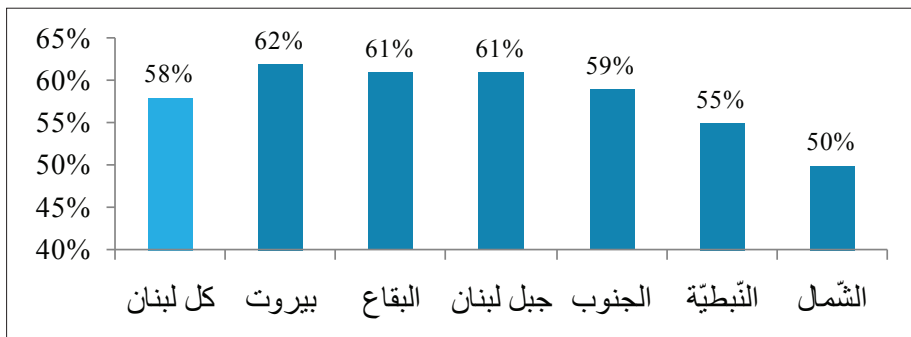


إنّ المقارنة بين لبنان ودول المنطقة، في ما يخصّ نسبة تركّز قروض القطاع المصرفي، تظهر أنّ القطاع المصرفي في لبنان، كما ومعظم باقي دول المنطقة، يقوم بإقراض فئة صغيرة من الشركات والأفراد، ويلاحظ أنّ العلاقة بين عدد حسابات القروض لكل 1,000 من المواطنين، ونسبة القروض إلى الناتج المحلي الإجمالي تشير إلى أنّ لبنان يقع تحت خطّ الانحدار البسيط (Simple Regression Line) الذي يدلّ على قيمة عدد حسابات القروض التي تتوقعها مستويات نسب القروض إلى الناتج المحلي الإجمالي. فعلى الرغم من أنّ نسبة القروض إلى الناتج المحلي الإجمالي في لبنان تبلغ حوالي 102%، إلّا أنّ عدد حسابات القروض لكل 1,000 من المواطنين هي 314 فقط. هذا الأمر يشير إلى أنّ القطاع المصرفي اللبناني لا يزال متخلفاً عن بعض دول منطقة الشرق الأوسط حيث يبلغ عدد حسابات القروض لكل 1,000 من المواطنين مستوى مرتفع كما في تركيا (875)، والإمارات العربيّة المتّحدة (650)، في الوقت الذي تعتبر نسبة القروض للناتج المحلي الإجمالي متدنيّة في هذه الدول بالمقارنة مع لبنان.

**المحور الثالث: الفرص أو الخطوات المطلوبة للوصول الى منظومة تمويلية متكاملة تساهم في تحقيق النمو المستدام والعاذل.**  
**أولاً تعزيز التكافؤ في توزيع النشاط المصرفي بين المناطق.**

على الرغم من النمو الملحوظ الذي شهده القطاع المصرفي اللبناني، وبالرغم من تطوّر الخدمات المصرفية في لبنان خلال العقد الأخير، إلّا أنّه ما يزال هناك العديد من المناطق اللّبنانية التي لا تستفيد بشكل كافٍ من الخدمات المصرفية. وهي تعتبر أرض خصبة يمكن للمصارف اللّبنانية الاستفادة منها لتوسيع دائرة أعمالها داخل لبنان. ففي دراسة قامت بها مؤسسة InfoPro Research في العام 2010، يظهر أنّ حوالي 58% من المواطنين اللّبنانيين يستفيدون من الخدمات المصرفية، يقابلهم 42% من المواطنين لا يستخدمون أي من الخدمات المصرفية. وأظهرت الدراسة أيضاً أنّه من أصل هؤلاء الذين لا يستفيدون من الخدمات المصرفية، هناك حوالي 85% منهم يفكّرون جدّياً بالحصول على خدمة مصرفية واحدة على الأقل. وتختلف نسبة الانخراط المصرفي (Bankerization Rate) بين المناطق اللّبنانية. ففي بيروت، حوالي 62% من السّكان يستفيدون من الخدمات المصرفية. كذلك الأمر في كل من جبل لبنان والبقاع حيث يستفيد 61% من سكّان كل من هاتين المنطقتين من تواجد فروع للمصارف التّجارية فيها. في المقابل، 55% من سكّان النّبطية و50% من سكّان الشّمال لديهم حساب أو قرض مصرفي. إنّ هذا الفارق في الانخراط المصرفي بين المناطق اللّبنانية يظهر أنّه لا يزال هناك فرصة أمام المصارف اللّبنانية لتقديم الخدمات المصرفية المحليّة، ما يؤمّن لها المزيد من التّمو في موجوداتها، ودائعها، تسليفاتها، وبالتالي أرباحها.

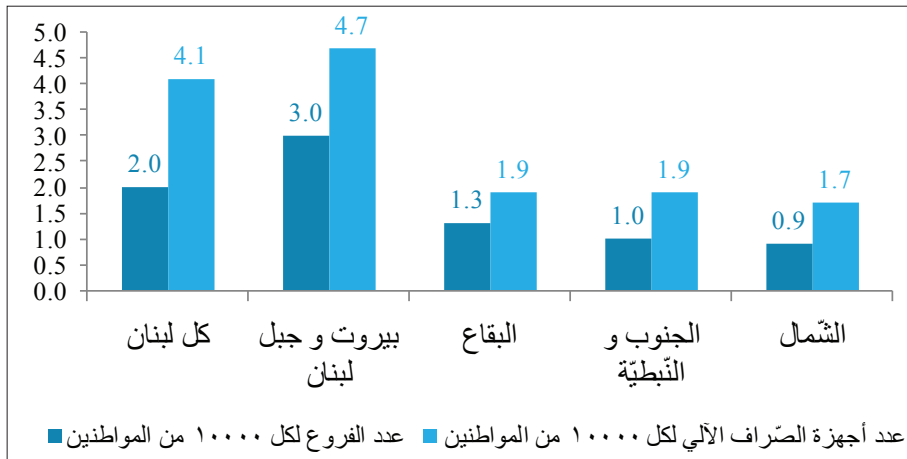
رسم بياني 10: نسبة الانخراط المصرفي في المناطق اللّبنانية



يظهر الفارق في توزّع النشاط المصرفي بين المناطق من خلال التوزّع غير المتكافئ لفروع المصارف على الأراضي اللبنانية. ففي نهاية العام 2014، احتوت بيروت وجبل لبنان على 548 فرعاً من فروع المصارف، أي ما يعادل 53.7% من إجمالي شبكة الفروع. كذلك، حصلت منطقة جبل لبنان في العام نفسه على 19.0% من الفروع (أي ما يساوي 194 فرعاً). يقابل ذلك وجود فقط 0.99% من فروع المصارف التجارية في شمال لبنان و 6.7% من الفروع في البقاع.

أما في ما يخصّ الانخراط المصرفي في المناطق اللبنانية بالنسبة لعدد سكّانها، فبحسب دراسة مؤسّسة InfoPro Research، يظهر أنّ منطقتي بيروت وجبل لبنان تحصلان على حوالي 3,0 فرع مصرفي لكل 10,000 مواطن، و 4,7 جهاز صراف آلي لكل 10,000 مواطن. أمّا منطقتي الجنوب والنبطية، فلديهما حوالي 1,0 فرع و 1,9 جهاز صراف آلي لكل 10,000 مواطن. كذلك الحال في شمال لبنان حيث يوجد حوالي 0,9 فرع مصرفي و 1,7 جهاز صراف آلي لكل 10,000 مواطن. لهذا، أمام المصارف التجارية العاملة في لبنان فرصة لجذب المزيد من العملاء في هذه المناطق التي لا تستفيد من الخدمات المصرفية كفايةً عبر افتتاح فروع وأجهزة صراف آلي جديدة فيها.

رسم بياني 11: عدد الفروع وأجهزة الصراف الآلي في المناطق اللبنانية



تجدر الإشارة إلى أنّ توسّع المصارف العاملة في لبنان داخل المناطق اللبنانية يعتمد بشكل كبير على تحسّن ظروف الانماء المناطقي في البلاد. فلبنان يعاني من مشكلة الانماء غير المتوازن ومن تركز في الانماء الاقتصادي والاجتماعي. لذلك، هناك حاجة أساسية لإقامة خطط

ومشاريع تنمويّة تحقّق الانماء المناطقي الذي بدوره يؤدّي إلى زيادة فرص العمل في المناطق وإلى تنمية اقتصادها. هذا الانماء المتوازن من شأنه أيضاً أن يشجّع المصارف على الانخراط في المناطق اللّبنانيّة كافّة ويمكنّها من المساهمة في تنميتها وتحريك اقتصادها. عندها، تصبح المنفعة متبادلة فتستفيد المناطق اللّبنانيّة من الخدمات المصرفيّة التي لم تكن تحصل عليها سابقاً بينما تستفيد المصارف من فرصة التوسّع المحليّ وما تجرّه هذه الفرصة من منفعة سواءً من ناحية نموّ حجم أعمال المصارف أو من ناحية زيادة أرباحها.

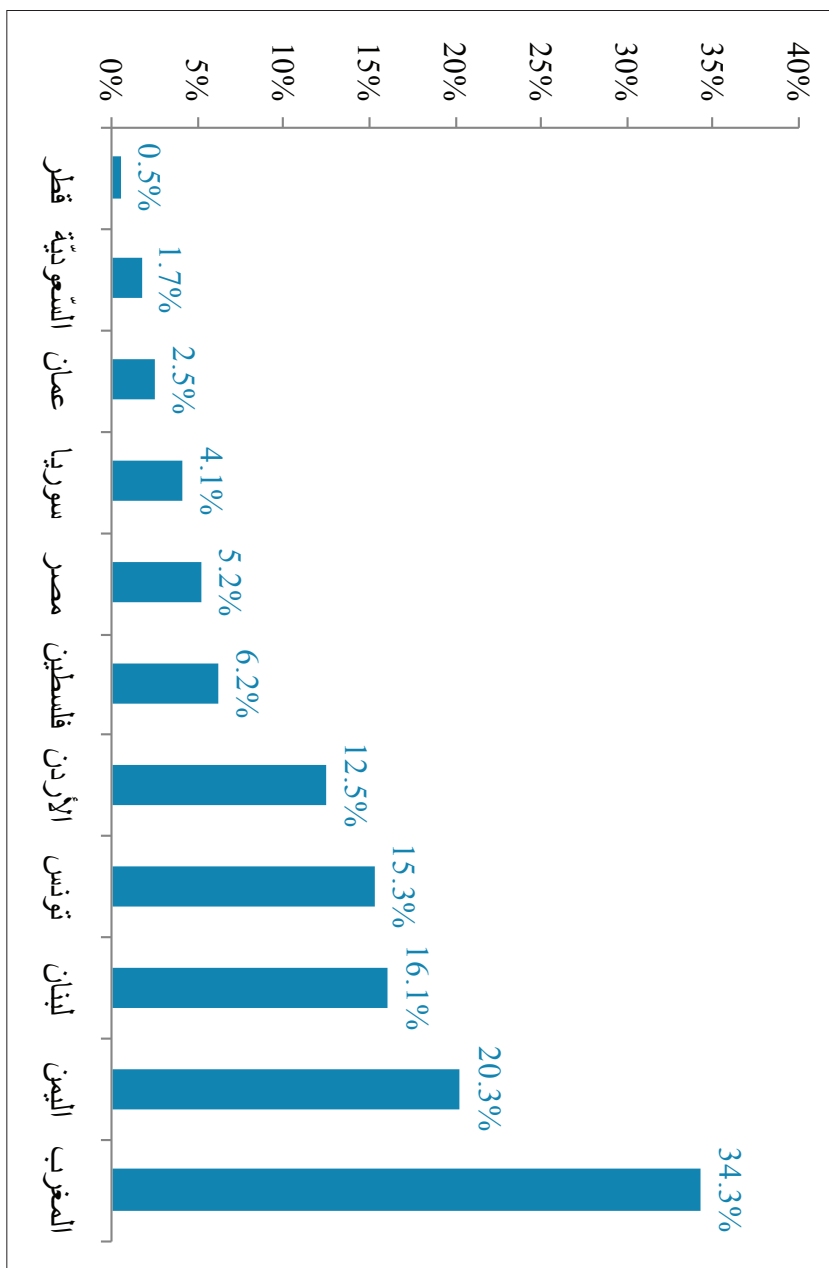
#### ثانياً: تعزيز التمويل للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

أمام المصارف فرصة حقيقيّة لتوسيع نشاطها في تمويل المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة الحجم. فهذه الشّركات تلعب دوراً أساسيّاً في الاقتصاد اللّبناني على الرّغم من أنّه لا يوجد إحصاءات دقيقة حول مساهمتها في النّاتج المحليّ الإجمالي. ويرجع ذلك جزئياً إلى عدم وجود تعريف واضح ومتّفق عليه والمفوضيّة الأوروبيّة (EU Commission) تحدّد الشّركات الصّغيرة والمتوسطة بأنّها الشّركات العاملة في الاقتصاد، بغض النّظر عن شكلها القانوني، والتي توظّف أقل من 250 موظّفاً، و/أو التي لا تتجاوز أصولها 50 مليون يورو، ورقم أعمالها السنوي 43 مليون يورو. وتقوم المفوضيّة الأوروبيّة، منظمة التّعاون الاقتصادي والتّنمية (OECD)، وبعض حكومات دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتعديل هذا التعريف، فتعرّف كلّاً من المؤسسات الصّغيرة والمؤسسات المتوسطة بشكل منفصل. على سبيل المثال، تحدّد المؤسسات الصّغيرة على أنّها تلك التي توظّف أقل من 50 شخصاً والتي لا تتجاوز مبيعاتها السنوية و/أو إجمالي أصولها 10 ملايين يورو. ويختلف هذا التعريف بشكل طبيعي في العديد من اقتصادات الشرق الأوسط نظراً لصغر حجم الشّركات المحليّة فيها. في لبنان، تعرّف وزارة الاقتصاد والتّجارة ومؤسسة كفالات (وهي مؤسسة ماليّة لبنانيّة تهدف إلى مساعدة الشّركات الصّغيرة والمتوسطة بالحصول على تمويل من المصارف التجاريّة) الشّركات الصّغيرة والمتوسطة بأنّها تلك التي توظّف 200 موظف كحدّ أقصى. ويُشير تقرير صادر عن مؤسسة كفالات بأنّه إذا تمّ تطبيق تعريف الاتحاد الأوروبي للمؤسسات الصّغيرة والمتوسطة في لبنان، يُستنتج بأن هذه الشّركات تشكّل 95% من مجمل الشّركات العاملة في لبنان وتؤمّن حوالي 80% من الوظائف. وتصنّف غالبيّة هذه الشّركات في فئة الشّركات «الفائقة الصّغر» وذلك لكونها تعتمد على التّجزئة، وتركز بصورة أساسيّة على تلبية احتياجات السّوق المحليّة.

إذاً، تعتبر الشركات الصغيرة والمتوسطة ضرورة لتحريك عجلة الاقتصاد اللبناني، لأنها تتبّع نماذج أعمال مبتكرة، وتلعب دوراً فعالاً في تنمية الصناعات التقليدية، كما وتقود النمو في القطاعات المعرفية (Knowledge-Based Sectors)، كتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والإعلام. وبالرغم من حجمها الكبير ومكانتها الهامة في اقتصاد لبنان، إلا أنها تواجه عقبة الحصول على التمويل من المصارف التجارية. ويعود هذا النقص في الحصول على التمويل لاعتبارات عديدة أبرزها أن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة غالباً ما تقدّم معلومات ناقصة وغير متماثلة بسبب نقص أنظمة المحاسبة الملائمة للإدارة المالية ولوضع التوقعات، على خلاف المؤسسات الكبيرة التي تتجاوز هذه المشكلة بسهولة أكبر. ويزيد النقص في المعلومات في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي يحكمها الطابع العائلي لأن الحدود بين التسليف الشخصي والمهني غير واضحة في هذه المؤسسات العائلية. فيتعذّر على المصارف، عندها، أن تقيّم مدى إمكانية المؤسسة/ العائلة على تسديد القرض. وتكمن مشكلة أخرى أيضاً في الضمانات التي تقدّمها هذه المؤسسات على القروض التي غالباً لا تقبلها المصارف. إضافةً إلى ذلك، تواجه المصارف كلفة ثابتة عالية في تقييم ملفّات تسليف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بسبب عدم كفاية الإفصاح ومحدودية نوعية المعلومات المالية التي تقدّمها.

لهذه الأسباب، إن البيئة التمويلية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم لا تعتبر مثالية بعد، وأمام المصارف التجارية فرصة لزيادة تسليفاتها لهذا القطاع. والجدير ذكره أن الصعوبة التي تواجهها هذه الشركات في الحصول على التمويل في لبنان هي نفسها التي تواجهها في معظم البلدان المجاورة. فالعديد من بلدان منطقة الشرق الأوسط تواجه ما يعرف بـ «فجوة التمويل» (Financing Gap)، وهذا يعني أن هناك عدداً كبيراً من الشركات الصغيرة والمتوسطة التي يمكن أن تستخدم الأموال بشكل منتج إذا كانت متاحة، ولكن تواجه صعوبات في الحصول على التمويل من النظام المالي الرسمي. فلبنان هو بالتالي ليس وحيداً في مواجهة تحديات تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة، على الرغم من زيادة السيولة الحالية. بل على العكس، تعتبر حصة التسليفات الممنوحة لها من إجمالي تسليفات القطاع المصرفي مرتفعة في لبنان حيث تصل إلى 16.1%. هذه الحصة تقارن مع 1.7% في المملكة العربية السعودية، و5.2% في مصر، و12.5% في الأردن.

رسم بياني 12: حصة التسهيلات الممنوحة للشركات الصغيرة والمتوسطة من إجمالي التسهيلات





إنّ حجم قطاع الشّركات الصّغيرة والمتوسّطة في لبنان يظهر أهميّة أن تقوم المصارف بتوجيه سياساتها وخطط نموّها نحو تمويلها لأنّها تشكّل فرصة هامّة للمصارف اللبنانيّة من أجل توسيع نشاطها الدّاخلي، دون التأثير بشكل كبير على مخاطر التّسليف. فبالنّظر إلى توزّع القروض المشكوك في تحصيلها (Doubtful Loans)، يظهر أنّ 4.7% من هذه القروض مصدرها القروض التي تقلّ قيمتها عن 100 مليون ليرة لبنانيّة (والتي غالباً ما تمنح للشّركات الصّغيرة والمتوسّطة). بالإضافة، تشكّل القروض المشكوك في تحصيلها حوالى 3.2% من إجماليّ التّسليفات التي تقلّ قيمتها عن 100 مليون ليرة لبنانيّة. في المقابل، 60.4% من القروض المشكوك في تحصيلها مصدرها القروض التي تفوق قيمتها 10,000 مليون ليرة لبنانيّة (والتي غالباً ما تمنح للشّركات الكبيرة) وتشكّل القروض المشكوك في تحصيلها حوالى 9.1% من إجماليّ هذه التّسليفات. ويعتبر هذا الأمر حافزاً للمصارف التجاريّة لتقوم بتفعيل تمويلها للشّركات الصّغيرة والمتوسّطة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تطوير فهم المصارف لهذا القطاع، لعملائه، وللإيرادات المصرفيّة المحتملة من تمويل المشاريع الصّغيرة والمتوسّطة. أيضاً، يمكن للمصارف إيجاد وسيلة فعّالة لخفض تكاليف التّشغيل المتعلّقة بدراسة ملفّات تسليف المؤسسات الصّغرى من خلال تطوير طرق جديدة ومبتكرة لتقييم الائتمان (أي انشاء القروض، رصدّها، وتحصيلها).

إنّ تقديم الدّعم للشّركات الصّغيرة والمتوسّطة هو في صميم اهتمام السّلطات اللبنانيّة، لذلك تمّ في العام 2010 انشاء مؤسّسة كفالات. وتعود ملكيّة كفالات إلى المؤسّسة الوطنيّة لضمان الودائع التي تمتلك نسبة 75% من المؤسّسة، في حين يمتلك خمسون مصرفاً النّسبة المتبقية، أي 25%. تعمل شركة كفالات على دعم المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة وذلك من خلال منحها قروضاً من المصارف المشاركة في المؤسّسة وذلك بناءً على دراسات وخطط مؤسّسية مقدّمة من طالبي القروض تبين استدامة النّشاط الاقتصادي. ويتمّ منح الضّمانات للمصرف المقرض الذي قد يطلب بدوره ضمانات إضافية مما يجعل القرض أكثر أماناً للمصرف. تتوجّه برامج شركة كفالات إلى المؤسّسات الصّغيرة والمتوسّطة الحجم في أحد القطاعات الاقتصادية التالية: الصّناعة، الزراعة، السّياحة، الإنتاج الحرفي، والتّقنيات المتطوّرة. وقد ساهمت القروض المضمونة من قبل كفالات في انعاش العديد من المؤسّسات الصّغيرة والمتوسّطة وزيادة إنتاجيّتها. تفصيليّاً، منذ العام 1997 حتّى نهاية العام 2014، اصدرت المصارف اللبنانيّة قروضاً بقيمة 1,26 مليار دولار أميركي لدعم المشاريع الناشئة من

خلال الاستفادة من ضمانات القروض المؤمّنة من قبل كفالات. تتوزّع هذه القروض كالتالي: 53% للصناعة، 19% للتسّاحة، و27% للزّراعة.

### جدول بياني 3: برامج كفالات لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

| برامج كفالات لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة |                                                                             |                                           |                  |                 |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------|-----------------|
| اسم البرنامج                                 | نوع الاستثمار                                                               | الحد الأقصى للقرض<br>(مليون ليرة لبنانية) | مدة القرض        | نسبة<br>الكفالة |
| برنامج كفالات<br>الاساسي                     | تمويل الاستثمار في الأصول<br>الثابتة ورأس المال التشغيلي                    | 300                                       | 7 سنوات كحد أقصى | 75 %            |
| برنامج كفالات<br>الاضافي                     | تمويل الاستثمار في الأصول<br>الثابتة وتغطية الاحتياجات<br>التشغيلية للمشروع | 600                                       | 7 سنوات كحد أقصى | 85 %            |
| برنامج كفالات<br>الابتكار                    | تمويل اصول ثابتة<br>واحتياجات رأس المال<br>التشغيلي                         | 300                                       | 5 سنوات كحد أقصى | 90 %            |

مؤسسة كفالات

أيضاً، لمصرف لبنان دور فاعل في تحفيز المصارف على تمويل الشّركات الصّغيرة والمتوسطة. فهو في صدد الترويج لقانون الإقراض المضمون الذي يهدف إلى تشجيع الإقراض للمؤسسات الصّغيرة والمتوسطة، لأن هذه المؤسسات لا تمتلك ضمانات غير المنقولة (Immovable Collateral) كافية لتحصل على التّمول. وهي بالتّالي غير قادرة على الاستفادة من أصولها الحاليّة كضمان للتّسليفات بسبب امتناع المصارف والمؤسسات المالية الأخرى من اتخاذ هذه الأصول كضمان نتيجة لعدم وجود مركزيّة تسجيل لها. فالهدف من وراء هذا القانون هو تشجيع الإقراض مقابل ضمانات منقولة (Movable Collateral) من خلال وضع آلية قانونيّة تسمح للمصارف بتوفير الائتمان اللازم لتمويل المشاريع الصّناعية والزّراعية والتّجارية مقابل ضمانات منقولة على غرار الضّمانات غير المنقولة. هكذا، تصبّ جهود المصرف المركزي نحو وضع إطار قانوني حديث للمعاملات المضمونة (Secured Transactions) التي تؤهل المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة الوصول إلى الائتمان على أساس الضّمانات المنقولة.

كلّ ذلك من شأنه إيجاد فرص جديدة للمصارف التجاريّة من أجل توسيع نشاطها المحليّ في تمويل قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة الذي لا يستفيد بما يكفي من الخدمات المصرفيّة. عندها، تتحقّق المنفعة المتبادلة، فتتمكّن المصارف من تحقيق المزيد من التّنوع في محفظة قروضها، بينما تستفيد القطاعات الانتاجيّة في لبنان من تطوير نشاطها، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على النّمو الاقتصادي للبلاد.

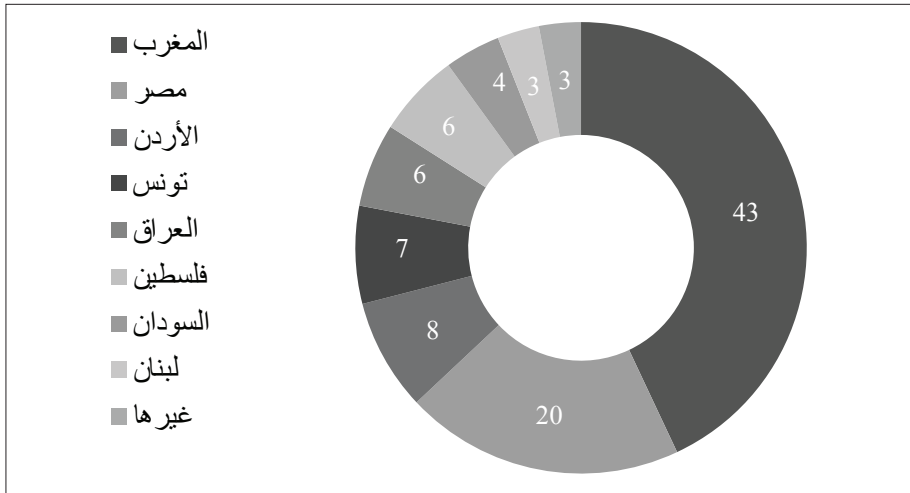
ثالثاً: تملك المصارف البنائيّة فرصة تطوير خدمات التّمويل الأصغر (Microfinance) في لبنان نظراً لكون هذه الخدمات ما تزال متوافرة بشكل محدود. بدأت صناعة التّمويل الأصغر في لبنان في فترة التسعينات ولكن على الرّغم من بعض النّمو الذي شهده هذا القطاع، إلّا أنّه ما زال سوقاً ناشئاً ذا نسب نفاذ منخفضة. إنّ مصطلح "التّمويل الأصغر" يشير إلى تقديم الخدمات الماليّة على أساس مستدام لذوي الدّخل المحدود وللمشاريع الصّغيرة، وهو يشمل ليس فقط إعطاء القروض، بل أيضاً تقديم خدمات الإيداع وتحويل الأموال والتأمين، وكذلك خدمات تنمية الأعمال التجاريّة. أمّا في لبنان، فتركز مؤسسات التّمويل الأصغر حتى الآن بشكل حصريّ تقريباً على الائتمان، إذ تقوم المؤسسات بمنح القروض الصّغيرة للأفراد ذوي الدّخل المحدود في محاولة لتحسين أوضاعهم الماليّة وتخفيف مستويات الفقر في لبنان.

قبل ثماني سنوات فقط، وبحسب مؤسسة التّمويل الدوليّة (International Finance Corporation)، تألّف قطاع التّمويل الأصغر في لبنان من 11 مؤسسة فقط، وبلغ إجمالي محفظة القروض ما قيمته حوالي 33 مليون دولار أميركي. اليوم، اجتاز عدد مؤسسات التّمويل الأصغر 20 ووصلت قيمة محفظة القروض التي تمنحها إلى حوالي 62 مليون دولار أميركي. إذاً، يعمل في لبنان عدد محدود من مؤسسات التّمويل الأصغر أو بالأحرى مؤسسات الإقراض الأصغر (لتركيز أغلبها على تقديم خدمة الإقراض فقط مقابل عدد قليل من الخدمات الماليّة وغير الماليّة الأخرى). ومن أبرز هذه المؤسسات: الجمعية البنائيّة للتنمية-المجموعة، شركة أمين، مؤسسة القرض الحسن، مؤسسة مخزومي، مؤسسة إيمان، جمعية تنمية قدرات الرّيف، بالإضافة الى بعض المصارف التجاريّة. وقد أنشئت معظم هذه المؤسسات من قبل المنظّمات المحليّة والدوليّة لتقديم مختلف خدمات التنمية الاجتماعيّة والاقتصاديّة، بما في ذلك القروض الصّغيرة، وغالباً ما تقدّم القروض بأسعار فائدة أدنى من تلك المتوافرة في السّوق. تخدم هذه المؤسسات حالياً حوالي 38,000 عميل، ومع كلّ

التّقدّم الذي شهده قطاع التّمويل الأصغر في لبنان، فإنّه يبقى محدوداً مع حصول 12% فقط من المواطنين الذين هم بحاجة فعلاً إلى التّمويل الأصغر على قروض.

وبالمقارنة مع النّمو المتسارع الذي شهدته صناعة التّمويل الأصغر في المنطقة العربيّة على مدى السنوات العشر الماضية، يظهر أنّ هذا القطاع ما يزال متخلفاً في لبنان وإنّه بعيد عن تلبية كلّ الطّلب المحتمل على القروض الصّغيرة. فتشكّل حصّة لبنان من إجمالي قيمة القروض الصّغيرة الممنوحة في العالم العربي فقط 3%. في المقابل، تصل حصّة المغرب من هذه القروض إلى 43%، حصّة مصر إلى 20%، الأردن إلى 8%. أمّا من حيث نسبة اختراق (Penetration Rate) التّمويل الاصغر في لبنان، فتبلغ نسبة المقترضين الذين حصلوا على قروض من إجمالي المقترضين المحتملين 12%. يقابل ذلك نسبة اختراق تصل إلى 54% في الاردن، 46% في تونس، و36% في المغرب. هذا دليل على أنّ خدمات التّمويل الأصغر في لبنان لا تفي كلّ الطّلب وأنّه ما يزال هناك فرص عديدة أمام المصارف لتطوير هذا القطاع حتّى تغطّي خدماتها مختلف فئات المواطنين اللبنانيين.

رسم بياني 13: حصّة دول مختلفة من التّمويل الاصغر في الشرق الاوسط



جدول بياني 4: نسبة الانخراط في التمويل الأصغر

| نسبة الانخراط في التمويل الأصغر |           |
|---------------------------------|-----------|
| النسبة (C)                      | البلد     |
| 54 %                            | الأردن    |
| 46 %                            | تونس      |
| 36 %                            | المغرب    |
| 25 %                            | موريتانيا |
| 24 %                            | مصر       |
| 12 %                            | لبنان     |
| 10 %                            | فلسطين    |
| 3 %                             | العراق    |
| 3 %                             | سوريا     |
| 3 %                             | اليمن     |
| 2 %                             | السودان   |

مؤسسة سنابل

وبحسب وحدة الاستخبارات الاقتصادية (Economist Intelligence Unit)، يقع لبنان في المرتبة 40 من أصل 55 دولة نامية، وفي المرتبة 11 من أصل 15 دولة في منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا، وفق المؤشر العالمي للتمويل الأصغر (Global Microfinance Index). يقيّم هذا المؤشر مناخ التمويل الأصغر عبر مكوّنين هما: (1) الإطار التنظيمي والممارسات، الذي يقيّم دخول السوق والأمور التنظيمية، (2) والإطار المؤسّساتي الداعم، الذي يعالج الممارسات المؤسّسية والتجارية. ويأخذ المؤشر بعين الاعتبار أيضاً أثر الصدمات السياسية على قطاع التمويل الأصغر. حصل لبنان على درجة 33.3 نقطة في عام 2013، مسجلاً بذلك انخفاضاً من 33.5 نقطة في عام 2012. وتقلّ درجة لبنان عن المعدّل العالمي البالغ 44.4

نقطة، وكذلك عن معدّل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغ 41.1 نقطة. وتعتبر وحدة الاستخبارات الاقتصادية أن الإشراف على قطاع التمويل الأصغر في لبنان ضعيف وغير فعال، حيث أنّ السلطات لا تملك القدرة على تنظيم العمليات المالية لمؤسسات التمويل الأصغر. وتشير أيضاً إلى أنّ عدم الاستقرار السياسي وعدم اهتمام السلطات أدّى إلى تأخير الإصلاحات في قطاع التمويل الأصغر.

جدول بياني 5: المؤشر العالمي للتمويل الأصغر

| المؤشر العالمي للتمويل الأصغر 2013 |                                  |        |           |
|------------------------------------|----------------------------------|--------|-----------|
| المرتبة العالمية                   | المرتبة في الشرق الأوسط وأفريقيا | الدرجة | البلد     |
| 5                                  | 1                                | 61.1   | كينيا     |
| 8                                  | 2                                | 53.8   | يوغنديا   |
| 13                                 | 3                                | 53.3   | غانا      |
| 22                                 | 4                                | 48.4   | روندا     |
| 24                                 | 5                                | 45.2   | نيجيريا   |
| 25                                 | 6                                | 47.9   | تنزانيا   |
| 30                                 | 7                                | 44.0   | موزامبيق  |
| 35                                 | 8                                | 38.3   | المغرب    |
| 37                                 | 9                                | 35.9   | مدغشقر    |
| 93                                 | 10                               | 34.4   | السنغال   |
| 40                                 | 11                               | 33.3   | لبنان     |
| 43                                 | 12                               | 31.7   | الكاميرون |
| 44                                 | 13                               | 31.0   | اليمن     |
| 46                                 | 14                               | 28.4   | الكنغو    |
| 49                                 | 15                               | 27.3   | مصر       |

وحدة الاستخبارات الاقتصادية

وترجع محدودية خدمات التمويل الأصغر بحدّ كبير إلى محدودية قدرات المنظّمات غير الحكومية على التوسّع. فبالرغم من أنّها تمنح القروض الصغيرة، إلّا أنّ معظم هذه المنظّمات غير

الحكومية تشارك في عدد من الأنشطة التنموية الأخرى، ولذلك لم تستثمر بشكل كبير في زيادة محفظة الاستثمار بالتمويل الأصغر. إن معظم مؤسسات التمويل الأصغر في لبنان تفتقر إلى القدرة المالية والتشغيلية السليمة لإدارة الأموال على نطاق واسع. حتى تلك المتخصصة منها في مجال التمويل الأصغر ولها عدد أكبر من العملاء، فهي لا تزال محدودة مقارنةً مع مؤسسات التمويل الأصغر المماثلة في المنطقة. ويعود السبب إلى تردد هذه المؤسسات في التوسع بسرعة في بيئة سياسية غير واضحة المعالم. إضافةً، لا يُنظم الإقراض الأصغر أي نص قانوني رسمي، مع كون وزارة الداخلية والبلديات، بدلاً من وزارة المالية أو المصرف المركزي، هي التي تقوم حالياً بالإشراف على جميع مؤسسات التمويل الأصغر التي تعمل في هذا القطاع. بالمقابل، إن الشكل الوحيد من أشكال الدعم الذي حصل عليه القطاع من مصرف لبنان هو إصدار المصرف توجيهاً بالسماح للمصارف التجارية المحلية باستخدام 5% من احتياطياتها الزائمية لمبادرات التمويل الأصغر. أيضاً، إن مؤسسات التمويل الأصغر لديها نقاط ضعف كامنة في القيود المفروضة على المؤسسات الخيرية، وبالتالي لديها قدرة محدودة في الحصول على الأموال لأنه لا يسمح لها باتخاذ الودائع. على هذا النحو، تعتمد مؤسسات التمويل الأصغر إلى حد كبير على أموال المانحين، والتي تترجم إلى عدم وجود استقرار في الحصول على الائتمان. هذا الأمر يلعب لصالح المصارف التجارية التي لديها سيولة عالية من خلال ودائع القطاع الخاص والتي تمكنها من القيام بخدمات التمويل الأصغر.

إذاً، يمكن للمصارف التجارية في لبنان الاستفادة من نقاط ضعف مؤسسات التمويل الأصغر وتحويلها إلى فرصة تمويلية على الشكل التالي:

- بناء القدرات: من الواضح أنه لا يزال هناك مجال كبير للنمو في صناعة التمويل الأصغر في لبنان، نظراً لعدم تلبية الطلب الكبير على القروض الصغيرة. ومؤسسات التمويل الأصغر الحالية تحتاج إلى تحسين القدرات الداخلية فيها، وإلى وضع نهج أكثر ابتكاراً من أجل تعزيز منتجاتها وخدماتها.

- إشعال المنافسة: في بلدان أخرى في المنطقة (مثل المغرب والأردن)، إن واحداً من العوامل الرئيسية الدافعة لنمو قطاع التمويل الأصغر هو المنافسة بين المؤسسات. أما في لبنان، فمستوى المنافسة في هذا القطاع منخفض جداً لأنه لا يوجد الكثير من اللاعبين فيه. لذلك، يمكن للمصارف التجارية أن تقوم بإشعال المنافسة، الأمر الذي يطور الخدمات التي يقدمها هذا القطاع.

- تسهيل التّمويل: بالرّغم من وجود فائض سيولة في النّظام المصرفي، لم يترجم هذا الفائض بعد إلى استثمار في التّمويل الأصغر. ويرجع ذلك إلى السّجل القصير نسبياً من نجاحات هذا القطاع. لذلك، يمكن للمصارف اللّبنانيّة ان تقوم بتسهيل تمويل القروض الصّغيرة إذا ما استخدمت فائض سيولتها.

- توفير خدمات جديدة: من المتوقّع أن يستمر قطاع التّمويل الأصغر في لبنان بالتّوسّع، وفي حين تهيمن القروض الصّغيرة على خدمات التّمويل الاصغر، تغيب خدمات الادّخار الأصغر (Micro-Saving) نظراً للهيكل التّنظيمي لمؤسّسات التّمويل الأصغر، كما تغيب خدمات التّأمين الاصغر (Micro-Insurance) عن القطاع، على الرّغم من الحاجة إليها في ظلّ مناخ عدم الاستقرار الذي يهيمن على لبنان. لهذا أمام المصارف اللّبنانيّة فرصة لتطوير خدمات حديثة، علماً أنّ بنية المصارف تحوّلتها توفير هذه الخدمات.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الحكومة اللّبنانيّة يجب أن تلعب دوراً حاسماً من خلال تنفيذ سياسات فعّالة لضمان سلامة مقدّمي الخدمات الماليّة الصّغرى وجعل مؤسّسات التّمويل الأصغر تخضع لإشراف ومتطلبات المصرف المركزي التّنظيميّة. فعلى الحكومة أن تقوم بتطوير البيئة القانونيّة المناسبة من خلال وضع قوانين ائتمان مناسبة وقابلة للتنفيذ. كما وأنّ للسلطات اللّبنانيّة دور هام في توفير المعلومات من خلال إنشاء مكتب للائتمان أو مركز لدراسة المخاطر. هذه المكاتب/ المراكز من شأنها تعزيز الممارسات في سياق توفير المعلومات وتنفيذ السياسات التي تشجع منح القروض الصغيرة ذات آجال استحقاق قصيرة.

#### المحور الرابع: المخاطر التي يمكن أن تواجهها البنية التمويلية في لبنان

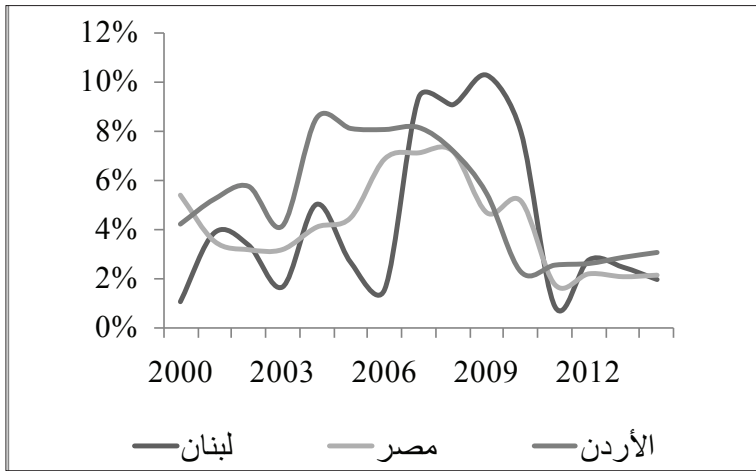
الخطران الأساسيان على البنية التمويلية في لبنان هما، أولاً، استمرار الضعف في النمو الإقتصادي، وثانياً استمرار التقهقر في المالية العامة.

تواجه المصارف اللّبنانيّة خطر استمرار الوضع الاقتصادي في لبنان على ما هو عليه اليوم. فمنذ العام 2011، يمرّ الاقتصاد اللّبناني بمرحلة من التّمو البطيء والضعف الماكرو - اقتصادي نتيجة عوامل داخلية وخارجية عدّة. إنّ هذا الوضع قد بدأ يؤثّر تدريجياً على مستويات التّمو في القطاع المصرفي اللّبناني بسبب اضطراب المصارف الى العمل في ظلّ ظروفٍ اقتصادية صعبة. لذلك، هناك تخوّف من أنّ عدم تحسّن الاوضاع الاقتصاديّة قد يسبب المزيد من التّحدّيات للقطاع المصرفي، تحديداً في ما يخصّ نمو التّسليفات للشركات والأفراد.



سجّل الناتج المحلي الإجمالي في لبنان نسبة نموّ بمعدل 8.5% ما بين الأعوام 2007 و2010 - وهي من أعلى معدلات النموّ في العالم - ولكن هذه النسبة انخفضت لتصل إلى ما دون 2% ما بين الأعوام 2011 و2014. ويعود هذا التباطؤ إلى مجموعة من العوامل الخارجية، كاستمرار الأزمة السورية، إضافةً إلى العوامل الداخلية كتراجع الوضع الأمني والسياسي، الأمر الذي أدّى إلى تراجع ثقة المستهلك والمستثمر بالاقتصاد. ومع ذلك، لم تقترن معدلات النموّ العالية التي شهدتها الأعوام القليلة الماضية بإجراءات جريئة لتنفيذ الإصلاحات التي تتناول القطاعات الرئيسية، مثل الطاقة والاتصالات. وقد أدى هذا الأمر إلى تدهور حادّ في الإطار الماكرو - اقتصادي للبنان عندما دخلت البلاد في حالة من عدم الاستقرار السياسي والأمني. وعند المقارنة مع مجموعة من الدول التي تأثرت نسبياً بأزمات الدول المجاورة، يظهر أنّ الأداء الاقتصادي في لبنان كان أكثر تقلباً من الدول الأخرى تحديداً بسبب تأثره بصدمات أمنية داخلية كبيرة.

رسم بياني 14: نمو الناتج المحلي الإجمالي

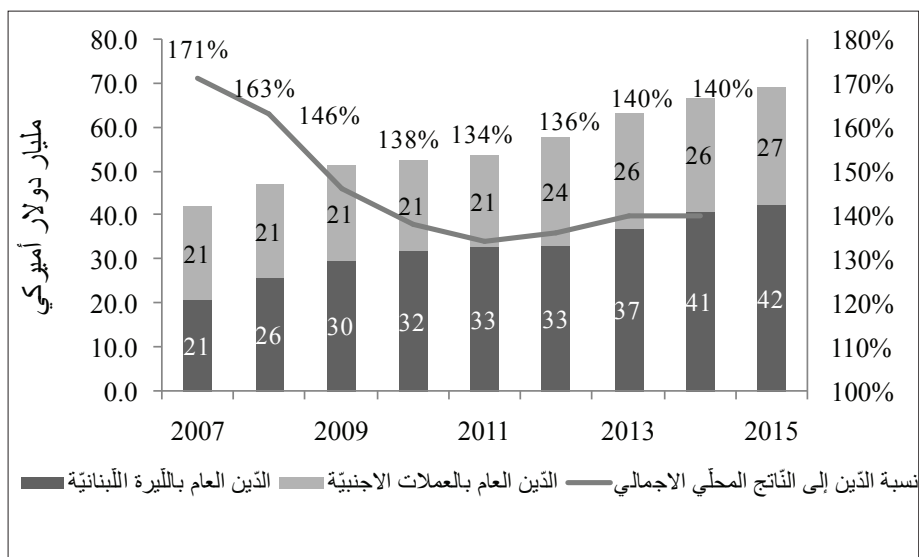


صندوق النقد الدولي

إضافة إلى ذلك، إنّ انخفاض النمو الاقتصادي في لبنان كان له تأثيراً مباشراً على الميزانية المالية للدولة. فمع تباطؤ نمو الناتج المحلي الإجمالي، تباطأت كذلك إيرادات الحكومة بينما ارتفع الانفاق الحكومي بسبب عدم اتباع الحكومات المتوالية سياسة

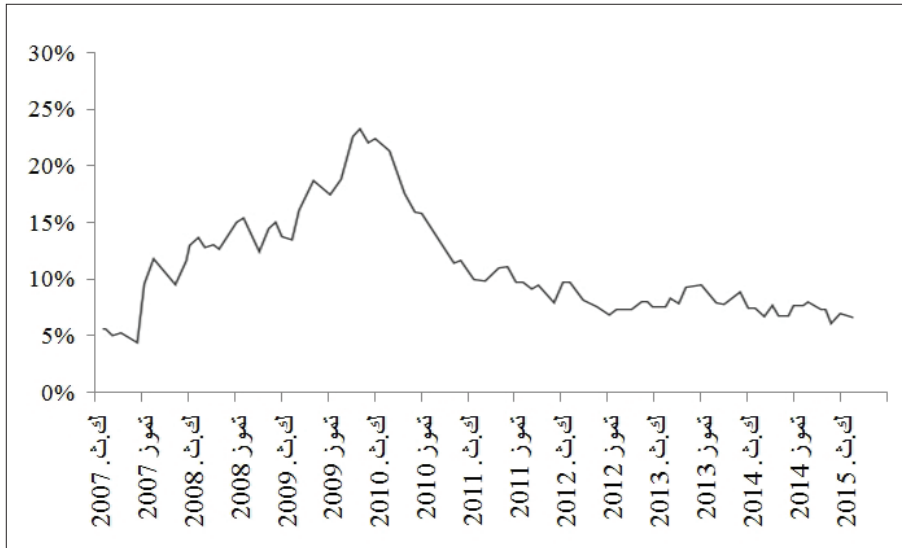
الانفاق السليم. كل هذا أدّى إلى ارتفاع العجز المالي جنباً إلى جنب مع التّمو المنخفض، ما انعكس سلباً على نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي التي كانت قد بدأت تنخفض منذ العام 2007. وكانت ديناميات الدين العام في لبنان قد بدأت تتحسن بشكل ملحوظ بعد العام 2006، تحديداً بسبب النمو الاقتصادي المرتفع الذي شهدته تلك الفترة. لكنّ تباطؤ النشاط الاقتصادي والعجز المالي، إضافةً إلى ارتفاع بدل مخاطر الفائدة (Interest Rate Risk Premium) بسبب الأزمة السورية عكس التّقدم الملحوظ في خفض نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. فارتفعت هذه النسبة من 134% في العام 2011 إلى 140% في العام 2014. تجدر الإشارة إلى أنّ عدم قدرة لبنان على احتواء الدين العام جعله مستداماً (أي خفض نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي) قد تنعكس سلباً على التصنيف الائتماني للدين السيادي. وبما أنّ المصارف اللبنانيّة تحمل أكثر من نصف هذا الدين، فإنّ خفض التصنيف الائتماني للدين السيادي له انعكاسات سلبية على التصنيف الائتماني للمصارف اللبنانيّة.

رسم بياني 15: الدين العام اللبناني



إن استمرار الوضع الاقتصادي غير المؤاتي على حاله في الفترة المقبلة قد يسبب المزيد من التباطؤ في نموّ الودائع المصرفية. فبعد أن نمت ودائع القطاع الخاص في المصارف اللبنانية بمتوسط سنوي قدره 15.4% في الفترة 2007-2010، انخفض نمو الودائع إلى متوسط سنوي قدره 7.7% في الفترة 2011-2014. هذا الواقع استمرّ خلال النصف الأول من العام 2015 حيث أتى نمو الودائع (5.9%) أقلّ من النمو في النصف الأول من العام السابق (7%). وقد حصل هذا الانخفاض في النمو على الرغم من أنّ المصارف اللبنانية تدفع معدلات فوائد مرتفعة على الودائع مقارنة بالأسواق الإقليمية والعالمية. وإذا استمر هذا التباطؤ في النمو قد يضعف الميزانية العامة للمصارف اللبنانية، علماً أنّ ودائع القطاع الخاص تشكل مصدر التمويل الأساسي للقطاع المصرفي اللبناني.

رسم بياني 16: نسبة نموّ ودائع القطاع الخاص السنوية



مصرف لبنان

كذلك الأمر، تواجه التسليفات المصرفية للشركات العاملة في لبنان انخفاضاً في مستوى نموّها جراء عدم الاستقرار في البلاد. فإنّ التباطؤ الاقتصادي سبب تأثيراً سلبياً على العديد من القطاعات الانتاجية والخدماتية التي وجدت نفسها غير قادرة على ممارسة نشاطها كالسابق. هذا الأمر انعكس على الإقراض للشركات، أولاً بسبب انخفاض الطلب على

القروض نتيجة تزيث الشراكات باتخاذ قرار حول توسيع أعمالها، وثانياً بسبب تزيث المصارف اللبناية بمنح هذه القروض لما فيها من مخاطر متزايدة في ظل البيئة التشغيلية المتراجعة في لبنان. فبعد أن شهدت تسليفات المصارف اللبناية الى القطاع الخاص نمواً بمتوسط سنوي قدره 15% في الفترة 2007-2009، انخفض نمو التسليفات إلى متوسط سنوي قدره 14.2% في الفترة 2010-2014. هذا الواقع استمرّ خلال النصف الأول من العام 2015 حيث أتى نمو التسليفات (7%) أقلّ من النمو في النصف الأول من العام السابق (10%).

رسم بياني 17: نسبة نموّ التسليفات الى القطاع الخاص السنوية



مصرف لبنان

## الخلاصة

لقد عرض هذا الفصل بشكل علمي وموضوعي نقاط القوة، الضعف، الفرص والتحديات في المنظومة التمويلية للاقتصاد اللبناني، وهي منظومة مقبولة وفعالة الى حد بعيد. لكن المخاطر السياسية والاقتصادية بدأت بالتسلل الى هذه المنظومة من خلال انخفاض نسب النمو في الودائع المصرفية وفي التسليفات الى القطاع الخاص، الأمر الذي يجب التنبه اليه ومعالجته. وتكون المعالجة الأفضل من خلال القيام بالإصلاحات الهيكلية المطلوبة لتوسيع القدرة الإنتاجية للاقتصاد، أولاً، والقيام بإصلاح المالية العامة وترشيد الإنفاق، ثانياً.

## العقد الاجتماعي



## بنية القوى العاملة وخصائصها في لبنان

مقدمات حول الإطار العام الاقتصادي المؤثر في واقع القوى العاملة وتطورها

يتناول هذا البحث تحليل بنية وخصائص القوى العاملة في لبنان، التي تضم - لجهة تعريفها الإحصائي - جميع العاملين في القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي كافة، إضافة الى المتعطلين عن العمل. وتشكل القوى العاملة الركيزة الأساسية للنمو الاقتصادي والاجتماعي، وتؤثر خصائصها الى حد كبير في تقرير نسق تطور الاقتصاد الوطني، كما أن هذه الخصائص تتأثر، بدورها، بالمنحى العام الذي يرتديه هذا التطور الاقتصادي في المدى المتوسط والطويل. هذا مع العلم أن أهمية الدور الذي تلعبه القوى العاملة كرافعة للاقتصاد عموماً، قد ازدادت سطوعاً خلال العقود الثلاثة المنصرمة، بفعل انتقال النظريات الاقتصادية العالمية منذ أواسط الثمانينات، من التركيز شبه الحصري على المفهوم الضيق للنمو الاقتصادي، الى التركيز الأوسع نطاقاً على مفهوم التنمية الاقتصادية، ثم الى التركيز بشكل خاص على مفهوم التنمية البشرية المستدامة الذي يتمحور حول دور «البشر» في صنع النمو أكثر مما يتمحور على دور «الحجر». وبغية فهم واقع القوى العاملة وتطوره - كما ونوعاً - فإن ثمة حاجة موضوعية للإحاطة المكثفة بالأسس والآليات التي حكمت تطور الهيكل الاقتصادي للبلد خلال حقبة ما بعد الحرب الأهلية، ذلك أن العلاقة بين طرفي هذه المعادلة هي علاقة قوية ومثبتة إحصائياً، بحسب ما تؤكدته التجارب الدولية المختلفة.

لقد تأثر تطور الاقتصاد اللبناني على إمتداد فترة ما بعد الحرب (الأهلية) بتعاقب الصدمات السياسية والأمنية الناتجة عن النزاعات الداخلية والإعتداءات الإسرائيلية المتكررة، ثم بشكل خاص عن التداعيات الشاملة التي خلفتها على لبنان الأزمة السورية المتواصلة منذ عام 2011. غير أن هذا التطور الاقتصادي تأثر أيضاً بقوة أكبر خلال الفترة ذاتها بعوامل وسياسات كلى داخلية كان لها الأثر التفاعلي، الكبير والمباشر، ليس فقط على الأوضاع الاقتصادية عموماً، بل كذلك على واقع القوى العاملة وخصائصها الرئيسية. وفي

هذا الإطار، يمكن التوقف عند أبرز هذه العوامل كالآتي:

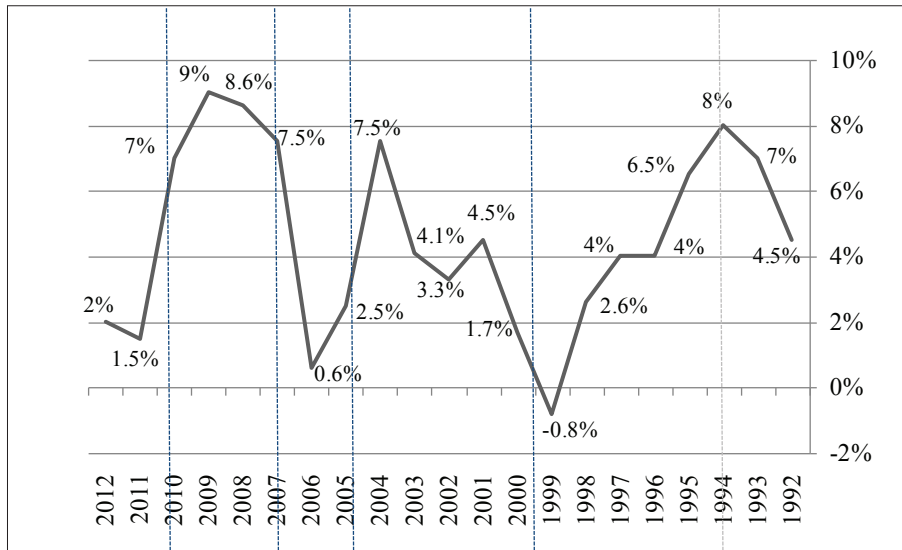
1. إنطوى نمط إنخراط لبنان وتعامله مع ظاهرة العولمة بعد التسعينات على بعض أوجه الخلل، مما ساهم في الحد من المنافع الكامنة التي كان يمكن للبنان أن يحصلها من تعاويه مع هذه الظاهرة، كما ساهم في زيادة الجوانب السلبية المرتبطة بها. فقد تزامن تحقيق «الوفاق الوطني» في ختام الحرب الأهلية، مع الغلبة الواضحة على المستوى الكوني للنظريات الاقتصادية النيو-ليبرالية التي عبّر عنها بشكل حاسم «توافق واشنطن» (Washington Consensus)، وما تمخّص عنه من دعوات لتحرير تبادل السلع والخدمات وتنفيذ التصحيح الهيكلي وتقليص دور الدولة وتعزيز «اقتصاد جانب العرض» (Supply Side Economy). وقد جرى بصورة عامة استسهال الاعتماد على سياسة «اليد المرفوعة» والتسرّع في تحرير المبادلات التجارية من خلال الإنخراط الملتبس في مفاوضات منظمة التجارة العالمية وإتفاق الشراكة الأوروبية المتوسطية، قبل توفير متطلبات التوازن النسبي في المصالح المرتبطة بهذه المفاوضات. وهذا ما أدى عملياً إلى تفريط - من دون مقابل مقنع - في موجبات حماية الإنتاج المحلي، وساهم في تفاقم العجز التجاري وتوسيع التبعية للأسواق الخارجية، وفي إخضاع الطرف اللبناني لشروط التبادل التي يحددها الطرف الأجنبي في غير مجال (التحكم بعملية تقرير أسعار الاستيراد العالمية، والازدواجية في نمط تعريف وممارسة السياسات الإغراقية، وعدم تسهيل عملية نقل التكنولوجيا، والتشدد في فرض الالتزام الصارم بالقواعد التي يحددها الطرف الأجنبي في مجال حماية الملكية الفكرية وشهادات المنشأ ومعايير الإنتاج ومواصفاته).

2. سجّلت منذ أوائل التسعينات تقلبات حلزونية حادة في معدلات النمو السنوية - بحسب ما يظهره الرسم البياني رقم (1) - حيث شهدت هذه المعدلات دورات متعاقبة من الانتعاش والتباطؤ في النمو. وشهدت الحقتان الممتدتان بين عام 1993 وعام 1995، ثم بين عام 2007 وعام 2010، أعلى معدلات النمو، وذلك كنتيجة في الحقة الأولى للإقلاع الاقتصادي الطبيعي (Take-off) بمجرد انتهاء الحرب الأهلية والشروع في عملية إعادة الإعمار، وكنتيجة في الحقة الثانية للآثار الاقتصادية الإيجابية التي حصلها لبنان من جراء تفجر الأزمة الاقتصادية العالمية، والتي ساهمت في تحويل هذا البلد إلى ملجأ - ولو مؤقت - لتدفقات كبيرة نسبياً من التحويلات ورؤوس الأموال والاستثمارات الأجنبية المباشرة - مع العلم أن لبنان لم يحسن استخدام هذه الفرصة التي نادراً ما تتكرر في الظروف العادية).



في المقابل، فإن أدنى معدلات النمو سجّلت خلال الفترة الممتدة ما بين عام 1998 وعام 2003، ارتباطاً باستنفاد مفاعيل عملية إعادة الإعمار وبدء ظهور وتعاظم أزمة العجز المالي والدين العام، وتلتها حقبة ثانية من التراجع الحاد في معدلات النمو بعد عام 2011 مع بدء الإنتفاضات العربية وبخاصة مع بروز مشكلة النزوح السوري الى لبنان. ومن الواضح أن هذا النمط الحلزوني من تطور معدلات النمو قد انعكس سلباً على أداء سوق العمل اللبنانية وعلى بنية القوى العاملة في هذه السوق. وبشكل عام، بلغ معدل النمو الاقتصادي السنوي منذ منتصف التسعينات (نحو 4% وسطياً)، أي نصف ما كان متوقّعا بلوغه بموجب البرامج الإحصائية التي وضعت في النصف الأول من التسعينات.

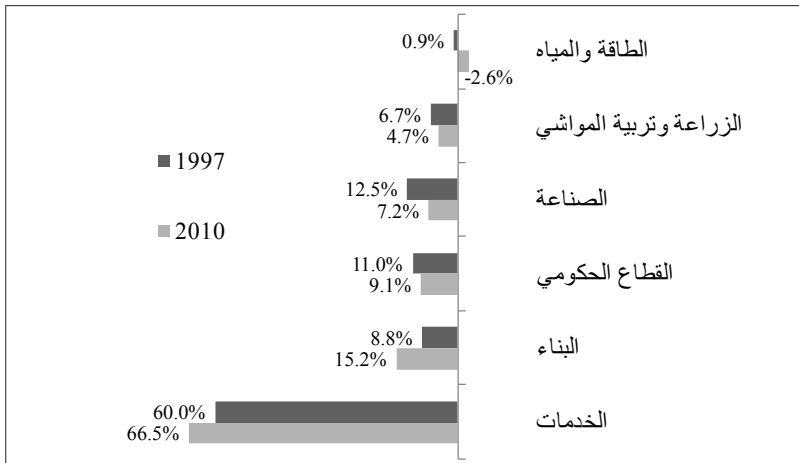
رسم بياني 1: معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي<sup>1</sup> في لبنان (1992-2012)



(1) صندوق النقد الدولي (للفترة الممتدة ما بين 1993 و1996)، يمكن مراجعة IMF – World Economic Outlook October 2009. تقرير رئاسة مجلس الوزراء (للفترة الممتدة ما بين 1997 و2007)، «Presidency of the Council of Ministers – Economic Accounts of Lebanon Country»، ووزارة المالية (للفترة الممتدة ما بين 2008 و2012)، «Lebanon Country Profile 2013».

3. إرتباطا بهذه التوجهات، تراجعت على امتداد العقدین المنصرمین دائرة الاقتصاد الحقيقي، وسط بروز أشكال من التورّم المالي الناجم عن صيغ تمويل الإنفاق العام، وتعاقب طفرات عقارية ذات طابع ريعي، خصوصا في الإطار المديني، وانخفاض الوزن النسبي للزراعة والصناعة في الناتج المحلي القائم بنسبة لا تقل عن الثلث، وانحصار الإنتاج ذي القيمة المضافة العالية والقابلية للتصدير في رقعة ضيقة من الأنشطة الاقتصادية الشديدة التركيز. وقد ساهم ضعف حجم ونوع مرافق البنية التحتية الأساسية (لا سيما الكهرباء)، وإرتفاع تكاليف الإنتاج المحلية - نتيجة تشوّه بنية الأسعار الداخلية وارتفاع أسعار الصرف الخارجية للعملة الوطنية مثقّلة بسلّة العملات الأجنبية - في إضعاف القدرة التنافسية للإنتاج المحلي والتقليص النسبي لحركة التصدير، سواء ما يتعلق منها بتصدير السلع أو بتصدير الخدمات. وجرى التعبير بصورة غير مباشرة عن هذه التطورات عبر الإزدياد الكبير في دور الاستهلاك كمحدّد للنمو الاقتصادي - وبخاصة الاستهلاك المرتكز الى الاستيراد وليس الى الإنتاج المحلي - وكذلك عبر الطفرة الكبيرة في الخدمات الطفيلية القليلة الانتاجية وغيرها من الأنشطة البسيطة والمرتبلة. وإرتباطا بهذا النمط من النمو الاقتصادي، إنخفضت نسبة تغطية الصادرات للمستوردات الى نحو نصف ما كانت عليه في أواسط السبعينات، مع ما يعنيه ذلك من آثار سلبية على توازن انتظام أداء سوق العمل المحلية.

رسم بياني 2: مقارنة تركيب الناتج المحلي الإجمالي بين العامين 1997 و2010



الجدول 1: نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال الأعوام 1997-2009، بحسب القطاعات الاقتصادية<sup>2</sup>

| القطاع الاقتصادي             | معدلات النمو التراكمية للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي | متوسط معدلات النمو السنوية للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي | نسبة المساهمة في نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي |
|------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| الزراعة وتربية المواشي       | 11.1 %                                                | 0.9 %                                                     | 1.4 %                                               |
| الطاقة والمياه               | 73.9 %                                                | 6.3 %                                                     | -1.8 %                                              |
| الصناعة                      | 20.2 %                                                | 1.5 %                                                     | 4.7 %                                               |
| البناء                       | 40.3 %                                                | 2.9 %                                                     | 8.0 %                                               |
| الخدمات                      | 78.0 %                                                | 4.9 %                                                     | 79.0 %                                              |
| التجارة                      | 71.6 %                                                | 4.6 %                                                     | 27.4 %                                              |
| النقل والاتصالات             | 216.8 %                                               | 10.1 %                                                    | 18.5 %                                              |
| خدمات الأعمال                | 97.5 %                                                | 5.8 %                                                     | 4.6 %                                               |
| صيانة وتصليح                 | 13.5 %                                                | 1.1 %                                                     | 0.2 %                                               |
| إسكان                        | 25.9 %                                                | 1.9 %                                                     | 3.0 %                                               |
| الفنادق والمطاعم             | 90.7 %                                                | 5.5 %                                                     | 4.0 %                                               |
| خدمات شخصية                  | 12.9 %                                                | 1.0 %                                                     | 0.6 %                                               |
| خدمات صحية                   | 69.6 %                                                | 4.5 %                                                     | 5.5 %                                               |
| خدمات التعليم                | 36.1 %                                                | 2.6 %                                                     | 4.8 %                                               |
| خدمات مالية                  | 104.0 %                                               | 6.1 %                                                     | 10.6 %                                              |
| القطاع الحكومي               | 47.3 %                                                | 3.3 %                                                     | 8.5 %                                               |
| مجموع الناتج المحلي الإجمالي | 61.3 %                                                | 4.1 %                                                     | 100.0 %                                             |

4. إنعكس بروز مشكلة العجز المالي والدين العام في هذه الفترة بصورة جلية على أداء الاقتصاد اللبناني واستقراره، وبخاصة على قدرة الدولة في تمويل نفقاتها. وسهّل غياب الموازنات وعمليات قطع الحساب السنوية منذ عام 2005، توسعا خارجا عن السيطرة في الانفاق العام الجاري المشيع بالهدر، بالتزامن مع الغياب الفعلي للرقابة التشريعية والمؤسسية

(2) الأرقام الواردة في الجدول، مستقاة من تقرير صادر عن صندوق النقد الدولي في آذار 2011:

«IMF: Lebanon: Real GDP Growth Analysis, 1997-2009» (March 2011).

على تطور هذا الإنفاق. وهذا ما أفضى الى استمرار تنامي عجز الدولة المالي، بالرغم من إرتفاع حجم الإقتطاع الضريبي بنسبة تكاد تصل الى الضعفين منذ أواسط التسعينات. وقد فرض هذا الواقع على الطبقة السياسية العمل بكل السبل - بغية تغطية إنفاقها - على استجلاب رؤوس الأموال والتحويلات والمساعدات و«الأمانات» من الخارج، عبر مؤتمرات الدول المانحة والعلاقات الوثيقة مع الدول العربية النفطية، مما مكّن المصارف من تحقيق إرتفاع مستدام في حجم ودائعها المصرفية، وأتاح للدولة مواصلة اقتراض جزء أكبر فأكبر من هذه الودائع - وإن بفوائد مرتفعة نسبيا - كي تتمكن من تمويل العجز وخدمة الدين. وسخّرت الدولة مجمل عناصر السياستين النقدية والمالية وسياسة الفوائد المرتفعة تحقيقا لهذا الغرض، متجاهلة النتائج السلبية المترتبة عن تلك السياسات على المستوى الماكرو-اقتصادي.

5. إن هذا النمط من التطور الاقتصادي قد حال عمليا دون تحقيق أحد الأهداف الأساسية للخطط الإنمائية التي وضعت في النصف الأول من التسعينات، الذي كان يرمي الى ردم الفجوات الاقتصادية بين المناطق، إذ استمرّ تركّز النشاط الاقتصادي عموما في إطار «بيروت الكبرى»، في مقابل استمرار تراجع الوزن الاقتصادي للمناطق الطرفية، لجهة حصتها من شبكات البنى التحتية الأساسية والاستثمارات الانمائية الخاصة ومن فرص العمل المتاحة وثمرات النمو الاقتصادي. وإنعكس هذا التفاوت المناطقي خلافا موازيا في العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، في ما يتصل بادارة وتوجيه عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أبعادها الجغرافية. وبقي الواقع المحلي والبلدي خارج بيروت الكبرى خاضعا لآليات الاستقطاب الاقتصادي التي يتحكم بها تحالف المصالح القابض على القرار في «المركز»، سواء على مستوى التشريع أو التجهيز الرأسمالي أو الامداد بالموارد البشرية أو التمويل (المستحقات البلدية لدى الصندوق البلدي المستقل). ويتحمل هذا الخلل في علاقة المركز بالأطراف الى حدّ كبير مسؤولية تنامي المشكلات المتعلقة بأداء سوق العمل خارج بيروت الكبرى، ولا سيما في محافظتي الشمال والبقاع حيث تسجّل أدنى معدلات للنمو الاقتصادي وتكاد تنعدم فرص العمل الجديدة.

6. إذا كانت الحقبة الإنمائية في النصف الثاني من التسعينات قد نجحت في تحقيق تقدم نسبي على طريق إعادة بناء وتطوير شبكات المرافق العامة والبنى التحتية الأساسية، إلا أن أوضاع هذه الشبكات سرعان ما انتهت الى درجة مريعة من التردّي بعد فترة وجيزة نسبيا من

انطلاق المشروع الإعماري، وهذا ما تشهد عليه راهنا أحوال قطاعات الكهرباء والطاقة والمياه والنقل العام والتعليم الرسمي. وقد نجم هذا التردّي - الذي لا يخدم مسألة النمو وخلق فرص العمل - عن الانخفاض الحاد في الإستثمار العام بدءاً من أوائل الألفية الثالثة، وعن عدم تشكيكه وسطياً أكثر من 7% من إجمالي الإستثمار الوطني خلال السنوات الأربع الأخيرة. فقد أدى إنشغال الطبقة السياسية بمصالحها الخاصة وتنافسها على إقطاع ما يمكن اقتطاعه من الإنفاق العام الجاري وغير المنتج، الى نقص فادح في تطوير وصيانة مرافق البنية التحتية الأساسية، وإلى فشل ذريع في إعادة بناء المؤسسات والإدارات العامة وزيادة إنتاجية الموارد البشرية المستثمرة فيها. وفي المحصلة العامة، انطوت زيادة الإنفاق العام الجاري على ارتفاع قياسي في كلفة الطبقة السياسية (معبّراً عنه بما تقتطعه بصيغ شتى من هذا الإنفاق العام)، بالتوافق مع إنخفاض قياسي في حجم ونوع الخدمة العامة التي كان يفترض أن تقدمها هذه الطبقة لعموم المواطنين.

7. على المستوى الإجتماعي، لم ينجح نمط النمو الاقتصادي السائد في تحسين الأوضاع المعيشية لفئات واسعة من العاملين. وتدعم هذا الاستنتاج مروحة واسعة من المؤشرات الرسمية وشبه الرسمية، ومن ضمنها انخفاض حصة الأجور من الناتج المحلي القائم عمّا كانت عليه في أواسط التسعينات، في مقابل زيادة حصة الأرباح الرأسمالية والريوع. ولم يكن هذا الانخفاض محكوماً بتراجع نسبة الأجراء من مجموع العاملين، بقدر ما كان محكوماً بالخلل المتصاعد بين تطور أسعار الاستهلاك، من جهة، وتطور متوسط الأجر الفعلي، من جهة ثانية. كذلك تعمّقت مؤشرات عدم المساواة والتمييز التي يعاني منها العاملون، لجهة حجم ونوع انتفاعهم الفعلي من التقديرات الاجتماعية والخدمات العامة الأساسية، وبخاصة ما يرتبط منها بخدمات التقاعد والصحة ونوعية التعليم (لا سيما التعليم الرسمي) وتأمين الكهرباء والماء والنقل العام والرعاية الاجتماعية ومساعدة المعوّقين. فنصف اللبنانيين يفتقد راهنا الى تغطية صحية نظامية، بينما يفتقد نحو ثلثي اللبنانيين الى نظم أو برامج تقاعد نظامية، ومن ضمنهم أكثر من 150 ألف أجير في القطاع الخاص النظامي وغير النظامي ممن لم يتم التصريح عنهم للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. كذلك يفتقد جميع اللبنانيين الى أي نظام تأميني مخصّص لمساعدة المتعطلين عن العمل، في الوقت الذي تتعاظم فيه ظاهرة البطالة المتركة أساساً في صفوف الشباب والعمال المنتمين الى أسر فقيرة وما دون متوسطة. وتزداد كذلك مؤشرات عدم العدالة في توزيع الأعباء الضريبية، حيث يتركز القسم الأكبر من هذه الأعباء

على استهلاك الأجراء والفئات الاجتماعية المتوسطة والفقيرة، من خلال استمرار الغلبة الساحقة للضرائب والرسوم غير المباشرة على إيرادات الدولة.

## الواقع الراهن للقوى العاملة وتطور خصائصها في لبنان

### أولاً، الفجوات الإحصائية

قبل الشروع في تحليل واقع القوى العاملة وخصائصها، لا بدّ من الإشارة الى بعض النواقص والقيود الإحصائية التي تعترض عملية الإحاطة الوافية بمجمل جوانب هذا الواقع. ويمكن في هذا المجال التوقف عند المحددات البحثية الأساسية التالية:

- الإفتقاد الكلي الى مسوحات ديموغرافية وطنية بالمعنى الدقيق للكلمة (المسح الديموغرافي الوطني الوحيد يعود الى عام 1932)، في بلد مثل لبنان، يتميَّز بصغر حجمه وبانفتاحه الشديد على تيارات الهجرة الخارجية منذ ما قبل اندلاع الحرب الأهلية، ثمّ خصوصاً بعد انتهاء هذه الحرب.

- وجود ندرة نسبية وعدم انتظام دوري في تنفيذ التحقيقات الميدانية (استناداً الى عيّنات إحصائية) التي تتعلق بالقوى العاملة وبسوق العمل، وبالتالي وجود تباعد في الفترات الزمنية الفاصلة بين هذه التحقيقات.

- الاختلاف، معظم الأحيان، في المنهجيات المعتمدة في تلك التحقيقات (بما يخص بعض التعريفات والمفاهيم وطرق اختيار العيّنات والمنهجيات الإحصائية المعتمدة).

- اكتفاء معظم التحقيقات الميدانية بإصدار النتائج الإحصائية على مستوى المحافظات اللبنانية، من دون النزول الى مستوى القضاء أو المدن الرئيسية.

- الافتقاد الى قانون (لبناني) يحدّد مفهوم الإقامة، ويتيح بالتالي التمييز الدقيق - في كل ما له علاقة بتقدير إجمالي عدد اللبنانيين المقيمين في لبنان وإجمالي عدد العاملين بينهم - بين من هم مقيمون فعلاً في لبنان ومن هم غير مقيمين.

- عدم شمول معظم - إن لم يكن كافة - التحقيقات المذكورة لفئات اجتماعية متنوعة تشكل من الناحية العملية جزءاً لا يتجزأ من القوى العاملة، ومن الأمثلة على ذلك: الفلسطينيين المقيمون في المخيمات، العمالة الأجنبية الرخيصة الوافدة الى لبنان، اليد العاملة السورية (قبل بدء حركة النزوح السوري الى البلد، ومن ثمّ بعده).

إن هذه الفجوات الإحصائية تنطوي على تعقيدات كثيرة بالنسبة الى التحليل الراهن لواقع القوى العاملة في لبنان، حيث يتبين أن المعطيات الرسمية الأكثر تفصيلاً حول هذا الموضوع تعود الى عام 2004 (إدارة الإحصاء المركزي 2004)، وأن بعض التحديث قد طالها عام 2009 (إدارة الإحصاء المركزي 2009)، في حين صدرت معطيات غير رسمية حول الموضوع نفسه في فترات مختلفة ما بين عام 2004 وعام 2012، انطلاقاً من دراسات أو أعمال ميدانية نفذتها مؤسسات دولية كالبنك الدولي ومنظمة العمل الدولية، أو نفذتها جامعات ناشطة في لبنان كالجامعة اليسوعية. وإذ تميل هذه المعطيات الرسمية وغير الرسمية الى الإنسجام والتوافق بصورة عامة، إلا أن فروقات ملحوظة تبرز بينها في العديد من المؤشرات التفصيلية، إما بسبب تباين المقاربة المنهجية أو بسبب تفاوت مضمون استمارات البحث الإحصائي ودرجة شموله الميداني. وسوف تسعى هذه الورقة لدى إستخدامها ما هو متاح من نتائج إحصائية متنوعة، الى ذكر المرجع البحثي المحدد الذي استخلصت منه هذه النتائج.

#### الجدول 2: أهم الأعمال الميدانية الإحصائية التي تناولت خصائص القوى العاملة في لبنان<sup>3</sup>

| سنة تنفيذ العمل الإحصائي     | 1970                           | 1997                  | 2003              | 2004                  | 2007                  | 2009              |
|------------------------------|--------------------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|
| الجهة المنفذة للعمل الإحصائي | إدارة الإحصاء المركزي          | إدارة الإحصاء المركزي | جامعة القديس يوسف | إدارة الإحصاء المركزي | إدارة الإحصاء المركزي | جامعة القديس يوسف |
|                              | منظمة العمل الدولية            |                       |                   |                       |                       |                   |
|                              | المركز التربوي للبحوث والإنماء |                       |                   |                       |                       |                   |

#### ثانياً، مقارنة كلية مكثفة حول الاتجاهات الأساسية النازمة لسوق العمل

يلاحظ بشكل عام أن ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي خلال العشرية المنصرمة لم يترافق مع نمو مواز في عملية خلق فرص عمل جديدة. ويشير البنك الدولي<sup>4</sup> الى أن معدل النمو السنوي

(3) المرجع: مؤسسة البحوث والاستشارات (2011): «Review and Assessment of Labour Market - CRI»  
«Information in Lebanon»

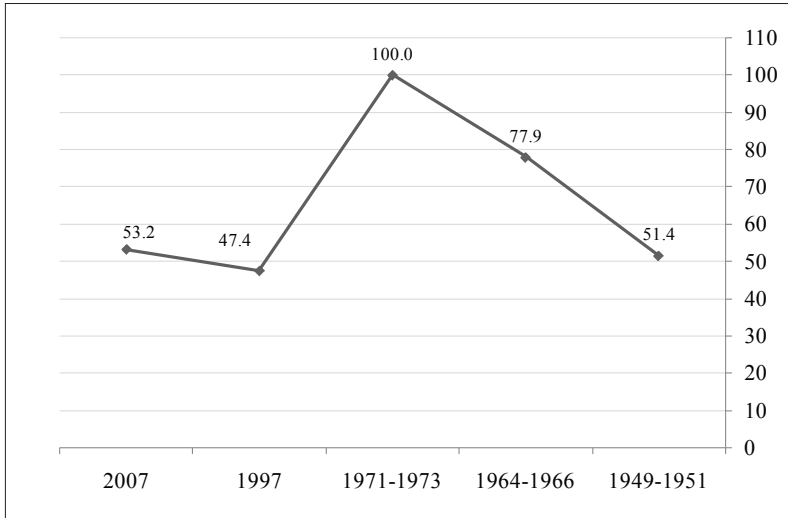
(4) المرجع: تقرير صادر عن البنك الدولي في كانون الأول 2012: «Lebanon: Good Jobs Needed - The Role of Macro, Investment, Labor, Education and Social Protection Policies», Middle East and North Africa Human Development Group - David Robalino and Haneen Sayed - December 2012  
يُشار الى اختلاف الأرقام حول معدل النمو الوسطي للنتائج المحلي الإجمالي خلال الأعوام 1997-2009، ما بين دراسة البنك الدولي (3.7%) ودراسة صندوق النقد الدولي (4.1%) المذكورة سابقاً في الجدول رقم 1.

الوسطى للناتج المحلي القائم قد بلغ نحو 3.7% بين عام 1997 وعام 2009، بينما اقتصر نمو القوى العاملة في الفترة نفسها على معدل لا يتجاوز 1.1%. وإضافة إلى هذا التفاوت ذي الدلالة الاقتصادية الواضحة، تبرز مفارقة كبرى متمثلة في أن غالبية فرص العمل التي خلقها الاقتصاد المحلي في تلك الفترة تركّزت في قطاعات ضعيفة الإنتاجية وشغلتها بصورة عامة فئات من اليد العاملة ذات مهارات متدنية، في الوقت الذي كان فيه النظام التعليمي اللبناني يتوسّع في إنتاج عدد أكبر فأكبر سنويا من الخريجين ذوي المهارات العالية نسبيا. وقد انطوت العشرية المنصرمة - كما سيبيّن تفصيلا في متن الورقة - عن انتقال تدريجي للقوى العاملة من القطاعين الزراعي والصناعي إلى أنشطة في القطاع الثالث ذات إنتاجية عمل منخفضة (تجارة المفرّق، صيانة السيارات، لا سيما المستعملة منها، النقل والتخزين، النشاط العقاري، ...)، بالتزامن مع نمو مطرد في نسبة العاملين لحسابهم الخاص. وقد بيّن البنك الدولي<sup>5</sup> بالتحديد أن 61% من إجمالي عدد العاملين لحسابهم و35% من إجمالي الأجراء هم ملتحقون راهنا بأنشطة خدمية بسيطة ومتدنية الإنتاجية، بينما ينخرط فقط 14% من الأجراء و3% من العاملين لحسابهم في أنشطة خدمية مرتفعة الإنتاجية. ومن الواضح أن النمط اللبناني لعملية الانتقال التدريجي للقوى العاملة من القطاعين الأول والثاني إلى القطاع الثالث، يختلف بشكل جذري عن النمط المحقّق في البلدان الصناعية، حيث حصل هذا الانتقال في الغالب نحو أنشطة خدمية مرتفعة الإنتاجية، تعزّز نموها أساسا بفعل إكمال عملية «نضوج» القطاع الصناعي وتشبّعها. وهذا ما يؤكّد بصورة عامة أن غلبة الأنشطة الخدمية «النبيلة» في الاقتصاد يرتبط إلى حدّ كبير بمدى التقدم المسجّل في إنجاز مهمات الحقبة الصناعية، وهذا بالتحديد ما افتقدت إليه التجربة اللبنانية المحقّقة.

(5) تقرير البنك الدولي (2012)، المرجع السابق.



رسم بياني 3: مؤشر إنتاجية العمل<sup>6</sup> ما بين عامي 1950 و2007 (بحسب الأسعار الثابتة للفترة 1971-1974)



ومن بين علامات الضعف الأساسية لسوق العمل أيضا، أن غالبية الأجراء والعاملين لحسابهم (65%) حائزون على الشهادة الثانوية فقط أو ما دون (دراسة البنك الدولي)<sup>7</sup>، ومن ضمنهم نحو 40% حائزون فقط على الشهادة الابتدائية أو ما دون. ويعتبر أكثر من خمسي الأجراء أن مهاراتهم لا تتناسب مع متطلبات الأعمال التي يقومون بها، وينطبق هذا الواقع أيضا إلى حد كبير على نسبة من الجامعيين وخريجي التعليم المهني الذين يدخلون سنويا إلى سوق العمل، بحسب ما تؤكد كذلك نظرة أصحاب العمل إلى الموقوفات التي تواجههم، إذ يشيرون بشكل خاص إلى صعوبة إيجاد مهارات تقنية وهندسية وإدارية ذات نوعية جيدة، وتمتلك مهارات الاقتصاد الرقمي والحاسوب واللغات الأجنبية والقدرة على العمل المستقل وكذلك العمل ضمن فريق. وربما يكون هذا الموقف عائدا بشكل أساسي إلى تنامي هجرة الكفاءات والخبرات اللبنانية إلى الخارج، بالتزامن مع ازدياد تدفق اليد العاملة الأجنبية

«National Social Development Strategy» – UNDP and Ministry of Social Affairs (With (6) support from the Inter-Ministerial Committee for Social Issues) - 2010

تم احتساب المؤشر مع إعتبار أن خلال تثبيت نتائج الفترة 1971-1973 كمؤشر = 100 نقطة.

(7) تقرير البنك الدولي (2012)، مرجع مذكور سابقا.

الرخيصة وذات المهارات المتدنية الى السوق اللبنانية. وتساهم عوامل عدّة في هجرة الكفاءات المحلية، وأهمها عاملان: الإرتفاع المطرد في تكاليف المعيشة في لبنان بالمقارنة مع مستوى الكسب، من جهة، والفروقات الملحوظة في مستويات الأجور والتقديرات المرافقة في أسواق العمل المنافسة، لا سيما أسواق بلدان الخليج، من جهة ثانية.

وتتميّز سوق العمل في لبنان بصعوبة إيجاد فرصة عمل للمرة الأولى، وكذلك بصعوبة الالتحاق مجددا بسوق العمل للذين تعرضوا للتعطّل - في عمر 45 سنة وما فوق - وحاولوا العودة الى العمل من جديد. وتجمع مختلف الدراسات على طول المدة التي يمضيها الباحث عن عمل لأول مرة، كي يحصل فعلا على عمل. وتصل هذه المدة بالنسبة للذين هم ليسوا حائزين على شهادة تعليم نظامية الى 18 شهرا بصورة وسطية (بحسب البنك الدولي)<sup>8</sup>، كما تبلغ نحو 10 أشهر بالنسبة للذين أنهوا التعليم الجامعي وبدأوا مشوار البحث عن عمل، بينما هي تزيد عن عام كامل بالنسبة لباقي فئات عارضي العمل لأول مرة. وينطبق طول مهلة التفتيش عن عمل أيضا، على المتعطلين الذين سبق لهم العمل (خصوصا في الأعمار المتوسطة والكبيرة)، إذ هم يمضون وسطيا أكثر من عام للفوز بفرصة عمل جديدة. ومما يميّز سوق العمل كذلك - ويرتدي الطابع الإيجابي بالنسبة للقلّة من اللبنانيين، والطابع السلبي بالنسبة لأكثرهم - أن العلاقات الشخصية هي الوسيلة الأهم التي تتيح الحصول على عمل، ولا تقتصر في هذا المجال على توسيط الأهل والأقارب والأصدقاء فقط، بل تتعداها الى السياسيين وأركان الحكم والزعامات الطائفية. ويضعف هذا النوع من العلاقات بيئة العمل المهنية، كما يعزّز الارتباط الزبائني بين فئات من العاملين وأطراف الطبقة السياسية.

ومن ضمن خصائص سوق العمل المحلية أيضا، أهمية الوزن النسبي لظاهرة العمل غير النظامي، والبطء الشديد في عملية انتقال الأنشطة التي يتركز فيها هذا العمل الى أنشطة ذات طابع نظامي، بالمقارنة مع ما تحقّق في العديد من البلدان الأخرى. وبالرغم من عدم توافر معطيات إحصائية رسمية، دقيقة وحديثة، حول حجم ظاهرة العمل غير النظامي في قطاعات النشاط المختلفة في لبنان، فان تقديرات البنك الدولي تشير الى أن هذه الظاهرة تطل أكثر من 20% من الأجراء و30% من الذين يعملون لحسابهم في أنشطة منخفضة الإنتاجية. وتزداد

(8) المرجع السابق.

هذه النسب بمعدلات عالية، في حال تمّ الأخذ في الاعتبار مروحة واسعة من العمال غير اللبنانيين، الذين نادرا ما يجري التصريح النظامي عن عملهم الى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، حتى لو حصلوا على تصريح بالإقامة الشرعية من جانب الأمن العام، أو لو سجلت عقود عملهم في وزارة العمل. ويطرح تنامي ظاهرة العمل غير النظامي شكوكا كبيرة حول مدى شمول التغطية التي يوفرها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لكافة العاملين بأجر في لبنان، وكذلك حول مدى نفاذ وتطبيق التشريعات النازمة لسوق العمل. كما يطرح جانبا من أوجه عدم العدالة والإقصاء الاجتماعي، خصوصا في ما يتصل بعدم إستفادة تلك المروحة من العاملين، من معظم التقديرات وشبكات الأمان الموفّرة للعاملين النظاميين.

### ثالثاً: التقديرات الإحصائية المتاحة حول الحجم الإجمالي للسكان (المقيمين)

إستنادا الى إدارة الإحصاء المركزي<sup>9</sup> (دراسة عام 2004 ودراسة عام 2009)، قدّر إجمالي عدد المقيمين في لبنان بنحو 3,75 مليون نسمة عام 2004، ثم ارتفع الى نحو 3,86 مليوناً عام 2009، في ما تشير آخر تقديرات البنك الدولي الى تجاوز هذا الرقم عتبة الأربعة ملايين نسمة (من دون النازحين السوريين). ويستفاد من نتائج دراسة عام 2004، أن 6.6% من إجمالي المقيمين هم من غير اللبنانيين، وهذه النسبة لا تشمل الفلسطينيين المقيمين في المخيمات، ولا التدفقات التقليدية للعمال الوافدين من سوريا والعمال الوافدين من بلدان أخرى مصدّرة لليد العاملة الرخيصة. وتظهر ديناميات النمو الديموغرافي بصورة عامة أن المجتمع اللبناني (المقيم) يتجه بشكل متسارع نحو درجة فتوة أقلّ، وسط انخفاض ملحوظ في معدلات الخصوبة (الذي يعكسه إنخفاض متوسط عدد الأطفال لكل امرأة من 5.1 أطفال عام 1970 الى طفلين فقط عام 2004)، وارتفاع متزامن في معدلات الأمل في الحياة (من 61 سنة عام 1960 الى 72 سنة عام 2004). كما تشير هذه النتائج أيضا الى أن عدد المقيمين ممن هم في عمر العمل – أي في فئات الأعمار ما بين 15 عاما و65 عاما – يشكل نحو 65% من إجمالي عدد المقيمين. ويتركّز أكثر من نصف المقيمين في محافظتي بيروت وجبل لبنان، في حين يتوزّع الباقي في محافظات الشمال (20.5%)، والبقاع (12.5%)، والجنوب (10.5%)، والنبطية (5.9%)، مما ينطوي على دلالات وفروقات واضحة بين مختلف هذه المحافظات لجهة واقع آليات عرض العمل المحكومة بالنمو الديموغرافي الطبيعي، من

(9) إدارة الإحصاء المركزي: الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر (2004)؛ و «Multiple Indicators Cluster» Survey 2009.

جهة، وواقع آليات الطلب على العمل المحكومة، من جهة ثانية، بنسق تطور النشاط الاقتصادي وتطور المؤسسات العاملة، لا سيما الخاصة منها.

ويتوزع المقيمون في لبنان على نحو 880 ألف أسرة (2004)، مع حجم وسطي يقدر بنحو 3,4 أفراد للأسرة الواحدة، في مقابل حجم وسطي قدره 4,5 أفراد عام 1970، مما يعكس التراجع الحاصل في متوسط عدد الأولاد في الأسرة من نحو 3 أولاد عام 1970 الى 2,2 ولد عام 2004. وبحسب دراسة إدارة الإحصاء المركزي لعام 2009، يكاد يتساوى توزع المقيمين بحسب النوع الاجتماعي (الجندر)، حيث تشكل النساء نحو 3.50% من مجموع المقيمين في مقابل 7.49% للذكور، ولكن مع وجود فجوة في صالح الذكور في الفئات العمرية ما دون 29 عاماً، لتتقلب هذه الفجوة في صالح النساء في الفئات العمرية التي تراوح بين 29 عاماً و 64 عاماً.

الجدول 3: توزع الفئات العمرية<sup>10</sup> بحسب النوع الاجتماعي (2009)

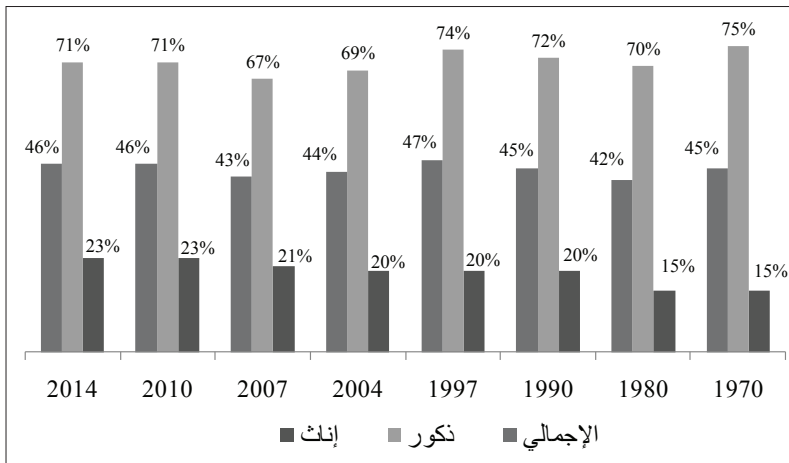
| الفئة العمرية | إناث | ذكور | الإجمالي | معدل الإناث للذكور |
|---------------|------|------|----------|--------------------|
| 0 - 4         | 5.3  | 5.7  | 5.5      | 0.9                |
| 5 - 9         | 9    | 9.7  | 9.3      | 0.9                |
| 10 - 14       | 9.5  | 10.6 | 10       | 0.9                |
| 15 - 19       | 9.8  | 11.3 | 10.6     | 0.9                |
| 20 - 24       | 9    | 9.4  | 9.2      | 0.9                |
| 25 - 29       | 7.7  | 7.4  | 7.6      | 1                  |
| 30 - 34       | 6.5  | 5.8  | 6.1      | 1.1                |
| 35 - 39       | 7.2  | 6.2  | 6.7      | 1.1                |
| 40 - 44       | 7.3  | 6.3  | 6.8      | 1.1                |
| 45 - 49       | 6    | 6.2  | 6.1      | 1                  |
| 50 - 54       | 7.6  | 5.9  | 6.7      | 1.3                |
| 55 - 59       | 4.3  | 4.1  | 4.2      | 1                  |
| 60 - 64       | 3.4  | 3.4  | 3.4      | 1                  |
| 65 - 69       | 2.6  | 2.9  | 2.8      | 0.9                |
| 70 - 74       | 2.1  | 2.4  | 2.3      | 0.9                |
| 75 - 79       | 1.2  | 1.4  | 1.3      | 0.9                |
| 80 - 84       | 1    | 0.9  | 1        | 1.1                |
| 85 +          | 0.5  | 0.5  | 0.5      | 0.9                |

(10) إدارة الإحصاء المركزي (منشور في العام 2010): «Multiple Indicators Cluster Survey 2009».

#### رابعاً: معدل النشاط الاقتصادي في لبنان

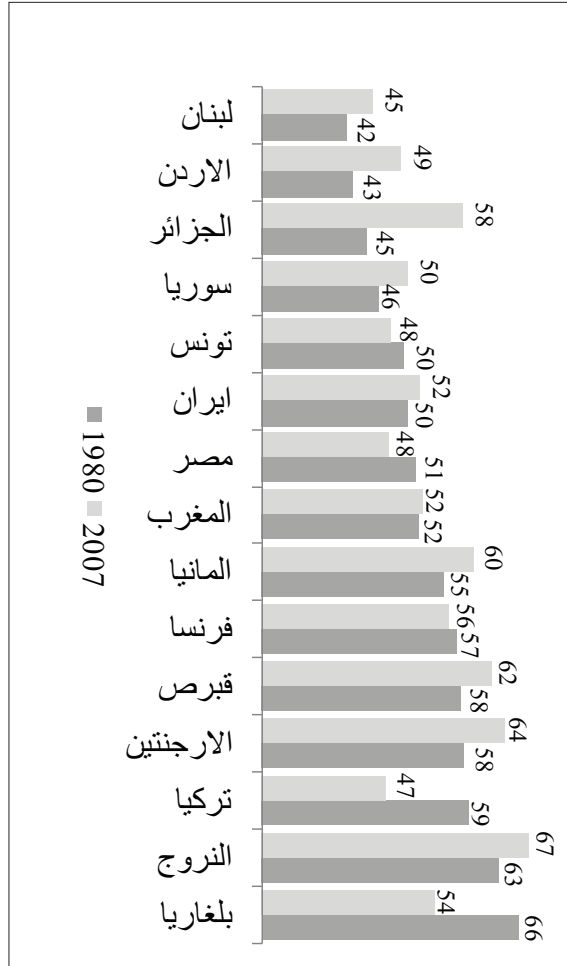
يمثل معدل النشاط الاقتصادي في لبنان مجموع العاملين فعلا والمتعطلين عن العمل، كنسبة من مجموع المقيمين في الفئات العمرية ما فوق 15 سنة. وبحسب نتائج دراسة الإحصاء المركزي، بلغ هذا المعدل نحو 44% عام 2004، مسجلا قدرا كبيرا من الثبات على امتداد أكثر من ثلاثة عقود، حيث كان يبلغ نحو 45.3% عام 1970. ويعتبر معدل النشاط الاقتصادي في لبنان منخفضا إذا ما قورن بمثيله في غالبية بلدان المنطقة، حيث يصل هذا المعدل الى 49% في الأردن، و50% في سوريا، و52% في المغرب، و58% في الجزائر. وتعود أسباب هذا المستوى المنخفض الى عاملين أساسيين: الأول، استمرار المستوى المتواضع نسبيا لمشاركة الإناث في قوة العمل (20% و23% تباعا من إجمالي عدد الإناث في عمر 15 سنة وأكثر كن يعملن عام 2004 وعام 2014)، وذلك بالرغم من ارتفاع هذه النسب عما كانت عليه عام 1970 (15%)؛ والثاني، إتجاه مشاركة الذكور نحو التراجع بسبب عوامل عدّة أهمها تزايد معدلات هجرة الذكور طلبا للعمل في الخارج، مما انعكس إنخفاضاً في معدلات نشاطهم الاقتصادي في لبنان من 75% (من مجموع الذكور في عمر 15 سنة وأكثر) عام 1970 الى 68% عام 2004.

رسم بياني 4: توزيع نسب الناشطين اقتصاديا بحسب النوع الاجتماعي (1970-2014)<sup>11</sup>



ILO, «Economically Active Population» (6th edition, October 2011); Central Administration (11) of Statistics for (CAS) Living Conditions of Households, for year 1970, 1997, 2004, 2007

رسم بياني 5: نسبة القوى العاملة لإجمالي السكان في سن العمل (%، للعامين 1980 و2007، في بعض البلدان المختارة

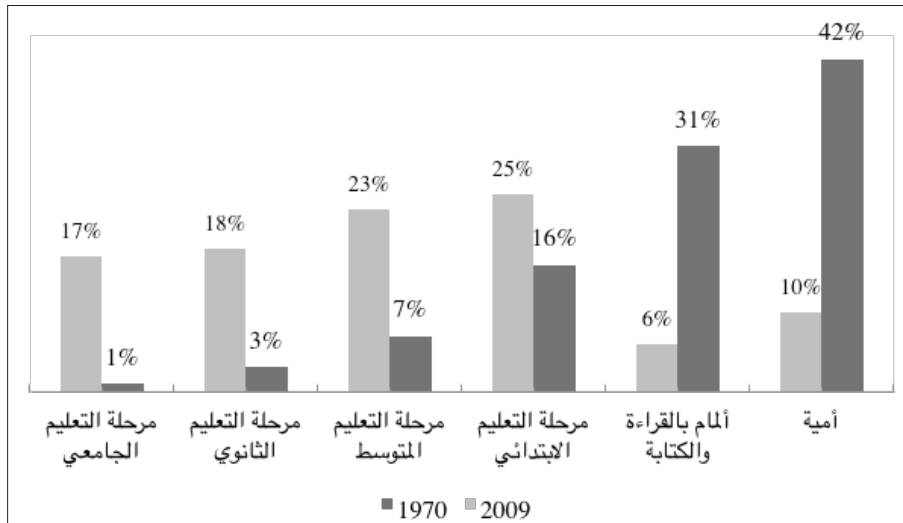


#### خامساً: حول ضعف معدلات نشاط المرأة

من الملفت أن استمرار المستوى الشديد الانخفاض نسبياً لمشاركة المرأة في القوى العاملة، لا ينسجم البتة مع التحسن المطرد الذي سجّلهت المرأة في مؤشرات التعليم خلال العقود المنصرمة. فمعدلات التحاق المرأة في معظم مراحل التعليم، لا سيما مرحلة التعليم الجامعي، باتت تتجاوز راهناً مثيلها لدى الذكور، بحسب ما تظهره الإحصاءات

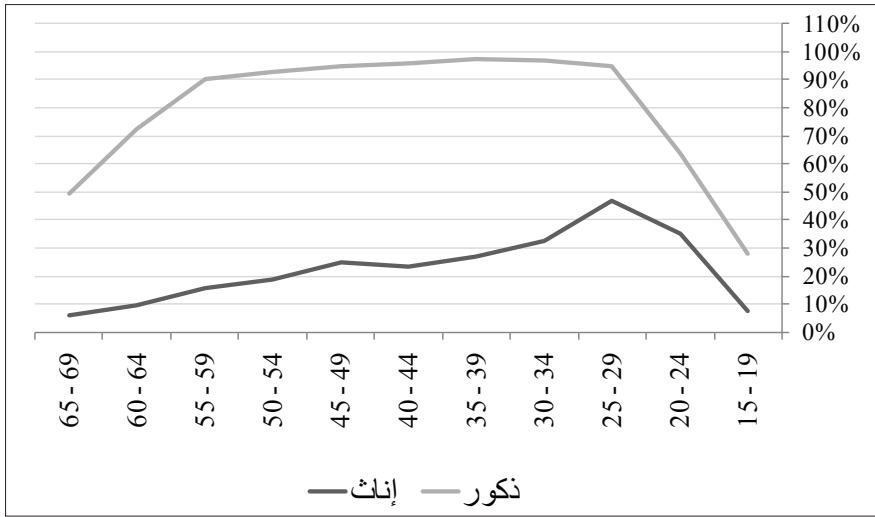
التربوية المتاحة. وبين عام 1970 وعام 2009، تراجعت نسبة النساء الأميات من 42% إلى 10%، وتراجعت كذلك نسبة اللواتي يعرفن الكتابة والقراءة فقط من 30% إلى 6%، في حين زادت نسبة الحائزات على شهادة جامعية من 1% إلى 17%. وبالرغم من أهمية هذا التحسن، بقيت معدلات نشاط الإناث متواضعة نسبياً، وهذا ما يمكن تفسيره على الأرجح باستمرار فعل عوامل ثقافية ومعنوية موروثية، إضافة بشكل خاص إلى «الضغط» المادي المباشر وغير المباشر الذي يمارسه المجتمع بأشكال شتى على المرأة كي تنأى بنفسها عن العمل بمجرد زواجها أو إنجابها للأطفال. ومن الأمثلة على هذا الضغط المادي، يمكن الإشارة إلى التباين الجندي في شروط العمل، خصوصاً في القطاع الخاص والقطاع الخاص غير النظامي، والضعف العام في مستويات الأجر أو الدخل الذي لا يحفز المرأة على العمل، خصوصاً إذا ما قورن هذا الدخل مع ما ستكبده المرأة من أكلاف تتعلق بشؤون إدارة أسرتها في حال تركها للمسكن والتحاقها بسوق العمل، هذا بالإضافة إلى عدم توفير البلد للعديد من الخدمات العامة التي من شأنها دعم استمرار عمل المرأة بعد الزواج (مثل تعزيز وتعميم حاضنات الأطفال في المدارس الرسمية، وتشجيع إنشاء حاضنات في أماكن العمل وغيرها من الخدمات).

رسم بياني 6: مقارنة بين مستويات تعليم الإناث (من 3 سنوات وما فوق)، بحسب المستوى التعليمي، ما بين العامين 1970 و2009



وتتجلى التباينات في معدلات النشاط الاقتصادي بأوضح صورها عندما ينظر إليها بحسب متغيري النوع الاجتماعي (الجنس) والفئات العمرية. فمعدل نشاط المرأة يصل الى ذروته (47%) في الفئة العمرية ما بين 25 عاما و29 عاما - التي بات حدها الأقصى يلامس عتبة عمر المرأة عند الزواج الاول - وهو يكاد يوازي نصف معدل نشاط الذكور في هذه الفئة العمرية. ثم لا يلبث معدل نشاط المرأة أن يتجه بشكل تدريجي وحيث نحو الإنخفاض كلما انتقلت المرأة من فئة عمرية الى فئة أعلى، فينخفض الى نحو ثلث معدل الذكور في الفئة العمرية ما بين 30 سنة و34 سنة، ثم الى نحو ربع - ومن ثم الى ما دون ربع - معدل الذكور في الفئات العمرية التي تزيد عن 34 سنة<sup>12</sup>.

رسم بياني 7: معدلات النشاط الاقتصادي<sup>13</sup> بحسب العمر (من 15 سنة وما فوق) والنوع الاجتماعي (2009)



#### سادساً: توزّع العاملين بحسب المستوى التعليمي

من المؤكد أن تحسّنا بارزا قد طرأ على المستوى التعليمي للعاملين خلال العقود المنصرمة، بالتزامن مع الإرتفاع الملحوظ في معدلات التحاق اللبنانيين عموما بمختلف مراحل التعليم.

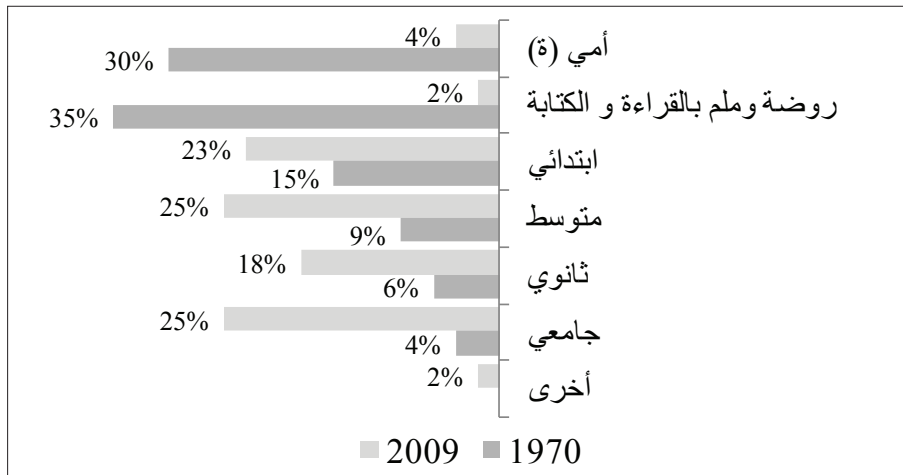
(12) إدارة الإحصاء المركزي (منشور في العام 2010)، مرجع مذكور سابقا.

(13) المرجع السابق.



ويسجل، بداية، انخفاض معدل الأمية في صفوف العاملين من 30% عام 1970 الى 4% عام 2009، كما يسجل ارتفاع كبير في نسبة الحائزين على شهادة جامعية من 4% من مجموع العاملين عام 1970 الى 25% عام 2009. وبالتلازم مع هذين المنحيين، سجل تراجع مثير من 35% عام 1970 الى 2% عام 2009 في نسبة الذين يقرأون ويكتبون فقط، بينما ازدادت بصورة ملحوظة نسب الحائزين على الشهادات الابتدائية والتكميلية والثانوية.

رسم بياني 8: مقارنة توزيع القوى العاملة (15 سنة وما فوق) بحسب المستوى التعليمي  
(ما بين العامين 1970 و 2009)

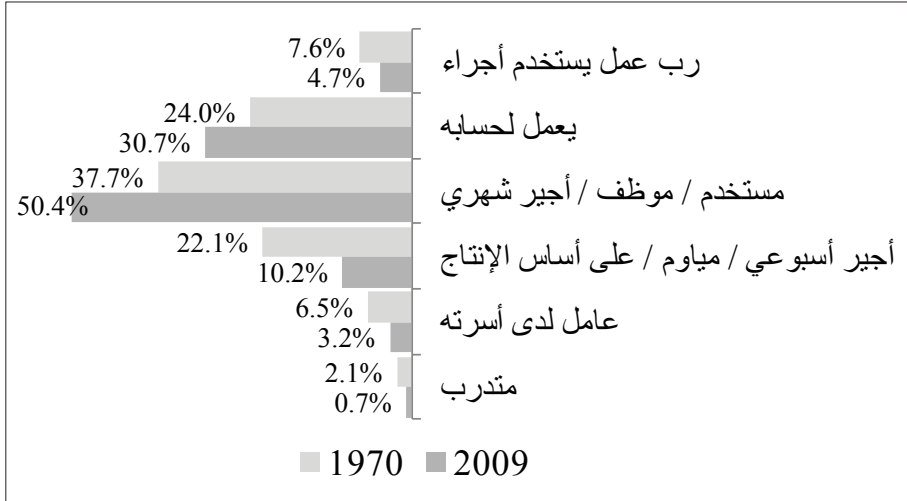


#### سابعاً: توزيع العاملين بحسب الوضعية في العمل

يشكل الأجراء نحو نصف إجمالي القوى العاملة في لبنان (عام 2009)، مما يعكس تراجعاً بالنسبة الى ما كانت تبلغه هذه النسبة عام 1970 (نحو 60% بحسب دراسة الإحصاء المركزي). ويعتبر هذا التراجع في نسبة الأجراء مخالفاً بشكل عام لمنحى التطور الذي سجلته على هذا الصعيد الدول الصناعية المتقدمة، التي ظلت ترتفع فيها نسبة الأجراء بصورة تدريجية حتى استقرت في غالبية هذه البلدان على مستويات قياسية تراوح بين 70% و 90% من إجمالي القوى العاملة. ويرجح أن تكون عوامل الحرب الأهلية والطفرة في انتشار المؤسسات الميكروية والضمور النسبي الحاد في النشاط الصناعي، قد ساهمت في تقليص نسبة العاملين بأجر في لبنان خلال الحقبة الممتدة منذ السبعينات. وبلي الأجراء، من حيث وزهم النسبي في القوى العاملة،

العاملون لحسابهم الخاص الذين ما إنفك عددهم يزداد حتى باتوا يشكلون 30.7% من مجموع العاملين (2009). ويتوزّع العاملون لحسابهم على طائفة واسعة من المهن والأنشطة، البعض منها يرتبط أو يتفرّع عن مهن حرّة شتّى، والبعض الآخر والأكثر عددا تغلب عليه مهن وأنشطة بسيطة وذات قيمة مضافة محدودة أو هامشية. وإلى هاتين الفئتين من العاملين، ثمة فئة ثالثة تتمثل في الأجراء الذين يعملون بأجر يومي أو أسبوعي أو على القطعة، وهم يشكلون 10.2% من مجموع القوى العاملة. أما باقي العاملين فيتوزّعون على أصحاب العمل (4.7% من العاملين)، والعاملين العائليين (3.2%) والعاملين المتدربين في مواقع العمل (0.7%)<sup>14</sup>.

رسم بياني 9: مقارنة توزيع القوى العاملة بحسب الوضع في العمل (ما بين العامين 1970 و2009)



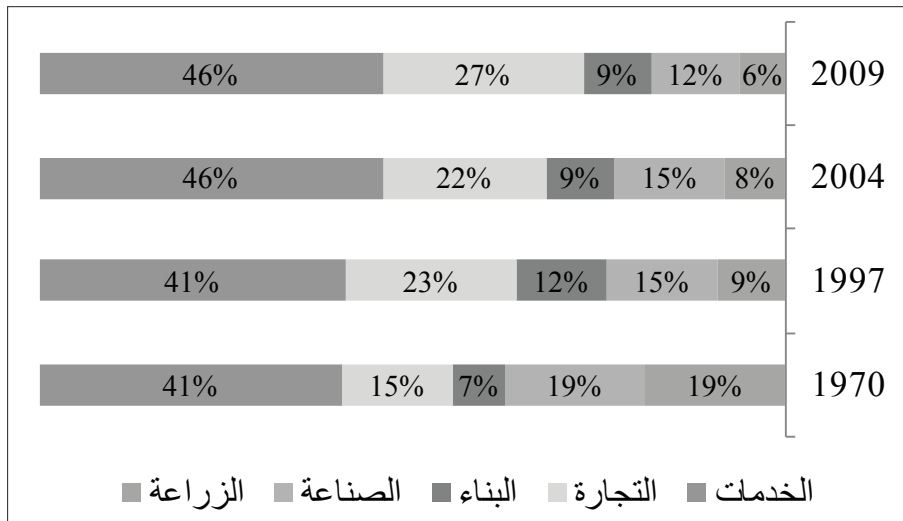
### ثامناً: التوزيع القطاعي للعاملين

انطوت العقود الأربعة المنصرمة على ازدياد ملحوظ في نسبة العاملين في القطاع الثالث، أي في أنشطة التجارة والخدمات، في مقابل تراجع حاد في نسبة العاملين في قطاعي الزراعة والصناعة. وقد جاء هذا التطور كنتيجة طبيعية للخيارات الفعلية، المعلنة والضمنية، التي كانت قد اعتمدتها السياسات الحكومية المتعاقبة منذ أوائل التسعينات، والتي تمّ تناول جوانب عدّة منها في مقدمة هذه الورقة (تحرير المبادلات، خفض معدلات الحماية الجمركية، إزدياد ظاهرة «التورّم» المالي كنتيجة

(14) المرجع السابق.

لأنساق تمويل العجز المالي للدولة، تعاقب الفورات العقارية، وغيرها من عوامل). وبالمقارنة مع واقع التوزع القطاعي للعاملين قبل اندلاع الحرب الأهلية في أوائل السبعينات، يتبين أن أكبر خفض هو ذلك الذي طال القطاع الزراعي، إذ تراجع نسبة العاملين في هذا القطاع من 19% عام 1970 إلى نحو 6% عام 2009. كذلك انخفضت نسبة العاملين في القطاع الصناعي من 19% إلى 12% في الفترة ذاتها، بعد تراجع قدراته التنافسية سواء في مواجهة المنتجات المستوردة أو في مواجهة المنافسة المتعاضمة في الأسواق التقليدية التي اعتاد لبنان التصدير إليها. في المقابل قفزت حصة القطاع الثالث من 56% (15% للتجارة و41% للخدمات) إلى 73% (27% للتجارة و46% للخدمات)<sup>15</sup> في هذه الفترة. وارتفعت كذلك نسبة العاملين في قطاع البناء من 7% إلى 9% بين عام 1970 وعام 2009، مع وجوب الإشارة إلى أن هذا القطاع كان قد استأثر بنحو 12% من مجموع العاملين عام 1997، أي خلال ذروة تنفيذ برامج إعادة الإعمار.

رسم بياني 10: مقارنة توزيع القوى العاملة بحسب القطاع الاقتصادي للعمل  
(ما بين الأعوام 1970 و1997 و2004 و2009)

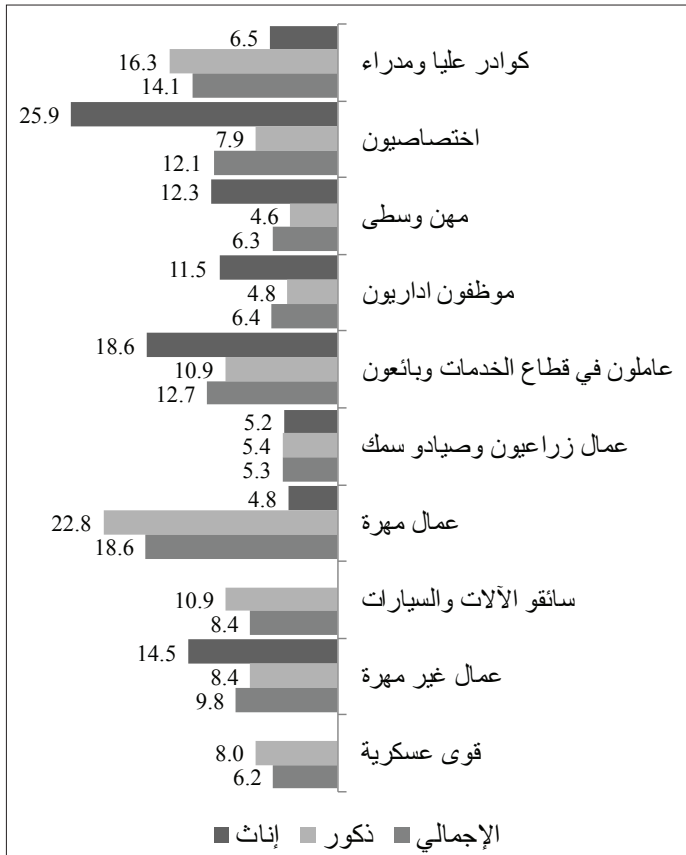


تاسعاً: توزع العاملين بحسب المهن الأساسية والنوع الاجتماعي  
تتوزع أهم الفئات المهنية - الاجتماعية على ثلاثة أبواب أساسية، هي التالية: العمال المهرة

(15) المرجع السابق.

(18.6%)، والكوادر العليا والمدراء (14.1%) والاختصاصيون (12.1%)، والعاملون في مهن خدماتية متنوعة (12.7%). ويلاحظ وجود شكل من تقسيم العمل المهني، على أساس النوع الاجتماعي، حيث يغلب نسبيًا عمل النساء على مهن محدّدة، في ما يغلب عمل الذكور على غالبية المهن الأخرى. وتتفوّق بشكل خاص نسبة النساء (من إجمالي النساء العاملات) على نسبة الذكور (من مجموع العاملين الذكور) في المهن ذات الاختصاص (أستاذة، ومعلمون، ومهن طبية مساعدة، وأصحاب مهن حرّة، ...)، حيث تزيد النسبة الأولى عن ثلاثة أضعاف النسبة الثانية. كما يطغى عمل النساء نسبيًا في العديد من المهن الخدماتية التي تتطلب مهارات محدودة (بائعات في محلات تجارية، حاجبات، عاملات في أنشطة خدماتية، وفي مهن تقنية مساعدة، ...)<sup>16</sup>.

رسم بياني 11: توزع القوى العاملة بحسب فئات المهن للعمل والنوع الاجتماعي (2009)



### عاشرًا: تأثير الهجرات الخارجية على الواقع الديموغرافي

من المؤكد أن تطور الواقع الديموغرافي للمجتمع المقيم قد تأثر إلى حد كبير بظاهرة الهجرة الخارجية التي شكلت على الدوام سمة أساسية ملازمة لهذا الواقع، وإن تفاوت متوسط حجم تدفقاتها السنوية من حقبة زمنية إلى أخرى. وتفيد أحدث الدراسات بأن 45% من الأسر اللبنانية شهدت هجرة أحد أفرادها إلى الخارج خلال الفترة الممتدة ما بين عام 1992 وعام 2007، مع تفاوت واضح في معدلات الهجرة تبعاً للمحافظات<sup>17</sup>، حيث سجل أعلاها في محافظة بيروت وأدناها في محافظة البقاع. وقد ارتفع متوسط حجم الهجرة من 6,4 أفراد لكل ألف نسمة خلال السنوات 1977-1996 إلى 9,6 أفراد بين عام 2002 وعام 2007. ويشار إلى أن نحو 70% من المهاجرين على امتداد السنوات 1992-2007 هم من العاملين، بينما اقتصرت نسبة الطلاب منهم على نحو 6%. وقد ارتدت الهجرة إلى حد كبير ظاهرة الهجرة الشبابية، إذ أن نحو 77% من المهاجرين خلال الفترة 1992-2007 كانوا ينتمون إلى فئات عمرية شابة ما بين 18 سنة و35 سنة. ويلاحظ أن معدلات النشاط الاقتصادي بين المهاجرين (الذين هم في عمر العمل، أي بين 15 عاماً و64 عاماً)، تزيد عن معدلات النشاط بين المقيمين، وينطبق هذا بوضوح أكبر على الإناث، حيث بلغ معدل النشاط الاقتصادي 34.8% بين من هاجر منهم إلى الخارج في مقابل معدل لا يزيد عن 20% لمن بقي منهم مقيماً في لبنان. وقد شكّلت البلدان العربية الوجهة الأساسية لنحو ثلث إجمالي عدد المهاجرين خلال هذه الفترة.

ويشار إلى أن تدفقات الهجرة اللبنانية إلى الخارج كانت قد شهدت مستويات قياسية خلال سنوات الحرب الأهلية، ثم هدأت خلال الحقبة الإعمارية، ولكنها إستعادت إتجاهها الصاعد خصوصاً بدءاً من أوائل الألفية الثالثة، لترتفع إلى أكثر من 38 ألف مهاجر سنوياً (في مقابل نحو 25 ألف مهاجر سنوياً خلال الفترة 1975-2000)، هذا مع العلم أن تلك الهجرة قد طالت بنسبة أكبر أصحاب الخبرات وخريجي الجامعات والمعاهد الفنية العالية وذوي الكفاءات الوسطى والعليا. وتنطوي هذه الهجرة على كلفة سياسية باهظة، لأنها ساهمت وتساهم في إفراغ البلد من جمهور محدد من المواطنين (الناخبين) الذين يمكن اعتبارهم من الناحية المبدئية أكثر تطلبا في وعيهم لحقوقهم المشروعة وفي ممارستهم لها، وأكثر تمسكا بأبداء

الرأي والمحاسبة والمساءلة ورفع صوت النقد عاليا إزاء المسائل المتصلة بالشأن العام. كذلك ساهم تزايد الهجرة في صفوف هذا النوع من الموارد البشرية في إضعاف بيئة أسواق العمل المحلية وعملية تفعيل وتطوير وتنفيذ الأطر التشريعية والمؤسسية النازمة لتلك الأسواق. وانطوى ذلك بالتالي على كلفة اقتصادية هائلة، لطالما جرى تسرّ الكثيرين عليها - ومن ضمنهم معظم السياسيين - عبر تعظيمهم للمدائح غير البريئة حول «فضائل» الهجرة وما تستجره من تحويلات، وتغاضيههم المقصود والفجّ عما أنفقته المجتمع اللبناني من أموال (خاصة وعامة) على تعليم أبنائه منذ تاريخ ولادتهم وحتى تاريخ تخرجهم من المعاهد والجامعات. إن هذا التسرّ هو في الأساس تسرّ عن أصل المشكلة التي تكمن في عجز النموذج الاقتصادي السائد عن خلق البيئة الاقتصادية الداخلية التي تسمح بخلق فرص العمل اللائق وباستيعاب وإعادة توطين الموارد البشرية والكفاءات المهاجرة، وبإستثمارها - كأولوية - في تطوير الميزات النسبية لاقتصاد البلد، وفي تدعيم مقومات الاقتصاد الكلي والنشاط الابداعي للمؤسسات وريادة الأعمال والتمرس بالكفاءة الانتاجية والمهنية في ممارسة الأنشطة الاقتصادية ذات القيمة المضافة المرتفعة.

### معدلات البطالة

تشير المعطيات الإحصائية الرسمية الى تقلب معدلات البطالة، ضمن هامش خاضع نسبيا للسيطرة، حتى عام 2009. وبحسب إدارة الإحصاء المركزي<sup>18</sup>، بلغ معدل البطالة 6.4% عام 2009، في مقابل 7.9% عام 2004، و8.5% عام 1997، في حين كان يبلغ نحو 6% عام 1970. وقدّر هذا المعدل لدى النساء عام 2009 بنحو ضعفي مستواه لدى الذكور، كما أنه سجّل أعلى مستوياته بحسب الفئات العمرية في الفئة التي تشمل من هم بين 15 سنة و29 سنة، حيث بلغ نحو 20%، مع ميل واضح نحو التراجع بعد عمر 30 سنة، وبخاصة بعد عمر 35 سنة. أما توزّع معدلات البطالة بحسب المستوى التعليمي للعاملين، فانه يشير الى تسجيل أعلى هذه المعدلات لدى فئة العاملين الحاصلين على الشهادة الجامعية (8.8% عام 2009). وفي ما يتجاوز المعطيات الرسمية الصادرة حول معدلات البطالة (وبخاصة إدارة الإحصاء المركزي)، يجدر التوقف بالتحديد عند معطيات أخرى صادرة عن البنك الدولي<sup>19</sup>،

(18) إدارة الإحصاء المركزي (منشور في العام 2010)، مرجع مذكور سابقا.

(19) تقرير البنك الدولي (2012)، مرجع مذكور سابقا.

تفيد بأن معدل البطالة قد بلغ نحو 11% عام 2010، وأن من المرجح إرتفاعه الى نحو 20% عام 2014، كنتيجة لتفاقم أزمة النزوح السوري المتواصل الى لبنان منذ إنفجار الأحداث الدامية في ذلك البلد عام 2011.

ويشير الجدولان التاليان الى بعض خصائص ظاهرة البطالة في لبنان، بحسب دراسات إدارة الإحصاء المركزي:

الجدول 4: معدلات البطالة بحسب الفئات العمرية والنوع الاجتماعي (2009)<sup>20</sup>

| #  | الفئات العمرية | إناث  | ذكور  | الإجمالي |
|----|----------------|-------|-------|----------|
| 1  | 15-19          | 30.3% | 17.4% | 19.8%    |
| 2  | 20-24          | 20.5% | 13.1% | 15.6%    |
| 3  | 25-29          | 13.4% | 6.5%  | 8.8%     |
| 4  | 30-34          | 7.2%  | 3.7%  | 4.7%     |
| 5  | 35-39          | 6.1%  | 2.1%  | 3.1%     |
| 6  | 40-44          | 5.2%  | 1.4%  | 2.2%     |
| 7  | 45-49          | 4.4%  | 1.6%  | 2.2%     |
| 8  | 50-54          | 0.3%  | 2.0%  | 1.6%     |
| 9  | 50-59          |       | 2.1%  | 1.8%     |
| 10 | 60-64          | 1.2%  | 3.7%  | 3.4%     |

جدول 5: معدلات البطالة بحسب المستوى التعليمي والنوع الاجتماعي (2009)<sup>21</sup>

| # | المستوى التعليمي المحصل     | إناث  | ذكور  | الإجمالي |
|---|-----------------------------|-------|-------|----------|
| 1 | أمّي                        | 3.7%  | 4.7%  | 4.4%     |
| 2 | روضة وملم بالقراءة والكتابة | 6.1%  | 3.6%  | 4.0%     |
| 3 | ابتدائي                     | 9.1%  | 4.1%  | 4.6%     |
| 4 | متوسط                       | 10.5% | 4.4%  | 5.2%     |
| 5 | ثانوي                       | 14.3% | 5.3%  | 7.7%     |
| 6 | جامعي                       | 11.4% | 7.0%  | 8.8%     |
| 7 | مستوى تعليمي غير محدد       | 8.0%  | 27.3% | 13.9%    |

(20) إدارة الإحصاء المركزي (منشور في العام 2010)، مرجع مذكور سابقا.

(21) المرجع السابق.

وتتميّز ظاهرة البطالة بسمات أساسية، أهمها:

- الفجوة بين العرض والطلب الكليين على العمل، التي تتغذى على مستوى العرض من تزايد اعداد الوافدين سنوياً الى سوق العمل كنتيجة للتحويلات الديموغرافية الجارية، وتتغذى على مستوى الطلب من عدم قدرة هذا الاخير على خلق فرص عمل كافية ومجدية، كنتيجة للسمات البنوية للاقتصاد اللبناني ولعدم وضوح العلاقة بين النمو الاقتصادي وسوق العمل. وحتى عندما بلغت معدلات النمو الاقتصادي مستويات قياسية في الفترة الممتدة بين عام 2007 وعام 2010، فان ذلك لم ينعكس بصورة جلية على خلق متزايد لفرص العمل.

- كما تتميز سوق العمل المحلية كذلك بوجود تباين حاد بين بنية العرض وبنية الطلب على العمل. فبنية العرض محكومة، الى درجة كبيرة، بحجم ونوع المخرجات المتولدة من نظام التعليم العالي والمهني، التي تتحدّد بدورها بالمعطى الديموغرافي السائد. ويتّبع التعليم العالي أعداداً كبيرة من الخريجين من كليات الاداب والحقوق والعلوم الاجتماعية، واعداداً اقل نسبياً من خريجي الكليات الاكثر اختصاصاً (كالهندسة والطب والعلوم والعلوم الاقتصادية...). كما يوفّر التعليم المهني النظامي وغير النظامي أعداداً كبيرة من الخريجين، ولكن هذا التعليم يعاني من ضعف وهشاشة في مستواه ومن عدم تناسب بين اختصاصاته والاحتياجات الفعلية للاقتصاد الوطني.

- في المقابل، يتأثر الطلب على العمل، لا سيما الطلب الوافد من مؤسسات القطاع الخاص، بالخصائص الاساسية التي تتميز بها تلك المؤسسات راهنا في لبنان. ويستفاد من المسح الإحصائي للمباني والمؤسسات - الذي نفّذته إدارة الإحصاء المركزي عام 2004 - أن أكثر من 88 في المئة من هذه المؤسسات هي مؤسسات يقل عدد عمالها عن خمسة عمال، ويغلب على نشاطها الطابع العائلي أو البسيط ذو القيمة المضافة المحدودة نسبياً. اما المؤسسات الكبرى - التي تميل بنسبة أو أخرى الى ممارسة «إحتكار القلة» في نحو ثلثي إجمالي عدد اسواق الانتاج والاستهلاك في البلاد - فان عددها المحدود نسبياً والاستفاد العام لقدراتها على مواصلة التوسّع في سوق صغيرة كلبنان، لا يسمحان لها بتوليد طلب كاف على العمل، يتناسب مع إرتفاع أعداد الخريجين، لا سيما ذوي الاختصاصات الجامعية ذات المستوى الجيد والتنافسي. وهذا ما يشجع هؤلاء على توجّل الهجرة الى الخارج طلباً لشروط عمل لائق وحماية اجتماعية فعّالة وارتقاء مهني مستدام، وبحثاً كذلك عن بيئة سياسية واجتماعية اكثر استقراراً وعن نوعية حياة أفضل.



- ينطوي ضعف العلاقة المأسسة بين مجتمع الجامعات ومؤسسات التعليم عمومًا - بما في ذلك التعليم المهني - ومجتمع الريادة المهنية والاعمال، على آثار سلبية عميقة تطاول بنية سوق العمل وادائها. فوعي الجامعات والمؤسسات إزاء أولوية الاستثمار في عمليات الإعداد والتأهيل المهنيين للعاملين - قبل إلحاقهم بالعمل في هذه المؤسسات ثم خلال فترة عملهم داخلها - يكاد يكون معدومًا، باستثناء قلة من المؤسسات، بحسب ما انطوت عليه الدراسات المحققة في هذا المضمار<sup>22</sup>. وتشير بعض المعطيات المتاحة الى أن أكثر من 87 في المئة من المؤسسات قد صرّحت عن عدم حاجتها الى اعداد وتأهيل موظفيها، وأن 93 في المئة منها لم تخصص أية ميزانية لهذا الغرض.

- تتسم بنية اجور العاملين - في القطاع الخاص النظامي وخصوصا غير النظامي - بأوجه خلل واضحة، ربما يعود جزء منها الى تأثر بعض المؤسسات بالأحداث السياسية والأمنية المتتالية وأثرها على النمو الاقتصادي، وكذلك بسبب ازدياد الاقتطاع الضريبي غير المباشر المترافق مع تراجع في حجم ونوع الخدمات العامة، الأمر الذي يضطر الأجراء الى تمويل بعض هذه الخدمات من جيبيهم الخاص. مع ذلك، تبقى المسؤولية الأساسية عن هذا الخلل كامنة في استمرار غلبة النظرة الدونية إزاء مسألة الأجر والتقديمات الاجتماعية عموما. فتصحيحات الأجور الجزئية والمرجلة التي جرى تطبيقها على العاملين في القطاع الخاص بعد عام 1996، لم تعوّض كامل التدهور الفعلي الذي أصاب القوة الشرائية للأجور خلال هذه الفترة. ولم تغط حصيلة التصحيحات الرسميين اللذين أقرّا عامي 2008 و2012 في أفضل الأحوال سوى نصف الخسارة المتراكمة التي أصابت الأجر الفعلي منذ عام 1996. وهذا ما يفسّر على الأرجح أسباب تراجع حصة الكتلة الإجمالية للأجور على المستوى الكلي كنسبة من إجمالي الناتج المحلي القائم، بحسب ما تظهره معطيات مستخلصة من نتائج المحاسبة الوطنية.

- تقتصر الحماية الاجتماعية - لا سيما ما يتعلق منها بالتأمينات الصحية والعائلية وتعويضات نهاية الخدمة - على فئات من العاملين بأجر دون سواها من الفئات. واستنادًا الى المعطيات المتاحة، فإن أكثر من ثلث إجمالي عدد اجراء القطاع الخاص في لبنان ليس مغطى بتقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ويتولى بالتالي هؤلاء الأجراء تأمين بدائل

(22) دراسة سوق العمل: نتائج التحقيق الاحصائي لدى المؤسسات، المؤسسة الوطنية للاستخدام، بالتعاون مع برنامج الامم المتحدة الانثائي، بيروت 1997.

لهذه التغطية من جيبهم الخاص. وحتى بالنسبة للذين يحظون بتغطية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإن القيمة الفعلية لهذه التقديرات كنسبة من الاجر الوسيط قد انخفضت مقارنة مع ما كانت عليه في اوائل السبعينات، هذا مع العلم ان الاجر الوسيط آنذاك كان يزيد بنسبة كبيرة عن مستوى الاجر الوسيط الراهن<sup>23</sup>.

في إختصار، إن النموذج الاقتصادي اللبناني لم يكن - من الزاوية التاريخية - قادرا من حيث طبيعته على خلق ما يحتاج اليه البلد من فرص عمل، بالحجم والنوع المطلوبين. فالمعطيات المتاحة تشير الى أن نحو 40 الى 50 ألف وافد جديد يتدفق سنويا الى سوق العمل (من ضمنهم أكثر من 30 ألف خريج جامعي، ونحو ثلثي هذا العدد من خريجي التعليم المهني النظامي والتعليم المهني غير النظامي). في المقابل، فإن إجمالي الطلب على العمل - من قبل المؤسسات الخاصة القائمة أو المزمع انشاؤها سنويا (النظامية منها وغير النظامية)، ومن قبل بعض المؤسسات العامة، كالسلك العسكري وأساتذة التعليم الرسمي، إضافة الى العاملين لحسابهم - لا يزيد في أفضل الفرضيات عن ثلث إجمالي هذا العرض سنويا. وهذا ما يفسر الى حد كبير ترسخ ظاهرة التعطل عن العمل مؤخرا وتزايد هجرة الموارد والكفاءات البشرية، مع العلم أن الظاهرة الثانية غالبا ما كانت تساهم في الحد من حجم الظاهرة الأولى. ولا تقتصر مشكلات سوق العمل على الفجوة بين العرض والطلب، بل هي تطرح أيضا العديد من القضايا الأخرى: التراجع النسبي في وزن العمل المأجور، الإزدیاد المثير في نسبة العاملين غير النظاميين، وبخاصة في صفوف العاملين لحسابهم الخاص وكذلك في صفوف الأجراء، الذين يفتقدون الى تصحيحات أجر نظامية والى بدلات النقل المقررة رسميا، وكذلك الى الحماية الصحية وتعويضات الصرف من الخدمة. مع العلم أنه تضاف الى هذه المشكلات أيضا، مسألة استمرار تدفق العمالة الرخيصة غير اللبنانية (وغير السورية) بشكل يكاد يستعصي على الرقابة.

### كيف تنعكس خصائص الفقر في صفوف بعض فئات الأجراء

إن الاختلالات التي تعاني منها سوق العمل المحلية عموما، تنعكس آثارها بقوة أكبر على المجموعات الفقيرة من الأجراء، بحسب ما أظهرته نتائج دراسة البرنامج الانمائي

(23) مؤسسة البحوث والاستشارات (1985) - دراسة حول تطور الأسعار والأجور في لبنان خلال عام 1974 وعام 1984.

للامم المتحدة حول الفقر في لبنان<sup>24</sup>. فمعدل النشاط الاقتصادي للفقراء (البالغ 38% عام 2004) يقل عن معدل نشاط الفئات غير الفقيرة (المقدّر بنحو 45.4%). كذلك يبلغ معدل البطالة في صفوف الفقراء نحو 14.9% في مقابل 6.7% فقط لغير الفقراء، أي بزيادة ثنائي نقاط مئوية. وتميل هذه الفروقات نحو التعاضد عند النظر الى بطالة النساء، حيث يرتفع معدل البطالة الى 26.6 في المئة في صفوف النساء الفقيرات بالمقارنة مع 8.2 في المئة للنساء غير الفقيرات. وينطبق هذا الاستنتاج، وان بحدّة أقل، على الذكور حيث يرتفع معدل البطالة من 6.2 في المئة في صفوف الذكور غير الفقراء الى 13.5 في المئة في صفوف الذكور الفقراء. واذ يقدر معدل بطالة الشباب في الفئة العمرية 15-24 سنة بنحو 20 في المئة، فان هذا المعدل يرتفع بصورة قياسية عندما يتعلق الامر بالشباب الفقراء. فمن بين كل شاين فقيرين حائزين على الشهادة الثانوية، هناك واحد خاضع للبطالة. ولدى الانتقال الى الشباب الفقراء الحائزين على شهادة جامعية، يلاحظ ان واحداً من كل ثلاثة منهم يخضع للبطالة، في مقابل واحد من كل خمسة بين الشباب الجامعيين غير الفقراء. وبشكل عام يكاد معدل بطالة الشباب الفقراء يوازي ضعفي معدل بطالة الشباب غير الفقراء. وهذا يعني بالنسبة للشباب الفقراء انه لا يكفي تحسين مستوى التحصيل العلمي لكسر الحلقة المفرغة للفقر، بل ثمة شروط اخرى ينبغي توفيرها.

وفي الإطار ذاته، يتركز الفقر بنسبة اكبر في صفوف العاملين المياومين والموسمين والموقتين او الذين يعملون على القطعة، مع العلم أن هؤلاء يمثلون نحو ثلث اجمالي العاملين الفقراء، في حين يتركز ثلث ثانٍ في فئة العاملين المستقلين. ويتبيّن كذلك أن الفقر اقل حضوراً لدى الاجراء العاملين في القطاع العام، مما هو لدى اجراء القطاع الخاص. فالفقراء في صفوف العاملين في القطاع العام - الذي يستوعب نحو 15 في المئة من اجمالي عدد العاملين على المستوى الوطني - لا يمثلون سوى 7 في المئة من اجمالي عدد الفقراء في البلاد. كذلك أظهرت النتائج أن الفقر - وخصوصاً الفقر المدقع - هو أشد حضوراً في القطاع الزراعي، وبالتالي في المناطق التي يلعب فيها هذا القطاع دوراً مهماً، حيث من اصل كل خمسة عاملين فقراء هناك واحد يعمل في القطاع الزراعي. ويستوعب هذا الاخير اكثر من ثلث اجمالي العاملين الفقراء في محافظات الشمال والنبطية والبقاع. وتنطبق هذه الاتجاهات الى حد معين على قطاع البناء،

(24) المصدر: «الفقر والنمو وتوزيع الدخل في لبنان»، تقرير صادر عن «برنامج الأمم المتحدة الإنمائي» (2008).

حيث للفقر حضور نسبي بارز. ويضطلع حجم الأسر بدور مهم في تحديد مواصفات الأسر الفقيرة، حيث يتبين أن الفقير يعيش في أسرة أكبر بشكل عام من تلك التي يعيش فيها غير الفقير. ويبلغ متوسط الفارق على المستوى الوطني بين حجم الأسرة الفقيرة والأسرة غير الفقيرة نحو 2,2 شخص. ويصل حجم الأسرة الى حدّه الأقصى في محافظة الشمال التي هي الأكثر خضوعاً لظاهرة الفقر والفقير المدقع، بينما يسجل الحد الأدنى في بيروت التي هي الأقل تأثراً بمؤشرات الفقر<sup>25</sup>.

### العمال والأجراء وتعدد نظم التقاعد والصرف من الخدمة

ان الحق في ضمان الشيخوخة مكرّس في التشريعات والدساتير وفي العديد من الاتفاقات الدولية الصادرة عن منظمة العمل الدولية، ولكن ترجمة هذا الحق الى حيز الواقع تتفاوت من حيث آلياتها وفعاليتها وصيغ تمويلها، من بلد الى آخر. وحتى تاريخه، يفتقر لبنان الى قانون لضمان الشيخوخة للعاملين في القطاع الخاص، ويكاد هذا البلد ينفرد بين دول الشرق الاوسط وشمالى افريقيا بالنسبة الى تعدد انظمة التقاعد فيه، حيث يقوم في القطاع العام نظامان للتقاعد - أحدهما للقوى العسكرية والآخر لموظفي الخدمة المدنية (civil service)، وهما ممولان على اساس (pay-as-you-go) - بينما يخضع العاملون في القطاع الخاص لنظام تعويضات نهاية خدمة، الذي يتم تمويله اساساً عبر مبدأ الرسملة. ويستفاد من المعطيات الاحصائية المتاحة (قبل نحو عقد)<sup>26</sup>، ان نظامي التقاعد الرسميين اللذين تديرهما وزارة المالية كانا يغطيان نحو 6 في المئة من القوى العاملة وتصل كلفتها السنوية الى 2.7 في المئة من الناتج المحلي القائم، وهما يفتقدان الى أي احتياط مستقل. في المقابل فان نظام تعويضات نهاية الخدمة - الذي يتجمع فيه راهنا احتياط نقدي يقدر بنحو 18% من الناتج المحلي - يغطي نحو 25% من اجمالي القوى العاملة، وتصل نفقاته السنوية وسطياً الى اقل من واحد في المئة من الناتج المحلي، وهو يدار من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. ويستنتج من هذه المعطيات ان نظم التأمين الثلاثة تغطي ما يقل عن ثلث القوى العاملة الاجمالية، وهي تتميز بالتالي بقدر محدود من الشمول.

(25) «الفقر والنمو وتوزيع الدخل في لبنان»، تقرير صادر عن «برنامج الأمم المتحدة الإنمائي» (2008).

(26) المرجع: World Bank: «Regaining Fiscal Sustainability in Lebanon: A Public Expenditure Review» (2005)

واضافة الى ذلك، تشكو هذه الانظمة من أوجه خلل على غير صعيد، وأهمها: يشكو نظام تعويضات نهاية الخدمة من ضعف قيمة التعويض المقطوع الذي يحصل عليه المتقاعد والذي يكاد لا يوازي - بعد تحويله نظريا الى معاش شهري - 30% و35% من الاجر. كما يشكو من ضخامة المخاطر التي تقع على عاتق المتقاعد، بمجرد حصوله على التعويض المقطوع، حيث تصبح مسؤولية استثمار هذا التعويض ملقاة بشكل كامل على المتقاعد، المعرض للارتجال في قرارات الاستثمار وللتقلبات في اسعار العملة وأسعار الاستهلاك والاسواق المالية. وتطال هذه المخاطر بشكل خاص الاجراء الشباب الذين يميلون الى تصفية تعويضاتهم مبكراً بمجرد تعرضهم للبطالة، الامر الذي يقلص بشكل جذري قيمة هذه التعويضات، بسبب البنود الجزائية التي يتضمنها النظام في حالات التصفية المبكرة. كما ينطوي نظام تعويضات نهاية الخدمة على سلبات أخرى، من ضمنها التكاليف العالية التي يلقيها على عاتق اصحاب العمل - خصوصاً بالنسبة لمبالغ التسوية التي قد تراوح وسطياً بين ثلث او نصف اجمالي قيمة التعويض - والتي من شأنها تشجيع التهرب من التصريح عن العمال واضعاف الطلب على العمل من قبل المؤسسات او جعل هذا الطلب ينصب على عقود عمل قصيرة او موسمية او غير نظامية. أما نظاما التقاعد الحكوميان (المطبقان في السلك العسكري والخدمة العامة)، فانها اكثر «سخاء» نسبياً، اذ يوفران معاشاً تقاعدياً لمن امضى كامل فترة العمل في حدود 80 او 85 في المئة من الأجر الأخير. لكن في المقابل فان هذين النظامين غير قابلين للاستدامة من الناحية المالية، لأنه لم يجر تكوين احتياطي نقدي لهما بل يتم تمويلها اساساً بواسطة المال العام. ومن المؤكد ان ارتفاع قيمة الأجر الوسطي في القطاع العام وإحتمال تفاقم الاختلالات الماكرو-اقتصادية، يلقيان ظلالاً من الشك حول امكان استمرار تمويل النظامين المذكورين.

### الاطار العام للإصلاحات الأساسية المطلوبة في سوق العمل

أظهر تحليل واقع القوى العاملة وسوق العمل وجود مشكلات وتحديات كبيرة على غير صعيد، ومن ضمنها بشكل خاص: إرتفاع معدلات البطالة، الإحلال المتزايد لعمال غير لبنانية رخيصة وضعيفة الإنتاجية مكان المهارات والكفاءات اللبنانية المتجهة أكثر فأكثر نحو الهجرة الى الخارج، تنامي العمل غير النظامي بأشكال شتى في القطاعات الاقتصادية المختلفة، إزدیاد مواطن الخلل والضعف في جوانب عدة من ظاهرة العمل بأجر، وغير ذلك من مشكلات وتحديات. وفي مواجهة هذه الأوضاع، ينبغي تنسيق السياسات الاقتصادية

المؤثرة في مختلف جوانب سوق العمل، والتي تعني العديد من الوزارات والمؤسسات العامة، بهدف تحديد الإطار العام الحاضن للإصلاحات الأساسية المطلوبة، بالاستناد الى المرتكزات الأساسية التالية:

أولاً: التوجه نحو إصلاح وتطوير السياسات الماكرو-اقتصادية، وبخاصة ما يتعلق منها بانعاش وتحفيز مقومات الاقتصاد الحقيقي، والحدّ من إختلالات السياسة الضريبية الراهنة التي تضعف الإستثمار في قطاعات الإنتاج وتشجّع السلوك الريعي للعملاء الاقتصاديين، وتطوير خطط الإستثمار الحكومي (في قطاعات الكهرباء والنقل العام والمياه والصرف الصحي والاتصالات، وغيرها من مرافق عامة)، وتعزيز شبكات تمويل المؤسسات - الناشطة في مجال إنتاج السلع والخدمات القابلة للتبادل والتصدير - لا سيما المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ورفع مستوى نوعية التعليم الرسمي (في حلقاته الثلاث، العام والعالي والمهني)، وتبسيط إجراءات إنشاء وتصفية المؤسسات، وإقرار وتطبيق قانون المنافسة وقانون اللامركزية الإدارية المؤثرين الى حدّ كبير في تجسير الفجوات بين المناطق وتحسين أداء سوق العمل فيها، والإلتزام الفعلي بانفاذ وتحديث القوانين والتشريعات الرسمية، وتطوير الإطار المؤسسية ذات التأثير الفعلي على النشاط الاقتصادي، وغير ذلك من إجراءات.

ثانياً: الحدّ من استمرار المراهنة على نموذج اقتصادي يستسهل الاستثمار في اليد العاملة الرخيصة (المحلية والمستوردة) التي تفتقد الى التقديرات الاجتماعية والى الضمانات ضد أنواع المخاطر المختلفة، واستبدال ذلك النموذج بشكل تدريجي بنموذج آخر يستثمر أساساً في الإنسان ويوفّر الفرص الحقيقية لاستيعاب الجزء الأكبر من الكفاءات اللبنانية الشابة التي ينتجها نظام التعليم والتي تميل أكثر فأكثر نحو الهجرة. وإذا كان الانتقال التدريجي نحو هذا النموذج ينطوي على كلفة مرتفعة نسبياً في المدى القصير، وكذلك على وجوب إجراء تغيير جذري في ذهنية وسلوك المؤسسات، إلا أنه يبقى السبيل الأنجع في المدى المتوسط والبعيد لتمكين البلد من تطوير تقسيم العمل والانفتاح الأرحب على عالم التكنولوجيا، وبالتالي على تحقيق معدلات نمو اقتصادي عالية ومستدامة وقدرات تنافسية أكثر وزناً، وصولاً الى قدر أكبر من الرفاه الاجتماعي والاستقرار السياسي.

ثالثاً: إعادة النظر في أنظمة التأمينات عبر الاستفادة من الجهود الكبيرة والمتراكمة التي قامت بها جهات رسمية وشبه رسمية داخلية عدّة، بالتعاون مع البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية، بغية بلورة بدائل لهذه الأنظمة. وقد تمخضت محصلة هذه الجهود عن استحداث

مشروع قانون للتقاعد وضمان الشيخوخة - أحيل منذ فترة طويلة الى المجلس النيابي - يؤمن انتقال الموظفين والعمال في القطاع الخاص، ممن سيفقدون الى سوق العمل بعد تاريخ صدور القانون، الى النظام الجديد الموحد، مع الحفاظ على الحقوق المكتسبة للموظفين والعمال المستفيدين راهناً من نظام تعويضات نهاية الخدمة. واذا كان نظام ضمان الشيخوخة المقترح ينطوي على العديد من الايجابيات ويوفر فرص استدامة اكبر، الا ان التعاطي معه من زاوية ارساء مرتكزات الحقوق الاجتماعية المنشودة، يستدعي إعادة التأكيد على المبادئ الاساسية التالية:

- ضرورة ان لا يشكل الانتقال الى النظام الجديد ستاراً للتخلص من تسديد المبالغ المتوجبة على أصحاب العمل في ذمة المضمونين (مبالغ تسوية). فالتمسك في استعادة هذه المبالغ، والحفاظ على الاساسي من قيمتها الحقيقية (حتى لو جرى تقسيطها وطبقت عليها معدلات فائدة معتدلة) هو أمر حاسم الأهمية لتأمين فرص نجاح هذا الانتقال.

- ضرورة ايلاء مساحة اكبر للبعد التوزيعي للنظام الجديد الذي يغلب عليه في الأساس النظام الترسملي. ويكون ذلك تحديداً عبر ضمان حد ادنى للمعاش التقاعدي، يراعي واقع تكاليف المعيشة في البلاد، مع وجوب إعادة تصحيح هذا الحد الأدنى في ضوء ارتفاع تكاليف المعيشة. ويصير الى تمويل هذا البعد التوزيعي عبر اقتطاع ضريبي اكبر من الشطور العليا للأجر، وربما عبر مساهمة ولو محدودة في تمويله من جانب الدولة.

- ضرورة شمول النظام الجديد لجميع العاملين بأجر في البلاد، لا ان تقتصر تغطيته - كما هو الحال في النظم القائمة راهناً - على ما يقل عن نصف إجمالي الأجراء في البلاد. فمن بين أهم الحقوق الاجتماعية يبرز توسيع قاعدة التغطية وشمولها الفئات المكتومة التي تعاني أكثر من غيرها من الانكشاف على المخاطر.

رابعا: التوجّه الجدي نحو إستبدال نظم التأمينات الصحية العامة وشبه العامة، بنظام صحي وطني شامل يغطي ليس فقط العاملين ومن هم على عاتقهم بل جميع اللبنانيين المقيمين، بحيث يتم تحرير المجتمع من هموم ومشاكل الرعاية الصحية وما يصاحبها من أوجه عدم عدالة مؤكدة. وينبغي أن يوفر هذا النظام الوطني الحد الأدنى من موجبات الرعاية الصحية للمقيمين، مع ترك المجال لمن يريد منهم الحصول على تغطية صحية أعلى شأنًا وأوسع نطاقًا أن يمول من جيبه الخاص الكلفة المترتبة عن تلك التغطية الاضافية، التي يمكن شراؤها من شركات التأمين الخاصة. ويتطلب إقرار وتنفيذ هذا النظام، التوافق المسبق على هندسته المالية

والإدارية، مع التشديد على وجوب تأمين تمويله من المال العام (أي من واردات الدولة)، وعلى إحلاله مكان فرع المرض والأمومة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بعد إخضاع هذا الأخير لعملية تطوير وإصلاح جذرية وشاملة.

خامساً: يشكل موضوع ضمان البطالة أحد أبرز الحقوق الاجتماعية وهو جزء لا يتجزأ من معظم صيغ التعاقد الاجتماعي التي اقترتها البلدان المتقدمة، وإن تفاوتت شروط ودرجة تغطية هذا النوع من الضمانات، المفترض أن يستوحى من مبادئ أساسية راسخة: الحق في العمل، التكافل في وجه المخاطر وعدم اليقين، الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي. ونادراً ما طرحت في لبنان مسألة اقرار نظام لضمان البطالة، بالرغم من ان خلفيات إصدار وتنفيذ قانون إنشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في اواسط الستينات، كانت قد لحظت امكانية توسيع مفاعيل هذا القانون ليشمل في مرحلة لاحقة تطبيق هذا النوع من التأمين. غير ان تفجر الحرب في لبنان والإفقار العام الذي نتج عنه، اضافة الى الخلل الفاضح في اداء وأولويات الطبقة السياسية وأمرء الطوائف، ان هذا كله قد حال دون إقرار ضمان البطالة في البلاد.

سادساً: التوجّه الحثيث نحو تطوير الإطار التشريعي والمؤسسي الناظم لسوق العمل، لا سيما أن هذا الإطار يشكو راهنا من غياب شبه كلي أو من فعالية محدودة جداً. ويجب أن تنكب وزارة العمل بالتحديد، على تكوين نظام معلوماتي شامل وموثوق حول سوق العمل بغية رصد تطور العرض والطلب على العمل، وعلى تطوير ومأسسة كل من لجنة مؤشر أسعار الاستهلاك والمؤسسة الوطنية للاستخدام. كما يفترض أن تبلور الوزارة - عبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وبالتعاون مع وزارات أخرى - برامج لمعالجة وتقليص ظاهرة العمل غير النظامي، سواء في المؤسسات الخاصة أو في صفوف العاملين لحسابهم الخاص، وتشجيع هؤلاء عبر إجراءات أكثر مرونة على التصريح عن أعمالهم، في مقابل حصولهم على تقديرات وضمانات. ويندرج ضمن مهمات الوزارة أيضاً وجوب إقرار مشروع قانون جديد للعمل والالتزام بانفاذ أحكامه، والعمل على إصلاح وتفعيل الشأن النقابي واستحداث هيكلية نقابية عصرية تعزز الانتساب الى النقابات والشفافية في التمثيل النقابي.

سابعاً: التوجّه نحو تسهيل عملية الانتقال الى العمل - سواء كأجراء أو كعاملين لحسابهم - من جانب الوافدين الى سوق العمل من خريجي الجامعات والتعليم المهني، أو من جانب



المتسربين من التعليم. ويلعب تعزيز وتطوير التدريب المهني والخبرات العملية في مواقع العمل - بالتعاون ما بين وزارة العمل وجمعيات أصحاب العمل - دورا مهما في تسهيل هذه العملية الانتقالية. وتقع على عاتق المؤسسة الوطنية للاستخدام مسؤوليات خاصة لجهة تحديد الإجراءات التنفيذية المفصلة التي تتصل بعملية الانتقال الى العمل وبمتابعة مسار تنفيذها بصورة مستمرة وإخضاع نتائجها للتقييم الدوري والمستدام. كما يقع على عاتقها أيضا شروع من دون إبطاء في تنفيذ المشروع الذي سبق إقراره والمتعلق بتحفيز العمل الأول للشباب الوافدين الى سوق العمل.



## نظام التقاعد والحماية الاجتماعية

تعتبر أنظمة ضمان الشيخوخة ركناً أساسياً للسياسات الاقتصادية الاجتماعية وعاملاً إيجابياً يساهم في الاستقرار والعدالة الاجتماعيين. وفي حين كانت أنظمة التقاعد محصورة بالجيش والقوى المسلحة حتى مطلع القرن العشرين، فإن توسعها ليشمل كافة القوى العاملة بات المعيار في كل الدول، دون عدد يسير منها. وقد شكلت أنظمة التقاعد والصناديق الادخارية الاستثمارية التي نتجت عنها، تحولاً نوعياً في اقتصادات البلدان النامية مثل بلدان أميركا الوسطى واللاتينية وشرق أوروبا، حيث تقوم هذه الصناديق بدور رائد في دفع الاستثمارات المحلية للمشاريع الإنشائية العامة أو الخاصة التي يعود بذلك ريعها على المشتركين في النظام.

وضعت الاتفاقية الدولية 102 الصادرة عن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 1952/6/28، والمسماة باتفاقية الضمان الاجتماعي «المعايير الدنيا»، الأطر الأساسية لأنظمة ضمان الشيخوخة، ومن أهمها:

1. أن تكون المنافع التقاعدية على شكل دفعات دورية (مادة 28)، ما يعني أن أنظمة تعويض نهاية الخدمة، ومنها النظام المعمول به حالياً في لبنان، لا تنسجم مع هذه الاتفاقية؛
  2. أن تكون الفترة التي تسمح بالتأهل للاستفادة 30 سنة من الاشتراك أو الاستخدام أو 20 سنة من الإقامة (مادة 29)؛
  3. أن تكون المنفعة مساوية لـ 40% من الدخل الأخير قبل التقاعد للمشاركين الذين أكملوا 30 سنة من الاشتراك أو الاستخدام (الجدول الخاص بالجزء 11)؛
  4. أن يعاد النظر دورياً في مستوى الراتب التقاعدي للحفاظ على القوة الشرائية له نظراً للتضخم الطبيعي للأسعار.
- مع الإشارة إلى أن منظمة العمل الدولية تنضوي تحت لواء منظمة الأمم المتحدة، ويتشارك في تكوينها ممثلون عن الحكومات وأرباب العمل والأجراء على حد سواء.

في هذا السياق، يتناول هذا البحث عرضاً عاماً عن أنظمة التقاعد والسياق العام بالنسبة للواقع اللبناني، كما يتضمن عرضاً تفصيلياً لنظام تقاعدي متوازن يتناسب مع المعايير الواردة أعلاه ضمن هندسة تضمن استمرارية النظام. ويترك للمشاركين في النظام حرية الانتساب لنظام إضافي اختياري يتضمن حوافز ضريبية ذات سقف محدد، بما يساهم في تعزيز دخلهم التقاعدي.

### لمحة عامة عن أنظمة التقاعد

تصنّف أنظمة التقاعد للقطاع الخاص وفق عدد من المحددات الأساسية، أبرزها: طبيعة المنافع والاشتراكات، الإلزامية والطوعية، الطابع العام أو الخاص لإدارة النظام، والرسكلة.

#### (أ) طبيعة المنافع والاشتراكات

تسدد الأنظمة التقاعدية وفق مفهومها العام رواتب تقاعدية مدى الحياة يبدأ استحقاقها مع تاريخ تقاعد المتسبين وفق شروط الاستفادة. وبشكل عام، ترتبط هذه الرواتب بالأجور في الفترات التي تسبق التقاعد وسنوات الخدمة، أو تأتي محددة بمبلغ ثابت يتم تعديله من وقت لآخر. كما من الممكن أن يأتي الراتب من خلال تكوين مبلغ تراكمي معين من خلال تسديد اشتراكات محددة، حيث يتم احساب الراتب من خلال معادلة توازي المبلغ التراكمي مع الرواتب المتوقع تسديدها.

وفي الحالات التي ترتبط فيها الرواتب بالأجور، تنشأ حقوق المشاركين إجمالاً وفق معادلة واضحة العوامل، حيث يمكن، على سبيل المثال، تحديد الراتب التقاعدي المكتسب بـ 2% لكل سنة خدمة من الأجر الأخير قبل التقاعد، مع سقف للأجر الشهري الخاضع لهذه المعادلة يتم تحديده ومراجعته بشكل دوري وفق آلية قرار واضحة. أما الأنظمة التي تسدد رواتب ثابتة، فهي تهدف غالباً للحد من مستوى الفقر لدى المتقاعدين حيث يكون الراتب واحداً لكافة المشاركين دون تمييز لسنوات الخدمة أو الأجور المحققة خلال فترة العمل. أما في حال نتج احتساب الراتب عن مبلغ تراكمي، فتكون الاشتراكات غالباً محددة وفق نسبة مئوية من الأجور مع إمكان تحديد سقف للأجور الخاضعة لمثل هذا النظام.

#### (ب) الإلزامية والاختيارية

إن الأنظمة الإلزامية، المعروفة أيضاً بالأنظمة العامة (general pension regimes) تكون إجمالاً إلزامية لكافة القوى العاملة، ويكون الانتساب لها إلزامياً بحيث يضحى حقاً مشروعاً للأجراء وملزماً لرب العمل. ويترك خيار الانتساب مفتوحاً للأجير في

الأنظمة الاختيارية (voluntary pension regimes) التي تتضمن عادة حوافز ضرائبية من شأنها التشجيع على الدخول في هذه الأنظمة التي تساهم في تحسين مستوى الراتب التقاعدي. وقد أقرت الدول المتطورة بمعظمها أنظمة إلزامية واختيارية، كما هي الحال في فرنسا والمملكة المتحدة وألمانيا وكندا وأستراليا واليابان وغيرها.

### ج) إدارة النظام بين القطاعين العام والخاص

تكون إدارة الأنظمة التقاعدية الإلزامية بشكل عام ضمن مؤسسة عامة مستقلة، تخضع لحكومة معينة ول معايير عالية لناحية شفافية الإدارة والاستثمارات. وغالباً ما تخضع المؤسسة العامة تقارير سنوية تفصيلية عن أعمالها بحيث تخضع هذه التقارير للمساءلة والمراجعة والتدقيق من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية، كما هي الحال في فرنسا وألمانيا وكندا على سبيل المثال. وقد لجأت بعض الدول، مثل أستراليا وهونغ كونغ والمغرب، إلى القطاع الخاص لإدارة الأنظمة العامة حيث يختار رب العمل شركة تأمين خاصة يقوم من خلالها بإيداع اشتراكاته، وتقوم الشركة بإدارة الاشتراكات والمنافع والاستثمارات لمصلحة رب العمل مع الحفاظ على حقوق المشتركين.

### د) الرسملة

يقوم عدد من أنظمة التقاعد المعتمدة على أساس تمويل وتسديد الرواتب التقاعدية المتوجبة من خلال المداخيل التي تأتي غالباً من الضرائب العامة (pay as you go)، أي أن النظام لا يراكم الأموال في صندوق استثماري. وعادةً ما تشكل هذه الأنظمة الركن الأول من أركان ضمان الشيخوخة، كما هي الحال في كندا والمملكة المتحدة مثلاً، حيث يؤمن مثل هذا النظام راتباً يسيراً لكافة المتقاعدين دون تمييز في مستوى المدخول قبل التقاعد، يتم تمويله من الخزينة العامة.

ويعتمد العدد الأكبر من أنظمة التقاعد على تكوين الادخارات الطويلة الأمد بحيث ينشأ مع نظام التقاعد صندوق استثماري تساهم عائداته في تأمين مصدر دخل إضافي للصندوق. وتكون هذه الأنظمة إما مرسمة بالكامل (fully-funded)، أي أن مجموع موجوداتها يساوي في أي وقت مجموع الرواتب المتوجبة أو الحقوق المكتسبة للأعضاء، أو كما هي الحال في معظم الدول مرسمة بشكل جزئي (partially-funded)، أي أن موجوداتها قد لا تكفي لتسديد كامل المتوجبات في حال تمت تصفية النظام. ويتم تمويل

الأنظمة المرسمة جزئياً إما من خلال التكافل والتعاضد بين مختلف فئات أعضائها، وإما من خلال وجود بند قانوني يحدد كيفية التمويل في الحالات الضرورية من الخزينة العامة حيث تبقى الدولة هي الضامن الأخير لأي نظام تقاعدي.

### السياق العام لنظام ضمان الشيخوخة في لبنان

أسس قانون الضمان الاجتماعي، الذي وُضع سنة 1964، لنظام تعويض نهاية الخدمة المعمول به لغاية اليوم، حيث ينال الأجير في القطاع الخاص تعويضاً يناهز أجر شهر واحد عن كل سنة خدمة وفق قيمة آخر أجر تمّ تسديده قبل طلب التعويض وفق شروط الاستحقاق. ويتم تمويل هذا النظام من خلال اشتراكات تناهز 8.5% من الأجر الشهري المصرح عنه للضمان الاجتماعي، يتم تجنب 0.5% منها لتمويل نفقات إدارة النظام، أي أن 8% من الأجور تخصص لتمويل التعويضات. وقد أشار نظام الضمان الاجتماعي إلى أن قانون تعويض نهاية الخدمة وُضع بشكل موقت ريثما يتم إعداد قانون عام لضمان الشيخوخة أسوة بالغالبية العظمى للدول.

إن معدل التعويضات المسددة من قبل نظام تعويض نهاية الخدمة لم تتجاوز 15 مليون ل.ل. لسنة 2010 وفق الإحصاءات الرسمية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وهي لا تتجاوز 25 مليون ل.ل. لسنة 2014 وفق التقديرات الأولية. أي أن معدل تعويضات نهاية الخدمة قد لا يكفي، وفق التقديرات الاقتصادية، لتغطية النفقات العادية بالحد الأقصى لثلاث سنوات لشخص منفرد؛ فما بالك بالنفقات الاستثنائية ومنها نفقات الطبابة حيث أن المتقاعدين من القطاع الخاص لا يتمتعون بأي نوع من أنواع التغطية ما عدا النفقات الطبية التي تؤمنها وزارة الصحة العامة؟

في المقابل، يتمتع العاملون في القطاع العام، ومنهم القوى المسلحة، بنظام يضمن راتباً تقاعدياً يتراوح ما بين 80% و100% من الأجر الأخير قبل التقاعد، وهي منفعة على جانب كبير من الأهمية إذ توازي وفق التقديرات الموثقة، إجمالي الأجور التي قد يحصل عليها العاملون في القطاع الخاص طيلة فترة خدمتهم. ويتم تمويل هذا النظام من اشتراكات توازي 6% من الأجور في القطاع العام، وهي نسبة غير كافية حيث تشير الدراسات الأكتوارية إلى أن نسبة الاشتراك التي تؤمن توازناً معقولاً لهذا النظام تتراوح

ما بين 35% و40% من الأجور. ما يعني أن فرق التمويل يأتي مباشرة من الدخل العام للخرينة.

تشير الإحصائيات التي نشرتها الإدارة المركزية للإحصاءات أن القطاع الخاص في لبنان يشكل ما يزيد عن 85% من مجموع القوى العاملة، منها ما يقارب 40% من ضمن ما يعرف بمسمى الاقتصاد غير المعلن (Informal Economy) وذلك وفق الدراسة المنشورة من قبل الإدارة المركزية للإحصاءات عام 2009.

الجدول EA.17B: توزيع القوى العاملة الفعلية (في عمر 15 سنة وما فوق)  
بحسب نوع قطاع النشاط الاقتصادي للعمل والجنس (بالنسبة المئوية)، لبنان، 2009

| Type of Economic activity sector | Sex        | الجنس      | نوع قطاع النشاط الاقتصادي |
|----------------------------------|------------|------------|---------------------------|
|                                  | Women      | Men        | نساء ورجال معاً           |
| Public                           | 11.0       | 12.7       | 12.3                      |
| Private                          | 87.9       | 86.5       | 86.6                      |
| Other                            | (12)       | 0.9        | 0.9                       |
| <b>Total</b>                     | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b>                |

ويتميز القطاع الخاص بمعدل أجور يزيد عن القطاع العام بنسبة عالية، ولكنه، في المقابل، يفتقر إلى ثلاثة عناصر أساسية يستفيد منها القطاع العام، وهي:

التأمين الطبي بعد بلوغ سن التقاعد،

- ضمان الشيخوخة، حيث يستفيد العاملون في القطاع العام من راتب تقاعدي يتراوح ما بين 80% و100% من الأجر الأخير قبل التقاعد،

- ضمان البطالة، حيث أن العاملين في القطاع العام غير معرضين لمخاطر الصرف بسبب إفلاس رب العمل أو غيرها من الأسباب المقبولة قانونياً مقارنة مع عمال القطاع الخاص.

ناهيك عن أن العاملين ضمن الاقتصاد غير المعلن لا يتمتعون بأي من هذه المزايا.

وقد أظهر عدد من الدراسات أن الفرق في معدل الأجور لمصلحة القطاع الخاص غير كاف إطلاقاً لتصحيح الخلل في تركيبة سوق العمل ما بين القطاعين العام والخاص والناجمة عن المزايا المذكورة أعلاه. من هنا ضرورة الإسراع في وضع الأسس القانونية التي تسمح على المدى المنظور بتحسين شروط العمل في القطاع الخاص، ومنها قانون ضمان الشيخوخة.

عرف لبنان منذ تسعينات القرن الماضي دعوات متكررةً للشروع بنظام ضمان الشيخوخة، أدّت سنة 2000 إلى بلورة مشروع قانونٍ ثلاثي الأركان، يعتمد في شقه الأول على حدٍّ أدنى للرواتب التقاعدية لكل المتقاعدين المتسبين للنظام متناسب مع الحد الأدنى للأجور، وفي شقه الثاني على راتب مرتبط بالأجر وفق سقف محدّد متغيّر مع متوسط الأجور، مع بقاء الشق الثالث اختياريّاً للراغبين في الحصول على راتب تقاعدي تكميلي. ويتكون الراتب التقاعدي من مجموع رواتب الأركان الثلاثة.

لم يبصر هذا القانون النور رغم تركيبته المتوازنة ومرونته التي تسمح بتعديل عوامل النظام بسهولة للحفاظ على استمراريته المالية. وقد تم استبداله بمشروع قانون آحادي الأبعاد تم إعداده سنة 2004، ويعتمد على الرسملة الكاملة للاشتراكات التي تم تحديدها دون أية ضمانات للمشاركين في النظام أو سقوف للأجور أو حد أدنى للرواتب. وقد تم إصدار هذا القانون من قبل رئيس الجمهورية إلا أن مجلس الوزراء لم يتبنّه آنذاك.

وقد سُجلت محاولة لإعادة إحياء هذا القانون سنة 2006 تقدّم بها عدد من النواب بعد إجراء عدد من التغييرات على مشروع القانون المعد سنة 2004، أهمها إضافة حدٍّ أدنى للرواتب التقاعدية، وفصل إدارة الصندوق عن إدارة الاستثمارات بحيث تكون هذه الأخيرة تحت إشراف المصرف المركزي. نشير إلى أن التعديل الأول تم على أساس وضع حد أدنى ثابت بالليرة اللبنانية ضمن نص القانون، ما يجعل آلية مراجعته صعبة إذ تحتاج للتصويت من قبل مجلس النواب، وذلك بعكس المرونة التي اتسم بها القانون المعد سنة 2000 حيث يتغير الحد الأدنى للراتب مع الحد الأدنى للأجور بشكل تلقائي. كما أن إشراف المصرف المركزي على صندوق الاستثمارات يحتاج إلى تعديل في قانون النقد والتسليف، ويتطلب مهارات وتقنيات ومتابعة تؤمن التناسب والملاءمة ما بين السياسة الاستثمارية المعتمدة وطبيعة متوجبات الصندوق التقاعدي.

بعد ذلك، قامت اللجان المشتركة بإدخال عدد من التعديلات على مشروع القانون الموضوع سنة 2006، بحيث ألغت عدداً من البنود المحددة للنظام واستبدلتها بإحالات لقرارات تُتخذ في مجلس الوزراء، كما ألغت البند الخاص بوضع الصندوق الاستثماري تحت رقابة المصرف المركزي، وأضافت عدداً من التحديدات المتعلقة بإدارة الاستثمارات وكفاءة مدراء الاستثمارات. إن التعديلات المذكورة أدت إلى



اعتراضات عدد كبير من أصحاب الشأن حيث أن مشروع القانون غير قابل للتنفيذ فيما لو تمّ التصويت عليه، إذ يحتاج إلى عدد كبير من القرارات التي على الحكومة البت فيها، وهي بمعظمها قرارات فنية تتعلق بعوامل متغيرة تحتاج للدراسات والمتابعة مع إيجاد آلية معقولة للتعديل. هذا بالإضافة إلى عدم وجود سقف للرواتب الخاضعة للنظام ما يغلق الباب نوعاً ما أمام إمكان مشاركة القطاع الخاص في هذا النظام، والغموض لנاحية المسؤوليات الفنية والاستثمارية التي تحكم السياسة الاستثمارية العامة.

نشير إلى أن مشاريع القوانين الثلاثة من 2004 إلى 2006 و2008 متشابهة في جوهرها حيث تعتمد نظاماً قوامه تحديد الاشتراكات دون المنافع، مع حد أدنى للرواتب التقاعدية معاملة غامضة. وقد أغفلت هذه المشاريع المستلزمات المبدئية المنصوص عليها في المعاهدات المقررة من منظمة العمل الدولية لנاحية ضرورة وجود حد أدنى واضح للرواتب، وضرورة الوصول إلى نسبة استبدال للأجر الأخير قبل التقاعد كما ورد أعلاه، مع وجوب الحفاظ على نسبة معقولة من المرونة ضمن حوكمة واضحة تسمح بتعديل عوامل النظام بهدف تحسينه والحفاظ على استمراريته. إضافة إلى ذلك، اعتمدت هذه المشاريع على تركيبة مالية تتضمن صندوقاً ادخارياً لرسملة الاشتراكات، وصندوقاً رديفاً توزيعياً بهدف تمويل الشق التأميني والحد الأدنى، وهي تركيبة غير قابلة للتطبيق، إذ أنها أغفلت الحيز المتعلق برصد الأموال الخاصة لتسديد الرواتب التقاعدية لدى استحقاقها، كما أنها لم تحدد كيفية إدارة التدفقات النقدية ما بين الصندوقين بطريقة واضحة، وهو أمر غير ممكن فعلياً.

وقد توالى المحاولات لتصحيح مشروع القانون المعد من اللجان المشتركة سنة 2008 دون المساس بجوهره، وذلك دون الوصول إلى نتيجة ملموسة. في المقابل، تقدم البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية مجتمعين بورقة عمل للحكومة اللبنانية تتضمن المبادئ العامة والاعتبارات الأساسية التي على النظام العتيد مجاراتها، تلتها دراسة أكتوارية وضعت تصوراً لنظام ضمان الشيخوخة ضمن إطار مرن معروف عالمياً تحت مسمى الرسملة الاسمية (notional accounts) حيث يكون للمشاركين في النظام حسابات إسمية بالمبالغ المتراكمة لمصلحتهم دون أن تكون الأصول المقابلة لها موجودة بالضرورة. وهو نظام يسمح القيام بعمليات توزيعية ما بين المشاركين، مع المحافظة

على شكل نظام مرسمل. ويتميز هذا النظام بالمرونة الضرورية لضمان استمراريته، إلا أن إدارته تتطلب مهارات وخبرات فنية عالية وأنظمة معلوماتية متطورة، ما يعني أن تكلفة إدارة النظام قد تكون مرتفعة بشكل قد يقوّض منافعه.

تمّت إحالة ورقة المبادئ والدراسة الخاصة بها من قبل الحكومة لمجلس النواب حيث أن مشروع القانون الرسمي لا يزال على النسخة التي تم إقرارها من قبل اللجان المشتركة. مع الإشارة إلى أن أي تعديل جدي أو تطور في مسار القانون يستوجب إما أن تقوم الحكومة باسترجاع مسودة القانون لإعادة صياغتها ومن ثمّ إرسالها للمجلس النيابي للدراسة والتصويت، وإما أن تقوم لجنة نيابية مختصة بهذا العمل. بالنظر إلى التجربة الوطنية العامة، لا شك بأن الخيار الأول هو الأسرع.

### ضمان الشيخوخة في إطار السياسة الاقتصادية الاجتماعية العامة

تفتقر السياسة الاقتصادية الاجتماعية في لبنان إلى عدد من المقومات التي تساهم في انتشار شعور عام بغياب ما يسمى بالعدالة الاجتماعية.

فالتأمين الطبي، على سبيل المثال، متوافر للشرائح التالية:

(أ) العاملون في القطاع العام والقوى المسلحة وذويهم،

(ب) العاملون في القطاع الخاص مع ذويهم والذين يستفيدون تلقائياً من تقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حيث يتوقف التأمين الطبي لدى بلوغ سن التقاعد أو لدى ترك العمل في القطاع الخاص،

(ج) أعضاء عدد من نقابات المهن الحرة، كالمهندسين والمحامين والأطباء وغيرهم، والذين يستفيدون من صناديق تعاضدية خاصة بهم تشمل على تغطية جزئية أو شاملة من شركة تأمين،

(د) المشتركون في برامج تأمينية تقدمها شركات التأمين الخاصة.

وتشير التقديرات إلى أن مجموع هذه الشرائح لا يتجاوز 55% من اللبنانيين القاطنين في لبنان، حيث يتركز غياب التغطية التأمينية على الشرائح التي تخطت سن التقاعد والقطاعات الحرة غير المنظمة، وأصحاب المداخل المحدودة وهي الشرائح التي لا تتمتع ببرنامج تغطية عامة، وليس بمقدورها الاستحصال على عقود تأمين من القطاع الخاص بسبب ارتفاع الأقساط نسبة لإمكاناتها.

وهناك عدد من العوامل التي تؤثر سلباً على سوق العمل خاصة إذا ما قارنا القطاع العام بالخاص، حيث أن العاملين في القطاع العام يتمتعون بتأمين طبي قبل وبعد التقاعد، ويستفيدون من راتب تقاعدي مدى الحياة يتراوح ما بين 80% و100% من الراتب الأخير قبل التقاعد، كما وأنهم يتمتعون بحصانة عالية لناحية ضمان استمرارية العمل، حيث أن الدولة اللبنانية لم تعتمد منذ نشأتها إلى أية عملية تقليص في عديد العاملين لديها، كما هي الحال في غالبية الدول بما فيها تلك التي تخضع ميزانياتها لسياسات تقشفية. في المقارنة، لا يتمتع القطاع الخاص بنظام تأمين طبي ما بعد التقاعد، وليس له نظام تقاعدي، كما أنه لا يستفيد من ضمان التعطل عن العمل في الحالات المتوجبة قسراً (unemployment insurance) أي، على سبيل المثال، إفلاس رب العمل. مع الإشارة إلى أن انتاجية القطاع العام لا تقارن مع انتاجية القطاع الخاص.

وإذا ما قارنا قيمة هذه المنافع لموظف في سن الـ25 يريد الاختيار ما بين العمل في القطاع العام أو الخاص، لوجدنا أن راتباً بمستوى 1,000,000 ل.ل. في القطاع العام يساوي راتباً بمستوى 1,500,000 ل.ل. في القطاع الخاص، ما يعني أن مقارنة الأجور ما بين القطاعين دون النظر إلى المنافع الأخرى، يلحق إجحافاً واضحاً بالعاملين في القطاع الخاص. كما أن هذه المقارنة تفسر قيمة الخدمات التي تقدمها التيارات السياسية لمناصرها عبر توظيفهم في القطاع العام وإن برواتب متدنية نسبياً.

أما المقارنة مع القطاع الخاص غير المصرح عنه (économie informelle)، فهي غير ممكنة بسبب عدم توافر المعلومات الكافية. علماً أنه ليس لهذا القطاع أية ضمانات طبية أو تقاعدية أو غيرها إلا تلك التي يحصل عليها العاملون فيه من جراء انتسابهم لنقابات مهنية أو من خلال شرائهم عقود تأمين خاصة.

كما تشير المقارنة إلى تركيز الدخل العام في القطاع الخاص في مرحلة العمل، أي قبل سنة التقاعد، ما يضع على عاتق العاملين في هذا القطاع عبء التخطيط والادخار لفترة ما بعد التقاعد والتحسب لكافة النفقات، ومنها بشكل خاص، نفقات الطبابة والتي تزيد بالأضعاف عن مرحلة العمل. في المقابل، يتوزع الدخل بشكل متوازن للعاملين في القطاع العام بسبب نظام التقاعد وتواصل التأمين الطبي مدى الحياة.

في إطار إعادة تصويب سوق العمل، تبرز، من خلال ما تقدم، أولويتان تتعلقان بالسياسة

الاقتصادية الاجتماعية، أي وضع نظام عام للتأمينات الطبية تتساوى فيه كافة القوى العاملة ويشمل مرحلة ما بعد التقاعد، ووضع نظام تقاعدي للقطاع الخاص يؤمن الحد الأدنى المتعارف عليه دولياً وفق ما تقدم.

### هندسة النظام التقاعدي المقترح

تعرض هذه الدراسة الأطر التي تبناها المجلس الاقتصادي والاجتماعي لنظام متوازن لضمان الشيخوخة، يبدأ تطبيقه في مرحلة أولى على العاملين المصرح عنهم ويتضمن التحفيزات اللازمة لتوسيع نطاق التغطية لكافة شرائح المجتمع بشكل تدريجي.

#### (أ) الهدف

1. لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة التوصل إلى نظام يتمكن من تحقيق الأمور التالية:  
تأمين حد أدنى للراتب التقاعدي مرتبط بالحد الأدنى للأجور،
2. تأمين نسبة استبدال<sup>1</sup> (Replacement Ratio) معقولة ومنسجمة مع الاتفاقية 102 الصادرة عن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية مع الحفاظ على التوازن المالي للنظام،
3. وضع الأسس التي تسمح برفع نسبة الاستبدال، خاصةً للشرائح المرتفعة من الأجور.

إن الهدف الرئيس من المشروع هو تأمين أكبر نسبة استبدال ممكنة، مع الحفاظ على راتب تقاعدي يساوي حوالي الـ 40% من الراتب الأخير قبل التقاعد بعد 30 سنة من الخدمة وتسديد الاشتراكات. علماً أن الهدف النهائي هو الحفاظ على حقوق الأجراء على المدى الطويل من خلال تأمين استمرارية واستقرار الدخل التقاعدي، مع الأخذ في الاعتبار إمكانيات القطاع الخاص، والتوازن المالي للنظام التقاعدي.

#### (ب) الأركان الثلاثة للنظام

يتجزأ النظام التقاعدي المقترح إلى ثلاثة أركان متكامل مع بعضها البعض، حيث يقوم كل ركن بتأمين جزء من الراتب التقاعدي المرجو:

(1) إن نسبة الاستبدال هي قيمة الراتب التقاعدي مقسومة على الراتب الأخير قبل التقاعد.

### 1. الركن الأول: راتب الحد الأدنى

يستفيد من هذا الركن كافة المشتركين في النظام، وبشكل خاص ذوي الدخل المحدود، حيث أن الهدف منه تأمين حد أدنى من الراتب التقاعدي على أساس 60% من الحد الأدنى للأجور الساري لدى التقاعد.

### 2. الركن الثاني: الراتب التكميلي المضمون

يستفيد من هذا الركن كافة الأجراء من ذوي الدخل ما فوق الحد الأدنى وحتى السقف المحدد، والهدف منه تأمين راتب تقاعدي للمشاركين الذين أتموا 30 سنة من الاشتراكات يساوي 40% من الراتب الأخير قبل التقاعد مع حد أقصى لهذا الراتب على أساس أربعة أضعاف الحد الأدنى للأجور الساري لدى التقاعد. لا بد من الإشارة إلى أن المشتركين الذين انتسبوا لفترة أطول من 30 سنة سيحصلون على نسبة مئوية أعلى بينما سيحصل المشتركون الذين انتسبوا للنظام لفترة أقصر على نسبة مئوية أقل من 40%.

### 3. الركن الثالث: الراتب التكميلي التقديري

وهو مخصص لذوي الدخل المرتفع ما فوق السقف المحدد في القسم الثاني وبشكل اختياري، حيث أن الهدف منه تأمين راتب تقاعدي تكميلي على أساس 15% من الأجر قبل التقاعد، مع سقف يتراوح ما بين 3 و10 أضعاف الحد الأدنى للأجور. إن النظام المقترح هو من نوع الأنظمة المرسلة وليس نظاماً توزيعياً بالمعنى الحصري. وينبغي التمييز ما بين الأنظمة التي تؤمن راتباً تقاعدياً محدداً والمعروفة بكونها من نوع Defined Benefits عن الأنظمة التوزيعية المعروفة بنوع Pay as you Go. إن الأنظمة ذات المنافع المحددة هي أنظمة مرسلة إلى حد كبير، وموازية فنياً للأنظمة التي تعتمد اشتراكات محددة (Defined Contributions) والتي تحتوي على ضمانات للحد الأدنى للعائد الاستثماري على الاشتراكات.

يظهر الرسم البياني الوارد أدناه انعكاس الترتيب المقترح على عدة شرائح من الأجراء وفق خصائص مختلفة لناحية الأجر الشهري الحالي. وقد أتت هذه الشرائح وفق الجدول التالي، وهي تمثل أجراء من المتوقع أن يسددوا اشتراكات للنظام التقاعدي طيلة 30 سنة.

الجدول 1: نماذج شرائح الأجور المعتمدة في هذه الدراسة (الأرقام بالملايين الليرة اللبنانية)

| نموذج                                     | 1    | 2    | 3    | 4    | 5    | 6     | 7    | 8     |
|-------------------------------------------|------|------|------|------|------|-------|------|-------|
| الراتب الشهري الحالي للأجير               | 0.65 | 0.8  | 1    | 1.5  | 2    | 3     | 4    | 5     |
| الراتب الشهري للأجير عند بلوغه سن التقاعد | 1.53 | 1.88 | 2.35 | 3.53 | 4.71 | 70.69 | 9.42 | 11.78 |

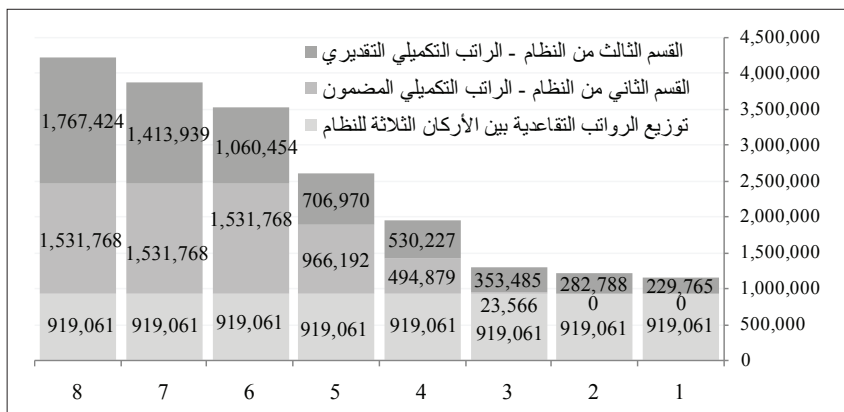
تمثل الشريحة الأولى الأجراء الذين يتقاضون ما يقارب الحد الأدنى للأجور، بواقع يعادل 650,000 ل.ل. شهرياً، في حين تمثل الشريحة السابعة أجراء يناهز معدل دخلهم الشهري 4,000,000 ل.ل.

الجدول 2: توزيع الرواتب التقاعدية وفق أركان النظام (الأرقام بالليرة اللبنانية)

| توزيع الرواتب التقاعدية بين الأركان الثلاثة للنظام | 1       | 2       | 3       | 4       | 5       | 6       | 7       | 8       |
|----------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| القسم الأول من النظام راتب الحد الأدنى             | 919061  | 919061  | 919061  | 919061  | 919061  | 919061  | 919061  | 919061  |
| القسم الثاني من النظام الراتب التكميلي المضمون     |         |         | 23566   | 494879  | 966192  | 1531768 | 1531768 | 1531768 |
| القسم الثالث من النظام الراتب التكميلي التقديري    | 229765  | 282788  | 353485  | 530227  | 706970  | 1060454 | 1413939 | 1767424 |
| المجموع                                            | 1148826 | 1201849 | 1296112 | 1944167 | 2592223 | 3511283 | 3864768 | 4218253 |

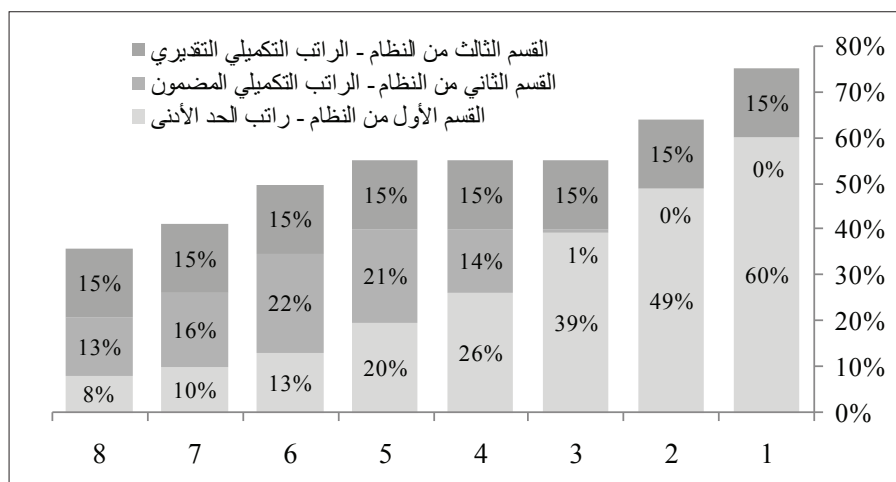
وبين الجدول 2 أعلاه توزيع الراتب التقاعدي ما بين الأركان الثلاثة لكل من النماذج المبينة أعلاه. وهو يشير إلى أن أجراء الشريحتين الأولى والثانية سيحصلون على راتب تقاعدي يوازي الحد الأدنى لتقديرات النظام، أي الركن الأول، في حين أنهم لن يتأهلوا لأية تقديرات من الركن الثاني من النظام، علماً أن المجال مفتوح أمامهم للاستفادة من الركن الثالث مما يسمح لهم بتحسين الراتب التقاعدي بما يزيد عن 20%. كما نلاحظ أن مجموع الرواتب التي ينالها الأجراء ضمن الشرائح العالية، أي 6 و 7 و 8 من الركنين الأول والثاني، متساوية في ما بينها وذلك بسبب السقف المحدد للركن الثاني من النظام.

رسم توضيحي 1: توزيع الرواتب التقاعدية وفق أركان النظام (الأرقام باليرة اللبنانية)



يبين الرسم التوضيحي الوارد أعلاه كيفية تواصل الأقسام الثلاثة وتكاملها تأميناً للهدف المرجو من النظام التقاعدي. فنرى، مثلاً، أن أصحاب الدخل المنخفض يستفيدون بشكل أساسي من القسم الأول، في حين يستفيد أصحاب الدخل المرتفع من القسم الثالث. كما يبين الرسم انعكاس تحديد سقف للدخل الخاضع للقسم الثاني من النظام، حيث أن المنافع التي ستقع على عاتق هذا القسم لن تتجاوز حداً معيناً، يبلغ تقديرياً، في المثل الذي اعتمدناه في تحليلنا، 1,700,000 ل.ل. وذلك بغض النظر عن قيمة الراتب الشهري المتوقع قبيل التقاعد.

رسم توضيحي 2: نسب الاستبدال المتوقعة



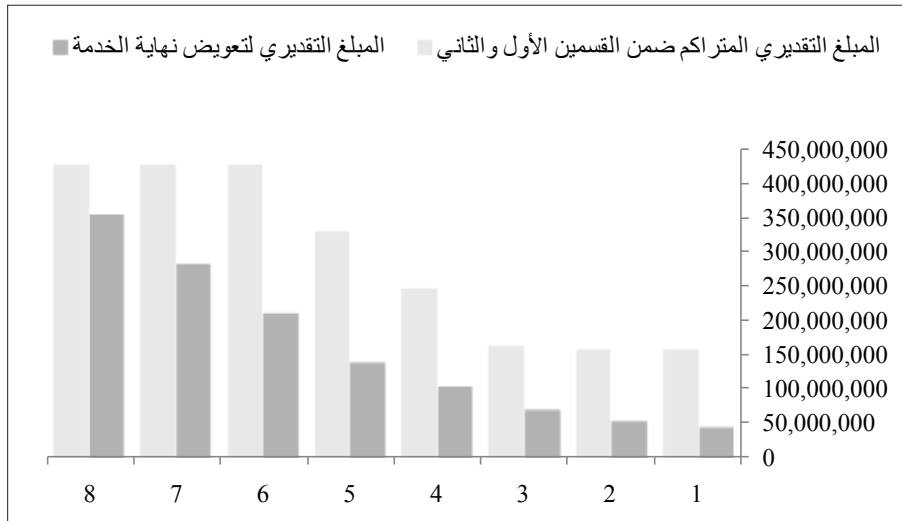
أما بالنسبة لنسب الاستبدال المبينة في الرسم أعلاه، فنرى من خلالها أن الركبين الأول والثاني يؤمنان استبدالاً عالياً لذوي المداخل المنخفضة نسبة للأجور التي تقاضوها قبل التقاعد، وهو يوازي على الأقل 40% من الأجر الأخير قبل التقاعد للشرائح الخمس الأولى. وتنخفض نسبة الاستبدال للشرائح المرتفعة بسبب السقف المحدد للركن الثاني.

ويؤمن الركن الثالث نسب استبدال متساوية ما بين كافة الشرائح، علماً أن الشرائح المرتفعة تستفيد منه بشكل أفضل نسبة للراتب التقاعدي الذي تناله من الركبين الأول والثاني. على سبيل المثال، يساهم الركبان الأول والثاني في تأمين نسبة استبدال توازي 23% من الأجر الأخير قبل التقاعد، حيث يمكن للركن الثالث أن يؤمن راتباً إضافياً يوازي 15% من هذا الأجر.

من ناحية أخرى، تظهر مقارنة المنافع التي يقدمها نظام تعويض نهاية الخدمة الحالي مع القسمين الأول والثاني من النظام المقترح، حيث تبين لنا، وفق الرسم البياني أدناه، أن النظام المقترح يتفوق بشكل ملحوظ على نظام التعويض ضمن كافة الشرائح التي قمنا بدراستها. على سبيل المثال، تبين لنا أن المبلغ المتراكم في القسمين الأول والثاني من النظام المقترح لذوي الدخل المنخفض يساوي 300% من مبلغ تعويض نهاية الخدمة، في حين أن أصحاب الدخل المتوسط سيستفيدون من ارتفاع يوازي 240% بالنسبة للنظام القائم حالياً. نشير إلى الانخفاض النسبي في المنفعة التقاعدية لأصحاب الدخل المرتفع، والتي سيتم تغطيتها من قبل القسم الثالث وما سيطبق عليه من حوافز ضريبية.



رسم توضيحي 3: مقارنة المنافع بين النظام الحالي لتعويض نهاية الخدمة والقسمين الأول والثاني من النظام المقترح (الأرقام بالدينار اللبنانية)



بالخلاصة، نرى من خلال هذا التحليل أن التركيبة المقترحة تضع ميكانيكية تسمح بإعادة توزيع محدودة للمداخيل من أصحاب المداخيل المرتفعة نحو أصحاب المداخيل المنخفضة، وهذه من الخصائص المشودة في أنظمة ضمان الشيخوخة الاجتماعية. كما نرى أن الركنين الأول والثاني يسمحان بتأمين 40% من الراتب قبل التقاعد لعدد وافٍ من أصحاب الدخل، يتمثلون بالنماذج من 1 إلى 5 في الرسم البياني، ويشكلون، وفق تقديراتنا، نسبة تصل إلى 90% من الأجراء المتسبين حالياً للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وفق الأجور المصرح عنها لهذا الصندوق.

### ج) إلزامية الاشتراك بالنظام

يكون الاشتراك بالقسمين الأول والثاني إلزامياً لكافة الأجراء الذين هم ما دون سن الـ 35، واختيارياً لمن هم ما بين الـ 35 والـ 55 من العمر، مع الإشارة إلى وجوب تطبيق فترة سماح لا تتجاوز 12 شهراً، يقوم خلالها الأجير باختيار الانضمام إلى النظام التقاعدي أو البقاء في نظام تعويض نهاية الخدمة المعمول به حالياً. أما الأجراء الذين يتجاوز سنهم الـ 55، فيبقون خاضعين لنظام تعويض نهاية الخدمة القائم حالياً.

أما الاشتراك بالقسم الثالث فيكون اختيارياً مع وضع حوافز ضريبية للأجراء وأرباب

العمل، على أساس إعفاء الاشتراكات التي تصب في القسم الثالث من النظام من ضريبة الدخل على الأجور والأرباح، بالإضافة إلى إعفائها من الاشتراكات المطبقة حالياً لفروع الضمان الاجتماعي، أي تعويض نهاية الخدمة، والمرض والأمومة، وصندوق المنافع العائلية.

نشير إلى أن عملية انتقال الأجراء من نظام تعويض نهاية الخدمة إلى نظام التقاعد الجديد تتم مع المحافظة على كامل الحقوق التي اكتسبت ضمن النظام الحالي، خاصة لناحية سنوات الاشتراك والأصول المتراكمة. فلو أخذنا، مثلاً، عاملاً عمره 40 سنة وقد أتم 15 سنة من الاشتراكات في نظام تعويض نهاية الخدمة، حيث بلغ مجموع الاشتراكات الخاصة به بالإضافة إلى عوائد الاستثمار التي تمت إضافتها 5,000,000 ل.ل.، سيكون انتقاله إلى النظام الجديد على أساس 15 سنة أقدمية كاملة مع انتقال الأصول البالغة 5,000,000 ل.ل. إلى النظام الجديد.

#### (د) اكتساب الحقوق في القسمين الأول والثاني من النظام

يتم احتساب الحقوق المكتسبة للأجراء وفق سنوات الخدمة والاشتراك أساس 1.40% من الراتب الأخير في كل سنة من السنوات العشرين الأولى، و1.20% في السنوات اللاحقة. على سبيل المثال، يتم احتساب الراتب التقاعدي لعامل أكمل 25 سنة من الاشتراك على أساس 1.40% لعشرين سنة، أي 28%، يضاف إليها 1.20% للسنوات الخمس الأخيرة، أي 6%، فتكون نسبة الاستبدال لهذا الأخير 34%. ولو أخذنا مثلاً آخر لأجير أتم 35 سنة من الاشتراكات، تكون نسبة الاستبدال على أساس 1.40% للسنوات العشرين الأولى، أي 28%، بالإضافة إلى 1.20% للسنوات الخمسة عشر الأخيرة، أي 28%، ما يساوي 46% من الراتب الأخير قبل التقاعد الخاضع للسقف المحدد على أساس 4 أضعاف الحد الأدنى. مع الإشارة إلى أن الحقوق المكتسبة بعد 30 سنة خدمة ستكون 40% من الأجر، وتصل إلى 52% من الأجر بعد 40 سنة خدمة.

من ناحية أخرى، ينبغي وضع معادلة يتم من خلالها معادلة الحقوق المكتسبة وفق نظام تعويض نهاية الخدمة الحالي مع النظام الجديد لتسهيل انتقال الأفراد.

#### (هـ) تمويل الأقسام

يتم تمويل القسم الأول من خلال مساهمات الصندوق والخزينة العامة حيث أن الدولة هي الضامنة الأساس للحد الأدنى من رواتب التقاعد. أما القسم الثاني فيتم تمويله من خلال اشتراكات أرباب العمل والعمال.

تشير التقديرات الاكتوارية إلى أن كلفة تمويل القسمين الأول والثاني تتراوح بين 14% و18% من الرواتب الخاضعة لسقف، مع متوسط تقديري يساوي 16%. ويمكن تقسيم الاشتراك كالتالي:

- 10% تسدد من قبل أرباب العمل،

- 4% تقتطع من الأجور،

- 2% تسدد من قبل الدولة.

نشير إلى أن نسبة الاشتراك مرتبطة بعدد من الفرضيات المالية والاقتصادية والديموغرافية، كما وأنها مقترنة بنسبة الاستبدال الموضوع، أي 40%، بعد 30 سنة اشتراك. إن تعديل السقف الخاضع للقسمين الأول والثاني لا يؤثر سلباً أو إيجاباً على نسبة الاشتراك التقديرية، والتي ينبغي تحديدها على أساس الحفاظ على ديمومة النظام عبر تخفيض كلفة تأمين الحد الأدنى ونسبة الاستبدال المرجوة. إن هذه التكلفة قد تصل إلى 3% أو 4% من الرواتب الخاضعة في حالات الركود المالي المتواصل، ويجب أن يحافظ النظام على نسبة ملاءة وفائض مدروسين بما يؤمن احتياطاً كافياً لمثل هذه الحالات.

أما تمويل القسم الثالث فسيعتمد على الأفراد وأهدافهم من الاشتراك في هذا القسم، حيث يمكن تصميم برامج ادخارية للتقاعد على أساس 5% من الراتب الشهري وفق السقف الموضوع لهذا القسم. كما يمكن لأرباب العمل المساهمة بنسبة إضافية قد تتراوح بين 3% و5% من الأجور، ما يساهم في تعزيز علاقة العمل بين أرباب العمل والأجراء عبر تأمين نوع من الراتب المؤجل لوقت التقاعد.

#### (و) إدارة النظام

نقترح أن توكل إدارة القسمين الأول والثاني لمؤسسة عامة مستقلة، مع التشديد على وضع كافة الأنظمة اللازمة لها لضمان شفافية الإدارة والتقرير والتعيينات الإدارية. من التدابير المهمة في هذا الإطار، نشير إلى وجوب تحضير تقرير سنوي عام ومفصل عن أعمال الصندوق التقاعدي وإدارته ونتائجه ووضعها المالي، يتم التدقيق به من قبل مدققي حسابات وخبراء أكتواريين، ويتم رفعه ومناقشته علانية بحضور اللجان المختصة من مجلسي الوزراء والنواب، مع إمكان الاطلاع عليه من قبل أي مواطن.

ومن المستحسن أن تتم إدارة الاستثمارات ضمن مؤسسة مستقلة قائمة بحد ذاتها

وتخضع لمعايير عالية من الحوكمة الذاتية، مع وجوب الحفاظ على درجة عالية من الشفافية في التقرير الدوري عن وضع الصندوق الاستثماراتي وخياراته ومخاطره وعوائده. وتلتزم إدارة الاستثمارات بالاستراتيجية والأهداف التي تضعها المؤسسة التي تدير النظام التقاعدي بالنظر إلى المتوجبات الناشئة عن حقوق المشتركين.

وينبغي وضع الأطر القانونية اللازمة لتنظيم العمل بموجب القسم الثالث، لناحية ترخيص الهيئات التي ستمكن من إنتاج وتوزيع المنتجات الادخارية التقاعدية وتحديد الضوابط لعمل هذه الهيئات، لا سيما لناحية إدارة الاستثمارات الناشئة عن الاشتراكات التي ستوكل اليها، مع ضرورة إسناد المهام الرقابية الخاصة بهذا القسم من النظام إلى لجنة الرقابة على الهيئات الضامنة أو إنشاء هيئة رقابية خاصة بها.

## قطاع التعليم في لبنان

### ثنائية النظام التعليمي

#### 1. تجاوز قطاعي التعليم الرسمي والخاص

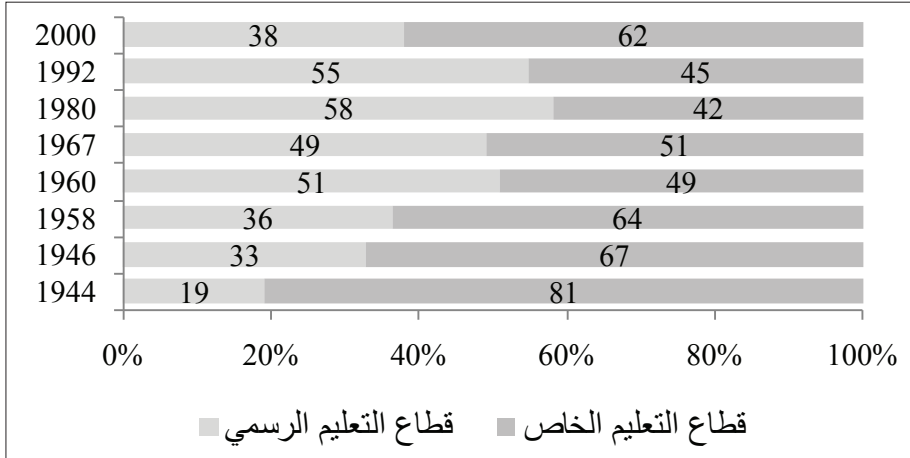
غالباً ما يوصف النظام التعليمي في لبنان بأنه نظام ثنائي (dualiste) حيث تقوم مؤسسات التعليم العام والخاص بتوفير خدمة التعليم على حدّ سواء. ويعمل هذان القطاعان بشكل شبه مستقل الواحد عن الآخر، مما يجعلهما قطاعين متجاورين أكثر منهما متناسقين ومتكاملين<sup>1</sup>. ويتولى القطاع الخاص توفير خدمة التعليم بشكل حرّ مقابل رسوم وأقساط مدرسية، في حين أن التعليم الرسمي هو تعليم مجاني في الأساس. أما المؤسسات التعليمية الخاصة المجانية، فإن دورها يقتصر على توفير هذه الخدمة في مرحلة التعليم ما قبل الابتدائي (الروضة) والمرحلة الابتدائية، المدعومتين بشكل واسع من قبل الدولة<sup>2</sup>.

ويشار الى أن قطاع التعليم الخاص كان سباقاً في نشوئه على قطاع التعليم الرسمي، حيث بادرت الإرساليات الدينية الى إنشاء غالبية المدارس الخاصة قبل إعلان استقلال لبنان عام 1943. وبعد الاستقلال، بدأت الدولة اللبنانية بإنشاء المدارس الرسمية حتى لامس عددها خلال الستينات عدد المدارس الخاصة. إلا أنّ النزوح السكاني الداخلي (والخارجي) وتراجع استثمار الدولة في التعليم الرسمي خلال فترة الحرب الأهلية (1975-1990)، أتاحا للقطاع الخاص لعب دور أكبر في التعليم عموماً خلال العقدين المنصرمين.

(1) وزارة الشؤون الاجتماعية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2010) الاستراتيجية الوطنية للتنمية الاجتماعية التي أعدتها مؤسسة البحوث والاستشارات CRI، بيروت: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

(2) وزارة التربية والتعليم العالي (2004) خطة العمل الوطنية للتعليم للجميع 2004-2014، بيروت: وزارة التربية والتعليم العالي.

رسم توضيحي 1: تطوّر عدد المدارس الخاصة والرسمية بين عامي 1944 و2000



نمر فريجة (2003) «المركز التربوي للبحوث والإنماء في 1017 يوماً»، بيروت: دار الإبداع

وبالفعل، فقد عاد قطاع التعليم الخاص الى التوسع على حساب التعليم الرسمي بدءاً من الثمانينات، في ظلّ الغياب شبه الكامل للدولة. وربما يكون هذا الاتجاه مرتبطاً بتزايد القناعة الضمنية لدى الأهل بعدم إلحاق أولادهم بالتعليم الرسمي إلا في حال عدم قدرتهم على تحمّل أعباء الأقساط في المدارس الخاصة. ويبلغ عدد المدارس الرسمية 1275 مدرسة (عام 2013)، في مقابل 1502 مدرسة خاصة، وخاصة مجانية. واستحوذ التعليم الرسمي على نحو 44% من إجمالي عدد المعلمين (94,499 معلماً) خلال العام الدراسي 2012-2013، ونحو 31% فقط من إجمالي عدد التلاميذ المتحقّقين بالنظام التعليمي اللبناني خلال ذلك العام<sup>3</sup>. وتعتبر نسبة الالتحاق بالتعليم الرسمي متدنية جداً مقارنة مع بلدان أخرى في المنطقة (بلغت نسبة الالتحاق بالمؤسسات التعليمية الرسمية عام 2006 نحو 75% و96% تبعاً في كلّ من الأردن ومصر)<sup>4</sup>.

ونتيجة النظرة السائدة عن تدني جودة التعليم في المدرسة الرسمية مقارنة بالمدرسة الخاصة، استمرت نسبة الالتحاق بالمدارس الرسمية في لبنان تسجّل الانخفاض تلو الآخر في

(3) المركز التربوي للبحوث والإنماء، النشرة الإحصائية للعام الدراسي 2012-2013.

(4) المساح، 2011، تقرير عن قطاع التربية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، Al-Masah Capital Limited

السنوات الأخيرة. ويتجسّد أحد أسباب ضعف مستوى التعليم الرسمي، في استمرار عمل عدد كبير من المعلمين في المدارس الرسمية من دون امتلاكهم المؤهلات الكافية للتدريس. و«تظهر تفاوتات كبيرة بين التعليمين الخاص والرسمي عندما يتصل الأمر بالنوعية [...] إنّ تسعة تلاميذ من بين كلّ 1000 تلميذ في المدارس الرسمية يجوزون على شهادة البكالوريا دون إعادة لمرة أو أكثر، مقابل 225 تلميذاً في المدارس الخاصة»<sup>5</sup>. وبالرغم من العدد الكبير للمدارس الرسمية ومن جهود وزارة التربية والتعليم العالي لتحسين نوعية التعليم والتعلّم، فإن غالبية أولياء التلامذة يفضلون إرسال أولادهم إلى المدرسة الخاصة، انطلاقاً من تقديرهم أنّ نوعية التعليم الذي تقدّمه المدارس الخاصة لا تزال أفضل من نوعية التعليم الذي تقدّمه المدارس الرسمية.

## 2. الإنفاق العام على التعليم

يتميّز النظام التربوي في لبنان بعدم كفاية الأنفاق الحكومي على التعليم الذي شكّل نحو 2.9% فقط من الناتج المحلي الإجمالي عام 2001 وانخفض إلى 2.7% عام 2007، ثم إلى 1.8% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2009<sup>6</sup>. وتراوحت حصة وزارة التربية من إجمالي نفقات الموازنة الوطنية بين 5.8% و9% خلال الفترة الممتدة بين عامي 2000 و2010. وعلى الرغم من ارتفاع حجم الإنفاق العام على التعليم من نحو 497 مليار ليرة لبنانية عام 2000 إلى نحو 1293 مليار ليرة لبنانية عام 2010، إلّا أنّ الحصة المخصصة لوزارة التربية من الموازنة الإجمالية بقيت شبه مستقرة (5.8% عام 2000 و6.8% عام 2010)<sup>7</sup>.

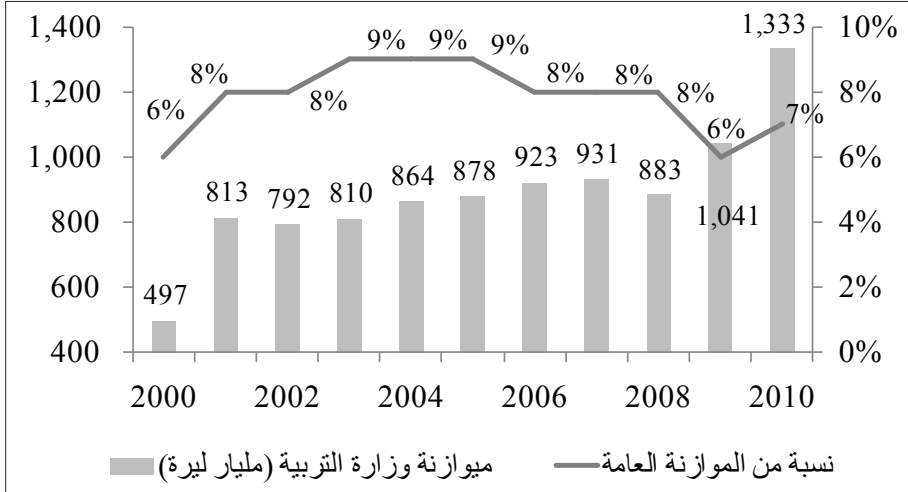
(5) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009) لبنان: التقرير الوطني للتنمية البشرية: نحو دولة المواطن

(6) UNESCO (2011) Institute for Statistics Global Education Digest 2009: Comparing

Education Statistics Across the World. Montreal:UIS

(7) الحكومة اللبنانية، مشروع قانون الموازنة لعامي 2000 و2010، بيروت: وزارة المالية.

رسم توضيحي 2: ميزانية وزارة التربية بحسب حصتها من إجمالي الموازنة العامة

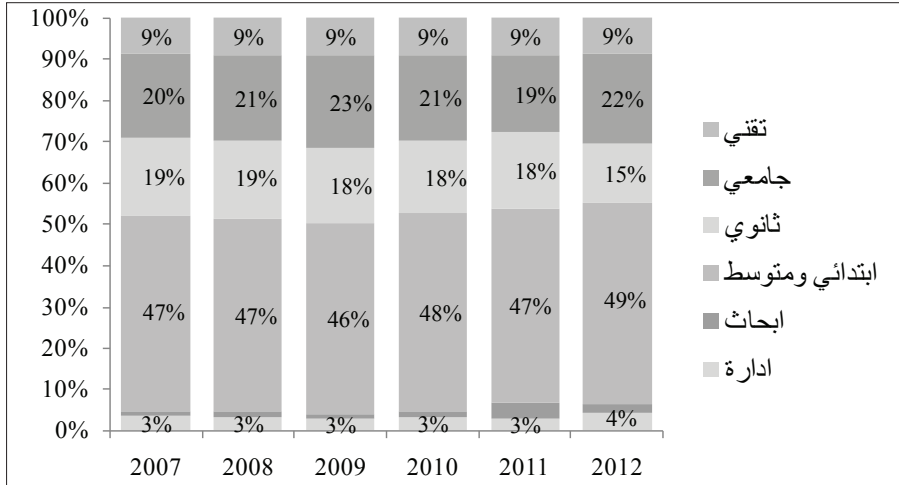


وزارة المالية، التقرير السنوي حول المالية العامة ومشاريع قوانين الموازنات العامة بين عامي 2000 و 2010

وتنبغي الإشارة الى أنه لم يجز إقرار قوانين الموازنات العامة (وبالتالي قطع حساباتها) منذ عام 2005، إلا أنّ مشاريع الموازنات السنوية بقيت مع ذلك تشكّل المؤشر شبه الوحيد لتقدير موازنة وزارة التربية والتعليم العالي، مع العلم أنّ مثل هذه التقديرات قد لا تمثل حجم الإنفاق الفعلي للوزارة. واستناداً إلى المعلومات المتوافرة، يلحظ بوضوح أنّ مرحلتي التعليم الابتدائي والمتوسط تستحوذان على الحصة الأكبر من موازنة الوزارة، تليهما مرحلة التعليم العالي، ثمّ التعليم الثانوي.



رسم توضيحي 3: توزع موازنة وزارة التربية والتعليم العالي



وزارة المالية، مشاريع قوانين الموازنات العامة.

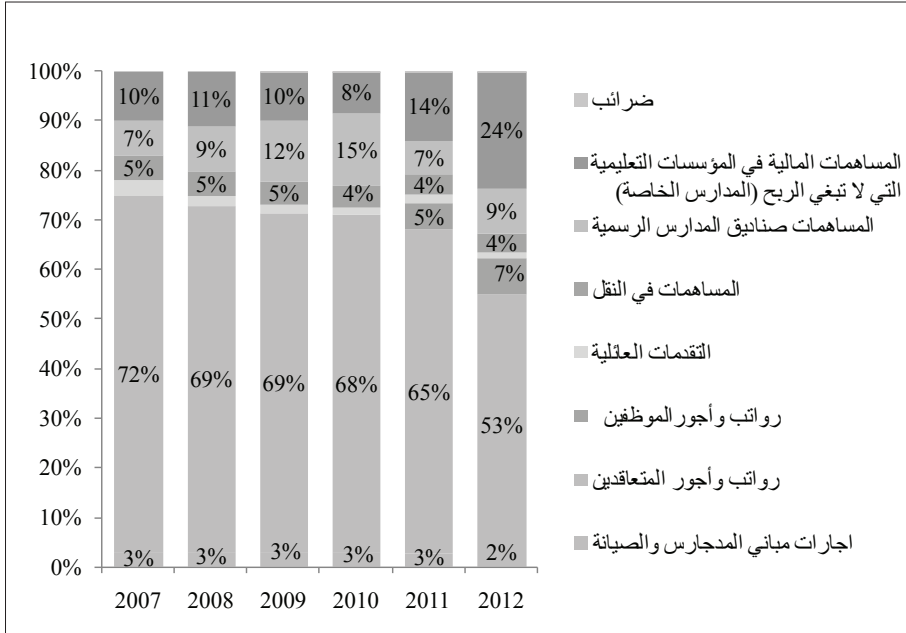
ويظهر التحليل المعمق لبنية الإنفاق المخصص لمرحلي التعليم الابتدائي والمتوسط، أنّ البند الأهم في هذا الإنفاق هو المتعلق برواتب المعلمين المتمين إلى الملاك، وهو يمثل نحو 72% من إجمالي موازنة التعليم الإبتدائي والمتوسط للعام 2007. غير أن هذه النسبة انخفضت بشكل شبه تدريجي إلى نحو 53% عام 2012، بفعل الخلل في تصحيح أجور المعلمين، واعتماد الدولة المتزايد على المعلمين المتعاقدين، وبالتالي ارتفاع حصة هؤلاء من مجموع الإنفاق المخصص لمرحلي التعليم الابتدائي والمتوسط.

وتشتمل مخصصات موازنة التعليم الابتدائي والمتوسط، على الدعم الحكومي الممنوح للمدارس الخاصة (المجانية) التي سجّلت حصتها من موازنة التعليم الابتدائي والمتوسط قفزة كبيرة بين عامي 2007 و2012، إذ ارتفعت من نحو 10% إلى 24% (من 4% من إجمالي موازنة الوزارة عام 2007 إلى 11% عام 2012)، وذلك بالرغم من إقتراح رسمي سابق بتخفيض الدعم للمدارس الخاصة المجانية ذات الأداء الضعيف<sup>8</sup>، بغية الحدّ من حجم الإنفاق - من المال العام - على التعليم.

(8) وزارة التربية والتعليم العالي (2004)، «The State of Education Financing in Lebanon: facts, figures»

«and suggestions»

رسم توضيحي 4: توزع موازنة التعليم الابتدائي والمتوسط 2007-2012



وزارة المالية، مشاريع قوانين الموازنات العامة 2007-2012

ويصعب تقدير تكلفة التلميذ الواحد راهناً في كلّ مرحلة من مراحل التعليم في القطاع الرسمي، بسبب عدم توفر معطيات حديثة مفصلة. إلا أنّ البيانات المتاحة عن سنوات سابقة تظهر أنّ الكلفة السنوية للتلميذ الواحد في المرحلة الابتدائية قد بلغت في أواسط العقد الأول من الألفية نحو 1,930,761 ليرة لبنانية (1,287 دولاراً أميركياً)، مقابل 2,593,465 ليرة لبنانية (1729 دولاراً أميركياً) في المرحلة المتوسطة، و3,069,795 ليرة لبنانية في المرحلة الثانوية (2,046 دولاراً أميركياً)<sup>9</sup>. ولكن من المتوافق عليه على نطاق واسع، أنّ تزايد النفقات العامة على التعليم «لم يترافق مع تحسين مواز في حجم ونوعية انتاج الخدمة في القطاع العام»<sup>10</sup>. وتجدر الإشارة إلى أنّ عدم فعالية الإنفاق يعود في جانب كبير منه، إلى التوزيع غير المتكافئ

(9) وزارة التربية والتعليم العالي (2010): جودة التعليم من أجل التنمية - الإطار العام لاستراتيجية التنمية والتعليم - خطة تطوير التعليم العام (ما قبل الجامعي): 2010-2015.

(10) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009): التقرير الوطني للتنمية البشرية 2008-2009: نحو دولة المواطن.

وغير الفعّال للموارد (وبخاصة الموارد البشرية)<sup>11</sup>.

وتشير سياسة المنح والمساعدات المدرسية التي يتلقاها موظفو الدولة، إلى أن القسم الأكبر من قيمة هذه المنح يجري استخدامها من قبل هؤلاء الموظفين لتعليم أولادهم في المدارس الخاصة. «في العام 2004، قدّر حجم المنح المدرسية التي يتلقاها موظفو القطاع العام سنوياً بنحو 150 مليون دولار أميركي، ينفق نحو 89 % من هذه الأموال على الأقساط المدرسية لأولاد هؤلاء الموظفين الذين يرتادون المدارس الخاصة»<sup>12</sup>. وكما هو مبين في الجدول أدناه، ارتفعت نسبة هذه المنح الدراسية لتصل في العام 2011 إلى ما يقارب 13% من النفقات الإجمالية للوزارة، أي بما يوازي ثلاثة أضعاف ونصف ضعف المساعدات الممنوحة للمدارس الخاصة نفسها (المدارس الخاصة المجانية التي تخدم بشكل عام الأطفال الأكثر فقراً).

الجدول 1: توزّع نفقات وزارة التربية والتعليم العالي، 2006-2009

| 2011  | 2010  | 2009  | 2008  | 2007  | 2006  |                                                                             |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 1,262 | 1,272 | 1,170 | 950   | 976   | 960   | التعليم (بمليارات الليرات اللبنانية)                                        |
| %87.1 | %87.9 | %88   | %87.9 | %88.5 | %89.0 | وزارة التربية والتعليم العالي                                               |
| %59.1 | %54.6 | %51.8 | %54.1 | %58.6 | %56.0 | رواتب وأجور موظفي المديرية العامة للتربية والتعليم                          |
| %0.1  | %0.1  | %0.1  | %0.1  | %0.1  | %0.1  | رواتب وأجور موظفي المديرية العامة للتعليم العالي                            |
| %9.6  | %9.4  | %9.5  | %8.7  | %8.1  | %8.3  | رواتب وأجور موظفي المديرية العامة للتعليم المهني                            |
| %21.8 | %22.7 | %24.3 | %19.4 | %18.6 | %17.8 | المساهمات المالية في رواتب وأجور الجامعة اللبنانية                          |
| %3.7  | %4.0  | %4.4  | %6.0  | %4.4  | %5.3  | المساهمات المالية في المؤسسات التعليمية التي لا تبغي الربح (المدارس الخاصة) |
| %0.5  | %0.8  | %0.5  | %1.0  | %3.2  | %3.4  | الأبنية قيد الإنشاء (بناء وتأهيل المدارس)                                   |
| %12.9 | %12.1 | %11.8 | %12.2 | %11.5 | %11.0 | *المنح الدراسية في قطاع التعليم الخاص                                       |

وزارة المالية، تقرير المالية العامة السنوي، 2006-2011.

(11) وزارة التربية والتعليم العالي (2010): جودة التعليم من أجل التنمية - الإطار العام لاستراتيجية التنمية والتعليم -

خطة تطوير التعليم العام (ما قبل الجامعي): 2010-2015.

(12) البنك الدولي (2010): «وثيقة معلومات المشروع» التقرير رقم : AB5607 .

### 3. إنفاق الأسر على التعليم

إضافة إلى الإنفاق على التعليم من المال العام، تتحمل الأسر جزءاً مهماً من تكلفة التعليم في المدارس الرسمية والخاصة، في شكل أقساط ورسوم تسجيل ونفقات أخرى، من ضمنها تكاليف الكتب المدرسية والنقل والزيّ المدرسي والأنشطة من خارج المنهاج الدراسي. ويتّضح من التقارير حول ميزانية الأسرة للأعوام 1997 و2004 و2012، أن نسبة الإنفاق على التعليم من إجمالي إنفاق الأسر هي الأكبر لدى الأسر ذات المداخيل المرتفعة. وفي الواقع، بلغت حصة ما تنفقه الأسر على التعليم كنسبة من إجمالي إنفاقها عام 2012، ما يوازي 5% لدى الأسر التي لا يتعدى دخلها السنوي 7,8 مليون ليرة لبنانية، في حين ترتفع هذه النسبة إلى نحو 8% لدى الأسر التي يتعدى دخلها السنوي 28 مليون ليرة لبنانية<sup>13</sup>. وبصورة وسطية، بلغت حصة الإنفاق على التعليم من إجمالي إنفاق الأسر عام 2012 نحو 6% على المستوى الوطني.

واستناداً إلى إحدى الدراسات الحديثة<sup>14</sup>، تتراوح التكلفة السنوية الإجمالية التي تتحملها الأسرة عن كلّ تلميذ في المرحلة الابتدائية في مدرسة خاصة بين 1,822,668 ليرة لبنانية (1215 دولاراً أميركياً) و2,149,119 ليرة لبنانية (1433 دولاراً أميركياً)، تبعاً لحجم الحسومات على الأقساط المدرسية. أما التكلفة السنوية الإجمالية للتلميذ الواحد في المرحلة المتوسطة فتتراوح بين 2,139,819 ليرة لبنانية (1427 دولاراً أميركياً) و2,473,818 ليرة لبنانية (1650 دولاراً أميركياً). وفي المدارس الخاصة المجانية، تتفاوت رسوم التسجيل في المرحلة الابتدائية في العام الدراسي 1999-2000 ما بين 325,000 ليرة لبنانية (217 دولاراً أميركياً) و375,000 ليرة لبنانية (250 دولاراً أميركياً)، إضافة إلى رسوم التأمين الصحي السنوية البالغة 25,000 ليرة لبنانية (17 دولاراً أميركياً) وتعويضات نقل إضافية قدرها 5500 ليرة لبنانية للتلميذ الواحد في المدارس المرتفعة 300 متر عن سطح البحر. وبالتالي تصبح التكلفة السنوية الإجمالية للتلميذ الواحد ما بين 45,8 دولاراً أميركياً و506 دولارات

(13) إدارة الإحصاء المركزي (2012) المسح الوطني لميزانية الأسرة للعام 2012، بيروت. متوفّر على الموقع الإلكتروني: <http://cas.gov.lb/index.php/demographic-and-social-en/householdexpenditure-en>

(14) مجموعة هلسنكي الاستشارية (2005) «تقرير تقييم الاحتياجات» Helsinki Consulting Group  
“Needs Assessment report-Component 1.3: Rationalizing the Education Sector Financing System” Education Development Project, World Bank Loan No. 7010-LE

أميركية، تبعاً لحجم الحسومات على الأقساط المدرسية<sup>15</sup> بحسب الدراسة نفسها.

أما في المدارس الرسمية، ووفقاً لنفس الإحصائيات، فإن التكلفة السنوية الإجمالية للأسرة عن كلّ تلميذ في المرحلة الابتدائية تتراوح بين 315,044 ليرة لبنانية (210 دولاراً أميركية) و340,336 ليرة لبنانية (227 دولاراً أميركياً)؛ كما تتراوح بين 422,000 ليرة لبنانية (281 دولاراً أميركياً) و474,653 ليرة لبنانية (316 دولاراً أميركياً) في المرحلة المتوسطة. ويظهر الجدول أدناه التوزّع المقارن لتكلفة التلميذ الواحد بحسب رسوم التسجيل وتكاليف الكتب والنقل والطعام.

الجدول 2: توزّع كلفة التعليم بحسب بنود الكلفة والمرحلة التعليمية في المدارس الخاصة والرسمية (1999-2000)

| المدارس الرسمية | المدارس الخاصة المدعومة |         | المدارس الخاصة المجانية |         |        |  |
|-----------------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|--------|--|
|                 | الابتدائي               | المتوسط | الابتدائي               | المتوسط | الروضة |  |
| الرسوم المدرسية | 26                      | 52      | 72                      | 73      | 77     |  |
| الكتب           | 17                      | 12      | 7                       | 7       | 3      |  |
| النقل           | 17                      | 13      | 9                       | 8       | 10     |  |
| المأكل والمشرب  | 29                      | 13      | 6                       | 7       | 5      |  |
| نفقات إضافية    | 12                      | 9       | 6                       | 6       | 5      |  |
| المجموع         | 100                     | 100     | 100                     | 100     | 100    |  |

مجموعة هلسنكي الاستشارية (2005) «تقرير تقييم الاحتياجات» الذي أعدّ بطلب من وزارة التربية، استناداً إلى الإحصاءات الأولية للمركز التربوي للبحوث والإنها.

## توزّع المدارس وخصائصها

### 1. توزّع المدارس

لا تشير المعطيات المتعلقة بعدد المدارس وتوزّعها، إلى أن لبنان يعاني من نقص على هذا الصعيد، لا بل أن بعض الدراسات تؤكد وجود فائض في عدد المدارس<sup>16</sup>. وعلاوة على ذلك، ووفقاً لنتائج المسح الإحصائي الشامل للمدارس الرسمية في إطار مشروع «دراستي»

(15) المرجع السابق نفسه.

(16) برنانج الأمم المتحدة الإنمائي (2009) لبنان 2008-2009: التقرير الوطني للتنمية البشرية: نحو دولة المواطن.

D-RASATI، لا تعاني المدارس الرسمية في لبنان، بالضرورة، من كثافة عالية في فصول التدريس، مما يعني أنّ لدى المدارس قدرة على استيعاب عدد أكبر من التلاميذ. ويتراوح متوسط عدد التلامذة في الفصل الواحد في ما يوازي نصف عدد المدارس الرسمية، بين 10 و20 تلميذاً، في حين يصل المعدّل الوسطي في نحو 31% من المدارس الى ما بين 5 و10 تلاميذ في الفصل الواحد<sup>17</sup>.

واستطراداً، فإن المشكلة لا تكمن في عدم كفاية عدد المدارس في لبنان، بل هي تكمن في توزّعها غير المتكافئ بين المناطق. وبالفعل، تتميز بعض المناطق بغلبة واضحة للمدارس الخاصة، بينما يحصل العكس في مناطق أخرى حيث تسيطر المدارس الرسمية. وبتعبير أدق، تبرز غلبة المدارس الرسمية خصوصاً في المناطق الأكثر فقراً في لبنان، وبخاصة في الشمال والجنوب. وفي المقابل، فإن العاصمة بيروت، التي هي المنطقة الأكثر غنى نسبياً في لبنان، تحتضن الغالبية العظمى من المدارس الخاصة.

الجدول 3: توزّع المدارس بحسب القطاع والمنطقة

| المجموع     | القطاع الخاص | الخاص المجاني | القطاع الرسمي |      |
|-------------|--------------|---------------|---------------|------|
| بيروت       | 54%          | 9%            | 37%           | 100% |
| ضواحي بيروت | 64%          | 14%           | 22%           | 100% |
| جبل لبنان   | 41%          | 10%           | 49%           | 100% |
| الشمال      | 27%          | 11%           | 63%           | 100% |
| البقاع      | 30%          | 19%           | 52%           | 100% |
| الجنوب      | 32%          | 13%           | 55%           | 100% |
| النبطية     | 28%          | 16%           | 56%           | 100% |

المركز التربوي للبحوث والإنماء (2010) تطوّر مؤشرات التعليم 2002-2010.

## 2. البنية التحتية المادية والخدمات

أظهر العديد من الدراسات أنّ المدارس الرسمية تعاني من مشكلة عدم ملائمة الأبنية والتجهيزات. وأظهرت دراسة أجريت عام 2004، أن أكثر من 30% من الأبنية لا تتوافق مع

(17) وزارة التربية والتعليم العالي (2011) «دراساتي» D-RASATI تقرير حول نتائج المسح الميداني.

معايير البناء المدرسي، ويحتاج نحو 20% من هذه الأبنية إلى التجديد وإعادة التأهيل<sup>18</sup>. وتشير الدراسة أيضاً إلى ندرة توفر الخدمات والتجهيزات المدرسية - مثل المختبرات والمكتبات والحواسيب والقاعات المخصصة لورش العمل - في المدارس الرسمية، وفي حال وجدت، فإنها في أكثر الأحيان لا تستخدم على نحو فعال، لأسباب عدة منها بطء أو غياب القرارات الإدارية وعدم توافر الكادرات المتخصصة<sup>19</sup>.

وقد أجريت حديثاً (2011) دراسة شاملة حول البنية التحتية في 128 مدرسة رسمية من أصل 1281 مدرسة في لبنان، تولّت تمويلها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية USAID بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم العالي، وذلك في إطار مشروع «دراستي» لدعم تأهيل وتطوير المدارس وتحسين شؤون المعلمين<sup>20</sup>. وتظهر الدراسة أنّ 43% فقط من أبنية المدارس الرسمية هي ملك لوزارة التربية والتعليم العالي، في حين أنّ بقية المدارس هي مملوكة من أفراد أو بلديات أو مؤسسات دينية أو هيئات المجتمع المدني. وينعكس شكل الملكية على نمط تعامل والتزام الوزارة إزاء مسألة صيانة البنية التحتية للمدارس وتطويرها. هذا فضلاً عن أنّ العديد من الأبنية المدرسية المستأجرة ليست مصمّمة في الأساس لاستخدامها كبناء مدرسي، وهي، بالتالي، تفتقد الى التجهيزات والمرافق المكتملة واللازمة، مثل الملاعب والمختبرات. وتشير الدراسة إلى أنّ الأبنية المدرسية المملوكة من وزارة التربية هي، إلى حدّ ما، في حالة أفضل من الأبنية المدرسية الأخرى. وأكثر من 30% من المدارس المملوكة من الوزارة هي مصنّفة من بين المدارس التي تتطابق مع معايير البناء المدرسي الجيد، مقابل 14% فقط من المدارس غير المملوكة من الوزارة<sup>21</sup>. وفي ما يتعلق بالخدمات الأساسية، يفتقر نحو 70% من المدارس الرسمية إلى مصادر بديلة لمياه الشرب في حال كان المصدر الرئيسي لهذه المياه غير صالح للاستعمال؛ كما أنّ أكثر من 25% من هذه المدارس لا تمتلك إلا حنفية واحدة لمياه الشرب لكل 33 تلميذاً، في حين أفاد نحو 83% من القيمّين على المدارس الرسمية أنّ حنفيات المياه في حالة سيئة. كما أنّ ما يقارب نصف هذه المدارس لا يستوفي المعدّل المطلوب من المراحيض بالنسبة لعدد التلاميذ. أمّا بالنسبة للتجهيزات، فإنّ أكثر من 60% من المدارس الرسمية مجهزة بالمختبرات

(18) وزارة التربية والتعليم العالي (2004) الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في لبنان، صفحة 63.

(19) دراسة لرابطة أساتذة التعليم الثانوي الرسمي (2001).

(20) وزارة التربية والتعليم العالي (2011) «دراستي» DI-RASATI تقرير حول نتائج المسح الميداني.

(21) المرجع السابق نفسه.

العلمية، أما النسبة المتبقية من المدارس فانها تفتقر إلى مثل هذه المختبرات. هذا بالإضافة إلى أن 38% فقط من المدارس تمتلك مختبراً متخصصاً بتكنولوجيا المعلومات.

وقد حدّدت دراسة D-RASATI وجود علاقة إيجابية بين معدلات الالتحاق بالمدرسة والبنية التحتية المادية التي تميّز بها، إذ يميل إلتحاق التلامذة بالمدرسة إلى الارتفاع كلما كانت بنيتها التحتية بحالة أفضل. وتشير الدراسة أيضاً، إلى الأثر السلبي لأوضاع المدرسة على معدلات النجاح في امتحانات البريفيه الرسمية.

وفي حين أنّ محافظة الشمال اللبناني تستحوذ على الحصة الأكبر من المدارس الرسمية مقارنة بباقي المحافظات، إلّا أنّ عدداً كبيراً من مدارسها الرسمية هو في حالة سيئة. ووفقاً لنتائج «دراستي» حول درجة احتياج كلّ مدرسة من المدارس الرسمية لعملية إعادة التأهيل، يتبيّن أنّ أوضاع مدارس الشمال والبقاع وجبل لبنان هي الأسوأ. ويندرج نحو 30% من مدارس الشمال ضمن فئة المدارس ذات الأوضاع الأكثر سوءاً<sup>22</sup>.

## خصائص التلامذة

### 1. توزّع التلامذة

بلغ العدد الإجمالي للتلامذة الملتحقين بالمدارس الرسمية والخاصة ومدارس الأونروا في كافة المراحل التعليمية 23975,695 تلميذاً خلال السنة الدراسية 2012-2013. وقد توزّع التلامذة على 2,777 مدرسة (رسمية، خاصة، ومدارس الأونروا)، بحسب المراحل التعليمية على النحو التالي: 18% في المرحلة ما قبل الابتدائية، و48% في المرحلة الابتدائية، و21% في المرحلة المتوسطة، و13% في المرحلة الثانوية<sup>24</sup>. وبالإجمال، يستوعب قطاع التعليم الرسمي نحو 31% فقط من إجمالي عدد التلاميذ الملتحقين بالتعليم العام، في حين يستقطب قطاع التعليم الخاص غير المجاني أكثر من 53% من إجمالي عدد الملتحقين بالتعليم العام، وذلك بالرغم من التقارب النسبي الكبير بين عدد المدارس الرسمية وعدد المدارس الخاصة، كما سبقت الإشارة. أمّا العدد المتبقي من التلامذة فيتوزّع على المدارس الخاصة المجانية (13%) ومدارس الأونروا (3%)<sup>25</sup>.

(22) وزارة التربية والتعليم العالي (2011)، المرجع السابق نفسه.

(23) المركز التربوي للبحوث والإنماء، النشرة الإحصائية للسنة الدراسية 2012-2013.

(24) المركز التربوي للبحوث والإنماء، المرجع السابق نفسه.

(25) المرجع السابق نفسه، صفحة 8.



**الجدول 4 : حصة الإناث من إجمالي عدد التلامذة في المدارس الرسمية والخاصة ومدارس الأونروا، 2012-1974**

| 2013-2012 | 2002-2001 | 1974-1973 | مرحلة التعليم            |
|-----------|-----------|-----------|--------------------------|
| %48.2     | %48.6     | %46.9     | ما قبل الابتدائية        |
| %48.1     | %48.1     | %47.2     | الابتدائية               |
| %52.4     | %52.1     | %46.5     | المتوسطة                 |
| %58       | %55.0     | %41.8     | الثانوية                 |
| %50.2     | %49.8     | %46.7     | كافة مراحل التعليم العام |

المركز التربوي للبحوث والإنماء، النشرات الإحصائية 2002-2001، 2009-2010، 2012-2013، وتطوّر قطاع التعليم خلال 20 سنة: إحصائيات واتجاهات 1972-1973 / 1994-1995

ويشكّل التلامذة الملتحقون بالمدارس الرسمية في الشمال - وهي المنطقة الأكثر فقراً في لبنان - النسبة الأكبر من إجمالي عدد التلامذة في هذه المنطقة (46%)، مقابل 23% فقط من إجمالي عدد التلاميذ في بيروت.

**الجدول 5: توزّع التلاميذ بحسب القطاع والمحافظة 2012-2013**

| المجموع | الأونروا | الخاص غير المجاني | الخاص المجاني | الرسمي |             |
|---------|----------|-------------------|---------------|--------|-------------|
| %100    | %4       | %67               | %7            | %23    | بيروت       |
| %100    | %1       | %75               | %10           | %14    | ضواحي بيروت |
| %100    | %1       | %65               | %8            | %26    | جبل لبنان   |
| %100    | %4       | %38               | %12           | %46    | الشمال      |
| %100    | %1       | %41               | %24           | %34    | البقاع      |
| %100    | %13      | %38               | %12           | %36    | الجنوب      |
| %100    | %0       | %40               | %20           | %40    | النبطية     |
| %100    | %3       | %53               | %13           | %31    | المجموع     |

المركز التربوي للبحوث والإنماء، النشرة الإحصائية للعام الدراسي 2012-2013

وتكشف دراسة توزّع التلاميذ بحسب قطاع التعليم والمرحلة التعليمية عن عدد من الخصائص المثيرة للاهتمام. فعلى مستوى مرحلة ما قبل الابتدائي - الروضة، تستأثر المدارس الخاصة بأعلى معدلات الالتحاق (63% في المدارس الخاصة غير المجانية و15% في المدارس الخاصة المجانية)، في حين لا تتجاوز نسبة تلامذة الروضات الملتحقين بقطاع التعليم الرسمي

عن 23%، وهذا ما يشير بشكل صارخ إلى ضعف الاستثمارات العامة في مرحلة التعليم ما قبل الابتدائية. ويمكن تفسير تدني معدّل الالتحاق الإجمالي في مرحلة الروضة في القطاع الرسمي، بعدم توافّر هذه الخدمة في كلّ المدارس الرسمية. وعلاوة على ذلك، تمتدّ مرحلة ما قبل التعليم الابتدائي في المدارس الخاصة على ثلاث سنوات (تخدم الأطفال من سن الثالثة إلى سنّ الخامسة من عمرهم)، في حين تقتصر هذه المرحلة على سنتين اثنتين في التعليم الرسمي (تخدم الأطفال من سنّ الرابعة إلى سن الخامسة من عمرهم)، وهذا ما يشكل حافزا إضافيا للأهل لوضع أطفالهم منذ مرحلة الروضة في المدارس الخاصة. والمقلق أن الأطفال بمجرد دخولهم الى المدارس الخاصة في هذه المرحلة التعليمية المبكرة، يصبحون أكثر ميلا للبقاء في هذه المدارس، وتتضاءل بالتالي الحظوظ والفرص في إمكان انتقالهم الى المدرسة الرسمية. وهذا يشكل عاملا أساسيا - من ضمن جملة عوامل - لتفسير أسباب استمرار المستوى المنخفض لنسبة المتحقّين بالتعليم الرسمي ما قبل الثانوي عموما، بالرغم مما تفقه الدولة على هذا التعليم، ومن الزيادات المتواصلة في عدد المعلمين، لا سيما الموجات الأخيرة من المعلمين المتعاقدين.

وترتفع نسبة التلامذة المتحقّين بالمدارس الرسمية تدريجياً مع الارتقاء في مراحل التعليم، حيث تسجّل نحو 28% من إجمالي عدد التلاميذ في المرحلة الابتدائية، وترتفع إلى نحو 35% في المرحلة المتوسطة، لتصل إلى 45% في مرحلة التعليم الثانوي. وبالنسبة للمرحلة الابتدائية بالذات، يلتحق ما يقارب نصف العدد الإجمالي من التلامذة (46%) بالمدارس الخاصة غير المجانية، ونحو 22% بالمدارس الخاصة المجانية، مما يشير إلى أفضلية التعليم الخاص لدى أهل التلامذة.

وينسحب هذا المنحى أيضا على مستوى المرحلتين المتوسطة والثانوية، اللتين يغيب فيهما التعليم الخاص المجاني. فنسبة التلاميذ المتحقّين بالتعليم الخاص في المرحلة المتوسطة تصل الى نحو 61% من إجمالي عدد التلامذة في هذه المرحلة، في حين تبلغ نسبة التلاميذ المتحقّين بالتعليم الثانوي الخاص نحو 52% من إجمالي عدد التلامذة في هذه المرحلة. وتجدد الإشارة إلى أنّ انخفاض معدّل الالتحاق بالمدرسة الخاصة في مرحلة التعليم الثانوي مقارنة بالتعليم المتوسط، يعود إلى عوامل عدّة، من بينها أنّ الأقساط المدرسية في المدارس الخاصة غير المجانية ترتفع كلّما جرى الانتقال إلى مرحلة تعليمية أعلى، مما يعزّز تلقائيا اعتماد الأسر على المدرسة الرسمية في مرحلة التعليم الثانوي. ومن بين هذه العوامل أيضا، أن التعليم الثانوي الرسمي

لا يزال يحتفظ بصورة عامة بتنوعية جيدة نسبياً أو على الأقل بتنوعية مقبولة، بالمقارنة مع التراجع المحقق في التعليم الرسمي الابتدائي والمتوسط.

الجدول 6: توزع التلاميذ بحسب القطاع الفرعي والمرحلة التعليمية (2012-2013)

| المرحلة التعليمية | عدد التلاميذ | حصة القطاع العام | حصة المدارس الخاصة المجانية | حصة المدارس الخاصة | حصة مدارس الأونروا | المجموع |
|-------------------|--------------|------------------|-----------------------------|--------------------|--------------------|---------|
| ما قبل الابتدائي  | 172404       | 23%              | 15%                         | 63%                | 0%                 | 100%    |
| الابتدائي         | 471626       | 28%              | 22%                         | 46%                | 4%                 | 100%    |
| المتوسط           | 207889       | 35%              | 0%                          | 61%                | 4%                 | 100%    |
| الثانوي           | 123776       | 45%              | 0%                          | 52%                | 3%                 | 100%    |
| المجموع           | 975695       | 31%              | 13%                         | 53%                | 3%                 | 100%    |

المركز التربوي للبحوث والإنماء، النشرة الإحصائية للسنة الدراسية 2012-2013.

## 2. تحليل معدلات الالتحاق

المرحلة الابتدائية: تمّ إحراز تقدّم كبير في معدلات الالتحاق بالتعليم على المستوى الوطني، بحيث باتت هذه المعدلات تقترب من المعدّلات العالمية. ومع ذلك، لا تزال هناك العديد من التفاوتات، وبخاصة بين المناطق، إضافة إلى استمرار غياب سياسة الدمج في النظام التعليمي، التي تحدّد من فرص حصول الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة على التعليم.

وقد بلغ معدّل الالتحاق القائم<sup>26</sup> للتلاميذ اللبنانيين في المرحلة الابتدائية نحو 110.4% لعام 2004، و104% لعام 2009 بحسب منظمة الأونيسكو، وهما معدلان مرتفعان نسبياً، على الرغم من عدم تطبيق إلزامية التعليم بشكل صارم. أمّا معدّل الالتحاق الصافي<sup>27</sup>، فقد بلغ 92.7% لعام 2004. أما الفجوة القائمة بين معدّل الالتحاق القائم ومعدّل الالتحاق

(26) معدّل الالتحاق الإجمالي هو عدد الأطفال الملتحقين بمرحلة تعليم معينة (بغض النظر عن العمر) مقسماً على عدد سكان فئة العمر الرسمية المناظرة لنفس المرحلة التعليمية.

(27) معدّل الالتحاق الصافي هو عدد الأطفال الملتحقين بمرحلة تعليم معينة ممن ينتمون إلى الفئة العمرية الرسمية المناظرة لمرحلة التعليم المعنية، مقسماً على مجموع السكان في الفئة العمرية نفسها.

الصافي، فإنها تعود الى عوامل الرسوب والتأخر المدرسي، والتي سوف تتم مناقشتها في القسم المتعلق بأداء نظام التعليم. واستناداً إلى المعطيات الإحصائية لإدارة الإحصاء المركزي للعام 2004، لا توجد فوارق أساسية في معدل الالتحاق الصافي على مستوى النوع الاجتماعي، بالرغم من أنّ المعدل القائم للتحاق الذكور (111,7) يزيد عن المعدل القائم لدى الإناث (109,7)<sup>28</sup>.

**المرحلة المتوسطة:** في حين يشمل التعليم الأساسي كلاً من المرحلتين الابتدائية والمتوسطة، فإنّ التعليم الإلزامي في لبنان يطبق حتى سنّ الثانية عشرة، أي بشكل عام حتى السنة الأخيرة من المرحلة الابتدائية. وهذه الفجوة تفسّر الى حدّ معين تراجع الضغط على الالتحاق في سنوات التعليم اللاحقة، بدءاً من المرحلة المتوسطة التي تمتدّ على ثلاث سنوات، مع العلم أن التلامذة لا يخضعون لامتحانات رسمية للانتقال إلى الصفّ السابع (السنة الأولى من المرحلة المتوسطة). ومع ذلك، فإنّ ما يمكن الإشارة إليه على هذا الصعيد، هو الإنخفاض البارز في معدلات الالتحاق لدى كلّ من التلامذة اللبنانيين والفلسطينيين، فضلاً عن بروز التفاوتات على مستوى النوع الاجتماعي لصالح الفتيات.

وبالتحديد، تشهد معدلات الالتحاق الصافية لدى التلامذة اللبنانيين انخفاضاً حاداً، من 92,7% في المرحلة الابتدائية إلى 68,5% في المرحلة المتوسطة. وقد يكون هذا الأمر مرتبطاً بانخفاض معدلات إتمام المرحلة الابتدائية، وارتفاع معدلات الإعادة و/أو التسرّب في هذه المرحلة. أما بالنسبة لمعدل الالتحاق الإجمالي، فإنّه يحافظ نسبياً على مستواه المرتفع، مسجلاً 97,7%، مما يشير إلى أنّ معدلات الإعادة المرتفعة قد تكون العامل الرئيسي وراء ذلك<sup>29</sup>. وفي الواقع، إنّ أعلى نسبة من المعيدّين (الراسبين) في كافة سنوات المرحلة المتوسطة قد سجّلت في الصف السابع - أي السنة الأولى من هذه المرحلة - حيث بلغت نحو 8,5%<sup>30</sup>. ويلاحظ أنّ معدلات الالتحاق الإجمالية والصافية المسجّلة لدى الفتيات (104% و 72%)، بالتتابع هي أعلى من تلك المسجّلة لدى الذكور (92% و 65%)، مما يشير، على الأرجح، إلى معدلات إعادة أو تسرّب أعلى لدى التلامذة الذكور.

(28) إدارة الإحصاء المركزي (2006)، «الأوضاع المعيشية للأسر للعام 2004».

(29) إدارة الإحصاء المركزي (2006)، المرجع السابق نفسه.

(30) إدارة الإحصاء المركزي، اليونيسف (2009): المسح العنقودي المتعدد المؤشرات - الدورة الثالثة - لبنان.

### الالتحاق والحضور في المرحلة الثانوية

من أجل الانتقال إلى المرحلة الثانوية من التعليم، يجب على جميع التلامذة، بمن فيهم اللاجئين الفلسطينيين، الخضوع لامتحانات رسمية خلال السنة الأخيرة من المرحلة المتوسطة<sup>31</sup>. ويترافق ذلك، عادة، مع انخفاض كبير في معدلات الالتحاق في المرحلة الثانوية. فبالنسبة للتلامذة اللبنانيين، انخفض معدّل الالتحاق الإجمالي بالمرحلة الثانوية من 97,7% في التعليم المتوسط إلى 62,2% في التعليم الثانوي، كما انخفض معدّل الالتحاق الصافي من 68,5% إلى 42,3%، وفقاً لإحصائيات إدارة الإحصاء المركزي للعام 2004. ويعود الفارق بين معدلي الالتحاق الإجمالي والصافي (كما سبقت الإشارة) إلى معدلات إعادة مرتفعة (الرسوب والتأخر المدرسي). وثمة سبب آخر لهذا الانخفاض في معدلات الالتحاق، يعود إلى أنّ عدداً من التلامذة يلتحقون بمدارس التعليم التقني والمهني (423 مدرسة، منها 117 رسمية و306 خاصة)، بدلاً من مواصلة التعليم العام. وتشير أحدث الإحصاءات (2011/2012) إلى أنّ 53,016 تلميذاً قد التحقوا بهذه المدارس - ومعظمهم (31,056) التحقوا بالمرحلة ما قبل الجامعية<sup>32</sup>.

وتشير بيانات المسح الأسري للعام 2009 إلى معدّل حضور صافي<sup>33</sup> إجمالي في المرحلة الثانوية للتلامذة اللبنانيين يصل إلى 81,1%، مع وجود تفاوتات كبيرة بين المناطق، حيث سجّلت أدنى المعدلات في الشمال اللبناني (بين 66,9% و69,1%)، وأعلىها في بعض مناطق محافظتي جبل لبنان والبقاع (90%). وتجدد الإشارة إلى أنّ معدّل الحضور الصافي قد بلغ نحو 85,2% لدى الإناث، مقابل 77,4% فقط لدى الذكور<sup>34</sup>.

(31) في العام 2013، خضع النازحون السوريون للامتحانات الرسمية الخاصة بهم، ولكن طلب منهم إبراز وثيقة الهوية من أجل الحصول على نتائجهم.

(32) المركز التربوي للبحوث والإنهاء (2012)، الخلاصة الإحصائية 2011-2012.

(33) معدّل الحضور الصافي: نسبة الأطفال ممن ينتمون إلى فئة العمر الرسمية المناظرة لمستوى تعليم معيّن، والذين يحضرون في هذا المستوى التعليمي. تمّ استقصاء هذه المعطيات الإحصائية من المسح الوطني للأسر. ومعدّل الحضور الصافي في المرحلة الثانوية هو نسبة الأطفال الذين هم في السن الرسمي المناظر لمرحلة التعليم الثانوي ويحضرون في المدارس الثانوية أو في مستويات أعلى.

(34) اليونسف/ إدارة الإحصاء المركزي (2011) "المسح العنقودي المتعدد المؤشرات - الدورة الثالثة 2009 (MICS 3).

الجدول 7: معدلات الحضور الصافية في المرحلة الثانوية، التلامذة اللبنانيون (2009)

| المناطق              | معدّل الحضور الصافي |
|----------------------|---------------------|
| محافظة بيروت         | 83.9                |
| محافظة جبل لبنان     |                     |
| ضواحي بيروت الجنوبية | 83.8                |
| باقي جبل لبنان       | 92                  |
| محافظة الشمال        |                     |
| عكار والمنية-الضنية  | 66.9                |
| باقي أفضية الشمال    | 69.1                |
| محافظة البقاع        |                     |
| قضاء بعلبك والمهمل   | 90.4                |
| باقي أفضية البقاع    | 80.6                |
| محافظة الجنوب        | 79.8                |
| محافظة النبطية       | 80.6                |
| المجموع              | 81.1                |

إدارة الإحصاء المركزي / اليونيسف (2011) «المسح العنقودي المتعدّد المؤشرات - الدورة الثالثة 2009»

## 4. إداء النظام التربوي

## 1. حجم الصفوف الدراسية

من المعروف أنّ الصفوف المزدحمة تشكّل أحد العوامل التي تؤثر على نوعية التعليم والتعلّم. ولكن نتائج مسح «دراسي» أظهرت أنّ معدّل عدد التلاميذ للصف الواحد في نحو نصف العدد الإجمالي للمدارس الرسمية (البالغ 1280 مدرسة) يتراوح بين 10 و20 تلميذاً، في حين صرّحت نسبة ضئيلة من المدارس (107 مدارس) عن عدد تلاميذ يقلّ عن خمسة تلاميذ في الصف الواحد. وقد سجلت في قضاء البترون - شمال لبنان - أعلى نسبة من

هذا الفائض في المساحة (38% من المدارس)<sup>35</sup>. ومن الواضح، بالتالي، أن مستوى اكتظاظ الفصول الدراسية لا يشكل عموماً مسألة ذات أهمية كبرى في المدارس الرسمية، لجهة تأثيرها السلبي على نوعية التعلّم لدى التلميذ. ولكن، مع تدفق النازحين السوريين، من المتوقّع أن تكون درجة ازدحام الفصول الدراسية قد تغيّرت بشكل ملحوظ، لا سيّما في الشمال والبقاع.

الجدول 8: متوسط عدد التلاميذ للصفّ الواحد وتوزّعهم بحسب القطاعات

| المجموع |      | الخاص |      | الخاص المجاني |     | الرسمي |      |                      |
|---------|------|-------|------|---------------|-----|--------|------|----------------------|
| %       | عدد  | %     | عدد  | %             | عدد | %      | عدد  |                      |
| 18.2    | 511  | 11.84 | 128  | 4.88          | 18  | 26.81  | 366  | أقلّ من 10 تلاميذ    |
| 16.1    | 452  | 13.61 | 146  | 13.55         | 50  | 18.75  | 256  | من 10 إلى 15 تلميذاً |
| 46.06   | 1293 | 51.16 | 549  | 38.21         | 141 | 44.18  | 603  | من 16 إلى 25 تلميذاً |
| 18.99   | 533  | 22.46 | 241  | 41.46         | 153 | 10.17  | 139  | من 26 إلى 35 تلميذاً |
| 0.61    | 17   | 0.84  | 9    | 1.9           | 7   | 0.07   | 1    | من 36 إلى 45 تلميذاً |
| 0.04    | 1    | 0.09  | 1    | 0             | 0   | 0      | 0    | أكثر من 45 تلميذاً   |
| 100     | 2807 | 100   | 1074 | 100           | 369 | 100    | 1365 | المجموع              |

المركز التربوي للبحوث والإنماء «تطوّر مؤشرات التعليم بين عامي 2002 و2010».

ووفقاً لإحصائيات المركز التربوي للبحوث والإنماء في جميع مراحل التعليم للعام الدراسي 2012-2013، سجّلت أدنى معدلات لعدد التلاميذ للمعلّم الواحد في القطاع الرسمي (7,2 تلميذ للمعلّم الواحد)، يليه القطاع الخاص (11,6 تلميذ للمعلّم الواحد)، في حين سجّل أعلاها في المدارس الخاصة المجانية (18,6 تلميذ للمعلّم الواحد) ومدارس الأونروا (19,9 تلميذ للمعلّم الواحد). وتوكّد النتائج الحديثة لـ «دراستي» أنّ معدلات عدد التلامذة للمعلّم الواحد في المدارس الرسمية تتراوح بين 1-5 تلاميذ للمعلّم الواحد في أدناها و20 تلميذاً وما فوق في أعلاها.

(35) وزارة التربية والتعليم العالي (2011) «تقرير «دراستي» حول المسح الميداني».

الجدول 9: معدّل عدد التلاميذ للمعلّم الواحد، بحسب القطاعات

| مدارس الأوتروا الخاصة | المدارس الخاصة | المدارس الخاصة المجانية | المدارس الرسمية |                                   |
|-----------------------|----------------|-------------------------|-----------------|-----------------------------------|
| 1,601                 | 44,703         | 6,888                   | 41,307          | عدد المعلمين                      |
| 31,877                | 516,627        | 127,846                 | 299,245         | عدد التلاميذ                      |
| 69                    | 1075           | 358                     | 1275            | عدد المدارس                       |
| 19.9                  | 11.6           | 18.6                    | 7.2             | معدّل عدد التلاميذ للمعلّم الواحد |

المصدر: المركز التربوي للبحوث والإنماء، «النشرة الإحصائية للسنة الدراسية 2012-2013».

وتظهر إحصاءات المركز التربوي للبحوث والإنماء أنّ ضواحي بيروت والشمال والبقاع، قد سجّلت أعلى معدلات عدد التلاميذ للمعلّم الواحد. وهذا من شأنه التأثير على نوعية التعلّم التي تقدّمها هذه المدارس. واستناداً الى دراسة أجريت عام 2003 على عينة من 4400 تلميذ في الصف الرابع في المدارس الرسمية والخاصة المجانية، تبيّن وجود علاقة عكسية بين معدلات عدد التلاميذ للمعلّم الواحد من جهة ونسب النجاح من جهة ثانية. فأدنى معدلات عدد التلاميذ للمعلّم الواحد سجّلت في المدارس ذات نسب النجاح الأعلى، وترتفع معدلات التلاميذ في المدارس ذات نسب النجاح المتوسطة، ثم تصل هذه المعدلات الى أقصاها في المدارس ذات نسب النجاح المتدنية<sup>36</sup>. ومع ذلك، بالنظر الى أنّ تدني متوسط عدد التلاميذ للمعلّم الواحد في المدارس الرسمية يترافق، بشكل عام، مع تدني مستوى أداء التلميذ، من الواضح أن هناك عوامل أخرى تؤثر على نوعية عملية التعليم والتعلّم.

(36) مجموعة هلسنكي الاستشارية (2005)، مرجع مذكور سابقاً.



الجدول 10: معدّل عدد التلامذة للمعلّم الواحد في المدارس الرسمية، في كلّ مراحل التعليم، بحسب المحافظات

| مجموع | نبطية | جنوب | البقاع | الشمال | جبل لبنان | ضواحي بيروت | بيروت |         |
|-------|-------|------|--------|--------|-----------|-------------|-------|---------|
| 13.1  | 18.1  | 8.5  | 11     | 13     | 23.4      | 9.4         | 7.9   | 0-5     |
| 58.9  | 59.7  | 66.3 | 57.1   | 56     | 59.6      | 53.6        | 74.2  | 6 to 15 |
| 21.5  | 18.1  | 20.9 | 23.1   | 24.1   | 14.6      | 25.7        | 15.8  | 16-25   |
| 5.3   | 3.6   | 3.9  | 7.3    | 5.8    | 1.9       | 7.8         | 2.1   | 26-35   |
| 1.3   | 0.4   | 0.4  | 1.4    | 1.1    | 0.5       | 3.4         | 0     | 35+     |
| 100   | 100   | 100  | 100    | 100    | 100       | 100         | 100   | Total   |

المركز التربوي للبحوث والإنماء، تطوّر مؤشرات التعليم بين عامي 2002 و2010

## 2. المناهج، والمعلّمون، وعمليات التعليم/التعلّم

اعتبرت عملية تطوير المناهج التعليمية عام 1997 خطوة كبيرة باتجاه تحسين نوعية التعليم في لبنان، على مستوى أنواع التعليم المختلفة، الرسمي والخاص (وكذلك مدارس الأونروا حيث يتم أيضاً تطبيق هذه المناهج). وتشجّع هذه المناهج الجديدة المهارات مثل العمل الجماعي وفرص التعلّم التجريبي الرامي الى توسيع الآفاق التعليمية للتلامذة، ومساعدتهم على اكتساب الكفاءات الضرورية للعيش في عالم نام ومتنوّع. ومع ذلك، هناك دراسات تقييمية للمناهج الجديدة سلّطت الضوء على عدد من المشاكل. وأبرز هذه الدراسات وأشملها، هي الدراسة التي أجرتها الهيئة اللبنانية للعلوم التربوية بتكليف من منظمة الأونسكو عام 2003، والتي أضاءت على المسائل التالية<sup>37</sup>:

- عدم التوافق بين الأهداف العامة والأهداف والمضامين الملموسة للمواد التعليمية.
- قصور في المسائل المتعلقة بالتناسب والكفاية والإطار الزمني وعمليات التعلّم والتتابع.
- مشاكل في نوعية المحتوى، لجهة صلاحيتها وملاءمتها ومدى صحة ترجمتها للمصطلحات التقنية وما ينتج عن ذلك من تباين في إصدارات المناهج الدراسية في لغات مختلفة.

(37) الأونسكو (2003) «الدراسة التقييمية للمناهج التعليمية في لبنان» من إعداد الهيئة اللبنانية للعلوم التربوية - بيروت.

- كثافة محتوى بعض المواد التعليمية قياساً إلى عدد أسابيع التدريس الفعلية خلال العام الدراسي.
- مشاكل ناجمة عن تعميم استخدام اللغة الأجنبية في تعليم الرياضيات والعلوم من الحلقة الثالثة إلى الحلقتين الأولى والثانية من التعليم الأساسي، حيث أنّ عدم تمكّن التلامذة من اللغات الأجنبية انعكس سلباً على اكتساب الكفاءة في مادتي الرياضيات والعلوم.
- مشاكل في نظام التقييم بالنسبة إلى متطلبات تطبيق هذا النظام الجديد وما يتضمنه من موارد تربوية وتجهيزات.
- الصعوبات التي يواجهها المعلمون في تطبيق المناهج الجديدة بشكل ملائم.
- صعوبات في تطوير الكتب المدرسية والتفاوت في الجودة بين الكتب المدرسية في مراحل التعليم المختلفة والمواد التعليمية ( اللغة العربية على سبيل المثال)، فضلاً عن القوالب النمطية الجنسانية.
- ويعرض الجدول أدناه المؤهلات التعليمية للكادر التعليمي الحالي (2009-2010) بحسب المرحلة والقطاع (الرسمي والخاص). ويشير الجدول إلى أنّ أكثر من 75% من المعلمين في القطاع الرسمي هم من حاملي الشهادات الجامعية أو التعليمية، مقارنة بنحو 60% من المعلمين في المدارس الخاصة، وما يقارب 40% فقط من المعلمين في المدارس الخاصة المجانية. وبالإجمال، يتميّز المعلمون في القطاع الرسمي بمؤهلات أعلى من زملائهم في القطاعين الخاص والخاص المجاني. وبالتالي، إنّ ضعف أداء قطاع التعليم الرسمي غير مرتبط بالضرورة بدرجة التحصيل العلمي للمعلمين.

الجدول 11: توزّع المعلمين بحسب درجة التحصيل العلمي وقطاع التعليم

| القطاع | الوظيفة   | التحصيل العلمي |       |               |       |
|--------|-----------|----------------|-------|---------------|-------|
|        |           | ما دون الثانوي | ثانوي | شهادة تعليمية | جامعي |
| الرسمي | مدرّس     | 2%             | 20%   | 24.9%         | 53.1% |
|        | إداري     | 4.1%           | 29.1% | 37%           | 29.8% |
|        | غير محدّد | 4.5%           | 28.5% | 38.6%         | 28.7% |
|        | المجموع   | 2.4%           | 21.4% | 26.9%         | 49.4% |
| الخاص  | مدرّس     | 5.3%           | 54.1% | 1.8%          | 38.9% |
|        | إداري     | 9.5%           | 55.4% | 2.9%          | 32.3% |
|        | غير محدّد |                | 40%   |               | 60%   |
|        | المجموع   | 5.8%           | 54.6% | 1.9%          | 38.1% |
| الخاص  | مدرّس     | 2.6%           | 37.1% | 3.9%          | 56.4% |
|        | إداري     | 9.9%           | 44.6% | 2.1%          | 43.4% |
|        | غير محدّد | 3.3%           | 16.7% | 1.7%          | 78.3% |
|        | المجموع   | 3.8%           | 38.2% | 3.6%          | 54.5% |

المركز التربوي للبحوث والإنماء، تطوّر مؤشرات التعليم بين عامي 2002 و2010

وقد ارتفع عدد المعلمين «المتعاقدين» في القطاع الرسمي بشكل تدريجي على مدى السنوات العشرين الماضية - من 6000 معلّم متقاعد عام 1993-1994 (21% من مجموع المعلمين) إلى 14308 عام 2012-2013 (35% من مجموع المعلمين)<sup>38</sup>. وتجدر الإشارة إلى أنّ المعلمين المتعاقدين لا يستفيدون من أنظمة التأمين الصحي والتقاعد، ويدفع لهم فقط بدلات عن

(38) المركز التربوي للبحوث والإنماء، النشرة الإحصائية للعام الدراسي 2012-2013.

ساعات التدريس الفعلية في آخر العام الدراسي. إنّ تزايد عدد المتعاقدين في التعليم الرسمي من شأنه التأثير على نوعية التعلّم في المدارس. ومعظم المعلمين بالتعاقد يعملون بدوام جزئي، وبالتالي يضطرون للعمل في أكثر من مدرسة لتأمين احتياجاتهم المعيشية، مما يحدّ من الوقت المتاح لهم للتخصّص للصفوف التي يدرّسونها، ولتقديم الدعم الإضافي الذي يحتاج إليه التلاميذ في المدارس. كما أنّ المتعاقدين لا يتلقون أيّ تدريب من قبل المركز التربوي للبحوث والإنماء أو وزارة التربية والتعليم العالي. وقد شكّل تزايد عدد المعلمين المتعاقدين ضغطاً كبيراً على المدارس الرسمية حيث يتضاءل عدد المعلمين في الملاك للإشراف على الأنشطة من خارج برامج التدريس والمشاركة في لجان المدارس.

ولما كان القانون لا يسمح للمعلمين الانضمام إلى النقابات أو الاتحادات النقابية، فقد بادروا إلى إنشاء رابطة لدعم مطالبهم في تحسين شروط العمل. دفع تدني الرواتب والنقص في عدد المتتمين إلى الملاك روابط المعلمين في التعليم الأساسي والثانوي إلى القيام بعدة إضرابات في الآونة الأخيرة، كان آخرها عام 2013-2014.

### 3. الإعادة، التسرّب، النجاح

تبين المؤشرات المتوافرة عن العام الدراسي 1997-1998، أنه من أصل فوج فرضي من 1000 تلميذ يلتحقون بالسنة الأولى من المرحلة الابتدائية، هناك فقط 75 تلميذاً يحصلون على شهادة البكالوريا من دون رسوب أو إعادة. ويتفاوت هذا المعدل بحسب المناطق ليلغ 161 تلميذاً في مدارس بيروت، و 48 تلميذاً في الشمال، وينخفض في البقاع ليلغ 24 تلميذاً. كما يتفاوت بحسب الأوضاع الاجتماعية للأهل، إذ يصل إلى 224 تلميذاً في الأسر المنتمة إلى الطبقة الوسطى وينخفض إلى 27 تلميذاً في الأسر الفقيرة. بيد أنّ هذا التفاوت يبلغ ذروته عندما يتعلّق الأمر بقطاع التعليم الرسمي حيث ينحدر المعدل إلى 9 تلاميذ فقط مقابل 225 تلميذاً في المدارس الخاصة<sup>39</sup>.

وفي إحصاءات لاحقة تعود للعام الدراسي 2004-2005، بلغ متوسط معدلات الإعادة

(39) مؤسسة البحوث والاستشارات CRI (2000): التعليم الإلزامي المجاني في لبنان. بيروت: وزارة التربية والتعليم العالي.

(40) وزارة التربية والتعليم العالي (2004)، الهيئة اللبنانية للعلوم التربوية (2007) الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في لبنان: وثيقة الرؤية، مشروع التطوير التربوي لوزارة التربية، بيروت.

10% في المرحلة الابتدائية (سجل أعلاها في الصف الرابع 17.9%)، و 13.5% في المرحلة المتوسطة (سجل أعلاها في الصف السابع، 20.3%)<sup>40</sup>. أما التأخر المدرسي (التلامذة الذين يفوق عمرهم العمر المقرر لصفهم) الذي يشكل تحدياً كبيراً كونه يزيد من مخاطر التسرب، فقد بلغت نسبته نحو 24.2% وسطيّاً من إجمالي عدد الملتحقين بالمرحلة الابتدائية، و 41% من إجمالي عدد الملتحقين بالمرحلة المتوسطة<sup>41</sup>.

#### 4. التسرب

بحسب تقديرات العام الدراسي 1997-1998، يتسرب 593 تلميذاً من أصل فوج فرضي من 1000 تلميذ ملتحقين بالصف الأول من المرحلة الابتدائية، قبل نهاية المرحلة الثانوية (معدل التسرب = 9.5%). وبلغ معدل التسرب في المرحلة الابتدائية ككل نحو 3.3%<sup>42</sup> في ذلك الحين. وبحسب بيانات العام الدراسي 2004-2005، تراوح معدل التسرب في المرحلة الابتدائية بين 4.3% و 5.0% وارتفع إلى 5.4% في المرحلة المتوسطة، ليلعب ذروته في الصف التاسع (البريفيه) مسجلاً 27%<sup>43</sup>.

وبحسب المعطيات الإحصائية للعام الدراسي 2004-2005، سجلت لدى الفتيات نسبة تسرب أقل من تلك المسجلة لدى الفتيان في جميع المناطق اللبنانية. وتحققت أعلى معدلات التسرب والإعادة في كل من الشمال والجنوب والبقاع مقارنة ببيروت وجبل لبنان. كما بيّنت إحصاءات ذلك العام أنّ نسب التسرب والإعادة هي الأعلى في القطاع الرسمي مقارنة بالقطاع الخاص<sup>44</sup>.

ويمكن ربط الانخفاض في المعدلات الصافية للالتحاق في المرحلتين المتوسطة والثانوية، إمّا بحركة الانتقال من التعليم العام إلى التعليم المهني والتقني، أو بالدخول المبكر إلى سوق العمل. ويفيد تقرير صادر عن الأمم المتحدة أنّ العديد من التلامذة في المناطق التي تشهد معدلات عالية من التسرب، يعتقدون بأن التعليم الذي يحصلون عليه هو ذو نوعية سيئة

(41) المركز التربوي للبحوث والإنماء (2004) النشرة الإحصائية للعام الدراسي 2004-2005، بيروت.

(42) المركز التربوي للبحوث والإنماء (2000) التعليم الإلزامي في لبنان: احتياجات التعليم الرسمي.

(43) الهيئة اللبنانية للعلوم التربوية (2007) الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في لبنان: وثيقة الرؤية، مشروع وزارة التربية والتعليم العالي للتطوير التربوي.

(44) المرجع السابق نفسه.

ويفضلون بالتالي التوقّف عن الدراسة في مرحلة مبكرة بصورة طوعية، اذ يعتبرون ان نوعية التعليم منخفضة مقارنة مع كلفة مفاضلة مرتفعة (opportunity cost)<sup>45</sup>.

### نتائج التعلّم

يتبيّن من أحدث نتائج تقييم مستوى تحصيل التلامذة لمادتي الرياضيات والعلوم (TIMSS 2011)، أن لبنان قد احتلّ المرتبة 25 من أصل 42 دولة في تصنيف نتائج الرياضيات للصفّ الثامن، والمرتبة 39 في نتاج العلوم للصفّ نفسه<sup>46</sup>. ومقارنة بنتائج عام 2007، التي احتلّ فيها لبنان المرتبة 28 من أصل 48 دولة في الرياضيات والمرتبة 40 في العلوم، يتبيّن أن النتائج بقيت شبه مستقرّة في الرياضيات، في حين انخفضت نتائج العلوم بنسبة 8%<sup>47</sup>. وبالرغم من التحسّن الملحوظ المحقّق في النتائج المسجّلة عامي 2007 و2011 إذا ما قورنت بنتائج عام 2003، إلاّ أنّه ينبغي الإقرار بأن نتائج التلامذة اللبنانيين المحققة في مادتي الرياضيات والعلوم لا تزال أدنى من المتوسط العالمي. وتجدر الإشارة إلى أنّ نتائج تلامذة القطاع الرسمي عام 2007 كانت دون مثيلها في القطاع الخاص، ويصل الفرق بين القطاعين إلى نحو 10%، مع تسجيل تلامذة المدارس الخاصة مستويات تحصيل تتلاءم مع المتوسط العالمي في كلّ من مادتي الرياضيات والعلوم.

### التوصيات

- تعزيز قاعدة البيانات الإحصائية وإنتاج واستخدام الإحصاءات التربوية:

تطوير استراتيجية لإنتاج إحصاءات وطنية، بما في ذلك وضع جدول زمني لمسوحات وطنية منتظمة تسمح بإجراء تحليل مفصّل وتعداد سكاني منتظم، بحيث تشكّل قاعدة ارتكاز لكل الإحصاءات الوطنية حول المدارس الرسمية والخاصة المجانية وغير المجانية، فضلاً عن المدارس التابعة لمؤسسات أخرى مختلفة.

- إرساء استراتيجية لنشر المعلومات والمعطيات الإحصائية على نطاق واسع مع تمكين المواطنين من الحصول عليها ومناقشتها

(45) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009) لبنان 2008-2009: التقرير الوطني للتنمية البشرية - نحو دولة المواطن، بيروت.

(46) <http://timssandpirls.bc.edu/data-release-2011/pdf/Overview-TIMSS-and-PIRLS-2011-Achievement.pdf>

(47) [http://nces.ed.gov/timss/figure11\\_3.asp](http://nces.ed.gov/timss/figure11_3.asp), [http://nces.ed.gov/timss/figure11\\_7.asp](http://nces.ed.gov/timss/figure11_7.asp)

- إجراء دراسات دورية ومنتظمة لأفواج التلاميذ.
- تشجيع الدراسات النوعية التي تركّز على التحديات التي تواجه فئات معينة في الحصول على التعليم، وذلك من أجل فهم أفضل للعوامل المسببة الرئيسية ومعالجتها.
- تعزيز فرص الحصول على التعليم على المستويات كافة، مع التركيز على الحد من التفاوتات الموجودة راهناً:
- تطوير خطة لتعميم رياض الأطفال على جميع المدارس الرسمية ومدارس الأونروا، وتعزيز التدريب والمناهج الدراسية.
- وضع برامج للوقاية من التسرّب المدرسي يجمع ما بين الدعم الاجتماعي والمالي والتعليمي.
- إنشاء برنامج لمرحلة انتقالية تساهم في إعادة الأطفال الذين تسربوا من المدرسة.
- وضع استراتيجية ترمي إلى زيادة فرص وصول الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة إلى المدرسة.
- تكثيف الجهود الرامية إلى تحسين نوعية التعليم:
- دمج مؤشرات ومعايير جودة التعليم المطوّرة حديثاً ضمن توجه متناسق لاستخدامها من قبل المفتشين التربويين في تقييمهم للمدارس الرسمية والمدارس الخاصة المجانية.
- رصد ومراقبة نوعية التعليم والتعلّم في رياض الأطفال الخاصة في لبنان.
- تقييم احتياجات التدريب للمعلمين، مع ربط وثيق بين التدريب ورصد الأداء.
- وضع تصنيف خاص بمؤهلات المعلمين في مرحلة الروضة وإعداد برامج تدريب خاصة بهم.
- توفير التدريب على تعليم الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة ودعم المدارس التي تسعى إلى تطبيق سياسة الدمج.
- تعزيز المعطيات الإحصائية المتعلقة بمعدلات التسرّب المدرسي وتشجيع الأبحاث حول العوامل المسببة.
- تطوير استراتيجية وطنية لمعالجة مسألة ارتفاع نسب التسرّب بين التلامذة الأكثر فقراً في مدارس الشمال والبقاع، فضلاً عن التلامذة الفلسطينيين والسوريين.





## السياسة الصحية وتفعيل أدائها

ترتكز منهجية البحث في السياسة الصحية على بلورة الحاجات الاجتماعية والامكانيات الاقتصادية عبر تسلسل تحليل عقلائي يحيط بالواقع، والمبادئ التي نعتمدها لتطوير هذا القطاع ضمن الامكانيات المتوافرة. وهذا يؤدي الى وضع استراتيجية عملية تجسدها اهداف معقولة ومخاطر مقبولة، ينبثق عنها برنامج تنفيذي عملي بالوسائل والامكانيات المتاحة. لا مجال هنا لوصف المشاكل الصحية من الناحية الطبية، فهذا شأن علمي يبقى خارج نطاق التحليل الاقتصادي، ويعتبر من المعطيات التي يجب اعتمادها كما هي، بشموليتها، ومعالجتها اقتصاديا واداريا واجتماعيا، وتجنب التفاصيل الطبية منعا لأي التباس.

تشكل العناية الطبية في لبنان الهاجس الاول لدى المواطنين، ومع تقدم وتطور الخدمات الصحية بات المواطن يخصص جزءا كبيرا من دخله لمواجهة ارتفاع كلفة الخدمات الصحية والاستشفاء. وهذا التقدم والاهتمام الكبير بالخدمات الصحية وأحدث تقنياتها، حث العديد من الاطباء المتخصصين واللامعين في الخارج للعودة وممارسة المهنة في لبنان؛ فضلا عن خريجي الجامعات المحلية المرتبطة بأهم المراكز الطبية في العالم، والمشهود لمستواها العلمي. ويتميز لبنان بمركز طبي رفيع المستوى يقصده العديد من دول الجوار وسائر الدول العربية. ولم يوفر الاستثمار العام والخاص انشاء المستشفيات واستيراد احدث المعدات، واصبح عدد الاسرّة و/او معدات الماسح الضوئي (scanner) والتصوير بالرنين المغنطيسي (IRM)، بالنسبة لعدد السكان، من اعلى النسب في العالم.

وينحصر الانتقاد في المجال الطبي بشؤون تتعلق بالادارة. ويبدو من احصاءات وزارة الصحة ان الأكلاف الادارية لا تزال معقولة مقارنة بمستوى الخدمات الصحية، وهي لا تتجاوز 8% من اجمالي الناتج المحلي (الجدول رقم 1).

الجدول رقم 1: حصة الانفاق على الصحة من اجمالي الناتج المحلي

| 2014/تقدير | 2012       |                                 |    |
|------------|------------|---------------------------------|----|
| مليار ل.ل. | مليار ل.ل. |                                 |    |
| 720.37     | 647.22     | وزارة الصحة                     | 1  |
| 765.47     | 687.74     | الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي | 2  |
| 315.11     | 283.11     | تعاونية الموظفين                | 3  |
| 268.23     | 240.99     | الجيش                           | 4  |
| 108.93     | 97.87      | قوى الامن الداخلي               | 5  |
| 10.56      | 9.49       | امن الدولة                      | 6  |
| 8.18       | 7.35       | الجمارك                         | 7  |
| 20.54      | 18.45      | الامن العام                     | 8  |
| 822.95     | 739.38     | التأمين الخاص                   | 9  |
| 176.98     | 159.01     | صناديق التعاضد                  | 10 |
| 24.25      | 21.79      | المؤسسات الدولية                | 11 |
| 1,931.35   | 1,735.23   | الاسر                           | 12 |
| 5,172.92   | 4,647.63   | مجموع الانفاق على الصحة         |    |
|            |            |                                 |    |
| 67,600.00  | 64,800.00  | اجمالي الناتج المحلي            |    |
| %7.65      | %7.17      | حصة الانفاق على الصحة           |    |

محتسب استنادا الى الموقع الالكتروني لوزارة الصحة العامة.

بلغ متوسط التضخم في الانفاق على العلاج الطبي معدل 5.5 % في السنوات الاخيرة، منذ عام 2007، وبالتالي يمكن تقدير الزيادة الطارئة منذ عام 2012، لمختلف الفئات، كما ورد بالجدول رقم 1 اعلاه لسنة 2014. الا ان هذا التضخم اسمي ولن يتخطى الارتفاع الحقيقي عن زيادة عدد السكان بشيء يذكر. وحصلت بعض الوفورات في الاثني عشر شهراً الاخيرة عوضت عن ارتفاع بعض عناصر كلفة العناية الصحية. على سبيل المثال، تراجعت فاتورة العناية الطبية داخل المستشفى بنسبة 19.89% بالوتيرة السنوية، اي من آب 2013 الى آب 2014<sup>1</sup>. كما يتناول الجدول رقم 1 النفقات التي يتكبدها السكان والدولة.

ويأتي الى لبنان عدد كبير من الاخوان العرب بحثا عن الخدمات الطبية؛ وقد يشكل ذلك

(1) مؤسسة البحوث والاستشارات «مؤشر اسعار الاستهلاك» تشرين اول 2014.

مداخيل اضافية للقطاع الطبي، من الصعب تقديرها كونها لا تدخل في موازنة الخزينة او الأسرة. كما يبدو ان وتيرة الخدمات الطبية للاجانب هي على ارتفاع مطرد، وبالتالي الناتج القطاعي، وهذا يؤكد المستوى الرفيع للطب في لبنان. والجدير بالذكر ان عدداً من المستشفيات قد عقد اتفاقات مع اهم المراجع الصحية في الولايات المتحدة، كما ان عدداً من الاطباء يمارس المهنة في لبنان والولايات المتحدة الاميركية.

انما هذا لا يمنع ان يزرع جزء كبير من الشعب تحت وطأة الغلاء، وبالتالي لا يحصل على الخدمة الطبية الشافية ان لم يكن من الميسورين او المستفيدين من الصناديق الضامنة المتوافرة لفئات محدودة من المواطنين. وهذا يطرح مشكلة المستشفيات الحكومية المغلقة التي يحتوي بعضها على احسن المعدات، الا انه لا يستطيع ان يستقطب الطاقة البشرية اللازمة منذ سنوات. ولا يعود ذلك الى قلة الامكانيات او ضعف الجهاز الطبي، بل الى تقهقر الجهاز الاداري، لسبب او لآخر، رغم وجود الكفاءات العالية في صفوفه.

### الجهات الرئيسية الفاعلة في قطاع الصحة في لبنان

تنحصر مشكلة الصحة في لبنان في القصور الاداري بشؤون الصحة، وهذا يعود لاسباب معروفة ليس لها علاقة بالكفاءات المهنية للجسم الطبي و/ او الاكلاف التي يواجهها المواطن والدولة. ويشارك بإدارة القطاع ثلاث هيئات اساسية هي: وزارة الصحة العامة، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والصناديق المستقلة للعناية الصحية. وتضطر الجهات الفاعلة الاخرى، على اهميتها، كالمستشفيات وشركات التأمين والجهاز الطبي، ان تتكيف مع قرارات تلك الهيئات الاساسية لتمارس عملها بانتظام. فهي، بالنتيجة، تدير اكثر من ثمانين بالمئة من الاموال المخصصة للصحة، وبالتالي تسيطر كلياً على الطلب.

#### 1. وزارة الصحة

يقع كافة المواطنين الذين لا ينتمون الى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي او لإحدى صناديق العناية الصحية و/ او لا يستفيدون من تأمين طبي لدى إحدى شركات التأمين، على عاتق الدولة لاسيما وزارة الصحة العامة، أي ما يزيد عن 30 بالمئة من المواطنين. وتقوم وزارة الصحة، تنفيذاً لهذا الدور، بإدارة دخول جميع المرضى، الذين يقعون على عاتق الدولة، الى المستشفيات وبمتابعة علاجهم وتسديد الموجبات عنهم، فضلاً عن تسليم أدوية الأمراض المستعصية والتي تتحملها الدولة ايضاً بدلاً من المواطنين. ويصل الموضوع الى المدير العام،

واحيانا الى الوزير، عند حصول اي طلب مبالغ فيه، او اي احتكاك مع المسؤول، وكثيرا ما يتكرر ذلك نظرا للعقلية السائدة، والتي تركز على الامتيازات بدلا من الحقوق الطبيعية التي يحق للمواطن الحصول عليها تلقائيا. وامام ضخامة العبء الناتج عن ممارسة هذا الدور، نادرا ما يتبقى متسع من الوقت لمواجهة البحث والتخطيط والرقابة والتطوير التي تحتاجها إدارة قطاع الصحة في لبنان.

واستنادا الى ما تقدم، يُطرح السؤال: من هي الجهة التي يمكن ان تتولج دخول المستشفيات وتوزيع الأدوية؟ بالتأكيد ليست الوزارة، وهي تضطلع بدور ريادي لا يمكن ان يحل مكانها احد في تنفيذه؛ وهذا الدور يفترض:

أ) رؤية مستقبلية توضح معالم التطور المرتقب بناء على المعطيات المتوافرة لدى الوزارة، والتغيير الحاصل في البلاد، والتقدم الذي حققه الطب في العالم؛ كما عليه ان يراعي الاولوية التي يوليها المواطن العادي للعناية الصحية في لبنان، ويحقق امنيته بالتحويلات الاجتماعية والتضامن الوطني؛

ب) اقتراح على مجلس الوزراء السياسات الفاعلة والموازنة التي تفي بحاجات المواطن، وكيفية استعمالها لتحقيق اعلى نسبة ممكنة من الانتاجية؛ وان توفر للمواطن مستوى العناية الصحية التي يبررها متوسط الدخل الفردي في لبنان، والتي هي حق لكل مواطن؛

ج) تحديد واعتماد الاستراتيجيات التي تحقق تلك الرؤية ضمن الامكانيات المتاحة وتؤمن العناية الطبية والاستشفائية الى كافة المناطق، وخاصة الاكثر حرمانا في الاطراف، وتحمي كافة شرائح المواطنين، ولا سيما اضعفهم من اولاد ومسنين؛

د) اعداد وتنفيذ برامج طموحة لتوسيع شبكة العناية الصحية لكافة المناطق، والاشراف على التدريب المهني لكافة المساعدين الطبيين، ورفع مستوى الموارد البشرية باستمرار، واستقطاب العناصر الكفوءة والواعدة الى المهنة؛

هـ) ابتكار هندسة مالية تأخذ في الاعتبار الاولويات وتؤمن النفقات بالتدرج، بحيث يوفر كل انفاق يصرف اليوم انفاقا متوقع غدا؛ وهذا يوضح دور الوقاية؛ كما تعبر الموازنة غير الكافية، معظم الاحيان، عن ضعف في تنظيم الانفاق؛

و) تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص لحسن استخدام الطاقة الطبية المتوافرة، ومراقبة كافة موردي الخدمات الطبية والاستشفائية والمحافظة على النوعية وضبط الكلفة، والتأكد من

مطابقة التنفيذ مع البرامج المعدة لتوفير الخدمات الصحية للمواطنين؛

ز) التنبه للمخاطر الناجمة عن الاوبئة المنتشرة او المستوردة، واتخاذ كافة الاحتياطات في الوقت المناسب، ودرء المخاطر عن المواطنين؛ وقد جعل التواصل بين الدول وتنقل الاشخاص بكثافة، خطر العدوى يهدد العالم باجمعه كلما انتشر وباء في مكان ما؛

ح) ايلاء سلامة الغذاء، الماء والهواء، الاهمية القسوى، او لا لتأمين صحة المواطنين، وثانيا لنشر الصورة الحضارية لبلد يرتكز بصورة اساسية على السياحة. ومن اجل ذلك يجب رسم خطة واضحة تتضمن تحديد المواصفات ومراقبة تطبيقها، وردع المخالفة وتحديد الجهات الموجبة تنفيذها ومتابعة عملها؛

ط) على المدى القريب، تحرير الوزارة من القيام مباشرة بتأمين دخول المواطنين الى المستشفى ومتابعة علاجهم، لا سيما بانشاء او تكليف شركة ادارة طرف ثالث TPA القيام بهذا الدور؛ كما ينبغي تحرير الوزارة مباشرة من دور استيراد وتوزيع الدواء الذي تتحمله الدولة عن المواطنين، وتكليف مؤسسة عامة او خاصة بتنفيذ هذا الدور؛

ي) على المدى المتوسط والبعيد، اعتماد استراتيجيات مرنة تتفاعل مع الواقع لخلق شبكة عناية صحية متكاملة على كافة مساحة الاراضي اللبنانية، مستخدمة احسن الوسائل الطبية والادارية، وترشيدها من خلال تنظيم المنافسة بين موردي القطاع الخاص، ومع القطاع العام؛ ك) انشاء الهيكل الفني والاداري القادر على الاضطلاع بهذا الدور، ومراقبة تنفيذه مراقبة دقيقة لتوفير له اعلى درجة ممكنة من النجاح، وبذلك تتحقق امنية المواطنين بالنسبة لاولوية الصحة التي يتوافق عليها الجميع.

## 2. الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

يشكل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي احدى المؤسسات التي وضع اساسها العهد الشهابي، وربما اهمها نظرا لدورها المباشر في استقرار المجتمع اللبناني. رأى الصندوق النور في منتصف الستينات وتناول ثلاثة فروع: المرض والامومة، التعويضات العائلية، وتعويض نهاية الخدمة. ولا شك في ان الصندوق الاساسي والذي كان منذ البدء مرشحا للاستمرار هو صندوق المرض والامومة.

لقد ذكر قانون انشاء الصندوق ان فرع نهاية الخدمة هو موقت لحين انشاء نظام التقاعد، وكان ذلك مرتقبا بفترة سنتين. وقبل انشاء الصندوق كان يتقاضى الاجير 20 شهرا عندما

يبلغ سن التقاعد، 64 سنة للرجال و60 سنة للنساء، او يكون قد أمضى عشرين عاما متتالية في المؤسسة الواحدة. واذا انتقل من مؤسسة الى اخرى بإرادته الذاتية قبل هذا الاستحقاق، فقد تعويضه. اما اذا صرفه صاحب العمل فيتوجب للاجير تعويضا بمعدل شهر واحد عن كل سنة عمل في المؤسسة. وجاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يضمن تعويض الاجير حيثما وجد، حتى لو ترك صاحب العمل الاول بملء اختياره ودون مبرر، وغالبا للحصول على راتب اعلى. واصبح ذلك مشروعا ودون عواقب سلبية على الاجير بفضل انتسابه الى فرع نهاية الخدمة في الصندوق، والعكس هو الصحيح.

وخسر الصندوق جزءا كبيرا من امواله واموال اصحاب تعويض نهاية الخدمة مع انهيار الليرة اللبنانية في الثمانينات نتيجة الحوادث التي طرأت على البلاد، وقلة خبرة الادارة وجهاز توظيف الاموال لديها، فضلا عن القانون الذي يحد من امكانات المحافظة على قيمة الموجودات. فاضطر الصندوق، استثناء لقانون انشائه ومبرر وجوده، الى ربط صرف التعويض بتسوية الاشتراكات. كما اضطر الى اجراء التسوية مع كل صاحب عمل، عمل عنده الاجير طوال تلك المدة، على حده وللفترة التي عمل فيها. انما ما حدث فعليا هو ان الاجير تحمل العبء شبه الكامل عن السنوات التي سبقت انهيار النقد، وخاصة عندما اضمحلت المؤسسة التي كان يعمل فيها، ضحية الظروف الامنية والاقتصادية السائدة، ولم تتجسد التسوية.

ويطرح فرع التعويضات العائلية اشكالية اساسية: هل يستحق فقط الاجراء الذين ينتمون الى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تعويضات تساعدهم على تربية اولادهم؟ وما هو وضع العاطلين عن العمل، وقد يشكلون اليوم عشرين بالمئة من القوى العاملة؟ والعاجزين عن العمل بسبب طارئ عمل او امني او اعاقة؟ وصغار الحرفيين؟ واصحاب المؤسسات المكروية؟ وهنا يظهر ان السبب الوحيد لتكليف الصندوق بالتعويضات العائلية هو تحميل العبء الى صاحب العمل. ويتعارض ذلك مع التضامن المجتمعي في الوطن الواحد لصالح تضامن فئوي؛ وغالبا ما يبقى هذا التعويض نظريا حيث يأخذ معظم اصحاب العمل في الاعتبار، سلفا، كلفة التعويض العائلي التي يدفعونها عن الزوجة والاولاد ويحسمونها من الراتب عند الاستخدام.

ويشكل فرع المرض والامومة الفرع الاساسي الذي انشئ من اجله الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والذي يجب تنميته والمحافظة عليه حين تستطيع الدولة اللجوء الى نظام اشمل يضمن كافة المواطنين. ويشكو الصندوق، بشكل عام، وفرع الضمان الصحي، بشكل

خاص، من عدة تشوهات نذكرها من منطلق المحافظة عليه بصفته حاجة اجتماعية بالغة:

- **اولا: المعاملات الادارية:** يحتاج اجراء الفحوصات الطبية والدخول الى المستشفى واسترداد قيمة الادوية، وسائر الخدمات الطبية التي تجري خارج المستشفى، الى موافقة مسبقة من ادارة الصندوق، وساعات انتظار طويلة على شبك المؤسسة، واسابيع انتظار ان لم يكن اشهرًا، للاسترداد؛ في الوقت الذي يجري المؤمن بالقطاع الخاص كافة معاملات الدخول على باب المستشفى او المختبر ولا يستغرق ذلك سوى بضع دقائق. وهذا يثبت المقولة في بداية هذا الفصل ان المشكلة الاساسية في العناية الصحية في القطاع العام هي ضعف التنظيم والادارة.

- **ثانيا الفئات العمرية المسجلة في الصندوق:** لا تزال الفئات التي تنتمي الى فرع الضمان الصحي شابة (الجدول رقم 2) وهذا يعني ان كلفة العناية الطبية لا تزال متدنية، وان كل مشروع يفيد المتقاعدين «الجدد»، اي كل مشروع يستثني المتقاعدين قبل صدوره، قد لا يواجه صعوبة بالتمويل و/ او خطر العجز، نظرا الى نسبة عدد المتقاعدين مقارنة بالعاملين في السنوات الاولى القادمة. وترتفع النسبة بشكل ملحوظ عندما تتقاعد شريحة 51/41 سنة، اي بعد متوسط عشرين سنة. وبالطبع يتفاقم الوضع في السنوات العشر التالية؛ مما يستدعي ادارة دقيقة جدا لملف الصحة.

**الجدول رقم 2: المضمونين اللبنانيين حسب العمر في نهاية 2012**

| الفئة العمرية | ذكور    | إناث    | المجموع |
|---------------|---------|---------|---------|
| دون 20        | 5,626   | 6,430   | 12,056  |
| من 20 إلى 30  | 82,526  | 80,288  | 162,814 |
| من 31 إلى 40  | 83,015  | 45,102  | 128,117 |
| من 41 إلى 50  | 86,370  | 38,793  | 125,163 |
| من 51 إلى 60  | 63,381  | 22,065  | 85,446  |
| من 61 إلى 64  | 13,889  | 3,272   | 17,161  |
| فوق 64        | 25,933  | 3,549   | 29,482  |
| المجموع       | 360,740 | 199,499 | 560,239 |

الموقع الالكتروني للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

- ثالثاً: المتسبون الى فرع المرض والامومة: يضم فرع المرض والامومة حوالى 594 الف مضمون (الجدول رقم 3)، منهم 560 الفاً من اللبنانيين و34 الفاً من الاجانب. ويبلغ العدد الاجمالي للمستفيدين، اي المضمونين ومن هم على عاتقهم، حوالى مليون وثلاثمائة واثنان وعشرون الف مستفيد.

الجدول رقم 3: عدد المضمونين حسب نوع العمل نهاية 2012

| نوع العمل  | ذكور    | إناث    | المجموع |
|------------|---------|---------|---------|
| اجير عادي  | 302,660 | 137,087 | 439,747 |
| اختياري    | 11,171  | 1,611   | 12,782  |
| افران      | 708     | 373     | 1,081   |
| بائع صحف   | 46      | 0       | 46      |
| سائق أجير  | 4,443   | 10      | 4,453   |
| سائق مالك  | 36,141  | 85      | 36,226  |
| طالب       | 23,127  | 33,665  | 56,792  |
| طبيب       | 5,708   | 1,308   | 7,016   |
| قطاع البحر | 91      | 0       | 91      |
| مختار      | 2,064   | 30      | 2,094   |
| مدرس       | 6,061   | 27,416  | 33,477  |
| المجموع    | 392,220 | 201,585 | 593,805 |

الموقع الالكتروني للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

- رابعاً: المؤسسات المسجلة في الصندوق: يبلغ عدد المؤسسات التي تخضع لصاحب عمل حوالى 47 الف مؤسسة (الجدول رقم 4)؛ منها 39 الف مؤسسة مكروية، 5 آلاف مؤسسة صغيرة، ألفا مؤسسة متوسطة، وبضعة مئات مؤسسات كبيرة<sup>2</sup>. وتضم تلك المؤسسات حوالى 440 الف مضمون يستفيدون وعائلاتهم من عطاءات الصندوق.

(2) يراجع التصنيف بفصل «سياسة تشجيع المؤسسات الصغيرة».



ومن الشائع ان المؤسسات المذكورة اعلاه تسدد الاشتراكات عن حوالى 300 الف مضمون فقط من اصل 440 الفاً مسجلاً بالصندوق وتابعا الى مؤسسات مسجلة وفقا للاصول، مما يعني ان ما يوازي ثلث هذا العدد، اي حوالى 140 الفاً، لا يسدد الاشتراكات المتوجبة عليه ما يطرح العديد من التساؤلات.

فنحن اذ ذاك امام مشكلة مزدوجة:

- يقدر عدد المؤسسات التي تخضع لقانون التجارة بحوالى 180 الف مؤسسة، مسجل منها فقط 47 الفاً في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (الجدول رقم 4) ؛
- وتصرح تلك المؤسسات عن 440 الف اجير الى الصندوق، وتدفع اشتراكات عن 300 الف اجير فقط.

**الجدول رقم 4: عدد المؤسسات المستمرة المسجلة بحسب عدد الاجراء بتاريخ 2013-12-31**

| عدد المؤسسات | عدد الاجراء               |
|--------------|---------------------------|
| 39,380       | من أجير واحد إلى 10 أجراء |
| 3,472        | من 10 إلى 20              |
| 1183         | من 21 إلى 30              |
| 660          | من 31 إلى 40              |
| 353          | من 41 إلى 50              |
| 258          | من 51 إلى 60              |
| 192          | من 61 إلى 70              |
| 149          | من 71 إلى 80              |
| 143          | من 81 إلى 90              |
| 98           | من 91 إلى 100             |
| 871          | أكثر من 100 أجير          |
| 46,759       | المجموع                   |

الموقع الالكتروني للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

- خامساً: الضمان الاختياري: يضم قسم الضمان الصحي الاختياري المسنين الذين ابدوا رغبة بالاستفادة مقابل تسديد اشتراك، وعددهم 12782 (الجدول 3). وقد لحظ القانون ان

الصندوق غير ملزم بتسديد الموجبات، خلافا لفرع الضمان الصحي للعاملين، اذا حصل عجز بهذا القسم. وقد حصل منذ زمن وباشر الصندوق بتأخير المدفوعات، الى ان بات الانتظار سنوات. علما انه يتوجب على المضمون تسديد الاشتراكات. فامام هذا الاجحاف، عرضت إدارة الصندوق على الراغبين تسديد مبلغ مليون ليرة لبنانية مقابل شطب المتأخرات والانسحاب من الصندوق.

- سادسا: عجز صندوق المرض والامومة وفرع التعويضات العائلية: يعاني الصندوق من عجز متراكم منذ بضع سنوات بلغ حتى نهاية 2011 في فرعي المرض والامومة والتعويضات العائلية حوالى 818 مليار ليرة لبنانية؛ ونأمل ان لا يكون الحل بزيادة الاشتراكات (الجدول رقم 5). وبلغت خسارة فرع المرض والامومة عام 2011 حوالى 51 مليار ل.ل. ومن المفروض ان يكون قد تحقق التوازن بعد رفع السقف من مليون ونصف مليون ل.ل.، الى مليونين ونصف مليون ل.ل. وموّل الصندوق العجز المتراكم من فائض فرع تعويضات نهاية الخدمة. بالمبدأ، يملك اصحاب الحسابات الشخصية رصيد هذا الفرع، الا انه من الشائع ايضا ان عددا من اصحاب التعويضات تركوا العمل المأجور و/ او تركوا البلد قبل استحقاق التعويض وخسروا جزئا منه. فمن المقدّر ان تصل قيمة الاموال التي لا تعود الى حسابات شخصية قادرة على المطالبة بها الى اكثر من المبلغ الذي استعمله الصندوق لسد عجز فرعي المرض والتعويضات العائلية.

الجدول رقم 5: الوضع المالي للفروع الثلاثة وفقاً لقطع حساب العام 2011 (بملايين الليرات)

| الفرع                                                           | الإيرادات |             |                | النفقات |              | النتائج  |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|-------------|----------------|---------|--------------|----------|
| فرع ضمان المرض والأمومة                                         | اشتراكات  | فوائد (عجز) | مدفوعات الدولة | تقديبات | نفقات إدارية | - 50,976 |
|                                                                 | 495,838   | (29,761)    | 80,699         | 554,753 | 42,999       |          |
|                                                                 | 546,776   |             | 597,752        |         |              |          |
| إجمالي العجز فرع ضمان المرض والأمومة المتراكم بتاريخ 2011/12/31 |           |             |                |         |              |          |
| فرع التقديبات العائلية                                          | اشتراكات  | فوائد (عجز) |                | تقديبات | نفقات إدارية | - 39,217 |
|                                                                 | 288,636   | (25,933)    |                | 271,894 | 30,026       |          |
|                                                                 | 262,703   |             | 301,920        |         |              |          |
| إجمالي العجز المتراكم فرع التقديبات العائلية بتاريخ 2011/12/31  |           |             |                |         |              |          |
| فرع تعويض نهاية الخدمة                                          | اشتراكات  | مبالغ تسوية | فوائد          | تقديبات | نفقات إدارية | 824,966  |
|                                                                 | 561,457   | 67,729      | 486,064        | 257,534 | 32,750       |          |
|                                                                 | 1,115,250 |             | 290,284        |         |              |          |
| الأموال المتراكمة فرع تعويض نهاية الخدمة بتاريخ 2011/12/31      |           |             |                |         |              |          |
| إجمالي العجز المتراكم لغاية 2011/12/31                          |           |             |                |         |              |          |
| في فرعي ضمان المرض والأمومة والتقديبات العائلية                 |           |             |                |         |              |          |
| - 818,540                                                       |           |             |                |         |              |          |

الموقع الإلكتروني للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

- سابعاً: يعاني الصندوق من ارتفاع في النفقات الادارية: فرع ضمان المرض والامومة: فمن اصل اشتراكات بلغت عام 2011 حوالى 496 مليار ل.ل.، بلغت النفقات الادارية حوالى 43 مليار ل.ل. بمعدل 8.66% ؛
- فرع التقديبات العائلية: بلغت في السنة عينها الاشتراكات 263 مليار ل.ل. والنفقات الادارية حوالى 33 مليار ل.ل.، اي بمعدل 12.5%؛
- فرع تعويض نهاية الخدمة: يختلف حساب هذا الفرع من حيث حُدد الاشتراك

بـ 8.5%، منها 8% تسجل بالحسابات الشخصية و0.5% تخصص للنفقات الادارية. وقد بلغت تلك النسبة الاخيرة 33 مليار ل.ل. مقابل النفقات الادارية التي حددت بمبلغ 32,750 مليار ل.ل. ويبدو ان الصندوق اقتطع للنفقات الادارية فقط النسبة التي حددها القانون؛ وبالتالي يبلغ متوسط النفقات الادارية حوالي 10% ويستخدم الصندوق حالياً 1100 موظف في الوقت الذي يحدد له الملاك 2050 موظفاً.

الى اين ترتفع النفقات الادارية اذا اراد الصندوق ملء الفراغ بالملاك؟ وهل بإمكانه اجراء الاصلاحات اللازمة بعدد الموظفين الحالي؟

### 3. الصناديق المستقلة

يعزو الاختصاصيون في مجال الصحة ارتفاع كلفة العناية الطبية الى تعدد الصناديق. فمن جهة، تفتقر بعض الصناديق الى اقتصاد الحجم، ومن جهة ثانية يؤدي تفاوت الخدمات الى مطالبة متزايدة من قبل الذين لا يتمتعون بنفس الحقوق، لا سيما الدرجة الثانية في المستشفيات او حتى الدرجة الاولى، في الوقت الذي يؤمن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي درجة موحدة للجميع.

لقد بينت حسابات الصحة الوطنية ان الارقام المتداول بها في لبنان مبالغه وان المشكلة الاساسية التي تعطل الخدمة الطبية هي ضعف الادارة التي تتسبب بالمشاكل البارزة على الارض: كثافة الخدمة الطبية والاستشفائية في بعض المناطق وفقدانها في غيرها، افتقار المستشفيات الحكومية المجهزة كلياً للموارد البشرية، نقص في عدد الممرضات والممرضين، غياب الادوية generics الموثوقة. لا تتأثر تلك الامور بحجم الصندوق، خاصة عندما يضم عشرات آلاف المضمونين واحياناً مئات الآلاف. وجعل تطور تقنيات المعلوماتية والاتصالات الوحدات التي تستفيد من اقتصاد الحجم وتبلغ طاقتها الانتاجية الفضلى اصغر بكثير من قبل عقدين او ثلاثة، وبالتالي اصبحت الصناديق الصغيرة نسبياً قادرة على المنافسة والاستمرار (الجدول رقم 6).

وتتوزع الصناديق الصغيرة بين التعاونيات التابعة للقطاع العام، وتضم مجموعة اكثر من 14% من المواطنين، وصناديق التعاضد وتضم حوالي 3.5%؛ وتنشأ بإرادة المضمونين وغالباً بإدارتهم، وتساهم الدولة بمعظم الاحيان بتمويلها. وادت الاستقلالية التي تتمتع بها تلك الصناديق الى تباين كبير بالعبارات الطبية والاجراءات الادارية والاستفادة.

الجدول رقم 6: مصادر وصناديق تمويل الصحة في لبنان - مليار ليرة لبنانية

|                           |          |         |
|---------------------------|----------|---------|
| وزارة الصحة               | 720.37   | 13.93 % |
| الصندوق الوطني            | 765.47   | 14.80 % |
| التعاونيات التابعة للقطاع | 731.55   | 14.14 % |
| تعاونية الموظفين          | 315.11   |         |
| تعاونية الجيش             | 268.23   |         |
| الامن الداخلي             | 108.93   |         |
| امن الدولة                | 10.56    |         |
| الجمارك                   | 8.18     |         |
| الامن العام               | 20.54    |         |
| التأمين الخاص             | 822.95   | 15.91 % |
| صناديق التعاضد            | 176.98   | 3.42 %  |
| المؤسسات الدولية          | 24.25    | 0.47 %  |
| الاسر                     | 1,931.35 | 37.34 % |
| المجموع                   | 5,172.92 | 100 %   |

محتسب استناداً على الحسابات الوطنية: الانفاق على الصحة - تقدير 2014

#### نقاط القوة لتعدد الصناديق:

- يؤدي تجانس المضمونين الى احتياجات مماثلة تحسن النوعية وتضبط الكلفة؛
- كما ينمي الشعور بالانتماء وبالمسؤولية تجاه الصندوق؛
- يمكن مراعاة مستوى المعيشة وتقديم الخدمات المطلوبة؛
- وتتميز البيئة الواحدة بسرعة القرار والتنفيذ؛
- وتسهل رقابة الصناديق الصغيرة، ويمكن وضع ضوابط لها اكثر بكلفة معقولة.

#### نقاط الضعف لتعدد الصناديق:

- لا يجوز تقديم خدمات مميزة للبعض، ولو باشتراك اعلی، عندما تسهم الدولة بالتكلفة؛
- تؤدي الخدمات المتفاوتة الى عدم رضى اولئك الذين هم غير المستفيدين من الدرجات العالية؛ والى المطالبة بخدمات مماثلة للجميع؛
- يعيق تشرزم الصناديق تحسين الخدمات الطبية بسبب اختلاف تسمية المرض، وتسمية

الاجراء الطبي، وطريقة التعاقد والدفع؛

- لن تراعى دائما معايير اقتصاد الحجم عند انشاء التعاونية او صندوق التعاضد.

#### الفرص المتاحة

- تساهم الصناديق الضامنة، بما فيها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فقط بثلاث الانفاق على الصحة (الجدول رقم 6)، وبالتالي لا يزال المجال واسعا لضمان صحة المواطنين. ولكن من الصعب ان يتسع نطاق الصناديق و/ او يزداد عددها قبل تصويب ادائها، ونكرر ان ذلك لا يحتاج إلا لتحسين في الادارة العامة؛

- ويشكل توحيد الاجراءات والتسميات والمعاملات احدهم العوامل لتفعيل الصناديق وتطوير الخدمات التي تؤديها.

#### المخاطر التي يواجهها قطاع الصحة

نتيجة للبطالة في لبنان، بات توظيف الاقارب والمحازيين المهم الشاغل لبعض السياسيين. وهذه الظاهرة ساهمت باكتظاظ الإدارات العامة، ومنها المستشفيات الحكومية والمستوصفات والمراكز التابعة، وأوصلت عناصر غير كفوءة ومهملة للمصلحة العامة في العديد من الاحيان نظرا للحصانة التي تتمتع بها؛

- ضغط هذا الوضع على الرواتب والاجور في القطاع العام، واصبح المساعدون الطبيون من اصحاب الكفاءة يبحثون عن عمل في القطاع الخاص، او حتى خارج المهنة؛

- ان الاولوية التي يعطيها اللبناني للصحة بشكل عام، ساهم بتطور وتنوع خدمات الرعاية الصحية، وبالتالي زاد من حجم الابعاء الاضافية، أي المبالغ المقتطعة وغيرها التي تفرضها وثائق التأمين، ورغم تدني دخل الفرد في لبنان، لعب وعيه دورا كبيرا في زيادة الطلب على الخدمات الصحية. وهذا اضافة الى الاقبال الكثيف من الاخوان العرب على مستشفيات لبنان، ما حث العديد من الاطباء اللامعين في الخارج على العودة الى لبنان، خاصة ان معظمهم هاجر لنيل العلم والاختصاص واستقر في الخارج بحكم الظروف السائدة اثناء الحوادث. انما كان لهذا الوضع تبعاته السلبية، اذ كشف عن نقص في بعض المجالات، لا سيما بالنسبة للمساعدين الطبيين في المستشفيات، والتفاوت الحاصل مع المستشفيات.

فهذا التطور الحاصل في مجال خدمات الرعاية الصحية لا بد ان يقابله عملا على الصعيد الاداري من ناحية توحيد الاجراءات الادارية، والتعريف عن الحالات المرضية، والاجراءات

الطبية والجراحية والادوية، وغيرها من الخدمات والحاجات الطبية، حتى يتم التفاهم بين موردي الخدمات الطبية والمراجع المتعاقدة والمتعاونة في خدمة المريض، كي تبلغ اقصى درجة من الانتاجية الممكنة.

بالنسبة لإنشاء كافة انواع الصناديق، فان المعايير التي يجب اعتمادها لتوحيد الخطاب الطبي واحراز اعلى درجات الشفافية، فهي تصدر بقانون.

### معايير السياسة الصحية الفعالة

ترتكز السياسة الصحية على ثلاث مقومات اساسية:

- شمولية التغطية الصحية؛
- تسهيل اجراءات استفادة المريض؛
- تحسين الكلفة والنوعية والشفافية.

#### 1. شمولية التغطية الصحية

تضمن وزارة الصحة كافة المواطنين الذين لا يستفيدون من تغطية صحية من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي او احدى التعاونيات او صناديق التعاضد و/ او مؤسسات القطاع الخاص<sup>3</sup>. ويقدر مجموع المواطنين المستفيدين من احد الصناديق حوالى 53% من مجموع المواطنين، والنصف الآخر يقع مبدئيا على عاتق وزارة الصحة (30%) او مباشرة على عاتق الأسرة (12%) وصناديق التعاضد (حوالى 5%). ويبقى ذلك نظريا، اذ لا يصل الجميع الى مراكز العلاج طالما لم تتواجد المستشفيات والمصحات في كافة المناطق، ولا يوجد عيادات اطباء كافية في الاطراف.

ويعزز تلك الرؤية العبء الذي يقع على عاتق الوزارة، وهو في حدود 14% من مجموع الانفاق على الصحة. وهذا الرقم ضئيل جدا مقارنة مع حجم المستفيدين، علما بأن عدد الاطباء بالنسبة للسكان هو من ارفع المستويات في العالم (35.2 لكل عشرة آلاف شخص، (الجدول رقم 7).

(3) كما يمكن عقد تأمين اضافي مع مؤسسات التأمين، يغطي النسبة التي يتركها الصندوق على عاتق المضمون؛ وغالبا ما تعقد الشركات بوليصة التأمين الاضافي على عاتقها بمثابة منحة للاجراء.

الجدول رقم 7: عدد الاطباء بالنسبة لكل 10000 من السكان

| قبرص | فنلندا | فرنسا | لبنان | المانيا | ايطاليا |
|------|--------|-------|-------|---------|---------|
| 27.5 | 29.1   | 33.8  | 35.2  | 36.9    | 38.0    |

الاحصاءات الدولية للصحة، 2013.

كيف يمكن نقل المستشفى الى المناطق النائية وكيف يمكن نقل عيادة الطبيب الى تلك المناطق، حتى تعم العناية الصحية ارجاء الوطن؟

تتواجد المستشفيات في معظم المناطق، ولكن، مع الاسف، عدد منها متوقف عن العمل رغم تجهيزه بمعدات حديثة وكافية. ويعود سبب هذا التوقف الى عدم توافر الموارد البشرية اللازمة في تلك المناطق، واولا الطبيب.

يمكن اتخاذ اجراء بالتوافق مع نقابة الاطباء و/ او نقابة المستشفيات الخاصة التي تشجع الطبيب على العمل في الاطراف قبل الحصول على وظيفة في مستشفيات المدينة.

وبالطبع سوف تتابع الوزارة برامج تجهيز المناطق اذا ما عادت المستشفيات المتوقفة الى العمل، سواء بمتابعة البناء او تحفيز وجود المستشفيات الخاصة.

يبدو دور الوزارة اساسي في تغطية عجز المستشفيات في المناطق غير الكثيفة بالسكان و/ او الفقيرة، حيث لا يُقدم عليها القطاع الخاص لانعدام الجدوى الاقتصادية فيها. وهنا تلعب المنافسة بين القطاعين العام والخاص دورا اساسيا في تحقيق الجدوى الاقتصادية الشاملة لقطاع الصحة، حيث تقتصد الوزارة اموال الخزينة عندما يُقدم القطاع الخاص على انشاء المستشفيات ويوافق على التعاقد معها بشروط مناسبة، وتبني المستشفى عندما ترى مصلحة اقتصادية بذلك، فضلا عن تأمين حاجة المنطقة. ويصح التفكير نفسه في مجال الإدارة، حيث يمكن للوزارة تكليف القطاع العام او القطاع الخاص بإدارة المستشفيات المستحدثة. وهكذا يمكن ان يؤمّن «اقتصاد السوق» اعلى جدوى اقتصادية، والاتاجية الفضلى، وحسن استخدام الموارد.

## 2. تسهيل اجراءات الاستفادة

اختبار الصعوبات التي يعاني منها المضمون لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من اجل الحصول على موافقة مسبقة لدخول المستشفى و/ او اجراء فحوصات و/ او



علاجات طبية، والمهل التي يستغرقها قبض الفواتير المدفوعة من المستفيد، سواء في العيادات او الصيدليات.

وباتت تلك العمليات روتينية تتم قبل دقائق على باب المستشفى للمضمونين لدى شركات تأمين القطاع الخاص، بواسطة شركات متخصصة بإدارة الملف الصحي والدفع. ويعتبر المواطن سهولة المعاملات في قضايا الصحة شيء أساسي. لذا لا بدّ من تسهيل تقديم المعاملات، خصوصا للقاطنين في المناطق البعيدة عن المدن الأساسية، من خلال تأمين مركز دخول اقليمي لتفادي عبور مسافات طويلة من اجل الحصول على الموافقة المسبقة، وبالتالي الخدمات الصحية المنشودة.

تفرض ادارة الملف الصحي رقابة مستمرة على دخول المستشفيات الحكومية، سواء كانت ملكاً للدولة او تابعة لوزارة الصحة العامة بالتعاقد، ويتم ذلك بواسطة اطباء، مقيمين باستمرار بالتداول في المستشفى، يشرفون على دخول المرضى على عاتق وزارة الصحة ويوافقون على العلاج. ولا توجد صعوبة باستخدام عدد كاف من الاطباء، حتى في المناطق النائية، اذا اعتمد مبدأ ضرورة الممارسة سنتين بالمناطق قبل استلام وظيفة في إحدى مستشفيات المدن.

كما انه من الحكمة مطالبة المريض بنسبة مشاركة محدودة من قيمة الادوية، للحد من الاستعمال غير الضروري. وعلى سبيل المثال، ان فرض مساهمة 5% على المريض، بما يُعادل 10,000 ل.ل. كحد اقصى بحسب غلاء المعيشة السنوي، تجعل كلفة الوزارة 91% او 92% في اقصى حد، وبالتالي توفر على الخزينة 8%، وعلى اجمالي الانفاق العام 3%.

### 3. تحسين الكلفة والنوعية

لن تدخل كلفة العناية الطبية المطلقة في نطاق هذه الدراسة، لانها موضوع تقني تعالجه عن كُتب الدراسات الفنية التي تحدد مستوى الخدمات الطبية التي يمكن تأمينها للمواطن وفقا للامكانيات المتاحة؛ وبالعكس، تتناول تلك الدراسة الموازنة التي تستطيع ان تخصصها الدولة لمواجهة كلفة العناية الطبية، كليا او جزئيا، عوضا عن المواطنين غير القادرين على مواجهة تلك الاعباء. ويحدد، بنظرنا، مستوى الخدمات الطبية والموازنة المخصصة لها متوسط الدخل الفردي بالقدرة الشرائية مقارنة مع سائر الدول (الجدول رقم 8). ويمكن مقارنة التقديرات في الدول ذات الدخل الفردي المماثل من اجل تحديد نوعية وكلفة الخدمات الطبية التي تستحق الدعم.

## الجدول رقم 8: متوسط الدخل الفردي بالقدرة الشرائية PPP عام 2013

| الارجنتين | كرواتيا  | مليزيا   | لبنان    | المكسيك  | بلغاريا  | ايران    |
|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| \$18,600  | \$17,800 | \$17,500 | \$15,800 | \$15,600 | \$14,400 | \$12,800 |

CIA The World Fact book

## المشاريع القائمة والتطور في الاتجاه المفيد

انشأ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، في منتصف الستينات، تعويض نهاية الخدمة بشكل مرحلي، لحين اعداد نظام للتقاعد؛ وفي هذا الوقت اصبح الانتساب الى الفروع الثلاثة، تعويض نهاية الخدمة، والمرض والامومة، والتعويضات العائلية، الزامياً، وعند بلوغ سن التقاعد او طلب صرف التعويض، يخرج المضمون من الصندوق ويخسر ضمان المرض. يفقد المرء التغطية الصحية في سن التقاعد عندما يصبح بامس الحاجة اليها. وكان معروفا منذ البداية ان هذا النظام لا يؤمن حماية اجتماعية لائقة، لكنه افضل من الفراغ. قبل انشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، لم يكن هنالك تغطية صحية وكان صاحب العمل يمنح تعويضا للاجير بمعدل شهر واحد عن كل سنة عمل، مع حد اقصى عشرين سنة، يتقاضاه عند بلوغه سن التقاعد، 64 سنة للرجل و60 سنة للمرأة، او اذا اراد ترك الخدمة بعد عمل عشرين سنة عند صاحب عمل واحد. وقد يفقد الاجير تعويضه اذا ترك العمل من تلقاء نفسه قبل بلوغ سن التقاعد او قبل اتمام فترة العمل المذكورة. جاء الصندوق ليضمن حق الاجير اذا ما انتقل من عمل الى آخر، واعتبر ان الاموال التي كونتها الاشتراكات هي من حقه المطلق حتى لو ترك الخدمة قبل بلوغ سن التقاعد او قبل العمل لمدة عشرين عاما لدى صاحب عمل واحد. الا اذا اراد تصفية التعويض لغرض ما قبل السن القانونية او قبل فترة خمسة وعشرين سنة عمل (الفترة التي اعتمدها الصندوق)، عندئذ يستحق له تعويض جزئي ويخسر الرصيد. وفي مطلق الاحوال يعتبر خارج الضمان ولا يستفيد من الضمان الصحي والتعويضات العائلية اذا كان متأهلا وله اولاد. وكثيرا ما انفق تعويض نهاية الخدمة على الخدمات الطبية التي احتاجها الاجير بعد خروجه من الصندوق.

## 1. مشروع التقاعد والحماية الاجتماعية

تطالب النقابات واصحاب العمل بهذا المشروع منذ انشاء الصندوق الوطني للضمان

الاجتماعي، وبرزت مشاريع عدة لم تر النور، تارة خوفاً من كلفتها على المجتمع، وطوراً خوفاً من اعطاء الفضل للجهة السياسية التي طرحتها. وفي مطلع التسعينات وضع تجمع رجال الاعمال مشروعا يستند الى ركائز ثلاث: الاولى توازي مرتين الحد الأدنى للاجور والانتساب اليها الزامي للجميع؛ والثانية تحت سقف ست مرات الحد الأدنى للاجور والانتساب اليها الزامي ايضا؛ والثالثة اختيارية وتتوجه الى اصحاب الرواتب العالية. ويستفيد من الضمان الصحي كافة المتسبين الى هذا البرنامج. الاولى والثانية مبنية على نظام التوزيع، وفقا لمبدأ التضامن المجتمعي، والثالثة مبنية على مبدأ الرسكلة، اي الحسابات الخاصة كما هو الوضع في الاستثمار الخاص.

وسنة 2001 وضع الرئيس الراحل رفيق الحريري مشروعا مبنيا فقط على الرسكلة، قناعة منه ان ذلك يلغي الحجج ويساعد على الانطلاق بالمشروع، وعرضت الحكومة المشروع آنذاك على المجلس الاقتصادي والاجتماعي، فتم التوافق عليه، في غضون شهر، بالإجماع بعد التأكيد على اعتماد جزء اول توزيعي يعبر عن التضامن المجتمعي في هذا المجال.

وادخلت الحكومات المتتالية تعديلات على هذا المشروع وتابع طريقه الى اللجنة البرلمانية المشتركة برئاسة النائب عاطف مجدلاني؛ وتداولت التفاصيل اكثر من سنة. وعندما جاءت حكومة الرئيس نجيب ميقاتي الى الحكم، طلب وزير العمل آنذاك، الاستاذ بطرس حرب، استرداد المشروع وتمت مناقشته بشكل مسهب مع ممثلي اصحاب العمل و النقابات بوجود ادارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والاختصاصيين الاكتواريين. يضمن هذا المشروع التقاعد بعد بلوغ السن القانونية مع استمرار الضمان الصحي للمتقاعد ولعائلته، كما الوضع عندما كان في طور العمل. وحددت الاشتراكات آنذاك بمعدل 13.5 % على عاتق المؤسسة والمضمون والحكومة؛ ولكن لم ينته البت لجهة ان ترتفع الاشتراكات او ينخفض المعاش عند حصول عجز بالنظام. وقبل تغيير الحكومة، استعان الوزير بمنظمة العمل الدولية التي قدمت له دراسة صادرة عن مؤسسة استشارية كندية اقترحت فيها اعتماد الاشتراكات الافتراضية التي، برأيها، توفق بين الطرفين. وتوقف المشروع مع قدوم وزارة الرئيس تمام سلام.

## 2. مشروع افادة المتقاعدين من ضمان المرض

عند تعثر مشروع التقاعد والحماية الاجتماعية، بحثت اللجنة النيابية مشروعا يؤمن استمرار الضمان الصحي للمتقاعدين. يساهم الاطراف الثلاثة، المؤسسة والمستفيد والحكومة، كل بواحد بالمئة من راتب الاجير مع حد اقصى يعادل السقف المعمول به في الضمان الصحي حاليا، وهو مليونان ونصف مليون ليرة لبنانية بالشهر. يستفيد من المشروع، المتقاعد وافراد

عائلته وفقاً لنظام شبيه بفرع المرض، شرط أن يكون قد ساهم لمدة عشرين سنة على الأقل بالصندوق. ويتحمل المتقاعد في ما بعد اشتراكاً قدره 9 بالمئة من الحد الأدنى للاجور القائم بتاريخ الاستحقاق.

وبينت الدراسة الاكتوارية أنه من الممكن المحافظة على نسب الاشتراكات حتى عام 2050 - وقد يتم قبل ذلك استبدال هذا النظام بمشروع التقاعد والحماية الاجتماعية أو بنظام التغطية الصحية الشاملة لكافة المواطنين.

### 3. مشروع التغطية الشاملة

طرح هذا المشروع عام 2012 من قبل وزير العمل في حكومة الرئيس ميقاتي الاستاذ شربل نحاس. ومن حسناته أنه لم يترك أحداً خارج الضمان الصحي. عملياً، يستفيد الجميع من «درجة الضمان»، ويلحق إلى التأمين الخاص من يرغب الاستفادة من الدرجات العالية. يُمول هذا النظام من موازنة الدولة ويؤمن التضامن بين كافة أفراد المجتمع. ولكن أدى هذا النظام إلى عجز كبير في دول متقدمة عدة، اضطرت بعضها إلى الرجوع عن عدد من المنافع التي كانت تمنحها للمواطنين، وذلك للحد من كلفة النظام وتأمين استمراره.

وفي التاريخ الحديث، عرض كل من الدكتور كرم كرم والدكتور جواد خليفة، عندما كان وزيراً للصحة، تصوراً متكاملًا حول التغطية الشاملة، ولم تكن الدولة آنذاك مهيأة لمواجهة طموح هكذا مشروع؛ علماً أن العائق الأساسي هو التمويل. بالمبدأ، عندما يتناول مشروعاً كافة المواطنين يصبح الطريق الصحيح لتمويله خزانة الدولة عبر الضريبة. ولكن يجب الأخذ في الاعتبار التجارب الحاصلة في الدول المتقدمة، حيث بات التأمين الصحي الشامل مصدر عجز متراكم ومتنام. وبات السبب الأساسي للعجز المطالبة بخدمات مميزة ومتطورة، وعدم استعداد المواطن لدفع ثمنها. في لبنان يوجد فرصة لتأمين هذا التمويل عبر مساهمة المغتربين الذين يرغبون في الاشتراك بنظام العناية الطبية من خلال دفع اشتراك سنوي يوازي متوسط الضريبة التي يسددها المواطن المستفيد<sup>4</sup>.

### استراتيجية التغيير

تُستعمل عبارة «استراتيجية» كثيراً للدلالة على برامج مختلفة لا يوجد بالضرورة رابط

(4) عند الموافقة على هذا المبدأ يمكن طرح التفاصيل.

بينها، ويمكن ان يؤدي فشل احداها الى فشل المشروع. ونعني هنا بعبارة «استراتيجية التغيير» مجموعة برامج مترابطة بعلاقتها مع الهدف. فاذا فشلت احداها حلت أخرى مكانها ولا تحول دون تحقيق المشروع. ونقترح استراتيجية مبنية على ركائز ثلاث: ادارة التغيير، ومرحلية التغيير، ودور الموازنة في تحقيق التغيير.

### 1. انشاء ادارة التغيير

يحتاج التغيير الى ادارة على بيئة كاملة من اهداف السياسة الصحية والامكانات المتوافرة، تتابع عن كثب تطورها، ترصد الطلب، وتراقب تطور نوعية وكلفة الخدمات الطبية، وتأخذ الاجراءات لتصويب كل انحراف في العرض.

وكي تقوم الوزارة بهذا الدور فعلا، عليها ان تتخلى عن الاجراءات التنفيذية التي تستنفذ نشاطها، كمنح الموافقات المسبقة لدخول المواطنين المستشفى وتوزيع الادوية المجانية. والا توجب انشاء هيئة ناظمة مستقلة تتولج تنظيم عرض الخدمات الصحية، كمنح الاذونات بانشاء المستشفيات والمصحات وباستيراد المعدات الطبية والادوية والعقاقير، ووضعها في الاستهلاك، وبالسماح بفتح الصيدليات، وضع مواصفاتها ومراقبة عملها؛ اي القيام بدور الوزارة الطبيعى ان لم تنصرف هي الى هذا العمل التنظيمي والرقابي وتتخلى عن العمل الروتيني في توفير وإدارة الخدمات الصحية.

### 2. وضع تصور ومراحل التغيير

توجد علاقة بين متوسط الدخل الفردي ومستوى الخدمات التي تستطيع البلد تقديمها. يقدر متوسط الدخل الفردي في لبنان بحوالى 15 الف دولار اميركي بالقدرة الشرائية<sup>5</sup>. وهذا يحدد قدرة الدولة على الانفاق على الصحة، بالمقارنة مع الدول التي تتمتع بدخل فردي مشابه.

وهذا لا يستوجب بالضرورة دراسة مستوى الخدمات الطبية في الدول المماثلة بما ان الطب في لبنان متقدم بما فيه الكفاية، بل من اجل معرفة المنحى الذي يمكن ان يأخذه الانفاق على الصحة في المستقبل نظرا لاهمية هذا المرفق عند اللبنانيين واستعدادهم للتضحية من اجل الحصول على خدمة طبية مميزة.

ويحذر بالذكر ان اعتماد متوسط الدخل الفردي بالقوة الشرائية، للمقارنة مع الدول المماثلة، يجعل الخدمات الصحية تفوق طاقة شريحة كبيرة من المواطنين، نظرا لتفاوت المداخيل. ولكن هذه هي، بالضبط، الكلفة التي تقع على عاتق الدولة لتحقيق التضامن المجتمعي. تلاحظ تلك الخدمات بموازنة وزارة الصحة وتنفق من العائدات الضريبية لصالح ذوي الدخل المحدود.

وبهذا نكون قد حددنا اتجاه العناية الصحية والكلفة التي يصح ان تتحملها الدولة؛ وقد يتم ذلك تدريجيا حتى بلوغ الهدف المنشود. قد تستغرق تلك المدة من ثلاث الى خمس سنوات ترتفع خلالها موازنة وزارة الصحة لتأمين الخدمات الصحية اللائقة للطبقات غير الميسورة بالمستوى الذي يبرره متوسط القدرة الشرائية للمواطن.

### 3. ربط الموازنة بتحقيق التغيير

يجب الانتقال من نظام تحديد موازنة وزارة الصحة التشغيلية، بناء على موازنة السنة السابقة وعدد المواطنين الذين اخذتهم على عاتقها، والموازنة التجهيزية، اي انشاء مستشفيات ومصحات استنادا الى خطة مبنية على حاجات تقديرية او دراسات استقصائية للحاجات المرتقبة؛ الى نظام يعتمد "القدرة الصحية" بناء على متوسط القدرة الشرائية للدخل الفردي، وتوزيع عناصرها بين مختلف الحاجات وفقا لمتابعة الشؤون الصحية متابعة يومية، والتكيف مع الحاجات الظاهرة حتى يحصل اللبنانيون على الخدمة الصحية التي يتوق اليها المواطن ويبررها الدخل القومي.

### الاهداف المرتقبة

نذكر هنا الاهداف المرحلية التي يجب تحقيقها من اجل تأمين التطور المطلوب في مجال العناية الصحية. وتستهدف الاجراءات المعتمدة تحسين الخدمة وتخفيض الكلفة.

#### 1. توحيد العبارات الطبية

تعددت العبارات التي تدل على الاجراءات الطبية والعقاقير والخدمات تبعا لتعدد المراجع التي ساهمت بانشاء النشاطات ونشر الثقافة الطبية في لبنان، معتمدة على ادبياتها الذاتية. كان ذلك ثراء في وقت من الاوقات، ولكن اصبح عائقا في ادارة المرافق الصحية، وتنظيم عملها، وتوحيد الخطاب بين الهيئات المتعاقدة والمتفاعلة في المجال الطبي؛ ويشير هذا الامر الى ضرورة اعتماد عبارات موحدة للتعامل في ما بينها.

## 2. توحيد الاجراءات الادارية

تطغي البيروقراطية اللبنانية على الاجراءات الادارية في المجالات الطبية، كما هو الواقع في مختلف المجالات. ويحتاج تطور النظام الصحي الى توطيد العلاقة والتعاون بين مختلف الصناديق الضامنة وموردي الخدمات الصحية من جهة، ووزارة الصحة وسائر الادارات المعنية من جهة اخرى، وهذا يتطلب توحيد الاجراءات الادارية للوصول الى نظام عقلائي مفيد.

## 3. تقريب شروط الاستفادة

يشجع نظام الحرية الاقتصادية التباين بين شروط الاستفادة من صناديق التعاضد التي تعمل على اصول شبيهة بالتأمين الصحي في القطاع الخاص. لكن عندما تساهم الدولة بتمويل الصندوق، وتأخذ بالتالي على عاتقها جزءا من الكلفة، فلا يجوز عندئذ منح شروط خاصة على حساب المال العام، ذلك اذا سلمنا جدلا بان دعم الصناديق المستقلة هو محق بدلا من تشجيع افراده على الانخراط بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

## الضغوط الراهنة والمرتبقة

يشكل تعدد الصناديق بحد ذاته دعوة لمقارنة المنافع والمطالبة بشروط مماثلة، لا سيما على عائق الدولة، خاصة عندما تتفاوت درجات الاستشفاء.

## 1. الضغوط الناتجة عن تناقض المصالح

يساهم صاحب العمل والاجير والدولة بتمويل فرع المرض والامومة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بنسب مختلفة؛ ويعتبر الفرقاء ان المساهمة طبيعية ومحقة، من حيث تحسن الطمأنينة، الناتجة عن ضمان المرض، ظروف العمل والانتاجية، وتشكل مساهمة الخزينة تعبيرا مباشرا عن التضامن المجتمعي. وعندما يتغير سقف الاشتراكات تبقى النسب على حالها؛ وقد حددتها سابقا، وبشكل شبه نهائي، المفاوضة بين الاطراف، كما اقرتها الدولة. ويحد السقف، من جهة، مبلغ النفقات الطبية، ومن جهة ثانية نسبة التضامن بين الاجراء، حيث اعتبر المشتري انه لا داعي ان يسدد اصحاب الرواتب المرتفعة اشتراكات عن كامل اجورهم طالما الاستفادة هي واحدة.

## 2. الضغوط الناتجة عن الحقوق المكتسبة

يشكل التفاوت بين شروط الاستفادة مصدرا لعدم الرضى على الواقع، ومطالبة بالمعاملة

بالمثل من قبل الذين يشعرون ان وضعهم لا يوازي وضع سواهم، ويهدد الاستقرار في المجال الصحي، ويتسبب باستمرار زيادة الأكالاف . ويأبى اصحاب الامتيازات التراجع عن الدرجة التي حصلوا عليها ويعتبرونها بمثابة حقوق مكتسبة لا يجوز التراجع عنها. لذلك ينبغي معالجة هذا الامر باكرا والسعي الى ان لا يتكرر بالمشاريع القادمة. وبالتالي لا يجوز ان تساهم الدولة باي صندوق يمنح شروطاً متفاوتة عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

### 3. الجمود الناتج عن ضعف الامكانيات

حالت الازمة الاقتصادية العاصفة في البلاد، وغياب النمو في السنوات الاخيرة، دون تحسين الشؤون الصحية، وباتت المحافظة على الخدمات مهمة صعبة. وينبغي الاستفادة من كل تحسن في الظروف الراهنة من اجل العمل على سد الفجوة بين الخدمات الصحية التي تتحمل الدولة اعباءها او تساهم بها، ومواءمة شروط الاستفادة بين المضمونين، والحد من المقارنة والمطالبة.

### 4. الوضع الشاذ الذي اوجده النازحون

يعيش حالياً في لبنان مليون ونصف مليون نازح من سوريا والعراق في ظروف حياتية صعبة، عدد كبير منهم تحت الخيم، حيث يزداد خطر الامراض والعدوى. وي طرح ذلك اشكالية مزدوجة: تمويل التجهيزات اللازمة لمواجهة العدد المستجد؛ تسديد فواتير الاستشفاء وموردي الخدمات الصحية. صحيح ان لجنة الامم المتحدة للاجئين والانروا وغيرها من الهيئات الدولية تساهم بالأكالاف المرضية، ولكن يبقى ذلك غير كاف لتغطية الحاجة الفعلية، ويضطر لبنان من الناحية الانسانية إلى تسديد أكالاف تفوق طاقته.

تحتاج مواجهة تلك المعضلة الى معالجة خاصة تبدأ بدراسة معمقة عن الحاجات والامكانيات، وتطرح بشكل اساسي التضامن الدولي، حيث دونه لا يمكن عمل الكثير.

اما على صعيد التجهيزات، خاصة في المستشفيات والمصحات، يمكن تسريع خطة تجهيز المناطق والاطراف، فيتم استعمالها من قبل النازحين، ومن ثم تكون قد اكملت شبكة الخدمات الصحية على كافة الاراضي اللبنانية. وهذا يفترض اعداد تلك الخطة اولاً، حتى تأتي التجهيزات وفق الاحتياجات على المدى البعيد.



## اداة التغيير واسلوب عمل الوزارة

تشكل وزارة الصحة العامة اداة التغيير، عندما تتولج تنظيم القطاع، من حيث هي على بينة من التصور المستقبلي لقطاع الصحة والاهداف التي يجب تحقيقها لبلوغ هذا التصور. وهذا يفترض تفويض صلاحية تنفيذ الكثير من الاجراءات، التي تقوم بها الوزارة مباشرة اليوم، الى ادارات تنفيذية مختصة بتأمين الخدمات الصحية الى المواطنين، لا سيما مراقبة دخول المرضى الى المستشفيات؛ واستيراد وتوزيع الادوية التي تتحملها الوزارة. والا يجب من اجل المحافظة على القطاع، انشاء هيئة ناظمة مع صلاحيات كافية لممارسة هذا الدور.

### 1. دور الوزارة في تنظيم القطاع الصحي

سواء قامت الوزارة بتنظيم القطاع او انشأت الدولة هيئة ناظمة، يحتاج تنظيم القطاع الصحي الاضطلاع بالامور التالية:

- (أ) وضع البرنامج التنفيذي للتعاقد مع المستشفيات؛
- (ب) ابرام العقود ومتابعة تنفيذها؛
- (ت) وضع المخطط التنفيذي لانشاء المستشفيات الحكومية؛ والمساعدة على اجراء التلزم ومراقبة التنفيذ والتجهيز؛
- (ث) الاشراف على كافة موردي الخدمات الصحية؛
- (ج) مراقبة تقديرات الصناديق الضامنة؛
- (ح) منح وسحب رخص مزاولة العمل لكافة المؤسسات التي تتعاطى النشاط الطبي، باستثناء تلك التي نظمها القانون؛
- خ اتخاذ الاجراءات الآيلة الى تصويب نشاط القطاع الصحي؛ الخ...

### 2. التوافق والتنسيق بين الجهات الضامنة

يفترض توحيد العبارات الطبية والاجراءات الادارية، التفاهم المسبق بين الهيئات الضامنة، والاتفاق على الشروط الممنوحة للمضمونين، خاصة اذا استفاد الصندوق من مساهمة الدولة. وفي هذه الحالة لا يجوز ان تختلف الشروط عن تلك التي يمنحها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

ويصح من الناحية الادارية والاقتصادية توحيد صناديق المرض التي تستفيد من مساهمة

الدولة، وعلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي القيام بهذا الدور، تمهيدا لنظام التغطية الطبية الشاملة. اما الصناديق القائمة على عاتق المضمونين او التأمين في القطاع الخاص، حيث تشكل المساهمة زيادة غير مباشرة على الراتب تخضع للضريبة، فهي اقرب الى تأمين القطاع الخاص ويجب ان ينظمها القانون الذي يسمح بإنشائها.

### 3. دور موازنة وزارة الصحة في تفعيل القطاع

ينبغي على الوزارة سنويا عند اعداد الموازنة:

- اعداد دراسة لحجم العلاج المتوقع على عاتق وزارة الصحة، استنادا الى ارقام السنوات الماضية؛ مع تفاصيل العقود المبرمة مع مستشفيات القطاع الخاص؛
- اعداد دراسة عن المستشفيات الحكومية، العاملة والمتوقفة كليا او جزئيا عن العمل، مع اسباب هذا التوقف، وحجم العلاج المرتقب ان تقوم به؛
- اعداد قانون برنامج لموازنة الانشاءات والتجهيزات التي تستغرق اكثر من سنة، مع تحديد الانفاق المرتقب في الموازنة السنوية قيد الاعداد؛
- اعداد لائحة شراء و/ او استيراد الدواء مع تحديد المصادر.

### احداث آلية التنسيق والتطوير

يحتاج تنظيم القطاع الى جهاز يربط كافة موردي الخدمات لتأمين التواصل في ما بينهم لخدمة المريض، وهذا معتمد في كافة الدول المتقدمة منذ سنين عديدة، وبالتحديد منذ انتشار الانترنت في اوروبا قبل عشرين عاما. ويعتبر ذلك قاعدة هامة للعمل الطبي كما لتنفيذ الاجراءات الادارية لراحة المريض.

#### 1. السجلات الطبية الشخصية

تحفظ جميع المستشفيات حاليا ملفاً خاصاً بكل مريض تعالج عندها وتضعه تحت تصرفه. تكتسب هذه الملفات اهمية بالغة في معالجة الطوارئ، وتشكل مرجعا علميا هاما عند معاينة المريض، وتوفر عليه تكرار الفحوصات المخبرية. وبالتالي، ينبغي ربط المستشفيات بمركز الكتروني واحد يسمح للاطباء الاطلاع على ملف المريض بشرط الحصول على اذن من الاخير.

## 2. المركز الالكتروني

يحتاج الربط بين الادارات والمستشفيات والصيديات وغيرها من موردي الخدمات الطبية الى جهاز مركزي او شبكة تشترك بها كافة الجهات المعنية، ويتم التواصل الفوري في ما بينها لإتمام كافة الامور التي يحتاجها النظام الصحي. وبالطبع، على الوزارة ان تقوم بهذا المشروع وتراقب تنفيذه وصيانته، وتحدد كيفية الربط به. ان الامثلة كثيرة في العالم حول هذا الربط وكيفية استخدامه علميا واداريا مع المحافظة على اعلى درجة من المناقبيية الطبية، ويمكن اليوم اختيار انسب الاجهزة واحسن الانظمة لنقل الخدمات الصحية على كافة الاراضي اللبنانية الى مستوى القرن الواحد والعشرين.

## 3 المقاربة المالية للمشروع

ان تجهيز المرافق الطبية وربطها بالشبكة الالكترونية ليس بالعملية المكلفة، لان معظم المستشفيات تستخدم اليوم الوسائل الفنية الحديثة التي يمكن ربطها مباشرة بالشبكة، وتمتلك معظم الادوات التي تحتاجها من اجل هذا الغرض. وبالتالي، فإن هذا المشروع قابل للتطبيق فورا.

## البرنامج التنفيذي لسياسة الصحة

يمكن استخلاص مما تقدم، برنامجا عمليا لتطوير قطاع الصحة في لبنان، معتمدا على قدراته الذاتية وعلى ارادة اللبنانيين الذين يعيرون هذا المرفق الاولوية في شؤونهم الحياتية:

1. يظهر من خلاصة البحث ان مستوى الطب متقدم في لبنان، يقصده العديد من دول الجوار ومن دول الخليج، وقد يضاهي الطب في البلاد المتقدمة. والمطلوب الآن هو تعميم الخدمة الصحية الجيدة بالمستوى عينه على كافة المناطق، وكل الطبقات الاجتماعية، لا سيما المهمشين الذين يتطببون على نفقة وزارة الصحة العامة.

2. لذلك، يجب ان تنصرف وزارة الصحة الى شؤون ادارة القطاع، لا سيما باتخاذ الاجراءات الآيلة الى توفير الخدمات الصحية في المناطق والاطراف بالتنوع التي يحصل عليها المواطن في مستشفيات العاصمة وعيادات الاطباء فيها. وهذا يستوجب التخلي عن المسؤوليات الادارية المباشرة لا سيما في إدخال المرضى الى المستشفيات ومراقبة العلاج وتسديد الموجبات، وتوزيع الادوية التي تحملها الدولة مباشرة الى المواطنين.

3. كما ينبغي التركيز على الادارة الرشيدة من اجل تحقيق المساواة بين المناطق والفئات

الاجتماعية المحرومة. وهذا يفترض العمل على سلسلة الجودة في المجال الصحي، انطلاقاً من وزارة الصحة العامة، والاطباء، والصناديق الضامنة، والمستشفيات، والمختبرات، والصيديات، وسائر موردي الخدمات الطبية.

4. ويهدف هذا البرنامج الى تحسين ظروف الانتاجية لإرساء قواعد سلسلة الجودة في مختلف مجالات العناية الصحية وعلى مساحة الاراضي اللبنانية: تشغيل المستشفيات الكافية في المناطق وبالمستوى المطلوب؛ استخدام عدد كاف من الاطباء وتشجيع فتح العيادات؛ تشجيع عمل المساعدين الطبيين وكل موردي الخدمات الطبية.

5. تحقق الوزارة البرنامج اولاً عبر منافسة صحية بين القطاعين العام والخاص؛ وترسم الحدود بين انشاء المستشفيات على عاتق الخزينة والتعاقد مع مستشفيات خاصة تطبق سياسة الوزارة في المناطق. ويمكن ان يتم التعاقد جزئياً ويترك طابقاً يستثمره الاطباء في خدمة الطبقة المسورة. كما تتعاون مع نقابة الاطباء ونقابة المستشفيات الخاصة ونقابة الصيادلة وغيرها من ممثلين عن موردي الخدمات الطبية لخلق مناخ الاستثمار الملائم في المجال الطبي على كافة الاراضي اللبنانية.

6. يحدد مستوى العناية الصحية التي يمكن ان يوجهها الاقتصاد في بلد ما، متوسط القدرة الشرائية للدخل الفردي. ويشكل هذا المتوسط الحقوق الافتراضية الناجمة عن المواطنة. كما يشكل الفارق بين الامكانيات الفعلية للفئات الاجتماعية الكادحة والحقوق الافتراضية الناجمة عن المواطنة هامش التضامن المجتمعي.

7. لا يجوز ان تستمر الاعمال الروتينية، كاعطاء الموافقة المسبقة لدخول المريض الى المستشفى ومراقبة علاجه وتسديد الموجبات، وغيرها من الاجراءات الطبية والمختبرية و/ او تزويد المريض بالدواء، مباشرة على عاتق الوزارة؛ من الضروري تكليف شركة ادارة طرف ثالث (TPA) بتلك المهام، كما هو الوضع في القطاع الخاص، لتنصرف الوزارة الى مهامها الاساسية في خدمة القطاع الصحي.

8. وهذا ينطبق ايضاً على الصناديق الضامنة، وفي طليعتها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، حيث تستغرق الاجراءات الادارية وقتاً طويلاً وعناء كبيراً، فضلاً عن الانتظار طويلاً لقبض المستحقات؛ في الوقت الذي يؤمن الطرف الثالث لشركات التأمين في القطاع الخاص هذه الخدمة بشكل فوري استحق تقدير المؤسسات والافراد.

9. على المدى البعيد لا بد من شمول كافة السكان ببرنامج العناية الصحية الشاملة على عاتق الموازنة العامة، وبالطبع، بشروط الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، اي ما يعرف بـ«درجة الضمان». ويبقى التأمين الخاص للميسورين في سائر الدرجات. ومن اجل تجنب العجز الذي وقعت فيه دول عديدة، ينبغي الفصل تماما بين الضمان الصحي الشامل والتأمين الخاص.

يستطيع لبنان تصويب الخدمات الصحية بسهولة بفضل التقدم الذي احرزه في المجال الطبي؛ ويمكن تصحيح كل التشوهات التي يعاني منها المواطن، بإجراءات ادارية تم اختبارها في لبنان والخارج، من شأنها ان تعطي نتائج فورية، وأن تطور مناخ الصحة في لبنان على المدى المتوسط؛ نأمل ان يُتخذ القرار باعتمادها.



## تأثيرات الازمة السورية والنزوح على لبنان

تحمل الازمة السورية ومضاعفاتها المأساوية التي تتعلق بالنزوح السوري القسري، تبعات ومخاطر اجتماعية واقتصادية ومالية هائلة تفوق طاقة الدولة وامكانيات الخزينة العامة، اذ تؤثر سلباً على النمو الاقتصادي والمالية العامة والبيئة الاستثمارية، وتضغط على الخدمات العامة من صحية وتربوية، وتزيد الطلب على البنية التحتية المترهلة، العاجزة عن تلبية المطالب على صعيد المياه والكهرباء والصرف الصحي، كما انها ترفع معدلات البطالة الى مستويات قياسية وتخلق منافسة غير مشروعة وتوترات بين اللبنانيين والنازحين السوريين، وتزيد بشكل لافت ومقلق أعداد الفقراء.

في الوقت عينه تحمل الازمة السورية تبعات سياسية وأمنية وديموغرافية: سياسياً، تضعف فعالية الحكومة وتعرقل عمل المؤسسات الدستورية نتيجة الانقسامات السياسية الداخلية حول الازمة السورية؛ أمنياً، تهدد الاستقرار الاجتماعي نتيجة انتشار النازحين السوريين العشوائى والمسلح في معظم المناطق اللبنانية، خصوصاً في المناطق الحدودية النائية، بعيداً عن سلطة الدولة ورقابتها وامكانياتها الامنية؛ ديموغرافياً، تهدد التوازن الديموغرافي الحساس في المناطق المضيفة نتيجة بلوغ اعدادهم مستويات مقلقة وتجاوزها في بعض المناطق عدد اللبنانيين المحليين.

تقدّر دراسات البنك الدولي كلفة النازحين السوريين على لبنان سنوياً بحوالى 4,5 مليار دولار، منها مليار دولار كلفة مباشرة، و3,5 مليار دولار كلفة غير مباشرة، ونسبتها في العام 2014 حوالى 10% من الناتج المحلي، وتبقى كلفة النازحين في فترة 2011-2015 قيمة 15 مليار دولار.

### تأثيرات الازمة السورية على الاقتصاد اللبناني

تعيق الازمة السورية النمو الاقتصادي وتسبب ضغوطاً على المالية العامة، واتساع عجز الميزان التجاري، وتقليص الاستثمارات الاجنبية المباشرة، كما تحوّل ميزان المدفوعات

من فائض الى عجز، وتضرّ بقطاعي السياحة والعقار، وتعرقل التبادلات التجارية بين لبنان ودول المنطقة.

تظهر الاثار الاقتصادية للازمة السورية على الشكل التالي:

**1. هبوط النمو الاقتصادي:** تحمل الازمة السورية تداعيات اقتصادية، اذ تؤثر بشكل مباشر على القطاعات الاقتصادية الاساسية المحركة للاقتصاد، اي السياحة والعقار، كما تنعكس سلبا على الحركة الاستثمارية بسبب الاضطرابات الداخلية واجواء عدم اليقين، فضلا عن انها تدفع المواطنين الى الادخار وخفض الاستهلاك.

نلاحظ في هذا الاطار هبوط النمو الاقتصادي بشكل حاد بين عامي 2010-2011 من 7% الى 2%، ثم متابعة هبوطه الى 1.5% عام 2012، و0.9% عام 2013، و1.5% في العام 2014، ويرأوح بين الصفر و1% في العام 2015. تحقق هذا الهبوط رغم زيادة الطلب الاستهلاكي من قبل النازحين السوريين ورغم زيادة الانفاق الحكومي وسلة مصرف لبنان التحفيزية للنمو على صعيد القروض والفوائد.

أدت الازمة السورية الى انخفاض معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي في فترة 2011-2014 حوالى 5% في العام 2011، و4.5% في العام 2012 و6.1% في العام 2013 و5.5% في العام 2014، مقارنة مع تقديرات البنك الدولي الذي توقع ان يسجل لبنان، قبل الازمة السورية، نموا اقتصاديا بنسبة 7% في العام 2011، ومقارنة ايضا مع نمو الاقتصاد اللبناني الذي سجل في فترة 2008-2010 معدلات نمو قوية بلغ معدلها الوسطي 8.5%، مع معدل 8.5% للنمو الاقتصادي في العام 2008 و9% في العام 2009 و8% في العام 2010، وكان متوقعا استمرار تحقيق هذه المعدلات القوية للاقتصاد في السنوات 2011-2014 اي بمعدل نمو يقارب 7% سنويا.

تقدّر الخسائر التراكمية للناتج المحلي في فترة 2011-2014 بحوالى 9,725 مليار دولار، ما يوازي خسارة الناتج المحلي الاجمالي للفرد الواحد حوالى 2400 دولار، نتيجة الازمة السورية التي اندلعت في آذار 2011 وتسببت بانخفاض قوي لمعدلات نمو الناتج المحلي خلال هذه الفترة، وتقدّر الخسائر حتى نهاية العام 2015 بحوالى 13,225 مليار دولار.

بلغ الناتج المحلي التراكمي في فترة 2011-2014 حوالى 175,504 مليار دولار بعد الازمة بدل 185,228 مليار دولار للناتج المحلي المقدّر دون الازمة السورية خلال نفس الفترة.



تجدر، الاشارة الى ان الاقتصاد اللبناني يحتاج الى نمو سنوي يفوق 5% ليحافظ على استقراره الاقتصادي والاجتماعي.

#### تقييم التداعيات الاقتصادية (ملايين الدولار)

| المجموع | 2014  | 2013  | 2012  | 2011  | 2010 |                                                  |
|---------|-------|-------|-------|-------|------|--------------------------------------------------|
|         | 7     | 7     | 7     | 7     | 8    | النمو الحقيقي المقدّر للناتج المحلي قبل الازمة % |
|         | 1.5   | 0.9   | 1.5   | 2     | —    | النمو الحقيقي للناتج بعد الازمة %                |
|         | 5.5   | 6.1   | 5.5   | 5     | —    | انخفاض في النمو الحقيقي للناتج                   |
| 175504  | 49520 | 45179 | 41766 | 39039 | —    | الناتج المحلي بعد الازمة                         |
| 185228  | 52240 | 47935 | 44063 | 40990 | —    | الناتج المحلي المقدّر قبل الازمة                 |
| 9725    | 2720  | 2755  | 2300  | 1930  | —    | خسارة في الناتج المحلي                           |

وزارة المالية.

في المقابل يقدر البنك الدولي الخسائر التراكمية للناتج المحلي في فترة 2012-2014 نتيجة الازمة السورية بحوالي 7,5 مليار دولار اذ يقدر معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي قبل الازمة بنسبة 4.3% في العام 2012 و 4.4% في العام 2013 و 4.4% في العام 2014 ويقدر الانخفاض في معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي بنحو 2.9% سنويا في هذه الفترة أي ما يوازي خسارة الناتج المحلي الاجمالي للفرد الواحد حوالي 1800 دولار بينما يقدر خبراء الاسكوا الخسائر التراكمية للناتج المحلي خلال هذه الفترة بحوالي 11 مليار دولار وخسارة الناتج المحلي الفردي بحوالي 3000 دولار.

## تقييم التداعيات الاقتصادية (ملايين الدولارات) البنك الدولي

| المجموع | 2014 | 2013 | 2012 |                                          |
|---------|------|------|------|------------------------------------------|
|         | 4.4  | 4.4  | 4.3  | النمو الحقيقي للناتج المحلي قبل الازمة%  |
|         | 1.5  | 1.5  | 1.4  | النمو الحقيقي للناتج المحلي بعد الازمة%  |
|         | 2.9  | 2.9  | 2.9  | الانخفاض في النمو الحقيقي للناتج المحلي% |
| 7530    | 3928 | 2459 | 1142 | خسارة في الناتج المحلي                   |

2. الاضرار بالقطاع السياحي: يعتبر القطاع السياحي من القطاعات الاقتصادية الاكثر تضررا من تداعيات الاحداث السورية والانقسامات السياسية الداخلية والاضطرابات الامنية وحظر الدول الخليجية رعاياها من المجيء الى لبنان، حيث نلاحظ ما يلي:

تراجعت الحركة السياحية بشكل ملحوظ في العام 2011 بنسبة 24% من 2,168 مليون سائح عام 2010 الى 1,655 مليون سائح عام 2011، اي ما يقارب 513 الف سائح من ضمنهم خسارة نحو 315 الف سائح من الدول العربية كانوا يأتون الى لبنان برا عبر المعابر السورية.

استمرت الوتيرة التراجعية في السنوات اللاحقة، اذ تراجعت السياحة في العام 2012 بنسبة 17.4% نتيجة اتخاذ الدول الخليجية قرار حظر رعاياها من المجيء الى لبنان، وفي العام 2013 بنسبة 6.7% وتحسن بشكل طفيف في العام 2014.

خسر لبنان في السنوات 2011 حتى 2013 حوالى 818 الف سائح، ونسبته 37.7% من اجمالي السياح، اذ تراجع عدد السياح من 2,168 مليون في نهاية العام 2010 الى 1,350 مليون سائح في نهاية العام 2014.

اصابت الخسارة بالدرجة الاولى السياحة العربية التي تراجعت حصتها من 41.2% من اجمالي عدد السياح عام 2010 الى 36% عام 2014، علما ان هذا التراجع اصاب بشكل رئيسي السياح الخليجيين الذين انخفض عددهم خلال فترة 2010-2013 حوالى 59% من 334 الف سائح خليجي في نهاية العام 2010 الى 135 الفاً عام 2013.

سجلت المؤشرات في الوقت عينه في السنوات الاربع الاخيرة تراجعاً بنسبة الاشغال الفندقية اكثر من 27%، من 68% نسبة الاشغال الفندقية في عام 2010 الى اقل من 50% في

العام 2014، بينما تصل نسبة الاشغال الفندقية في ابو ظبي الى اكثر من 76% وفي دبي اكثر من 80% كما تراجعت اسعار الغرف في الفنادق خلال هذه الفترة اكثر من 35%.

اخيرا تقلصت مساهمة القطاع السياحي والسفر من الناتج المحلي من 29% عام 2010 ما يعادل 10,7 مليار دولار الى 19% من الناتج المحلي عام 2014 ما يعادل 8,6 مليار دولار.

3. تدهور المالية العامة: تسببت الازمة السورية بتدهور المالية العامة، ما أدى الى اتساع عجزها في فترة 2011-2013 حوالى 3.6% من الناتج المحلي، اي 1,7 مليار دولار من 5.9% من الناتج المحلي عام 2011 الى 9.5% عام 2013، كما تسببت الازمة السورية بتحويل الميزان الاول من فائض اولي في العام 2010 قيمته 1855 مليار ليرة ونسبته 3.3% من الناتج المحلي، الى عجز اولي في العامين 2012 و 2013 بقيمتي 166 مليار ليرة و 366 مليار ليرة، وسجل فائضا في العام 2014 بقيمة 1970 مليار ليرة بسبب زيادة واردات الاتصالات بحوالى 970 مليار ليرة، اضافة الى ان الازمة السورية أدت الى تزايد حاد لوتيرة نمو الدين العام من 52,6 مليار دولار عام 2010 الى 66,57 مليار دولار عام 2014 ونسبته 26.5%.

أما تدهور المالية العامة في فترة 2011-2014، فانها تعود الى الاسباب التالية:

أ) الضغوط على النفقات العامة: ارتفعت النفقات العامة في فترة 2011-2014 نحو 28.6%، من 17047 مليار ليرة في نهاية العام 2010 ونسبته 29.4% من الناتج المحلي الى 21032 مليار ليرة في عام 2014 ونسبته 30.6% من الناتج المحلي، اي بزيادة 3985 مليار ليرة، نتيجة زيادة الرواتب والاجور حوالى 1525 مليار ليرة، وتحويلات كهرباء لبنان حوالى 1446 مليار ليرة، وخدمة الدين العام حوالى 220 مليار ليرة، يضاف اليها كلفة ازمة النازحين السوريين.

أدت الازمة السورية الى ارتفاع طفيف للنفقات الاجتماعية والصحية والتربية والشؤون الاجتماعية في فترة 2011-2013 اذ بلغت حوالى 0.5% من الناتج المحلي، اي حوالى 225 مليون دولار نتيجة تزايد الانفاق الصحي حوالى 0.4% من الناتج المحلي، اي حوالى 180 مليون دولار على المستشفيات والادوية، وتزايد نفقات الشؤون الاجتماعية بنسبة 0.1% من الناتج المحلي، اي حوالى 45 مليون دولار. أما قطاع التعليم، فان زيادة الانفاق كانت ضعيفة اذ بلغ حوالى 29 مليون دولار نتيجة تحميل الدول المانحة تغطية نفقات تعليم النازحين السوريين التي بلغت 20 مليون دولار عام 2012 لحوالى 40 الف طفل سوري، و 35 مليون دولار عام 2013 لحوالى 70 الف طفل سوري. أما في العام 2014، فان النفقات الاجتماعية

والصحية والتربوية ارتفعت بشكل ملحوظ حوالى 0.8% من الناتج المحلي، اي حوالى 380 مليون دولار بسبب التدفق الهائل للنازحين.

في الوقت عينه، أدت الازمة السورية الى ارتفاع المخصصات العسكرية والامنية بفعل الاحداث التي حصلت في الداخل والاشتباكات في الشمال، ما دفع بالحكومات المتعاقبة الى تجنيد الاف من العناصر الامنية والعسكرية الجديدة وتثبيت الاف آخرين من المتعاقدين، اضافة الى تسديد تعويضات حالة الطوارئ وتعويضات تدابير الاستنفار الاستثنائي. بلغت المخصصات العسكرية والامنية حوالى 77 مليون دولار عام 2012، وحوالى 39 مليون دولار عام 2013، وهي معرضة ان ترتفع بشكل كبير في السنوات اللاحقة حيث قررت الحكومة تطويع 15 الف عنصر من القوى العسكرية، تفوق كلفتهم السنوية 120 مليون دولار.

يفترض أن تضاف الى النفقات الاجتماعية والامنية، نفقات استهلاك النازحين للكهرباء التي بلغت 170 مليون دولار عام 2013، ونفقات صيانة البنية التحتية المتضررة البالغة حوالى 0.4% من الناتج المحلي، اي حوالى 180 مليون دولار.

يقدّر البنك الدولي كلفة النازحين السوريين على المالية العامة في فترة 2012-2014 بحوالى 1,1 مليار دولار وهي كلفة تصاعدية اذ قدّرت بحوالى 97 مليون دولار في العام 2012، وحوالى 390,5 مليون دولار في العام 2013، ثم 614 مليون دولار في العام 2014، وتهدف الى تغطية تكاليف النزوح السوري خلال هذه الفترة على صعيد الكهرباء (502 مليون دولار)، التعليم (194 مليون دولار)، الصحة (92 مليون دولار)، النفقات الصلبة (71 مليون دولار)، خدمة الدين العام.

لن تستطيع المالية العامة تحمّل ضغوط النزوح السوري العشوائي من دون المساعدات الخارجية لاسيما ان كلفتها قد تزداد في السنوات القادمة وقد تفوق تقديرات البنك الدولي نتيجة كثافة التدفق وتزايد المتطلبات الامنية والاجتماعية.

ب) خسارة العبء الضريبي في فترة 2011-2014: خسر العبء الضريبي حوالى 3.3% من الناتج المحلي، ما قيمته 1,630 مليار دولار من 17.2% من الناتج المحلي في نهاية العام 2010 الى 13.9% من الناتج المحلي في العام 2014 نتيجة خسارة 0.84% من العبء الضريبي في العام 2011، و1.04% في العام 2012، و1.2% في العام 2013، و0.3% في العام 2014.

تعود أبرز اسباب خسارة العبء الضريبي الى:

- انخفاض ضريبة الدخل على الارباح حوالى 0.23% من الناتج المحلي، اي حوالى 110 مليون دولار من 1.73% من الناتج المحلي عام 2011 الى 1.5% من الناتج عام 2014.

- انخفاض الضريبة على القيمة المضافة حوالى 0.85% من الناتج المحلي، اي حوالى 420 مليون دولار من 5.7% من الناتج المحلي نهاية 2010، الى 4.85% من الناتج المحلي نهاية العام 2014.

- انخفاض الايرادات الجمركية حوالى 0.28% من الناتج المحلي اي حوالى 135 مليون دولار من 1.45% من الناتج المحلي الى 1.17% من الناتج مقدّر في العام 2014.

- انخفاض الرسوم العقارية حوالى 0.35% من الناتج المحلي، اي حوالى 166 مليون دولار من 1.52% من الناتج المحلي الى 1.2% من الناتج مقدّر في العام 2014.

نلاحظ ان الانخفاضات الضريبية طالت في شكل رئيسي القطاع السياحي الذي تراجعت ايراداته من الضريبة على القيمة المضافة حوالى 27%، ومن ضريبة الدخل على الربح حوالى 9%، وقطاع تجارة التجزئة الذي سجل تراجعاً في ايرادات الضريبة على القيمة المضافة حوالى 10%، واخيراً طال القطاع العقاري الذي سجل انخفاضاً في الرسم المالي لمساحات البناء المرخصة حوالى 25%، وايرادات ضريبة الدخل على الارباح حوالى 10%.

في الوقت عينه سجل في فترة 2010-2013 تراجع ملموس لواردات الرسوم الجمركية وواردات الضريبة على القيمة المضافة على المعابر الحدودية بين لبنان وسوريا بنسبة 85% للرسوم الجمركية من 68,9 مليار ليرة عام 2010 الى 10,4 مليار ليرة عام 2013، وبنسبة 68.6% للضريبة على القيمة المضافة من 141,7 مليار ليرة عام 2010 الى 44,5 مليار ليرة عام 2013، وقد شهدنا التراجع الكبير بين عامي 2012 و2013 بسبب المخاطر الامنية الهائلة على الطرقات.

تطور الواردات على المعابر بين لبنان وسوريا (مليار ليرة)

| 2013 | 2012  | 2011  | 2010  |                                   |
|------|-------|-------|-------|-----------------------------------|
| 10,4 | 38,4  | 63,7  | 68,9  | واردات الرسوم الجمركية            |
| 44,5 | 113   | 139,9 | 141,7 | واردات الضريبة على القيمة المضافة |
| 54,9 | 151,4 | 203,6 | 210,6 | المجموع                           |

نتوقع ان تزداد في المرحلة القادمة وتيرة تدهور المالية العامة نتيجة ضآلة المساعدات الخارجية للنازحين وضغوط الانفاق العام، خصوصا الامني والعسكري والاجتماعي، اضافة الى ضعف نمو الايرادات الضريبية بسبب استمرار التباطؤ الاقتصادي.

اما البنك الدولي، فانه يقدّر ان تتسبب الازمة السورية بتقليص الايرادات العامة حوالي 1,5 مليار دولار خلال فترة 2012-2014 نتيجة خسارة إيرادات ضريبية بقيمة 1,047 مليار دولار، منها خسارة ضريبة على الدخل والارباح ورؤوس الاموال 401 مليون دولار، الرسوم الجمركية الداخلية على السلع والخدمات 402 مليون دولار، ونتيجة خسارة إيرادات غير ضريبية بقيمة 487 مليون دولار. كما يتوقع البنك الدولي زيادة الانفاق العام حوالي 1,1 مليار دولار خلال الفترة نفسها ما سيؤدي الى اتساع العجز في الموازنة العامة حوالي 2,6 مليار دولار (6% من الناتج المحلي).

يقدر، تقرير البنك الدولي القيمة الاجمالية المطلوبة لاعادة الوضع واعادة تثبيت الاستقرار في الانفاق العام على صعيد الخدمات العامة (1,4 مليار دولار) والبنية التحتية (1,1 مليار دولار) بحوالي 2,5 مليار دولار.

4. انخفاض الاستثمارات الاجنبية المباشرة: انخفضت الاستثمارات الاجنبية بشكل كبير بين العامين 2010-2011 حوالي 22.2% من 4,9 مليار دولار، الى 3,8 مليار دولار ثم تراجعت الى 3 مليار دولار عام 2012، و2,83 مليار دولار عام 2013، و2,8 مليار دولار عام 2014، بسبب اجواء عدم اليقين وقلق المستثمرين من الاحداث السورية، خصوصا الخليجيين الذين كانوا يستثمرون في قطاعي السياحة والعقار، وهما قطاعان يحتاجان الى الاستقرار السياسي والامني.

5. تدهور ميزان المدفوعات: تدهور ميزان المدفوعات بشكل كبير خلال العامين 2010 و2011، اذ تحول من فائض بقيمة 3326 مليون دولار في العام 2010 الى عجز بقيمة 1995 مليون دولار في العام 2011، اي بخسارة 5320 مليون دولار نتيجة تراجع التدفقات المالية حوالي 2,4 مليار دولار من 16,3 مليار دولار عام 2010 الى 13,9 مليار دولار عام 2011، واتساع العجز في الميزان التجاري حوالي 2,2 مليار دولار في العام 2011.

6. تقلص نشاط القطاع العقاري: تقلص هذا النشاط نتيجة ضبابية الاوضاع السياسية والامنية ومخاطرها المتزايدة. فسجل في فترة 2010-2014 تراجعا ملحوظا في مساحات البناء

المرخصة بنسبة 26.7% من 17,62 مليون متراً مربعاً في عام 2010 الى 13,55 مليون متراً مربعاً في عام 2014، كما انخفض عدد المبيعات العقارية بنسبة 26% من 94203 وحدة عقارية عام 2010 الى 70721 وحدة عام 2014.

في المقابل، أدى تدفق النازحين السوريين، خصوصاً في بيروت ومنطقتي الشمال والبقاع، الى ارتفاع ملموس لاسعار امجارات الشقق والبيوت، ما تسبب باستياء أهالي هذه المناطق بينما لم يؤد تدفق النازحين السوريين الى ارتفاع اسعار الشقق او العقارات بسبب محدودية عمليات الشراء التي لم تتجاوز 1300 وحدة عقارية في جميع المناطق اللبنانية.

7. تراجع نشاط القطاع التجاري: أدت الازمة السورية الى تراجع نشاط القطاع اكثر من 35% في فترة 2011-2014، والى اقفال مئات المؤسسات التجارية في بيروت والمناطق الاخرى، والى صرف مئات الموظفين نتيجة الاجواء المضطربة والضبابية وتوجّه المواطنين الى الادخار واقفال المعابر المشروعة وغير المشروعة بين لبنان وسوريا وانخفاض الحركة السياحية، كما أدت الازمة الى خسارة الدولة إيرادات على صعيد أرباح المؤسسات والرسوم الجمركية والضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الرواتب...

في الوقت عينه أثرت الاحداث السورية بشكل ملحوظ على التبادلات التجارية بين لبنان وسوريا وبين لبنان ودول المنطقة كون سوريا تؤمن الممرات التجارية له مع هذه الدول.

تظهر التأثيرات على صعيد التبادلات التجارية بالشكل التالي:

أ) التبادلات التجارية بين لبنان وسوريا: تأثرت بفعل الاحداث في سوريا والعقوبات الاقتصادية والمالية الدولية المفروضة عليها، وصعوبة التجار السوريين في القيام بعمليات تجارية مع الخارج عبر المصارف السورية، وتأثرت ايضاً بفعل تقلص حركة التهريب بين لبنان وسوريا واعتماد الاسواق السورية على السوق اللبناني لاستيراد حاجاتهم الداخلية.

ارتفعت الصادرات اللبنانية الى سوريا، خصوصاً بين العامين 2012 و 2013، بنسبة 78% من 294 مليون دولار عام 2012 الى 524 مليون دولار عام 2013 نتيجة استيراد لبنان المشتقات النفطية والمواد الاستهلاكية للسوق السوري.

في المقابل، سجلت الواردات من سوريا تراجعاً بنسبة 46.6% بين الاعوام 2010 و 2013 من 339 مليون دولار للعام 2010 الى 181 مليون دولار للعام 2013، كما ان الميزان التجاري في لبنان سجل فائضاً في عام 2012 بقيمة 28 مليون دولار، وفي عام 2013 بقيمة 343 مليون

دولار، بعد ان كان الميزان التجاري مع سوريا يسجل عجزا دائما.

التبادلات التجارية بين لبنان وسوريا (ملايين الدولارات)

|                 | 2010    | 2011   | 2012 | 2013 |
|-----------------|---------|--------|------|------|
| الاستيراد       | 339     | 310    | 266  | 181  |
| الصادرات        | 221     | 215    | 294  | 524  |
| الميزان التجاري | ( 118 ) | ( 95 ) | 28   | 343  |

ب) التبادل التجاري بين لبنان ودول المنطقة عبر المعابر السورية (المصنع-العبودية): تأثرت بشكل كبير التبادلات التجارية بين لبنان ودول المنطقة، كما تقلصت عمليات الترانزيت التي بلغت 383 مليون دولار عام 2010، وعمليات اعادة التصدير 153 مليون دولار، نتيجة اقفال المعابر الحدودية وتزايد المخاطر الامنية على الطرقات السورية، وتظهر تأثيرات الازمة السورية على الشكل التالي:

التبادلات التجارية بين لبنان ودول المنطقة (ملايين الدولارات)

|           | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------|------|------|------|------|
| الاستيراد | 1219 | 1181 | 912  | 373  |
| التصدير   | 939  | 924  | 864  | 685  |
| المجموع   | 2158 | 2105 | 1776 | 1058 |

- انخفاض ملحوظ للاستيراد من 1219 مليون دولار عام 2010 الى 373 مليون دولار عام 2013 ونسبته 69.5% وانخفاض ايضا للتصدير من 939 مليون دولار عام 2010 الى 685 عام 2013 ونسبته 27%.

سجلت الانخفاضات المهمة بين عامي 2012 و 2013 بنسبة 59% للاستيراد وبنسبة 20.7% للتصدير، بسبب اقفال غالبية المعابر الحدودية مع سوريا وحصول تطورات أمنية كبيرة في جميع المناطق السورية.

- تقلصت حصة الصادرات اللبنانية الى المنطقة من 22% من اجمالي الصادرات في عام



2010 الى 17% عام 2013، كما تقلصت حصة الواردات الى المنطقة من 6.8% من اجمالي الواردات في عام 2010 الى 1.75% عام 2013.

- انخفض عدد شاحنات النقل من لبنان الى دول المنطقة من 145 الف عملية نقل عام 2010 الى 45 الفاً عام 2013 نتيجة الارتفاعات الضخمة لاسعار النقل وتزايد المخاطر الامنية في الطرقات.

ج) اتساع العجز في التبادلات التجارية الاجمالية: تسببت الاحداث السورية والتدفق الكثيف للنازحين السوريين الى لبنان باتساع العجز في الميزان التجاري بنسبة 26% من 33% من الناتج المحلي عام 2010، الى 38.75% عام 2013، اي من 13711 مليون دولار عام 2010 الى 17212 مليون دولار عام 2013 نتيجة زيادة الاستيراد من قبل القطاع الخاص، خصوصاً للمشتقات النفطية التي ازدادت قيمتها حوالى 60% لتغطية حاجات السوقين اللبناني والسوري، مع الاشارة الى ان برميل النفط ارتفع خلال هذه الفترة من 77 دولار الى 100 دولار.

لا بد اخيراً من ان نلفت الى ان قطاعي الصناعة والتجارة استفادا من الازمة السورية في عمليات الاستيراد والتصدير واستهلاك النازحين.

#### التبادلات التجارية الاجمالية (ملايين الدولارات)

|               | 2013  | 2012  | 2011  | 2010  |  |
|---------------|-------|-------|-------|-------|--|
| الاستيراد     | 21228 | 21280 | 20158 | 17964 |  |
| التصدير       | 3936  | 4483  | 4265  | 4253  |  |
| العجز التجاري | 17292 | 16797 | 15893 | 13711 |  |

د) انخفاض حركة الترانزيت: انخفض عدد رحلات شاحنات النقل (نقل البضائع الترانزيت من لبنان الى الدول المجاورة) من 105 الاف رحلة عام 2010 الى اقل من 30 الف رحلة عام 2013، كما انخفض عدد رحلات شاحنات النقل (نقل بضائع من الدول المجاورة الى لبنان) من 114 الف رحلة عام 2010 الى اقل من 30 الف رحلة عام 2013.

8. المصارف اللبنانية: أظهرت المصارف اللبنانية مناعة ومثانة لافتة ونجحت في احتواء الازمة السورية والحد من مخاطرها داخليا وخارجيا ويظهر ذلك من خلال:

- داخليا: كوّنت المصارف مؤونات تقارب 400 مليون دولار لتغطية القروض المتعثرة وطالبت زبائنها السوريين بضمانات نقدية او عينية كافية للقروض الممنوحة لهم والتي لا تتعدى قيمتها المليار دولار، اي اقل من 2.2% من اجمالي التسليفات للقطاع الخاص، كما ان رساميل المصارف اللبنانية في سوريا تمثل اقل من 4% من رساميلها في لبنان، اي حوالى 267 مليون دولار، حتى ان ودائع السوريين في المصارف اللبنانية لا تشكل تهديداً في حال خروجها اذ تقل حسب أمين عام جمعية المصارف، عن 3% من اجمالي الودائع، اي اقل من 3,8 مليار دولار.

حقق القطاع المصرفي في السنوات الاخيرة نموا معتدلا في ودائعه يتراوح بين 8% و9%، وفي تسليفاته بين 9% و11%، وحافظ على مستويات مقبولة لارباحه، كما أظهر انه يمتلك قاعدة ثابتة في ودائعه ومستوى مرتفعاً في سيولته ويستند على تدفقات مالية وافدة من قبل المغتربين اللبنانيين.

تقيّد القطاع المصرفي بالعقوبات الاميركية والدولية ضد سوريا على صعيد العمليات المصرفية والمالية وفتح الحسابات ولم يسجل رغم ذلك هروب للاموال او الودائع.

- خارجيا: اعتمدت المصارف اللبنانية العاملة في سوريا وعددها 6 مصارف، سياسات متحفظة وحذرة عبر تقليص تسليفاتها للزبائن السوريين وعدم التنافس لاستقطاب الودائع. فتراجع اجمالي اصولها في السنوات الاخيرة من 8 مليار دولار عام 2010 الى 2,8 مليار دولار عام 2013، ورساميلها الخاصة من 545 مليون دولار الى 273 مليون دولار، منها 51% مساهمات للسوريين، وتسليفاتها تقلصت اكثر من 65% من ثلاثة مليارات الى اقل من مليار دولار، ومحفظة ودائعها من حوالى 6 مليار دولار الى حوالى 2,4 مليار دولار، اضافة الى تناقص ارباحها الصافية من 47 مليون دولار الى حوالى 23 مليون دولار.

9. منافع اقتصادية للنازحين السوريين: يساهم 1,5 مليون نازح سوري في تنشيط الحركة الاقتصادية وتخفيف وتيرة التباطؤ الاقتصادي عبر الاستهلاك والاستثمار، اذ انعكس ضخ المساعدات الدولية البالغة 800 مليون دولار في العام 2014 الى نمو اضافي نسبته 1.3%.

تشكل الفئات المسورة والثرية عند النازحين السوريين بين 10 و15% من اجمالي النازحين، وضعت هذه الفئات اولادها في المدارس والجامعات الخاصة، وقامت بتحريك بعض القطاعات الاقتصادية والمالية. ففي القطاع التجاري الخارجي، تحوّل لبنان الى لعب دور الوسيط بين السوق السوري والاسواق العالمية فتعززت العمليات التجارية بين لبنان وسوريا

وبين لبنان ودول الجوار، ونمت عمليات الصادرات نحو سوريا ونحو الدول الخليجية، وفي القطاع العقاري تم شراء عدد من الوحدات السكنية (حوالي 1300 وحدة) واستئجار الاف الشقق موفّرين مداخيل وبدلات ايجار مرتفعة لاصحاب الملك، وفي القطاع المصرفي قامت بايداعات واستقراض وتحويلات وعمليات مصرفية متنوعة، وفي قطاع التجزئة والسياحة والصناعة قامت باستثمارات محدودة ولكنها ساهمت بخلق مئات الوظائف للبنانيين عبر فتحها محلات تجارية ومقاهي ومطاعم وفنادق ونقل مصانعها من سوريا الى لبنان، واعادت احياء صناعات توقفت في لبنان، وأخيرا، في حركة الطيران، تحوّل مطار بيروت الدولي الى صلة وصل السوريين بالعالم الخارجي، وفي حركة النقل البحري استفاد مرفأ بيروت الذي سجل ارتفاعا في اعداد الحاويات بنسبة 10% عام 2013 وبنسبة 40% مقارنة مع العام 2010.

يضاف الى ذلك ان اليد العاملة السورية الرخيصة والمؤهلة، ساهمت في القطاع الزراعي نتيجة تزايد الطلب القادم من سوريا وعبر استصلاح الاراضي وقطف المحاصيل ومساعدة المزارعين اللبنانيين، وفي قطاع البناء عبر تأمين يد عاملة رخيصة، قادرة، ماهرة حيث اليد العاملة الداخلية غير متوافرة بشكل كاف.

في المقابل، لم يستطع لبنان الافادة من الرساميل السورية الهاربة من الحرب المقدّرة بمليارات الدولارات عبر اعطائها حوافز للاستثمار، خصوصا في القطاع الصناعي على غرار ما حصل في العديد من الدول الاخرى، فتوجهت هذه الرساميل في غالبيتها الى دول الخليج وتركيا والاردن.

أخيرا، فان المساعدات المالية التي تقدمها منظمات الامم المتحدة او الوكالات الدولية والعربية والمقدّرة بمئات ملايين الدولارات، تساهم في انعاش بعض المناطق اجتماعيا واقتصاديا في تخفيف العبء على الخزينة العامة، لا سيما في قطاعي الصحة والتربية.

**10. التضخم:** استطاع لبنان خلال الفترة 2010-2014 احتواء التضخم رغم تزايد الطلب الاستهلاكي الكثيف من قبل النازحين السوريين ورغم ارتفاع اسعار الشقق للايجار وتزايد اسعار المواد الغذائية. فان معدلات التضخم تراوحت بين 4.5% عام 2010، و3.1% عام 2011 و6.5% عام 2012، و6.3% عام 2013 و3% عام 2014 بسبب ارتفاع اسعار النفط عالميا حتى النصف الاول من العام 2014، وتصحيح اسعار الشقق السكنية وزيادة الطلب الاستهلاكي للنازحين، ودفع قسم من سلسلة الرتب والرواتب (غلاء المعيشة...).

### تدفق النازحين السوريين على لبنان

ان أزمة النازحين السوريين هي أزمة بالغة التعقيد والحدة، متشعبة، صعبة المعالجة، بدأت انسانية ومؤقتة ثم تحولت الى سياسية واقتصادية واجتماعية وأمنية طويلة الامد، بسبب الانقسامات السياسية الداخلية حيالها وغياب السياسة الحكومية للتعامل معها او تنظيمها على غرار الاردن وتركيا، بل اعتماد سياسة الحدود المفتوحة التي سمحت بتدفقات عشوائية وهائلة وغير مسبوقة للنازحين.

بلغ عدد النازحين السوريين داخل سوريا نفسها حسب مفوضية الامم المتحدة في كانون الاول 2015 حوالي 6,5 مليون نازح فيما قارب عدد الذين نزحوا الى دول الجوار بحوالى 4,930 مليون نازح.

استضاف لبنان العدد الاكبر من النازحين السوريين خارج سورية نسبة لعدد سكانه حيث بلغ عددهم في كانون الاول 2015 نحو 1,070 مليون نازح بنسبة 24.3% من اجمالي النازحين، بينما استقبلت تركيا 1,9 مليون نازح بنسبة 43.2%، والاردن 813 الف نازح بنسبة 20.4%، والعراق 213 الف نازح بنسبة 7%، وسجل مؤخر انتقال حوالى 400 الف لاجئ سوري الى أوروبا متسببين بأزمة انسانية واجتماعية وأمنية في هذه الدول.

في المقابل، تقدّر الحكومة اللبنانية عدد النازحين لديها حالياً بحوالى 1,5 مليون نازح سوري ويتوقع البنك الدولي ان يصل العدد الى 1,6 مليون نازح.

يشكل النازحون السوريون المسجلون لدى مفوضية الامم المتحدة 28.5% من عدد السكان في لبنان، بينما يشكل فقط 5.49% من عدد السكان في تركيا، و12.5% من عدد السكان في الاردن، واقل من 1% من عدد السكان في كل من العراق ومصر، اضافة الى اننا نلاحظ تباينات بين حجم اقتصاد لبنان ومساحة اراضيه، من جهة، وبين اقتصادات ومساحات اراضي دول الجوار، من جهة اخرى، حيث يفوق حجم الاقتصاد التركي 20 مرة حجم الاقتصاد اللبناني، وتبلغ مساحة اراضيه 80 مرة مساحة الاراضي اللبنانية، وعدد سكانه 20 مرة عدد السكان في لبنان. اما في الاردن، فان المساحة الجغرافية للاردن تمثل 9 اضعاف المساحة الجغرافية في لبنان، وعدد سكانه ضعف ونصف عدد السكان في لبنان.

تسارع عدد النازحين السوريين في لبنان في السنتين 2012-2013 بشكل مضطرد اذ ارتفع من 18 الف نازح مسجل في نيسان 2012 الى 129 ألفاً في نهاية العام 2012، اي بزيادة شهرية

تقارب 10 الاف نازح. ثم ازداد العدد بشكل كثيف في العام 2013 بمعدل شهري يقارب 60 الف نازح ليصل العدد في نهاية العام 2013 الى 806 آلاف نازح سوري. اما في العام 2014، فبلغت زيادة عدد النازحين السوريين حوالى 337 الف نازح، اي بزيادة شهرية وسطية توازي 28 الف نازح. استطاعت الحكومة في العام 2015 ايقاف حركة النزوح وأصبح اللجوء صفرا مع تناقص عدد المسجلين في المفوضية السامية من 1,185 مليون نازح الى 1,070 مليون نازح ونسبته 9.70%.

بات النازحون السوريون يشكلون تهديدا اجتماعيا وامنيا حقيقيا في لبنان اذ يهددون كيانه الوجودي بسبب انتشارهم العشوائي والمسلح في اكثر من 1400 موقع وفي معظم المناطق اللبنانية، وبسبب تحوّل بعض اماكنهم الى بؤر أمنية لا تخضع الى سلطة الدولة ورقابتها. كذلك بات النازحون يشكلون تهديدا اجتماعيا بسبب احتكاكاتهم المتواصلة والمضطربة مع العائلات اللبنانية ومنافستهم غير المشروعة للبنانيين في سوق العمل وتركزهم في مناطق نائية وحدودية هي تاريخيا فقيرة ومحرومة، ما يفاقم الظروف المعيشية الصعبة في هذه المناطق، اضافة الى تسبب النازحين باختلالات ديموغرافية وتهديدتهم التوازن الاجتماعي الحساس في بعض المناطق المضيفة حيث بات عدد النازحين السوريين يتجاوز عدد السكان اللبنانيين.

أدى النزوح السوري الى زيادة الاكتظاظ السكاني في لبنان، اذ ارتفعت الكثافة السكانية من 370 شخصا في كل كيلومتر مربع الى 520 شخصا، بينما تصل الكثافة السكانية في الاردن الى 62 شخصا في كل كيلومتر مربع.

يتشر النازحون السوريون بشكل رئيسي وبأعداد ضخمة في المناطق الحدودية التي تعاني من مشاكل اجتماعية وتنموية، اي في شمال لبنان حيث تمثل النسبة 24.5% من اجمالي اعداد النازحين، اي ما يعادل 287 الف نازح، وفي محافظة البقاع بنسبة 35.5% من اجمالي النازحين، اي ما يعادل 416 الف نازح، ونجدهم بنسب اقل في بيروت وجبل لبنان حيث يبلغ العدد حوالى 302 الف نازح ونسبتهم 25.8% من اجمالي النازحين، وجنوب لبنان 133 الف نازح ونسبتهم 11.4% من اجمالي النازحين.

استقطب لبنان، اضافة الى النازحين السوريين، نازحين فلسطينيين جاؤوا غالبيتهم من مخيم اليرموك في سوريا ويقدر عددهم بحوالى 53 الف نازح، اضافة الى 1,070 مليون نازح مسجل لدى مفوضية الامم المتحدة ويتوزعون على اماكن ايواء تشرف عليها الاونروا في المخيمات الفلسطينية. انتقدت المفوضية مؤخرا موقف الحكومة اللبنانية بسبب اجراءاتها

المتشددة لدخول النازحين الفلسطينيين الى لبنان، لا سيما ان وكالة الاونروا تتحمل قسماً من اعباء النزوح الفلسطيني من سوريا الى لبنان عبر تقديمها المساعدات الغذائية والمعيشية وتكفّلها بنفقات التعليم والاستشفاء.

يخشى المسؤولون اللبنانيون ان يشكل النزوح الفلسطيني عامل توتر اضافي يزيد من عدم الاستقرار الامني بسبب زيادة تأثير الجماعات المتطرفة لدى النازحين داخل المخيمات.

كذلك، استقبل لبنان عدداً من اللبنانيين النازحين من سوريا المقدّر عددهم بحوالي خمسين الف شخص موزعين بين لبنانيين يعيشون في القرى السورية القريبة من الحدود اللبنانية، ويبلغ عددهم حوالي عشرين الف شخص وبين لبنانيين يحملون الجنسية المزدوجة اللبنانية والسورية (اكثر من ثلاثين الف شخص).

يتوزع النازحون السوريون بنسبة 48.2% للذكور وبنسبة 51.8% للاناث وتصل نسبة الاطفال الذين تقل اعمارهم عن اربع سنوات الى 19.4% من اجمالي النازحين.

أما الذين تراوح اعمارهم بين 5 و17 سنة فان النسبة تصل الى 33.8%، اي ما يمثل 384 الف نازح في عمر الدراسة، منهم 90 الف ولد قد تمّ تسجيلهم في العام 2013 / 2014 في مدارس تعليمية رسمية و65 الف ولد شاركوا في برامج تعليمية غير رسمية. تقدّر منظمة العمل الدولية نسبة التحاق الاطفال السوريين بالمدارس بحوالي 31% من اجمالي الاطفال، ويتوقع البنك الدولي ان يشكل الاطفال السوريون 57% من الاطفال في المدارس العامة وان يراوح عددهم بين 140 و170 ألفاً في العام الدراسي 2014 / 2015.

يظهر توزيع النازحين السوريين حسب اعمارهم وجود 53.2% تقل اعمارهم عن 18 سنة، يحتاجون الى العناية الصحية والرعاية الاجتماعية والحماية والغذاء والكساء، منهم 21.4% لاطفال سوريين تراوح اعمارهم بين 5-11 سنة.

كما تظهر البيانات ان الفئات الاساسية للنازحين تتركز حول الفئات العمرية التي تراوح بين 18-59 سنة حيث تمثل نسبة 44.1% من اجمالي النازحين، اضافة الى انها تظهر تجاوز عدد النازحين الاناث عدد النازحين الذكور بسبب بقاء الرجال في سوريا للقتال او لحماية ممتلكاتهم وأرزاقهم ومنازلهم.

أما في موضوع العمالة السورية، فان البيانات تظهر وجود 62% من النازحين السوريين تفوق اعمارهم 15 سنة ويشكلون القاعدة الاساسية التي تستطيع الدخول الى سوق العمل في

لبنان اي حوالى 733 الف نازح سوري مسجل، من تلك النسبة نجد حوالى 47% للذكور، اي حوالى 344 الف نازح سوري. في المقابل، تقدّر الحكومة عدد النازحين السوريين الذين تفوق اعمارهم 15 سنة، اي يستطيعون دخول سوق العمل، بحوالى 930 الف نازح (62% من عدد النازحين المقدّر 1,5 مليون)، منهم 437 ألفاً للذكور السوريين.

اما اسباب النزوح السوري، فان التقارير تفيد ان حوالى 60% من النازحين السوريين يعود سبب نزوحهم الى الاشتباكات وانعدام الامن في مناطقهم، وحوالى 32% تعود لاسباب سياسية.

لذلك، فان عودة النازحين السوريين الى سوريا لن تكون قريبة وهي مرتبطة بتطور الاحداث الامنية والسياسية في سوريا.

تفيد تقارير مفوضية الامم المتحدة ان غالبية النازحين يعيشون في ظروف اجتماعية صعبة اذ ان 40% منهم يعيشون في خيم وملاجئ جماعية ومبان غير منتهية ومرائب للسيارات، ومن هذه الفئات يوجد نسبة 14% يعيشون في مخيمات عشوائية لا تخضع لسيطرة الدولة ورقابتها، ما يشكل تهديدات امنية للمجتمع اللبناني، ويوجد نسبة 18% يعيشون في غرف منفصلة.

أما 60% الباقون من النازحين السوريين، فانهم يعيشون في اماكن سكن محدودة المساحة (غرف أو شقق) تفتقر معظمها الى الامور الاساسية من المياه والكهرباء والصرف الصحي والنظافة الصحية.

تقدّر المفوضية احتياجات النازحين المالية من الاسرة الدولية في العام 2015 بحوالى 1,760 مليار دولار، مقدّر ان يحصل لبنان منها على 57%، اي حوالى 749,4 مليون دولار. كما تفيد تقارير المفوضية ان 70% من النازحين يعيشون تحت خط الفقر وان حوالى 900 الف نازح حصلوا على الغذاء من خلال برنامج البطاقة الالكترونية، وهذه المساعدة الغذائية معرضة ان تعلق من قبل الوكالة الاممية المسؤولة عن برنامج الاغذية العالمي بسبب رفض المانحين تقديم المزيد من الدعم المالي، ما يخشى ان يتسبب برفع التوترات داخل المخيمات نتيجة تقلص عدد المستفيدين من المساعدات الغذائية وغرقهم في الديون.

تجدر الاشارة الى ان هذه المساعدات يجرى دفعها مباشرة عبر المنظمات الدولية العاملة على الارض وليس عبر الحكومة اللبنانية، وان حصة المفوضية الاوروبية منها بلغت 485 مليون دولار، اضافة الى اننا نلاحظ ان مساعدات المفوضية السامية للامم المتحدة ارتفعت من 13,5

مليون دولار عام 2010 الى 370 مليون دولار عام 2014.

في المقابل وضعت الحكومة خطة للمساعدات الدولية لعام 2015 بلغت 2,2 مليار دولار موزعة بنسبة 37% للبنية التحتية والتربوية والطاقة و63% لمعالجة الاوضاع الانسانية وحصل منها على نسبة 45% أي حوالي مليار دولار، كما وضع لعام 2016 خطة قدرّت بحوالي 2,4 مليار دولار.

أما هوية النازح السوري قانونياً فانها ما زالت تحتاج الى التحديد اذ لم يوقع لبنان على معاهدة الامم المتحدة لعام 1951 او على البروتوكول لعام 1967 الخاصة باللاجئين. ولكن رغم ذلك فان جميع الدول مضطرة ولديها واجب احترام مبدأ «عدم ابعاد» اي لاجئ يتم قبوله وتسجيله من قبل مفوضية الامم المتحدة خاصة اذا كانت عملية «الابعاد» تهدد حرية وحياة اللاجئ. اضافة الى ان المفوضية تتعامل مع السوريين كلاجئين وليس كنازحين.

يتطلب ملف النازحين السوريين مقاربة جديدة على صعيد الانهاء والاستقطاب والتواجد والايواء والانتشار، ويتطلب التوقف من اعتماد سياسة الحدود المفتوحة واستقبال المزيد من اللاجئين السوريين، بل يقضي اعتماد سياسة المسار التناقصي لاعداد النازحين مع تسوية اوضاع الموجودين بصورة غير شرعية تمهيدا لاعادتهم الى بلادهم بشكل نهائي.

### تأثيرات النازحين السوريين على الخدمات العامة والبنية التحتية

يتسبب تدفق النازحين السوريين ضغوطاً شديدة على الخدمات العامة الصحية والتعليمية وشبكة الامان الاجتماعي التي هي في الاساس قليلة ومتدنية النوعية، كما يزيد الطلب على البنية التحتية المترهلة، العاجزة عن تلبية احتياجاتهم ومطالبهم من استهلاك للمياه والكهرباء وشبكات الصرف الصحي، وتظهر التداعيات على الشكل التالي:

#### 1. تداعيات النازحين السوريين على الخدمات العامة: الصحة والتعليم وشبكة الامان

الاجتماعي.

يقدر البنك الدولي التكلفة المالية لتداعيات الازمة السورية على الخدمات العامة بما يتراوح بين 308 مليون دولار و340 مليون دولار خلال الفترة 2012-2014، وتقدر الموارد المطلوبة لاعادة تثبيت نوعية الخدمات عند المستوى الذي كانت عليه قبل الازمة ما بين 1,4 مليار دولار و1,6 مليار دولار.

أ) القطاع الصحي: يتعرض القطاع بسبب التدفق الكثيف للنازحين السوريين الى ضغط



وزيادة الطلب على الخدمات الصحية وزيادة الكلفة الصحية، إضافة الى انه يتعرض الى صعوبة حصول اللبنانيين على الرعاية الصحية ونقص المعروض في الادوية، لا سيما انه يوجد اعداد كبيرة من النازحين يحتاجون الى خدمات الرعاية الصحية الاولى والثانية، رعاية لا يمكنهم تحمّل تكاليفها لا سيما انهم يشكلون 40% من اجمالي الرعاية الصحية الاولى (488 الف حالة).

يواجه القطاع الصحي مشكلات النقص في عدد العاملين في مجال الصحة، ويواجه ايضا مخاطر تفشي الامراض والابوة (الحصبة، السل، الامراض المتنقلة عن طريق المياه...) وارتفاع حالات الامراض المعدية بسبب اقامتهم في اماكن غير ملائمة صحيا وعدم وجود حملات تحصين كافية، لا سيما ان اكثر من 75% من النازحين السوريين هم من النساء والاطفال. يضاف اليها ضغوط تعود الى تزايد طلب النازحين للاستشفاء وللادوية، ومعوّقات تعود الى الكلفة العالية للخدمات الطبية الاولى والثانية.

تفيد احصاءات وزارة الصحة، وجود 1761 حالة حصبة في لبنان خلال عام 2013 مقارنة مع 9 حالات في عام 2011، و509 حالات داء الليشمانيات بين النازحين في عام 2013 مقابل 5 حالات فقط في عام 2011.

ارتفعت النفقات الصحية للنازحين السوريين في الموازنات العامة خلال فترة 2010-2013 حوالى 0.4% من الناتج المحلي، اي ما يعادل 149 مليون دولار (223 مليار ليرة) نتيجة ارتفاع فاتورة الادوية من 128 مليار ليرة عام 2010 الى 245 مليار ليرة عام 2013، والاستشفاء في المستشفيات العامة من 130 مليار ليرة عام 2010 الى 286 مليار ليرة عام 2013، وقد سجلت الارتفاعات الكبيرة في العام 2013 بنسبة 90% للادوية و15% للاستشفاء.

ازداد حجم قطاع الادوية في لبنان في العام 2012 بنسبة 6.4% مقارنة مع العام 2011 ليلبلغ 1,28 مليار دولار مقابل 1,2 مليار دولار، وحوالى 3.4% في العام 2013 ليصل الى حوالى 1,24 مليار دولار. يشكل الانفاق على الادوية حوالى 2.9% من الناتج المحلي و40% من الانفاق على الرعاية الصحية، ووصل انفاق كل فرد على الادوية 307 دولار عام 2013 مقابل 296 دولار عام 2012.

تمثل نفقات القطاع الصحي نسبة متواضعة اذ تقل عن 3% من النفقات العامة، وبلغت في الموازنات العامة لفترة 2010-2014 حوالى 487 مليار ليرة عام 2010 ونسبتها 2.5% في الانفاق العام، ومقدّرة بحوالى 546 مليار ليرة عام 2014 ونسبتها 2.45% من الانفاق العام،

اي بزيادة 12%، وتتوزع النفقات العامة للصحة بنسبة 63% للاستشفاء و21% للادوية و5% للرعاية الاولى.

يقدر البنك الدولي التكلفة المالية للخدمات الصحية للنازحين السوريين خلال فترة 2010-2014 بحوالى 92 مليون دولار موزعة بكلفة 6 مليون دولار للعام 2012، و38 مليون دولار للعام 2013 وما بين 48 مليون دولار و69 مليون دولار للعام 2014، كما تقدر التكلفة المالية المطلوبة لاعادة تثبيت نوعية الخدمات الصحية الى مستوى ما قبل الازمة السورية بحوالى 177 مليون دولار في العام 2013 وبين 216 مليون دولار و306 مليون دولار في العام 2014، ما مجموعه بين 383 مليون دولار و483 مليون دولار.

تعتبر الرعاية الصحية في لبنان مرتفعة الكلفة بسبب سيطرة القطاع الخاص على نسبة 90% منها، الامر الذي يزيد من معاناة ومشكلات النازحين السوريين الذين يجدون أنفسهم مضطرين الى طلب التسجيل رسمياً كنازحين للحصول على الرعاية الصحية الاولى المدعومة من المفوضية السامية للأمم المتحدة.

تظهر بيانات المفوضية العليا للأمم المتحدة وجود 53.2% من النازحين السوريين تقل اعمارهم عن 18 سنة ويحتاجون الى العناية الصحية والرعاية الاجتماعية في العام 2015 بقيمة 157 مليون دولار، ويتوزعون حسب اعمارهم بنسبة 19.4% لنازحين تراوح اعمارهم بين الصفر-4 سنوات، وبنسبة 21.4% لنازحين تراوح اعمارهم بين 5-11 سنة وبنسبة 12.4% لنازحين تراوح اعمارهم بين 12-17 سنة.

**(ب) قطاع التعليم:** يواجه تحديات كثيرة نتيجة تزايد اعداد النازحين السوريين في المدارس الرسمية من الف طفل مسجل عام 2011 الى 40 الفاً عام 2012 ثم 90 الفاً عام 2013، منهم حوالى 30 الف طفل يدرسون في صفوف غير منتظمة تشرف عليها منظمات غير حكومية، ويقدر البنك الدولي ان يصل العدد في العام الدراسي 2014 / 2015 الى ما بين 140 الفاً و170 الف طفل، ويشكل الطلاب النازحون 57% من طلاب المدارس العامة في لبنان.

في المقابل، أظهرت البيانات ان المدارس الرسمية تستطيع استقطاب 300 الف تلميذ لبناني وكان لديها القدرة قبل الازمة السورية على استيعاب 100 الف تلميذ اضافي، اي 30% من الطلاب النازحين.

يواجه قطاع التعليم عوائق عدّة منها عدم قدرة النازحين تحمّل رسوم المدارس وتكلفة النقل (60% من الاسر)، وعدم وجود سعة في المدارس (18%)، وعدم وجود مدارس قريبة (12%)، كما يواجه عوائق تعود الى الصعوبات والاختلافات الاجتماعية والتعليمية واللغات والمناهج، اضافة الى ارتفاع معدلات التسرّب عند الطلاب النازحين، واخيرا يواجه القطاع تحديات تعود الى الضغوط على معلمي المدارس الرسمية غير القادرين على التعامل مع الحالات الخاصة للنازحين، وعلى البنية التحتية لهذه المدارس (الصرف الصحي، امدادات المياه، الصيانة، التوسعة...).

اعتمدت الحكومة في اجراءاتها على فتح مدارس جديدة اعتماد المناوبة الثانية في 93 مدرسة رسمية تمّ تأهيلها حيث يلتحق ثلث اطفال النازحين السوريين في المناوبة الثانية، والثلثين في المناوبة الاولى، فضلا عن ان غالبية هذه المدارس تقع في المناطق النائية والاكثر حرمانا في لبنان (الشمال والبقاع).

تبلغ نسبة الالتحاق الاجمالي لاطفال النازحين السوريين التي تراوح اعمارهم بين 5-17 سنة حوالى 35% من اجمالي الاطفال السوريين المسجلين وغير المسجلين (31% في المدارس الابتدائية و2% في المدارس الثانوية)، اي حوالى 119 الف تلميذ نازح سوري، اذ يبلغ العدد الاجمالي للتلامذة النازحين السوريين حوالى 350 الفاً مسجل و35 الفاً غير مسجل في نهاية العام 2013، اي ما مجموعهما 385 الف تلميذ نازح.

تتوزع اعمار التلامذة بنسبة 62%، اي حوالى 238 الف تلميذ نازح تراوح اعمارهم بين 5-11 سنة، وبنسبة 38%، اي حوالى 146 الف تلميذ نازح بين 12-17 سنة، كما يتوزع مستواهم التعليمي على الشكل التالي: 48% للتعليم الابتدائي، 17% للروضة، 21% للمتوسط، 13% للثانوي.

تظهر الاحصاءات ان 65% من الطلاب السوريين النازحين يقعون خارج المدارس وان ثلث النازحين اميون و75% منهم لديهم المستوى التعليمي الابتدائي، و3% المستوى الجامعي مع التعادل بين الذكور والاناث، كما تظهر ان عدد الطلاب السوريين النازحين المسجلين وغير المسجلين اصبح يفوق في العام الدراسي 2014/2015 عدد الطلاب اللبنانيين في المدارس العامة (حوالى 275 الف)، وان المفوضية العليا للامم المتحدة رفعت موازنتها للنازحين من 13,5 مليون دولار عام 2010 الى 196 مليون دولار عام 2015.

ادى تزايد اعداد اطفال النازحين السوريين في قطاع التعليم الى زيادة الانفاق العام بنسبة 0.6% من الناتج المحلي خلال فترة 2010-2013 ما يعادل 220 مليون دولار، كما تحملت وكالات الامم المتحدة مسؤولية تغطية الكلفة الاضافية التي بلغت حوالى 160 مليون دولار.

استطاع قطاع التعليم الرسمي في فترة 2011 حتى 2014 من احتواء التكلفة المالية لاطفال النازحين السوريين بسبب المساعدات الخارجية التي بلغت في العام 2012 حوالى 24 مليون دولار، وفي العام 2013 حوالى 52 مليون دولار، وتم تقديم هذه المساعدات من خلال الامم المتحدة، واستطاع قطاع التعليم الرسمي احتواء اعدادهم بسبب القدرة الاستيعابية الفائضة في المدارس الرسمية، ولكن يخشى مع تفاقم الاعداد في المرحلة المقبلة ان تضعف قدرات الدولة الاحتوائية وان يواجه القطاع أزمة كبيرة وخطرة.

وفي هذا الاطار، وضعت وزارة التربية خطة استيعابية لاطفال النازحين السوريين (RACE) تتضمن في المرحلة الاولى استيعاب حوالى 100 الف تلميذ سوري نازح في المدارس الرسمية تمولها المؤسسات الدولية المانحة وتبلغ كلفتها الاجمالية 200 مليون دولار، اذ تقدّر كلفة كل تلميذ في المدارس الرسمية حسب وزارة التربية بين 1500-2000 دولار سنوياً حسب المرحلة الدراسية، ثم تزداد تدريجياً لتصل الى 600 مليون دولار في السنوات الثلاث المقبلة مع وصول عدد التلاميذ السوريين الذين يتلقون التعليم الى 400 الف تلميذ. تدفع مجتمعات الاغاثة سنوياً 160 دولار لكل تلميذ نازح سوري في المناوبة الاولى.

يقدر البنك الدولي التكلفة المالية لاطفال النازحين السوريين في فترة 2012-2014 بحوالى 194 مليون دولار موزعة بكلفة 29 مليون دولار لعام 2012، و63 مليون دولار لعام 2013، و102 مليون دولار لعام 2014، وتقدر التكلفة المالية المطلوبة لتثبيت خدمات وزارة التربية الى مستوى ما قبل الازمة بحوالى 97 مليون دولار للعام 2012، و183 مليون دولار للعام 2013، وما بين 348 مليوناً و434 مليون دولار للعام 2014، ما مجموعه بين 531 مليوناً و617 مليون دولار.

تمثل نفقات قطاع التربية نسبة تقل عن 7.5% من اجمالي النفقات العامة، وقد ارتفعت في فترة 2010-2014 من 1293 مليار ليرة عام 2010، ونسبته 6.62% من الانفاق العام، الى 1651 مليار ليرة عام 2014، ونسبته 7.53%. من الانفاق العام، اي بزيادة 358

مليار ليرة ونسبته 27.6%، وذلك بسبب رئيسي يعود الى دفع غلاء معيشة للاساتذة وزيادة عددهم.

ج) الخدمات الاجتماعية: تظهر آثار النازحين السوريين على النفقات الاجتماعية محدودة اذ ازدادت خلال فترة 2010-2013 بنسبة ضئيلة تبلغ 0.1% من الناتج المحلي، ما يعادل 37 مليون دولار.

يقدر البنك الدولي الكلفة المالية للنازحين السوريين للخدمات الاجتماعية بحوالي 6 مليون دولار لعام 2012، و6 مليون دولار لعام 2013، و9 مليون دولار لعام 2014، ما مجموعه 21 مليون دولار.

### تداعيات أزمة النازحين السوريين على البنية التحتية

تعاني البنية التحتية في الاساس قبل الازمة السورية، من ضغوط شديدة بسبب الكثافة السكانية في بعض المناطق وضعف الصيانة والتأهيل، وهي غير مهيئة تقنيا واداريا وليس لديها الامكانيات المالية لتأمين احتياجات او طلب النازحين السوريين أو تحمل ضغط اعدادهم. يقدر البنك الدولي كلفة الازمة السورية على المالية العامة المتعلقة بالبنية التحتية في الفترة 2012-2014 بحوالى 589 مليون دولار في حين تقدر الاحتياجات المالية لتثبيت استقرار القطاع بحوالى 1,1 مليار دولار.

تظهر آثار النازحين السوريين في البنية التحتية عبر القطاعات التالية:

أ) قطاع المياه والصرف الصحي: يؤدي تدفق النازحين السوريين الى طلبات اضافية على امدادات المياه وخدمات الصرف الصحي، وهي تبلغ على صعيد المياه بنحو 26,1 مليون متر مكعب في السنة، اي ما يمثل نسبة 7% من حجم الطلب الاجمالي قبل الازمة. يقدر البنك الدولي الكلفة المالية لقطاع المياه والصرف الصحي بحوالى 18 مليون دولار لفترة 2012-2014، واحتياجاتها للحفاظ على استقرارها ما بين 340 مليون دولار و375 مليون دولار.

ب) النفايات الصلبة: يؤدي التدفق الكثيف للنازحين السوريين الى زيادة كمية النفايات الصلبة الاضافية التي ينتجها النازحون السوريون حوالى 324 الف طن سنويا، ما يوازي 15.7% من النفايات التي كان ينتجها اللبنانيون قبل بداية النزوح (تقرير وزارة البيئة)، كما ان هذه الزيادة تتسبب بضغط على البنية التحتية لادارة النفايات الصلبة (معامل الجمع والفرز

والمكبات) وتزيد انفاق البلديات حوالى 40% في عامي 2012-2013 وتتسبب في تلويث الموارد المائية والمياه الجوفية.

يقدر البنك الدولي التكلفة المالية للنفقات الصلبة في فترة 2012-2014 بحوالى 71 مليون دولار، ويتطلب ما بين 139 مليون دولار و206 مليون دولار للحفاظ على مستوى ونوعية ادارة النفايات كما كانت عليه قبل الازمة.

(ج) الكهرباء: يعاني قطاع الكهرباء من مشكلات كبيرة تعود الى ترهل بنيته التحتية وضعف طاقته الانتاجية وارتفاع هائل في مستوى خسائره المالية التي تصل سنويا الى ملياري دولار. يتسبب النازحون السوريون بضغط على استهلاك الكهرباء وبطلب اضافي للطاقة الانتاجية تبلغ حوالى 20%، اي حوالى 300 ميغاوات.

تبلغ الطاقة الانتاجية لمؤسسة كهرباء لبنان حاليا حوالى 1200 ميغاوات وهي بتراجع مستمر منذ سنوات بنسبة 5% سنويا بسبب ترهل المعامل والخسائر التقنية والفنية، يضاف اليها الطاقة الانتاجية للباخرتين التركيتين البالغة حوالى 300 ميغاوات، ما يجعل مجموعهما حوالى 1500 ميغاوات. في المقابل، فان الطلب الاجمالي للطاقة هو بتزايد مستمر سنويا بنسبة 7%، من 2600 ميغاوات عام 2010 الى اكثر من 2900 ميغاوات عام 2014، نتيجة النمو السكاني وتزايد النشاط الاقتصادي.

يقدر البنك الدولي الطلب الاضافي للكهرباء من قبل النازحين السوريين بحوالى 231 ميغاوات في العام 2013، وما بين 251 و362 ميغاوات في العام 2014، ويقدر الكلفة المالية بنحو 16 مليون دولار في العام 2012 و170 مليون دولار في العام 2013، وما بين 314 مليون دولار و394 مليون دولار في العام 2014، ما مجموعه بين 500 و580 مليون دولار.

(د) قطاع الطرق والنقل: زيادة في حركة المرور على الطرق بين 15% و50% حسب المناطق وتدفق النازحين، اضافة الى انخفاض ملموس بخدمات نقل شاحنات الترانزيت بنسبة تفوق 65% بسبب تباطؤ الاقتصاد.

يقدر البنك الدولي الحاجات الاستثمارية لهذا القطاع بين 246 مليون دولار و525 مليون دولار بين عامي 2013-2014 للحفاظ على مستوى الطرقات ورفع طاقتها وايجاد حلول للنقل العام.

تطوّر تكلفة الخدمات العامة والبنية التحتية (ملايين الدولار) البنك الدولي

| المجموع | 2014 | 2013 | 2012 |                     |
|---------|------|------|------|---------------------|
| 92      | 48   | 38   | 6    | الصحة               |
| 194     | 102  | 63   | 29   | التعليم             |
| 21      | 9    | 6    | 6    | الخدمات الاجتماعية  |
| 18      | 8    | 5    | 5    | المياه والصرف الصحي |
| 72      | 39   | 33   | -    | النفايات الصلبة     |
| 500     | 314  | 170  | 16   | الكهرباء            |
| 897     | 520  | 315  | 62   | المجموع             |

ملاحظة: تشهد تكلفة الخدمات العامة تزايداً ملموساً في فترة 2012-2014 من 62 مليون دولار عام 2012 إلى 520 مليون دولار عام 2014 بتضاعف 7.3 ضعف، وتطال بشكل رئيسي قطاعات الكهرباء والتعليم والصحة نتيجة الارتفاع المضطرد لأعداد النازحين من 129 ألف نازح عام 2012 إلى حوالي 1,5 مليون نازح عام 2014.

الاحتياجات المالية لتثبيت استقرار الخدمات العامة والبنية التحتية (ملايين الدولار)

| المجموع | 2014 | 2013 | 2012 |                       |
|---------|------|------|------|-----------------------|
| 431     | 216  | 177  | 38   | الصحة                 |
| 628     | 348  | 183  | 97   | التربية               |
| 166     | 166  | -    | -    | سوق العمل             |
| 175     | 85   | 67   | 23   | الخدمات الاجتماعية    |
| 310     | 57   | 214  | 39   | الكهرباء              |
| 340     | 246  | 89   | 5    | المياه والصرف الصحي   |
| 193     | 141  | 48   | 4    | إدارة النفايات الصلبة |
| 246     | 203  | 43   | -    | النقل                 |
| 2489    | 1462 | 821  | 206  | المجموع               |

البنك الدولي.

ملاحظة: تظهر الاحتياجات المالية بشكل أساسي في قطاعي الصحة والتربية حيث تمثل احتياجات الصحة نسبة 17.3% من إجمالي الاحتياجات المالية وقطاع التربية نسبة 25.23%.

## تأثيرات النازحين السوريين على سوق العمل

يؤدي التدفق الكثيف للنازحين السوريين الى تداعيات سلبية وعميقة على سوق العمل، اذ يهدد باختلال توازنه الهش في العرض والطلب، ويفاقم الاوضاع الصعبة ويزيد معاناة السوق، ويرفع معدلات البطالة حسب البنك الدولي من 11% الى 21%، وحسب الاسكوا الى 29%، اي انه يضيف عدد العاطلين عن العمل ما بين 220 الى 324 ألفاً في نهاية العام 2014 نتيجة زيادة عدد طالبي العمل بنسبة 30% عام 2013 وحوالي 50% عام 2014، كما انه يصيب بالاضرار بشكل رئيسي، النساء والشباب والعمال ذوي المهارات المحدودة، اضافة الى انه يزيد من حدة المنافسة غير العادلة وغير المشروعة في سوق العمل بين العمال اللبنانيين والعمال السوريين، ويتسبب باتساع حجم سوق العمل غير النظامي، ويخفض مستويات الاجور وينمي التوترات بين النازحين السوريين والمجتمعات المضيفة، خصوصاً في الاطراف والمناطق الفقيرة.

في الوقت عينه نلاحظ ان تدفق النازحين السوريين يضعف الحوكمة في سوق العمل ويدهور اوضاع العمل ويخفض مستويات المعيشة في المناطق المضيفة.

يتطلب تحقيق الاستقرار في سوق العمل ومعالجة زيادة عدد العاطلين عن العمل الى موارد مالية يقدرها البنك الدولي بين 166 مليون دولار و242 مليون دولار.

في الموازة، يفيد تقرير الاسكوا ان الناتج الفردي قد يسجل انخفاضاً بنسبة 20% في حال لم يتمكن سوق العمل اللبناني من امتصاص العمالة السورية ومن توفير مصادر اقتصادية جديدة، مقابل انخفاض بنسبة 12.3% في حال تمكن السوق من امتصاص العمالة السورية.

### خصائص سوق العمل في لبنان

يعاني الاقتصاد اللبناني من مشكلات بنيوية تمنعه من خلق فرص عمل كافية او من تلبية حاجات التوظيف المحلية، لا سيما ان هذه المعاناة تفاقم في السنوات الاخيرة جراء الركود الاقتصادي وتدفق النازحين السوريين. لم يعرف لبنان سياسة عمالة بسبب نظامه الاقتصادي الليبرالي، كما ان البطالة تعتبر ظاهرة تقليدية في سوق العمل.

أظهرت دراسات البنك الدولي خلال فترة 1997-2009 ضعف الاقتصاد اللبناني على توليد فرص عمل اذ نما الناتج المحلي بمعدل وسطي بلغ 3.7% بينما لم ينمو معدل خلق الوظائف سوى بمقدار 1%.



تركزت الوظائف التي استحدثها الاقتصاد مؤخراً في القطاعات المتدنية الانتاجية والتي قامت بتشغيل العمالة المتدنية المهارات (35% )، وفي الادارة العامة (30%)، في حين مثلت الخدمات العالية الانتاجية 14% فقط من العمالة، ما يدل على ان سوق العمل في لبنان هو جاذب للعاملين في المهن الدنيا حيث حصل القطاع التجاري على الحصة الكبرى، تليه قطاعات الخدمات المنخفضة الانتاجية والبناء.

دفع وضع سوق العمل في لبنان العديد من اصحاب المهارات وخريجي الجامعات الى الهجرة بحثاً عن فرص عمل في الخارج، لا سيما ان مستوى البطالة عند متخرجي الجامعات مرتفع اذ يبلغ 14%، وعند حاملي الشهادة الثانوية 15% مقارنة مع 10% كمعدل للبطالة عند العمال الذين لا يحملون اية شهادة و 7% للعمال حاملي الشهادة الابتدائية، ما يشير الى ان البطالة في لبنان ترتفع بارتفاع المستوى التعليمي.

حسب البنك الدولي يتطلب من الاقتصاد اللبناني استحداث 23 الف فرصة عمل سنوياً خلال السنوات العشر المقبلة لاستيعاب الوافدين الجدد وتحفيز الاقتصاد ومواجهة ارتفاع البطالة، اي يتطلب خلق ستة اضعاف ما يخلقه حالياً من فرص عمل البالغ 3800 فرصة.

تشير دراسة مؤسسة البحوث والاستشارات لعام 2011 الى ان المجموع السنوي للعرض في سوق العمل بلغ 61200 طالب عمل، فيما الطلب السنوي بلغ 25900 عامل، ومعدل الهجرة السنوية 13500، اي ان الهوة السنوية بين العرض والطلب بلغت 21900. كما تشير الاحصاءات الى ان 47.8% من القوى العاملة تتركز في خدمات ذات قيمة متدنية وغير ماهرة (بيع بالجملة، النقل...) و 9.8% في اعمال ذات قيمة انتاجية مرتفعة (المعلوماتية، المصارف...)

تقدير عدد النازحين السوريين العاملين في سوق العمل في لبنان:

يواجه سوق العمل في لبنان تحديات كبيرة جراء تدفق النازحين السوريين ودخولهم سوق العمل، وهي صعوبة التحديد بفعل عدم وجود احصاءات واضحة ودقيقة وشاملة عن الاعداد الحقيقية للنازحين السوريين العاملين في لبنان.

تفيد بيانات منظمة العمل الدولية ان معدل اجمالي عدد النازحين السوريين الناشطين بلغ 47%، منهم 70% للذكور و 19% للاناث، مقارنة مع 44% عند اجمالي السكان الناشطين اللبنانيين منهم 68% للذكور و 20% للاناث، كما تفيد ان 62% من النازحين السوريين تفوق اعمارهم 15 سنة، اي يستطيعون العمل، ويقارب عددهم 930 الف نسمة لحوالي 5

مليون نازح، ما يستخلص الى ان عدد النازحين السوريين الناشطين منهم يبلغ حوالى 450 ألفاً ويمثلون نسبة 31% من اجمالي النازحين السوريين في لبنان. يتوزع النازحون السوريون الناشطون بين النازحين السوريين العاملين ونسبتهم 70% من الناشطين، اي 315 ألف عامل، والعاطلين عن العمل ونسبتهم 30% اي 135 ألف نازح سوري، ونلاحظ في هذا الاطار ان البطالة هي مرتفعة عند الاناث اذ تصل الى 68% مقابل 21% للذكور.

يتوجب ان يضاف الى النازحين السوريين العاملين، الاطفال العاملين الذين يراوح اعمارهم بين 10-14 سنة ويقدرّون بحوالى 20 ألفاً ونسبتهم حوالى 15% من اجمالي الاطفال النازحين السوريين البالغ عددهم حوالى 135 ألفاً ويعمل غالبيتهم في الزراعة وبيع السلع في الطرقات...

لا بد ان نشير في هذا السياق الى تواجد ما بين 250 ألفاً و 310 الاف عامل سوري في لبنان كعمال دائمين او موسمين خصوصاً في قطاعي البناء والزراعة قبل الازمة السورية.

تظهر تحديات النازحين السوريين في سوق العمل من خلال:

**1. ارتفاع معدلات البطالة:** يعاني الاقتصاد اللبناني من ارتفاع معدلات البطالة ومن خلل في العرض والطلب، ومن ازمة مزمنة في سوق العمل. يؤدي تصاعد اعداد النازحين السوريين وكثافة عرضهم في سوق العمل الى زيادة ملحوظة لمعدلات البطالة من 11% الى 21% حسب البنك الدولي، والى 29% حسب الاسكوا، اي انه يرفع عدد العاطلين عن العمل ما بين 220 ألفاً و 324 ألف شخص، علماً انه لا يوجد حتى الان احصاءات علمية دقيقة في لبنان حول معدل البطالة الحقيقية او الفعلية، فالاحصاءات الرسمية تقدر معدل البطالة 11.9%، والاسكوا 16%، ومؤسسة البحوث والاستشارات بين 10% و 15%...

يؤثر النازحون السوريون العاملون على سوق العمل اذ يضّرون بشكل رئيسي بالشباب والنساء واصحاب المهارات العالية واصحاب الشهادات الجامعية، لاسيما ان مستويات البطالة تعتبر مرتفعة ومقلقة لدى الشباب اذ تصل الى 34%، ولدى النساء حوالى 18%. كذلك يؤثر النازحون السوريون العاملون على غالبية القطاعات الاقتصادية ويعتبر القطاع التجاري الاكثر تضرراً، يليه القطاع الصناعي والقطاع الاداري، في المقابل، يعتبر قطاع الخدمات التسويقية القطاع الوحيد المستفيد من تواجدهم.

يعيش معظم النازحين السوريين في ظروف اقتصادية واجتماعية صعبة، وتشير

الاحصاءات الى ان 30% من النازحين في سن العمل عاطلون عن العمل، ويرتفع هذا المعدل عند النازحات العاملات الى 68%، كما تشير الاحصاءات الى ان اكثر من 66% من النازحين يعملون في وظائف ذات مهارات متدنية، يتنافسون عليها مع اللبنانيين.

تشير نتائج منظمة العمل الدولية الى ان جنوب لبنان شهد اعلى نسبة للسوريين العاملين (61%) ومنطقة عكار ادناها (50%)، وان بيروت وشمال لبنان سجلا اعلى مستويات بطالة بنسب 25% و33% بينما سجلت محافظتا الجنوب والبقاع الشمالي أدنى معدل للبطالة، اضافة الى ان نتائج المنظمة تشير الى ان اكثر من 50% من العاطلين عن العمل مستوهم التعليمي بين الابتدائي (36%) والمتوسط (16%) وان عددا ضئيلا من العاطلين عن العمل يتجاوز اعمارهم 55 سنة.

تفيد منظمة العمل الدولية ان نسبة النازحين السوريين العاملين الذين تتراوح اعمارهم بين 25-34 سنة تصل الى 57%، والذين تتراوح اعمارهم بين 35-54 سنة حوالى 54%، كما تشير الى ارتباط عمالة النازحين السوريين بالمستوى التعليمي اذ تصل الى 41% للنازحين السوريين العاملين الاميين و66% لاصحاب الشهادات الجامعية والمهارات العالية.

2. اتساع العمالة غير النظامية في سوق العمل: تشكل العمالة اللبنانية غير النظامية أكثر من نصف القوى العاملة وهي غير ماهرة وتتركز في الانشاءات والزراعة والصناعة اذ هناك 63% من العمال الزراعيين غير مصرّح عنهم، و55% من عمال الصناعة، و76% من عمال البناء، و49% من العاملين في القطاعات ذات القيمة المرتفعة، وتقدر مؤسسة الدراسات والبحوث بحوالى 40% من العاملين في لبنان غير مسجلين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

يتسبب تدفق العمالة السورية الى اتساع نطاق العمل غير النظامي في لبنان نتيجة عمل حوالى 92% من النازحين السوريين متدن حسب منظمة العمل الدولية، اي من دون عقد عمل نظامي او حماية اجتماعية وبدخل متدن ويعمل بشكل موسمي او اسبوعي (56% من النازحين السوريين العاملين)، وبدون ضمانة الحصول على اجور شهرية منتظمة (23%)، ودون فوائد اجتماعية (86%).

يتركز عمل النازحين السوريين غير النظامي بشكل رئيسي في قطاع الزراعة (24%)، وفي خدمات محلية او شخصية (27%)، وفي نطاق اصغر في البناء (12%)، والمبيعات (8%)، ويحلّ تركيز العمالة غير النظامية خصوصا في منطقتي الشمال والبقاع.

حسب الاسكوا، تؤثر العمالة السورية في القطاع غير النظامي على فئتي ذوي المهارات العالية والمنخفضة، اذ تزيد من ضغوط المنافسة على العمال اللبنانيين ذوي المهارات نتيجة تدفق المهاجرين السوريين ذوي المهارات، كما انه لم يعد من الممكن توظيف العمال اللبنانيين ذوي المهارات المنخفضة مع تزايد اعداد العمال السوريين من هذه الفئة الذين يقبلون العمل بأجور منخفضة وشروط مرنة.

اخيراً، ترفع العمالة السورية غير النظامية مستوى اجمالي العمالة غير النظامية في سوق العمل في لبنان الى اكثر من 60%.

**3. تخفيض مستويات الاجور:** تؤدي الزيادة الكبيرة للعرض في سوق العمل من النازحين السوريين، اضافة الى المستويات المتدنية لاجورهم، الى ضغوط في اتجاه خفض حاد في مستويات الاجور يؤثر بشكل رئيسي على الطبقة المتوسطة والمتدنية الدخل، ما يزيد من المشكلات الاجتماعية والمعيشية ومن التوترات بين النازحين السوريين واللبنانيين في المناطق الفقيرة.

يطال هذا التخفيض غالبية القطاعات الاقتصادية التي تحتاج الى مهارات بسيطة او الى خبرات ومهارات عالية، وذلك في جميع المناطق اللبنانية، في الشمال والبقاع والجنوب...

تشير نتائج منظمة العمل الدولية الى المستويات المتدنية لاجور معظم النازحين السوريين العاملين مقارنة مع العاملين اللبنانيين، اذ يبلغ الدخل المتوسط الشهري للنازح السوري العامل 418 الف ليرة، اي اقل بنحو 40% من الحد الأدنى للاجور في لبنان البالغ 675 الف ليرة نتيجة كثافة العرض وتدني مهاراتهم ومستواهم العلمي. كما تظهر النتائج ان منطقتي عكار وطرابلس سجلا ادنى معدلات للاجور، ومنطقة الجنوب الاعلى، وان متوسط الدخل الشهري للعاملة النازحة السورية منخفض جداً اذ لا يتجاوز 248 الف ليرة وللنازح السوري 432 الف ليرة.

تشير، في هذا السياق، دراسات منظمة العمل الدولية الى ان 57% من النازحين السوريين العاملين يقل دخلهم الشهري عن 450 الف ليرة، و 21% بين 450 الفاً و 600 الف ليرة، و 16% بين 600 الف و 750 الف ليرة، و 6% فقط يتجاوز دخلهم 750 الف ليرة، وان أجور الاناث ادنى من أجور الذكور بنسبة 40%، كما تشير الدراسات الى اعتماد 50% من النازحين السوريين العاملين ذوي الدخل المنخفض على مساعدات من المفوضية السامية للأمم المتحدة و 22% على مدخراتهم.

أعلنت الاسكوا ان السكان في لبنان سيعانون من انخفاض حاد في عائلاتهم تبلغ 10,5 مليار دولار في حال تراجعت اجمالي الاجور بنسبة 50%.

4. المنافسة غير المشروعة وغير العادلة على فرص العمل: تعتبر المنافسة على فرص العمل من أشد التحديات التي تواجه المجتمعات المضيفة، حيث تتراجع فرص العمل وترتفع البطالة مع تصاعد اعداد النازحين السوريين العاملين، كما تزداد التوترات والاضطرابات بين النازحين السوريين والمجتمعات المضيفة.

يقبل العمال السوريون العمل بأجور اقل من اجور العمال اللبنانيين ومن دون تغطية صحية او اجتماعية، ولساعات اطول، ومن دون تسجيلهم في صندوق الضمان الاجتماعي.

كان العمال السوريون متواجدين قبل الازمة السورية بشكل رئيسي في قطاع الزراعة الموسمي والبناء وفي خدمات محلية، اما بعد اندلاع الازمة فانهم باتوا يتواجدون في جميع القطاعات الاقتصادية (الزراعة، البناء، الصناعة، الخدمات الفردية، الخدمات السياحية، التجارة...) وفي كافة المهن (المهن اليدوية، الصيدلة، الهندسة، الطب، سائقي السيارات العمومية...) كما بات النازحون يتنافسون مع اللبنانيين تجاريا عبر انشاء مؤسسات تجارية متوسطة وصغيرة (محلات تجارية، مطاعم) في العديد من المناطق، خصوصا في المناطق المجاورة للحدود السورية، وباتوا يجلبون بضائع سورية بأسعار أقل، ما يشكل تهديدا للمنتجات اللبنانية.

في الوقت عينه، كان العمال السوريون يتنافسون سابقا مع العمالة اللبنانية على الوظائف التي تتطلب مهارات بسيطة ولكن المنافسة باتت، مع التدفق الكثيف للنازحين السوريين ذوي الخبرة والمهارة، تطال ايضا العمالة اللبنانية الماهرة، لاسيما ان وزارة العمل قامت في العام 2013 بتعديل تنظيم عمل الاجانب حيث اصبح بإمكان العاملين السوريين مزاوله المهن الخاصة بأعمال البناء والكهرباء، والمهن الفنية، كمندوب تجاري ومندوب تسويق... ضمن شروط وضوابط معينة.

جاء تدفق النازحين السوريين ليتنافس مع اليد العاملة اللبنانية بشكل رئيسي على القطاعات التي ساهمت في السنوات الاخيرة في خلق فرص عمل، كالخدمات والتجارة والتشغيل الذاتي، وفي قطاعات خدماتية ذات انتاجية متدنية (تجارة التجزئة، النقل، اصلاح السيارات...)

تشهد المنافسة الفعلية وغير المنصفة وغير المشروعة في مهن متدنية او متوسطة المهارة حيث

يعمل 40% من القوى العاملة اللبنانية ذوي مستويات تعليمية متدنية، اي حامي شهادة تعليم ابتدائي، مقابل 60% من العمال السوريين ذوي مستويات تعليمية مماثلة، وتقع هذه المهن في المناطق الفقيرة وبشكل رئيسي في الشمال والبقاع.

يتسبب خسارة العامل اللبناني وظيفته واستبداله بطريقة غير منصفة بعامل سوري، بتوترات واحتكاكات بين النازحين السوريين والمجتمعات المضيفة، ما يهدد الاستقرار الامني والاجتماعي والسلم الاهلي.

أثر النازحون السوريون على سوق العمل وخاصة على سوق العمل غير النظامي، ويشير تقرير المفوضية السامية للأمم المتحدة الى ان الطريقة الوحيدة لاستيعاب هذه العمالة الجديدة على المدى القصير هي من خلال تنفيذ مشاريع اعمال بنى تحتية كثيفة العمالة، تفيد المجتمعات المضيفة وتوفر فرص عمل وترفع مستوى البنية التحتية.

أخيراً، لا بد من الاشارة الى ان العمالة السورية الرخيصة والماهرة في لبنان لها ايجابيات اقتصادية واجتماعية اذ تخفض كلفة الانتاج في القطاعات الانتاجية الزراعية والصناعية، وتحسّن قدرتها التنافسية للتصدير وتوسّع الانفاق في المناطق المضيفة وتساهم في النمو وتخفيض الاسعار للعديد من السلع والخدمات...

### تأثيرات النازحين السوريين على الفقر

يعمّق تدفق النازحين السوريين الفقر ويزيد من أعداد الفقراء ويفاقم سبل الازمات الاجتماعية والمعيشية، ويزيد من هشاشة المناطق حيث يتركز السكان الاكثر فقرا، كما انه يرفع من مستوى انعدام المساواة والتفاوت الجغرافي الحاد في مستويات المعيشة، ومن انعدام الامن الغذائي، لا سيما انه لا يوجد في لبنان سياسة خاصة بمكافحة الفقر او سياسة اجتماعية تحدّ من انتشاره.

يفيد تقرير الامم المتحدة الانمائي لعام 2008 ان 28.6% من اللبنانيين يعيشون تحت خط الفقر من بينهم 8% (حوالي 300 الف نسمة) يعيشون تحت خط الفقر الادنى، اي بأقل من 2.4 دولار للفرد في اليوم، مقابل 20.6% (مليون نسمة) يعيشون تحت خط الفقر الاعلى، اي بأقل من 4 دولارات للفرد في اليوم.

تتفاوت معدلات الفقر في لبنان قطاعيا وجغرافيا، اذ يتركز قطاعيا في قطاعي الزراعة والبناء والقطاع غير المنتظم، وجغرافيا تظهر مسوحات التوزيع النسبي للأفراد الفقيرة وذوي

الفقر المدقع من اجمالي السكان في كل محافظة، ويرتكز الفقر في محافظتي الشمال والبقاع حيث يصل معدله في محافظة الشمال الى 52.5% ومستوى الفقر المدقع الى 17.75%، وفي محافظة البقاع الى 29.36% و10.81%، بينما يصل في محافظة الجنوب الى 42.2%، و11.64% وفي محافظة جبل لبنان الى 19.5% و3.79%، وفي محافظة النبطية الى 19% و2.18%، وفي بيروت الى اقل من 6% واقل من 1%.

تشير دراسة البنك الدولي الى ان الفقراء الحاليين في لبنان، في ظل نزوح 1,6 مليون سوري، سيصبحون أكثر فقرا وستتسع مكانهم الفقر، وستزداد أعدادهم حوالى 120 الف نسمة ما نسبته 3% من سكان لبنان في العام 2013، وحوالى 50 الف نسمة في العام 2014، ما مجموعها 170 الف فقير اضافي حتى نهاية 2014، ما نسبته 4% من سكان لبنان اي سترتفع نسبة الفقر في لبنان إلى 32%.

يقدّر البنك الدولي الحاجة لتصويب الخدمات الى المستوى المطلوب قبل الازمة السورية بحوالى 176 مليون دولار، من ضمنهم ما لا يقل عن 50 مليون دولار لتوسيع نطاق البرنامج الوطني لدعم الاسر الأكثر فقرا، بينما يقدّر البنك الدولي الكلفة على وزارة الشؤون الاجتماعية فقط بحوالى 21,5 مليون دولار في فترة 2012-2014 منها 5,9 مليون دولار عام 2012، و6,3 مليون دولار عام 2013، و9,3 مليون دولار عام 2014.

### تأثير تدفق النازحين السوريين على الفقر في لبنان

1. تعميق أزمة الفقر نتيجة انتشار النازحين السوريين في المناطق الأكثر فقرا وحرمانا في لبنان. يوجد حوالى 64.1% من النازحين السوريين بين البقاع (35.9%)، والشمال (28.2%)، حيث تلامس نسبة الفقر فيهما حوالى 51% من اجمالي الفقراء اللبنانيين، ويوجد حوالى 8.2% من النازحين السوريين في الجنوب حيث تبلغ نسبة الفقر 15.6% من اجمالي الفقراء في لبنان، كما يتشارك النازحون السوريون الموارد المتوافرة القليلة مع اللبنانيين الذين يعيشون تحت خط الفقر.

يتوزع الفقراء في لبنان على المحافظات على الشكل التالي: 38% في الشمال، و13% في البقاع، و27.3% في جبل لبنان، و15.6% في الجنوب، و4% في النبطية، و2.1% في بيروت، وينتشر النازحون السوريون في المحافظات على الشكل التالي: 35.9% في البقاع، و28.2% في الشمال، و25% في جبل لبنان، و8.2% في الجنوب، و4.8% في النبطية، و3% في بيروت.

في الموازنة، بقيت النفقات على شبكات الامان الاجتماعي الرسمية ضعيفة وغير كافية لتغطية حاجات اللبنانيين اذ تراوح اجمالي النفقات الاجتماعية في السنوات الاخيرة ما بين 22% و24% من اجمالي الانفاق العام، مع تخصيص الحكومة اكثر من ثلث الانفاق الاجتماعي على أجور موظفي القطاع العام وتعويضات نهاية الخدمة.

يشكل انفاق الدولة على شبكة الامان الاجتماعي قبل الازمة 1.3% فقط من الناتج المحلي، وحدث تدفق النازحين وحصولهم على المساعدات والتقديرات من المنظمات الدولية توترات حادة بين النازحين السوريين مع المجتمعات المضيفة، خصوصاً في المناطق الفقيرة التي شعرت بغبن بسبب حرمانها من هذه المساعدات.

يستوجب على الحكومة اللبنانية الطلب من المنظمات الدولية ومؤسسات الاغاثة، تخصيص حوالى 20% من المساعدات والتقديرات للاسر اللبنانية الفقيرة وذلك ضمن آلية واضحة وشفافة ومحاسبة توصل المساعدات للفئات المستهدفة.

2. تضخم اسعار المواد الغذائية والاستهلاكية والايحارات: أظهرت بعض الدراسات ارتفاع الاسعار في محافظة البقاع حوالى 18%، وفي محافظة الشمال حوالى 12%، بسبب زيادة الطلب على المواد الغذائية والاستهلاكية فضلاً عن اقفال المعابر الرسمية وغير الرسمية بين لبنان وسوريا التي كانت تتيح التهريب والحصول على بضائع من سوريا بأسعار رخيصة. يضاف الى هذه الاسباب ارتفاع كلفة النقل واسعار المشتقات النفطية عالمياً والايحارات التي ازدادت في بعض المناطق بين 50% و100%.

3. زيادة البطالة في المناطق الفقيرة وفي الاطراف بسبب دخول النازحين السوريين الى سوق العمل ومنافستهم غير المشروعة وغير المنصفة للعمالة اللبنانية: كان يوجد في لبنان قبل الازمة السورية بين 250 ألفاً و300 ألف عامل سوري يعملون خصوصاً في قطاعي الزراعة والبناء. لكن منذ اندلاع الازمة السورية، شهدت المناطق الحدودية وفي الاطراف تدفق الاف العمال السوريين الذين يبحثون عن العمل بشروط تنافسية ومرنة على أصعدة الاجر ودوام العمل والمتنفعات الاجتماعية، ما أدى الى خسارة العديد من اللبنانيين في هذه المناطق أعمالهم وارتفاع معدلات البطالة.

4. انخفاض الدخل في المناطق الفقيرة: تفيد مسوحات تقييم الحاجات انه في بعض المناطق حيث تقيم الفئات الأكثر عرضة، انخفضت الاجور بنسبة 50% خلال العامين الماضيين بسبب



تدهور الاوضاع الامنية والمنافسة وزيادة العرض في سوق العمل من قبل النازحين وقبولهم أجراً أدنى، اضافة الى تباطؤ الحركة الاقتصادية واغلاق الحدود، مما قيد الحركة التجارية وعمليات التهريب.

في هذا السياق تشير دراسات منظمات الامم المتحدة الى ان تدفق النازحين السوريين الى المناطق اللبنانية الاكثر فقرا في لبنان يؤدي الى زيادة انفاق الاسر الفقيرة في المجتمعات المضيفة نتيجة التضخم في اسعار السلع الغذائية، والى تزايد الضغط للحصول على الخدمات الاساسية من صحة وتعليم وكهرباء ومياه... تؤدي هذه الاوضاع الى تعميق الفقر في لبنان والى حرمان أوسع، أي تؤدي الى تجاوز عدد الفقراء في لبنان المليونى نسمة.

### التوصيات

تحولت الازمة السورية من أزمة نزوح مؤقتة، ذات طابع انساني يحتاج الى الاغاثة الدولية المحدودة، الى أزمة لجوء او توطين محتملة للسوريين، بعد اللجوء الاول للفلسطينيين منذ أكثر من نصف قرن، أزمة طويلة الاملد معقدة ومتشعبة، تحمل تداعيات اقتصادية واجتماعية ومالية، معرضة للتفاقم بشكل كبير في المرحلة القادمة نتيجة كثافة اعداد النازحين السوريين، اكثر من 38% من السكان اللبنانيين، وضآلة حجم المساعدات الخارجية، اقل من 35% من المطلوب، وضعف امكانيات الخزينة العامة، العجز في المالية العامة يفوق 10.5% من الناتج المحلي، وتزايد التعقيدات في المنطقة، وارتفاع حدة الانقسامات الداخلية حيال الازمة السورية، وارتباك السلطات وعدم اتخاذها القرارات الواضحة بشأن النزوح.

تضعف هذه المشكلات قدرات الحكومة على وضع خطة وطنية شاملة لمواجهة أزمة النزوح، كما تضعف امكانياتها على اتخاذ اجراءات استراتيجية للتعامل معها خصوصا ان اجراءات الاغاثة الدولية باتت غير كافية، وأصبح لزاما مواكبتها باجراءات أو بمقاربة استثمارية تنموية (خلق فرص عمل، توفير الطاقة، تأمين المأوى للنازحين، تحسين البنية التحتية...) لاحتواء هذه الازمة.

أهم التوصيات لاستيعاب أزمة النازحين السوريين هي التالية:

1. تكثيف جهود السلطات اللبنانية لزيادة حجم المساعدات الدولية: ان ضعف امكانيات الخزينة العامة والمستوى المقلق لعجز الموازنة العامة (10% من حجم الاقتصاد)، وتزايد اعداد النازحين السوريين الذي وصل الى 50 الف نازح شهريا، واكثر من 70% منهم مهمشين

وفقراء، يفرض على الحكومة اللبنانية طلب مساعدات مالية اكبر من المجتمع الدولي لضمان استقراره الاقتصادي والاجتماعي، لا سيما ان المساعدات المالية كانت في السنوات الماضية غير كافية اذ بلغ مجموعها خلال سنوات 2011-2015 نحو 3,3 مليار دولار، وجاء منح هذه المساعدات الدولية مباشرة الى النازحين السوريين عبر الوكالات الدولية للاغاثة والمساعدات الانسانية من دون المرور بالحكومة اللبنانية او بالخزينة العامة، ما يمكن ان يشجع النازحين على البقاء في لبنان او استقدام نازحين جدداً من أقاربهم وأصدقائهم. ارتفعت في هذا الاطار مساهمة المفوضية السامية للأمم المتحدة من 13,5 مليون دولار عام 2010 الى 370 مليون دولار عام 2014.

تستطيع الحكومة اللبنانية، بعد انتقال حوالى 400 الف لاجئ سوري مؤخراً من المنطقة، وخصوصاً من تركيا الى أوروبا، متسبين بأزمة انسانية واجتماعية وأمنية في هذه الدول، الافادة من قرار هذه الدول زيادة مساعداتها المالية للدول المضيفة للاجئين.

2. يقتضي على السلطات اللبنانية التنسيق مع الجهات المانحة لتخصيص قسم من المساعدات المالية لمشاريع استثمارية انمائية تحرك الاقتصاد وتولد فرص عمل وتعزز التضامن الاجتماعي في مناطق انتشار النازحين السوريين، كما يقتضي على السلطات اللبنانية التنسيق مع وكالات الامم المتحدة لتجنبها تعليق مساعدتها الغذائية لبرنامج الاغذية العالمي الذي يطال 1,1 مليون نازح سوري والذي يعرض المخيمات للتوترات وللاضطرابات بسبب عدم قدرة النازح تأمين الغذاء والملبس له لاسرته.

تقدّر الاحتياجات المالية للنازحين السوريين في لبنان في العام 2015 بحوالى 1,760 مليار دولار وفق المفوضية للامم المتحدة، وقد حصل لبنان على حوالى مليار دولار منها ونسبتها 57%. تتوزع الاحتياجات المالية على القطاعات التالية:

- الحماية الانسانية (وزارة الشؤون الاجتماعية): 261 مليون دولار
- السكن (المفوضية العليا لشؤون اللاجئين): 115 مليون دولار
- المواد غير الغذائية: 135 مليون دولار
- الامن الغذائي: 385 مليون دولار
- التعليم-حماية الاطفال: 196 مليون دولار
- المياه والصرف الصحي والنظافة: 122 مليون دولار

- الصحة العامة: 157 مليون دولار

- التماسك الاجتماعي UNDP: 164 مليون دولار

يعود ضعف المساعدات الدولية الى صعوبة المنظمات الدولية تحديد أعداد النازحين وحاجاتهم في ظل عدم وجود مخيمات للنازحين في لبنان على غرار الاردن وتركيا، والى انقسام أفرقاء الحكومة اللبنانية حول طريقة تعاطيهم مع ملف النازحين، والى الهدر والفساد وعدم الشفافية في استخدام المساعدات بين بعض المنظمات الدولية والجهات اللبنانية.

3. تحديد الاطار القانوني للسوريين في لبنان (نازح او لاجئ): لم يوقع لبنان على اتفاقية الامم المتحدة الخاصة باللاجئين لعام 1951 وبروتوكول 1967، الاتفاقية التي تفيد ان اعطاء صفة اللاجئ في بلد ما يرتب على سلطات ذلك البلد واجبات وحقوق حيالهم ويرتب مسؤولية حمايتهم من الاخطار وصيانة كرامتهم وتوفير الملجأ الآمن لهم والظروف الملائمة لمعيشتهم (المأوى، المسكن، الصحة، الغذاء) طوال مدة اقامتهم، وتأمين احتياجاتهم ومساعدتهم على بدء حياتهم مجددا. تعطي الاتفاقية اللاجئ حقوقا وامتيازات تتساوى مع مواطني دول اللجوء وترتب على الدولة اعباء انسانية واقتصادية واجتماعية.

في هذا الاطار يميّز القانون الدولي بين نوعين من النازحين، النازحون الذين ينتقلون الى اماكن اخرى داخل اوطانهم، والنازحون الذين يعبرون الحدود المعترف بها دوليا الى دول اخرى (لاجئون Refugees). اللاجئ هو من يتعرض للاضطهاد في بلده بسبب عرقه او دينه او انتمائه السياسي او الاجتماعي، او بسبب ادائه السياسي، ويضطر الى النزوح الى دولة اخرى.

تحشى السلطات اللبنانية ان يؤدي توقيع الاتفاقية مع الامم المتحدة الى توطين النازحين السوريين في لبنان او ابقائهم لسنوات طويلة، كما تحشى ان تحدد الاتفاقية الحقوق والواجبات والالتزامات المترتبة عليها وان تلزمها استقبالهم مع تحرير الدول المانحة من المطالبات اللبنانية بالدعم المالي.

نجحت السلطات اللبنانية في مؤتمر برلين في حصولها على اقرار دولي من ان لبنان ليس عضوا طرفا في اتفاقية جنيف لعام 1951 وبروتوكولها الاضافي لعام 1967، وانه يقوم بتنفيذ بنودها طوعا ودون اية الزامية، انطلاقا من ان القانون اللبناني لا ينص على اللاجئين، وان الحل الامثل والوحيد هو اعادة النازحين السوريين الى بلادهم.

لذلك يقتضي على الحكومة وضع تشريع واضح وناظم لازمات اللجوء منعا للالتباسات والاجتهادات، لا سيما ان المنظمات الدولية في لبنان تتعاطى مع السوريين القادمين كلاجئين وليس كنازحين.

4. انشاء مخيمات للنازحين السوريين في لبنان: يوجد ايجابيات وسلبيات لعملية انشاء المخيمات. تظهر الايجابيات على صعيد تسهيل جهود الاغاثة وتخفيف الاعباء على المجتمعات المضيفة وتجميع النازحين في اماكن محددة وضبط التوترات والمشكلات الامنية ومراقبة تحركاتهم. في المقابل، يوجد سلبيات لانشاء المخيمات اذ تخلق هواجس لدى البعض من تكرار التجارب السابقة عندما تحولت المخيمات من موقفة الى دائمة، وهواجس من حصول خلافات وحوادث أمنية بين المقيمين فيها وبين المقيمين والمجتمعات المضيفة، وهواجس من تحويلها الى بؤر أمنية ومسلحة خارجة عن نطاق سيطرة ورقابة الدولة والقانون.

يقتضي على السلطات اللبنانية استحداث ادارة شؤون مخيمات النازحين السوريين على غرار ما يحدث في الاردن، تكون مرتبطة اداريا بوزارة الداخلية وتحت اشراف مديرية الامن العام، مهامها تحديد اماكن انشاء المخيمات وتسجيل اعداد النازحين وتحديد اماكن اقامتهم وشروط تنقلاتهم، وتعد بطاقات الخدمات الخاصة لهم بهدف بناء قاعدة معلومات، ولتجنب تحويل هذه المخيمات الى بؤر أمنية ومسلحة خارج سيطرة الدولة، كما يكون من مهام هذه الادارة التنسيق مع المنظمات والجهات الدولية المهتمة بموضوع النازحين.

يتطلب انشاء مخيمات للنازحين السوريين تنسيق الدولة اللبنانية مع الجهات الدولية ودول الجوار وخصوصا الدولة السورية. تواجه الحكومة عدّة خيارات:

(أ) انشاء مخيمات للنازحين السوريين في الاراضي السورية تحت رعاية الامم المتحدة وتمويلها، لكن هذا الخيار يتطلب التنسيق بين الدولة اللبنانية والدولة السورية.

(ب) انشاء مخيمات للنازحين السوريين في المناطق العازلة على الحدود اللبنانية السورية وضمن الاراضي اللبنانية، لكن هذا الخيار يتطلب ايجاد بقعة ارض واسعة على الحدود تقدّر بمئات الالاف من الامتار المربعة اذ، حسب المعايير الدولية، يحتاج كل نازح سوري في المخيم الى 35 متراً مربعاً ما يعني ان 30 الف نازح في المخيم يحتاجون الى بقعة ارض مساحتها، كحد ادنى، مليون متر مربع (يوجد في لبنان 1,5 مليون نازح سوري). كما انه يتطلب من الحكومة تأمين الحماية والاستقرار وضمان أمن النازحين في المخيمات الحدودية

ومنع تحوّلها الى بؤر امنية خارج سيطرة الدولة. هذه الشروط صعبة التحقيق حاليا بسبب تداخل الاراضي بين حدود الدولتين واستحالة فرض الاستقرار الامني والعسكري في هذه المناطق مع انتشار المسلحين في جانبي الحدود، فضلا عن عدم وجود تنسيق بين الدولة اللبنانية والدولة السورية.

ج) منع قيام مخيمات جديدة وابقاء النازحين في أماكنهم. أخيرا، يقتضي على الحكومة تعزيز صلاحيات السلطات الامنية، وخصوصا الامن العام، في ضبط المخيمات الموجودة بانتظار توافر شروط انشاء المخيمات.

5. مراجعة سياسة الحدود المفتوحة والتوقف عن استقبال المزيد من النازحين السوريين: أصبح عدد النازحين السوريين كبيرا يهدد الكيان الوجودي والاستقرار الامني والاقتصادي والاجتماعي في لبنان، اذ بات يقارب 29.5% من عدد السكان حسب المفوضية و38% من عدد السكان حسب السلطات اللبنانية.

يقتضي على السلطات اللبنانية اتخاذ اجراءات متشددة لضبط الحدود المشروعة وغير المشروعة، وحصر عدد النازحين وتحديد شروط اقامتهم وعملهم وامكن تواجدهم، كما يقتضي تحصين الداخل لحماية المصلحة العامة وتجنب الانفجارات الاجتماعية بين اللبنانيين والنازحين، والحد من المخاطر الامنية المتزايدة الناتجة عن انتقال آلاف المسلحين السوريين الى الداخل اللبناني.

أعلنت الحكومة اللبنانية وقف استقبال المزيد من النازحين باستثناء الحالات الانسانية الطارئة (ضرورة تحديد)، ورفضها حالات النزوح السوري الى لبنان من المناطق المجاورة لتركيا او الاردن او العراق، واشترطت، للدخول الى لبنان، حيازة النازح السوري اوراق واضحة.

كذلك يقتضي على الحكومة:

- القيام بعمل احصائي لعدد النازحين السوريين في لبنان.
- التنسيق مع الدولة السورية على اعادة النازحين الى المناطق السورية الامنة بشكل تدريجي.

- تشجيع النازحين السوريين على العودة التدريجية الى بلادهم.
- اسقاط صفة النازح عن من يدخل الى سوريا ويريد العودة الى لبنان مع التدقيق بحقيقة

امتلاك السوريين المتواجدين في لبنان وثيقة رسمية كنازح.

- تحديد الحالات الانسانية للدخول من فئات النساء والاطفال والشيخوخ والمرضى...

- العمل على اغلاق الحدود غير الشرعية مع سوريا لوقف تدفق النازحين السوريين الى لبنان، وضبط الحدود المشروعة والتأكد من ان النازح يحمل وثيقة رسمية سورية.

6. تأسيس صندوق العودة (Repatriation Fund): تتولى الدول المانحة تمويله وترمي الى تشجيع العودة الطوعية للنازحين السوريين الى وطنهم عبر اعطائهم منحا مالية تدفع مباشرة لهم عند وصولهم الى بلدهم.

تساعد هذه المنح النازحين السوريين في اعادة بناء وترميم وتأهيل منازلهم المهتمة، وتقع مسؤولية الاشراف على هذا الصندوق على مفوضية الامم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين بالتنسيق مع الحكومة اللبنانية.

7. محاربة الفساد: يؤثر الفساد والتباطؤ الاداري على عمليات الاغاثة، اذ يميز بين المناطق وبين الفئات النازحة ويتسبب بمشكلات وتوترات حادة بين النازحين السوريين انفسهم وبين النازحين السوريين والمجتمعات المضيفة التي تشعر بالغبن وعدم المساواة عند توزيع المساعدات.

8. تنظيم العمالة السورية في لبنان: تركت أزمة النازحين السوريين تبعات على سوق العمل اذ ادت الى ارتفاع معدلات البطالة، لا سيما في صفوف الشباب والعمال ذوي المهارات المتدنية، وأدت الى اشتداد المنافسة وازدياد الضغوط على الاجور وتدهور ظروف العمل، وزيادة العمل غير المنتظم وانخفاض الدخل وازدياد عمل الاطفال بين النازحين.

تستوعب العمالة السورية في لبنان في اطار التنمية والاستثمار وخلق فرص عمل، من خلال الاجراءات التالية:

- تنظيم العمالة السورية في لبنان بايجاد آليات للعمل موجهة نحو قطاعات لا ترغب بها العمالة اللبنانية. (منظمة العمل الدولية). فان قانون العمل الصادر في العام 1946 المنظم لعمل الاجانب في لبنان والاتفاقيات الثنائية بين لبنان وسوريا المتعلقة بالعمالة لم يعودا صالحين في ظل التدفقات الكثيفة للنازحين مما يقتضي على السلطات اللبنانية اعادة النظر فيها.

- بناء قدرات المجتمعات المضيفة للنازحين عبر دعم المشاريع التنموية التي تخلق فرص عمل.

- استحداث فرص عمل عبر تنفيذ مشاريع تحتاج الى كثافة اليد العاملة (مشاريع البنية التحتية: انشاء طرق زراعية، تأهيل البنية التحتية للمدارس، شبكات الري...)
- الطلب من المجتمع الدولي (الامم المتحدة، الدول المانحة) تقديم مساعدات تنموية مرنة تعالج آثار النزوح السوري على سوق العمل.
- مكافحة عمل الاطفال المتنامية بين النازحين السوريين عبر تعزيز دور وصلاحيات المفتشين في وزارتي الاقتصاد والعمل بملاحقة المؤسسات المخالفة للقانون التي تشغل اطفالا.
- تعزيز سياسة الاجر وتنظيم العمل في القطاع غير النظامي، وحماية الحد الأدنى للاجر، وتأمين فرص عمل لائق، وتعزيز السلامة في العمل.
- تحسين ادارة النزوح السوري تجنباً لدخولهم العشوائي في سوق العمل.
- وقف تشغيل العمالة السورية على الاراضي اللبنانية دون الحصول على اجازة عمل من وزارة العمل لتحديد بوضوح المهن والقطاعات المسموح العمل فيها
- تغريم كل صاحب عمل يخالف القانون باستخدامه عمالاً سوريين من دون اجازة عمل او لا يلتزم بتسجيلهم لدى الضمان الاجتماعي، وذلك للحد من العمالة غير المشروعة للعامل اللبناني.
- فرض عقوبات بحق العمالة السورية المخالفة للقانون، اي التي تعمل من دون اجازة عمل عبر ابعادها عن الاراضي اللبنانية.
- 9. مشاريع تنموية محلية لمعالجة النزوح السوري: تدفع الاعداد الكثيفة للنازحين السوريين في المناطق الفقيرة وضعف المساعدات الدولية وصعوبة تحديد أمد الازمة، الى ضرورة اعتماد السلطات اللبنانية على مقاربة تنموية محلية اضافة الى المساعدات الانسانية الضئيلة لاحتواء أزمة النازحين.
- تقوم المقاربة على:
- أ) وضع الحكومة خطة انمائية، اقتصادية، متوسطة المدى، شاملة في قطاعات حيائية تحسن المستوى المعيشي، وفي قطاعات اقتصادية تولد فرص عمل، بالتعاون مع الدول المانحة والمنظمات غير الحكومية وبالتنسيق مع البلديات والجهات المانحة.
- ب) استحداث مشاريع استثمارية انمائية في مناطق انتشار النازحين تساهم في تحريك الاقتصاد المحلي وخلق فرص عمل سريعة، وتحسين الخدمات العامة (الصحة، التعليم)،

وتحديث وتطوير البنية التحتية (المياه، الصرف الصحي، المأوى، الكهرباء...) وتظهر في القطاعات التالية:

- القطاع الصحي: انشاء او توسعة المراكز الصحية في مناطق الانتشار الفقيرة، تكثيف عمليات التلقيح، بناء قدرات نظام انذار مبكر بوجود الامراض، تحسين نوعية الخدمات الصحية.

- قطاع التعليم: بناء مدارس جديدة او فتح اقسام جديدة في المدارس الرسمية في مناطق الانتشار لاستيعاب تزايد اعداد الطلاب النازحين، والقيام ببعض التعديلات في مناهج التعليم الدراسية لمساعدة الطلاب النازحين على التكيف معها وتكون قريبة من المناهج السورية، وتعميم الدوام لفترة بعض الظهر.

- قطاع البنية التحتية: تطوير اعادة تأهيل شبكات المياه والصرف الصحي وتوسيع وتحديث قدراتها الاستيعابية، واتخاذ اجراءات وقائية لتجنب تلوث المياه الجوفية، ودعم البلديات ماليا وتقنيا لتعزيز قدراتها في مجال ادارة الصرف الصحي وتأمين الوصول الى مياه آمنة في مناطق الانتشار. كما يقضي العمل في تنفيذ مشاريع استثمارية تزيد القدرة الانتاجية للطاقة لتغطية الطلب الاضافي للكهرباء من قبل النازحين السوريين، والعمل مع البلديات لتأمين الملاجئ ومراكز ايواء وتأهيل المباني غير الآمنة لهم.

(ج) طلب الحكومة من وكالات الامم المتحدة للاغاثة منح المساعدات الانسانية للاسر اللبنانية الفقيرة على غرار اسر النازحين السوريين، لتجنب الاحتقان بين النازحين والمجتمعات المضيفة.

10. تأسيس صندوق تنمية، بالتعاون مع المجتمع الدولي والمحلي مخصص لتمويل مشاريع انائية في اماكن انتشار النازحين، خصوصا المناطق الاكثر فقرا، مشاريع تنشّط الحركة الاقتصادية، تدعم البنية التحتية والخدمات الاجتماعية وتساعد في حل مشكلة ايواء النازحين السوريين.

11. مواجهة الحكومة المشكلات المسببة للنزاعات بين النازحين والمجتمعات المضيفة

عبر:

- احتواء التوترات بين النازحين والمجتمعات المضيفة:

• اطلاق برامج تبادل الخبرات والمهارات وايجاد فرص جديدة للعمل المنتج وتوسيع



أطر المشروعات المعتمدة على كثافة الايدي العاملة لمواجهة التنافس على الموارد والخدمات وفرص العمل.

- تمكين البلديات والمجتمع المدني والقيادات المحلية من القيام بمهام الوساطة لايجاد التسويات والتفاهات لمواجهة اختلاف الانتماءات السياسية والثقافية.
- تعزيز المشاركة الفاعلة في استقطاب المنظمات المدنية والعاملين (بعد تدريبهم) على اعباء توفير الخدمات دعماً للجهود الدولية والحكومية، واطلاق برامج ريادة الاعمال والمهن لمواجهة انتشار خدمات التيارات الدينية والسياسية ونقص المشاركة المدنية.
- تمكين الفاعلين الاجتماعيين وتعزيز قدراتهم للتعامل مع المشكلات لمواجهة غياب المشاركة في جهود الاغاثة.

- التنسيق بين الجهات المعنية بالنازحين والمجتمعات المضيفة:

- تعزيز آليات التنسيق بين المنظمات الدولية والحكومة والمجتمع المدني والوكالات المختصة، وانشاء قاعدة بيانات للحد من تشتت جهود الاغاثة وتداخل مهام الجهات المعنية وازدواجية الأنشطة وهدر الموارد.
- استنفار ما يتوافر لدى المنظمات الاهلية والمدنية من كوادر، وما يقابلهم لدى النازحين ايضا، من اجل تغطية نقص الموارد والكفاءات بجوانبها المالية والفنية التنظيمية.
- استخدام الكفاءات والموارد المحلية والحث على معايير الكفاءة والمحاسبة لمواجهة الفساد واستغلال الظروف.



# سياسات الاصلاح



## أسس الإصلاح: نمط وخطة\*

لا يمكن تصور الإصلاح الا من خلال مجموعة من القواعد التي تفتح الباب أمام أفق جديد للاقتصاد اللبناني، وتساهم في مناعته وقدرته على النمو ورفع مستوى معيشة فئاته الاجتماعية وتحسين جاذبية لبنان للإستثمارات، وتموضعه الإيجابي في ظل واقع اقتصادي اقليمي وعالمي حرج، وفي كنف اوضاع سياسية اقليمية وعالمية مضطربة ومتقلبة.

**القاعدة الأولى:** هي في إستعادة هوامش التحرك أي العمل على تخفيض لا بل إلغاء عجز الموازنة المتفاقم. وهذه ضرورة يمكن التوصل اليها من خلال مجموعة معروفة من التدابير لرفع مستوى الجباية، دون زيادة الضرائب والرسوم، وذلك بمحاربة الفساد والتهرب الضريبي، والعمل على وضع سقف لبعض المشاريع ووقف الهدر والتوظيف العشوائي وضبط النفقات غير المنتجة. كما التوصل الى خطة كهربائية 24 ساعة دون عجز ممكن تقنياً ومالياً وإقتصادياً فور تجاوز العقبات الإدارية وفتح باب الإنتاج الخاص، لا سيما إذا كانت التعرفة أقل من تلك المعتمدة من الموالات. إن التوصل الى تلك الخطة في ظل إنخفاض أسعار النفط ليس وهماً وهو يتطلب جهداً في تجاوز العقبات وإطلاق منطق التحديث، وتأكيد الفعالية في مواجهة الضغوط المتنوعة والمصالح المتعددة.

كما إن العمل الدؤوب على إطلاق عمليات الخصخصة في الإتصالات والمطار، يمكن بإضافة الى الموارد المالية الآتية، فتح باب الاداء المميز في مرفقين مهمين وخاصة في إدارة الإنترنت وتوسيع مجال العمل في قطاعي التواصل والنقل.

**اما القاعدة الثانية:** فهي تفعيل الإصلاح الإداري وإطلاق الحكومة الالكترونية وتخفيض تدريجي لعدد العاملين في إدارات غير منتجة، وإطلاق أوسع عملية عقلنة للادارة، بشكل يمكن زيادة الأجور، وإنخفاض تدريجي للاعداد بشكل متوازي. كما إن تطعيم المراكز

(\*) د. سمير نصر.

الاساسية بكوادر عالية الكفاءة سيساعد في ترخيم الخدمات العامة بشكل كبير.

**القاعدة الثالثة:** هي في تطبيق كافة التوصيات المتعلقة بجذب الإستثمارات وخاصة في مجال تسريع الشؤون القضائية وحماية الملكية الفردية وحقوق الاقلية وتنظيم القضايا التجارية وإطلاق البورصة وتفعيل المناطق الاقتصادية وتعميم القروض المدعومة بالإضافة الى الإنجازات في مجال الكهرباء والإنترنت والاتصالات والمطار، وقد يصبح لبنان مركزاً مرادفاً او بديلاً لدول عرفت كيف تجذب الشركات الاجنبية وتحلق فرص عمل.

لقد تم نشر عشرات التوصيات الخاصة بتنمية بيئة الاعمال، وبخاصة في ما يتعلق بإنشاء الشركات أو أقفالها وسهولة التعاطي مع السلطات المراقبة والمراجع القضائية.

**القاعدة الرابعة:** هي في تأسيس سياسة أمان إجتماعية مبنية على ضمان الشيخوخة وتعميم الضمان الصحي، وسياسة نقل عام وزيادة دعم السكن وإطلاق قانون الإيجارات وتأسيس «صندوق تضامن» للحالات الإجتماعية المستعصية، وإطلاق عجلة البنى التحتية في المناطق النائية، وتفعيل التعليم الرسمي وتقوية الجامعة اللبنانية.

**القاعدة الخامسة:** هي إطلاق عجلة المشاريع الانشائية كالربط بين المناطق وتخفيف الازدحام في منطقة بيروت الكبرى وإطلاق مشاريع المياه والسدود والصرف الصحي ومعالجة النفايات والمياه المستعملة على صعيد المناطق، ضمن خطة وطنية واضحة يناقشها ويقرها مجلس النواب وتصبح نافذة تبعاً لتوفير الموارد من القروض الخارجية.

**القاعدة السادسة:** تطوير قواعد المركز المالي لبيروت من خلال مجموعة تدابير لإطلاق البورصة والاسواق المالية بشكل مراقب وشفاف، وإنشاء صناديق إستثمار وأدوات مالية لإعادة لبنان على خارطة المراكز المالية في التداول، والاستفادة من قوة القطاع المصرفي لتقوية بيروت كجاذب للكفاءات والادوات مما يسمح بعودة آلاف الاختصاصيين اللبنانيين في شؤون المال من دول أخرى تفتح مجالات العمل لتلك المؤسسات.

**القاعدة السابعة:** هي الإهتمام بالبيئة وليس فقط بمعالجة النفايات بل ايضاً بالحد من التلوث ومواكبة موجة الإتفاق العالمي للحد من التدهور البيئي في الجو والارض والبحر وإستعمال المحروقات الأقل ضرراً والتحويل التدريجي للطاقة البديلة والقيام بعمليات تشجير واسعة وإعتماد النقل المشترك والتعاطي مع الصناعات الملوثة والعمل على التحويل الى الغاز والطاقة الشمسية بشكل متدرج.

**القاعدة الثامنة:** هي التركيز على الثروة الزراعية بكل مكوناتها والإنتاج الغذائي وتفعيل كافة الأدوات الترويجية والتمويلية والتقنية لبناء قطاع زراعي قادر على خرق الاسواق الخارجية، حتى لو تطلب ذلك الانتقال التدريجي من زراعة التبغ الى منتجات غذائية بعد تعويضات ملائمة للمزارعين. وهذا يفترض التنسيق مع سياسات الري وحفر الابار الارتوازية والتركيز على الزراعة والمحافظة على البيئة.

**القاعدة التاسعة:** التركيز على شؤون الصحة العامة ومنها جميع أدوات الوقاية والتوعية والمراقبة لكل الآثار السلبية على الصحة. والعمل على التنسيق بشأن الاستثمار في القطاع الاستشفائي وزيادة ترويج السياحة الصحية وتأمين التوجيه وبنك المعلومات لكي يتم الاستفادة القصوى من كل الطاقات الموجودة في لبنان. كما إن اطلاق البطاقة الصحية التي تسمح بمعرفة التاريخ الصحي للمريض، ضرورة للغاية لدفع مستوى إداء المعالجات.

إن العمل الدؤوب على توفير مراكز معالجة للشرق الاوسط يمكن أن يجذب آلاف المرضى، سيما القطاع من رفع جدواه ويوفر فرص عمل لآلاف الاطباء اللبنانيين.

**القاعدة العاشرة:** هي الاهتمام بشؤون التربية والتعليم بحيث تعمم الجودة من خلال وكالة مستقلة للتعليم العالي تعمل بشكل منتظم لمنع الجامعات التجارية ورفع المستوى التعليمي وإعطاء كل الشهادات دعائم قوة لكي تكون معترف بها في العالم. كما إن الحد من الفوضى في التعليم والمأسسة ومراقبة البرامج وملاءمتها مع المعايير الدولية المعترف بها، أساس أكيد لتربية أكثر فعالية تكون بمثابة تقوية رأسمال بشري للبنان. كما إن مراقبة نوعية التعليم في المراحل الابتدائية والثانوية يسمح بإعداد اجيال قادرة وكفوءة.

**القاعدة الحادية عشرة:** هي في خلق فرص العمل وذلك لن يتم إلا من خلال مجموعة تدابير لدفع الحوافز للإستثمار وجلب الشركات وتطوير القطاعات بإعطائهم رزمة من الدعائم الخاصة بأوضاعهم، بشكل يسمح بإطلاق عجلة النشاط مثل الشركات الرقمية التي يدعمها مصرف لبنان، وشركات المأكولات التي طورتها الجودة في الإنتاج، والنبذ الذي تم إطلاقه بعد عدة نجاحات في التصدير، والسكن والإستثمار الصناعي والبيئي المدعوم، كما تقوم IDAL بإعطاء رزمة حوافز ضريبية لعدة مشاريع. فالمنطق هو بتجميع تلك النشاطات وإعطائها مجموعة متناقسة من إجراءات الدعم : تمويلية، ضريبية، إدارية، تسويقية، تقنية، بشرط خلق فرص عمل بالإضافة الى التصدير، الإستثمار في المناطق الريفية، المحافظة على البيئة، الابتكار، نقل نشاط من الخارج الى لبنان، وغيرها من المعايير الإنشائية.

ولكن اساس الدعم يجب ان يكون في زيادة العمالة اللبنانية.

**القاعدة الثانية عشرة:** التركيز على الثقافة والفن والابداع بكل انواعه، كونه الميزة الترويجية للبنان: قادر على خرق اسواق، خلق فرص عمل وبناء صورة إيجابية وجاذبية.

إنه اقتصاد المعرفة والثقافة والتعبير الفني. ولا شيء يمنع من تشجيع إنتاج الافلام وكل انواع النشاطات الفنية والثقافية حتى لو كانت المردودية ضعيفة أو طويلة.

**القاعدة الثالثة عشرة:** تشجيع البحث العلمي والابتكار والحاضنات وكل أنواع الشركات الناشئة. والإبداع العلمي هو أساس النمو ويمثل طاقة البلد في خلق فرص استثمارية متنوعة وعميقة. وهو يسمح بتكوين قيمة مضافة لكل النشاطات وقوة دفع هائلة للإنتاج الكلاسيكي في العمل الصناعي أو في التطبيقات الرقمية أو في قطاعات عديدة.

إن تشجيع تلك النشاطات هو أساسي إذا ما اردنا رفع مستوى الاداء للإقتصاد اللبناني ولششاطات في الداخل والخارج.

**القاعدة الرابعة عشرة:** إنماء عمل البلديات من اجل حل المشكلات اليومية في المناطق والقرى. إن هذه الهيئات تستطيع توفير خدمات وإنشاء مشاريع صغيرة للدفع نحو الاستثمار.

ان توفير الغطاء الاجتماعي او العمل البيئي او توفير اجواء إقتصادية ملائمة او تحسين شروط السكن والتنظيم المدني او معالجة النفايات او توفير الطاقة والمياه والري والمرائب وكافة الخدمات الاجتماعية الاخرى بما فيها الصحة، يجب ان تكون في صلب عمل البلديات. إن حجم العمل هو حسب حجم البلدية ومواردها وقدرتها على المساعدة.

إن اللامركزية تبدأ بالعمل البلدي الذي يستطيع ان يوفر مساندة للخدمات والنشاطات بشكل اقوى وافعل تبعاً للحاجات الخاصة لبيئة إجتماعية محددة. من هنا ضرورة إعطاء البلديات قدرات وامكانيات وصلاحيات اوسع.

إن هذه القاعدة لا تهدف الى اي نوع من التقييم بل تقرب الخدمات الى المواطنين وزيادة نمط التلاقي بين المسؤولين والقاطنين في منطقة وجعل الديمقراطية تتفاعل بعيداً «عن السياسة الضيقة، وقريبة من الحاجات والامكانيات والانجازات الملموسة التي تحسن الحياة اليومية وتريح المواطنين. إنها ايضاً حلبة يمكن ان تجعل من المنافسة بين البلديات حافزاً لعمل أكثر إنتاجية».

**القاعدة الخامسة عشرة:** هي في تطبيق مجموعة تدابير لتحسين الشؤون الاجتماعية، صندوق



بطالة، إعادة احياء مصلحة الانعاش الاجتماعي، تحسين اداء الوكالة للتوظيف، إنشاء مراكز تدريب مكثف لبعض الوظائف الخدماتية أو الصناعية، إنعاش المشروع الأخضر، تحسين عمل المنظمات غير الحكومية من خلال التوعية والتنسيق والارشاد بغية تقوية المجتمع المدني، إنشاء وكالة اللاجئين للاهتمام بشؤونهم وتدريبهم للعودة الى سوريا بعد تأهيل ارباب العائلة بالتعاون مع منظمات دولية.

- إن هذه القواعد يجب ان تتلائم وتبنى بالتنسيق المستمر. قناعتنا إن لبنان يمكن إذا ما استقر الوضع السياسي في المدى القصير، أن يطالب بمساعدات ضخمة كونه يأوي 1,5 مليون لاجيء سوري، وبسبب إستقراره الامني والسياسي وكونه السياج المانع للهجرة الى اوروبا وبسبب مساهمته غير المباشرة بحل جزء من أزمة الهجرة ولمنع إنهياره الذي قد يسبب بأزمة كبيرة في البحر المتوسط. أن تركيا حصلت على 3 مليارات اورو وهي فاوضت اوروبا ببراعة. ونحن يمكن ان نقوم بحملة لكسب المزيد في ما احسنا التفاوض وعرض المشاريع.

- كما ان الانكباب على الاستثمار في النفط بغية التوصل في بضع سنوات غلى تأمين موارد مالية، ضروري للغاية، بإنظار المساهمة يوماً ما في إعادة بناء سوريا والاستفادة من طاقة العراق في الانهاء، هذان البلدان الذين يعتبران امداداً على المدى الطويل.

- إن تهيئة البيئة الحاضنة للنمو مهمة يمكن القيام بها بشكل فوري، وبعض الاصلاحات بحاجة الى تصور وارادة وتوافق على اولوية تأمين قدر من الهوامش للتحرك من الاصلاحات.

إن هذه الخطة المتواضعة ترسي عقلانية في التصرف وتسمح بتجاوز تدريجي لمرحلة في غاية الحساسية من خلال:

1. إجراءات اصلاح بنوية فورية على أساس خفض الدين بشكل كثيف في مدى 5 سنوات. وذلك للوصول الى حدود مقبولة (80 الى 90% من الناتج المحلي).

2. طلب مساعدات على المدى القصير بمبالغ قد تصل الى 5 مليارات دولار في مدى 3 سنوات (من هنا ضرورة تفعيل السياسة الخارجية وزيادة الضغوط على الدول المانحة).

3. التركيز على التنقيب عن النفط في السنوات المقبلة ليكون لنا مدخول في مدى 6 الى

8 سنوات (تجدد الإشارة أنه من الممكن وفورتحديد حجم المخزون، بعد التنقيب، بداية إستخراج النفط).

4. تحضير فترة إعادة الاعمار السورية ليصبح بمقدورنا تأمين الخدمات في مدى 3 سنوات (تجهيز كافة مستلزمات الشركات اللبنانية).
  5. إنتظار إعادة اطلاق عجلة الانماء في العراق لنكون جاهزين بعد 3 سنوات.
  6. الاستفادة من الانفتاح في إيران لاطلاق التعاون في السنتين القادمتين ( تنمية الصادرات، إرسال بعثات فنية، إستثمارات تجارية).
- أما في ما يتعلق بالوسائل والادوات فهي كلها متوفرة من خلال جهاز مصرفي فعال، في صلاية القطاع المصرفي والمالي، والبنية الاداريه الصالحة، وإن تكن مهترئة وبحاجة الى تأهيل، وفي طاقة بشرية مميزة، ورأس مال بحاجة الى بيئة إستثمارية لدى المغتربين، وشبكة متكاملة للبنانيين في الخارج يمكن ان تؤمن المعرفة والكفاءة والقدرة والعلاقات مع المؤسسات المساندة.
- إن الإصلاح عملية تراكمية، فكلما بدأ تنفيذ خطوة يمكن ان تمتد الايجابيات الى نواح اخرى وخاصة في خلق فرص عمل فور إنخفاض التكاليف وتهئية الاجواء المناسبة.
- عليه، فإن الخطة لها حظوظ عالية للنجاح إذا ما تم التوافق عليها، كما إن مستلزمات تلك الخطة والقواعد هي في 5 محاور عمل:
1. توافق سياسي واسع بناء على وثيقة تفاهم تضع كل مقومات الإصلاح وتحدد شروطها وطريقة تنفيذها.
  2. شفافية كاملة للاهداف ومراحل التنفيذ، للتكلفة والعوائق والمخارج من خلال نشر كامل تفاصيل مراحل تلك الخطط. وذلك من خلال توثيق كامل للاجراءات وتقدير مدى فعاليتها والعمل على إصدار مراسيم مرافقة.
  3. إشترك كل الاطراف في النقاش لكي يتمتع هذا الحوار بإجماع وطني ومدني كاملين، (بما فيها الفئات الاقتصادية والاجتماعية) على أن يبدأ إصدار مسودات كاملة تشمل المواضيع المشاره بشكل دقيق ومحسب وضمن تقديرات واقعية واجراءات قابلة للتنفيذ.
  4. القيام ببرامج مكافحة الفساد وإدخال الشفافية الكاملة في المصاريف وتوزيع الاعتمادات، ومن خلال توضيح الوسائل التنفيذية، وتقوية برامج المراقبة والتدقيق، بالعمل على الحد من كل أنواع الهدر الذي هو نوع من الفساد، ومن خلال خفض دوري ودقيق للإنفاق غير المجدي.

إجراء تقييم دوري للخطة من خلال إشراك مجلس النواب في الاضطلاع على تفاصيل التنفيذ بما فيها العوائق والمشكلات ل يتم دفع العملية الاصلاحية الى الامام كلما تم إعاقتهما من قبل مراكز القوى المتنوعة او جماعات المصالح الخاصة.

لذلك، فإن عمليات المتابعة ضرورية للغاية لانها تعطي قوة وشرعية للعملية الاصلاحية وفيها كل عناصر الخلل المتواجدة، بالاضافة الى الحلول الممكنة، فقضايا الخصخصة والتشريك يجب ان تخضع لتدقيق كامل ومنهجية تقييمية لفوائدها على المدى القصير والبعيد المباشر وغير المباشر، الاقتصادية والمالية الاجتماعية والبيئية.

من ناحية اخرى، فإن مواجهة المشكلات المتعددة قد يشوبه تأخير بسبب العراقيل السياسية.

إن اعتماد القواعد، وارسال البرامج، وبناء التصور، ووضع التدابير بشكل تدريجي وتطوير جهاز المراقبة والمتابعة والتقييم بناء على «وثيقة تفاهم إقتصادي-إجتماعي»، يضع سلسلة السياسات التي يجب اعتمادها في سلة واحدة متكاملة، ضروري للغاية.

- إن الاجراءات الجزئية ورفع الضرائب بشكل عشوائي، وإعتماد سياسات غير مكتملة أو اي خلل في التوازن سيعطل العمل، لأن النظرة لن تكون مكتملة والاجراءات لن تكون مقبولة. من هنا فإن الموازنات السنوية يجب ان تقرر ضمن البرامج لعدة سنوات. أن المثل الأكثر وضوحاً هو «سلسلة الرتب والرواتب»، فالمطلوب خطة متكاملة للإصلاح الاداري تشمل: إعداد الوظائف العامة بشكل دقيق وخطة توزيع المهام، وزيادة المردودية والانتاجية والدوام وإطلاق الحكومة الالكترونية، والاستفادة من التقاعد لعدم زيادة الوظائف ومن ثم زيادة تدريجية للسلسلة تأخذ بالاعتبار وضع الخزينة، وزيادة القوة الشرائية والتضخم والآثار الانتاجية ضمن تفعيل الخدمات العامة. إن كل المواضيع الشائكة يجب أن تخضع لتحليل منطقي اقتصادي / مالي / اجتماعي شامل.

- أما الاصلاحات الاجتماعية فعليها ان تصب في زيادة العمالة ورفع الكفاءة والانتاجية، وليس دعماً مالياً فقط.

- إن النمو عملية معقدة أساسها الثقة : أولاً في النظرة الشاملة المتكاملة، وثانياً في المصادقية في التنفيذ، وثالثاً في نوعية المسؤولين، ورابعاً في الواقعية، وخامساً في الشفافية، وسادساً في الافق المفتوح. كل هذه العناصر تفترض نوعية خاصة من الاجراءات التي تعيد الهبة الى القرار العام

والاحترام للمسار المعتمد والتكيف مع مقتضيات الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. كما إن الاستفادة من خبرات الخارج ضرورية وتساعد في تصويب المسار: إن بعض الامثلة الناجحة في النروج (لادارة الشؤون النفطية) وفي دبي ( في إدارة شؤون المواطنين) وسنغافورة (لجلب الاستثمارات) وبعض دول أوروبا الشرقية ( في إعادة النمو) واللوكسبورغ (المركز المالي) التي هي دول بحجم لبنان يمكن ان تصبح اطاراً للتصرف ومنبعاً للأفكار ومجالات لمقارنة النتائج، مع العلم أن كافة الدول مرت بمخاضات كبيرة قبل التوصل الى ارقى درجات الفعالية.

- كما أن إعادة تفعيل المجلس الاقتصادي والاجتماعي يسمح للتمهيد لنقاش علمي، هادئ، مهني ورقمي لكافة المشاريع والقرارات بآثارها الاقتصادية والمالية والاجتماعية، وسيكون قاعدة لدعم قوي لذلك المسار التنموي، كما تفترض الخطة «هيئة الاشراف والمتابعة والمراقبة» وظيفتها التنسيق ورصد الثغرات واقتراح الحلول وتجاوز العوائق للتوصل الى تنفيذ كامل «للقواعد الـ 15» بما فيها الاجراءات المكتملة او الرديفة الواجب إتخاذها لكي يصبح العمل متناسق وفعال. إنه الاطار الافضل والأقل كلفة. أن إتفاقية الطائف نصت عليه وإنه يتمتع بشرعية وقدرة على تمثيل الفئات غير الممثلة في مجلس النواب.

- ان التمويل المطلوب سيصبح ممكناً ليس فقط من خلال القروض الخارجية (وما أكثرها) والتمويل الخاص (الذي هو بحاجة الى إطلاق الشراكة بين القطاعين العام والخاص ضمن برنامج PPP أو الخصخصة أو اي نوع من القروض) والمساعدات الاوروبية (بسبب اللاجئين) أو الصناديق الاستثمارية (عندما يتم اطلاق الاسواق المالية) أو الاستثمار الاجنبي المباشر أو الاستثمار اللبناني المقيم وغير المقيم. فعندما تبدأ الورشة بكل مكوناتها تبقى الحلول سهلة ضمن ليونة في التعاطي والانفتاح لكافة الخيارات، لا سيما بعد ان تكون الاجراءات الخاصة بخفض العجز قد عملت مفعولها فاتحة الباب امام عقلنة الانفاق وفعالية المصرف العام. كما أن التطورات في الخارج مرشحة للتحسن على المدى المنظور (ستين أو ثلاثة) مما سيعيد عجلة الاستفادة من الفرص المتاحة، ولكن في الفترة الانتقالية فإن العمل الجاد يجب ان ينصب على الداخل.

- إن عامل السرعة (وليس التسرع) يفرض إصدار القرارات بشكل متدرج ومناقشتها بشكل كثيف لاقرارها ضمن فترة زمنية محددة وليس كما هو جاري حالياً حيث ان القوانين الاقتصادية والمالية والتجارية توضع 10 سنوات في جدول الاعمال، مما يفقد القدرة على الاستفادة القصوى منها.

من هنا فإن السقوف الزمنية ضرورية لكي نطلق العمل بشكل قوي وجدي مما يعني تفعيل عمل مجلس النواب ولجانه لاجراء اللازم بكل زخم ضمن برنامج زمني.

أن بعض القرارات قد تكون بحاجة الى قوانين "عاجلة" او مراسيم اشراعية أو إعطاء الحكومة العتيدة سلطات إستثنائية مع أمكانية المراجعة عند اللزوم. مهما كانت الوسيلة أو الطريقة فالمطلوب إنجاز متكامل في فترة مقبولة.

أن هذه الورشة ليست مرهونة بأي اعتبار سياسي بل بأرادة وطنية شاملة للإصلاح وإعادة بناء الاقتصاد اللبناني ضمن عملية تحديث وتطوير لمواجهة الصعوبات وتجاوز الفترة الانتقالية التي نعيش في ظلها.

الحلول قد تكون هذه اسهل من الحلول السياسية ولكنها اصعب من وجهة نظر اخرى: إنها تفترض فريق عمل متجانس وكفوء قادر على السير بتلك العملية لما فيه خير اللبنانيين جميعاً مهما كانت نتيجة الصراع الاقليمي. فإن الصمود، ثم النمو والازدهار لا يمكن ان يربك اي طرف حتى لو استمر الصراع السياسي على بعض العناوين.

- ولكنه يفترض ان تتولى «حكومة عمل» تلك المهمة حتى لو سحبت من بعض صلاحياتها مواضيع شائكة وحولت الى هيئة الحوار لكي تعمل من اجل إنضاج العمل بشكل يسمح في تسريع عملية النهوض.

- إن هكذا برنامج يفترض ايضاً ان يتولى مجلس النواب المراقبة والتشريع والمتابعة مع فصل النيابة عن الوزارة لكي يصبح عمل السلطين متوازناً وغير متشابك.

- ويفترض قبل كل شيء لقاء وطنياً لاقرار الخطة وإعطاء الضوء الاخضر لتنفيذها من قبل «حكومة العمل» مع إنشاء هيئة المتابعة، وتفعيل المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتحديد دور هيئة الحوار ومجلس النواب في فترة النقاهة الضرورية لإعادة النموذج اللبناني الى صوابية إصلاح البنية بعد ثبات عميق استمر 10 سنوات أو 25 سنة، لا بل 40 سنة في بعض الاحوال.

إن هذا العمل ضروري الآن في ظل تراجع النمو الى حدود الصفر، وتعاضم العجز المالي الى حدود الـ 2,5 مليار دولار سنة 2015 وإنخفاض الحركة في قطاعات أساسية من 20 الى 40% وإرتفاع معدلات البطالة الى حدود 25% (37% للشباب) وانسداد معين في إمكانيات الهجرة الى الدول النفطية بسبب الازمات وإنخفاض اسعار النفط وتعاضم المطالب الاجتماعية، وحدة

الازمة السورية مع قضية المهاجرين واللاجئين، والاهتراء المتعظم في الخدمات العامة وتفاقم العجز في المالية العامة والتبادل التجاري.

- ان مواجهة الازمة ممكن على كل الصعد، بسبب توافر الموارد البشرية الخلاقة، والقدرات المالية في المصارف، والاطر الكافية للعمل. والطلب المتعدد في دول مجاورة التي فقدت قسماً من قدرة انتاجها، والميزات العامة الاستثنائية في لبنان، والمكانة التربوية الهامة، وغيرها من السمات التي تجعل لبنان قادراً على الصمود، ومنها الليونة الفائقة في التعامل والتأقلم لرواد الاعمال. وعليه فهذه المهمة ليست مستحيلة على بلد عرف كيف يبقى صامداً رغم ما يعاينه من ازمات.

- فالتفاؤل بحصول تلك «المعجزة» ليس مستحيلاً نظراً للبرغماتيكية العالية في بلد عرف كيف ان يبقى على قيد الحياة بعد ان مر بحالات توقع فيه الكثير النهاية.

## اللامركزية من أجل لبنان\*

في زمن انحسار التفكير لصالح التكفير، وفي زمن الكفر بكل شيء بعدما بات الفكر غير متناسب مع الرتبة القائمة، تستمر اللامركزية عنواناً إصلاحياً يفرض ذاته، وعنواناً ميثاقياً إذا ما أريد للبنان الغد أن يشبه بعض الشيء ما يستحقه اللبنانيون واللبنانيات من دولة تستحق، هي الأخرى، هذه التسمية...

منذ ثلاثينات القرن الماضي، دخلت اللامركزية مفردات السياسة اللبنانية مع الرئيس إميل إده، ثم حلت مع الحركة الوطنية في الستينات كواحدة من المحطات المطلوبة في سبيل مشاركة أوسع، ثم أصبحت، مع القوات اللبنانية في الثمانينات، بديلاً عن الفدرالية التي لم تتبلور مشروعاً متكاملًا أصلاً، وبين طرح وآخر وبين حرب وأخرى، بين استقرار عابر وأزمة متكررة، جاء إتفاق الطائف ليعطي اللامركزية الموسعة دفْعاً جديداً ويدخلها حيز الإجماع الوطني. وبذلك، حسم اتفاق الطائف شكل اللامركزية التي نصّ عليها، وألغى بالتالي التحفظ الذي كان يبيده البعض إزاءها<sup>1</sup>. حول هذا الموضوع، يقول الدكتور خالد قبّاني، وهو من أبرز من كتب في اللامركزية وواكب أعمال الطائف:

«حرص اتفاق الطائف على وضع حدٍّ للجدل القائم حول شكل اللامركزية المطلوبة وإزالة كل التباس أو تفسير لمضمون اللامركزية بوصفها «اللامركزية الإدارية»، وبذلك أقفل الباب نهائياً في وجه كل مناقشة تتناول شكل الدولة أو تنظيمها السياسي والإداري، ووضع الإصلاح المطلوب في ما يتعلق بتنظيم مرافق الدولة وهيكلتها، على المستوى الإداري وليس السياسي». (د. خالد قبّاني، مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية، في: اللامركزية الإدارية في لبنان: الإشكالية والتطبيق، المركز اللبناني للدراسات، 1996، ص 125).

(\*) زياد بارود .

(1) هكذا مثلاً قامت الضجة في البرلمان لدى مناقشة مشروع قانون اللامركزية الذي كانت أعدته حكومة الرئيس سليم الحص عام 1999، بسبب عبارة «الإعتراف بالمصالح الخاصة لجماعات محلية» التي كانت وردت في الأسباب الموجبة للمشروع المذكور والتي أثارت حفيظة البعض.

## اللامركزية في اتفاق الطائف: التنوع ضمن الوحدة

بالعودة الى وثيقة الوفاق الوطني، يتبين أنها خصّصت للامركزية الإدارية فقرة كاملة من بنود عدة جاء فيها:

1. الدولة اللبنانية دولة واحدة، موحّدة، ذات سلطة مركزية قوية.
2. توسيع صلاحيات المحافظين والقائمين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن، تسهيلات لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محليا.
3. إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني ويضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.
4. اعتماد اللامركزية الإدارية الموسّعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائم مقام، تأمينا للمشاركة المحلية.
5. اعتماد خطة إنمائية موحّدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها إقتصاديا واجتماعيا، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحّدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة.

إن ما ورد في اتفاق «الطائف» ضمن هذه الفقرة هو في الواقع مزيج من اللاحصرية واللامركزية الموسّعتين. وثمة خلط كبير وواضح (حتى في مشاريع القوانين المتداولة) بين هذين المفهومين، ممّا يستدعي التوقّف، ولو بشكل موجز، عند الفوارق الأساسية بينهما.

1. فاللاحصرية (déconcentration) لا تخرج عن مفهوم التنظيم المركزي النسبي، وإنما هي جزء أساسي منه ومرتبطة به عضويا<sup>2</sup>. وهي تعني تكليف السلطة المركزية لممثليها في المناطق، معيّنين من قبلها ويعملون تحت إشرافها، بمهام وصلاحيات محدّدة يمارسها هؤلاء تحت رقابة السلطة المركزية وفي إطار التسلسل الإداري. وهذا يعني أن السلطات اللاحصرية المتواجدة في المناطق والملحقات، ما هي في الواقع سوى امتداد للسلطة المركزية نفسها، وهي من هذه الزاوية، لا تتمتع بالشخصية المعنوية (باعتبارها من تفرّعات الدولة التي تتمتع هي

(2) «اللاحصرية ما هي سوى ترتيب للمركزية حيث كل شيء يستمر في الإنطلاق من المركز والعودة إليه، وإنما بطريقة مختلفة» (د. جوزف شاوول، السلطة البلدية وسلطة الوصاية في القانون اللبناني، أطروحة، بيروت، 1965، ص 17).



بالشخصية المعنوية) ولا بالاستقلال المالي (باعتبار أن وارداتها ومصروفاتها تدخل في موازنة الدولة من باب موازنة وزارة الداخلية والبلديات)، مع استقلال إداري خجول بفعل الرقابة التسلسلية.

والواقع أن لاحتصرية الإدارة في لبنان يعبر عنها بشكل أساسي من خلال المحافظات والأفضية (التي تتبع وزارة الداخلية والبلديات)، وتترجم أيضا، وإن بشكل محدود جدا، من خلال بعض الوزارات التي تتواجد في المناطق من خلال مكاتب لها أو ممثلين عنها (كوزارة الصحة ووزارة التربية). ولا يزال التنظيم الإداري المرعي في لبنان حتى اليوم يخضع لأحكام المرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 1959/6/12 الذي قسّم لبنان إلى 5 محافظات (أضيفت إليها محافظة سادسة هي محافظة النبطية عام 1975، ثم محافظتا عكار وبعبك-الهمل عام 2003) و24 قضاء. وتشكّل المحافظة<sup>3</sup> الوحدة الإدارية الأساسية في تركيبة الدولة. وعلى رغم من كونها تابعة لوزارة الداخلية والبلديات هيكليا، إلّا أن القانون أعطى المحافظ صلاحية تمثيل سائر وزارات الدولة إقليميا (territorialement) ضمن نطاق المحافظة، باستثناء وزارتي العدل والدفاع الوطني.

2. أما اللامركزية الإدارية، ومهما يكن الشكل الذي تتّخذه، فتميّز بقيام كيانات قانونية منتخبة على المستوى المحلي، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وإنما تخضع لرقابة السلطة المركزية - المحدودة في المبدأ - على رغم من استقلالها عنها إداريا.

في لبنان، تقوم اللامركزية الإدارية على مستوى واحد: البلديات. وفي ما عدا ذلك، فإن جميع أشكال تفويض الصلاحيات ما هي إلّا من قبيل الاحتصرية. فالمختار، مثلا، وعلى رغم من كونه منتخبا، إلّا أنه يبقى خاضعا للسلطة التسلسلية بإشراف القائم مقام. ولذا، يعتبر المختار تابعا لجهاز الدولة المركزي<sup>4</sup>. وبالتالي، فإن المعايير الواجب اعتمادها للقول بوجود حالة لامركزية أم لا، يمكن أن تختصر بالآتي:

1. قيام سلطة عامة محلية منتخبة، تستمد شرعيتها من القانون الذي يحدّد صلاحياتها.

(3) مع الإشارة إلى وجود «مجلس للمحافظة» ملحق بالمحافظ ولكن من دون أي دور تقريري أو تنفيذي بل استشاري شكلي.

(4) يراجع: فاضل حموية، تنظيم الإدارة المحلية في لبنان، سلسلة دراسات وأبحاث المركز الوطني للتطوير البلدي، المكتبة البلدية، بيروت، 1974، ص 12.

2. تمتع هذه السلطة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة التي هي جزء منها.
3. تمتع هذه السلطة باستقلال مالي، أي بموازنة مستقلة عن الموازنة العامة، وبمصادر واردات خاصة بها، وبإمكانية إنفاق من ضمن الموازنة. هذا الاستقلال ليس مطلقا، باعتبار أن السلطة المركزية تحتفظ لنفسها بحق الرقابة، نظرا إلى كون هذه الأموال أموالا عامة، يقتضي فرض الرقابة على سبل جمعها وإدارتها وإنفاقها، وإنما حصرا ضمن حدود القانون.
4. تمتع السلطة اللامركزية بالاستقلال الإداري، أي بالقدرة على إدارة أموالها وشؤونها من دون الرجوع إلى السلطة المركزية إلا استثناء. وهو يكون متحققا بقدر ما الاستقلال المالي يكون متحققا. ويخضع هذا الاستقلال الإداري أيضا إلى ضوابط الرقابة من قبل السلطة المركزية.

قياسا على هذه المعايير، من الواضح أن النظام الإداري اللبناني لم يعرف منذ بداياته، أي شكل من أشكال اللامركزية الإدارية إلا من خلال العمل البلدي (البلديات واتحادات البلديات)<sup>5</sup>.

إذا، يقوم «المشهد» الإداري اللبناني اليوم على لاحصرية تمارسها المحافظات والأقضية، تبعا لتقسيم إداري ولصلاحيات تعود إلى 1959، من جهة، وعلى لامركزية تمارسها البلديات (واتحاداتها) من جهة أخرى، بموجب قانون ليبرالي نسبيا (بالمعنى القانوني) يعود إلى 1977.

المطروح اليوم ومنذ 1989، أي منذ إقرار وثيقة الوفاق الوطني، يحمل في ظاهره عنوان اللامركزية الإدارية الموسعة، كعنوان شيق، عصري، و«على الموضة»، ولكنه يحمل أيضا إعادة نظر جذرية في التقسيم الإداري وفي اللاحصرية الإدارية. ولا ننسى أن الطائف قد نصّ أيضا وأيضا على قانون جديد للانتخاب. وبالتالي، فإن مقارنة مشاريع اللامركزية الإدارية المتداولة منذ 1989 وحتى اليوم<sup>6</sup> لا بدّ وأن تأخذ بعين الاعتبار كل هذه العوامل المتشابكة والمتراطة.

وبالعودة إلى نص وثيقة الوفاق الوطني الخاصة باللامركزية، نلاحظ أنه من أصل بنودها الخمسة، ثمة بند واحد فقط، هو البند الرابع، يشير إلى «اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على

(5) باستثناء حالات اللامركزية المرفقية، طبعا.

(6) علما بأن ثمة مشاريع أخرى كانت متداولة قبل الطائف.

مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائم مقام، تأمينا للمشاركة المحلية». أما البنود الأخرى، فأولها يؤكد وحدة الدولة، وثانيها يقول بتوسيع صلاحيات المحافظين والقائم مقامين وتوسيع اللاحصرية، وثالثها يفرض إعادة النظر في التقسيم الإداري، وخامسها يقول باعتماد خطة إنمائية شاملة للبلاد وتعزيز موارد البلديات. بند واحد فقط من أصل خمسة يتطرق إلى اللامركزية. ولكن، من الواضح أنه لا يمكن مقارنة هذا النص إلا ككل متكامل ببنوده الخمسة، للوقوف على بيئة من بيئة المجتمعين في الطائف. ويبدو من الواضح بمكان، أن صياغة الفقرة بالشكل الذي صيغت فيه إنما فسخ ويفسخ في المجال أمام سجال - علمي قانوني - حول المعاني التطبيقية للنص. ذلك أن هذه الصياغة تطرح مجموعة من الأسئلة نستعرضها، باختصار، كما يلي:

- هل إن إعادة النظر في التقسيم الإداري ينبغي أن تتقدم على غيرها من «التوصيات»؟ بمعنى آخر، هل يمكن توسيع صلاحيات المحافظين والقائم مقامين وانتخاب مجالس أفضية، في ظل التقسيم الإداري الحالي للمحافظات والأفضية، كما هو منذ 1959؟<sup>7</sup>

- هل يمكن، في وقت واحد، توسيع صلاحيات المحافظين والقائم مقامين (أي توسيع صلاحيات السلطة المركزية بوجهها اللاحصري) وتوسيع اللامركزية الإدارية على مستوى القضاء؟ بمعنى آخر، هل أن هذا «التوسيع» هو توسيع للصلاحيات أم توسيع بالحجم؟ وإذا كان يتناول الصلاحيات، ألا يخشى أن يؤدي ذلك إلى تضارب في الصلاحيات بين سلطة معينة وأخرى منتخبة، على مساحة جغرافية محدودة نسبياً؟

- كيف يمكن أن يرأس موظف معين (هو القائم مقام) مجلساً منتخباً؟ وكيف ينتخب هذا المجلس؟ وهل للقضاء شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري؟<sup>8</sup>

حول هذه الأسئلة وأخرى أيضاً تفصيلية، جمعت وزارة الداخلية والبلديات مجموعة من الخبراء والأكاديميين والمعينين وأصدرت، عام 2010، وبنتيجة المناقشات والمداولات كتاباً مرجعياً تحت عنوان «اللامركزية في مئة سؤال» ضمّنته مختلف النقاط والإشكاليات التي

(7) حول هذا الموضوع، يقول رئيس الحكومة السابق د. سليم الحص: «إن ما يؤخر تطبيق مشروع اللامركزية الإدارية إلى اليوم هو التقسيم الإداري نظراً إلى صعوبة تقسيم المناطق في الفترة الحالية، لأن ذلك سينعكس مستقبلياً على القانون الانتخابي (النيابي...)». (جريدة الديار، 1998/10/30، ص 5).

(8) حول هذه الأسئلة وسواها، يراجع كتاب اللامركزية الإدارية في 100 سؤال الصادر عن وزارة الداخلية والبلديات 2011.

تثيرها اللامركزية، تمهيدا لحسم الخيارات في إطار تشريعي هادف. اليوم، بين 1989 و2016، مضت 27 سنة منذ الطائف لم تقترن خلالها اللامركزية بالإقرار، بل حتى بمناقشة برلمانية جدية وهادفة، وبقيت مختلف المحاولات مجرد مشاريع واقتراحات قوانين وأفكار، مال سوادها الأعظم في اتجاه اللاحصرية أكثر منه في اتجاه اللامركزية. ويمكن اختصار أهم مشاريع واقتراحات القوانين التي تم تداولها بين 1989 واليوم، بالآتي:

### مشاريع واقتراحات قوانين مختلفة

#### - إقتراح النائب السابق أوغست باخوس

بتاريخ 1995/6/20، تقدّم النائب أوغست باخوس من المجلس النيابي باقتراح قانون يعطي القضاء الشخصية المعنوية، فيما يلغي المحافظة ويحوّل صلاحيات المحافظ إلى القائمقام الذي يصبح موظف فئة أولى<sup>9</sup>. وفي ذلك طبعاً تبسيط للمعاملات وممارسة أصحّ لللاحصرية.

أمّا تأليف مجلس القضاء، فيكون على الشكل الآتي: نواب المنطقة حكماً وعشرة رؤساء بلدية منتخبين في ما بين رؤساء البلديات في القضاء، وممثل عن كل مجموعة من ذوي المهن الحرة والفاعليات، ويرأس المجلس شخص منتخب. وقرارات المجلس تخضع، بحسب الاقتراح، الى تصديق مجلس الوزراء. هذا الاقتراح يحمل من دون شك إيجابيات تتعلق بتسهيل المعاملات الادارية وتحفّف من وطأة التسلسل الإداري، لكنه يترك التضارب في الصلاحيات قائماً بين السلطة المعيّنة والسلطة المنتخبة، إضافة إلى أن تكوين مجلس القضاء يخرق مبدأ فصل السلطات ولا يمكن اعتباره مجلساً منتخباً بكل معنى الكلمة: فالنواب نواب الأمة بحسب الدستور ولا يمكن حصر تمثيلهم بقضاء، ثم إن النواب يراقبون أعمال الحكومة ولا يجوز إخضاع قرارات يشاركون فيها الى رقابة مجلس الوزراء. أما رؤساء البلديات، فهم منتخبون من قبل أعضاء المجلس البلدي وليس بالاقتراع المباشر، ممّا يضعف صفتهم التمثيلية<sup>10</sup>.

(9) وتنسحب نتائج إلغاء درجة من درجات التسلسل الإداري على البلديات والرقابة البيروقراطية التي تعاني منها.  
(10) حول هذا الموضوع، أنظر: زياد بارود، بين الأصل والتعديل، المسترشدون ينتخبون من بينهم رئيساً، في: مخاض الديمقراطية في بنى المجتمعات المحلية، المركز اللبناني للدراسات، 1999، ص 559.

### - إقتراح قانون لجنة الإدارة والعدل (1997).

هذا الاقتراح جرى تداوله عام 1997 في إطار لجنة الإدارة والعدل النيابية، وهو، بعكس اقتراح النائب باخوس، يعتمد المحافظة ويلغي القضاء. يعيد الاقتراح تقسيم الدوائر الإدارية، فيعتمد تقسيماً من 24 محافظة بالإضافة إلى العاصمة بيروت. ويستحدث الاقتراح مجلساً للمحافظة يتمتع بالشخصية المعنوية وبلاستقلال المالي والإداري، وهذا أمر جيد. أما تأليفه، فهو على الشكل التالي:

- المحافظ حكماً، رئيساً.

- ثلاثة أضعاف عدد النواب المخصص لكل محافظة، ينتخب جزء منهم بالاقتراع السري المباشر من الناخبين في المحافظة، ويعيّن الجزء الآخر من قبل مجلس الوزراء من بين حملة الشهادات الجامعية في المحافظة.

إنّ هذا الاقتراح يشكّل هو أيضاً إصلاحاً لا حصرياً يحمل إيجابيات أكيدة، ولكنه لا يشكّل نموذجاً لامركزياً. فالمحافظ المعيّن يرأس المجلس، وبعض أعضاء المجلس يعيّنون<sup>11</sup>! وصلاحيات المجلس تتقاطع مع صلاحيات سلطات مركزية. كما أن النص لا يشير إلى إعادة النظر في التقسيم الإداري، مما يجعل الأفضية الحالية محافظات، وهو ما اعتبرته وزارة الإصلاح الإداري، في دراسة لها، أمراً مبالغاً فيه «لأن لبنان مساحة وعدد السكان لا يوازي مساحة محافظة بكثافة سكانها في بلدان أخرى، وإن من شأن زيادة عدد المحافظات أن ينعكس على هيكلية الوزارات الممثلة في هذه المحافظات، من حيث التضخّم الذي سيطرأ على إمكانياتها البشرية، ويتناقض وتوجّه الحكومة إلى سياسة عصر النفقات الإدارية».

### - مشروع قانون حكومة الرئيس سليم الحص (1999):

يلغي هذا المشروع تسميتي المحافظ والقائم مقام ويستعيض عنهما بتسمية رئيس المنطقة الذي هو موظف معين من السلطة المركزية وجزء من التراتبية اللاحصرية ويأتمر بتوجيهات هذه السلطة وله صلاحيات واسعة، هي في الواقع الصلاحيات التي يمارسها المحافظ في

«Dans la décentralisation, le pouvoir de nomination est une anomalie» (Chaoul Joseph, (11)

(Pouvoir municipal et pouvoir de tutelle en droit libanais, USJ, Beyrouth, 1965, p. 18

النظام الحالي. وينشئ المشروع مجلساً للمنطقة يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، يرأسه رئيس المنطقة، ويتألف من:

(أ) رؤساء إتحاد البلديات المنتخبين في المنطقة.

(ب) خمسة من رؤساء بلديات أو نواب رؤساء بلديات يتم انتخابهم من قبل هيئة ناخبة مكونة من رؤساء ونواب رؤساء البلديات المنتخبين في المنطقة.

(ج) ثلاثة مختارين يتم انتخابهم من قبل هيئة ناخبة مكونة من المختارين المنتخبين في المنطقة.

(د) عشرة من حملة الشهادات الجامعية أو من ممثلي قطاعات أساسية في المنطقة يتم انتخابهم من قبل هيئة ناخبة مؤلفة من جميع رؤساء ونواب رؤساء البلديات ومن المختارين المنتخبين في المنطقة.

ويتكوّن المجلس من سلطتين: تنفيذية.

- السلطة التنفيذية تتألف من رئيس المنطقة رئيساً ومن جميع أعضاء المجلس.

- أما السلطة التنفيذية، فيترأسها رئيس المنطقة أيضاً وتتألف معه من ثلاثة أعضاء ينتخبهم المجلس بالأغلبية المطلقة، ومن رؤساء إتحادات البلديات في المنطقة.

- أمّا على مستوى صلاحيات المجلس، فتقتصر على دراسة المشاريع والإشراف على تنفيذها وإبداء الرأي في موازنة الصندوق البلدي المستقل، ووضع خطة للمشاريع الأساسية في المنطقة. ومن مراجعة قانون البلديات (الذي لا يلغيه مشروع القانون)، يتبين أن هذه الصلاحيات الممنوحة للمجلس - وجلّها إستشاري - إنما تتقاطع بشكل واضح مع بعض صلاحيات البلديات، وإنّما أيضاً وبوضوح أكبر، مع صلاحيات إتحادات البلديات التي يبقى عليها المشروع. وهذا يعني أن السير في الاتجاه المرسوم في مشروع حكومة الرئيس الحص قد يؤدي إلى المشهد التالي:

- إنتخابات نيابية لا علاقة لتقسيم الدوائر الانتخابية فيها بالتقسيم الإداري.

ومناطق إدارية مع مجالس محافظات تنتهي ولايتها مع انتهاء المجالس البلدية، ومكوّنة من أعضاء منتخبين، وإنّما من قبل هيئات ناخبة هي منتخبة بدورها وباقتراع غير مباشر<sup>12</sup>.

(12) وبالفعل، فإن أعضاء المجلس ينتخبون من قبل هيئة ناخبة مشكّلة من رؤساء البلديات مثلاً الذين ينتخبهم أعضاء المجلس البلدي، الذين ينتخبون بالاقتراع المباشر. وبالتالي، فإن اختيار العضو في مجلس المنطقة أصبح يتم على ثلاث درجات من الاقتراع، مما يضعف صفته التمثيلية، ولا يؤدي فعلياً إلى مشاركة محلية حقيقية ومعبرة.

- واتحادات بلدية تتنازع صلاحيات أصبحت ضمن إطار أوسع وأكثر قدرة ماليا.  
- ومجالس بلديات تكتفي بمشاريع إنمائية متواضعة وخجولة.  
هذا ويلحظ المشروع إمكانية حلّ المجلس بمرسوم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية «إذا ارتكب مخالفات هامة متكررة أدت إلى إلحاق الضرر الأكيد بمصالح المنطقة» (المادة 40 من المشروع).

وهذا كله لا يعبر عن منحى لامركزي وإنما فيه خلط واضح والتباس أكيد بين اللاحصرية واللامركزية، ويعبر عن رغبة لدى السلطة السياسية بالاحتفاظ لنفسها بقدرة التوجيه على المستوى المحلي، وهو ما يظهر خصوصا من خلال ترئيس موظف إداري تابع للحكومة، مجلسا من المفترض أن يكون سلطة مستقلة في إدارة شؤونها مباشرة. إن مشروع حكومة الرئيس الحص «يعزّز [في الظاهر] اللاحصرية تحت شعار اللامركزية الإدارية وفي الباطن ينتزع العديد من الصلاحيات من مؤسسات عدة ويضعها في أيدي وزير الداخلية»<sup>13</sup>، وهذه الملاحظة تصح في المشاريع الثلاثة التي لم تصل إلى ترسيم حدود واضحة بين السلطة المركزية وتعاييرها اللاحصرية من جهة، وبين السلطة اللامركزية كسلطة منتخبة مستقلة فاعلة، من جهة أخرى.

وتجدر الإشارة إلى أن وزير الداخلية والبلديات الياس المرّ قد أعد خلال العام 2002 مشروع قانون جديد للامركزية الإدارية تمهيدا لإحالة إلى مجلس الوزراء، ومنه إلى مجلس النواب، بعد مشروع قانون البلديات الجديد الذي كان أعدّه وأحيل إلى المجلس. ولكن بما أن مشروع اللامركزية الإدارية المذكور لم يعلن عنه في الإعلام ولم ينشر، فلا يمكن بالتالي التطرق إليه كواحد من المشاريع المتداولة.

#### - إقتراح قانون النائب روبير غانم (2007)

هو أحدث الاقتراحات والمشاريع حتى تاريخه، وهو حصيلة مناقشات أدارها النائب روبير غانم بحكم ترؤسه لجنة الإدارة والعدل النيابية التي عكفت على عقد جلسات عدة للتداول في موضوع اللامركزية بموازاة اجتماعات عقدتها لجنة الدفاع والبلديات النيابية للغاية عينها<sup>14</sup>.

(13) د. فاديا كيوان، اللامركزية الإدارية ودورها في تعزيز الديمقراطية والتنمية، في: وثيقة الوفاق الوطني، مراجعة نقدية وطنية، المركز اللبناني للدراسات، 2000، ص 172.

(14) بمساهمة تقنية وعلمية من مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب.

يُدمج الاقتراح التنظيم الإداري (واللاحصرية المرتبطة به) واللامركزية الإدارية، في تشريع واحد شامل للإثنين معا، مع جدول ملحق (غير منشور) يتضمن المحافظات والأقضية ومناطقها. ويفهم من ذلك أن ثمة تقسيما إداريا جديدا يأتي به هذا الاقتراح.

يُبقى الاقتراح على المحافظات والأقضية معا، فتستمر الأولى على ما هي عليه، عموما، وفقا للنظام الحالي<sup>15</sup>، في حين يعطي القضاء الشخصية المعنوية والاستقلالين الإداري والمالي (مع «موازنة مستقلة في إعدادها وإقرارها وتصديقها وتنفيذها ومراقبة تنفيذها»). وبذلك، تبدو مجالس المحافظات، بالنظر إلى الصلاحيات الموكلة إلى مجالس الأقضية، هيئات غير مجدية يكاد يقتصر دورها على إبداء الرأي والاستشارة. أما المحافظ، فيبدو حالة موروثه من النظام السابق لا شيء يحول دون دمج صلاحياته بصلاحيات القائم مقام الذي أبقى الاقتراح على وجوده. فإما محافظ وإما قائم مقام على مستوى اللاحصرية التي لا تستوجب درجتين من الموظفين في المناطق.

بحسب الاقتراح، يتألف مجلس القضاء من 6 رؤساء بلديات في القضاء ومختارين اثنين و 7 أعضاء من ممثلي النقابات والقطاعات الاقتصادية وفقا لتوزيع معين. أما انتخاب الأعضاء، فيتم على درجتين (وأحيانا ثلاثة)، باعتبار أن رؤساء البلديات، مثلا، ينتخبون أعضاء في المجلس البلدي، ثم ينتخبون من بين أعضاء المجلس للرئاسة، ثم ينتخبون من بينهم ستة لعضوية مجلس القضاء! ولا يميز الاقتراح في عدد الأعضاء تبعا لحجم القضاء (لربما كان الجدول الملحق وغير المنشور يلحظ أقضية بأحجام متقاربة، وإلاّ وجب إعادة النظر في عدد أعضاء المجلس تبعا لحجم القضاء). ويتخطى الاقتراح ما نصّ عليه اتفاق الطائف لجهة ترؤس القائم مقام مجلس القضاء. وهذا أمرٌ مرحّب به، إذ لا يجوز أن يترأس موظف معين من السلطة المركزية مجلسا محليا منتخبا.

تذكر الصلاحيات التي يمنحها اقتراح النائب غانم للقضاء ولرئيس مجلس القضاء، بتلك التي منحها قانون البلديات لكل من المجلس البلدي ورئيس البلدية. فقد أتت هنا أيضا على سبيل التعداد لا الحصر وتناولت مواضيع مترامية الاتجاهات. لكنّها قد توشّر إلى تشابك في الصلاحيات بين مجلس القضاء ورئيسه (المادتان 54 و58)، من جهة، والبلديات (المرسوم الاشتراعي 1977/118)، من جهة أخرى، خصوصا أن الاقتراح يبيّن على ما نصّت عليه

(15) بحسب المرسوم الاشتراعي رقم 1959/116.



المادة 47 من قانون البلديات الحالي: «كل عمل ذو طابع عام أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، هو من اختصاص المجلس البلدي» (المادة 125 من اقتراح القانون). ويبقى الاقتراح على جميع البلديات القائمة حالياً (وعدها يتجاوز التسعمئة، وهو عدد مرتفع نسبةً إلى قدرة البلديات الصغرى على الاكتفاء من مواردها)، كما أنه يبقى على انتخاب رئيس البلدية من بين أعضاء المجلس البلدي، في حين كان من الأجدى أن ينتخب الرئيس بالاقتراع المباشر، تأميناً للديمقراطية المباشرة، ونظراً إلى استقلال صلاحياته ومهامه عن صلاحيات ومهام المجلس البلدي.

وإذ يلغي اقتراح النائب روبر غانم إمكان إنشاء إتحادات بلدية جديدة (مبقياً على القائمة حتى تصفية مشاريعها المنشأة أصلاً)، فإنه يستحدث شكلاً آخرًا من البلديات المجموعة ضمن القضاء الواحد تحت تسمية جديدة هي «التجمّعات البلدية»، وهي تميل إلى ما كان يرغب المشرع في إرسائه عام 1977 من خلال اتحادات البلديات، فإذا بها تتحوّل إلى إتحادات بلديات القضاء برمته. الاقتراح يشترط ألا يتجاوز عدد أعضاء التجمّع البلدي ستة بلديات وأن تكون تلك البلديات متجاورة. وبذلك، يلغي الاقتراح إمكان التضارب في الصلاحيات بين مجلس القضاء والتجمّع البلدي، علماً أن الأخير ينشأ، بحسب الاقتراح، بقرار من مجلس القضاء.

وفي المحصلة، يبدو اقتراح النائب روبر غانم كلاً متكاملًا يجمع اللاحصرية واللامركزية، مروراً بالتقسيم الإداري، في نصّ واحد. وينطوي الاقتراح على فصل شبه كامل بين اللاحصرية واللامركزية، مفهوماً وتطبيقاً. لكنّه يحتاج ربما إلى:

- مقارنة الخيارات السياسية بصورة أوضح، خصوصاً لجهة الإبقاء على درجة واحدة من التمثيل اللاحصري للسلطة المركزية في المناطق (المحافظ أو القائمقام)، مثلاً، ولجهة الجدول الملحق المتضمّن تقسيم المحافظات والأقضية.

- البحث في تجنب البلديات ومجالس الأقضية أي شكل من احتمالات التجاذب في الصلاحيات.

- مقارنة مسألة التمويل لتغذية صندوق مجلس القضاء (المستقل مالياً وموازنةً) بصورة تضمن استقلاله الإداري وتطبيق مقرراته بشكل أفضل.

وعلى ذلك، فإن ما ستؤول إليه حالة اللامركزية الإدارية في لبنان يبقى مرتبطاً بخيارات تشريعية واضحة، بإمكانها أن:

- تفصل بشكل واضح بين اللاحصرية واللامركزية،
- وترسي تناغما (واجبا) بين التقسيم الإداري وقانون البلديات واللامركزية الإدارية، وربما أيضا، بحدود معينة، قانون الانتخاب<sup>16</sup>،
- وتلغي أي احتمال لنشوء مجلسين محليين ضمن المنطقة الواحدة يتضاربان في الصلاحيات والأدوار، خصوصا في ظل صعوبة تأمين موارد مالية محلية لمجلس واحد، فكم بالحري لمجلسين،
- وتعي واقع الأمور فنيا وماليا، إنطلاقا من تجربة البلديات الواسعة الصلاحيات ونصا، لا تطبيقا، فيأتي الخيار متناسبا مع هذا الواقع.

إن كل ما سبق بيانه يشير من دون أي شك، إلى استحالة قيام سلطتين لامركزيتين على مستوى القضاء أو حتى على مستوى «القضاء وما دون». وهذا يعني احتمال أن يختار صانعو القوانين (lawmakers) إلغاء اتحادات البلديات لصالح مجالس الأفضية. وقد يكون في هذا المنحى، ربما، في حال إقراره والسير به، إجهاض مؤسف لتجربة نجحت إلى حد كبير وشكلت، بإمكانيات محدودة، ترجمة فعلية للامركزية «طبيعية» غير مصطنعة. خصوصا أن ما يطرح في المقابل لا يحمل على التفاؤل بنتائج إيجابية وحاسمة من شأنها الانتقال بالممارسة اللامركزية إلى مراتب لا تؤمنها اتحادات البلديات. أللهم إلا إذا قُدم للنقاش العام، مشروع متكامل متناغم يجيب على الهواجس المشروعة، ولا يطرح بمثابة اختبار وإنما يكون من قبيل الاختيار الواعي والمدرّك لتفاصيل الأمور وارتداداتها جميعها.

وعلى ذلك، فإن ثمة أسئلة لا تزال منذ 1989، وربما قبل ذلك أيضا، برسم أجوبة من المشترع. ولعلّ في طرح تلك الأسئلة بدايات لرسم استراتيجية تشريعية تقارب اللامركزية على أنها أداة تطوير وإصلاح شبه محسومة النتائج، لا أداة تجميل ظاهري غير واضحة المعالم. وبالفعل:

1. كيف يمكن تجنّب التشابك في الصلاحيات بين السلطة المركزية اللاحصرية والسلطات اللامركزية المستحدثة، أو بين هذه الأخيرة والبلديات؟

(16) بهذا المعنى، لاحظ رئيس الحكومة الدكتور سليم الحص، عام 1998، «أن ما يؤخر تطبيق مشروع اللامركزية الإدارية إلى اليوم هو التقسيم الإداري نظرا إلى صعوبة تقسيم المناطق في الفترة الحالية لأن ذلك سينعكس مستقبليا على القانون الانتخابي» (جريدة الديار، عدد 1998/10/30، ص5).

2. هل يمكن اعتبار إتحادات البلديات، بما هي سلطات محلية، منتخبة، تتمتع بالشخصية المعنوية، شكلاً من أشكال اللامركزية على مستوى «القضاء ومادون» كما نصّ عليه اتفاق الطائف؟
3. هل يمكن الاكتفاء بوضع قانون بلديات جديد، يؤكّد لامركزية هذه السلطات المحلية ويحدّد من الرقابة الإدارية عليها، ويوسّع مهام إتحادات البلديات، فتكون هي مجالس أفضية؟
4. وفي كل هذه الطروحات، ما هي كلفة استحداث نظام جديد على الخزينة وعلى السلطات المحلية؟

إن كل هذه الأسئلة - وأسئلة أخرى كثيرة - تحتاج إلى أجوبة علمية وقانونية تأخذ بالاعتبار واقع البلد وحاجاته. وإن أي تشريع لا يجب مسبقاً على هذه التساؤلات يكون معرضاً للقصور عن غايته الأساسية. وقد يحتاج الجواب على تلك الأسئلة أيضاً إلى مقارنة سياسية صريحة، تحدّد خيارات التشريع على المستوى السياسي، ضمن حدود وحدة الدولة. وقد يكون من المفيد فعلاً، في هذا السياق، الانتقال إلى حيّز الجمع بين التقسيم الإداري، بشقيه اللاحصري واللامركزي، وبين التقسيم الانتخابي، خصوصاً أن الفقرة «ج» من وثيقة الوفاق الوطني ربطت صراحةً بين الإثنين.

### مسودة مشروع قانون اللجنة الخاص باللامركزية الإدارية

بتاريخ 2012/11/7، أصدر رئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي قراراً شكّل بموجبه لجنة<sup>17</sup> عهد إليها «إعداد مشروع قانون تطبيق اللامركزية الإدارية».

وقد أنجزت اللجنة مهمتها ورفعت مسودة مشروع قانون متكامل مع تقرير مفصّل يشرح الخيارات الاستراتيجية التي اعتمدتها اللجنة التي أعدته.

هذا المشروع، الأحدث عهداً بين مختلف المشاريع والاقتراحات، لا يدّعي الكمال ولا هو غير قابل للإضافة والتطوير، وإنما يشكّل، دون أدنى شك، كلاً متكاملًا ومادّة علمية ومنطلياً

(17) ترأس اللجنة وزير الداخلية والبلديات الأسبق المحامي زياد بارود وضمت كلاً من الوزير السابق سامي مقارة، مستشار وزير الداخلية والبلديات المحامي ريمون مدلج، المدير العام السابق لوزارة الداخلية عطا الله غشام، رئيسة بلدية بعقلين واتحاد بلديات الشوف - السويجاني الدكتورة نهى الغصيني، الباحث في العلوم السياسية الدكتور كرم كرم، المستشارة القانونية في رئاسة الجمهورية الدكتورة ريان عساف، مدير المركز اللبناني للدراسات سامي عطا الله، المدير العام للمجالس والادارات المحلية خليل الحجل، المستشار القانوني في رئاسة الحكومة الدكتور عثمان دلول (الذي توفاه الله خلال عمل اللجنة تاركاً أثراً وبصمات)، كما ساهم القاضي زياد أيوب في جانب من جلسات اللجنة.

للتقاش سيتيح مقارنة جدية للامركزية عندما تأتي ساعتها. وفي ما يلي أبرز خصائص المشروع (كما وردت حرفياً في تقرير اللجنة الخاصة باللامركزية الإدارية):

### العناوين العريضة للمشروع

- يعتمد مشروع القانون القضاء كوحدة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي.

- يلحظ المشروع، في كل قضاء، مجلساً منتخباً بالكامل مع صلاحيات واسعة جداً ومالية مستقلة مدعومة بواردات تميز لمجلس القضاء الاضطلاع بالمهام العديدة العائدة له. ولهذه الغاية، لا يفرض المشروع ضرائب ورسوم جديدة (باستثناء الضريبة على الربح العقاري)، إنما يعيد توزيع استيفائها تبعاً لانتقال المهام (وبالتالي جزء كبير من المسؤولية الإنشائية) من المركز إلى الأفضية.

- يلغي المشروع القائمقاميات ووظيفة القائمقام وينقل صلاحيات الأخير إلى مجلس القضاء المنتخب. وفي حين يبقى على وظيفة المحافظ كصلة وصل بين المناطق والمركز (عبر اللاحصرية)، فإنه يضع عدداً من صلاحيات المحافظ التنفيذية في يد مجلس القضاء المنتخب. - يحدّ المشروع من الرقابة المسبقة ويرفع في الوقت عينه، منسوب الشفافية من خلال آليات اطلاع إلزامية ورقابة شعبية (عبر المندوبين المنتخبين) ورقابة لاحقة قضائية وضوابط تنفيذية. - يستبدل مشروع القانون الصندوق البلدي المستقل بصندوق لامركزي يراعي ضرورات الإنهاء المتوازن، يكون مجلس أمنائه منتخباً وتخضع آلية توزيع عائداته إلى مؤشرات علمية موضوعة مسبقاً.

- وفي المشروع أحكام إصلاحية أخرى كإنشاء هيئة مستقلة للانتخابات، وتخصيص فصل كامل للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وتعزيز مشاركة المرأة والشباب ومشاركة السكان المقيمين في القضاء في العملية الديمقراطية عبر آلية التسجيل المسبق الاختياري وفقاً لشروط جرى تفصيلها في المشروع.

وفي كل ذلك، يدفع المشروع في اتجاه تعزيز اللاحصرية حيث أمكن، فتعمل الحكومة على تأمين الخدمات في المناطق، باستثناء ما يدخل منها ضمن اختصاص مجالس الأفضية والبلديات، ولهذه الغاية، تتمثل جميع إدارات الدولة في الأفضية، على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لمعاملات المواطنين وتلبية لحاجاتهم التي لا تدخل ضمن اختصاص الإدارة المحلية،

على أن تضع الحكومة خطة لتطوير ومكننة الإدارات الخدمائية وتحديثها وتعزيز قدرات الموظفين واعتماد نظم الحكومة الإلكترونية (e-government)، وعلى أن تنجز الخطط والمهام أعلاه وتضعها حيز التنفيذ في مهلة أقصاها ثلاث سنوات من تاريخ صدور القانون.

### المنطلقات والمبادئ الدستورية

لم ينص الدستور على أحكام خاصة تتعلق باللامركزية، بل جاءت الإشارة إليها في وثيقة الوفاق الوطني ضمن باب «الإصلاحات الأخرى». وقد حرصت اللجنة على مراعاة روحية وثيقة الوفاق الوطني، تلك الوثيقة التي أوردت اللامركزية تحت العنوان الإصلاحي وأوصت بضرورة اعتمادها موسعة «على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون)». كما توقفت اللجنة عند طبيعة النظام السياسي اللبناني ومقتضياته، وخصوصية التركيبة اللبنانية، الاجتماعية والطائفية والمناطقية، وعند أهمية المحافظة على التنوع والتعدد داخل المجتمع وعلى مشاركة مختلف مكوناته وأفراده في إدارة شؤونهم المحلية من دون أي تنازل أو تعريض لوحدة الدولة وقوة سلطتها المركزية. هذه المقاربة حثمت على اللجنة اعتماد روحية النص المتعلق باللامركزية في وثيقة الوفاق الوطني في شكل يلبي مقتضيات ومتطلبات العصر من دون أن يحمل في طياته تضارباً أو تعارضاً أو تداخلاً في الصلاحيات وفي الأدوار بين السلطتين المركزية واللامركزية.

وانطلاقاً من هذا الحرص، تم تخطي ترؤس القائم مقام (المعين من السلطة المركزية) مجلساً منتخباً، وقد ألغيت وظيفته ليحل محله مجلس القضاء، كما تم تحويل دور الاتحادات البلدية إلى تعاون محدود فيما بين عدد من البلديات حيث تدعو الحاجة (intercommunalité) بحيث لا تشكل مستوى لامركزيا قائماً بذاته.

أما في الدستور، فقد ارتكزت اللجنة، في عملية التفكير في مشروع اللامركزية الادارية، على مقتضيات:

- الفقرة (ز) من مقدمة الدستور، التي أشارت إلى أن «الانماء المتوازن ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام»،
- والفقرة (ط) التي نصّت على أن «أرض لبنان أرض واحدة لكل اللبنانيين (...) فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين»،
- والفقرة (ي) التي رفعت الشرعية عن أية سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.

- وكذلك المادة الأولى من الدستور التي أكّدت أن «لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة».

هذه المطلقات، التي تأخذ من النص الدستوري الملزم ما يفرضه من حدود للتنوع من ضمن الوحدة، وتأخذ من نص اتفاق الطائف ما يقترحه من توجهات، إنها تجعل اللامركزية الموسّعة، بالصيغة التي يقترحها المشروع، جزءاً أساسياً من التركيبة الميثاقية في الجمهورية. هذه الصيغة لا تتعارض مع مركزية الدولة، وتطبيقها لا يعني إطلاقاً الاستغناء عن السلطة المركزية، أو بأن تتخلى الدولة عن دورها وعن التزاماتها، السياسية والاقتصادية- الاجتماعية والثقافية تجاه مواطنيها في مختلف المناطق. فالدولة المركزية هي التي تحتفظ بحصرية الإمرة والصلاحيات في مسائل الدفاع والنقد والخارجية والعدل والتشريع (...)، وتقوم بعملية التنظيم والتقنين والتوزيع العادل للموارد ضمن المجتمع، وتراقب وتعمل على تصحيح كل اعوجاج وعلى محاسبة كل انحراف. وبقدر ما توفر الدولة حاجات وطموحات المواطنين على مساحة الوطن وضمن مناطقهم، وبقدر ما تتيح لهم قوانينها مساحة من المشاركة الديمقراطية ومساحة من التعبير، بقدر ما يشتد ولاء المواطنين لدولتهم هذه فيتأهون مع مبادئها الدستورية وقوانينها العامة، مما يزيد من تماسكها ويضاعف من قدرتها على حماية مجتمعها من مختلف الأخطار والتحديات وعلى تمتين الاستقرار الداخلي. وبذلك، لا تبدو اللامركزية غاية بذاتها ولا مجرد إطار جامد، بل إطاراً ناظماً يهدف إلى تعزيز الديمقراطية والمشاركة المحلية والتنمية المستدامة.

#### في التقسيمات والمستويات الإدارية

إعتمد مشروع القانون القضاء كوحدة لامركزية تنشأ فيها مجالس منتخبة (مع الإبقاء على البلديات بصلاحياتها ووارداتها). وقد دفعت في اتجاه هذا الخيار الاعتبارات التالية:

1. مراعاة ما ورد في وثيقة الوفاق الوطني لجهة اعتماد اللامركزية الموسّعة «على مستوى الوحدات الصغرى (القضاء وما دون)»، وبالتالي استبعاد التقسيمات الإدارية الأخرى الأوسع مساحةً، أكانت المحافظات الخمس «التاريخية» أو الثماني الحالية (بعد إضافة النبطية وعكار وبعبلب-الهامل).

2. الواقع التاريخي للأقضية في لبنان واعتبار القضاء عموماً مساحة جغرافية وديمقراطية تتمتع بدينامية خاصة. فالقضاء قائم على علاقات وتجارب اجتماعية وثقافية وسياسية

واقتصادية مترسخة تاريخياً وتشكل بمجموعها معايير موضوعية صلبة. والقضاء، كوحدة لامركزية، قابل للحياة وللتطور انطلاقاً من مبدأ التفاعل التاريخي لسكانه ومن رأسهم الاجتماعي المتراكم ومن واقعهم المعاش.

3. قابلية القضاء لتشكيل حالة تنمية دينامية، إنطلاقاً من خصائصه الذاتية وواقع مكوناته.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة اقترحت تقسيم محافظة عكار (المستحدثة عام 2003) إلى ثلاثة أقضية (حلبا، بنين، القبيات) ومحافظة بعلبك الهرمل (المستحدثة أيضاً عام 2003) إلى خمسة أقضية (بعلبك، شمسطار، اللبوة، الهرمل، دير الأحمر)، مع الأخذ في الاعتبار سهولة التواصل بين مركز كل قضاء وأطرافه.

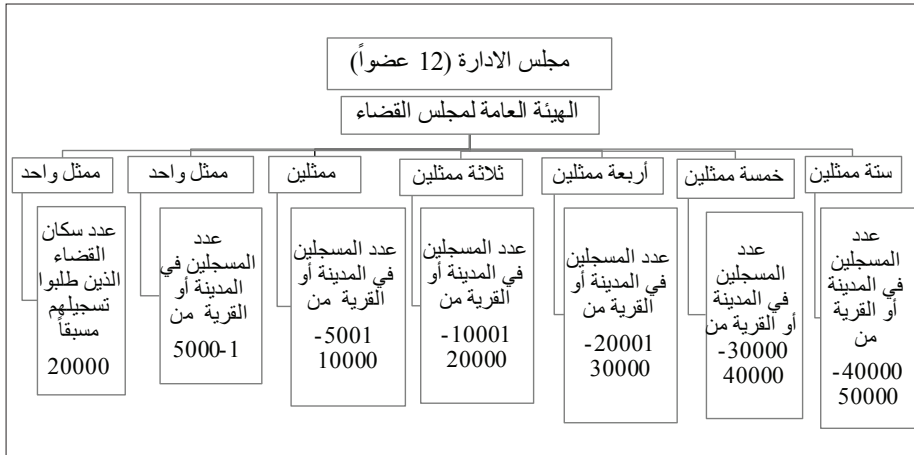
إن ما تقدّم لا يلغي إمكان أن يصار لاحقاً إلى تقسيم بعض الأقضية إلى قضاءين، نظراً إلى حجمها وعدد سكانها.

مع اعتماد الأقضية كوحدات لامركزية، كان من البديهي أن يلغي مشروع القانون القائمقاميات (وبالتالي وظيفة القائمقام)، وأن يحوّل صلاحياتها إلى مجالس الأقضية المنتخبة. كذلك، ومنعاً لازدواجية الهيكليات الإدارية على بقعة جغرافية واحدة، تم صرف النظر عن اتحادات البلديات، بصيغتها الراهنة، وتحويل مهامها إلى مجالس الأقضية، مع الاحتفاظ للبلديات بحرية العمل المشترك، لضرورات جغرافية أو تقنية أو وظيفية أو لاهتمامات أو مسائل مشتركة أو لأي سبب أو دافع آخر، من ضمن تجمّعات بلدية مبنية على مشاريع مشتركة (intercommunalité).

فقد لحظ مشروع القانون مجالس أقضية مؤلفة من:

- هيئة عامة يُنتخب أعضاؤها بالاقتراع المباشر في كل بلدة كمندوبين عن هذه البلدة في تلك الهيئة،

- ومجلس إدارة ينبثق عن الهيئة العامة انتخاباً.



تم تحديد عدد أعضاء مجالس الأفضية انطلاقاً من معايير موضوعية عامة ومجردة تساوي بين المواطنين أمام حق الاقتراع والتمثيل استناداً إلى نسبة مئوية تحدد انطلاقاً من عدد المسجلين في لوائح القيد (المادة 8 من مشروع القانون) وفي لوائح السكان الذين طلبوا تسجيلهم مسبقاً (المادة 11 من مشروع القانون) في القرى والبلدات والمدن ضمن كل قضاء.

### الناخب

لكل لبناني أو لبنانية أكمل السن المحددة في الدستور أن يمارس حق الاقتراع شرط أن يكون مقيداً في لوائح الناخبين في الدائرة الانتخابية المعنية.

إضافةً إلى ذلك، وانسجاماً مع مبادئ الدستور اللبناني القائمة على المساواة بين المواطنين من دون تمييز، يحق لكل لبناني أو لبنانية أكمل السن المحددة في الدستور وليس مقيداً في لوائح القيد في الدائرة الانتخابية المعنية ولكنه يثبت سكناً فعلياً في نطاق الدائرة المعنية لمدة ست سنوات من دون انقطاع مسدداً الرسوم والضرائب البلدية المتوجبة، أن يمارس حق الاقتراع لمرشح أو مرشحين عن المقاعد المخصصة للسكان، على أن يطلب تسجيله مسبقاً وفق آلية تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص.

تضع الهيئة المستقلة للانتخابات لوائح شطب خاصة بأسماء السكان الذين طلبوا تسجيلهم (تسمى لوائح السكان)، بعد التأكد من استيفائهم الشروط المطلوبة. توضع لوائح السكان



على مستوى القضاء، بحيث يشكل القضاء دائرة انتخابية واحدة للسكان، انتخاباً وترشحاً، وعلى مستوى الأحياء في مدينة بيروت، بحيث يكون الحي دائرة انتخابية واحدة ترشحاً وانتخاباً لسكان بيروت (راجع الصفحة 27 من هذا التقرير). يتمثل السكان في الاقضية في الهيئة العامة، وفقاً لشطر محدد، بممثل لكل عشرين ألف مسجل ضمن القضاء، ولكل شطر اضافي من عشرين ألف ساكن مسجل عضو اضافي. يتمثل سكان بيروت بممثل واحد على مستوى كل حي وهو شطر ثابت غير متحرك.

إن مشاركة جميع المقيمين (من مسجلين في قيود الأحوال الشخصية، وسكان فعليين تسجلوا اختياريًا)، ترشحاً واقتراعاً، وفقاً للآلية المحددة أعلاه، تساعد على تصحيح الخلل القائم بين توزيع السكان وفقاً لسجلات قيد النفوس وبين التوزيع والانتشار الفعلي للسكان في المناطق. وفي حين تعطي هذه الآلية الحق للجميع في المشاركة بإدارة شؤون القضاء والعمل على إنمائه عبر المساهمة الفاعلة والبناء والقائمة على التنوع والتعدد، وهي تحافظ في الوقت ذاته، على الخصوصيات الاجتماعية المحلية، فتفصل بين ترشح واقتراع المسجلين وترشح واقتراع السكان إلى عضوية الهيئة العامة لمجالس الأفضية، فلا تقع أي كتلة ناخبة من هاتين الكتلتين تحت تأثير الكتلة الأخرى.

وفي سياق تحديد «الناخب»، تقترح اللجنة خفض سن الاقتراع إلى 18 عاماً، وهو أمر يخرج عن إطار هذا المشروع ويستدعي تعديل المادة 21 من الدستور، على أن يعدل سن الترشح تخفيضاً تبعاً للتعديل الدستوري المذكور.

### المرشح

لكل لبناني أو لبنانية أتم الحادية والعشرين من العمر أن يترشح لعضوية مجلس القضاء إذا كان مقيداً في قائمة الناخبين في الدائرة الانتخابية على مستوى القرى والبلدات والمدن، أو في قائمة السكان على مستوى القضاء، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية ومستوفياً للشروط المحددة.

### شروط الترشح

انطلاقاً من معيار المصلحة العامة وأخذاً في الاعتبار شمولية الصلاحيات والمسؤوليات الكبيرة التي تقع على عاتق مجالس الأفضية (كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، الطبيعة المتشعبة

للأعمال المحلية، إدارة الأموال العامة، إدارة البرامج والمشاريع...)، جرى التوافق على أن شرط الشهادة الجامعية هو شرط أساسي للترشح إلى عضوية مجالس الإدارة في مجالس الأقضية.

### النظام الانتخابي (النظام، الدوائر، الهيئات الناحية)

في عملية انتخاب أعضاء مجالس الأقضية، إنطلقت اللجنة من مبدأ تحقيق المساواة وصحة التمثيل بين مختلف المواطنين واعتماد نظام انتخابي ديمقراطي وعادل. وفي سبيل ترجمة هذا المبدأ ترجمة فعلية، تم اعتماد نظام انتخابي مركّب (الأكثرية لانتخاب الهيئة العامة، والنسبي لانتخاب مجلس الإدارة) يحقق الأهداف المرجوة التي تشكل، مجتمعةً، الأسس والقواعد التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، وذلك انطلاقاً من المعايير التالية:

#### انتخاب الهيئة العامة للقضاء

يعطي المشروع كل قرية ومدينة، كدوائر انتخابية ضمن القضاء الواحد، الحق في انتخاب ممثليها إلى الهيئة العامة لمجلس القضاء (وفقاً للآلية المحددة أعلاه) على أساس النظام الأكثرية وعلى دورة واحدة. تكمن أهمية هذا الخيار في التالي:

- ان الترشح والانتخاب لعضوية الهيئة العامة للقضاء على مستوى كل قرية ومدينة كدوائر انتخابية ضمن القضاء الواحد (وفقاً للشروط المحددة أعلاه) يؤمن، إضافةً إلى المعايير التي حدّدت عدد أعضاء المجالس المحلية، التمثيل الصحيح والعادل جغرافياً واجتماعياً وسياسياً لجميع مكونات القضاء، بحيث لا يطغى تمثيل أي أكثرية ديموغرافية (طائفية أو مذهبية أو غيره) أو جغرافية (مدينة كبيرة وذات كثافة سكانية) أو سياسية (حزب يتمتع بتمثيل واسع) على تمثيل باقي المكونات والأفراد في الهيئة العامة للقضاء. ويؤمن هذا الخيار، بالتالي، تمثيل كل قرية ومدينة في الهيئة العامة للقضاء ويؤكد على مشاركة الجميع، أفراداً وجماعات، في تحديد الأولويات ووضع الخطط والبرامج التنموية على مستوى القضاء والعمل على تنفيذها، لأن التمثيل الجغرافي المباشر المعبر عن مصالح وحاجات الناس الفعلية وتطلّعاتهم المستقبلية هو من أسس قيام اللامركزية الإدارية. ولأنه في حال اعتمد الترشح على مستوى القضاء ككل، وليس على مستوى الدوائر الانتخابية داخل القضاء، قد يؤدي ذلك إلى طغيان أكثرية على أقلية.

- ان انتخاب أعضاء الهيئة العامة للقضاء وفقاً للنظام الأكثرية وعلى دورة واحدة قد تم اعتماده من قبل اللجنة لأسباب وأهداف موضوعية عدة:

- أولاً: وفقاً للمعطيات الرقمية، من الواضح أن حوالي 84% من القرى والمدن تتمثل

بمندوب واحد في الهيئة العامة للقضاء، باعتبار أن عدد سكانها يقل عن خمسة آلاف نسمة، وهو حد الشطر الأول (راجع أعلاه). وعليه لا فائدة، ولا إمكانية تقنية لاعتماد النظام النسبي في هذه الدوائر «الفردية» ولا حتى في الدوائر التي لا يتجاوز عدد ممثليها الثلاثة أعضاء؛

- ثانياً: إن اعتماد النظام الأكثرية أيضاً في الدوائر المتعددة المقاعد، التي يفوق عدد ممثليها الثلاثة أعضاء، يهدف إلى تأمين الحد الأدنى من تمثيل الأكرليات في الهيئة العامة للقضاء. وهذه الأكرليات تساهم بدورها في تشكيل تكتلات متجانسة داخل الهيئة العامة للقضاء، ما من شأنه أن يقلل من إمكان انتخاب هيئات عامة مؤلفة من عناصر مختلفة وغير متجانسة كلياً.

### انتخاب مجلس الإدارة

ينتخب رئيس ونائب رئيس وأعضاء مجلس الإدارة من قبل الهيئة العامة للقضاء على أساس النظام النسبي واللائحة المقفلة، مكتملة كانت أو غير مكتملة. لقد جمعت اللجنة في نظام وآلية انتخاب أعضاء مجلس الإدارة بين جملة من المبادئ والمعايير الأساسية، هذه أبرزها:

- أولاً، على مستوى النظام الانتخابي: لقد تم اعتماد النظام النسبي لأن هذا النظام يؤمن تمثيل مختلف التوجهات والتكتلات داخل الهيئة العامة في مجلس الإدارة. وبالتالي يؤمن النظام النسبي انتخاب مجلس إدارة يضم أكثرية تحكم وأقلية تراقب وتتابع، ويحول دون استثثار أي أكثرية بكل مقاعد المجلس وبسلطته وبقراره.

- ثانياً، على مستوى اعتماد اللائحة المقفلة: إن اعتماد اللائحة المقفلة من شأنه، خلافاً للترشيحات الفردية، أن يحث المرشحين على التكتل والتقدم كفريق واحد يحمل مشروعاً مشتركاً. واعتماد اللائحة المقفلة في عملية الاقتراع يساعد على حسم خيار الناخبين حول فريق ومشروع واحد، ويحد من تشتت الأصوات الذي ينتج في أغلب الأحيان عن عملية تشطيط أسماء المرشحين وانتقاء الأسماء من لوائح عدة، ويسهل لاحقاً عملية المراقبة والمحاسبة، مراقبة البرنامج، ومحاسبة الفريق. فالفريق والبرنامج هما شرطان أساسيان لبلورة مشاريع التنمية المحلية وإنجاحها.

- ثالثاً، على مستوى اعتماد اللائحة المقفلة المكتملة أو غير المكتملة: ان الهدف من قبول اللوائح غير المكتملة هو إفساح المجال أمام جميع التيارات والتوجهات، وتحديد تلك التي لا تشكل أكثرية داخل الهيئة العامة، بأن ترشح إلى انتخابات مجلس الإدارة حتى لو لم تتمكن من تأليف لائحة مكتملة.

- رابعاً، على مستوى تعزيز الأكرثية: من أبرز الجوانب السلبية التي قد تنتج عن اعتماد النظام النسبي في هيئات انتخابية، تتّصف بتعددية وتنوّع الانتماءات، هو عدم القدرة على إنتاج أكرثيات تستطيع أن تحكم من دون الحاجة إلى عقد تحالفات وتسويات مع مجموعات أخرى، مما يجعلها أكرثيات هشّة ومهدد عقد ائتلافها بالانفراط أمام كل عائق تواجهه. استدراكاً لذلك، وفي حال عدم حصول إحدى اللوائح على أكرثية مطلقة من أصوات المقترعين، يلحظ مشروع القانون أن تعطى اللائحة التي حصلت على النسبة الأكبر من الأصوات 51% من مقاعد مجلس الادارة، وذلك حرصاً على أن تتمتع الأكرثية بتماسك وتجانس يخوّّلها أن تمارس الصلاحيات المتعدّدة المنوطة بالمجلس. وهذا الخيار يساهم في إنتاج أكرثية واضحة ومتماسكة من حيث انتماؤها ومشروعها وقادرة على ممارسة السلطة المنوطة بمجلس الإدارة، وإلى جانبها أقلية واضحة أيضاً تمارس الرقابة من داخل مجلس الإدارة، إضافةً إلى رقابة الهيئة العامة.

- خامساً، على مستوى انتخاب رئيس ونائب رئيس مجلس الادارة: إن خيار انتخاب رئيس ونائب رئيس مجلس الإدارة مباشرةً من قبل الهيئة العامة ومن اللائحة التي نالت أكبر نسبة من الأصوات، وفقاً لترتيب أسماء المرشحين في اللائحة، يؤمن، من ناحية أولى، إيصال فريق أكرثي متكامل إلى مجلس الإدارة، وهو شرط أساسي للقدرة على ممارسة السلطة. ويؤمن من ناحية ثانية، أن يأتي الرئيس ونائبه من الأوائل على اللائحة التي فازت بأكرثية الأصوات، وفي ذلك تجسيد واضح لقرار الأكرثية الناجبة، وهو انتخاب يعطي شرعية صلبة وغير مشكوك بها للرئيس ولنائبه، ويجرهما بالتالي من التسويات التي تحصل خلال عملية الانتخاب غير المباشر والتي عادةً ما تؤثر سلباً على شرعية وقدرة الرئيس ونائبه.

#### الكوتا الجندرية

انطلاقاً من مبدأ التمييز الإيجابي الذي نصّت عليه المادة الرابعة من إتفاقية سيداو<sup>18</sup>، يلحظ المشروع تطبيق الكوتا الجندرية على مستوى توزيع المقاعد داخل الهيئة العامة، وذلك وفقاً للتالي: ففي حال كان عدد مقاعد الهيئة العامة في الدائرة المعنية مقعداً واحداً، لا تطبق الكوتا؛ وفي حال كان عدد المقاعد وتراً (رقم غير مزدوج) يعطى عدد مقاعد متساو لكل من الجنسين زائد واحد لأي منهما؛ وفي حال كان عدد المقاعد زوج توزع المقاعد مناصفةً بين الجنسين. ان

(18) CEDAW) إتفاقية إلغاء جميع أنواع التمييز ضد المرأة التي انضم إليها لبنان عام 1996.

خيار تطبيق هذه الكوتا الجندرية عند إعلان النتائج وضمن حدود ما يتوافر من مرشحين من كلا الجنسين ولفترة زمنية محددة بأربع دورات انتخابية، يجعل منها كوتا غير مفروضة بشكل دائم وغير مصطنعة وتقوم على أساس المبادرة الشخصية. هذه الكوتا تترك قرار الترشح للفرد، ذكراً أم أنثى، كفعل ارادي يعبر عن رغبة وقناعة واستعداد للترشح للهيئة العامة. والكوتا الجندرية تطبق فقط في حال وجود مرشحين من كلا الجنسين.

أما عن تطبيق الكوتا الجندرية على مستوى مجلس الإدارة، فقد رأت اللجنة في مشروعها أن يتألف المجلس من كلا الجنسين، على ألا يقل عدد أعضاء أحدهما عن الثلاثين بالمئة من مجموع المقاعد التي يتألف منها المجلس قانوناً. ويطبق مبدأ الكوتا الجندرية في مجلس الإدارة عند إعلان النتائج وضمن حدود ما يتوافر من مرشحين من كلا الجنسين.

### صلاحيات مجالس الأفضية

لقد تم تعداد صلاحيات مجالس الأفضية في مشروع القانون، إن على مستوى الهيئة العامة أو على مستوى مجلس الإدارة، على سبيل المثال لا الحصر، مما يؤكد هذه الصلاحيات وانسجامها مع مستوى الشرعية التمثيلية الذي تتمتع به، كونها مجالس محلية منتخبة مباشرة من المواطنين، ومسؤولة أمامهم، وفقاً لآليات ديمقراطية وعادلة وشفافة، وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي.

### صلاحيات الهيئة العامة

أعطيت الهيئة العامة صلاحيات تمكنها من القيام بمهام ثلاث أساسية مترابطة ومتكاملة: التمثيل والمشاركة والمراقبة.

- أولاً، التمثيل: تبرز أهمية التمثيل من خلال إعطاء الهيئة العامة صلاحية انتخاب رئيس ونائب رئيس وأعضاء مجلس الإدارة، فيستمد بالتالي مجلس الإدارة شرعيته التمثيلية ويمارس صلاحياته ومهامه بتفويض من الهيئة العامة المنتخبة بدورها مباشرة من قبل المواطنين.

- ثانياً، المشاركة: تتم مشاركة الهيئة العامة في إدارة شؤون القضاء من خلال مصادقتها الإلزامية على القرارات الأساسية التي يتخذها مجلس الإدارة وتحديد تلك المتعلقة بالموازنة السنوية وبالخطط الإنمائية المطروحة للقضاء، إضافة إلى المصادقة على فئة من عقود الأيجار والبيع والرهن والقروض وعلى الهبات المشروطة، لما قد تفرضه هذه الهبات من أعباء أو قيود

على القضاء. إلى جانب هذه الصلاحيات، وفي سبيل تفعيل المشاركة، اعطي مجلس القضاء صلاحية تشكيل لجان استشارية متخصصة، من داخل الهيئة ومن خارجها، لإبداء الرأي وتقديم الاقتراحات والتوصيات لكل من الهيئة العامة ومجلس الادارة، والهدف من ذلك التأكيد على أن دور مجلس القضاء لا يقتصر فقط على التصديق أو التصويت على قرارات مجلس الإدارة، بل يؤدي دوراً في التفكير والتخطيط الاستراتيجي حول تنمية القضاء وتطوير قدراته على المدى الطويل. تؤمن هذه الآلية تفاعلاً دائماً وتشاركاً فعالاً بين المواطنين ومجلس القضاء في علاقة تعاون مستدامة، مأسسة ومنهجية.

- ثالثاً، المراقبة: تمارس الهيئة العامة صلاحياتها الرقابية عبر آليات متعددة، من أبرزها حق نزع الثقة عن مجلس الادارة ككل أو عن أحد أعضائه أو عن رئيسه أو عن نائب الرئيس.

#### صلاحيات مجلس الإدارة

يُعتبر مجلس الإدارة السلطة التنفيذية في مجلس القضاء ويدخل ضمن اختصاصه كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة. وقد تم تعداد صلاحيات مجلس الإدارة في مشروع القانون على سبيل المثال لا الحصر.

وإذ لحظ المشروع إعادة توزيع الصلاحيات بين السلطات المركزية ومجالس الأقضية، فإن هذه الصلاحيات تقدّم إلى مجالس الأقضية، من خلال تكاملها وتفاعلها، حوافز أكبر لتنمية مواردها وقدراتها الذاتية وتمكّنها من تحقيق أهدافها. وبذلك، تشمل اختصاصات مجلس الإدارة مروحة واسعة بدءاً بإنشاء وتطوير البنى التحتية، مروراً بإنتاج الطاقة والمشاريع ذات الطبيعة الاقتصادية والشراكة بين القطاعين العام والخاص...

وقد أنيطت بمجلس الإدارة صلاحية وضع خطة استراتيجية لتنمية القضاء، وهي من بين أهم صلاحياته، لأن مجلس الإدارة «ملزم» ببلورة وبترجمة مهامه من خلال وضع استراتيجية عامة لتنمية القضاء وعرضها على الهيئة العامة للموافقة عليها، وهو ملزم بتعديلها وبتطويرها بشكل دائم. والزامية وضع خطة إنمائية للقضاء من قبل مجلس الإدارة يكرس منهجية واضحة للحكم المحلي، قوامها البرنامج وخطط العمل. كما أن وضع خطة إنمائية يسهل، من جهة ثانية، عملية المشاركة والمراقبة والمحاسبة من قبل الهيئة العامة والناخبين، ما من شأنه أن يساهم في تعزيز قدرة مجلس الادارة على التخطيط والتنظيم والتنفيذ، أي في تعزيز عملية الحوكمة المحلية.

ومن أجل ممارسة مهامه الواسعة والمتخصصة، أعطيت له أيضاً صلاحية إنشاء ما يحتاجه من أجهزة متخصصة (مثلاً: «جهاز السلامة المرورية» الذي يتلازم أنشاؤه مع صلاحية المجلس في تنظيم النقل العام والخاص، و«جهاز الشراكة» المسؤول عن إدارة مشاريع الشراكة بين مجلس الإدارة والقطاع العام والخاص)، كما أعطي - على سبيل المثال أيضاً - حق التقاضي لرفع التعديلات والحوّول دون حصولها وإنشاء جهاز الشرطة على مستوى القضاء التي تعتبر من عداد الضابطة العدلية.

وقد رأت اللجنة أن قرارات مجلس الإدارة يجب أن تكون نافذة بحد ذاتها، دونما حاجة لأي تصديق من أي مرجع كان، باستثناء القرارات المتعلقة بالأمن الوطني وبحماية المواقع الأثرية وبالمخططات التوجيهية العامة. وتعزيزاً لدوره ولصلاحياته ولكونه المعبر الأساسي عن احتياجات المواطنين على المستوى المحلي، أعطي مجلس الإدارة صلاحية تقديم توصياته في المواضيع ذات المصلحة العامة للقضاء والتي تخرج عن اختصاصاته، كما ألزمت المراجع المختصة بأن تستحصل على موافقة مجلس الإدارة في العديد من الأمور التي تدخل في صلاحيات السلطات والإدارات المركزية والتي تنفذ ضمن القضاء، وذلك وفقاً لآليات واضحة.

### مالية مجالس الأفضية

حرصت اللجنة على إيلاء الشق المالي في العملية اللامركزية اهتماماً خاصاً، وذلك انطلاقاً من أهمية التمويل والموارد في تمكين المجالس المنتخبة من ممارسة الصلاحيات الواسعة المعطاة لها في مشروع القانون. فالصلاحيات المذكورة تستحيل حبراً على ورق ما لم تترافق مع موارد كافية تجعل تطبيقها ممكناً.

ومن مراجعة مشروع القانون، يتضح أن صلاحيات ومهام واسعة جرى نقلها من السلطة المركزية وهيكلاتها اللاحصرية (مكاتب الوزارات في المناطق، المحافظون والقائمقامون...) إلى مجالس الأفضية بحسب اختصاصها المكاني. ويستتبع ذلك، حكماً، أن تنتقل، مع الصلاحيات والمهام، واردات موازية، عملاً بالمبدأ القائل (à transfert de compétences, transfert de ressources). وهذا الترابط المبدئي بين توزيع الصلاحيات والمهام، من جهة، وتوزيع الموارد، من جهة أخرى، إنما يشكل ترجمة فعلية لمبدأ الاستقلال الإداري والمالي الذي تتمتع به مجالس الأفضية. فالاستقلال الإداري ينسحب على حق المجالس في تنفيذ القانون وفي ممارسة صلاحياتها دون أي انتقاص (وفي

مقدمها صلاحية جباية الضرائب مباشرةً من المكلفين)، في حين يضمن الاستقلال المالي حق المجالس في التصرف بمواردها المالية (ضمن ضوابط القانون لا الاستنساب) وسعيها لتأمين موارد كافية.

وبطبيعة الحال، فإن توزيع المهام والاعباء والموارد لا يعني إعفاء السلطة المركزية من مسؤولياتها في المناطق، إذ تبقى مطالبة تجاه الأفضية بالتزامات عديدة (مثلاً: البنى التحتية، الطرقات الدولية والنقل على المستوى الوطني، التربية، الصحة، الأمن الوطني...)، من المفترض أن تؤدّيها مركزياً أو لأحصرها. وتحت هذا العنوان يندرج مفهوم الإنماء المتوازن الذي يُخشى أن تأتي اللامركزية بنقيضه إذا ما تركت السلطة المركزية بعض المناطق غير المقتدرة تعتمد فقط على وارداتها الذاتية. هذا الإنماء هو مسؤولية المركز الذي لحظ اتفاق الطائف ضرورة أن يضع خطة إنمائية شاملة لكل المناطق (وتندرج في هذا السياق أيضاً خطة ترتيب الأراضي). وباختصار، فإن العملية اللامركزية، وبقدر ما تحتاج إلى عنصر الاستقلال المالي، بقدر ما تستوجب أيضاً مساهمات من السلطة المركزية في ميادين مختلفة، إما مباشرة أو عبر عائدات صندوق لامركزي (راجع أدناه).

على صعيد الأرقام وحجم الواردات، لا بد من التوقف، بدايةً، عند نسبة الإنفاق المحلي من إجمالي الإنفاق العام. وبيّن إستعراض عيّنة من البلدان ذات تجربة ناجحة مع اللامركزية لهذه الغاية، أن نسبة إنفاق الإدارات المحلية (المنتخبة) من إجمالي إنفاق الحكومة المركزية، يدور في تلك البلدان حول معدّل وسطي يبلغ 27%، علماً بأن هذا المعدل يصل إلى 39% في فنلندا و62% في الدنمارك، على سبيل المثال والقياس. وينخفض هذا المعدل في بلدان أخرى (كنيوزيلندا) إلى حدود 11%. أما في لبنان، فتشير الأرقام إلى أن معدّل نسبة إنفاق البلديات واتحاداتها (كونها الوحدات اللامركزية الوحيدة حتى تاريخ إعداد هذا التقرير) يتراوح بين 5% و7% من إنفاق الحكومة المركزية، بحسب السنوات.



### الجدول مقارنة بالنفقات بين الدول في نسبة الإنفاق المحلي من إجمالي الإنفاق المركزي

| الدول              | النفقات الحكومية المحلية كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الحكومي |
|--------------------|----------------------------------------------------------------|
| الجمهورية التشيكية | 27                                                             |
| الدنمارك           | 62                                                             |
| فرنسا              | 20.04                                                          |
| فنلندا             | 39.03                                                          |
| هنغاريا            | 25.07                                                          |
| إيرلندا            | 19.08                                                          |
| إيطاليا            | 32                                                             |
| لوكسمبورغ          | 12.05                                                          |
| النرويج            | 30.07                                                          |
| سويسرا             | 25.09                                                          |
| جورجيا             | 28                                                             |
| سلوفينيا           | 19                                                             |
| نيوزيلندا          | 10.08                                                          |
| المعدل الوسطي      | 27.016                                                         |

(IMF-Data and Statistics-Government Finance Statistics (GFS

<http://elibrary-data.imf.org/DataReport.aspx?c=24944917&d=33061&e=170809>

بناء على هذه المعطيات الموضوعية، رأت اللجنة وجوب رفع نسبة إنفاق الإدارات المحلية (بلديات وأقضية) من إجمالي إنفاق الحكومة المركزية إلى حدود 25% كحدّ أدنى. وبما أن حجم إنفاق البلديات واتحاداتها يشكل أصلاً 5% إلى 7% من نسبة الإنفاق المركزي، فإن نسبة إنفاق مجالس الأقضية يجب أن تشكل 20% من نسبة إنفاق الحكومة المركزية (دون احتساب خدمة الدين العام)، أي ما يقارب 1,5 مليار دولار (بحسب الأرقام الراهنة).

يتم تأمين 40% من هذا المبلغ (أي ما يعادل 600 مليون دولار)، من خلال الصندوق اللامركزي و60% منه (أي ما يعادل 900 مليون دولار)، من خلال الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم وموارد أخرى. وبذلك، تراعي آلية التمويل المذكورة ضرورة عدم الاعتماد بشكل مفرط على التحويلات الآتية من الحكومة المركزية.



### الواردات

تجنّبت اللجنة في مشروع القانون إستحداث ضرائب ورسوم جديدة (باستثناء الضريبة على الربح العقاري) مفضّلة استيفاء مجالس الأفضية، بصورة مباشرة، لبعض الضرائب والرسوم التي تستوفيها خزينة الدولة حاضراً، وذلك تبعاً لانتقال مهام وصلاحيات من الأخيرة إلى الأولى، كما أسلفنا.

### الصندوق اللامركزي

يلحظ مشروع القانون إستحداث صندوق لامركزي يحل محل الصندوق البلدي المستقل ويختلف جذرياً عن هذا الأخير، تكويناً وصلاحيات وإدارةً ومعايير توزيع. يتمتع الصندوق اللامركزي بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي، ويتولى الإشراف على أعماله مجلس أمناء منتخبين من مجالس الأفضية والبلديات.

هذا الصندوق، من حيث عملية إنشائه وإدارته وتكوين وارداته وتوزيعها على مجالس الأفضية والبلديات، هو الآلية الأساسية لتأمين ظروف تنمية متكافئة بين مختلف المناطق

وردم الهوة تدريجياً بين المناطق الغنية والمناطق الفقيرة. وهو أيضاً الترجمة الفعلية لمبدأ التضامن والتكافل والتماسك المجتمعي بين الدولة ومختلف الأفضية، وللتوزيع العادل عمودياً، بين المركز والمناطق، وأفقياً، بين المناطق.

يعين مجلس الأمناء مديراً عاماً للصندوق اللامركزي، يعاونه جهاز إداري وفني. ويخضع الصندوق لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة، دون أي رقابة مسبقة.

### واردات الصندوق

يقترح مشروع القانون قسمة كتلة الأموال في الصندوق اللامركزي بنسبة 70 بالمئة لمجالس الأفضية و30 بالمئة للبلديات، وذلك انطلاقاً من المعطيات التالية:

- أولاً، إن واردات الصندوق اللامركزي تُحافظ، على الأقل، على واردات البلديات بنسبتها الحالية.

- ثانياً، إن تولّي مجالس الأفضية مهاماً أساسية على مستوى القضاء يؤدي، عملياً، إلى تخفيف الأعباء عن البلديات وإلى فائض في ميزانيتها.

- ثالثاً، إن استيفاء الصندوق اللامركزي لأمواله وإدارتها وتوزيعها تختلف كلياً عن تلك العائدة إلى الصندوق البلدي المستقل. ويتوجب على مديرية الخزينة والدين العام في وزارة المالية وعلى المؤسسات العامة والخاصة والمختلطة والمصالح المستقلة تحويل الأموال العائدة للصندوق فصلياً، ويوزع مجلس الأمناء حصص الأفضية والبلديات من عائدات الصندوق اللامركزي مرة كل ستة أشهر، بعد اقتطاع قيمة نفقات التشغيل.

وفقاً لما تقدّم، من المتوقع أن تبلغ موازنة الصندوق السنوية ما يقارب 2% من مجموع الناتج المحلي، مقارنة مع الصندوق البلدي المستقل الذي تشكّل موازنته 0,6% من الناتج المحلي، فيكون لبنان قد دخل إلى نادي الدول اللامركزية تمويلياً (حيث المعدل العالمي هو بنسبة 3%).

### مصادر تمويل الصندوق اللامركزي هي التالية:

1. نسبة 25% من إجمالي إيرادات الضريبة على القيمة المضافة.

2. نسبة 10% من إجمالي فواتير الهاتف الخليوي.

3. نسبة 25% من إجمالي إيرادات الجمارك.

4. نسبة 5% من مداخيل شركات اللوتو من الإصدارات.

5. نسبة 25% من رسوم الانتقال على التركات والوصايا.
6. نسبة 50% من رسم المغادرة على المسافرين بطريق البر والجو والبحر.
7. نسبة 6% من كامل قيمة أقساط عقود التأمين وملاحقتها.
8. الرسوم على إشغال الأملاك العمومية.
9. فوائد حسابات الصندوق المصرفية.
10. الهبات والوصايا لمصلحة الصندوق.

جدول بقيمة الضرائب والرسوم الرئيسية (على سبيل المثال، بالاستناد إلى أرقام 2011)

| نسبة الصندوق<br>اللامركزي | حصة الصندوق<br>اللامركزي (بالألف ل.ل.) | 2011<br>(بالألف ل.ل.) |                                    |
|---------------------------|----------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|
| %25                       | 825,000,000                            | 3,300,000,000         | ضريبة على القيمة المضافة           |
| %25                       | 195,000,000                            | 777,000,000           | إيرادات الجمارك                    |
| %25                       | 39,000,000                             | 160,500,000           | رسوم الانتقال على التركات والوصايا |
|                           | 30,000,000                             |                       | التأمين                            |
| %10                       | 225,000,000                            |                       | فواتير الهاتف الخليوي              |
|                           | <b>1,314,000,000</b>                   |                       | <b>المجموع</b>                     |

وزارة المالية.

### التوزيع

يرتكز الصندوق اللامركزي في عملية تحديد حصص الأفضية من إجمالي السبعين بالمئة على مؤشرات ديموغرافية وجغرافية وتنموية وضريبية/ مالية. وبما أن الهدف الأساسي هو تحفيز التنمية المحلية وتحقيق التكافل والتضامن الاجتماعي، فقد خصصت النسبة المرتفعة من إجمالي السبعين بالمئة إلى المؤشرات التي تشكل عملية التنمية في بعدها الاجتماعي والاقتصادي. أما المؤشرات المعتمدة، فهي:

- مؤشر واقع التنمية (10/4)

- مؤشر تحصيل الرسوم سنوياً (10/4)،

وقد أعطيت النسبة المنخفضة إلى المؤشرين الآخرين:

- مؤشر عدد السكان المسجلين (10 / 1)

- ومؤشر مساحة القضاء (10 / 1).

وعلى سبيل المثال، فإن القضاء الذي يتمتع بواقع تنموي منخفض يحصل على نسبة مرتفعة من المبالغ المخصصة لمؤشر واقع التنمية، وذلك لمساعدته على النهوض وإعطائه القدرة على القيام بمشاريع تنموية في مجالات الصحة والتعليم والخدمات والمهن والأحوال المعيشية الخ... وفي المقابل، يحصل القضاء الذي يتمتع بواقع اقتصادي مرتفع من خلال قدرته على تحصيل الرسوم، على نسبة مرتفعة من المبالغ المخصصة لمؤشر تحصيل الرسوم، وذلك لتحفيزه على الاستمرار بإدائه الجيد وإعطائه الموارد اللازمة لتطويره.

تتأط مهمة وضع مؤشر واقع التنمية بإدارة الإحصاء المركزي بالتعاون مع مدير الصندوق اللامركزي وأجهزة الإحصاء في مجالس الأفضية.

وتجدر الإشارة إلى أن مهمة الصندوق اللامركزي تجاه الأفضية والبلديات لا تقتصر فقط على توزيع الحصص، بل يقوم الصندوق أيضاً بمهام تنموية واستشارية أساسية كمنح الأفضية والبلديات القروض المدعومة لتنفيذ مشاريع منتجة، وكفالة قروضها تجاه الغير. كما يمكن للصندوق اللامركزي، تحقيقاً لأهدافه، أن يستحصل على قروض مدعومة.

### الرقابة على مجالس الأفضية

لحظ مشروع القانون أنواعاً عدة من الرقابة على مجالس الأفضية:

#### الرقابة الشعبية

هي رقابة المواطنين، فمجالس الأفضية منتخبة بالاقتراع المباشر وتتمتع بالشرعية التمثيلية. وقد وُضعت لهذه الرقابة الشعبية أطر وآليات عدة تسمح للمواطنين بالاطلاع على أعمال ممثليهم في مجالس الأفضية وخططهم ومشاريعهم والمشاركة بها، ومراقبتها والاعتراض عليها بوسائل وطرق متعددة (كما هي مفصلة تحت عنوان «الحوكمة» أدناه) ومحاسبتهم أو مكافأتهم، سواء في انتخابات مجالس الأفضية أم من خلال مهام الهيئة العامة في كل قضاء.

#### الرقابة الداخلية

تمارس الهيئة العامة الرقابة الداخلية على مجلس الإدارة، حيث يعود لها الحق في طرح الثقة بمجلس الإدارة كاملاً أو برئيس المجلس أو بنائبه أو بأحد أعضائه، أو من خلال إحالة أي من أعضاء مجلس الإدارة على الهيئة التأديبية الخاصة بمجالس الأفضية. وتتم هذه الرقابة أيضاً

من داخل مجلس الإدارة، وهي على نوعين: رقابة تأديبية تتمثل بإحالة أي من أعضاء مجلس الإدارة على الهيئة التأديبية، ورقابة مرتبطة بأداء مجلس الإدارة وبانتظام اجتماعاته، حيث يُعتبر منحلاً حكماً إذا لم يتمكن من عقد اجتماعه لمرتين متتاليتين (علماً أن على المجلس أن يجتمع لزوماً مرتين في الشهر على الأقل، كما نصّ عليه المشروع).

### الرقابة المركزية

أما في ما يتعلق برقابة السلطة المركزية وقدرتها على حلّ مجالس إدارة الأقضية، فقد أرادها مشروع القانون إستثنائية فعلاً، عندما نصّ على أنها تقتصر حصراً على مخالفة مجلس إدارة القضاء لأحكام الدستور، معزّزاً هذه الحصرية بتعليل مرسوم الحلّ الذي يُتخذ في مجلس الوزراء، ويبقى قابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة.

### الوضع المميّز لمدينة بيروت

اعتبرت اللجنة أنّ التفكير في تطبيق اللامركزية الادارية في مدينة بيروت تحكمه مبادئ ومعطيات أساسية يجب احترامها والانطلاق منها للتوصل إلى طرح صيغة تلائم دور وموقع ورمزية العاصمة على المستوى الوطني، من ناحية أولى، على ألاّ يتعارض ذلك جوهرياً مع المبادئ والمنطلقات والمعايير اللامركزية المعتمدة في باقي المناطق، من ناحية ثانية. ذلك أن تطبيق اللامركزية الادارية في بيروت ينبغي أن يعزّز دور العاصمة في تجسيد الوحدة الوطنية وفي تمثيل تنوّع المجتمع اللبناني، وأن يراعي في الوقت عينه، خصوصية موقعها وعلاقتها كعاصمة بالسلطة المركزية وما ينتج عن هذه العلاقة من واجبات ووظائف وما تقتضيه من امتيازات واستثناءات تحتم الاعتراف بأنّ للعاصمة وضعاً خاصاً، أسوةً بما هو معتمد في أكثر من عاصمة عبر العالم.

انطلاقاً من هذه الضرورات، ثمة مسائل ثلاث تطرح إشكاليات أساسية أمام تطبيق اللامركزية الادارية في بيروت، لا بدّ من مقاربتها، وهي:

- وحدة العاصمة الجغرافية وتطابق الإطار الجغرافي للبلدية والمحافظة (التي لا أقضية فيها)؛

- تأمين المشاركة الفعلية لجميع أبناء العاصمة (من مسجّلين وسكان، بمفهوم المادتين 10 و11 من مشروع القانون)، على مستوى التمثيل وفي عملية إتخاذ القرارات؛

- موقع وصلاحيات محافظ بيروت.

1. مسألة وحدة العاصمة: رأت اللجنة أن وحدة العاصمة تُحفظ من خلال تشكيل مجلس مدينة بيروت (الموازي لمجلس القضاء في سائر المناطق) من دون تقسيم العاصمة، فيعبر المجلس في تكوينه عن تلك الوحدة، مع مراعاة التنوع القائم في المدينة وضرورة أن ينسحب تمثيلاً على مستوى المجلس. ولهذه الغاية، يلحظ مشروع القانون انتخاب عدد محدد من الممثلين على مستوى كل حي من أحياء بيروت التاريخية الاثني عشر يجتمعون في مجلس مدينة بيروت، فيشعر الجميع أنهم جزء من المعادلة من دون أن يخرق هذا النظام وحدة العاصمة. ومن شأن ذلك أن يقوّي اللحمة بين أبناء بيروت جميعاً وكذلك الشعور بالاطمئنان وبالانتماء إلى مدينة واحدة يتشاركون في إنائها عبر مجلسهم المنتخب.

2. مسألة تأمين المشاركة الفعلية: إن التمثيل المحدّد والموحد في كل حيٍّ من أحياء المدينة الاثني عشر، (التي تشكّل كلٌّ منها دائرة انتخابية)، يشمل المسجلين (خمسة ممثلين) والسكان (مثل واحد)، بحيث ينتخب كل حي ممثلين عنه في الهيئة العامة بالاقتراع العام المباشر. وبذلك، يتألف مجلس إدارة مدينة بيروت من اثني عشر عضواً، يتمثل فيه كل حي بعضو واحد، ويعتبر حكماً فائزاً بعضوية مجلس الإدارة عن كل دائرة، المرشّح الذي يحصل على العدد الأكبر من أصوات المقترعين فيها. ومن شأن هذا النظام أن يحول دون هيمنة أي أقلية، من أي نوع كانت، لا على عملية انتخاب أعضاء مجلس المدينة، ولا على القرارات التي يتخذها المجلس لاحقاً، وهو يعطي قيمة وازنة ومتوازنة لأصوات الجميع داخل الهيئة العامة ومجلس الإدارة.

3. مسألة موقع وصلاحيات محافظ مدينة بيروت: لهذه المسألة بعدان: يرتبط الأول بصلاحيات المحافظ التنفيذية ضمن المجلس البلدي للمدينة، فيما يرتبط البعد الثاني بدوره كممثل للسلطة المركزية ولسياساتها وقراراتها في العاصمة. وبالنظر إلى الكمّ الهائل من الإشكالات التي أدّت إليها ازدواجية السلطة على مستوى البلدية، معطوفة على نظام المحاصصة الطائفية، فإنه يصبح ملحاً تقديم هندسة مؤسسية جديدة، لا ازدواجية للسلطة فيها بين سلطتين أو أكثر، بل تقوم على تقسيم المهام والأدوار والمسؤوليات وعلى تحديد الصلاحيات بشكل واضح. فتكون كامل الصلاحية والمسؤولية التنفيذية للسلطة اللامركزية المنتخبة، فيما يحتفظ المحافظ، بصفته ممثلاً للسلطة المركزية (اللاحصرية)، بحق حضور اجتماعات مجلس الإدارة (دون التصويت) والاطلاع على أعماله وطلب إعادة النظر بقراراته بكتاب معلّل، وبحق طرح المواضيع على جدول أعمال مجلس الإدارة للمناقشة. وبذلك، يكون

محافظ بيروت قد أعطي، نظراً لما للعاصمة من وضع مميز، بعض صلاحيات الهيئة العامة في مجالس الأفضية، كما أعطي ما لا يتمتع به سائر المحافظين من صلاحيات.

#### الهيئة المستقلة للانتخابات

نصّ مشروع القانون على انشاء هيئة مستقلة خاصة بانتخابات مجالس الأفضية ومجلس مدينة بيروت. تتمتع هذه الهيئة بصلاحيات واسعة في مجال الإعداد لهذه الانتخابات والإشراف عليها بمراحلها كافة، بما في ذلك دعوة الهيئات الناحية وتنظيم لوائح خاصة بالسكان المسجلين اختيارياً للمشاركة في هذه الانتخابات (عن طريق اختيار ممثليهم حصرياً في هذه المجالس وفقاً للأصول المنصوص عليها في مشروع القانون) وصولاً الى اعلان النتائج النهائية لهذه الانتخابات. تشمل صلاحيات الهيئة كذلك تلقي طلبات تسجيل المرشحين واللوائح ودرسها والبت بها.

#### في الشراكة بين مختلف القطاعات على المستوى المحلي

تساهم اللامركزية في قيام شراكة فاعلة بين السلطات المحلية وبين القطاعين العام والخاص، وفي تعزيز التنسيق والتعاون على الصعد كافة. من شأن ذلك أن يطور القدرات التنموية لدى كل من مجالس الأفضية والبلديات والمنظمات والمؤسسات المختلفة، وتحديداً قدراتها على تلبية المطالب المحلية، كما يعزز من شفافيتها وبالتالي من القدرة على محاسبتها. وعليه، فقد خصص مشروع القانون فصلاً كاملاً للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

#### الحوكمة والمشاركة المحلية

تتقاطع اللامركزية مع مفهومي الحوكمة والتنمية التشاركية المحلية، وذلك من خلال قيام سلطات تمثيلية محلية على تماس مباشر مع المواطنين:

- تلبية حاجاتهم بشكل فعال، وبكلفة أقل،
- وقرارات تتخذ على المستوى الأقرب إلى المواطنين،
- وبطريقة تسعى إلى تأمين أوسع مشاركة ممكنة لقطاعات المجتمع المحلي وفتاته المختلفة. وانطلاقاً من ذلك، لحظ مشروع القانون:

- استحداث أجهزة متخصصة دائمة تعمل بشكل متكامل وتراكمي على توثيق ودراسة وتحليل المعطيات والأرقام والديناميات المرتبطة باللامركزية والحوكمة المحلية ونشرها ومناقشتها في سبيل تطويرها. فالجهاز الاحصائي، من خلال تعاونه المباشر بشكل أساسي



مع إدارة الإحصاء المركزي ومع الصندوق اللامركزي والمؤسسات العامة والخاصة، يقوم بجمع وتحليل جميع المعلومات والأرقام ذات الصلة وتوثيقها وتحديثها دورياً ونشرها. وفي ذلك تعزيز لحق الوصول إلى المعلومات الذي يعتبر المدخل إلى المساءلة والمحاسبة.

- ويتكامل دور الجهاز الإحصائي مع مهام جهاز الحوكمة المحلية الذي يعمل، انطلاقاً من النتائج والخلاصات الإحصائية، على دراسة أداء السلطات اللامركزية واستخلاص النتائج منها في سبيل تحديد الاحتياجات وإعداد الموارد البشرية وتنمية طاقاتها وقدراتها.

- يرفع هذا الجهاز تقريراً سنوياً بنتائج دراساته إلى الهيئة العامة التي تدرجه على جدول أعمالها وتستند إليه في مناقشة وإقرار الموازنة. ويتصل هذان الجهازان مباشرةً بجهاز دائم آخر هو جهاز المعلوماتية الذي لا يقتصر دوره فقط على مكننة الإدارة المحلية تسهيلاً للإجراءات الإدارية والمالية، وإنما يتخطاه ليشمل مهمة تطوير تكنولوجيا المعلومات على مستوى القضاء مع ما تقتضيه من خطط وموارد.

- وتعمل هذه الأجهزة بشكل وثيق مع اللجان الاستشارية المتخصصة والتطوعية التي يعود لكل من الهيئة العامة ومجلس الإدارة تشكيلها في مختلف الميادين على مستوى القضاء.

إلى جانب هذه الأجهزة واللجان، نصّ مشروع القانون على سلسلة من الإجراءات والآليات الكفيلة بتفعيل الديمقراطية التشاركية وتعزيز دور المواطنين في مراقبة ومساءلة السلطات المحلية. ولهذه الغاية، لحظ المشروع وجوب نشر التقرير المالي في الجريدة الرسمية وفي النشرة الخاصة لمجلس القضاء وعلى موقعه الإلكتروني، وإعطاء كل شخص مسجل في القضاء وكل صاحب مصلحة حق الاطلاع على قرارات مجلس الإدارة والحصول على نسخة مصدقة عنها ضمن مهلة أقصاها يومي عمل، وهذه كلّها إجراءات وآليات تهدف إلى تحقيق شفافية أكبر ورقابة أفعال وتساعد على التواصل والمتابعة بين المواطنين ومجلس القضاء.

كما ان قدرة مجلس الإدارة على الاجتماع كلما دعت الحاجة، وعلى الاجتماع بناءً لطلب أكثرية أعضائه، وفقاً لآليات واضحة ومحددة (إضافةً إلى اجتماعه مرتين في الشهر على الأقل)، تجعل المجلس في حالة نشاط وجاهزية دائمين. وهذه الصلاحية تعطي أعضاء مجلس الإدارة سلطة، وتلقي عليهم مسؤوليات، في إدارة ومتابعة شؤون القضاء إلى جانب سلطة ومسؤولية رئيس المجلس، مما يحّد من امكانية تحول المجلس إلى «مجلس رئاسي» يديره الرئيس فقط.

### في المرحلة الانتقالية

فور اقرار مشروع قانون اللامركزية الادارية، وتلافياً لحدوث حالة من الفراغ قد تؤدي إلى تعطيل أو تأخير تطبيق القانون، نصّ المشروع على إلزام مجلس الوزراء والوزارات المختصة المباشرة بالتحضيرات اللازمة لتطبيق هذا القانون، خلال مهلة محددة، تمهيداً لإجراء انتخابات مجالس الأفضية بالتزامن مع الانتخابات البلدية والاختيارية.

- كذلك، لحظ مشروع القانون انشاء «وزارة الإدارة المحلية» لكي تتولى المساهمة في تطبيق أحكام قانون اللامركزية، وانشاء معهد مركزي يتولى إعداد وتدريب العاملين والشرطة في مجالس الأفضية.

- كما لحظ مشروع القانون ضرورة وضع نموذج النظامين الإداري والمالي لمجالس الأفضية من قبل مجلس شورى الدولة.

- كذلك، لحظ مشروع القانون أحكاماً إنتقالية خاصة بالقائمقاميات، تبعا لإلغائها، تشمل موظفيها ومستخدميها وأجرائها وأبنيتها وتجهيزاتها.

- وقد نصّ المشروع على أحكام تفصيلية تتعلق باتحادات البلديات وموظفيها ومستخدميها وأجرائها والمشاريع الجاري تنفيذها من قبلها.

### ملاحظات ختامية

1. يشير كل ما تقدّم إلى مدى استغراق البحث في اللامركزية مختلف أوجهها. فالموضوع أشعب درساً وتفصيلاً ومقاربةً. المطلوب اليوم هو الانتقال إلى حيّز المناقشة التشريعية تمهيداً للإقرار.

2. من الواضح أن اللامركزية الإدارية هي تقنية تفصيلية كواحدة من أدوات الحكم المحلي، إلّا أنها في الوقت ذاته شديدة الحساسية السياسية، بل ربما الميثاقية، في بلد كـلبنان. ولذا، يتوجّب على الجميع أن يقاربا على أنها طرح ميثاقى وإنها بعيدا عن الطائفية، بل استناداً إلى مبدأ المشاركة ومداها الأوسع.

3. إذا كانت السياسات المركزية قد عجزت عن تأمين الحد الأدنى من الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، فإن من شأن اللامركزية أن تقدّم بدائل جديدة بالتوقف عندها.

4. لعلّ ما عاشه لبنان واللبنانيون من مآسي النفايات ومركزيتها، قد عزّز، بالمثل اليقين، ضرورة الانتقال سريعاً إلى حلول لامركزية لمشكلات البلد المختلفة. فإذا تأزّم المركز،

استطاعت المناطق اللبنانية أن تعبر الأزمة بأقل خسائر ممكنة.

5. يبقى أن اللامركزية ليست غاية في ذاتها، بل هي وسيلة وأداة بهدف مشاركة محلية أوسع وديمقراطية أكثر استدامة ومساءلة تعتمد الرقابة المباشرة وقياس الأداء وفاعليته. وهي بذلك تدخل إلى إصلاح النظام من أساس هيكله المحلي... اللامركزية من أجل لبنان: لأن دونها وطن منتقص البناء ومبتور الأطراف وغريب عن ناسه وحاجاتهم وتطلعاتهم والانتظارات...

#### زياد بارود

هو محام ومحاضر في جامعة القديس يوسف في بيروت. عينَ وزيراً للداخلية والبلديات في حكومة الرئيس فؤاد السنيورة (2008) وأعيد تعيينه ليتولّى الحقيبة ذاتها في حكومة الرئيس سعد الحريري (حتى 2011). تحت قيادته، حلّت وزارة الداخلية والبلديات في المرتبة الأولى لتنال جائزة الأمم المتحدة للخدمة العامة (2010). عينَ في 2012 رئيساً للجنة الخاصة وضعت مسودة مشروع قانون اللامركزية الإدارية الذي أطلقه الرئيس ميشال سليمان في نيسان 2014.



## اصلاح القضاء واقترح لتنظيم السلطة القضائية في لبنان\*

يقول الكاتب الفرنسي Condorcet في كتابه تطور الفكر الانساني: «ان الانسان انتقل مسرعاً عبر التاريخ، من مرحلة استيفاء حقه بالقوة، الى مرحلة ايلاء هذه المهمة الى قوي او ثري في قومه، ليركن الى قضاء أرادته عادلاً».

ويستطرد: «ان التطور السريع الذي تمر به المجتمعات وما نتج عنه من تفاوت كبير على كل الصعد، لا بد ان يصطدم بقصور في تطور مؤسسات القضاء او عدم تجانسها ومقتضيات هذا التطور، وان اصلاح القضاء كفيل بان يعيد الى الانسانية انسانيتها».

واننا اذ نعرض لفكرة اصلاح القضاء عبر بعض المراحل الاساسية التي مر بها، نجزم بان اعادة تنظيم القضاء في لبنان يشكل الانطلاقة الاولى في استعادة ثقة العالم به وبمؤسساته.

### في فكرة اصلاح القضاء

يضرّب الاهتمام باصلاح القضاء جذوره في اعماق التاريخ، فقد كان فراعنة مصر يتخذون له الهاً أطلقوا عليه اسم «اله الحق» او «اله العدل». وكان فرعون الملك في عهد «ايّيس» يطلب من القضاة قبل مباشرة ولايتهم، ان يقسموا يميناً بعدم اطاعة او امره ان هو طلب منهم يوماً ما يخالف العدالة او يناهضها. وتظهر رسوم قضاة الفراعنة بلا ايد، عنواناً للنزاهة، وبأعين تتجه الى اسفل، تعبيراً عن انهم ما كانوا ليحفلوا باشخاص المتقاضين مهما دنت او علت مكانتهم. ومن الوصايا الشهيرة التي صدرت عن «تحتمس الثالث» قوله: افعل كل شيء بالمطابقة مع القانون والحق، فان ما يُغضب الآلهة هو ان تنحاز لاحد الاطراف... زن تصرفاتك تجاه الجميع بميزان المساواة، عامل من تعرفه كمن لا تعرفه، ومن هو قريب منك كمن هو بعيد عنك... ومن يفعل ذلك من قضائي، فسوف تزدهر مكانته».

وكان الاسلام يتشدد في اختيار القضاة، ويحفل تاريخه بكثير من المواقف التي تجسّد سمو

(\*) سمير ابي اللمع.

مكانة القضاء وعلو سلطانه. فقد كتب علي بن ابي طالب الى عامله في مصر كتاباً فوضه فيه اختيار القاضي بعد ان أرشده الى صفاته الواجبة، في قوله: «اختر للحكم بين الناس افضل رعتك ممن لا تضيق به الامور، ولا تحكه الخصومة، ولا يتأدى في الذلة، ولا يخاف من الفيء الى الحق اذا عرفه، ولا تستشرف نفسه على طمع ولا يكتفي بالفهم الا اقصاه، يأخذ بالحجة، ولا يتبرم بمراجعة الخصوم، يصر على كشف الامور، لا يزدهيه المراء، ولا يستميله اغراء، وعندها أعطه من المنزلة التي لا يطمح اليها غيره من خاصتك، فتأمن بذلك اغتيال الحق عندك».

ومن بعد، فان التاريخ يسجل لنابليون بونابرت، انه حين دانت له اوروبا، فطن الى سلطان القانون وقدر القضاة. عندها نسي عزته العسكرية ليباهي الدنيا بأنه أعد للانسانية تشريعات وقوانين جعل اسمه لها عنواناً، وليصدر مرسوماً امبراطورياً في 27 شباط 1811 يحدد بموجبه وسائل اصلاح القضاء كضمانة اساسية للمحافظة على مكتسباته السياسية.

وُنقل عن الاديب الفرنسي «بلزاك» قوله في مؤلف له «ليس في الوجود من قوة بشرية ملكاً كان او رئيس وزراء او وزيراً يمكن ان تجور على سلطة القاضي، القاضي الذي لا يوقفه او يحكمه شيء اللهم الا ضميره والقانون ... وان فرنسا في حاجة الى ما يقارب من ستة آلاف قاض، ولا يوجد جيل يضم ستة آلاف رجل عظيم».

واذا كان القضاء قد حظي على توالي الحقب والعصور بهذه المكانة السامية وبذلك الاهتمام البالغ، ادراكاً لخطورة رسالته في اعلاء سيادة القانون، وحماية الشرعية ورعاية حقوق الانسان، فان ذلك التقدير قد تواصل عبر التاريخ متجسداً بما حفلت به المواثيق الدولية والدساتير الوطنية من نصوص تؤكد ان القضاء سلطة لها مقوماتها، وان اصلاح القضاء وحصانة رجاله ركيزتان لشرعية الحكم وامان المحكومين. وقد تناولت الدراسات والمؤتمرات على كافة الاصعدة الدولية والاقليمية والوطنية في نظام القضاء وضماناته ودوره في حماية حقوق الانسان، على اساس انها تشكل جوهر الحرية والعدل والسلام في العالم. ويستتبع عن ذلك جميعه، ان البحث في وضع المعايير الحديثة لاصلاح القضاء هو امر جدير بالدراسة والتأمل.

اليوم أصبحت فكرة اصلاح القضاء من المبادئ المستقرة في الضمير الانساني بحيث لا يكاد يخلو من النص عليه، اعلان او وثيقة دولية في مجال حقوق الانسان. فدياجة ميثاق الامم المتحدة أكدت على «تصميم شعوب العالم على ان تبين الاحوال التي يمكن في ظلها اصلاح

القضاء تحقيقاً للعدالة». كما أشير في النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية على «ان هيئة المحكمة تتكون من قضاة مستقلين».

فالمادة الثامنة من الاعلان العالمي لحقوق الانسان تؤكد على حق كل شخص في اللجوء الى المحاكم الوطنية المختصة لانصافه من اية اعمال تنتهك الحقوق الاساسية التي يمنحها له القانون. كما نصت المادة العاشرة من نفس الاعلان على حق كل شخص ان يكون على قدم المساواة مع الآخرين امام القانون، وان ينظر بقضيته امام محكمة مستقلة ومحيدة نظراً منصفاً وعلنياً للفصل في حقوقه والتزاماته وفي اية تهمة جزائية توجه اليه. وقد فصلت المادة الرابعة عشرة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في بيانها العالمي عناصر حق الانسان في التقاضي امام قضاء صالح يؤمن بمبدأ المساواة ويحرص على علنية القضاء، وحياده واستقلاله تبعاً للمبدأ القائل بان الاصل في الانسان هو البراءة.

حسَمَ هذا الموضوع، الميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المعتمد بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 16 من كانون الاول سنة 1996، (والذي بدأ نفاذه في 23 من آذار سنة 1976) اذ دعا هذا العهد في مادته الثانية كل دولة عضو ان تكفل لكل متظلم الفصل في الحقوق التي يدعي انتهاكها، وان تنمي في بلدها امكانيات اصلاح وتنظيم القضاء. وقد حدد الميثاق بمادته الرابعة قيوداً وحدوداً للتدابير التي تتطلبها حالة الطوارئ التي لا تعلن الا اذا هددت حياة الامة بالخطر المحدث. وقد أفرد الميثاق للقضاء ودعائمه المادة الرابعة عشرة التي أشرنا اليها بأن «الناس جميعاً سواسية امام القضاء، ومن حق كل فرد، لدى الفصل في اية تهمة جزائية توجه اليه او في حقوقه والتزاماته في اية دعوى مدنية، ان تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون». كما أجاز الميثاق منع الصحافة والجمهور من حضور المحاكمة كلها او بعضها لدواعي الآداب العامة او النظام العام او الامن القومي في مجتمع ديمقراطي، او لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لاطراف الدعوى، او في ادنى الحدود التي تراها ضرورة حين يكون من شأن العلنية في بعض الظروف الاستثنائية ان تخل بمصلحة العدالة. ويبقى ان أي حكم في قضية جزائية او دعوى مدنية يجب ان يصدر بصورة علنية.. وانه يحق لكل متهم بجريمة ان يتمتع اثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا في ان يحاكم حضورياً وان يدافع عن نفسه بشخصه او بواسطة محام من اختياره، وان تزوده المحكمة حكماً، كلما كانت مصلحة العدالة تقتضي ذلك، بمحام يدافع عنه، دون تحميله أجراً على ذلك، اذا كان لا يملك الوسائل الكافية لدفع هذا الاخير.

كما نص الميثاق ان لكل شخص ادين بجريمة، حق اللجوء، وفقاً للقانون، الى محكمة أعلى لتعيد النظر بقرار ادانته وفي العقاب الذي حكم به عليه.. كما يتبين من العهد الدولي المذكور انه أضاف الى دعامات القضاء التي أبرزها الاعلان العالمي لحقوق الانسان وهي الاستقلال والحياد وحماية حقوق الدفاع، ان تكون المحكمة مختصة، وان تكون منشأة بحكم القانون بمعنى الا يكون انشاء المحكمة معلقاً على مشيئة سلطة اخرى غير السلطة التشريعية.

ولعل من المفيد الاشارة الى ان الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب، الذي تم اقراره خلال مؤتمر القمة لرؤساء الدول والحكومات لمنظمة الوحدة الافريقية الذي انعقد في نيروبي ما بين 24 و 27 من ايار سنة 1981 قد أخذ بوجوب اصلاح القضاء عبر تكريس الحقوق المدنية والسياسية الواردة في المواثيق الدولية ومن بينها المساواة امام القانون.

هنا نشير الى ان عدداً من خبراء الدول العربية، من اهل الفكر والقانون، الذين اجتمعوا في مدينة «سيراكوزا» بإيطاليا في الفترة من 5 الى 12 من كانون الاول سنة 1986 بدعوة من المعهد الدولي العالي للعلوم الجنائية، قد أعدوا مشروع ميثاق لاصلاح القضاء في العالم العربي، تمثل في وحدة القيم والتراث والتاريخ والحضارة والمصالح والآمال، وعُيّنت مادته الحادية عشرة بتأكيد مبدأ المساواة امام القانون وامام القضاء، وألقت على الدولة واجب كفالة استقلال القضاء وحياده، بالاضافة الى كفالة استقلال مهنة المحاماة. وقد نصت مادته الخامسة على كفالة جميع الضمانات اللازمة لدفاع المتهم عن نفسه بشخصه او بواسطة محام يختاره في محاكمة علنية، كما على واجب المحكمة في تعيين محام للدفاع عن المتهم دون تحميله اجراً في حالة عجزه عن دفعه.

سارت الجهود الدولية قدماً من اجل صياغة تفصيلية لمعايير محددة لمعنى اصلاح القضاء وضمانات حياده ونزاهته، وتبلورت هذه الجهود في الاعلان العالمي حول استقلال العدالة الصادر عن مؤتمر مونتريال - كندا 1983. فقد عرّف هذا الاعلان استقلال القضاء بانه حرية القاضي في الفصل في الدعوى دون تحيز او تأثير او الخضوع لاية ضغوطات او اغراءات، ويكون القضاة مستقلين تجاه زملائهم وتجاه رؤسائهم، وتكون السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية كما وان اعادة النظر في الاحكام القضائية تكون من اختصاص السلطة القضائية وحدها، ويحظر انشاء المحاكم الاستثنائية، وان لكل شخص الحق في التقاضي امام المحاكم العادية، وتنحصر صلاحيات المحاكم العسكرية في الجرائم التي تقتربها عناصر القوات المسلحة مع بقاء الحق دوماً في استئناف قرارات هذه المحاكم امام محاكم استئنافية



ضالعة في الشؤون القانونية، ولا رقابة ولا سلطان للسلطة التنفيذية على السلطة القضائية، ولل قضاء ولاية على كافة المنازعات، ولا يجوز الحد منها والقضاة غير قابلين للعزل ويخضعون في تأديبهم لضوابط صارمة، ولا يجوز ازعاج القاضي بسبب عمله، ويُحظر على القضاة عضوية الاحزاب السياسية، وغير ذلك من الضمانات التفصيلية التي تكفل اصلاح القضاء بكافة عناصره المادية والمعنوية.

تابعت الامم المتحدة جهودها من اجل اصلاح القضاء، ووضعت مبدأ اصلاح القضاء موضع التنفيذ وصاغته صياغة مفصلة لكافة جوانبه. فبالاضافة الى المبادئ التي تَصَمَّنُها النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية الذي يُسَلَّم بمبدأ استقلال القضاة وينص عليه، فقد تابعت الصكوك الدولية الصادرة عن المنظمة الدولية في هذا الشأن. من ذلك قرار الجمعية العامة رقم 3144 (د28) وما ورد فيه من اشارة الى مشروع المبادئ المتعلقة بالمساواة في اقامة العدل، ومن ذلك ايضاً تقرير اللجنة الفرعية لاقامة العدل وتأمين حقوق الانسان في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والمتضمن مشروع اعلان بشأن استقلال القضاء واصلاحه (بند 9 من جدول الاعمال المؤقت)

من اكثر الاعمال الصادرة عن الامم المتحدة تبلوراً في مجال اصلاح القضاء، تحديده المبادئ التي يقوم عليها هذا الاصلاح، وهو مشروع المبادئ الاساسية الصادر عن مؤتمر الامم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المذنبين (ميلانو - ايطاليا 1985) والذي يؤكد على استقلال السلطة القضائية وحرية التعبير وتكوين الجمعيات للقضاة وتحديد مؤهلات اختيار القضاة وتدريبهم.

اهتمت اللجنة الفرعية للامم المتحدة لمنع التمييز وحماية الاقليات بقضية تنظيم القضاء... وجاء ذلك تنويجاً لما أصبح متعارفاً عليه دولياً من ان الحقوق والحريات الاساسية يمكن المحافظة عليها على الوجه الامثل في مجتمع تتمتع فيه الرسالة القانونية والقضاء بالحرية بمعزل عن التدخل والضغط... وعليه فقد أذن المجلس الاقتصادي والاجتماعي (34/1980) للجنة الفرعية ان تعهد للسيد «سنغفي» باعداد تقرير عن وسائل اصلاح القضاء، حيث قدم مجموعة من التقارير الاولى قبل ان يقدم تقريره النهائي في الدورة الثامنة والثلاثين. وبعد التنقيحات والتعقيبات أصبح تقرير «سنغفي» مشروع اعلان في هذا الصدد أحالته اللجنة الفرعية في دورتها الاربعين (25/1988) الى لجنة حقوق الانسان لمواصلة النظر فيه. كما دعت اللجنة في دورتها الخامسة والاربعين (32/1989) الحكومات ان تأخذ في الاعتبار المبادئ التي تضمونها

في مشروع «سنغفي» والتي اعتمدتها الجمعية العامة في قرارها (33/40 تاريخ 29 تشرين (1985).

وقد رحبت اللجنة بقيام اللجنة الفرعية باستحداث بند مستقل في جدول الاعمال عن اصلاح القضاء وتنظيم نقابات المحامين.

يتميز مشروع «سنغفي» بأنه أحاط بكافة الاعلانات والمبادئ السابقة له والمتعلقة باصلاح واستقلال القضاء وتنظيم نقابات المحامين، وأضاف إليها بما يتلاءم مع التطورات الحديثة في القانون الدولي لحقوق الانسان.

ويظهر جلياً من دياجعة المشروع، ذلك الربط الوثيق بين استقلال القضاء من ناحية وبين حقوق الانسان من ناحية ثانية، فاستقلال القضاء هو الاطار الفعال الذي يتم من خلاله احترام حقوق الانسان وتأمين هذا الاحترام.

ولقد وفق المشروع ان يصوغ من وجهة نظره، ذلك الحد الأدنى من المبادئ التي يمكن ان تلقى قبولاً من مختلف الانظمة السياسية والآليات القانونية المتفاوتة.

والاهم في المشروع المذكور، انه ينطلق في صياغة مبادئه من حقيقة هامة، وهي وجود فجوة بين النظرة التي تقوم عليها المبادئ المقبولة عالمياً بشأن اصلاح القضاء وبين الحالة الراهنة في كثير من بقاع العالم، اذ يحاول مشروع الاعلان سد هذه الفجوة الى اقصى حد ممكن.

ولعل ما يلفت النظر في حديث المشروع عن اهداف القضاة ومهامهم قوله، ان من بين هذه المهام تعزيز مراعاة حقوق الانسان وتحقيقها ضمن حدود الوظيفة القضائية. وتأتي هذه المهمة في نظر المشروع بعد مهمة تطبيق القانون.

في مجال الحديث عن اصلاح القضاء، يميز المشروع تمييزاً واضحاً بين نوعين من الاستقلال يطالب بتأكيدهما في التشريعات الداخلية للدول التي ستتبنى هذا الاعلان، فهو يتحدث اولاً عن استقلال القضاة كأفراد (فالقضاة احرار كافراد ومن واجبه البت بصورة حيادية في المسائل المعروضة عليهم... والقضاة مستقلون في عملية اتخاذ القرار ازاء زملائهم ورؤسائهم في السلطة القضائية ولا يجوز ان يقوم اي نظام هرمي في السلطة القضائية، ولا أي فارق في الدرجة او الرتبة، او أي تدخل في حق القاضي في اصدار حكمه) ثم يتحدث المشروع عن استقلال القضاء كسلطة، فللسلطة القضائية الولاية مباشرة او عن طريق اعادة النظر في جميع المسائل ذات الطابع القضائي، ولا يجوز انشاء محاكم مخصصة لتحل محل القضاء الذي تتولاه

المحاكم على الوجه الحق، اذ ان لكل انسان الحق في ان يحاكم على وجه السرعة امام المحاكم العادية او المحاكم القضائية بمقتضى القانون.

أدرك المشروع المعروض هذا المفهوم وتبناه واعتبر ان اصلاح القضاء كسلطة، ضمان اساسي لحياذية العملية القضائية.

وفي سبيل تأكيده على اصلاح السلطة القضائية حدد المشروع بمنهجية غاية في الدقة والتفصيل، العلاقة بين السلطتين القضائية والتنفيذية، فنص على انه لا يجوز ممارسة أي سلطة من شأنها التدخل في العملية القضائية (5ز) ولا يكون للسلطة التنفيذية أية رقابة على الوظائف القضائية للمحاكم في اقامة العدل (5ح) ولا يكون للسلطة التنفيذية أية سلطة لوقف العمل في المحاكم او تعليقه (5ط) وتمتنع السلطة التنفيذية عن القيام باي عمل او اغفال القيام باي عمل، يستتب الحل القضائي لاحد النزاعات او يحبط التنفيذ السليم لقرار احدي المحاكم (5ي).

أجاز المشروع في اوقات الطوارئ بعض التجاوزات لهذه المبادئ، على ان يكون ذلك رهناً بمواجهة ازمات خطيرة تهدد بقاء الدولة، وان يصدر طبقاً للقانون والا يستغرق الا المدى اللازم على وجه الدقة.

كما ان المشروع منع افتتاحات السلطة التشريعية على السلطة القضائية بنصه على انه لا يجوز لاي تشريع او مرسوم محاولة نقض قرارات قضائية محددة بمفعول رجعي، ولا تغيير شكل المحكمة للتأثير في اتخاذ قراراتها.

تأميناً لكل هذه المبادئ، وتأكيداً لمنهجية اصلاح القضاء كسلطة، أعطى المشروع للقضاة حق اتخاذ اجراءات جماعية لحماية استقلالهم القضائي.

### اصلاح القضاء في الدساتير العربية والأجنبية

تفرد دساتير العالم لاصلاح القضاء، نصوصاً خاصة بحيث لا يكاد يخلو دستور واحد منها مهما كان النظام المتبع، وائاً كان المذهب السياسي المعتقد او النهج الاقتصادي المختار. والذي يلاحظ في هذا السياق انه رغم تفاوت التوجهات واختلاف الانظمة السياسية والقانونية لاقطار العالم، فان ثمة توافقاً في الآراء بشأن المبادئ والمعايير الدنيا لاصلاح القضاء الحديث.

وعلى سبيل المثال تنص المادة الثامنة من الدستور البلجيكي الصادر على انه «لا يجوز

حرمان أي فرد ... على غير مشيئة، من القاضي الذي يعينه له القانون.» وتؤكد المادة 94 منه على انه «لا يجوز انشاء اية محكمة او هيئة قضائية الا بمقتضى القانون، ولا يجوز انشاء لجان او محاكم استثنائية تحت اية تسمية كانت.» وبذلك يقضي الدستور اليوناني في المادة 91 منه بانه «لا يجوز تحت اية تسمية كانت، انشاء لجان قضائية او محاكم استثنائية»، وعلى النهج ذاته سار الدستور الفنلندي بما نص عليه في المادة 60 منه انه «لا يجوز انشاء اية محاكم استثنائية».

اما الدستور الايطالي فقد عُني بأن يورد في الجزء الخاص بحقوق المواطنين وفي المادة 25 منه على انه «لا يجوز أن يحرم شخص من القاضي الطبيعي الذي يعينه القانون» وافرد باباً للقضاء أبرز فيه عدم خضوع القضاة الا للقانون (المادة 101)، فأكد في المادة 104 ان القضاء نظام قائم بذاته مستقل عن كل سلطة اخرى، وخص المجلس الاعلى للقضاء في المادة 105 بالتعيينات والتخصصات والتنقلات والترقيات والاجراءات التأديبية بحق القضاة. ومن اهم ما تضمنه هذا الدستور حرصه على ان يسند القضاء الى القضاة العاديين تبعاً لما نصت عليه المادة 102 من انه «ياشر الوظيفة القضائية قضاة عاديين يختارون وفقاً للوائح التنظيم التي ترعى نشاطهم ولا يجوز ان يعين قضاة استثنائيون او قضاة خاصون» كما لم يمنح الدستور للمحاكم العسكرية وقت السلم اختصاصاً الا في الجرائم العسكرية التي يرتكبها افراد القوات المسلحة (المادة 103).

ولقد خص القانون الاساسي لجمهورية المانيا السلطة القضائية بتنظيم متكامل فعهد بهذه السلطة الى القضاة انفسهم، وأناطها بالمحاكم التي ينص عليها حين أجاز في المادة 96 (أ) انشاء محاكم عسكرية، فقد جعلها للقوات المسلحة وقصر ولايتها في فرض العقوبات على افراد القوات المرسله الى الخارج او الموجودين على ظهر المراكب الحربية واثناء حالة الدفاع ليس الا. كما جعل تبعيتها لوزير العدل، واستلزم ان يكون قضاتها حائزين الصفات المطلوبة لممارسة وظائف القضاة، وجعل الهيئة القضائية العليا المرجع الاساسي للقضاة، كما حرص القانون الاساسي المذكور في مادته 97 على التأكيد ان القضاة مستقلون ولا يخضعون الا للقانون وانه لا يجوز عزلهم او وقفهم عن وظائفهم بصفة نهائية او مؤقتة قبل انتهاء مدة وظيفتهم وعلى غير رغبة منهم، وحرّم في المادة 101 انشاء المحاكم الاستثنائية او منع شخص من اللجوء الى القاضي المختص.

## المبادئ الأساسية لاصلاح القضاء

يتبين مما تقدم ومن الموائيق الدولية والاقليمية ومن الدساتير الأجنبية والعربية ومن المؤتمرات الدولية والوطنية والاعلانات التي صدرت عنها والتوصيات التي أقرتها، ان الاجماع يكاد ينعقد على ان اصلاح القضاء يقوم على دعائم اهمها:

1. اعتبار القضاء سلطة قائمة بذاتها تؤدي رسالتها الى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية دون تدخل من ايها او كلاهما ودون اي اشراف او رقابة.

2. استقلال القضاء عن السلطتين المشار اليهما وحياده، وهما صفتان متلازمتان، فلا حياد بغير استقلال، ولا استقلال بغير حياد، بحيث يضمن ذلك الاستقلال للقاضي ان يؤدي رسالته دون اية قيود او مؤثرات او اغراءات او ضغوط او تهديدات او تدخلات مباشرة او غير مباشرة من اية جهة كانت ولاي سبب كان.

3. ولاية القضاء العادي الكاملة على كافة الدعاوى، جنائية كانت ام مدنية او ادارية. والاساس ان تكون المحكمة المختصة محددة بالقانون في وقت سابق على نشوء الدعوى، بحيث لا يجوز بعد نشوء الدعوى او وقوع الجريمة انتزاع المواطن او المتهم من محكمة الى محكمة اخرى اقل ضماناً تنشأ من اجله، وان يكون اختصاص هذا القضاء محددًا ودائمًا وفقاً لمعايير موضوعية مجردة غير متوقفة على مشيئة سلطة معينة، وان تطبق القواعد القانونية العادية فيما يتعلق بالاجراءات والاثباتات التي تكفل حقوق الدفاع وضماناته كاملة، واهمها اجازة الطعن في قراراته واحكامه بالطرق المقررة في هذه القواعد، وان تُشكّل بكاملها من قضاة مدنيين متفوقين يتوافر فيهم العلم بالقانون ويتمتعون بالاستقلال ويتحصنون بعدم القابلية للعزل. وتجدر الاشارة في هذا السياق الى ان قضاء المحكمة العليا في مصر استقر على ان السلطة القضائية هي سلطة اصلية تقف على قدم المساواة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية وتستمد وجودها وكيانها من الدستور ذاته، لا من التشريع، وقد أناط بها الدستور امر العدالة، مستقلة عن باقي السلطات، ومن ثم فلا يجوز عن طريق التشريع، اختصار ولاية تلك السلطة كلياً او جزئياً، بل يقتضي توزيع ولاية القضاء كاملة عليها على نحو يكفل تحقيق العدالة بشكل يُمكن الافراد من ممارسة حق التقاضي دون المساس بالسلطة القضائية في ذاتها، او عزل جزء من المنازعات عن ولايتها، وان تجاوز القانون هذا القيد الدستوري يشكل بصورة فاضحة مخالفة للدستور.

4. حظر انشاء المحاكم الاستثنائية التي تنتقص فيها الضمانات، وهو ما يستوجب الغاء محاكم امن الدولة حيثما وجدت. وتجدر الاشارة هنا الى ان محكمة النقض المصرية قد بذلت في تفسير نصوص قانون حالة الطوارئ في مصر جهداً كبيراً بغية الحد من نطاق اخلاله بحق المتهم في الدفاع عن نفسه، اذ أوردت ان المحاكم العادية هي صاحبة الاختصاص الاصيل بالفصل في كافة ما تختص به محاكم امن الدولة... ما دام ان المشتري لم يورد في قانون الطوارئ او في أي تشريع آخر نصاً يعطي محاكم امن الدولة حق الفصل وحدها دون سواها باي نوع من الجرائم . كذلك، فقد تم في فرنسا الغاء محاكم امن الدولة بالقانون الصادر سنة 1981، وقد نص القانون انه «في حالة السلم يحقّ بالجنايات والجنح ضد امن الدولة ويحاكم المتهم بواسطة القضاء العادي وطبقاً للقواعد المنصوص عليها في هذا القانون» ...

5. الغاء القضاء العسكري في وقت السلم، وقصر اختصاصه على محاكمة العسكريين عن الجرائم العسكرية البحتة. ويشار في هذا الصدد، الى قضاء محكمة النقض في تونس بشأن محاكم امن الدولة المنشأة طبقاً لقانون حالة الطوارئ، فقد صدر قرار حديث لها أشار الى انه وما دامت المحاكم العسكرية ليست فرعاً من القضاء العادي صاحب الولاية العامة، فانه يتعين تغليب اختصاص المحاكم العادية على غيرها من جهات القضاء.

6. ضمان استقلال مهنة المحاماة، باعتبارها عوناً للقضاء في اداء رسالته وصولاً الى الحق وضماناً لكفالة حق الدفاع.

7. تحقيق مجانية القضاء، تحقيقاً لمبدأ المساواة أمامه، وهو حق أجمعت عليه كافة المواثيق الدولية والدساتير.

8. تدريب القضاة والمساعدين القضائيين وتأهيلهم على العمل القضائي المنظم. ويذكر في هذا الخصوص انشاء معهد الدروس القضائية في لبنان والذي نصت المادة الثانية من نظامه على قيامه باعداد وتدريب القضاة وتأهيلهم علمياً وتطبيقياً لممارسة العمل القضائي والارتقاء الى المستوى العلمي المطلوب وأجاز ان يمتد نشاطه ليشمل تدريب وتأهيل المساعدين القضائيين على العمل القلمي ومساعدة القضاة في اعمالهم اليومية.

9. استخدام منجزات العلم في خدمة القضاء، اذ ان التطور الواسع الاثر الذي شهده العالم على مدى العقود الاخيرة، يتجه لاستخدام البنوك الالكترونية في مجال العدالة اسوة بالدول التي سبقت استخدامها كفرنسا وإيطاليا، اذ أنشئ في فرنسا مركز المعلومات القانونية الذي يقوم على خدمة محكمة النقض ومجلس الدولة معاً، وقد برجت الاحكام الصادرة من الدوائر

المدنية بمحكمة النقض الصادرة منذ بداية عام 1970، وتلك الصادرة من الدائرة الجنائية منذ عام 1973، كما أدخل في إيطاليا نظام الجهاز الالكتروني لمحكمة النقض الايطالية في العام 1967، ويطلق عليه حالياً اسم المركز الآلي للتوثيق، وقد تمّ تغذيته بكافة تشريعات الاقاليم واحكام المحكمة الدستورية وقضاء محكمة النقض، اضافة الى المطبوعات القانونية والمقالات والتعليقات على الاحكام. كما أدخل مجلس شورى الدولة في لبنان المعلوماتية القانونية في القضاء الاداري عام 1994 مُسجلاً تقدماً وتطوراً بارزين في تعميم المكننة القانونية في القضاء اللبناني.

10. كفالة حق القضاة في حرية التعبير عن آرائهم والمشاركة في الشؤون العامة لدولهم من خلال مجلس القضاء الاعلى الذي لا ينبغي ان يخضع لرقابة او اشراف أية سلطة اخرى.
11. استقلال القضاة بوضع موازنة خاصة بهم عن طريق مجالسهم المشكّلة او المنتخبه، وان يكون لهم حق تحديد موارد هذه الموازنة وواجه انفاقها.

### دور المحامي في اصلاح القضاء

اذا كانت رسالة المحامي هي في النهاية مهمة اجتماعية تساهم في تحقيق العدالة، فان مهمة المحامي تبدو اصعب من مهمة القاضي لكونه يقف عامة في مواجهة السلطة والرأي العام، مما يُجتمّ توافر الضمانات والحصانات تمكيناً له من ممارسة رسالته الهادفة الى تحقيق العدالة وحماية حقوق الانسان.

فضمانات المحامي وحصانته تأتي في اطار آداب مهنة المحاماة وقديسيّتها، ولا تتحقق القداسة للمهنة الا اذا كانت تُمارَس في الاستقلالية، بعيداً عن كافة الضغوط والمؤثرات، فاستقلال المحامي يعني الكفاية الذاتية والوظيفية المضمونة باشكل من المسؤولية، وهي ترمي الى تمكينه من اداء عمله بشكل يطمئن معه المتقاضون الى شخصه، وبحيث تخلق لدى المحامين القدرة على مقاومة كافة الضغوطات والتدخلات من أي مصدر كانت (في هذا المعنى - زكي جميل حافظ - اقامة نظام العدالة - مجلة الحق السنة 19 عدد 1 و2 لعام 1988).

كانت نقابتا المحامين في بيروت والشمال سبّاقة في التركيز على دور المحامي في عملية اصلاح القضاء وذلك عبر القوانين التي استحصلت عليها والانظمة الداخلية التي اصدرتها عبر تاريخها الحافل بالمواقف القانونية والوطنية.

## اقتراح لتنظيم السلطة القضائية في لبنان

بعد هذا العرض التاريخي للمراحل الاساسية التي ساهمت في اصلاح وتنظيم القضاء، تكاثرت مؤخراً الافكار والآراء حول السبل التي يجب ان تعتمد عملياً في لبنان لمواكبة هذا التطور والسير قدماً في اصلاح القضاء اللبناني من المعوقات التي تعترضه.

نصت احكام المادة 20 من الدستور اللبناني على ما يلي:

«السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة وللمتقاضين الضمانات اللازمة». اما الضمانات القضائية وحدودها فيعينها القانون. فالقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم، وتصدر القرارات والاحكام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني».

أعلنت هذه المادة الدستورية مبدأ استقلالية القضاء منذ العام 1926، وان لم يكن اتفاق الطائف قد نص على هذه الاستقلالية، الا ان المبادئ العامة الدستورية تفرض ذلك، وما من احد نازع يوماً في مبدأ استقلال القضاء كونه من مقومات النظام الديمقراطي الحر. ولدى تعديل الدستور اللبناني بتاريخ 1990/9/21، أكدت المقدمة ان «القضاء سلطة مستقلة تجاه السلطات، وهذا ما أشارت اليه المادة الاولى من قانون اصول المحاكمات المدنية حيث أوردت:

«القضاء سلطة مستقلة تجاه السلطات الاخرى في تحقيق الدعاوى والحكم فيها، لا يحيد من استقلالها أي قيد لا ينص عليه الدستور».

يتضح مما تقدم ان المشكلة لم تكن يوماً في اقرار مبدأ استقلال القضاء واصلاحه، بل المشكلة الكبرى تكمن في تنظيم استقلال القضاء وتدعيمه عبر منطلق اشمل هو اصلاح القضائي. وهنا يطرح السؤالان التاليان:

1. ما هي المعوقات التي تعترض الاداء القضائي في لبنان؟
  2. ما هي الحلول التي يمكن اعتمادها لازالة هذه المعوقات توصلًا الى عدالة افضل؟
- ان اهم اسباب الشكوى من الاداء القضائي تكمن في التالي:

التأخير في الفصل بالدعاوى، وتأجيل جلساتها لمواعيد بعيدة تقارب احياناً السنة. فهذا التأخير مرده بصورة رئيسية الى النقص في عدد القضاة العاملين. فالقضاة الحاليون لا يتجاوز عددهم الـ 400 قاض، بينما يفترض ان يصل عددهم الى الضعف. وهذا الوضع الشاذ حاول



وزير العدل السابق الدكتور بهيج طباره معالجته جزئياً عبر مشروع يرمي الى اختيار قضاة من بين المحامين، اذ تم في العام 1992 اختيار 42 محامياً من نقابتي محامي بيروت والشمال للملاءة القص الكبير في عدد القضاة آنذاك.

- تدخلات بعض السياسيين واصحاب النفوذ في الشؤون القضائية. من هنا نرى اهمية كبيرة في تعزيز مناعة القاضي في أي اصلاح قضائي. فالقوانين غير كافية لتحقيق الاصلاح او الاستقلالية، اذ ان التشريع يضع الاسس الكفيلة بايجاد الشروط التي تسمح بحسن اختيار الاشخاص الذين سيتولون مسؤولية الحكم بين الناس، وتقف عند هذا الحد، مما يستتبع بعد ذلك اجراء عملية التأهيل والتوجيه.

يقتضي التنويه الى ان القضاء اللبناني يضم عناصر ممتازة من القضاة الذين يتحلون بالكفاءة والنزاهة والشجاعة، وهي صفات يجب ان تشمل جميع القضاة بدون استثناء.

كما ان حصانة القاضي تكمن في شخصه، والحصانة الذاتية اقوى من اية حصانة قد يستحدثها القانون لحمايته من التدخلات الخارجية او الاغراءات. لذلك يجب التركيز على انشاء المجلس الاعلى للقضاء الذي سيتولى السلطة القضائية بعيداً عن اية تدخلات او ضغوطات مادية كانت او معنوية.

من هنا نرى في ضوء ما تقدم، ان تنظيم السلطة القضائية في لبنان ينبغي ان تركز على القواعد الرئيسية التالية: انشاء المجلس الاعلى للقضاء على رأس السلطة القضائية، تفعيل اجهزة الرقابة الذاتية، تنقية ذاتية مستمرة وانهاء خدمات القاضي غير الاهل، منح الاستقلال المالي للسلطة القضائية.

1. انشاء المجلس الاعلى للقضاء الذي سيحل محل مجلس القضاء الاعلى على رأس السلطة القضائية.

نرى ان تتمثل السلطة القضائية بمجلس اعلى للقضاء، وان لا يعود للسلطة التنفيذية كلمة الفصل في تعيينات القضاة والتشكيلات القضائية.

كما يجب ان يختلف المجلس الجديد عن مجلس القضاء الاعلى الحالي، سواء على صعيد تشكيله، او على صعيد صلاحياته، وان يحل محله ويتمتع باستقلالية كاملة انسجاماً مع احكام المادة 20 من الدستور اللبناني.

نشير الى انه من الافضل ان يكون المجلس الاعلى للقضاء مختلطاً من اثني عشر عضواً

بمن فيهم الرئيس، (لولاية ست سنوات قابلة للتجديد) يختارون من بين القضاة العاملين (الذين سيتفرغون لمهامهم الجديدة) والقضاة المتقاعدين ومن نقباء المحامين السابقين (الذين سيتفرغون لمهامهم الجديدة) ومن اساتذة الجامعات الذين مضى على ممارستهم التدريس الجامعي ثلاثون عاماً (والذين توقفوا عن التدريس)، بحيث يبقى رئيس واعضاء المجلس الاعلى للقضاء في مراكزهم حتى سن الخامسة والسبعين عاماً، ولا يمكن اقالتهم الا من قبل المجلس الاعلى باكثرية ثلثي اعضائه.

ولا يكون نصاب اجتماع المجلس الاعلى قانونياً الا بحضور ثمانية اعضاء على الاقل بمن فيهم الرئيس، وتتخذ القرارات بغالبية اصوات الحاضرين، وعند تساوي الاصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً، ولا تقبل القرارات الصادرة عن المجلس الاعلى أي طريق من طرق المراجعة القضائية وغير القضائية.

كما يمكن انشاء وتعيين المجلس الاعلى لأول مرة من قبل المجلس الدستوري، ومن ثم يختار المجلس الاعلى فيما بعد الاعضاء المنتهية ولايتهم او المستقلين او المقالين او المتوفين بطريقة التوافق، بحيث يضمن استقلال اعضاء المجلس الاعلى ويخرجهم من تأثير السياسيين وذوي النفوذ.

نشير الى خطورة اعتماد نظرية الانتخاب في الجسم القضائي كما ورد في اتفاق الطائف، كونها تشكل سابقة قد تؤدي الى انقسامات في المؤسسة القضائية، وقد تنشأ من جرائها حزبيات ونزاعات طائفية تؤدي هذه المؤسسة الى الهلاك.

وهنا نتمنى وصوناً للسلطة القضائية، ان يصار الى تعديل دستوري سريع يطال ما ورد في اتفاق الطائف لهذه الجهة.

اما صلاحيات المجلس الاعلى للقضاء، فيجب ان تشمل بصورة رئيسية اقتراح مشاريع القوانين والانظمة المتعلقة بالقضاء كما بوضع نظام خاص بالقضاة، واجراء التعيينات في سلك القضاء والمناقلات والترقيات والاقالات. كما وتحديد معاشات وتعويضات القضاة. واننا نقترح ان تنبثق عن المجلس الاعلى ثلاث هيئات احداها تنظر في مسؤولية الدولة عن افعال القضاة، والاخرى تتألف منها الهيئة التأديبية، والثالثة تتولى التفتيش القضائي، وتكون جميعها تابعة للمجلس الاعلى.

من حسنات تشكيل المجلس الاعلى للقضاء من قضاة وغير قضاة كما هي الحال في التشريع

الفرنسي، انه ينزع الطابق الفئوي عن المجلس ويحول دون اتهام اعضائه باحجامهم عن اتخاذ اجراءات ضد زملاء لهم بدافع شعور التضامن معهم.

نلاحظ هنا انه لم تنجح لتاريخه اية دعوى مسؤولية ضد قاض. لذا يكون في تشكيل المجلس الاعلى للقضاء بطريقة مختلفة مردوداً ايجابياً، وسيغير في الوضع القائم لاسيما وان الهيئة التأديبية للقضاة ( التي ستحل محل المجلس التأديبي ) والهيئة النازرة في دعاوى المسؤولية، وهيئة التفتيش القضائي ستبتق جميعها من المجلس الاعلى للقضاء.

اما العلاقة بين القضاء ووزير العدل، فتتحد في حق الوزير في طلب الملاحقة من النيابة العامة او وقفها، وكذلك في عرض قرارات المجلس الاعلى على وزير العدل للموافقة. فاذا اعترض على القرارات المذكورة تعاد الى المجلس الاعلى الذي يجتمع مرة ثانية ويضعها قيد الدرس، فاذا نالت ثلاثة ارباع اصوات المجلس بكامل اعضائه، أصبحت نافذة.

من جهة اخرى، فان كون السلطة التنفيذية مسؤولية سياسياً امام السلطة التشريعية، وهذه الاخيرة تجاه الشعب، ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء مسؤولين عن اعمالهم تجاه المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، لذلك نرى اخضاع رئيس المجلس الاعلى للقضاء واعضائه، في حال المسؤولية، لصلاحيات المجلس الاعلى، كي لا يبقوا بمنأى عن اية مسؤولية. هذا مع لفت النظر الى ان هذا الاقتراح يفضي حتماً الى وجوب تعديل الدستور لهذه الناحية.

2. في الرقابة الذاتية ومسؤولية القضاة: يجب ان تمارس الرقابة الذاتية من قبل السلطة القضائية نفسها ومن خلال ثلاث هيئات:

(أ) الهيئة التأديبية.

(ب) المحكمة التي ستنظر في دعاوى مسؤولية الدولة عن افعال القضاة المنصوص عنها في المادة 741 وما يليها من قانون اصول المحاكمات المدنية.

(ج) هيئة التفتيش القضائي.

إذا ما اضحى المجلس الاعلى للقضاء مختلطاً ومؤلفاً من قضاة وغير قضاة وانبتق عنه الهيئة التأديبية والمحكمة النازرة في دعاوى مسؤولية القضاة، وهيئة التفتيش القضائي، فان هذا التعديل سيؤدي حكماً الى عدم مراعاة اعتبارات الزمالة بين القضاة كما هي الحال اليوم.

عندها تصبح هذه الهيئات خارجة عن أي تأثير سياسي لانها مرتبطة بالمجلس الاعلى للقضاء، ويصبح القاضي مسؤولاً شخصياً امام المراجع المذكورة اعلاه دون ان يكون محمياً

الابجدارته.

كما ان رئيس واعضاء المجلس الاعلى للقضاء سيكونون مسؤولين عن اخلاهم بواجبات وظيفتهم والحيانة العظمى امام مجلسهم الاعلى كما سبق ذكره.

3. في التنقية الذاتية المستمرة وانهاء خدمات القاضي غير الال: أثارت عمليات التطهير في الماضي جدلاً حول الطريقة التي تمت بها والاصول التي اعتمدت لتحقيقها. ان اقالة القاضي تخضع في نظرنا لاصول خاصة وقاسية ومستمرة تختلف نظراً لجوهرها عن الاصول المتبعة بالنسبة لسائر موظفي الدولة. ان اقالة القاضي لا يمكن حصرها بالهيئة التأديبية، كما انه يجب الا تتوقف عند ثبوت جرم ارتكبه القاضي او ثبوت رشوته او خضوعه للتاثير في اصدار حكمه. فهذه امور يصعب اثباتها بالدلائل الحسية، فيكفي ان يكون القاضي موضع ارتياب وشبهات متعددة المصادر ومتبادية، حتى تؤدي تصرفاته هذه الى زعزعة ثقة المتقاضين فيه واحترامهم له. فيكون من حق المجلس الاعلى للقضاء انهاء خدماته لعدم الاهلية وذلك بعد الاستماع اليه. فصلاحيه الاقالة يجب ان تعود دائماً للمجلس الذي يمثل السلطة القضائية، دون سواها.

4. في الاستقلال المالي للقضاء: ينبغي، وتطبيقاً لمبدأ استقلال القضاء ان تكون موازنة السلطة القضائية مستقلة. لذا يعود للمجلس الاعلى للقضاء صلاحية وضع موازنته وتحديد رواتب القضاة وتعويضاتهم بصورة تؤمن لهم معيشة لائقة تبعدهم عن أي عوز. وعندما تتحق الاستقلالية الفعلية للقضاء وتحسن اوضاعهم المعيشية بصورة ملموسة ستلتحق افضل العناصر بالسلك القضائي، ويتعزز القضاء.

نودّ، في خاتمة البحث المختص باصلاح القضاء وتنظيم السلطة القضائية في لبنان اثبات مقطع مختار حول تصرف القضاة وحصانته الذاتية، وهو ان قراءتها تجعلك تظن انها موضوعة لهذه الايام بالرغم من الزمن السحيق الذي يفصلنا عن تاريخ وضعها.

قال عمر: «اما بعد، فان القضاء فريضة محكمة وسنة متبعة. فأفهم اذا أدلي اليك، وأنفذ اذا تبين لك، فانه لا ينفع تكلم بحكم لا نفاذ له. وآس بين الناس في وجهك ومجلسك وعدلك، حتى لا يطمع شريف في حيفك، ولا ييأس ضعيف من عدلك. اصلح قضاءك، وسوّي في احكامك بين ملك وسوقي».

في هذا السياق، يروى عن عمر انه بينما كان جبلة بن الاهيم احد ملوك الغساسنة يطوف

بالكعبة، اذا بأحد الطائفين يدوس على ازاره، فالتفت اليه غاضباً ثم لطمه على خده. استدعى عمر جبلة وسأله: أحقاً ما يقول الرجل انك لطمته على خده؟  
قال جبلة: نعم ولولا اننا امام بيت الله لقطعت انفه بسيفي.  
فقال له عمر: ولم؟  
اجابه جبلة: لانه داس على ازاري وانا أطوف بالبيت.  
عندها قال عمر: اختر لنفسك واحداً من امرين، اما ان تعتذر له وتترضاه واما أمرته ان يلطمك.  
فدهش جبلة الملك الغساني من حكم عمر وقال له: كيف تسوّي بيني وبينه ! انما انا ملك وهو سوقي؟  
قال له عمر: ان الاسلام سوّى بينكما فلا فرق بين ملك وسوقة.  
فقال له جبلة: اجّلني حتى أختار. فأجله عمر ثلاثة ايام. فلما كان الليل هرب مع حاشيته الى بلاد الروم.  
اذا أراد قضاؤنا اصلاًحاً لنفسه، فلتكن قصة «جبلة» عبرة له في الاصلاح.



## الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان\*

يعيش العالم مرحلة تحولات ضخمة قد تصل الى تغيير كل مفاهيم العقود الاجتماعية القائمة حالياً. من التكنولوجيا التي قربت المسافات بين الأشخاص والمجتمعات ووضعت العلم والمعلومات في تناول الجميع، الى حرية انتقال الرساميل بحثاً عن أجدى الإستثمارات وعن أرخص يد عاملة، الى انتشار استعمال لغة واحدة هي اللغة الانكليزية في العالم أجمع وفي المجالات كافة، الى الثورة الرقمية التي طوّرت كل قطاعات الإنتاج والخدمات، كلها عوامل تغيير لم ير العالم مثيلاً له من قبل، وكلها تشابك لتجعل المنافسة عنصراً أساسياً من كل نشاط اقتصادي مهما كان وحيثما وجد.

لبنان ليس بمنأى عن هذه التحولات التي باتت تحدّ من قدرته على المنافسة. فعلاقاته التجارية، وثقافة شعبه المتعدد اللغات، وسريته المصرفية، ومناهجه الدراسية المتطورة، كلّها تقع تحت ضغط المعلوماتية والعولمة في القرن الواحد والعشرين. والدليل على ذلك هو ما نراه من تطوّر في مجتمعات واقتصادات بلدان أخرى في المنطقة كان اللبناني ينظر اليها بازدراء منذ مدة غير طويلة، فأصبح يلجأ اليها طلباً للقيمة العيش.

من هنا أن التحولات التي يعيشها العالم تحتم مقارنة جديدة لنمط عيشنا ولإدارة اقتصادنا، وإعادة نظر في عقدنا الاجتماعي، وتعامل مختلف للطبقة السياسية مع اللبنانيين مستقبلاً. العائق الاساسي لهذا التغيير الضروري والملحّ هو الطبقة السياسية التي، وبالرغم من ما شهدته من تظاهرات ضدها، ما تزال غير مستوعبة تماماً لخطورة الأمور وما تزال تتعامل مع البلاد والعباد على أساس تقاسم مغانم السلطة فيما بينها. مجموعة مافيات تتلطّى وراء العباءة الطائفية وتشدّ اليها المتعصّبين وصغار العقول ليحموا مصالحها ولو ضحّوا بحياتهم أحياناً.

(\*) زياد الحايك.

## البنية التحتية

لا يخفى على أحد، ولا حتى على أفقر الفقراء في البلد - فكيف بالأحرى على سياسيينه المتمولين، أن خشبة خلاص لبنان الوحيدة هي التمكن من خلق فرص عمل بالعدد والتنوع الكافيتين لتأمين حياة كريمة لمواطنيه. كما وإنه لا يخفى على أحد أن البلاد تفتقر لبنى تحتية تتناسب مع الخدمات التي يطالب بها الناس، وإن وضع قطاعات الكهرباء والتعليم والصحة والنقل والخدمات الاساسية الاخرى هو في تدهور مستمر منذ سنين من الزمن. مشاريع البنى التحتية الكبرى التي تؤمن مئات آلاف فرص العمل للبنانيين، والتي تهدف الى الارتقاء باقتصادنا الى مستوى الاقتصادات الرئيسية في المنطقة. هي وحدها أيضاً يمكنها أن تساهم في ترسيخ أرضية يمكن للإقتصاد أن ينمو عليها ويزدهر.

لا تقتصر حسنات الاستثمار في البنى التحتية الجديدة على المستهلكين فقط لكن هذا الاستثمار يلعب أيضاً دوراً رئيساً في رفع مستويات النمو الاقتصادي وتطوير الاقتصاد وتعزيز النمو المستدام. كما وتساعد مشاريع البنى التحتية أيضاً على إيجاد الارضية المناسبة لاستقطاب الاستثمارات وخلق فرص عمل عديدة.

لا يمكننا أن نخلق فرص عمل بأعداد كبيرة متكئين فقط على المبادرة الفردية في فتح المحلات التجارية والمنشآت السياحية. فهذه الأعمال مهما كبر متوسط حجمها يبقى صغيراً بالنسبة للوظائف التي يجب أن نخلقها. أضف الى ذلك أن نوعية هذه الوظائف هي متدنية جداً من حيث قيمتها المضافة. فيجدر بنا أن نؤمن لخريجي الجامعات مثلاً وظائف تليق بالسنين الطويلة التي قضوها على مقاعد الدراسة وليس الوظائف التي يمكن لأي عامل كان أن يقوم بها، وإلا استغنى رب العمل عن الشاب أو الصبية المؤهلة عند أول فرصة وجد فيها شخصاً آخر مستعد للقيام بالمسؤولية بكلفة أقل.

المشاريع الكبرى في المنشآت البنيوية هي وحدها كفيلة بخلق وظائف تعدّ بالآلاف وليس بال عشرات (لكل مشروع) وهي وحدها كفيلة بخلق فرص عمل لخريج الجامعة كما للعامل. فهي توظف المهندس والاداري والمعلوماتي والمحامي وما الى هنالك من اختصاصات تتعلق مباشرة أو بطريقة غير مباشرة مع المشروع أو مع أثر المشروع في المجتمع.

أضف الى ذلك ان مشاريع البنية التحتية هي استثمار في المستقبل وليست كما يعتقد البعض انفاق آني. فالطريق حيثما شقت فتحت مجالات جديدة للاستثمار، والقطار حيثما سار خفف



كلفة المحروقات المحروقة في زحمت السير سدى، ومعمل الكهرباء حينما انتج خفف من الاحتقان المطلبي في الشارع وسهل الاستقرار، الخ.

### كيف وصلنا الى هنا؟

يمكن عزو الوضع الحالي إلى عوامل عدة نذكر هنا أهمها، ألا وهي: (1) عجز الخزينة المزمّن الذي لم يسمح (وما زال لا يسمح) بإنفاق مبالغ كافية لتطوير هذه القطاعات، (2) غياب ثقافة الحفاظ على الممتلكات العامة وصيانتها، (3) قصر عمر الحكومات اللبنانية التي لا يتجاوز معدل أعمالها السنة والنصف.

ولكنه من غير الواقعي في الوقت الحالي أن نتوقع من الدولة أن تمّول هذه المشاريع. فالدين العام يتصاعد مجدداً ونسب النمو ضئيلة. وبالتالي، إن أي استثمار في بنى تحتية جديدة سيكون على حساب فرض ضرائب جديدة أو زيادة الدين العام، وكلاهما قد يضران بالنمو.

تمثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص إحدى الطرق لبناء بنى تحتية جديدة دون شلّ الاقتصاد الوطني، حيث تتم دعوة الشركات الخاصة للعمل الى جانب الدولة بهدف تطوير البنى التحتية المطلوبة. وقد كان لمشاريع الشراكة تأثيراً مهماً في الدول التي كانت مثل لبنان تتوق الى التغيير ولكنها غير قادرة على التمويل في المدى القصير.

### ما هي الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي عقد اتفاق بين جهة من جهات القطاع العام وشركة من شركات القطاع الخاص، تلتزم بموجبه هذه الأخيرة بالإستثمار في مشروع معين يهدف الى تقديم خدمة عامة معينة للدولة أو للمواطن بالشروط المنصوص عليها في العقد. ويميز الشراكة عنصرين أساسيين:

- أولاً: الشراكة هنا هي شراكة في المخاطر وليست، كما يعتقد البعض، عن قلة دراية، شراكة في الاستثمار أو المداخل أو الارباح.

- ثانياً: ان طريقة تلزيم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعتمد على تحديد وتوصيف المخرجات (Output specification) وليس على تحديد وتوصيف المدخلات (Input specification) كما هي الحال في التلزيم العادي.

### توصيف المخرجات

في التلزم العادي تجري الدولة مناقصة لبناء معمل كهرباء مثلاً. في هذه الحال تقوم الدولة فعلياً بشراء معمل كهرباء. هي توصف كل متطلباتها (أي المدخلات) وتحدد كل المتغيرات (variables) الا متغيرة واحدة هي الكلفة. وتجري هكذا المناقصة على اساس هذه المتغيرة الوحيدة فيفوز بالعقد مقدم ادنى عرض.

أما في الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تتجه الدولة الى الاستفادة من خبرات القطاع الخاص ليس التشغيلية فقط وإنما التصميمية والتمويلية أيضاً، فالدولة لا تشتري معمل كهرباء، بل تشتري كهرباء. أي انها تجري المناقصة على اساس من يبيعها الكيلووات ساعة بأدنى كلفة. وهي بذلك تعترف ان دورها ليس ادارة المعامل بل دورها هو تأمين الكهرباء للمواطنين. فإن استطاعت ان تحصل على هذه الطاقة من مصادر خاصة بكلفة ادنى من تلك التي تدفعها هي للكيلووات ساعة الذي تنتجه معاملها وأن تؤمن هذه الطاقة لذلك بكلفة أدنى، فلما لا.

الا انه يجب ان تكون الدولة واعية الى ان اجراء المناقصات عن طريق توصيف المخرجات يتطلب خبرات مالية وقانونية كبيرة ليست متواجدة عادة في الادارات العامة. ذلك ان عدم تحديد كل المتغيرات يؤدي الى عروض متفاوتة لا يمكن مقارنتها بسهولة ومن دون قواعد لعبة واضحة ومن دون اللجوء الى خبراء تقنيين وماليين وقانونيين متخصصين.

### الشراكة في المخاطر

لا تتعلق مشاريع الشراكة بتأجيل الدين فقط، إنما عقود طويلة الأجل بين القطاعين العام والخاص تهدف الى تقديم خدمات عامة وانشاء البنى التحتية عن طريق الاستفادة من كفاءات القطاع الخاص وامكانياته المالية وخبراته. وهذه الشراكة ليست شراكة على مستوى الرأسمال أو الارباح، بل هي شراكة في المخاطر، حيث يحوّل القطاع العام بعض مخاطر المشروع الى القطاع الخاص ويحتفظ باخرى. على سبيل المثال، قد يتحمل القطاع الخاص مخاطر التطوير والتصميم والتشييد والتشغيل والاستكشاف والتمويل والتضخم، بينما يتحمل القطاع العام مخاطر البيئة والتنظيم والسياسة والتعرفة.

فقد تكون المقاربة الفضلى لتبويب طرق التعاون بين القطاعين العام والخاص هي تلك التي تركز على النظر الى مخاطر المشروع الذي هو موضوع التعاون، لأن المخاطر هي أساس

تقييم المشاريع عامةً. أوليست تتألف نسبة الفائدة التي تستعمل لدراسات الجدوى الاقتصادية وتحاليل التدفق المالي من ثلاث مكونات أساسية هي: الفائدة الحقيقية ونسبة التضخم ونسبة مئوية تعكس مخاطر المشروع؟ وبما إن المكونين الأولين يتساويان لكل المشاريع في مكان معين وزمان معين، فإن المخاطر هي التي تشكل المعيار الحقيقي لتقييم كلفة المشروع وجدوى تمويله من قبل الدولة أو تلزيمة للقطاع الخاص.

إذا ما استعملنا إذن مقارنة تحليل المخاطر لتبويب طرق التعاون بين القطاعين العام والخاص، نجد أن هذه الطرق تحتل مساحة كبيرة تمتد من عقود الادارة من جهة الى الخصخصة الكاملة من جهة أخرى.

في عقود الادارة (كما في الـ Outsourcing) تتحمل الدولة كل مخاطر المشروع فيما لا يتحمل القطاع الخاص أي منها. لنأخذ مثلاً عقود الادارة التي أبرمتها الدولة اللبنانية مع شركات تشغيل الشبكات الخليوية بعدما أتمتها سنة 2001: إذا أصابت صاعقة أحد هوائيات الشبكة الخليوية (التي تتواجد عادة على أسطح الابنية)، تقوم الشركة الخاصة المشغلة بإصلاح العطل وترسل من ثم الى وزارة الاتصالات فاتورة بكلفة اليد العاملة والمعدات التي تضررت واستبدلت. فالدولة هنا هي التي تتحمل مخاطر الكوارث الطبيعية على سبيل المثال. أما الشركة الخاصة فهي لا تتحمل أية مخاطر. لا بل على العكس، فإن عملية التصليح تزيد من مدخولها نظراً لها مش الربح على اليد العاملة وعلى المعدات التي تبيعها للدولة. أضف الى ذلك أنه ليس من سبب واقعي، في حال كان المشروع حقيقة في صلب مسؤوليات الدولة، لعدم تطوير الكفاءات اللازمة في القطاع العام لتشغيل المشاريع بدل التعاقد مع شركات خاصة بهذا الهدف.

تشكل عقود الادارة في نظر الكثيرين من الخبراء الطريقة الأسوأ للتعاون بين القطاعين العام والخاص بالنسبة للدولة - وأحسنها ربّما بالنسبة للقطاع الخاص. ومن المؤسف أن تكون هذه العقود هي الأكثر انتشاراً في الدولة اللبنانية لأنها المحبذة لدى الطقم السياسي. فالشركات التي يدعمها السياسيون للحصول على هذه العقود تتفادى من خلالها تحمل المخاطر، كما أن تجديد العقود المتكرر يعطي النافذين فرصة للإنتفاع من هذه العملية بصورة متكررة، أقله فيما يتعلق بالضغط على شركات الخدمات لتوظيف بعض «المحسوبين» عليهم. ولهذا السبب فإننا قلّمًا نجد من ينتقد هذا النوع من العقود.

أما الخصخصة الكاملة فهي، من حيث المخاطر، عكس عقود الادارة تماماً. إذ انه في

الخصخصة الكاملة تُحوّل كل المخاطر من القطاع العام الى القطاع الخاص. فتصبح الشركة الخاصة هي التي تتحمل مخاطر السوق والتعرفة والتشغيل والصيانة واليد العاملة وكل ما هنالك من أمور تقوم بها الشركات الخاصة عادة. أما الدولة فيصبح دورها رقابياً وتنظيمياً، تماماً كما هي الحال بالنسبة لكل القطاعات العادية، مثل المتاجر والمصانع والمطاعم والمكاتب المهنية إلخ...

وما بين عقود الادارة من جهة والخصخصة من جهة أخرى مسافة تحتلّها عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تُوزّع المخاطر على طرفي العقد، كل بحسب قدرته على تحملها. وهكذا يحدّد العقد من هو الفريق الذي سيتحمّل كل مخاطرة وكيف سيتعامل معها خلال مدّة العقد، ويمكن تخفيف أثر البعض منها عن طريق التأمين أو ضمانات جهات أجنبية أو طرق أخرى.

فعندما تلزّم الدولة بناء معمل كهرباء، على سبيل المثال، عبر مناقصة تقليدية، تتحمّل الدولة كل مخاطر المشروع. فإذا زادت كلفة الحديد أو الباطون أثناء فترة التشييد أضاف المقاول هذه الزيادة على الفاتورة التي تدفعها الدولة. كذلك الأمر إذا تأخّرت أعمال التشييد تحجّج المقاول بالطقس أو بعذر آخر وتحملت الدولة كلفة التأخير المتمثلة بفوائد تدفعها على التمويل الذي تحصل عليه عن طريق بيع سندات خزينة أو ما شابه.

أما في حال ارتأت أن تلزّم المعمل عن طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فتقع عادةً مخاطر التشييد على عاتق الشركة الخاصة. ففي مشاريع الشراكة، لا تشتري الدولة (أي لا تبني على نفقتها) معمل الكهرباء. بل هي تشتري الكهرباء من المعمل الذي تشيّد شركة خاصة على نفقتها هي. وفي حال ارتفع سعر الحديد أو الباطون أو حصل أي تأخير، فالدولة لا تتعرّف على أي من هذه الأكاليف الاضافية لأن التزاماتها في عقد الشراكة تنحصر في شراء كيلوات-ساعة الكهرباء عندما تستلمه على شبكتها، لا أكثر ولا أقل. كل مخاطر المعمل تصبح من مسؤولية الشركة الخاصة. أما الدولة فتحفظ ببعض المخاطر التي لا طاقة للشركة الخاصة على تحملها، كمستوى التعرّف للمستهلك (خاصةً في حال أرادت الدولة دعم هذه التعرّف) أو توافر المحروقات التي تستوردها الدولة للمعمل عبر اتفاقيات دولية مع دول منتجة للنفط، على سبيل المثال.

الشراكة إذن هي في صميمها مقاربة تركز على تحمّل الشريك الخاص كلفة تمويل الاستثمار في المشروع العام وتحمل بعض مخاطر المشروع، فيصبح لديه حافز الاهتمام بالمشروع كما لو أنه كان مشروعاً خاصاً.

هذا لا يعني أن الشراكة هي أداة التمويل الفضلى في كل الحالات. فلا بدّ من دراسة كل مشروع على حدة والتأكد من جدوى الشراكة مقارنة مع تمويل المشروع من الخزينة العامة مباشرة.

### أفكار خاطئة حول الشراكة

هذه المقاربة البراغماتية والعملائية تواجهها للأسف مقاربة غوغائية وديماغوجية يطلقها بعض الرفقاء الذين إما يرون أن الشراكة تضرّ بمصالحهم الشخصية أو أنهم لا يفهمون ما المقصود بالشراكة وكيف يمكن تطبيقها بشفافية ومهنية تامّتين.

في لبنان، نجد غالباً أن ثمة أفكار خاطئة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليس بين عامة الناس فحسب، بل وحتى لدى بعض القياديين وصانعي القرار في مجالات الاقتصاد والسياسات العامة. لذلك ينبغي توضيح بعض الأمور التي تشكل التباساً لدى البعض:

#### «تمويل المشروع من قبل الدولة هو أقل كلفة»

إن الدولة قادرة على الاستدانة بكلفة أقل من الكلفة التي سيتكبدها القطاع الخاص بما أن كلفة الدولة هي معدل الديون السيادية، أما كلفة القطاع الخاص فهي المعدل الوسطي لكلفة المال (Weighted Average Cost of Capital, WACC) الذي يتضمن كلفة الديون وكلفة رأس المال. إلا إن هذه الحجة هي غير صحيحة وذلك لأنها: (1) تفترض أن كلفة المشروع هي نفسها في كلتا الحالتين، (2) لا تأخذ بعين الاعتبار كلفة مخاطر المشروع، (3) تعطي وزناً لأهمية عدم انتظار توفر الأموال اللازمة في موازنة الدولة للمباشرة بتنفيذ مشاريع البنى التحتية.

#### «الشراكة ستؤدي الى فقدان وظائف موظفي القطاع العام»

من المفاهيم الخاطئة عن الشراكة هو القول بأنها تمس بالأمن الاجتماعي عن طريق إحلال أشخاص من القطاع الخاص مكان موظفي القطاع العام، فإن مسؤولية تقديم الخدمة في عقد الشراكة تبقى على عاتق القطاع العام، وبالتالي يحدد عقد الشراكة ما ستؤول إليه أوضاع الموظفين الحاليين، ان وجدوا، من الانتقال للعمل لصالح الشريك الخاص أو أي حل آخر. أضف الى ذلك ان اكثرية مشاريع الشراكة ستكون عبر بناء انشاءات جديدة واستقطاب موظفين جدد أي زيادة فرص العمل وعدد قليل منها سيكون اعادة تأهيل انشاءات لديها موظفيها بالاساس.

### «الشريك الخاص يبغي تحقيق الارباح على حساب الدولة»

يجمع ما بين كافة أشكال الشراكة قاسم واحد مشترك وهو وجود قناعة لدى كل من الشريكين أن لكل منهما مكسب من الشراكة، إذ في الشراكة الناجحة يستفيد الطرفان وتكون الفوائد المرجوة واضحة من البداية؛ كما انها يتقاسمان المخاطر وكذلك الفوائد. يركز منطق الشراكة على أن لكل طرف خصائص فريدة فبتعاونهما يبنيان على نقاط قوتهما فيكونا فريقان متممان لبعضهما.

### «الشراكة هي الملكية المختلطة لشركة المشروع»

مفهوم الشراكة أساساً هو الشراكة في المخاطر بين القطاعين العام والخاص. عادة ما تؤسس شركة المشروع من قبل الشريك الخاص بتمويل كلي منه لبناء و/ أو تطوير وصيانة وتشغيل الاصول للفترة المتعاقد عليها. وفي حال أراد القطاع العام المساهمة في التمويل تكون له حصة في شركة المشروع وتكون عندها شركة المشروع شركة مختلطة.

### «الدولة تفقد السيطرة على الكلفة والجودة»

نادراً ما تخضع المشاريع المنفذة من قبل القطاع العام لمتطلبات اداء مماثلة لما هي في عقود الشراكة. فان عقود الشراكة تبقي مسؤولية تقديم الخدمة على عاتق القطاع العام الذي يضع مواصفات الانتاج التي على أساسها يتم اختيار الشريك الخاص. كما ان القطاع العام هو الذي يتابع تنفيذ العقد لضمان التقيد بشروطه. لذلك يمكن القول ان عقود الشراكة تقوي سيطرة القطاع العام عبر وضع حلول تعاقدية هو بنفسه غير قادر على تطبيقها.

### منافع أخرى للشراكة

إن منافع الشراكة المرتقبة ضخمة؛ أولها، ضمان سرعة تنفيذ المشروع، لا سيما في بلد يتم انجاز المشاريع العامة فيه بتأخير سنوات عدة وبكلفة تتعدى الكلفة الاساسية بالملايين، فإدخال عقلية القطاع الخاص (عبر تحويل مهمتي التصميم والبناء اليه وربط الدفعات بتقديم الخدمة) من شأنه ان يغيّر الوضع الحالي.

في الاطار ذاته، قد تستطيع الدولة ان تنفذ عدة مشاريع بالتزامن بدلاً من انتظار توفر التمويل للمصاريف الرأسمالية. من البديهي ان لبنان بحاجة ماسة للاستثمار في البنى التحتية ومن شأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ان تمكّنه من اطلاق سلسلة شاملة من الاصلاحات.

ومن منظور أوسع، فالشراكة تعزّز اللامركزية إذ إن السلطات المحلية تستطيع ان تنفّذ المشاريع بالاستقلال عن السلطة المركزية. إن إعادة توزيع السلطة بعيداً عن الطبقات السياسية المركزية لا يمكن إلا ان تجدي نفعاً.

### مستلزمات الشراكة

لا تحوّل هذه المنافع دون وجود بعض المسائل التي يجب التنبّه إليها فيما خص الشراكة؛ فمقابل الاستعداد المحلي والاجنبي للاستثمار في مشاريع الشراكة، هناك بعض الركائز الواجب اعتمادها لضمان نجاح هذه المشاريع.

- أولاً، وجود اطار تشريعي وتنظيمي عصري للشراكة يؤمّن الوضوح في إجراءات التلزم وفي العلاقة بين أطراف القطاعين العام والخاص. وهذا ما يمثّله، في لبنان، مشروع قانون الشراكة العالق حالياً بانتظار اقراره من قبل مجلس النواب.

- ثانياً، من المهم أن تُمثّل كل الجهات المعنية في اجراءات تلزم مشاريع الشراكة، مما يساعد على تحاشي المفاجآت أو المعوقات في المراحل اللاحقة والتي قد تنتج عن غياب التعاون بين الاطراف المعنية. ومن شأن هذا التمثيل ان يساعد على تفادي الفساد الذي يقع عند قيام وزير ما بترسية العقود من طرف واحد، مما يضمن مستوى عال من الشفافية وهذا ما يدعو اليه المستثمرون الأجانب خصوصاً. ففي لبنان، هناك قلق حيال هذا الموضوع، لا سيما على ضوء غموض ترسية عدد من الصفقات العامة.

أخيراً، من المهم ان يتم انشاء وحدة مركزية مستقلة تضم خبراء متخصصين بموضوع الشراكة مع القطاع الخاص، مما يمكنهم من تصميم وصياغة عقود شراكة تضمن المصلحة العامة وتراعي حقوق المستثمرين، وهذا ما عملنا على تكوينه في المجلس الاعلى للخصخصة.

### تجربة لبنان في الشراكة بين القطاعين العام والخاص

إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليست بالأمر الجديد في لبنان، إذ إن أول مشروع مشترك وإن كان قد اتخذ تسمية الامتياز آنذاك<sup>1</sup> جرى تنفيذه في العام 1870 وهو يتعلق بتعاقد السلطنة العثمانية مع مهندس سابق في «شركة الطريق بين بيروت والشام» لاستجرار مياه

(1) إن كافة المشاريع التي كانت تنفذ من قبل القطاع الخاص في تلك الحقبة من الزمن كان يطلق عليها تسمية الامتياز.

عذبة الى مدينة بيروت لمدة 40 سنة. أما في ما يتعلق بعقود الشراكة في العصر الحديث، فيمكن أن نذكر عقود الشبكات الخليوية في تسعينات القرن الماضي مع مجموعات France Telecom و Sonera والعقد المبرم مع شركة IBC لمعالجة النفايات في صيدا وعقد شركة LibanPost المتعلق بخدمات البريد وعقد مغارة جعيتا مع شركة Mapas وعقد شركة FAL لميكانيك السيارات وعقد بواخر انتاج الكهرباء مع شركة Karadeniz.

من الملفت أن كل العقود الآنفه الذكر وغيرها عانت و/ أو تعاني من مشاكل عدة تبدأ بعدم التزام أحد الطرفين أو كلاهما ببند العقد المبرم وتصل الى حد النزاع بينها واللجوء الى المحاكم الدولية. هذا الوضع الذي تكرر وما زال يتكرر يجعل من لبنان بلداً غير مرغوب فيه على خارطة الشركات الدولية التي هي أساس استقطاب الرساميل الأجنبية (Foreign Direct Investment)، وتلعب دوراً بالغ الأهمية في نمو اقتصادات الدول كافة. فلم يستقطب لبنان أي استثمارات خارجية مهمة أو من شركات عالمية منذ سنين طويلة، والشركات التي كان لها استثمارات تركت لبنان في المرحلة ذاتها، الى أن أصبح لبنان يعتمد بشكل تام على الاستثمارات الوطنية، مع ما تنسم به من ضعف القدرة التنافسية نظراً لارتفاع كلفتها التمويلية ومحدودية نطاق أعمالها وعدم قدرتها على الاستفادة من حجم أعمالها (Economies of Scale).

ابتعاد الرساميل الاجنبية عن الساحة اللبنانية ليس الأثر الوحيد على الاقتصاد اللبناني للوضع الشاذ الموجود في تعامل القطاع العام اللبناني مع القطاع الخاص. هناك نتائج عدة تترتب جراء ذلك، من بينها عدم وجود مشاريع ضخمة تخلق فرص عمل بأعداد كبيرة.

ما هو سبب هذا الوضع الذي نجده في لبنان؟ هناك سببان أساسيان: الأول هو الفساد، حيث تعقد الصفقات بطريقة خاطئة عمداً لمصلحة أحد صانعي القرار، والثاني هو غياب الخبرة اللازمة لدى الجهات المعنية في القطاع العام للدخول في عقود معقدة طويلة الأجل مع القطاع الخاص. وفي كلتا الحالتين تكون النتيجة واحدة، ألا وهي عقود سيئة تعثرها شوائب عدة تؤدي الى تعقيدات ومشاكل في السنين التي تلي إبرام العقد.

قد نجد الفساد في عملية تلزيم العقود بين القطاعين العام والخاص على أي مستوى في القطاع العام ولكن المستوى المؤثر، والذي يتحمل ليس فقط المسؤولية المعنوية بل أيضاً غالباً المسؤولية المباشرة، هو المستوى الوزاري. ففي النظام المتبع عرفاً منذ اتفاق الطائف أصبح الوزير هو الحاكم الفعلي للوزارة وليس المدير العام. يتدخل الوزير في كل شؤون الوزارة ودقائق تفاصيل العقود ولا يستغرب أحداً دخول الوزير في مفاوضات مباشرة مع الشركات



التي تطمح للعمل مع الوزارة من دون ولو شكلية انضمام المدير العام الى الاجتماع. كما لا يستغرب أحدا سماح مجلس الوزراء للوزير بأن يلزم عقداً ما بالتراضي، من دون القيام بأي مناقصة، وهذه الظاهرة ناتجة عن غياب أي معارضة جدية في الطبقة السياسية، التي تعنى أكثر بتقاسم المغنم من مساءلة الخصم السياسي. والمثل على ذلك هو ما قامت به وزارة الاتصالات من تلزيماً معتبرة أنه بإمكانها استعمال مداخلها من خدمات الاتصالات لتغطية نفقاتها قبل تحويل هذه الإيرادات الى خزينة الدولة ولإبرام عقود من دون موافقة مجلس الوزراء ولا الاستعانة بهيئة المناقصات.

أما غياب الخبرة اللازمة لدى الجهات المعنية فنجده غالباً على مستوى ما دون الوزير، وهو المستوى الذي يتبع للوزير مباشرة ويصرّ الوزير على ايلائه الدور القيادي في تصميم وإجراء عمليات تلزيم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص للتأكد من أن ورقة القرار تبقى بيد معاليه. يتألف هذا المستوى من مستشاري الوزير وهم عادة أشخاص لا تاريخ لهم في الوزارة ولا ولاء للدولة كمؤسسة بل ولاؤهم هو لشخص الوزير أو لحزبه. وحتى لما يكون لدى هؤلاء خبرة معينة في قطاع الوزارة، قلما تكون هذه الخبرة على مستوى المسؤوليات التي يكلفون بها، فذوي الخبرات العالية لا يتركون أعمالهم للإلتحاق بوزير مؤقتاً. أضف الى ذلك أنه حتى عندما يكون للمستشارين خبرة عامة في نطاق عمل الوزارة، فإنهم لا يمتلكون الخبرة اللازمة في تصميم هيكليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص ووضع دفاتر الشروط لها وإجراء عمليات التلزيم. ولكن رغم ذلك يُطلب منهم أن يكونوا مسؤولين عن هذه العمليات على أعلى مستوى. ولا تقتصر قلة الخبرة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المستشارين إذ إن الوزارات لا تملك هي أيضاً في ملاكها أخصائيين في هذا المجال. فلا غرابة إذن ولا مفاجأة أن يعتري تصميم تلك العمليات ودفاتر شروطها وآليات تنفيذها شوائب ومشاكل عديدة. هناك أمثلة عديدة على ذلك يمكن إعطاؤها: عملية تلزيم بواخر الكهرباء مثلاً أجريت من دون دفاتر شروط ومن دون الالتزام بتواريخ محددة لتقديم العروض ومن دون نص محدد مسبقاً للعقد، كما وأجرت وزارة الطاقة والمياه في حكومة الرئيس نجيب ميقاتي عملية تلزيم مشروع الطاقة الهوائية من دون تحديد مكان المزرعة الهوائية، وأجرت وزارة البيئة في حكومة الرئيس تمام سلام مناقصة إدارة النفايات من دون تحديد أماكن المطامر ولا طرق معالجة النفايات غير المدوّرة.

## قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يهدف قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي اقترحه المجلس الأعلى للخصخصة الى تثبيت اطار قانوني لعمليات تصميم وتلزييم مشاريع الشراكة، يعتمد الممارسات الفضلى المرتكزة على الخبرة والتجارب الدولية في هذا المجال. أهم عناصر هذه الممارسات الفضلى هي الشفافية والخبرة والعدالة في العلاقة بين الطرفين.

### الشفافية

الشفافية مهمة ليس فقط للحد من الفساد الذي سبق وتكلمنا عنه، ومن الكلفة الإضافية على المجتمع المتأتية من ذلك الفساد، لكن أيضاً لتشجيع الشركات التي تأخذ عمليات التلزييم على محمل الجد من المشاركة في المناقصات. فبينما تصل كلفة المشاركة في المناقصات العادية الى بضعة آلاف الدولارات (لاستقصاء كلفة المشروع كما حدده القطاع الخاص وزيادة الربحية على تلك الكلفة)، قد تصل كلفة المشاركة في مناقصات الشراكة الى بضعة ملايين الدولارات (لتصميم المشروع وجمع الرأسمال والتفاوض مع المصارف واحتساب كلفة المخاطر الممكنة). لذلك فإن الشركات التي نصبو الى استقطابها هي شركات لا تشارك في عمليات التلزييم فيما لو ساورتها شكوك بنزاهة المناقصة. هكذا شركات مهنية تتفادى التكاليف الباهظة ما لم يكن لديها ثقة في شفافية عملية التلزييم ومصادقية الجهة التي تقف وراءها.

من هنا اصرار مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص على اشراك كل الجهات المعنية في تصميم المشروع ودراسته وتقديم التوصيات بشأنه، فلا تنحصر هذه الصلاحيات في ادارة واحدة تسهل رشوتها أو التأثير على قرارها. وقد توصل مشروع القانون المذكور الى صيغة تفي بالغرض من دون ان تعطي للجهات المعنية تلك القدرة على التعطيل أو التأخير.

### الخبرة

الخبرة تكاد تكون العنصر الأهم في انجاح مناقصات ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. لسنا نتكلم هنا عن الخبرة التقنية والفنية. فهذه الخبرة موجودة عادة لدى الوزارات والادارات وتعتبر أساسية وبديهية للمشروع، أكانت المناقصة عادية أو على أساس الشراكة، لا فرق. إن الخبرة المطلوبة في مشاريع الشراكة تتعدى الخبرة الفنية لتصل الى الخبرات المالية والقانونية التي هي عادة غير موجودة لدى الوزارات والادارات لعدم احتياجها لهذه الخبرات في اعمالها العادية.

ان تصميم مشروع الشراكة يعتمد على الخبرات التالية: تحديد وتقييم مخاطر المشروع، تحديد الخيارات التمويلية للمشروع، التفاوض مع كل الجهات المعنية لتوزيع المخاطر والمسؤوليات والصلاحيات، صياغة مجموعة العقود التي ستبرم بين الجهات المعنية كافة.

من هنا أهمية انشاء وحدة متخصصة في ادارة عمليات تصميم وتلزييم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدولة اللبنانية، وبالتحديد في كنف المجلس الاعلى للخصخصة كونه الجهة الحكومية المناط بها هذه المسؤولية في قانون الخصخصة والتي لديها الخبرات اللازمة في هذا المجال.

### العدالة في العلاقة بين القطاعين العام والخاص

نعتبر أن الحفاظ على الحق العام هو من بديهيات علاقة أي جهة رسمية مع القطاع الخاص، ولذلك نكتفي فقط بالإشارة اليه. أما الحفاظ على الحق الخاص فغالباً ما يغيب في العقود الادارية، ومن الضروري في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص أن لا تطغى قوة الدولة المتمثلة في سيادتها على أرض المشروع وفي الصلاحيات والاستنسيابات التي يجيزها لها الاطار القانوني للعقد الاداري على الشريك الخاص وفي قدرتها على التأثير على القضاء والمحاكم. فحينها تصبح العلاقة غير سليمة وتتأثر الخدمات العامة التي يفترض أن يقدمها المشروع وربما تنتهي العلاقة بين الطرفين في مشادات قانونية أو في المحاكم وليس أي من هذه الأمور مستحباً.

من هنا ضرورة أن يذكر الاطار التشريعي والقانوني صراحةً حق الشريك الخاص في اللجوء الى التحكيم الدولي.

### تاريخ قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص والوضع الحالي

أنجز المجلس الأعلى للخصخصة المسودة الاولى لمشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في حزيران 2001 ووافقت حكومة الرئيس فؤاد السنيورة الاولى على مشروع القانون وأرسلته الى مجلس النواب في 20 تشرين الأول 2007. رفض الرئيس نبيه بري استلام مشروع القانون الذي اعتبره صادر عن حكومة فاقدة الشرعية حينها. وعاد وطلب الرئيس بري من النائب علي حسن الخليل اقتراح هذا القانون مباشرة في مجلس النواب في نيسان 2010. رفض رئيس اللجنة الاقتصادية آنذاك مناقشة اقتراح القانون لاعتباره التفاف على مشروع القانون المرسل الى مجلس النواب من الحكومة في الـ 2007. عندها طلب الرئيس

سعد الحريري من المجلس الاعلى للخصخصة تشكيل لجنة أخصائيين لوضع صياغة جديدة لهذا القانون. اجتمعت هذه اللجنة التي ضمت رئيس مجلس شورى الدولة وقضاة من ذلك المجلس ومستشار رئيس الجمهورية الاقتصادي وحقوقيين وجامعيين وخبراء وفريق عمل المجلس الاعلى للخصخصة، وأنجزت مشروعاً جديداً لقانون الشراكة عرضه الرئيس الحريري على مجلس الوزراء. شكل هذا المجلس لجنة لدراسة المشروع ولكن سرعان ما استقالت الحكومة وتوقف العمل على هذه المبادرة. في ايار 2012 عاود الرئيس نجيب ميقاتي طرح مشروع القانون فاعترض عليه بعض الوزراء وشكلت لجنة وزارية لدراسة المسودة. أوكلت اللجنة مسؤولية تنقيح المسودة المقترحة الى فريق عمل مصغر ضم وزير العدل والاعلام والامين العام للمجلس الاعلى للخصخصة. وصدر عن هذه اللجنة الفرعية نصّ جديد لم يتسنّ له أن يناقش لأن الحكومة استقالت. في هذه الاثناء نجح النائب ياسين جابر في تحويل اقتراح القانون من اللجنة النيابية الاقتصادية الى اللجنة النيابية المالية، التي هي بدورها حملت مسؤولية دراسة اقتراح القانون الى لجنة فرعية لم تتابع عملها لأنه لم يكن لدى السياسيين أي حماس لإقرار القانون. هذا ولم تضعه رئاسة مجلس الوزراء في حكومة الرئيس تمام سلام على جدول أعمال مجلس الوزراء.

فما زال إذاً أهم قانون اقتصادي في لبنان، هذا القانون الذي من شأنه أن يخلق أكثر من 200,000 فرصة عمل، من بينها 80,000 فرصة عمل لخريجي الجامعات، في الأدرج منذ ثماني سنوات!

## البيئة في التنمية الشاملة\*

### التنمية المستدامة

كانت دائماً العلاقة بين البيئة والتنمية علاقة جدلية لجهة أولوية تقديم إحداث النمو على حساب الأثر البيئي أو العكس. ولم يرتق الوعي البيئي في العالم بشكل واضح حتى الخمسينات والستينات من القرن الماضي وذلك بعد حصول العديد من الكوارث البيئية في أوروبا والولايات المتحدة الأميركية نتيجة تلوث الهواء والماء والتربة. فظهرت الحركات الضاغطة المطالبة بحماية البيئة وتوجت بعقد مؤتمر للأمم المتحدة للبيئة في حزيران 1972 في العاصمة السويدية - ستوكهولم، فأنشئ برنامج الأمم المتحدة للبيئة، (United UNEP Nations Environment Programme).

وقد استقطب مفهوم التنمية المستدامة (Sustainable Development) إهتمام الباحثين والعلماء لزم من طويل، إلا أن مصطلحها وأسسها تكررست لأول مرة في تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية العام 1987، وتم تعريفها بأنها «تلك التنمية التي تلبي حاجات الحاضر دون المساومة على قدرة الأجيال القادمة في تلبية احتياجاتهم». وقد طوّر لاحقاً أثناء قمة الأرض في ريو دي جانيرو في العام 1992. منذ ذلك الحين، ازداد الوعي للحاجة إلى تغيير النظرة التقليدية للعناصر التي تحدّد النمو الاقتصادي.

منذ انعقاد قمة الأرض، بدأ التعاون الاقتصادي والمالي، الدولي والإقليمي، بالتكيف مع مبادئ التنمية المستدامة وأسسها الجديدة. ففي السنوات العشرين الأخيرة، ظهرت توجهات رئيسية جديدة اقتصادية واجتماعية، باتت تشكل اليوم نموذجاً للتنمية المستدامة يمكن تلخيصها بما يلي:

- القضاء على الفقر من خلال تعزيز استفادة الفئات الفقيرة من الأصول والتسهيلات الإنتاجية (الأرض، القروض، التدريب التقني والفني، التقنيات الفعالة).

(\*) هشيم عمر.

- مشاركة المعنيين في صنع القرار (الأجهزة المحليّة، المنظمات غير الحكوميّة، القطاع الخاص والمنظّمات المهنيّة).
- تغيير الأنماط الاستهلاكيّة والإنتاجيّة بغية اجتناب هدر الموارد واستنفاد الموارد غير المتجدّدة.
- الإدارة الحذرة للموارد الشحيحة (الطاقة، المياه، الغابات، الثروة السمكيّة).
- فعالية الإنتاج الصناعي بغية اجتناب آثار التلوّث الخطيرة والكوارث البيئيّة.
- حماية الهويات الثقافيّة.

ويتزايد اليوم اهتمام الدول بمحاولة خلق توازن بين البيئة والتنمية وجعل العلاقة بينهما علاقة عقلانيّة متوازنة وليست متصارعة، وإعتبار البعد البيئي أحد أبعاد التنمية المستدامة إلى جانب البعدين الاقتصادي والاجتماعي.

فيكون استخدام الموارد الطبيعيّة بطريقة عقلانيّة، بحيث لا يتجاوز هذا الاستخدام للموارد معدّلات تجدها في الطبيعة، ولا سيّما حالة الموارد المتجدّدة. أمّا في حالة الموارد غير المتجدّدة، فإنّه يجب الترشيد في استخدامها إلى جانب محاولة البحث عن بدائل لهذه الموارد لتستخدم رديفاً لها بهدف الإبقاء عليها أطول مدّة زمنيّة ممكنة، لأن الموارد الطبيعيّة ليست فقط من حق الأجيال الحاضرة، بل أيضاً من حق الأجيال القادمة (Geis, D., Kutzmark, T. 1998) كما صاغها د. مطانيوس مخول و د. عدنان غانم في مجلّة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلّد 25، العدد الثاني، (2009).

### الواقع البيئي في لبنان ضمن منظومتيه الاقتصادية والاجتماعية

تشكل البيئة في لبنان بحد ذاتها ثروة وطنية ومصدراً أساسياً للنشاط الاقتصادي، تنطلق منها وبسببها مختلف قطاعات الانتاج الرئيسية، ويتمحور حولها جزء من شهرة لبنان العالمية، وتعتبر البيئة في لبنان القوة الأساسية لاقتصاده الوطني.

إلا أن سنوات الحرب الطويلة (1975-1990) وما تبعها من نظام تحاصفي غنائمي كان لها الأثر الأسوأ على الموارد الطبيعيّة، فتمّ التعامل مع هذه الموارد كأُملاك فئويّة ومناطقية في غياب أي خطة تنمويّة شاملة تأخذ في الاعتبار مصلحة الوطن والمواطن والأجيال القادمة. ولا تزال قضايا الكسّارات والنفايات وتلوّث المياه الجوفيّة ومياه الأنهر وهدرها وتلوّث الهواء والعمران العشوائي والقضاء على المساحات الخضراء وغيرها، لا تزال تؤرق

البنانيين وتجعلهم في خوف دائم على معيشتهم وصحتهم ومستقبل أولادهم. وقد قدّر البنك الدولي كلفة التدهور البيئي في لبنان بمعدّل 3.4% من الناتج المحلي أي حوالي 565 مليون دولار في العام 2000، وهي نسبة تشكّل حوالي مرّة ونصف نسبتها في الدول ذات الدخل المرتفع.

كما أدّت الحروب الاسرائيليّة العديدة على لبنان إلى تدمير كبير في الموارد الوطنيّة والطبيعيّة، وأثّرت سلباً في قدرة لبنان الداخليّة على مواجهة التحدّيات التنموية والبيئيّة. فقد تسببت هذه الحروب بتدمير آلاف الوحدات السكنية وجزء كبير من بنية لبنان التحتيّة الأساسيّة وبتشريد مئات الألوف من مناطقهم. ففي العام 2006 تسبّب العدوان الاسرائيلي بأسوأ تلوث بيئي بتسرّب النفط إلى مياهه، قدّرت الدولة اللبنانية حجم الضرر الناتج عن ذلك بقيمة 200 مليون دولار أميركي. هذا بالإضافة إلى تفخيخ الأراضي الزراعيّة اللبنانيّة بمئات ألوف القنابل العنقوديّة القاتلة، فضلاً عن مثيلاتها من الألغام الفرديّة التي تركها خلفه الاحتلال الاسرائيلي قبل الانسحاب من لبنان.

ومما لا شك فيه بأن هذه المحن أعاقّت إدارة الأولويات التنموية والبيئيّة.

#### أ) المياه

تعتبر المياه المورد الطبيعي الأول في لبنان. قدّرت وزارة الطاقة والمياه في العام 2010، أي قبل الأزمة السوريّة، حاجة لبنان من المياه بحوالي 1500 مليون متر مكعّب سنوياً (التقرير الوطني لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو20+ - حزيران 2012). وبحسب التقرير نفسه تقترب حصة الفرد من معدّل المياه المتوافرة في لبنان من الموارد المائيّة المتجدّدة من النقطة المرجعيّة الدوليّة وهي 1000 م<sup>3</sup> للفرد سنوياً. وتؤثّر العديد من العوامل على كمية ونوعية الموارد المائيّة من جهة وعلى كمية الطلب الوطني على المياه من جهة أخرى. فتشكل قضايا النمو السكاني وأزمة اللجوء السوري والتمدّد العمراني والتغيّر المناخي والنمو الزراعي، أكبر التحديات الوطنيّة التي تواجه لبنان في موضوع المياه.

إزداد عدد سكان لبنان من 739 ألف نسمة في العام 1931 إلى ما قدّرتّه إدارة الإحصاء المركزي بحوالي 4,2 مليون نسمة للعام 2007. ومن المتوقّع أن يصل إلى ما يفوق الخمسة ملايين نسمة في العام 2030 بحسب تقديرات تقرير الخطّة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانيّة الصادر عن مجلس الإنماء والاعمار 2005، ويكون مركزاً بمعظمه في تجمّعات

سكنية كبرى.

واليوم يعيش معظم سكان لبنان في المدن، نصفهم في بيروت الكبرى، مما يخلق أزمات متتالية ناتجة عن عدم التوازن الجغرافي في الطلب على الموارد المائية من جهة، وتوافر هذه الموارد من جهة أخرى. وقد أدى ذلك إلى الاعتماد على حفر الآبار في المناطق الساحلية لضخ المياه الجوفية إلى درجة تعرضها إلى تسرب المياه المالحة إلى بعض طبقاتها.

لكنّ النمو الديموغرافي من جهة واللجوء السوري من جهة أخرى، اللذين من المقدّر أنهما زادا الطلب على المياه بنسبة 100% (تقييم أثر الأزمة السورية على البيئة في لبنان وأولويات التدخل، أيلول 2014)، يشكلان التحدي الأهم على قطاع المياه. ومن المتوقع إزدياد الحاجات المنزلية من المياه إلى 420 مليون م<sup>3</sup> حتى العام 2030 (الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية الصادر عن مجلس الانماء والاعمار، 2005) وهو رقم مخيف إذا نظرنا إلى مستويات كميات المياه الموزعة حالياً والتي يصل الصافي منها إلى 150 م<sup>3</sup> في حدّه الأقصى.

كما تشير التوقعات المتعلقة بالاحتباس الحراري إلى خطورة تدني نسب المتساقطات وتقلّصها بين سنة وأخرى، وازدياد الخسائر المائية الناتجة عن التبخر. وسيكون تأثير التغيّر المناخي على المتساقطات الثلجية الأكثر تهديداً كونها المغذّي الأساسي للمياه الجوفية وللأنهر. وبالرغم من غياب مصادر موثوقة لقياس هذا التراجع، فإنه من المؤكّد أن مساحة ومدة بقاء الغطاء الثلجي على جبال لبنان، والتي تشكّل حوالي 70% من مساحة لبنان الإجمالية، ستبقى في إنحسار متواصل.

تعرّض الموارد المائية في معظم مساحة لبنان للتلوث الناتج عن تسرب الصرف الصحي من المساكن والتي قدّرت بحوالي 249 مليون متر مكعب في السنة (البنك الدولي، 2011) وتلك الناتجة من الصناعة، والتي قدّرت بحوالي 60 مليون متر مكعب في السنة (وزارة الطاقة والمياه، 2010). ففيضان المجاري والإمدادات المتسرّبة وآلاف الجور الصحيّة وصب مياه الصرف الصحي في العديد من الأنهر، هي عنوان كبير للتلوث والقضاء على التنمية الزراعية والسياحية والصحية في لبنان. وهناك مئات وربما آلاف حالات تحويل الآبار الجوفية إلى جور صحية حين تحفّ متسرّبة بشكل مباشر إلى المياه الجوفية. ولا تزال قضية تلوث مياه الليطاني مؤرقة بالرغم من الجهود الحثيثة التي يبذلها مجلس الانماء والاعمار ووزارة الطاقة والمياه لمكافحة هذا التلوث والحدّ من آثاره المدمّرة.



### ب) التوسع العمراني العشوائي

يُعتَبَر لبنان من الدول ذات الكثافة السكانية العالية، وعادةً ما تواجه هذه الدول تحديات متعلقة بالبيئة ومستوى المعيشة. وتصبح هذه التحديات أكبر في لبنان حيث يفوق معدل الولادات في المناطق الريفية المعدلات في المدن. ويسبب النزوح إلى المدن تراكم أحزمة من الفقر حول المدن الأساسية، والتي تفتقر إلى الخدمات الأساسية وتعيشها الامراض في بيئة ملوثة، ذات مساكن غير صحيّة، ويظهر ذلك جلياً في ضواحي بيروت وطرابلس وصيدا وصور والنبطية.

يبالغ الدستور اللبناني بحماية الملكية الخاصة، فيستثمر مالكو الأراضي عقاراتهم في مجال البناء دون رقابة أو تخطيط بهدف الربح الوفير والسريع على حساب الإهتمام بالبيئة والموارد والغابات الجميلة. فازداد التوسع العمراني في مناطق شجرية أو جبلية أو شاطئية على حساب الطبيعة. وبالإضافة إلى الكلفة البيئية العالية لهذا التوسع العشوائي، تتكبّد الدولة الكثير لجهة تأمين خدمات الكهرباء والماء وشق الطرق وغيرها، حيث يكون العديد من هذه التجمعات العمرانية في مناطق جبلية أو أودية عميقة. وتمّ ذلك في ظل قوانين وأنظمة للتنظيم المدني غير حامية للطبيعة، تجعل كل الأراضي عامة متاحة للبناء. وحتى إذا أخذنا في الحسبان المحميات التي أنشئت وبرامج التشجير المنفّذة يبقى استمرار إنحسار مساحات الغابات مخيفاً، حيث تراجع من حوالي 20% من مساحة لبنان في أواخر السبعينات إلى أقل من 7% اليوم، بسبب التمدّد العمراني العشوائي والمقالع والحرائق.

وقد أدّت سياسات الدولة غير المشجعة للتنمية الريفية والزراعية إلى إهمال حوالي نصف المساحات الصالحة للزراعة. ويشير تقرير «الخطة الوطنية لمكافحة التصحر» الذي صدر في حزيران 2003 إلى أن 60% من مجمل الأراضي اللبنانية معرضة للتصحر. وبالطبع لا تقتصر تأثيرات هذه العشوائية على البيئة والكلفة المادية للخدمات الأساسية بل تعداها لتؤثر سلباً على كلفة الانتاج في القطاعين الصناعي والزراعي، حيث ترتفع أسعار الأراضي فتعيق الاستثمارات الصناعية والزراعية.

### ج) التشريع

تأخّرت الدولة في لبنان في تنظيم قضايا البيئة، فلم تنشأ وزارة البيئة الا في العام 1993 وهي تعتبر وزارة حديثة العهد. وفي العام 1997 تم إنشاء المجلس الوطني للبيئة. وفي العام

2002 تم إصدار قانون حماية البيئة الذي يعتبر اليوم أداة قانونية شاملة لحماية وإدارة البيئة في لبنان، إذ وضع الاطار القانوني وكرس مبادئ ومفاهيم في التشريع الوطني بأن الحق في الحصول على بيئة صحية هو حق أساس للإنسان، وأن حماية البيئة هي مسألة ذات اهتمام عام، فشكّل رافعة للوعي البيئي على المستويين الرسمي والعام.

وتدريجياً، تطوّر الوعي بأهمية دور وزارة البيئة فأعيد النظر بمهامها وصلاحياتها وصدرت مراسيم تطبيقية نصّت على إعادة هيكلتها وتحديد مهامها ومسؤوليات كل وحدة من وحداتها لا سيما الملاك ومؤهلاته، ووضع تفويض وصلاحيات وتنظيم مركزي وإقليمي جديد.

ولا بد من الإشارة إلى أن لبنان تقدم كثيراً في العقدين الماضيين لناحية الانصياع للتشريعات الدولية الملزمة والمتعلقة بالبيئة.

وقدمت وزارة البيئة، على ضعف امكانياتها، محاولات جدية وجهوداً لوضع خطط بيئية، فأصدرت، بتمويل من الاتحاد الأوروبي، الخطة الوطنية للعمل البيئي والتي تمت صياغتها بين عامي 2005-2006، إلا أنها لم توضع رسمياً حيز التنفيذ من قبل الدولة اللبنانية.

كما أصدرت وزارة البيئة في كانون الثاني 2010 برنامج عمل للسنوات 2010-2012 يتوافق مع ما ورد في بيان الحكومة الوزاري في حينه، ويركز هذا البرنامج على الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف والتي أبرمتها الحكومة اللبنانية.

ويعتبر هذا البرنامج مقدمة لتحديث الخطة الوطنية للعمل البيئي المذكور أعلاه، وتضمّن عشرة محاور أساسية لتدخل الوزارة، شكلت هذه المحاور اساساً لتمويل من قبل الاتحاد الأوروبي بموجب المعاهدة الموقعة مع الحكومة اللبنانية بتاريخ 2012/5/31 بعنوان «دعم الاصلاحات-الإدارة البيئية» رقم المعاهدة ENPI/2011/022-757، وبهبة تبلغ 8 ملايين يورو مقدمة بالكامل من الاتحاد الأوروبي.

### موقع لبنان في مؤشرات التنمية المرتبطة بالبيئة

يصدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقارير سنوية عن التنمية البشرية تقيّم بموجبها وضع هذه التنمية في مختلف أنحاء العالم. فهو يورد سنوياً، مع تبيان مقارنات بين مختلف السنوات والبلدان، مجموعة كبيرة من المؤشرات الكمية المستخدمة لقياس التنمية البشرية. تشمل هذه المؤشرات قطاعات الصحة والتعليم والخدمات الأساسية، إلخ. من بين هذه المؤشرات مؤشّر التنمية البشرية، مؤشّر عدد السكان تحت خطّ الفقر، ومؤشّر التنمية المتعلقة بالنوع

الاجتماعي. على سبيل المثال، يعكس مؤشّر التنمية البشرية مدى التحسينات التي حققتها الدول في مجالات: الحياة المديدة والصحية، التعليم، والمستوى المعيشي اللائق.

وكما أشرنا سابقاً، فقد تطوّرت مفاهيم التنمية الاجتماعية (البشرية) على مدى العقود الأخيرة لتصبح أكثر شمولية، فتعالج، بالإضافة الى الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة، قضايا عديدة مثل القضاء على الفقر ورفاه المجتمعات، والاستفادة الرشيدة من الموارد الطبيعية والتمكين الاقتصادي والاجتماعي والحوكمة الصالحة والمساواة وسيادة المعايير الاخلاقية وغيرها.

بما ان التقدم الحقيقي في التنمية البشرية لا يقاس فقط بتوسيع خيارات الأفراد، وقدرتهم على تحصيل التعليم ووضعهم الصحي الجيد، والعيش في مستوى مقبول، والشعور بالامان، انما هو في تحسين الإنجازات وتوفير الظروف المؤازرة لاستمرار التنمية البشرية.

انعكس هذا التطور في مقاربة مفهوم التنمية البشرية في الأهداف الألفية للتنمية التي توافقت عليها 189 دولة في قمة الأمم المتحدة في العام 2000، حيث تضمّنت في هدفها السابع «ضمان استدامة البيئة» كوسيلة لتحقيق هذه الأهداف في العام 2015.

وفي العام 2012، اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في ريو دي جينيرو رؤية موسّعة حول التنمية المستدامة، اذ اعتبر انها يجب ان تشمل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

يحتلّ لبنان موقعاً وسطياً من جهة التنمية البشرية والاجتماعية بين بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ فهو يعاني من بعض المشاكل في بعض المؤشرات الصحية ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. ولم تشهد فترة ما بعد الحرب معدّل نموّ بارز في مؤشّر التنمية البشرية، نظراً للأولوية التي مُنحت للإعمار المادي. ممّا يعني أنّ لبنان لم يتمكّن حتّى اليوم، ومنذ نهاية الحرب الأهلية، من إدراك النموّ الحاصل في المجتمعات المشابهة من جهة التنمية البشرية.

#### (أ) لبنان في مؤشّر «التنمية المستدامة»

لقد عكست تقارير التنمية البشرية المتتالية التطور في مفهوم التنمية البشرية المستدامة، فتمّ الإقرار انه، وبالتوازي مع تقدم مسار التنمية البشرية في معظم البلدان، الا ان هناك خطراً يتهدد العالم في سبل العيش وسلامة البيئة والسياسة العالمية. فالإنجازات الكبيرة التي تحققت في اوجه مصيرية في التنمية البشرية مثل الصحة والتغذية، يمكن ان تتبدد بسرعة بفعل كارثة

طبيعية او انتكاسة اقتصادية.

من أهم المخاطر التي تزداد حدة و تهدد مسار التنمية البشرية هي المخاطر البيئية. ومثال على ذلك، وبسبب الإحتباس الحراري، يزداد التعرض للمخاطر نتيجة لعدم استقرار المناخ، ولا سيما التقلبات في احوال الطقس، وتزايد وتيرة الكوارث الطبيعية وحدتها. وقد اشار تقرير التنمية البشرية لعام 2011 الى ان هذه التهديدات المتفاقمة تؤثر اكثر ما تؤثر على الفقراء والمجتمعات الفقيرة: فحوالي 98% من الذين يموتون جراء الكوارث الطبيعية او يتضررون منها هم من البلدان النامية. وبحلول عام 2025، سيكون اكثر من نصف سكان البلدان النامية عرضة لأضرار الفيضانات والعواصف.

من هنا، تم إدراج البيئة على لائحة «مؤشر التنمية البشرية» إلى جانب الصحة والتعليم والتحكم بالموارد وتخصيصها والكفاءات الإجتماعية وانعدام الامن الشخصي والتكامل الدولي واتجاهات السكان، بالإضافة الى مؤشرات تكميلية كالشعور بالرفاه.

ويرتكز مؤشر البيئة، في كل بلد، على احتساب نسبة الوقود الأحفوري ومصادر الطاقة المتجددة من إمدادات الطاقة الأولية، ومساهمة الفرد في انبعاثات ثاني اوكسيد الكربون والنمو السنوي في مستويات الانبعاثات. كما يتضمن بعض المقاييس الهامة لحفظ النظم الأيكولوجية والموارد الطبيعية عبر حساب النسبة المئوية لنضوب الموارد الطبيعية من الدخل القومي الإجمالي، والمساحات الحرجية، والتغير في هذه المساحات، وسحب المياه العذبة. كما يعرض المؤشر معدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة بسبب تلوث الهواء والمياه غير الآمنة، وخدمات الصرف الصحي غير المحسنة وعدم النظافة.

بناء على حساب العوامل المشار اليها اعلاه، يظهر مؤشر البيئة ان لبنان يقع في المرتبة الخامسة والستين (65) في العالم وهو يعتبر في فئة «تنمية بشرية مرتفعة» حسب ترتيب دليل التنمية البشرية.

(ب) أين لبنان من تحقيق الهدف السابع من الأهداف الالفية للتنمية؟

لقد حدد الهدف السابع من أهداف الألفية للتنمية "ضمان استدامة البيئة" النتائج التالية الواجب تحقيقها وصولاً الى العام 2015.

ولخص تقرير اهداف الألفية للتنمية في لبنان 2013-2014 النتائج والمؤشرات المتوقعة تحقيقها على الشكل التالي:

- إدراج مبادئ التنمية البيئية المستدامة في البرامج والسياسات العامة وتوقيف عملية خسارة الموارد البيئية وتخفيف عملية خسارة التنوع البيولوجي من خلال المؤشرات التالية:
- نسبة الغابات من إجمالي مساحة البلد.
- نسبة انبعاث ثاني أكسيد الكربون، للفرد الواحد ولكل دولار من إجمالي الناتج المحلي.
- مدى استهلاك المواد المستنفذة للأوزون.
- نسبة الرصيد السمكي ضمن الحدود البيولوجية الآمنة.
- نسبة إجمالي الموارد المائية المستخدمة.
- نسبة المناطق الارضية والبحرية المحمية.
- نسبة الأجناس المهددة.
- خفض، حتى النصف، نسبة الأشخاص المقتربين الى الوصول الى مياه شفة آمنة من خلال المؤشرات التالية:
- نسبة السكان الذين يحصلون على مياه شفة آمنة.
- نسبة السكان الذين ينفذون الى شبكات الصرف الصحي.
- تحقيق تحسين ملموس في ظروف معيشة ما لا يقل عن 100 مليون نسمة يقيمون في احزمة بؤس من خلال مؤشر نسبة المقيمين في احزمة البؤس. (المرجع: تقرير اهداف الألفية للتنمية في لبنان 2013-2014).
- في ما يلي تقييم مختصر لواقع لبنان في تحقيق هذه الاهداف:

#### 1) نسبة الغابات من إجمالي مساحة لبنان

في العام 2010، كانت تشكل الغابات حوالي 13% من الاراضي في لبنان. لم يلحظ تغييراً حالياً على هذه النسبة إلا ان كثافة الغابات قد تراجعت بشكل ملحوظ. حسب إحصاءات البنك الدولي، فان كلفة التراجع البيئي المتعلق باستخدام الأراضي والموارد البرية والحرجية في لبنان يقارب حوالي 100 مليون دولار في العام الواحد.

#### 2) المناطق الارضية والبحرية المحمية

يشهد لبنان تعديات متزايدة على المناطق البحرية من خلال منشآت متعددة مثل الطرقات ومحطات تكرير الصرف الصحي، هذا بالإضافة الى تصريف المياه الآسنة في البحر واستعمال

الرميل بطريقة غير شرعية.

### (3) انبعاث ثاني أكسيد الكربون

لقد قدرّت انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في لبنان بحوالى 18,5 مليون طن منذ العام 1994 وحتى العام 2000، علماً أن المصدرين الأساسيين لهذه الانبعاثات هما انتاج الطاقة ووسائل التنقل. في المقابل، يلاحظ أن الحكومات المتعاقبة قد عملت على توسيع وشق الطرقات بدلاً من العمل على تحسين وسائل النقل العام. هذا بالإضافة الى التلوث الذي تسببه المولدات الخاصة، هذا القطاع الذي ينتج حوالى 20% من انتاج القطاع العام والذي يجني ارباحاً تقدر بحوالى مليار دولار سنوياً.

### (4) استهلاك المواد المستنفذة للأوزون

اما في ما يتعلق باستهلاك المواد المستنفذة للأوزون، فقد أنشأت وزارة البيئة في العام 1998 وحدة الأوزون في الوزارة وذلك في محاولة لتحقيق واجباتها الناتجة عن بروتوكول مونتريال لتخفيف المواد المستنفذة للأوزون. وفي هذا المجال، قدمت الوزارة المساعدة الفنية لحوالى 100 مؤسسة صناعية في لبنان لتحويل انتاجها لتقنيات تستخدم مواد غير مضرّة لطبقة الأوزون. نتيجة لذلك، تم تسجيل انخفاض ملحوظ في استخدام مادة الـ Chlorofluorocarbons, CFCs من 923 طناً في العام 1993 الى صفر في العام 2010. الا ان هذا التحول لم يحل المشكلة اذ لجأت هذه المؤسسات لاحقاً الى استعمال مواد بديلة تتضمن مواداً مستنفذة للأوزون مثل Hydrochlorofluorocarbons HCFCs.

### نسبة السكان الذين يحصلون على مياه شفة آمنة

تغطي شبكات مياه الشفة في لبنان حوالى 78% من الوحدات السكنية. الا ان المشكلة لا تكمن فقط في نسبة التغطية بل بالفوارق الموجودة في التغطية بين المناطق، وفي تقطع عملية امداد المياه الى الوحدات السكنية، هذا بالإضافة الى عدم ثقة المواطنين بجودة نوعية المياه. في هذا السياق، يلاحظ اولاً أن نسبة تغطية الوحدات السكنية تصل الى 93% في بيروت وجبل لبنان بينما تصل الى 65% في الشمال.

إضافة الى ذلك، يلاحظ أن حوالى 70% من مصروف الأسر على المياه يعود الى الشركات الخاصة. كما تشير الإحصاءات الى أن 98% من الأسر تحصل على مياه شرب آمنة الا أن 35% منها فقط يحصلون عليها من شبكات المياه العامة.

## نسبة السكان الذين ينفذون الى شبكات الصرف الصحي

حوالي ثلثي الوحدات السكنية موصولة على شبكات الصرف الصحي وحوالي 28% يلجأون الى استعمال الجور الصحية. الا ان المشكلة هنا ايضاً لا تكمن فقط في النفاذ الى شبكات الصرف الصحي بل في نوعية الخدمة. فلبنان ما زال يفتقر الى محطات معالجة للصرف الصحي. المحطات الموجودة حالياً اما لا تعمل او انها غير قادرة على استيعاب الحجم. ان كلفة التدهور البيئي الناتج عن سوء إدارة الصرف الصحي يكلف لبنان حوالي 1% من الـ GDP.

كخلاصة لأهداف الألفية، فان لبنان قد حقق بعض التقدم في مساره نحو تنمية مستدامة، اذ يسجل لوزارة البيئة قيامها ببعض الخطوات نذكر منها على سبيل المثال:

- البدء ببرنامج قياس ومراقبة تلوث الهواء الذي سوف يؤدي الى بلورة استراتيجية لإدارة تلوث الهواء.

- قيام بعض الجامعات والبلديات بحصولها واستعمالها أدوات لقياس نوعية وتلوث الهواء.

- حظر استعمال Leaded gasoline.

- الإرشادات الصادرة عن وزارة البيئة للمنشآت الصناعية (خاصة معامل التربة) التي من شأنها التخفيف من انبعاثات ثاني اكسيد الكربون.

- إعادة إحياء الخطة الوطنية للغابات.

اما المحاولات التي قامت بها المؤسسات الحكومية الأخرى:

- اصدار استراتيجية وطنية لقطاع المياه من قبل وزارة الطاقة وموافقة مجلس الوزراء عليها في العام 2012.

- إطلاق استراتيجية وطنية لقطاع الصرف الصحي في العام 2012.

- محاولات مجلس الإنماء والإعمار استكمال شبكات مياه الشفة وتنفيذ العديد من محطات معالجة الصرف الصحي.

لكن يبقى التحدي الأساسي كامناً في ضرورة وجود الإرادة السياسية لتنفيذ هذه الخطط وتوفير التمويل لها.

## نظرة مستقبلية

إنّ أيّة خطة مستقبلية للتنمية الاجتماعية والبشرية في لبنان لا بدّ أن تركز على بيئة طبيعيّة متنوّعة ومتوازنة، وعلى وحدة المجتمع اللبناني وتضامنه الوطني. يفتقر لبنان اليوم إلى حدّ أدنى من إجماع أبنائه على استراتيجية وطنية تحدّد الأولويات وتقوم على العدالة ووحدة الأراضي وترشيد استعمال الموارد. ومن العناوين التي يجب ان تتناولها الخطة المستقبلية ما يلي:

### أ) دور وزارة البيئة

لا يمكن النظر بإمكانية وضع سياسات بيئية فعّالة دون تفعيل وزارة البيئة وتدعيمها بالكفاءات العالية وبالموازنات السنوية الكافية، لتكون قادرة على الإدارة البيئية الرشيدة في جميع القضايا المتعلقة بالبيئة، كقضايا النفايات وتلوث المياه والهواء، والمقالم والكسارات والطاقة والصناعة والزراعة والسياحة، ومخلفات المستشفيات وغيرها.

رغم الجهود والتقدم الملحوظ على الصعيدين المؤسسي والقانوني في السنوات الأخيرة، إلا أن تحديات قانونية ومؤسسية جدية مازالت قائمة وبحاجة إلى تدخل ومعالجة سريعة، لوضع المفاهيم والمبادئ والآليات والصلاحيات التي تم استحداثها لتنظيم البيئة في لبنان موضع التنفيذ.

إنّ استحداث الادارة البيئية وتشريع قوانينها لا يلبي الحاجة المجتمعية والاقتصادية لوقف الانهيار القائم على مستوى البيئة وما تمثله من ثروة وطنية في لبنان، وانما المطلوب هو تحقيق الفعالية في التخطيط والتوجيه والرصد والقمع للمخالفات، ودون توفر هذه القدرة العملية لا يمكن لوزارة البيئة في لبنان من أن تكون وزارة أساسية متداخلة مع الكثير مع غيرها من الوزارات، ذات قدرة على حماية البيئة والثروة البيئية في لبنان. فمن الضروري المباشرة بالخطوات التالية:

1. تعزيز الموارد البشرية لدى وزارة البيئة، إذ ان الملاك الوظيفي الذي نص عليه المرسوم 2009/2275 (182 موظفاً بدوام كامل) ما زال في جزء غير قليل منه شاغراً بسبب عدم التوظيف، وقد تلقت وزارة البيئة دعماً من الجهات المانحة لسنوات خلت لتعيين مستشارين مؤقتين من خارج الملاك للقيام بتحضير البرامج والدراسات المشار إليها سابقاً.
2. تعزيز موازنة وزارة البيئة لتمكينها من ممارسة دورها القانوني وتنفيذ برامجها.
3. تطبيق الحوكمة البيئية على مستوى الادارة السياسية المتمثلة بمجلس الوزراء، لتنفيذ



الأحكام القانونية الخاصة بوزارة البيئة وفرض الالتزام بالتعاون بينها وبين مختلف الوزارات والمشاركة في رسم السياسات وإصدار القرارات،

4. تعزيز الإطار القانوني للتشريعات البيئية من خلال إصدار المراسيم التطبيقية المكملّة للقوانين الأساسية والتي مرّ عليها سنوات عديدة دون امكانية التطبيق، (على سبيل المثال: القانون 2002/444 لحماية البيئة يتطلب إصدار 36 مرسوم تطبيقي لتنفيذه بالكامل، لم يصدر إلا عدد قليل جداً منها لغاية تاريخه).

5. إصدار المراسيم الخاصة بالضابطة البيئية في لبنان، أسوة بالضابطة العدلية، وتطوير النظام القضائي البيئي.

6. ضرورة اتخاذ الخطوات والقرارات بالتنغم مع الخطة الشاملة لترتيب الأراضي التي اعتمدتها الحكومة اللبنانية بموجب المرسوم 2009/2366 تاريخ 2009/6/20.

وغيرها من الخطوات التي يؤدي تأخرها إلى تفاقم الخطر البيئي المباشر وازدياد الجرائم البيئية.

### ب) الإنماء التكاملي

تطرح الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية الصادرة عن مجلس الإنماء والإعمار في العام 2005 مبدأ الإنماء التكاملي للأراضي اللبنانية. وهو خيار ينهض بالإقتصاد ولا يتعارض، كما في ظاهر معناه، مع مبدأ اللامركزية المأمول إعتاده في لبنان، ولا مع أولوية تعزيز إقتصاد المناطق.

تتكامل في الإنماء الموحد المرافق العامة والبنى التحتية العامة، مثل المطارات والمرافئ وشبكات النقل الأساسية، كما تعطى الأولوية للمحافظة على الثروات الطبيعية والسياحية وتنظيم الشواطئ. ويكون توزيع المرافق العامة وفقاً للمعايير العلمية ومعايير الفعالية. وهنا لا بدّ من الكف عن وضع لوائح مشاريع تنمية مناطقيّة وتسميتها بالخطط الوطنية، وهي في الواقع تشبه لوائح المشتريات في السوبرماركت تساهم في اتساع الفروقات الاجتماعية وفي إضعاف التضامن المناطقي. وهي بالطبع ذات كلفة ماديّة عالية.

يتطلّب الإنماء التكاملي إعطاء المدن الكبرى الثانية أهمية بالغة لجهة إخراجها من مفهوم الإقتصاد المحلي ووضعها على الخريطة الاقتصادية كمكوّنات أساسية مالكة لخصائص ومميّزات خاصة تقدّمها للإقتصاد الكلي، وتكون قاطرة الإقتصادات المحلية المجاورة لها.

وتسهل عملية إشراك كل المدن في التنمية الاقتصادية بحسب خصائصها ومميزاتها وذلك في كل القطاعات الصناعية والتجارية والخدمات والسياحة.

ويرتكز الإنماء التكاملي الموحد الذي يدفع بالنمو إلى مدن ومناطق الأطراف وفي مختلف القطاعات على بنية مواصلات متطورة تربط المناطق اللبنانية بعضها ببعض، وتؤمن سهولة وتخفيض كلفة إنتقال السلع والخدمات بين مراكز الاقتصاد، فيكبر حجم السوق اللبناني. كما يساهم ذلك في مواجهة ضغط نزوح السكان من الأرياف إلى المدن، وبالتالي تحسين قدرة لبنان على مواجهة الضغوط البيئية وتحسين مستوى الخدمات.

وفي الواقع يساهم توسّع النشاط الاقتصادي في المدن الثانية والمناطق في ازدياد نمو الإنتاج المناطق في مختلف القطاعات، كما يساهم في حال تطبيق اللامركزية في إزدهار جميع المناطق اللبنانية عبر تفعيل القطاع الخاص وزيادة مداخل السلطات المحلية من الجباية.

ومّا لا شك فيه أن مشاركة جميع المناطق اللبنانية في النمو من جهة وإقامة المساواة بين المناطق في وجود الخدمات الأساسية هما الأساس في بناء دولة قادرة على مواجهة تحديات المستقبل الديموغرافية والبيئية والاقتصادية في منطقة تشوبها النزاعات الإقليمية. ومن القضايا التي يجب ان يعالجها الإنماء التكاملي ما يلي:

### 1. قضايا المياه

يجب العمل على تحقيق الأهداف التالية:

- أولاً: المباشرة بإقامة السدود الجديدة لا سيّما تلك التي كان قد تم درسها.
- ثانياً: إعطاء أولوية لإصلاح شبكات المياه التي تسبب هدرًا كبيراً يبلغ 50% من المياه الموزعة.

- ثالثاً: رفد مؤسسات المياه بالكفاءات البشرية وبالتجهيز الفني وبالموارد المالية، كي تقوم باستكمال دورها الذي يشمل إلى مياه الشرب مياه الري والصرف الصحي.

- رابعاً: إعطاء أولوية إنشاء محطات الصرف الصحي لا سيّما في المناطق الملوثة للمياه الجوفية وللأنهر.

### 2. تلوث الهواء والتربة

لبنان ليس بلداً صناعياً ولكنه يعاني من التلوث الصناعي في تربته ومياهه وهوائه. فالمصانع في لبنان تقليدية وقديمة بمعظمها، والكثير منها لا يلتزم المعايير البيئية مستفيداً من

فساد المسؤولين وعدم وجود مبدأ «تدفع بقدر ما تلوث».

وتزداد نسبة تلوث الهواء في لبنان في المناطق المدنية لعدة أسباب من أهمها كثافة توليد الكهرباء الخاص. وهي أزمة لن تجد حلاً لها قبل حل مشكلة الطاقة في لبنان وزيادة ساعات التغذية الكهربائية.

كما تؤدي كثافة عدد المركبات إلى تلوث الهواء بشكل كبير خاصة في المدن الرئيسية والمناطق المكتظة. ويمكن كبح هذه المشكلة بعدة طرق منها وضع ضريبة على انبعاث ثاني أكسيد الكربون تطبق على سيارات الدفع الرباعي الكبيرة والتي تستهلك الكثير من الوقود، وكذلك من المفيد إعطاء حوافز لأصحاب سيارات الأجرة القديمة لتجديدها، وأيضاً وضع تخفيضات جبرية للمركبات التي تراعي البيئة مثل السيارات الهجينة والسيارات الجديدة. ومن الضروري بالطبع وضع خطط لتطوير وتحديث وسائل النقل العام وأولها إنشاء مترو تحت الأرض في بيروت والمدن الكبرى وخط سكة حديد لربط مدن الساحل بعضها ببعض.

### 3. النفايات الصلبة

يواجه لبنان تحدياً بيئياً واجتماعياً خطيراً جداً هي النفايات. وقد أصبحت مشكلة معقدة لتدخل السياسة والفساد والمناطقية في مقارباتها. وبعد أن فضحت الخلافات السياسية مستوى الفساد العالي في هذه القضية الجسيمة وعلى وقع تحركات المجتمع المدني وضغط الحراك الشبابي في الشارع أنتجت الحكومة اللبنانية أواخر العام 2015 خطة للنفايات تركز على لا مركزية الجمع والمعالجة والطمر، وجعلها بيد السلطات المحلية تخطيطاً وتنفيذاً.

الا ان هذه الخطة لإدارة النفايات تصطدم اليوم بجدار اجتماعي ثقافي يتمثل برفض المجتمعات والبلديات إقامة منشآت معالجة النفايات والمطامر في أراضيها لمنع استيعاب النفايات من مناطق أخرى. وقد نتج هذا الموقف غير المألوف نتيجة تراكمات أخطاء الدولة الفاقدة ثقة الجمهور وأيضاً نتيجة للفرز السياسي والطائفي.

لذلك، يجب أن تقترن هذه الخطة بإنشاء هيئة ناظمة لموضوع النفايات الصلبة لوضع المعايير البيئية والصحية واعتماد المقاييس العلمية وتأمين الدعم الفني للبلديات في هذا المجال. هذا بالطبع إلى بديهة بالتزام الحكومة تأمين أموال البلدية المستحقة في هذا المجال. ويجب على هذه الهيئة ان تفرض على السلطات المحلية اعتماد أفضل الأساليب العلمية المتكاملة والملائمة

لكل منطقة بحسب ظروفها الجغرافية وأنواع نفاياتها. فيكون الحرق بعد الفرز والتخمير والتدوير الأجدى في المدن الكبرى بينما يمكن اعتماد المنشآت الأبسط في المناطق الأخرى. كذلك تضع هذه الهيئة أنظمة معالجة النفايات الصناعية ونفايات المستشفيات وكذلك نفايات المسالخ وتفرض تطبيقها.

#### 4. الطاقة

لا بد للحكومة اللبنانية أن تحزم أمرها في موضوع الطاقة التي تستنزف جزءاً كبيراً من مقدّرات البلد وتطلب من المجلس النيابي إنهاء احتكار مؤسسة كهرباء لبنان في قطاع انتاج وتوزيع الطاقة الكهربائية.

كما يجب على الحكومة أن توسّع استثمارها في مجال الطاقة المتجدّدة ووضع خطة وطنية تحدّد المناطق والنطاقات التي يمكن الإستفادة من الطاقة الشمسيّة والطاقة المولّدة من الرياح وكذلك تحديث معامل الطاقة المائية.

كما أنّه من الضروري وضع سياسات محفّزة للأبنية الخضراء ولإستيراد مواد البناء العازلة والأجهزة الكهربائية التي تحوي تكنولوجيا توفير الطاقة.

#### 5. التوعية البيئية

تبدأ التوعية البيئية في البيت والمدرسة. ومن المهم جداً تعزيز البرامج التربويّة في مناهج الدراسة بكل مراحلها، ثم تستمر مع التغطية الاعلامية المكتوبة والمرئية للقضايا التنموية والبيئية. ويجب أن يكون الإعلام سلاحاً بيئياً فاعلاً في تسليط الضوء على المشاكل الحياتية والبيئية، وفي تظهير المسؤولين عن الأضرار البيئية إن من القطاع العام أو الخاص.

كما من المهم إيجاد ودعم المجموعات الطلابية والشبابية التي تهتم بالبيئة والجمعيات البيئية وتشجيعها على إقامة الندوات والإشتراك في مبادرات التشجير على الأرض، وإصدار النشرات الخاصة بالبيئة التي يعيشون فيها. ففي الغرب مثلاً يطّلع الشباب المثقّف على قضايا البيئة ويتظاهر حين تتعرّض الطبيعة أو البيئة التي يعيش فيها للتلوّث.

تحتاج إدارة البيئة إلى مشاركة جميع المواطنين والمسؤولين على حد سواء. فليس من بيئة سليمة دون سلوك بيئي صحيح من الفرد والجماعة. كما لا تنجح التنمية المستدامة بخطط فوقية تستثني مشاركة مثلي المجتمع وكافة شرائحه السياسيّة والإقتصادية والثقافية والشبابية وغيرها.

وتبقى الاستدامة البيئية مقياساً للتقدم والرقى وحضارة المجتمعات.

وفي الخلاصة، هل يصحّو لبنان لإنقاذ ما تبقى من ثروته البيئية الضائعة؟ ونقول لبنان، لأن أزمة البيئة والتنمية في لبنان ليست أزمة سياسة ونظام غنائمي فقط، بل أصبحت أزمة تربية وثقافة وفكر. فلا يزال القسم الأكبر من المجتمع اللبناني مستقيلاً من الدفاع عن المصلحة العامة في معيشتة وبيئته.

ولتحقيق غايات التنمية في بيئة متوازنة ونظيفة ومستدامة لا بد من إنخراط الجميع بالعمل البيئي، فتتعاون الحكومة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني بداية لتثبيت الحوكمة البيئية الصحيحة. فزيادة المشاركة تنتج الشفافية والمساءلة. ووجود التشريع البيئي الفاعل هو الضامن لتوازن جميع مكونات الطبيعة والبيئة والتنمية.



## واقع قطاع الكهرباء\*

بداية لا بد من الاشارة الى حقيقة لا تخفى على اي مراقب معني بتوافر شروط الحياة الحديثة في المجتمعات.

توافر الكهرباء شرط لازم في حياة المجتمعات. والكهرباء ضرورة لحاجات الانارة والتدفئة والتبريد الخ، واستعمال الطاقة في وسائل الانتاج المختلفة الصناعية والمالية، وتوفير خدمات التعليم والاستشفاء والاتصالات وحتى انتظام السير.

اما المياه فلا حياة بشرية صحية بدون توافرها بكميات كافية لحاجات الشرب واعداد الغذاء، ومن ثم تامين المواسم الزراعية، ونشاط بعض الصناعات، ونظافة البيئة التي تغلف اي مجتمع. موضوعنا ينحصر بالكهرباء، علماً بان تلوث المياه واهتراء شبكات التوزيع وترهل مصالح المياه ادارياً، كلها امور تضر بحياة اللبنانيين ومستقبلهم الى حد ابعد، والانكى اننا بين جميع بلدان الشرق الاوسط، البلد الوحيد الذي ينعم بمعدلات تساقط المياه، تكفي وتزيد في حال اقرينا ونفذنا سياسات للاستفادة من المياه لمنع هدر القسم الاعظم من التساقط في البحر، وتلويث نسبة مرتفعة من المياه المتوافرة على سطح الارض وفي باطنها.

### مؤشرات واقعية عن الكهرباء

حاجات لبنان تفرض توافر طاقة على مستوى 3000 ميغاوات لكفاية جميع الحاجات المنزلية منها، حاجات المكاتب والبنوك واسواق المال، والمدارس، والمستشفيات الخ. الطاقة المتوافرة في معامل انتاج الكهرباء والعاملة وان بكفاية متدنية عن الطاقة النظرية، يمكن القول بانها لا تتجاوز الـ 1200 ميغاوات، يضاف اليها الطاقة المتوافرة من الباخترتين المولدين للكهرباء المتعاقد على انتاجهما حتى 2017، بكلفة تبلغ 22-25 سنتاً للكيلوواط

(\*) مروان اسكندر .

ساعة. والطاقة المتوافرة من المصدرين توازي 270 ميغاوات.

رغم واقع معامل الانتاج وتوافر الطاقة من سفينتين، اصبحت الكفاية في لبنان ترتفع بتوليد الكهرباء من المولدات الخاصة، ومن هذه مولدات صغيرة تشغل لحاجات شقق ومنازل، الى مولدات ذات طاقة مرتفعة تولد الكهرباء حين انقطاعها من مصادر كهرباء لبنان للمصانع، والمدارس والمستشفيات. وهذه المولدت بطبيعتها وطاقتها تحتاج الى كميات من المازوت لانتاج كل كيلوواط ساعة تزيد عن الكمية المطلوبة في معامل الانتاج، على تقادمها بنسبة 20 في المئة، وهي بالتالي تساهم في التلوث بنسبة اكبر، ووقع استيراد المازوت لكفاية حاجاتها، يزيد الضغط على ميزان المدفوعات.

الكهرباء اصبحت لا تنقطع سوى نادراً لان طاقة المولدات الخاصة اصبحت تقرب او تزيد على طاقة معامل الانتاج، لكن تأمين الكهرباء من المولدات الخاصة يلقي على ميزانية العائلة اعباء نقدرها بالاكالاف التالية:

|                                                                                                                                                         |                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| العائلات في لبنان يبلغ عددها 550 الف عائلة، منها 300 الف عائلة من اصحاب الدخل المحدود يساوي انفاقها على الكهرباء من المولدات الخاصة 100 دولار شهرياً اي | 360 مليون دولار سنوياً             |
| العائلات المسورة ويبلغ عددها 150 الف عائلة تنفق على مشتريات الكهرباء من المولدات 200 دولار شهرياً اي                                                    | 300 مليون دولار سنوياً             |
| العائلات الثرية نسبياً 50 الف عائلة تنفق على هذه المشتريات 300 دولار شهرياً او                                                                          | 150 مليون دولار سنوياً             |
| العائلات المعوزة تستلج الكهرباء بشكل غير شرعي وتستعمل الحطب للانارة والفحم للتدفئة ولا تحتاج الكهرباء من مصلحة كهرباء لبنان                             | -                                  |
| عشرون الف مؤسسة صناعية، خدماتية، تعليمية، ترفيهية، تواجه اكالافاً شهرية ما بين 1000 و 2000 دولار وانفاقها الاجباري                                      | ما بين 50 و 100 مليون دولار سنوياً |
| يكون الانفاق التعويضي للحصول على الكهرباء من قبل 90 في المئة من العائلات اللبنانية و 90 في المئة من المؤسسات                                            | حوالي 900 مليون دولار سنوياً       |



- ان توافر المولدات الخاصة بحد ذاته على المستوى الذي نقدره، اي 1200 ميغاوات - والرقم على تزايد مستمر - فرض على مشغلي واصحاب هذه المولدات انفاق ملياري دولار لشرائها، وتجهيزها للوصول بشبكات التوزيع وفي احيان نادرة تأمين حماية من اصوات الانتاج والانبعاثات المضرة.

يكفي ان نقول هنا، (علماً بان الوقت قد فات)، ان هذا الانفاق اضافة لايجار البواخر على مدى ثلاث سنوات كان يؤمن لنا طاقة توازي 3000 ميغاوات تعمل على الغاز وتوفر على لبنان سنوياً، حتى بعد انخفاض اسعار النفط 600-800 مليون دولار، ونسبة كبيرة من التلوث الناتج عن مصانع متقدمة وآلاف المولدات الخاصة.

- اصبح من المعلوم، ان انتاج المعامل المتقادم عهدها وانتاج الباخرتين المستأجرتين، يهدر تقنياً، بسبب تقادم شبكة التوزيع والعجز عن انجاز شبكة النقل بطاقة 220 فولت التي تنتظر حل مشكلة التمديد في المنصورية 15-17 في المئة على الشبكة والسرقة تتأكل 40 في المئة من الفوترة، وبالتالي لا نستطيع تحصيل نصف الفواتير المصدرة، وتجدر الاشارة ان الفواتير التي نسدها مثلاً في كانون الثاني 2016 تعود الى استهلاك هذا الشهر، من قبل المشترك، عام 2015، وقد يكون غاب عن الحياة.

- منذ عام 1996 كانت الحاجة ظاهرة بوضوح الى ضرورة انجاز معامل انتاج جديدة تستعمل الغاز الطبيعي في المكان الاول، وقد اجرى الرئيس رفيق الحريري اتصالات مع دولة قطر لانجاز منشأة لاستقبال الغاز الطبيعي المسيل ومن ثم تغويزه (من اجل تحويله ثانية للغاز الطبيعي) من اجل تشغيل معمل الزهراني ودير عمار، حيث اتفق الطرف اللبناني مع الشركة المصنعة للمعملين بطاقة 450 ميغاوات لكل منهما ان يكونا، على قدرة لاستعمال الغاز الطبيعي او المازوت للانتاج.

القطريون حينئذ كانوا على استعداد للتعاقد مع لبنان على تسليمات تكفي المعملين بسعر يوازي 2 دولار لكل 1000 قدم مكعب، وكل 6000 قدم مكعب يوازي حرارياً طاقة برميل من النفط، بكلام آخر، كانت الكلفة علينا توازي ما يساوي 12 دولاراً لكل برميل من النفط، في حين كنا ندفع منذ عام 1998 (سنة امكان انجاز منشأة استقبال الغاز) اكثر من 20 و30 ومن بعد 50 دولاراً لكل برميل من النفط يكرر للمازوت، وترتفع كلفته بنسبة 20 في المئة، اكاليف التكرير والنقل الى لبنان، حيث ان المصفايتين المتواجدتين في لبنان لا تعملان منذ اواخر السبعينات.

استهلاك المعملين، لو تم تشغيلها بطاقتهما الكاملة الامر الذي لم يتحقق بسبب ارتفاع اكلاف المازوت، كانا بحاجة الى 1-1.2 مليون طن سنوياً، او 7.25 مليون برميل او 9 ملايين برميل موازي من النفط، والوفر السنوي كان منذ عام 1999 وحتى تاريخه يساوي وسطياً 40-60 دولار للبرميل اي 300 مليون دولار الى 540 مليون دولار، واذا احتسبنا هذا الوفر نجد انه يوازي على مدى 16 سنة 8.64 مليار دولار، وبالتالي بعد احتساب فوائد الاستدانة كنا حققنا حصر عجز الكهرباء بـ 10 مليار دولار بدلاً عن 20-21 ملياراً توازي نسبة 30 في المئة من الدين العام.

ولو توافرت الكهرباء من معامل تستعمل الغاز وعدلنا الفاتورة، وحصلنا عليها، وكانت اقتراحات تعديل الفاتورة مطروحة، لكن ربما تجاوزنا اي عجز على حساب الكهرباء، والاهم كنا استطعنا الحيلولة دون تشجيع سرقات الكهرباء التي كانت تفشت خلال سنوات الحرب. السؤال هو لماذا لم نتمكن من الاتفاق مع قطر حيثنذ والجواب واضح.

استيراد المازوت، الاغلى كلفة كان يتم من سوريا. والسوريون كانوا متحكمين بالشأن اللبناني سواء على صعيد القرارات في مجلس النواب او توزيعات عقود انجاز المشاريع العامة الخ. هؤلاء المسيطرون بوكالة من السلطات السورية كانوا يعارضون كلياً الانتقال الى مرحلة الغاز، والصورة تتوضح حينما نتفحص الاتفاق الرباعي الذي حصل لاستيراد حاجتنا من الغاز من مصر عبر خط امتد الى الاردن فسوريا وتم وصله ما بين حمص ولبنان عام 2005. وكانت سوريا تحوز الحصة المخصصة للبنان وتزودنا بكمية موازية. فقد ظهر في 2005، بعد الاحتقان الذي ساد علاقات البلدين بعد اغتيال الرئيس رفيق الحريري، ان حاجات سوريا بالكاد يمكن تغطيتها من الانتاج الداخلي، فكان الترتيب المشار اليه الذي كفل لسوريا حقوق ترانزيت على الكميات، وكذلك التحكم بالتسليمات الى لبنان حسب مشيئة الحكم السوري.

بداية معالجة تردي اوضاع الكهرباء انتاجاً وتوزيعاً كانت في اقرار برنامج عام 1993 لاصلاح اضرار لحقت بمعامل الانتاج وشبكة التوزيع، وقد انجزت غالبية الاعمال في سرعة وتحسن مستوى التغذية الكهربائية، وجرى تلزيم انجاز معمل دير عمار والزهراني بطاقة 450 ميغاوات لكل معمل.

عام 1996 مسيرة ترميم وتطوير منشآت انتاج وتوزيع الكهرباء، تعرض للقصف خلال العدوان الاسرائيلي الذي هدف الى ضرب قدرة حزب الله على التصدي لاسرائيل، وقد

عطلت الغارات الاسرائيلية محطات تحويل رئيسية وتسببت في تدمير خزانات للوقود كانت تستعمل لتغذية معمل كهرباء الجية.

عام 1998 شهد توافر الكهرباء في غالبية انحاء لبنان لفترة 24 ساعة، وكان معملا دير عمار والزهراني باسرا الانتاج، لكن اعمال تشغيل معمل بعلبك والنبطية وطاقتها 180 ميغاوات تعطلت بسبب سوء الصيانة واستعمال مازوت بمواصفات سيئة.

تقطع الكهرباء اصبح معيقاً للانتاج والنمو منذ عام 2001، وبدأت منذ حينه عمليات الاعتماد على المولدات الصغيرة للشقق والمحلات التجارية البسيطة، والمولدات الاكبر للمدارس والمستشفيات ودور السينما، والمصانع الخ، وعملية استيراد المولدات وتركيبها اصبحت تجارة واسعة، وحيث تحصلت خبرة واسعة للبنانيين في هذا المجال باسروا باستيراد المولدات الكبيرة الطاقة للتصدير الى العراق لانارة مخيمات الجيش الاميركي ودوائر تشغيل الدولة.

تجارة المولدات نتج عنها تأسيس شركات ملحوظة القدرات المالية والفنية على تأمين المولدات بسرعة، وقد تكون هذه القدرة المكتسبة من خبرة النقص الناتج عن التقنين، مدخلاً لمساعدة اعادة الاعمار في سوريا ان تحققت آمال السلام هذه السنة (2016).

مصادر الطاقة من المولدات في لبنان اصبحت موزعة ما بين ثلاث فئات. افراد يوفرون الطاقة الكهربائية لحي، او عدد من الابنية المتلاصقة، ويفرضون اشتراكات حسب الطاقة المطلوبة من الزبون، اكان صاحب شقة او محل بسيط، وقد تتراوح الكلفة ما بين 75 والـ 100 دولار شهرياً.

الفئة الثانية تتمثل بشركات تؤمن الطاقة الكهربائية للمستشفيات، المدارس، المصانع، والملاهي، وكذلك تؤمن الصيانة، وتتراوح اكاليف الاشتراك ما بين 1000 دولار شهرياً، و20 الف دولار لمصنع، او مجمع تجاري الخ.

الفئة الثالثة انكبت على تأمين الكهرباء بأسعار الكلفة لقرى او بلدات شاء رؤساء بلدياتها الاسهام في تحسين ظروف المعيشة، ومستويات النظافة، ومنها بلدات اصطياف مثل زهور الشوير، وقرى صغيرة مثل غلبون في منطقة جيل، او بلدات مثل مرجعيون وضواحيها، واهالي هذه المناطق وغيرها الكثير استطاعوا التمتع بالتيار الكهربائي مقابل اكاليف معقولة، وعلى وتيرة مستمرة لا تؤدي الى اضرار ملحوظة في المعدات الكهربائية، اكانت برادات او

وسائل للغسيل والطبخ والتدفئة الخ.

مشاريع كثيرة طرحت، لتحسين الشبكة، استعمال الغاز، تعديل الفوترة مع تعديل اسعار اللقيم، ادخال القطاع الخاص في مجالات الانتاج والتوزيع لكي تتأمن امكانية التحصيل، وحتى طرحت فكرة استعمال العدادات الالكترونية عن بعد التي تؤمن قياساً حقيقياً للاستهلاك، ولا حاجة لمئات المحصلين. فالتحصيل يتم في المصرف، وان لم يحصل تقطع امدادات الكهرباء تلقائياً.

طرحت ايضاً مشاريع ادارية تطويرية كان من اهمها انشاء هيئة ناظمة لشؤون الكهرباء، وهذه الهيئة طالبت بتأليفها حكومة الرئيس فؤاد السنيورة الثانية، وقد اجريت مقابلات مع مرشحين، تبلغوا امكانية الانضمام الى عضوية ادارة الهيئة باعلانات محلية ودولية، واجريت المقابلات دون معرفة اسم، ومذهب طالب الاشتراك في الهيئة، وكانت لجنة مكلفة من 6 اعضاء كنت واحداً منهم، تبلغت من الرئيس السنيورة ضرورة الابتعاد عن الاختيار المذهبي، وبالتالي اعضاء اللجنة استدعوا افضل المرشحين استناداً الى خبراتهم، وعلومهم المبنية في المعلومات الذاتية التي ارفقت بطلب الاشتراك في عضوية ادارة الهيئة الناظمة.

اوصت اللجنة باختيار عدد من الذين عبروا عن رغبتهم ودفعت سيرهم الذاتية الى مقابلتهم مطولاً من اعضاء اللجنة، وكان على اللجنة تقديم توصية بثلاثة اسماء لكل منصب، ولمجلس الوزراء حق التقرير، لكن الجو السياسي المشحون في ذلك الوقت، واغلاق ابواب البرلمان لـ 18 شهراً امور حالت دون تأليف الهيئة ولا زالت غير مشكلة، والقرارات تعود للوزير في المكان الاول.

على الصعيد الاداري ارتأى الخبراء الاجانب، خاصة منهم خبراء شركة الكهرباء الفرنسية، التي تعتبر من اكبر الشركات وانجحها في هذا المجال، انجاز مركز تحكم مركزي الكتروني، يمكن الادارة من الاطلاع دقيقة بدقيقة على توافر التيار على اي خطوط وامكانيات نقل كميات من خط الى آخر بهدف تحقيق افضل استعمال للطاقة المتوافرة.

جزء من العمل على تجهيز هذا المركز تحقق لكن الشروط الكلية لم تتوافر، ولو توافرت، وطالما الشبكة غير متكاملة وغير مجهزة لنقل الكهرباء بوتيرة مرتفعة، كلها امور تشير الى احباط هذا المسعى.

اضافة الى كل ما ذكرنا من اسباب احباط محاولات اصلاح قطاع الكهرباء، لا بد من

الاشارة الى التوقعات التفاؤلية حول توافر الغاز والنفط في المياه الاقليمية اللبنانية. ومعلوم ان لدينا نحن اللبنانيين نزعة نحو التفاؤل بالمستقبل وتناسي الماضي وخيباته.

تقديرات توافر مخزون من النفط والغاز في المياه الاقليمية اللبنانية، ضمن المياه الممتدة من مصر جنوباً، الى غزة واسرائيل وسوريا، وقبرص وتركيا، توافرت من مؤسسة حكومية اميركية مهمتها تحديد مناطق توافر حقول النفط والغاز واحجامها منذ 2010.

بعد التقديرات المشجعة حققت اسرائيل اكتشافات مجزية، كما فعلت قبرص حينما نجحت مساعي انجاز اول بئر اختباري، ومن بعد ايلول المنصرم اكتشفت شركة اينني الايطالية حقل ضخّم للغاز في المياه الاقليمية المصرية.

قياساً على نجاحات اسرائيل، وقبرص ومصر، من المرجح ان نحقق نجاحاً في لبنان، لكن التباين في الآراء السياسية حول تحديد مناطق الاستكشاف التي تخصص باي فريق، وشروط عقود الاستكشاف والانتاج والتسويق في ما بعد تبقى عالقة منذ سنتين على الاقل.

تشكلت هيئة للإشراف على شؤون النفط والغاز منذ اكثر من سنتين وانجزت اعمالاً مهمة، لكن فريق الهيئة الاداري المشكل من 6 اشخاص اختير على اسس مذهبية ولا يخلو الامر من تواجد طاقات مميزة، لكن رئاسة الهيئة تتحول من عضو الى آخر كل سنة الامر الذي لا يسهم في تسريع الانتاج.

الامر الاهم في الواقع تأخر مجلس الوزراء عن البت في شروط انجاز عقود التلزم للبحث والتنقيب وتوزيع المنافع، والتأخير مستمر منذ 18 شهراً، وخلال هذه الفترة انهارت اسعار النفط من 100 دولار للبرميل الى 30 دولاراً واصبحت المنفعة المتوقعة من العثور على مكامن للنفط والغاز اقل مما كان عليه التصور منذ سنتين، ومع ان سعر الغاز لن ينهار بالنسبة ذاتها لا بد من ان تخسر 30-40 في المئة من مستواه السابق، واعماق الحفر في المياه الاقليمية بالغة العمق 3000-5000 الامر الذي يفيد عن ارتفاع الاكلاف، وفي اي حال علينا انتظار 7-8 سنوات قبل تحقيق الانتاج، ومشاكلنا الكهربائية والمالية اكثر الحاحاً واي تأخير في تعزيز انتاج الطاقة من معامل تستعمل الغاز يمكن ان يعرض الاقتصاد اللبناني لمخاطر متعددة، وفي ما يلي توضيح بالأرقام الوضع المتردي الحالي لقطاع الكهرباء.

اليوم جميع الخطط موضوعة، وان كانت تنطلق من افتراضات تقنية وتسعيرية اختلفت الى حد بعيد، بسبب التطورات التكنولوجية وتعدلات اسعار اللقيم، الى حد تجعل من المخططات

القديمة، منذ سنتين او ثلاث مخططات غير صالحة.

منذ ثلاث سنوات اقرت مخصصات تبلغ 1,2 مليار دولار لزيادة طاقة انتاج الكهرباء بـ 700 ميغاوات والاعتماد على الغاز كلقيم، وتعثرت منذ عام 2013 عملية انجاز مصنع جديد في دير عمار بطاقة 500 ميغاوات لاسباب تتعلق باحتساب ضريبة القيمة المضافة وعلى من تقع، فان كانت تصيب وزارة الطاقة فانها تصب بالنتيجة في حاصلات وزارة المال، اي نقل المال من جيب الى جيب والجيبان هما الدولة.

هكذا مشكلة تعوق انجاز محطة بطاقة 500 ميغاوات واعاقة انجاز اعمال ضرورية لترفع طاقة الانتاج في معمل الذوق والجية مع ترفع المنشآت المتردية وضبط التلوث الناتج عن تشغيلها. وهناك امل بان تتوافر طاقة اضافية من المحطتين بتاريخ حزيران او تموز 2016 على مستوى 250 ميغاوات، كان يفترض ان تضاف الى طاقة محطة دير عمار فنكون حققنا زيادة ملحوظة تقرب من 750 ميغاوات، والحقيقة المحزنة اننا سنرفع الطاقة بعد 5 او 6 اشهر وعقود منذ سنتين ويزيد بنسبة 250 ميغاوات، والغاز المفترض توفيره لمعامل الانتاج هذه وغيرها مما لم نفكر بانجازها، لا تفكير بشأنه.

لقد صدر قانون يميز السماح بتولي شركات ذات امتيازات تأمين الكهرباء في محيط صلاحياتها، وذلك لمدة سنتين وعلى ان لا تقل طاقة الانتاج عن 10 ميغاوات، واعمال هذه الشركات تتكامل مع مستويات تأمين الكهرباء من مؤسسة كهرباء لبنان.

شاهدنا وشهدنا على نجاح كهرباء زحلة في تأمين التيار على 24 ساعة يوميًا وتخفيض الكلفة (كلفة الاشتراك مع كهرباء لبنان وكلفة الاشتراك بالمولدات الخاصة) بنسبة 30 في المئة، والشركة صاحبة الامتياز في جبيل تطالب بمعاملة مماثلة، وهي اصلاً كانت تسد عجز توافر الطاقة وتتقاضى اسعاراً مرتفعة لتزويد الكهرباء 24/24، واليوم تعرض الشركة ان تقوم بهذا الدور على شكل مماثل لما تشهده مدينة زحلة وجوارها.

تقدم الرئيس نجيب ميقاتي، بالتشارك مع الوزير السابق محمد الصفدي، بعرض لتأمين الطاقة على اساس التعاقد الخاص في طرابلس وجوارها، وشمل العرض امكانية او عدم امكانية تملك شركة قاديشا. ومعلوم ان الرئيس ميقاتي والوزير الصفدي، المعينان مباشرة بمنطقة الشمال وخاصة طرابلس، ينويان في حال الموافقة على مشروعها، اقامة منشأة لاستقبال الغاز المسيل وتحويله الى غاز قابل للاستعمال في معامل انتاج الكهرباء، ومعامل الاسمدة، وانتاج الاسمدة.

بعد هذا الاستعراض الموسع بخصائص توافر الكهرباء او عدم توافرها ولتعدد المصالح وتزايدها في نشاطات تأمين الطاقة، نعود الى ما انجز وما هو قيد الانجاز، قبل الانتقال الى عرض ما هو مطلوب باختصار.

قضية توفير الكهرباء بكلفة معقولة واستمرارية دون تقطع، اصبحت بمثابة معضلة لا مشكلة فقط. فلبنان لم يحظ بتغذية على مدى ساعات النهار والليل ما بعد العام 1998، وقد اصبحت كلفة تغطية مشتريات المشتقات النفطية التي تغذي مصانع انتاج الكهرباء تمثل نسبة 51 في المئة من عجز الميزانية، كما ان الهدر التقني وبسبب السرقات او الامتناع عن تسديد فواتير الكهرباء يساوي 52 في المئة من الفوترة، فالحل ان لم يتوافر سيؤدي الى كارثة مالية وانتاجية. ونراجع ادناه المشاريع الموضوعية ومدى كفاءتها او عجزها.

1. المشاريع القائمة والتي تم تلزيمها من ضمن الخطة على المدى القصير (2010-2012) والتي تم تأخيرها سنتين نظراً للاوضاع السياسية والامنية في لبنان والمنطقة.

#### في الانتاج

- انشاء معمل حراري في البداوي بطاقة 450 ميغاوات وبكلفة 470 مليون دولار. تاريخ التلزيم نيسان 2013. الشركة المتعهد: مجموعة قبرصية-يونانية والتوربينات من صنع GE. وتسليم الارض لبدء الاعمال تأخر تسعة اشهر. والدفعتان الأوليتان اللتان استحققتا لم يتم دفعهما.

- انشاء معملين حرارين في الجية والذوق بطاقة 194 ميغاوات للذوق و80 ميغاوات للجية. كلفة المشروع 348 مليون دولار. تاريخ التلزيم: شباط 2014. الشركة المتعهد: مجموعة المانية-دنمركية. والهدف من عمليتي التوسيع الاستغناء عن العقد القائم مع شركة تركية لتأمين هذا المقدار من الانتاج بواسطة سفيتين عائميتين.

- مجموع الطاقة المنتجة المتوقعة من انشاء المعامل اعلاه 750 ميغاوات في فترة 2015/2016 حيث من المتوقع ان يوازي في ذلك الوقت لانتاج كامل الاستهلاك .

اعادة تأهيل معمل الذوق والجية ليصبح انتاج معمل الذوق 550 ميغاوات بتمويل من الصندوق الكويتي والشركة المتعهد هي Ansaldo/Metca اما الشركة المتعهد لمعمل الجية فهي الخرافي-ناسيونال.

- استقدام باخترتين تركيتين وارسائهما في معمل الذوق (4 نيسان 2013) والجية (آب 2014) بطاقة 188 ميغاوات للذوق و82 ميغاوات للجية لمدة 3 سنوات.

### في النقل

البداية (2013) بإنشاء محطات تحويل في عدد من المناطق اللبنانية.  
بدء العمل على الوضع في الخدمة (2013) وصلة بيروت 220KVA.

### في التوزيع

تلزيم خدمات التوزيع في نيسان 2012 الى ثلاث شركات تعرف كمقدمي الخدمات لمدة اربع سنوات وهي BUS للشمال، KVA لبيروت والبقاع، NEUS للجنوب والشوف والضاحية. تقوم هذه الشركات خلال فترة تعاقدتها بتحديث وصيانة شبكات التوزيع وتحصيل الفواتير وتركيب عدادات الكترونية واستحداث البطاقات المسبوقة الدفع والحد من الهدر والسرقة على الشبكة الخ. ان عمل الشركات حتى تاريخه لم يحقق التحسينات المتوقعة، والشركات الثلاث تشتكي من الصعوبات مع العمال وقصور شبكات التوزيع الخ.

## 2. المدى المتوسط (2012-2014)

- انشاء معمل حراري ثان في البداوي بطاقة 450 ميغاوات ومعمل آخر في الجية بطاقة 450 ميغاوات ايضاً. والعقود بصدد المعملين لم تنجز وان هي انجزت واقرت بنهاية العام لن تتوافر الطاقة الاضافية قبل ثلاث سنوات أي عام 2018 في احسن الاحوال.

- اعادة تأهيل المعامل التي تعمل على الطاقة المائية لرفع طاقتها الى مستوى 245 ميغاوات من طاقة حالية تبلغ 190 ميغاوات. ولا ندري كيف ستتحقق النتيجة والتدفق المائي الى انخفاض.

- انشاء مزارع للتوربينات الهوائية في كل من القليعات ومرجعيون والحريشة بطاقة 40-60 ميغاوات.

## 3. المدى الطويل (2015 وبعدها)

انشاء معمل ثان في الجية وثالث في البداوي باشارك القطاع الخاص وبطاقة 1500 ميغاوات. دراسة الجدوى قيد الاعداد.



## في النقل

تكملة خط المنصورية. ينقص مسافة 102 كلم لاكمال الخط.

انشاء خط توتر جديد لنقل الطاقة المنتجة الجديدة.

انشاء محولات جديدة في الضاحية، الاشرفية، البحصاص، ومارينا ضبية. تم تلزيم الاشغال الى شركة Matelec في كانون الثاني 2014.

ترفيغ وتقوية محطات التحويل الحالية.

دراسة جدوى هي قيد الاعداد لمد خط انابيب لنقل الغاز الطبيعي تحت خط سكة الحديد على طول الشاطئ اللبناني مع وصلة بحرية للتحديد عن بيروت. كذلك هناك مشروع قيد الدرس لانشاء محطات لاستقبال بواخر محملة الغاز المسيل في البداوي والجية ومن ثم تغذية محطات الانتاج في الجنوب والشمال بالغاز الطبيعي لانتاج الكهرباء بكلفة اقل وتخفيض نسبة التلوث.

## بعد التفاصيل ماذا؟

لا شك، ان خطة الطريق تبدو واضحة وان كانت متأخرة ثلاث سنوات عن الاستهدافات المحددة، ويبقى ان هنالك تحديات كبيرة غير مذكورة وهي التالية:

- كيف ستحل قضية خط التوتر العالي في منطقة المنصورية- بيت مري، وهل يمكن تحقيق نقل الكهرباء بفعالية دون انجاز هذه الوصلة.

- في حال تحقيق وفورات اكلاف الانتاج باستعمال الغاز المستورد ومستقبلاً بعد 7-10 سنوات الغاز المنتج في مياها الاقليمية، كيف نعالج قضية المولدات الخاصة التي اصبحت طاقتها حالياً توازي طاقة انتاج العاملة.

- كيف نوقف الهدر، بتخفيض نسبة الهدر التقني وتحصيل المستحقات من المشتركين، والتحكم الامثل ما بين مناطق الانتاج والتوزيع على الحاجات.

- ما بعد 2017، وفي حال حققنا الاكتفاء الذاتي على صعيد الانتاج والنقل، كيف لنا ان نجهز انفسنا للمستقبل، وما هي اسس العلاقة التي سترسى عليها مشاريع التعاون ما بين القطاع الخاص والقطاع العام.

اسئلة مهمة لا بد من التطرق اليها في أي بحث عن معضلة الكهرباء التي نرجو ان تتحول الى مشكلة بحيث يمكن معالجتها.

## الملحق الاول

(يتعلق بالساح المؤقت بمنح تراخيص للإنتاج من مجلس الوزراء).

الجمهورية اللبنانية

مجلس النواب

قانون رقم 288 تاريخ 2014/4/30

(ج.ر. رقم 20 تاريخ 2014/5/8)

قانون

إضافة فقرة الى المادة السابعة من قانون رقم 462

تاريخ 2002/9/2 (تنظيم قطاع الكهرباء)

مادة وحيدة:

- 1- تضاف الى المادة السابعة من القانون رقم 462 تاريخ 2002/9/2 (تنظيم قطاع الكهرباء) الفقرة الآتية:  
«بصورة مؤقتة، ولمدة سنتين، ولحين تعيين أعضاء الهيئة واضطلاعها بمهامها، تمنح أذونات وتراخيص الإنتاج بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الطاقة والمياه المالية»
- 2 - يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

## الملحق الثاني

( البرنامج المعجل لأشغال كهربائية لإنتاج ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية).

الجمهورية اللبنانية

مجلس النواب

قانون رقم 181 تاريخ 2011/10/5

(ج.ر. رقم 47 تاريخ 2011/10/13)

قانون

برنامج لأشغال كهربائية لإنتاج 700 ميغاوات

ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية

- المادة الأولى: 1- يخصص اعتماد عقد إجمالي قدره 1,772,000,000,000 ل.ل. (فقط ألف وسبعماية واثنان وسبعون مليار ليرة لبنانية)، لأشغال كهربائية لإنتاج 700 ميغاوات ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية.
- 2 - يجاز للحكومة عقد كامل هذا الاعتماد والمباشرة بالتنفيذ قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة.
- 3 - توزع الإعتمادات المقررة لكل عام على التناسيب الخاصة بها في الباب الثامن عشر من الموازنة.
- 4 - يحدد تنسيب اعتمادات الدفع للعام 2011 وفقاً لما يلي:

الجزء الثاني -ب- لعام 2011 (بآلاف الليرات)

### الباب الثامن عشر: وزارة الطاقة والمياه

|          |     |                                                    |
|----------|-----|----------------------------------------------------|
| الفصل:   | 110 | اشغال كهربائية لإنتاج 700 ميغاوات                  |
| الوظيفة: | 324 | شؤون الطاقة الكهربائية                             |
| البند:   | 227 | انشاءات قيد التنفيذ                                |
| الفقرة:  | 5   | إنشاءات كهربائية                                   |
| النبة:   | 1   | إنشاءات كهربائية لمعامل الإنتاج / 385,000,000 /    |
| النبة:   | 3   | إنشاءات كهربائية لخطوط النقل                       |
| النبة:   | 4   | إنشاءات كهربائية لخطوط التوزيع / 19,000,000 /      |
| البند:   | 229 | نفقات أخرى تتعلق بالأصول الثابتة المادية           |
| الفرقة:  | 1   | نفقات دروس واستشارات ومراقبة                       |
| النبة:   | 9   | نفقات دروس واستشارات ومراقبة مختلفة / 10,000,000 / |

### 5: توزيع إعمادات الدفع وفقاً لما يلي: (بالملايين الليرات)

| المجموع          | 2014           | 2013           | 2012           | 2011           | تعريف<br>الأشغال                          | الوظيفة                      | الفصل          |
|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------------------------|------------------------------|----------------|
| 1,282,000        | 226,000        | 303,000        | 368,000        | 385,000        | إنشاءات<br>كهربائية<br>لمعامل الإنتاج     | 324                          | 110            |
| 372,000          | 146,000        | 185,000        | 41,000         | —              | انشاءات<br>كهربائية<br>لخطوط النقل        | شؤون<br>الطاقة<br>الكهربائية |                |
| 85,000           | —              | 18,000         | 21,000         | 19,000         | انشاءات<br>كهربائية<br>لخطوط التوزيع      |                              |                |
| 60,000           | 8,000          | 12,000         | 30,000         | 10,000         | نفقات دروس<br>واستشارات<br>ومراقبة مختلفة |                              |                |
| <b>1,772,000</b> | <b>380,000</b> | <b>518,000</b> | <b>460,000</b> | <b>414,000</b> |                                           |                              | <b>المجموع</b> |

6. يغطي الإعتماد المفتوح بموجب الفقرة 1- من هذه المادة ب واردات استثنائية ويجاز للحكومة إيجاد مصادر تمويل من خلال قروض ميسرة و/ أو بإصدار سندات خزينة بالعملية اللبنانية أو العملات الأجنبية.

يسعى رئيس مجلس الوزراء لدى الصناديق والهيئات الإقليمية والدولية أو سواها لتأمين التمويل اللازم.

7. تشكّل لجنة وزارية برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزراء: الصحة العامة، المالية، وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، الشؤون الاجتماعية، الطاقة والمياه، العمل، العدل، الإقتصاد والتجارة، للنظر بالتعديلات على القانون رقم 462 تاريخ 2002/9/2 (تنظيم قطاع الكهرباء) خلال مهلة أقصاها ثلاثة أشهر، والإلتزام بالقانون وتشكيل هيئة تنظيم قطاع الكهرباء خلال هذه المهلة بناءً على إقتراح وزير الطاقة والمياه.

8. يعيّن مجلس إدارة مؤسسة كهرباء لبنان خلال مهلة أقصاها شهران.

9. تجرى المناقصة من قبل إدارة المناقصات وفقاً للأصول المرعية.

10. الطلب الى وزير الطاقة والمياه إطلاع مجلس الوزراء على مسار مراحل تطبيق هذا القانون كافة.

المادة الثانية: يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

## مواجهة أزمة المياه في لبنان: حاجة ملحة للتنمية المستدامة\*

### مقدمة

بات موضوع المياه حاجة ملحة للتنمية المستدامة للكرة الأرضية في ظل المتغيرات الشاملة التي نشهدها منذ حوالي أربعة عقود والتي هي بأغليتها من مسؤولية الانسان الناتجة عن سوء التصرف بالموارد الطبيعية والإفراط باستثمارها، وذلك من خلال حلقة استهلاكية تتكاثر من سنة الى سنة وتندثر بنضوب هذه الموارد تدريجياً، وعدم امكانية تلبية الطلب عليها في ظل نمو سكاني سيلا مس الـ 9 مليار نسمة في المستقبل القريب.

المورد المتجدد الأهم على الأرض هو الأساس لاستدامة الانسان نعني به «المياه» بات من أهم المسائل التي تقلق وتشغل المواطنين والمسؤولين على حدّ سواء في كافة الدول، نظراً للتحديات الكبيرة الحالية والمستقبلية التي تواجه تأمينه وتلبية الطلب المتزايد عليه، لارتباطه الوثيق من جهة بالأمن الغذائي والاستقرار الاجتماعي، ومن جهة أخرى بالطاقة على اختلاف أنواعها إن من ناحية الانتاج أو الاستثمار.

إذا كان لبنان على غرار تركيا يمثل خزاناً حقيقياً للمياه في منطقة الشرق الأوسط مقارنةً بمحيطه الجغرافي، فإن الموارد المائية فيه على مدى السنوات العشرين الماضية أصبحت عاملاً يحدّ من التنمية المستقبلية لوطننا وموضوع منافسة شرسة بين كل من المستخدمين والسلطات العامة والسلطات المحلية، فضلاً عن النزاعات على الأنهر الدولية (حوض نهر الاردن: الحاصباني والوزاني- النهر الكبير الجنوبي، نهر العاصي...). هذه الحالة مردها الى المتغيرات الشاملة التي تضرب منطقة حوض البحر الأبيض المتوسط وتنقله من مناخ متوسطي الى مناخ شبه صحراوي، بالإضافة الى «خصوصيات منطقة الشرق الأوسط» من حيث الإدارة غير المستدامة لموارده الطبيعية وبُنياء التحتية المتهالكة في بيئة متدهورة. إن الدول المشاطئة على واجهة جنوب شرق المتوسط لديها خصوصيات ومنها لبنان، شكّلت عائقاً في وجه تطور

(\*) فادي قمير.

البنى التحتية وإدارتها. بيد أن لبنان كان رائداً منذ العام 1998 في اعتماد الإدارة المتكاملة للمياه (Gestion Intégrée des Ressources en Eau-GIRE) وذلك لتضمينها حلولاً جذرية لقطاع المياه ولكن للأسف بقيت حبراً على الورق نظراً لأن عدم رغبة السلطات العامة تظهر عجزها بالنسبة لحل المشاكل التقنية وتحقيق التنمية. هذا التباطؤ في عدم اتخاذ القرارات المناسبة التي تهمّ الصالح العام، يسمح بظهور لاعبين جدد على الساحة الوطنية ولا ندري لصالح من يعملون؟! هذه الظاهرة تتكاثر وتقدم مجموعة متنوعة من المصالح التي شابت عملية اتخاذ القرار وبالتالي حل المشاكل الأساسية (موضوع النفايات على سبيل المثال)؛ في حين أن دولاً أخرى مثل الأردن التي تمتلك موارد مائية قليلة وتونس وغيرها أخذوا عنا مفهوم الإدارة المتكاملة للمياه وتوصلوا الى تطبيقه وحققوا نجاحاً في مجال إدارة الموارد المائية.

بات من المعروف والمؤكد أن موضوع تأمين الموارد المائية لإدارة الطلب عليها مرتبط ارتباطاً وثيقاً بعاملين أساسيين يؤثران على استثمارها بشكل مستدام هما:

عامل طبيعي نتيجة المتغيرات الشاملة الطبيعية وغير الطبيعية التي تؤثر على المناخ عامة يتمثل هذا العامل بكمية التساقطات الطبيعية من مياه أمطار وثلوج التي أخذت تتفاوت كمياتها بين عام وآخر، ولأحظنا تدني معدلها في السنوات الأخيرة وهذا ما سوف نورده في الميزان المائي.

عامل ثانٍ من صنع الانسان:

يتمثل في التلوث وعدم المحافظة على البيئة والإفراط في استنزاف المياه الجوفية والتعديلات على المجاري المائية السطحية، قطع الأشجار والحرائق وبالتالي التصحر وإنجراف التربة الخ... فضلاً عن:

- توزيع المياه يطرح المشاكل اليومية: قطع، تسرب في الشبكات، الخ ...
- هدر كبير للمياه حيث تذهب كل عام في البحر المتوسط؛ نقص في السدود والبحيرات للتخزين السطحي للمياه، إعادة تغذية طبقات المياه الجوفية غير الموجودة ...
- تلوث المياه في ازدياد: التلوث العرضي أو المتعمد.
- المسؤوليات موزعة بين جهات عدّة: هناك أكثر من عشر هيئات عامة (الوزارات ومجالس والمؤسسات العامة للمياه وغيرها) يتشاركون في الإدارة.
- المعرفة مجزأة والصلاحيات غير كافية: عدم وجود نظم معلوماتية متكاملة تسمح

بالتعرف على الموارد واستعمالها.

- سوء إدارة الطلب وعدم فعالية الشبكات في كافة القطاعات المستثمرة: السلطات العامة تعاني من الضعف الهيكلي ونقص في الموارد البشرية والتنظيمية والمالية.
- مياه غير تقليدية غير مستثمرة: إعادة استخدام المياه المبتذلة (REU) شبه معدومة، الينابيع البحرية والمياه الرمادية
- الإفراط في ضخ المياه من طبقات المياه الجوفية واستهلاك الطاقة بشكل غير مبرر: سحب المياه الجوفية والتلوث وتسرب مياه البحر والملوحة.
- إدارة غير كفوءة للمشاركين: الفشل في تحسين مستوى الخدمة، نظام تعرفه غير عادل، عدم دفع فواتير الاشتراك من قبل المواطنين لقاء الخدمات في مناطق عديدة، تأمين المياه بواسطة الصهاريج والتي لا تخضع لأدنى معايير السلامة العامة.
- عجز الميزانية: مشكلة التغطية والمخالفات على كافة أنواعها وملفات غير مكتملة والتي عفا عليها الزمن.
- تحويل مجاري الأنهر الى مكبات للنفايات والردميات على أنواعها ... أعاققت السيول الطبيعية للمياه.

بالإضافة الى ذلك أصبح اللبنانيون، في السنوات الأخيرة، على بينة من وجود تغير مناخي في منطقة البحر الأبيض المتوسط والذي سوف يؤثر على توفر واستخدام المياه والطاقة والتغذية. هذا التغير يلعب دوراً بالغاً في توفر الموارد وتأثيرها على أسعار المواد الغذائية. ويرجع ذلك الى ارتباط الطلب المتزايد على المياه قياساً إلى النمو السكاني دون أن ننسى مشكلة اللاجئين السوريين الذين يقدرون بحوالى 1,5 مليون ونصف المليون لاجئ منتشرين على الأراضي اللبنانية منذ اندلاع الصراع في سوريا.

المياه في لبنان وارتباطها الوثيق بالمناخ وتغيره

(أ) الميزان المائي في لبنان: المناخ والمتغيرات الشاملة

يمكننا أن نجزم بأن المناخ اللبناني هو مناخ متوسطي، يتميز بغزارة التساقطات في فصل الشتاء (من كانون الثاني الى نيسان) وبفترة جفاف تمتد على الأشهر المتبقية من السنة. يبلغ متوسط التساقطات 800 ملم تقريباً تتراوح بين 600 ملم و900 ملم على السواحل و1400 ملم في المرتفعات وتهبط الى 400 ملم في شرقي البلاد وما دون 200 ملم في الشمال الشرقي.

تساهم التساقطات على المنسوب 2000م وما فوق في المحافظة على استمرارية تصريف الينابيع خلال فترة الجفاف وتزايد غزارتها خلال الفترة الممتدة من كانون الثاني الى أيار (75% من التصريف السنوي) ويتدنّى الى 16% خلال حزيران وتمّوز و 9% خلال الأشهر الخمسة المتبقية من آب الى كانون الأول. انما هذه التساقطات بدأت تشهد تغيراً وذلك بتدني نسبة التساقطات مع تقليص فترة الشتاء نظراً لعامل الانحباس الحراري الذي يشهده، منذ فترة، حوض البحر الابيض المتوسط.

وقد أصبحت مؤخراً مسألة المياه في لبنان ذات أهمية كبرى وذلك نظراً لمحدودية لبنان من هذا المورد ولكون فترة الجفاف تمتدّ على مدة تزيد عن سبعة أشهر في السنة. لقد أصبحت قلة المياه وهدرها في البحر الابيض المتوسط أحد العناصر الاساسية في الحدّ من تطوّر البلاد ونموّها الاقتصادي. ويمكن تلخيص اجمالي المياه المتجددة داخل الاراضي اللبنانية بحوالى 2,7 مليار م<sup>3</sup>.

يرتبط موضوع المياه في لبنان ارتباطاً وثيقاً بموضوع المناخ، حيث أن تأثير المتغيرات المناخية في السنوات الأخيرة على كمية التساقطات لم يكن قوياً ليشعر بخطرته المسؤولون المعنيون. كذلك فإن إدارة الطلب على المياه ترتبط ارتباطاً وثيقاً بفترة هطول الأمطار وفصل الشحائح. فإذا لم يتم تخزين التساقطات في فترة الشتاء وكذلك أثناء ذوبان الثلوج لن يكون بالإمكان تأمين الطلب المتزايد على المياه في فترة الشحائح والجدول أدناه يوضح الصورة.

كما ان التقرير الثالث لفريق الخبراء التابع للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ الذي نشر عام 2008 تكهّن تغيراً في ارتفاع درجة الحرارة للمنطقة (أو ما يعرف بالاحتباس الحراري) في حدود درجتين مئويتين إلى 4 درجات مئوية. هذه الحالة تنعكس سلباً على لبنان خاصة على مستوى هطول الأمطار ومخزون الثلوج. ستتقلص فترة هطول الأمطار والتي كانت تتراوح بين 80 و 90 يوماً الى 40 و 50 يوماً على الأكثر. والعواقب الوخيمة لبلدنا ستتعلق بتأمين التخزين الجوفي الذي يعتمد الى حد كبير على ذوبان الثلوج.

وقد تمّت نمذجة الحالة اللبنانية (Cas du Liban) ضمن مشروع تعاون ما بين الشبكة المتوسطة هيئات الأحواض والبروفسور جان جوزيل (Jean Jouzel)، نائب رئيس الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، وجاءت النتيجة وفقاً للجدول الآتي:



| الظروف الأساسية             | احتباس حراري 2 ° C        | احتباس حراري 4 ° C        |
|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| مياه ذوبان الثلوج           | 700 مليون م <sup>3</sup>  | 350 مليون م <sup>3</sup>  |
| إجمالي كمية المياه المتجددة | 2200 مليون م <sup>3</sup> | 1850 مليون م <sup>3</sup> |

(نتائج مرتبطة بمشاكل الاستعمال (الاستخدام القطاعي بين مياه الشرب/ الري/ المياه العابرة للحدود).

فضلاً عن أن محور ذوبان الثلج الذي كان يلامس ارتفاعه 800 م عن مستوى سطح البحر في السبعينيات أصبح حالياً يتمحور ما بين 1200 الى 1300 م. أما فيما يعود الى طقس المدن الساحلية اللبنانية فإن المناخ الشبه صحراوي (Semi-aride) الذي يسيطر على مدينة بيروت على سبيل المثال أصبح يشابه مدينة الاسكندرية في مصر، أي أن هناك هبوطاً في محور المناخ باتجاه الجنوب قد بدأ يتثبت تدريجياً.

هذا التشخيص الحزين للوضع المائي يظهر أن أزمة في شحّ الموارد المائية تهدد حالياً المواطنين في لبنان. وقد أردنا كخبراء وتكنوقراط أن نضع لبنان على مدار 2030 وذلك من خلال تطبيق خطة استباقية تتمحور حول الادارة المتكاملة للمياه على غرار ما قامت به الدول المتقدمة كفرنسا آخذين بعين الاعتبار المحور العامودي والمحور الأفقي، ولكن لسوء حظ لبنان فإن ثقافة المياه والتنمية المستدامة لم يتم تبنيها أو دعم تطبيقها لانعدام وجود الرغبة السياسية في ذلك. وإذا لم يتم فعل شيء على المدى القريب او المنظور، فإن التنمية البشرية، الإقتصادية والإجتماعية في بلدنا ستكون في خطر كبير.

هذه الظاهرة تولّد عواقب مرتبطة بمسألة الاستعمال في إطار الاستعمال القطاعي بين مياه الشرب، الري والمياه العابرة للحدود. من هنا لا بدّ من القاء نظرة على الميزان المائي في لبنان.

#### ب) بعض من المعطيات الأساسية لرسم سياسة الطلب على المياه:

قدّر عدد السكان المقيمين في لبنان بموجب الاحصاءات الرسمية لعام 2005 بحوالى 4,8 ملايين نسمة مع نسبة النمو السكاني السنوي التي تقدر بحوالى 2.7% ويقدر عدد السكان مع هذا النمو السكاني بحوالى 8 ملايين بمن فيهم السياح بحلول العام 2030. فيما يعود لمجموع كمية الطلب على مياه الشرب والصناعة؛ فإن المعايير المعتمدة من قبل السلطات الرسمية وتقارير البنك الدولي تقدر بـ 300 لتر / نسمة/ يوم. اما بالنسبة للطلب على مياه الري فإن المساحة المروية في العام (2010) تقدر بحوالى 110,000 هكتار، وذلك بموجب

إحصاءات منظمة الـ FAO ووزارة الزراعة، بالإضافة الى ان المساحة المتوقّع ريّها حتى العام 2030 هي 280,000 هكتار وذلك بغية تأمين الأمن الغذائي.

ان المساحات المروية في لبنان تعتمد لسوء الحظ على الري السطحي وذلك بنسبة 75% والمساحة المتبقية التي تعتمد على الري بالتنقيط (goutte à goutte) لا تتعدى (10%)، أما الباقي فهو بالرش aspersion خاصة في سهل البقاع (10 %)، لذا، فإن الري يستنفد في لبنان حوالي 80 % من الموارد المتجدّدة والأولوية في الخطة التي وضعت هي أن يتم تثبيت مفهوم الري بالتنقيط من أجل تغطية مجمل المساحات المروية في لبنان واعتماد نسبة 6,000 متر مكعب للهكتار في السنة للعام 2020 عوضاً عن 10,000 متر مكعب للهكتار في السنة للعام 2015 وذلك من أجل الحد من الهدر في الموارد المتجددة على غرار ما يعمل به في الدول المتقدمة.

استناداً الى هذه المعطيات، فقد عمدت السلطات الرسمية الى احتساب الميزان المائي في لبنان لمجمل القطاعات والتي لا تزال حتى هذا الحين غير مستدامة وادارة الطلب لسنة 2015 و2030 كما هو مبين ادناه:

عام 2015 ري: 1,100 مليون م3 (نسب الري الحالية 10,000 م3/ هكتار)

صناعة: 150 مليون م3

شفة : 501 مليون م3 (هدر حوالي 48% بالشبكات)

مجموع : 1,75 مليار م3/ سنة

فإذا ما اعتمدنا لعام 2030 تحسين شبكات الري (الري بالتنقيط) ضمن ادارة مستدامة يصبح كالآتي:

ري : 1,680 مليون م3

صناعة: 300 مليون م3

شفة : 1000 مليون م3 (هدر حوالي 48% بالشبكات)

مجموع: 3,000 مليار م3/ سنة

ان هذا المجموع والذي تعود نتيجته الى عدم تقوية جودة شبكات مياه الشفة ينذر بعبء مائي كبير للبنان يفوق مجموع الموارد المائية المتجددة (2,7 مليار م3 في السنة). نستنتج ان تحسين جودة شبكات مياه الشفة بالإضافة الى التخزين السطحي هي من أولويات الخطة للحد من

الهدر الحاصل في المياه. فبالرغم من تعدد مصادر المياه بالإضافة الى أن الواقع العملي يظهر وجود عجز بالميزان المائي مردّه الى هدر حوالي 1,2 مليار م<sup>3</sup>/ سنة في البحر بالإضافة الى أزمة متعددة الجوانب، حيث يغلب الشحّ والتقنين طوال السنة، مما أدى الى ازدياد الحاجات المائية (خاصة مياه الشرب والاستعمال المنزلي والري نتيجة التطور الاجتماعي الناجم وتضاعف عدد السكان، وتبدّل العادات والتقاليد الاجتماعية ووجود اللاجئين) .

ان الميزان المائي للبنان، وإذا ما تمّ احتسابه لفترة 30 عاماً اعتباراً من عام 2010 يظهر أن: الطلب الإجمالي السنوي (2015) لكافة قطاعات الاستخدام تتراوح بين 1,7 مليار م<sup>3</sup>/ السنة. هذا الطلب يتجاوز عتبة 2 مليار م<sup>3</sup>/ السنة في العام 2020 ليصل الى 3 مليار م<sup>3</sup>/ السنة عام 2030.

ج) اما بالنسبة للمتغيرات العامة والشاملة فإن المعوقات التي تؤثر على الموارد المائية تتضمن:

النمو السكاني للبنان: 4,5 مليون عام 2010 بالإضافة الى النمو السكاني للبنان والذي سيصبح حوالي 8 ملايين عام 2040 بالإضافة الى وجود اللاجئين السوريين الذي قُدّر عددهم بـ 1,5 مليون عام 2014 ولا نعرف الى متى سيستمر هذا الوضع المستجد وتأثيره على الميزان المائي كون هذا العجز الناتج عن الضغط الشعبي الإضافي لم يكن ملحوظاً أثناء وضع الخطة بالإضافة الى عامل الاحتباس الحراري الآخذ في الارتفاع.

محدودية الموارد المتجددة والتي تقدر بـ 2,7 مليون م<sup>3</sup>/ السنة والتي ستتقلص كما أشرنا بفعل الاحتباس الحراري حيث أن دورة سنة الشح كان معدلها سنة كل عشر سنوات أما مؤخراً فقد أصبحت تتكرر بوتيرة كل سنتين.

بالإضافة الى هدر المياه: 1,2 مليار م<sup>3</sup>/ السنة (تذهب في البحر المتوسط).

غياب منشآت تخزين المياه السطحية: سدود وبحيرات جبلية وبرك بالإضافة الى عدم جودة شبكات المياه.

المياه الجوفية شكلت منذ الاستقلال المصدر الرئيسي لتخزين المياه واستثمارها (إفراط في الضخ، تسرب مياه البحر، تدني مستوى المياه الجوفية ...) بدلاً من أن تكون احتياطاً استراتيجياً لاستعمالها أثناء فترات الجفاف كذلك الحفر العشوائي في ظل غياب أجهزة الرقابة الأمنية... أما بالنسبة للأمن الغذائي فهو غير مؤمن حالياً، ولبنان يستورد الفواكه والخضار من

دول فقيرة بالمياه ولكنها أدارت هذا المورد جيداً كالاردن والمملكة العربية السعودية.

المناخ المتوسطي: مناخ شبه جاف

ارتفاع متوسط درجات الحرارة ( $20^{\circ}\text{C} - 4$ )

زيادة كثافة هطول الأمطار ولكن بكميات قليلة (80 الى 90 يوم: 50 الى 60 يوم)

أحداث متطرفة واستثنائية (situations d'exception) (الجفاف والتصحر والفيضانات):

أكثر حصولاً وأكثر شدة، الخ...

ناهيك عن المعوقات السياسية والمالية والروتينية وخاصةً ان الاستملاك يستغرق وقتاً طويلاً لانجازه وعدم أخذ موضوع المياه بالجدية اللازمة من قبل السلطات العامة. أما السؤال الذي يطرحه المواطن هو: إذا لم يؤخذ بعين الاعتبار ما تمّ التخطيط له من قبل الخبراء والتكنوقراط في خطة المياه والإدارة المتكاملة، كيف يمكن التغلب على هذا العجز في المياه وتأمين إدارة مستدامة للطلب؟ في ظل ما يعانيه لبنان حتى اليوم من انخفاض كفاءة البنية التحتية للنقل (شبكات مياه الشرب والري) وعدم كفاية تخزين المياه السطحية (سدود، بحيرات جبلية...) وغياب مشاريع لتغذية طبقات المياه الجوفية (الطبيعية والإصطناعية) والاستخدام الضعيف (عدم استخدام) للمياه غير التقليدية.

حيال هذا الوضع سعت الادارة الى اعتماد خطة وطنية عصرية بغية الاستفادة من المياه المتجددة في لبنان وذلك ضمن مفهوم الادارة المتكاملة، يشترك فيها القطاع العام والخاص والاهلي والبلدي مع مؤسسات الدولة، ويكون الهدف المرجو منها تأمين ادارة الطلب على المياه في لبنان للمرحلة المستقبلية لسنة 2050 وذلك من اجل تثبيت الامن الاجتماعي والغذائي للبنانيين. إنها المرة الأولى في لبنان التي يتمّ فيها وضع تصوّر شامل عن «حالة الموارد المائية في لبنان» على أساس الإدارة المتكاملة للموارد المائية للأحواض الصابة، الأنهر، البحيرات والمياه الجوفية. وقد نالت موافقة مجلس الوزراء وتمّ تصديقها من قبل البرلمان عام 2003. وقد جرى تحديثها عام 2008 من قبل وحدة المياه التابعة للاتحاد الاوروبي ثم في العام 2010 حيث أصبحت تعرف بـ «الاستراتيجية الوطنية لقطاع المياه». هذه الاستراتيجية كانت لتشكّل، من هذا المنطلق، واحدة من رافعات العمل الكبرى من أجل تثبيت الأمن الغذائي والاجتماعي للمواطنين.

ويمكن تلخيص العناوين الرئيسية للخطة العشرية والاستراتيجية الوطنية لقطاع المياه كالتالي:

- تأمين الموارد المائية الاضافية عبر مشاريع السدود والبحيرات وتغذية طبقات المياه الجوفية

- مشاريع مياه الشفة (خطوط جر، خزانات، شبكات، سدود وبحيرات جبلية)
- مشاريع مياه الري (وتشمل مشاريع ري جديدة وتحديث المشاريع القائمة)
- مشاريع الصرف الصحي (مشاريع شبكات الصرف الصحي ومحطات المعالجة)
- مشاريع تقويم مجاري الأنهر (مشاريع تقويم مجاري الانهر للحماية من أخطار الفيضان)
- الينابيع البحرية
- شؤون الطاقة الكهربائية.

وقد حظيت هذه الخطة بموافقة كبرى المؤسسات الدولية كالبنك الدولي والاتحاد الاوروبي والبنك الاوروبي والشبكة المتوسطة لهيئات الأحواض (Remob) والشاركة العالمية للمياه (GWP-med). كانت المرة الأولى في لبنان التي يتم فيها وضع خطة متكاملة ومبرمجة وشاملة للمشاريع المائية على كافة الأراضي اللبنانية وفقاً للحاجات والطلب وتنظيم مؤسساتي جديد لإدارة المياه.

**تحديات إدارة الطلب على المياه: الري، الشفة والصناعة:**

**الطلب على مياه الري:**

منذ العام 2000، تمّ تقديم سيناريوهين لصانعي القرار السياسي في البلاد، حيث يستند الأول الى حالة «الضغط على الموارد المائية»، أي الاستمرار على الوضع القائم وانعكاساته على لبنان والمواطنين فيه، والآخر يتعلق بـ «الإدارة المستدامة للمياه» من خلال تعزيز وترسيخ مفهوم الإدارة المتكاملة للموارد المائية بهدف تلبية الطلب عليها في البلاد في حال رغبت الإرادة السياسية بتبنيه.

إن نظرة مستقبلية الى إدارة مستدامة للموارد المائية في لبنان تتطلب أيضاً إيلاء اهتمام أكبر لتحسين كفاءة المياه؛ إذ ينبغي اتخاذ الإجراءات الأولية في القطاع الزراعي باعتباره المستهلك الرئيسي للمياه في لبنان. تجدر الإشارة الى أن حوالي مليار م<sup>3</sup> من المياه قد خصّصت للقطاع الزراعي عام 2015، أي ما يمثل 80% من إجمالي المياه المتجددة في لبنان.

وهذا يتطلب ترشيد استخدام مياه الري باتباع تقنيات الري الحديثة (التنقيط أو الرش) وكذلك استخدام المسطحات المائية الجديدة (المياه التقليدية وغير التقليدية) كإعادة استخدام المياه المبتذلة، استخراج مياه الينابيع البحرية والمياه الرمادية وذلك بهدف تلبية الطلب على المياه.

سيناريو الضغط على الموارد المائية لقطاع الري: 10,000 م<sup>3</sup>/هكتار

| 2040                      | 2010                      |                            |
|---------------------------|---------------------------|----------------------------|
| 280,000 هكتار             | 100,000 هكتار             | المساحات المروية           |
| 2800 مليون م <sup>3</sup> | 1000 مليون م <sup>3</sup> | الاستهلاك الاجمالي / السنة |

سيناريو الإدارة المستدامة للموارد المائية: 6000 م<sup>3</sup>/هكتار

| 2040                      | 2010                     |                            |
|---------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 280,000 هكتار             | 100,000 هكتار            | المساحات المروية           |
| 1680 مليون م <sup>3</sup> | 600 مليون م <sup>3</sup> | الاستهلاك الاجمالي / السنة |
| 1120 مليون م <sup>3</sup> | 400 مليون م <sup>3</sup> | توفير مياه / السنة         |

سيناريو الضغط على الموارد المائية لقطاع مياه الشفة: عام 2010

| عدد السكان                      | 5 مليون                  |                          |
|---------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| فعالية شبكات المياه             | 50 %                     | 70 %                     |
| إجمالي الطلب على المياه / السنة | 650 مليون م <sup>3</sup> | 520 مليون م <sup>3</sup> |

يكون الوفرة المحقق بالمياه 130 مليون م<sup>3</sup>/السنة عام 2040

| عدد السكان                      | 8 مليون                   |                          |
|---------------------------------|---------------------------|--------------------------|
| فعالية شبكات المياه             | 50 %                      | 90 %                     |
| إجمالي الطلب على المياه / السنة | 1200 مليون م <sup>3</sup> | 720 مليون م <sup>3</sup> |

يكون الوفرة المحقق بالمياه 480 مليون م<sup>3</sup>/السنة

خريطة طريق للمسؤولين من أجل مواجهة التحديات المتعلقة بموضوع المياه لا شك في أن هناك مجموعة من التحديات تواجه السلطات العامة في مسألة المياه وهي بمثابة مبادئ عامة يجب أخذها بعين الاعتبار وتتمثل بـ:

### 1. «التأثير حيث يتم التعبير عن الاحتياجات: الإدارة المتكاملة للمياه»

أن هذا التحدي يتعلق بالإدارة المتكاملة التي تستوجب العمل على إحداث التوازن بين العرض والطلب على المياه بهدف تلبية الحاجات المتزايدة على هذا المورد بكافة أوجه استعمالها مع ضرورة المحافظة على نظم البيئة المائية الطبيعية. وهذا ما يسمح بتطوير المناطق ويساهم في تحقيق التنمية المستدامة. تتمثل المبادئ الأساسية للإدارة المتكاملة للموارد المائية بـ:

المياه العذبة وهي عنصر أساسي للحياة.

إدارة المياه تتطلب تضام الجهود والتعاون بين المستهلكين والمخططين ووضع السياسات ولا سيما المائية منها.

دور المرأة في ترشيد استهلاك المياه وإدارتها هو أساسي.

دور المدارس والجامعات والمجتمع المدني ووسائل الإعلام في نشر وتعميم الوعي بثقافة المياه.

المياه سلعة اقتصادية لها قيمة استراتيجية إنطلاقاً من أهميتها الاقتصادية.

إدارة المياه توجب استخدام التقنيات الحديثة في كافة مجالات استعمالها لضبط التسرب والحد من الهدر باستخدام المياه غير التقليدية حيث أمكن.

وقد حقق لبنان نقلة نوعية بالانتقال من ادخال مفهوم الادارة المتكاملة للموارد المائية على مستوى الحدود الادارية الى الادارة المتكاملة على مستوى الحوض. وحيث انه تم تعريف الادارة المتكاملة للموارد المائية على مستوى الحوض عالمياً بأنها «هي عملية تنسيق لحفظ وإدارة وتطوير الأراضي والمياه والموارد ذات الصلة في مختلف القطاعات ضمن حوض نهر معين، من أجل تعظيم الفوائد الاقتصادية والاجتماعية المستمدة من الموارد المائية بطريقة منصفة مع الحفاظ، وعند الضرورة، واستعادة النظم الإيكولوجية للمياه العذبة».

### الإدارة المتكاملة للمياه على مستوى الحوض فهي

- تغيير بحيث يصبح لمنظور مستوى الحوض أيضاً أهمية متزايدة في التصدي للمتغيرات المحلية والعالمية، خاصة أن التغيرات المناخية التي تتحقق من خلال ردة فعل الدورة الهيدرولوجية مما يؤثر على توفر المياه ونوعيتها مع التأثيرات المباشرة على الحوض التي تشمل زيادة في عدد وشدة الفيضانات والجفاف، التدفقات البيئية، كذلك الصرف الصحي، والطاقة المائية والملاحة.

- لذلك فإن تغير المناخ هو التحدي الاساسي للإدارة المائية، وبالتالي فإن الادارة المتكاملة على مستوى الحوض هو الامثل بل لعله أكثر أهمية للتنسيق من قبل كافة القطاعات، بما يتفق مع اهداف التنمية المستدامة. ودرس وتنفيذ استراتيجيات التكيف للتغيرات المناخية على هذا الاساس.

- سهولة التعامل مع إدارة الكوارث المتعلقة بالمياه والتخفيف من الآثار البيئية.

- تحقيق فعالية لخط القاعدة الثلاثية: الكفاءة الاقتصادية، العدالة الاجتماعية والاستدامة البيئية من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

- سهولة إنشاء نظام معلوماتي على نطاق الحوض متصل بجميع اجهزة الرصد المائية لجمع وتحديث المعلومات اللازمة، والتي تستعمل كوسيلة لدعم اتخاذ القرار للتخطيط السليم من اجل وضع استراتيجيات وسياسات مائية موثوق بها ومراقبتها دورياً وتحديثها عند الضرورة، مع الاخذ بعين الاعتبار التغيرات المناخية.

- اللامركزية عند اتخاذ القرار وسهولة اشراك المعنيين على نطاق الحوض عند وضع السياسات والاستراتيجيات.

- ان التخطيط على مستوى الحوض يسهل عملية الدرس والتنفيذ العائدة لها ويعزز الفوائد المرجوة منها والتي تنعكس على القطاعات كافة (شفة، ري، زراعة، توليد كهربائي، صناعة، سياحة، ملاحة، نقل، تربية الأسماك وغيره...الخ).

هذا هو التحدي الأول الذي سي طرح من قبل السلطات العامة المسؤولة. إنه في المقام الأول تأكيد على تطبيق الحكم الرشيد، إصدار قانون المياه، مركز المعلومات والتدريب على علوم المياه وتحديد خطة عمل للإدارة المتكاملة للمياه في بلدنا. إنه شرط أساسي لإدارة المياه بشكل فعال في لبنان. ان تحسين إدارة الموارد المائية من أجل التنمية المستدامة يتمثل بـ:



- الإرادة السياسية: الرغبة في تطبيق الإصلاحات المناسبة في مجال إدارة المياه، الإصلاح المؤسسي، تطبيق الإدارة المتكاملة للمياه.
- تأمين الدعم من الصناديق المالية المانحة: الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- الحكم: إصدار قانون المياه، الإصلاح الإداري، مركز المعلومات والتدريب على علوم المياه.

2. «حماية وإدارة الموارد المائية» هو التحدي الثاني من خلال تطوير آليات تنسيق قوية ومستدامة لإنشاء البنى التحتية المائية بهدف الحدّ، في مرحلة أولى، من هدر المياه التي تذهب في البحر الأبيض المتوسط والمقدّرة بما يقارب 1,2 مليار م<sup>3</sup>/السنة وبالتوازي مع هذه المبادرة العمل على زيادة فعالية شبكات إمدادات مياه الشرب التي تقدر نسبة التسرب فيها بحوالى 48% وكذلك بغية تحسين كفاءتها. لذلك تمّ لحظ التخزين السطحي المقدّر بحوالى 850 مليون م<sup>3</sup> سنوياً (السدود، البحيرات الجبلية...) بالإضافة الى إعادة التغذية الطبيعية والإصطناعية لطبقات المياه الجوفية لتلبية الحاجة الى إدارة الطلب على مياه الشرب في لبنان للسنوات الخمسين القادمة.

3. «تشجيع استخدام المسطحات المائية الجديدة» (Nouvelles masses d'eau) (المياه التقليدية وغير التقليدية) كإعادة استخدام المياه المكرّرة، مياه الينابيع البحرية والمياه الرمادية وهذا هو التحدي الثالث الذي يواجه السلطات العامة بهدف تأمين إدارة أفضل للطلب على مدى السنوات القادمة.

يجب الأخذ بعين الاعتبار أيضاً لخيار استغلال مصادر مياه الينابيع البحرية. بالنسبة للبنان ان استغلال الموارد غير التقليدية يسمح بسدّ جزء من العجز المائي المتوقع للعام 2040 من خلال استنفار كمية 565 مليون م<sup>3</sup> من المسطحات المائية الجديدة. فيما يتعلق بتحلية مياه البحر، مشروع يتطلب كلفة طاقة عالية لاستثماره اعتباراً من العام 2040، هذه العملية يجب أن تتم مع كلفة طاقة منخفضة من الكربون لكي يمكن اللجوء اليه كخيار حقيقي للتنمية المستدامة.

4. «ضمان إدارة الجودة للموارد المائية» هو التحدي الرئيسي الرابع للسلطات العامة. ان مواجهة الطلب المتزايد على المياه الى جانب آثار التلوث يمثل تهديداً إزاء الصحة العامة. ان حماية الموارد المائية المتاحة، مراقبة نوعيتها بالإضافة الى تطبيق مبدأ «الملوث يدفع» تشكل

مكوناً رئيسياً للتشريع وتطبيق القوانين في هذا المجال.

5. «تشجيع انشاء بنك معلومات» هو التحدي الخامس المطروح من قبل السلطات العامة. هذه المبادرة يمكن أن تؤدي الى انشاء قاعدة معلومات حول كمية ونوعية المياه التي ما زالت لغاية اليوم موزعة بين مختلف الوزارات والهيئات. ولم نتوصل الى ترسيخها إلا هذا العام، حيث بدا ان انشاء مركز المعلومات والتدريب على علوم المياه، مشروع اقليمي بمبادرة من لبنان، الذي تمت المصادقة عليه من قبل الاتحاد من أجل المتوسط ضمن مشروع «نحو برنامج المعرفة على المياه في منطقة المتوسط» (7 نيسان 2014)، وقامت وكالة التنمية الفرنسية (Agence française du développement) بتمويل دراسة الجدوى الاقتصادية التي قام بها المكتب الدولي للمياه (Office international de l'eau)، هو حاجة ماسة أكثر من أي وقت مضى. لهذا، فإن الشبكة المتوسطة لهيئات الأحواض (Remob)، النظام الاورو-متوسطي للمعلومات بشأن علوم المياه بالاضافة الى الشراكة العالمية للمياه (GWP-Med) يمكنها تحفيز جهود المكاتب الاقليمية بغية تأمين المواكبة اللازمة لمتابعة هذا المركز. ويهدف هذا المركز الى زيادة المعارف المتعلقة بقطاع المياه ومراقبة المياه من مصادرها الى الشبكات الى المستفيدين، لجهة نوعيتها وضبط التسرب بالاضافة الى تبادل المعلومات والخبرات وتعزيزها والتدريب للعاملين في هذا القطاع. إن إنشاء وتشغيل هذا المركز سيكون علامة فارقة بالنسبة لبلدنا، لأنه سوف يسمح بتعزيز المعلومات اللازمة لتقييم ومراقبة واتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة المياه وأيضاً تدريب جميع المدراء والمهندسين والفنيين لدينا على جميع المستويات باستخدام احدث علوم الفن والمعرفة والكفاءة في معالجة قضايا المياه لكل من القطاعين العام والخاص على الصعيد الوطني والمستوى الشبه الإقليمي المتوسطي.

6. «تنظيف المتوسط»، يشكل التحدي السادس المقترح من قبل السلطات العامة. نشير الى أن الوصول الى تأمين مياه الصرف الصحي في لبنان يعاني تراجعاً كبيراً مقارنةً مع تأمين مياه الشرب.

بالرغم من ان الواقع الحالي لبلدنا الذي لديه ستة محطات لمعالجة المياه المبتذلة (معالجة على مستوى المرحلة الثانية) ولكنها لا تعمل حتى الآن لعدم وصلها بشبكات المجاري، حيث أن غالبية هذه المياه يتم تجميعها وتصريفها ضمن النطاق البلدي دون تكريرها لتصب في الأنهار وفي مجاري المياه وفي المياه الجوفية (من خلال الآبار ذات القعر المفقود أو المفتوحة) ومياه المسابح الساحلية. تجدر الإشارة الى أن جزءاً كبيراً من مياه الصرف الصحي التي تصب في

الأنهار تستعمل ولسوء الحظ في الري. بفعل هذا الواقع، انتشرت الأمراض المنقولة عن طريق المياه كحمى التيفوئيد، الديزانتريا والإسهال. هناك بلديات واتحادات بلديات عدة اتخذوا اجراءات من أجل تحسين عملية جمع مياه الصرف الصحي ومعالجتها بفضل مساعدات من الجهات الدولية المانحة والمنظمات غير الحكومية. ان عدداً من محطات معالجة مياه الصرف الصحي تتفاوت بين كبيرة وصغيرة، قد تم انشاؤها في مناطق مختلفة، استطاعت الحد من التلوث الحاصل وسمحت بإعادة استخدام مياه الصرف الصحي المكررة في أغراض الري.

فالإهمال المتراكم والفوضى التي ميزت تصميم المحطات دون التجهيزات اللازمة، المسؤوليات الضائعة والموزعة بين مختلف الهيئات العامة المعنية بقطاع المياه هي السبب الأبرز في ذلك. وينبغي لخط ذلك في المخطط التوجيهي لمياه الصرف الصحي في البلاد. هذه المياه غير التقليدية يمكنها تأمين كمية كبيرة لاستخدامها في الري وبالتالي تخفيف استخدام الموارد المائية السطحية والجوفية. نقدم هذا التحدي كخطة عمل ذات أولوية يمكن تحقيقها بالتعاون مع المنظمات الدولية. كما ان إجراء عقود بين السلطات المحلية للمناطق الواقعة على طول الساحل لتولي مهام تنظيفه ومراقبته وحمايته كل ضمن نطاقها على غرار ما حصل في فرنسا، يمكنها توفير الحماية للساحل اللبناني وإحياء دينامية القطاع السياحي الساحلي. في هذا السياق، من الضروري تعزيز التعاون بين كافة الدول لنقل وتبادل التكنولوجيا والمؤسسات.

7. «تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص»: إنه التحدي السابع الذي نعرضه وهو في الواقع يشكل رافعة للتطور في مجال إدارة المياه وأداة للتضامن بين المستخدمين والمسؤولين، ويتطلب إرادة سياسية صلبة ومتواصلة بغية إعادة إطلاق مشاريع بطريقة الـ B.O.T أو ما تقبع في أدراج الإدارات. وتجدر الإشارة الى أن المسؤولين عن إدارة قطاع المياه قد أنجزوا مشروع قانون بشأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص عام 2003 لإدارة الأحواض ومنشآت التخزين على أنواعها ومحطات المعالجة وتوليد الطاقة، وقد أحيل هذا المشروع الى مجلس الوزراء للموافقة عليه ومتابعته بغية إصداره، حيث أقاموا حلقات عمل لدى رئاسة الحكومة بمشاركة جهات عدة مسؤولة من وزارات ومجالس ومؤسسات عامة ليكونوا على بينة من مشروع القانون هذا، غير أنه بقي في الإدراج ولم يصدر لغاية تاريخه.

8. «المياه المشتركة والعبارة للحدود بين الدول»: إنه التحدي الثامن المعروض من قبل السلطات العامة. المشكلة لا يمكن حلها بمعزل عن غيرها من الدول لأنها تظهر بشكل حاد

وخاص في دول المنطقة حيث الموارد المائية محدودة بطبيعة الحال. هذا هو السبب في أن تكون هذه الموارد وسيلة لنشر السلام في منطقة الشرق الأوسط استناداً الى اتفاقية الامم المتحدة وتطبيق مفهوم الاقتسام العادل والمنصف والاستخدام المعقول بين الدول. يجب أن نُعطى فرصة جديدة للتعاون ولدبلوماسية المياه (hydrodiplomatie) بغية الحفاظ على المياه المتاحة (المتوفرة) وبنوعية جيدة للأجيال القادمة. وذلك يكون أيضاً بتعلّم كيفية تقاسم المياه التي بدورنا يجب أن نعلمها للناس ليعرفوا كيف يعيشوا معاً في جو من الثقة والاحترام والرفاهية. ولبنان قد حقق إنجازات بالنسبة لاقتسام مياهه المشتركة استناداً الى اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1997 على النهر الكبير الجنوبي ونهر العاصي بإقامة سدين مع محطة توليد كهرومائية على هذا الأخير ومشروع انشاء سد على النهر الكبير الجنوبي متوقف حالياً بسبب الظروف الراهنة على الحدود اللبنانية السورية. أما بالنسبة لمشروع سد إيل السقي على حوض الحاصباني ونهر الأردن، فقد استطاع لبنان تثبيت هذا الحق في المحافل الدولية. وهو يهدف بالدرجة الاولى الى المحافظة على حصة لبنان من مياه نهر الحاصباني واستعمال هذه الثروة المائية اللبنانية لتغطية الحاجات المتزايدة للمياه بسبب النمو السكاني والتطور الاقتصادي لمنطقة المشروع في الوقت الحاضر حتى آفاق العام 2050.

**9. تحديث التشريعات العائدة لقطاع المياه:** ان التحدّي التاسع يتعلق بتطوير التشريعات والأنظمة الخاصة بقطاع المياه في لبنان التي يجب العمل على تحديثها بشكل يتماشى مع الواقع والتطورات العصرية. فقد صدر القانون 221 الصادر سنة 2000 وقضى بإعادة تنظيم قطاع المياه. فألحق شؤون المياه بوزارة الطاقة والمياه ومؤسسات المياه الخاضعة لوصايتها، بعد أن دمجت فيها مصالح المياه المستقلة الإحدى والعشرين. غير أنه ينبغي استكمال هذه الخطوة بإصدار المراسيم التنظيمية العائدة لتطبيق هذه القوانين بغية وضعها موضع التنفيذ.

**10. «تحقيق التنمية المستدامة يرتبط بالإدارة المتكاملة للموارد المائية»:** هو التحدّي العاشر الذي يواجه السلطات العامة. لا شك في أن موضوع التنمية المستدامة يرتبط بشكل وثيق بالإدارة المتكاملة للمياه، ذلك أن تطبيق هذه الأخيرة يقود الى تحقيق التنمية المستدامة، وذلك من خلال العمل على تنفيذ مشاريع حيوية لها انعكاسات وأبعاد على الصعد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية إذا ما أحسن إقامة التوازن بينها وتشجيع العمل على تطوير قطاعات أخرى ذات صلة تحددها الاستراتيجية الوطنية بما يتلاءم مع الامكانيات المتوفرة والظروف الراهنة. وهذا ما يدفع الى تحقيق التقدم في قطاع المياه وبالتالي الطاقة وينعكس ايجاباً على

الانتاج في مجالات عديدة. كما ينبغي أن يترافق ذلك مع تطوير التشريعات الوطنية ذات الصلة والتعاون الإقليمي والدولي في مجال المياه العابرة للحدود للحفاظ على البيئة وحماية الموارد الطبيعية وإرساء ثقافة السلام.

**11. «استخدام الوسائل التقنية الحديثة (ouils technologiques): ابتكار من أجل التكيف مع المتطلبات العصرية»** هو التحدي الحادي عشر الذي يواجه السلطات العامة. ان تحديد الأحواض الدولية بدقة يستلزم استخدام نظم المعلومات الجغرافية واستخدام أدوات مساعدة في دعم اتخاذ القرار بشأن مرحلة أولوية تخطيط المشاريع بالنسبة للأحواض العابرة للحدود.

ينبغي الاعتماد على برامج أداء مثل Modflow Arc Hydro ، و Weap (النمذجة) ونظم المعلومات المتكاملة، ليتمكن الخبراء من تدعيم قواعد المعلومات والبيانات العائدة للأحواض الصابة لمعرفة الموارد واستخداماتها بهدف تحديد الأحواض المشتركة والحد من إمكانية نشوء نزاعات بين الدول بشأنها.

**12. تطبيق ميثاق باريس (Cop21-Pacte de Paris)** ان التحدي الثاني عشر والأخير ظهر بعد توقيع لبنان على ميثاق باريس خلال مؤتمر قمة المناخ الأخير نهاية عام 2015 (Cop21) والذي كان في غاية الأهمية، حيث شارك لبنان من خلال وفد رسمي في هذا الحدث المهم وتم التوقيع على هذا الميثاق، الامر الذي صب في رسم خارطة الطريق في لبنان للسير قدماً في تطبيق مفهوم الادارة المتكاملة للمياه على مستوى الحوض، ويتلخص هذا الميثاق ببند تشدد على أهمية إجراءات التكيف على مستوى الحوض، من خلال إدارة مشتركة وتشاركية ومتكاملة ومستدامة للموارد المائية، للحد من تأثيرات تغير المناخ على صحة السكان وسلامتهم وعلى التنمية الاقتصادية والبيئة، نظراً لأهمية حماية النظم الإيكولوجية ذات الصلة بالمياه، بالإضافة الى التعاون والتنسيق وتبادل المعلومات والحوار والتشاور والوقاية من النزاعات بين أصحاب المصلحة وتعزيز تنفيذ تدابير التكيف وتقاسم المنافع على مستوى الحوض.

تجدر الإشارة الى أن لبنان من خلال رئاسته للشبكة المتوسطة هيئات الأحواض منذ حوالي السنتين لعب دوراً كبيراً في صياغة هذا الميثاق.

ان خلاصة هذه التحديات هي أن تكون الإدارة المتكاملة من خلال نظرة شاملة ومتكاملة لقطاع المياه تكون فيها كمية المياه ونوعيتها وطريقة توزيعها متوازنة. كما يجب الاهتمام بتخطيط

الموارد المائية وإدارتها على المدى الطويل لتنمية المدن والأرياف وتطويرها للوصول إلى تنمية مستدامة.

يمكن القول أن هناك شقين للإدارة المتكاملة للمياه: شق عامودي وشق أفقي:

أ) شق عامودي يتمثل بالمشاريع التقنية الواردة في الخطة العشرية والاستراتيجية الوطنية لقطاع المياه.

ب) شق أفقي يتمثل بـ:

- دور المرأة، دور التربية من مدارس وجامعات، دور وسائل الإعلام، دور المجتمع المدني، دور مراكز الأبحاث

- عملية التشريع وهنا قامت الإدارة بدورها لناحية إعداد مشروع قانون عصري للمياه بدعم من الدولة الفرنسية، وكذلك إعداد قانون للشراكة بين القطاعين العام والخاص وأودعا رئاسة مجلس الوزراء عام 2005، غير أنها لم يصدرها لغاية تاريخه.

- تحفيز الوعي وحث المسؤولين من خلال إقامة ندوات ومؤتمرات علمية وحلقات عمل في الداخل والخارج.

- تأثير المياه على البيئة وعلى الصحة العامة.

غير أن هذين الشقين مرتبطين بموافقة السلطات السياسية في البلاد وإن كانت السلطات الإدارية قد قامت بدورها، إلا أن عدم إقرار هذه التشريعات وعدم تأمين التمويل اللازم لتنفيذ المشاريع كانت العائق الأكبر أمام تنفيذ الخطة الوطنية المبنية على مفاهيم حديثة.

### خلاصة

إن تنفيذ الخطة العشرية والاستراتيجية الوطنية لقطاع المياه في إطار مفهوم الإدارة المتكاملة للمياه من شأنه أن يؤدي إلى حالة من الاستقرار على الصعيد المائي من حيث الأمن الغذائي والإحتياجات من مياه الشرب. إن الميزان المائي في لبنان سيحقق قيمياً إيجابية حتى العام 2025. اعتباراً من هذا العام (2025)، ستكون هناك حاجة إلى إدراج إجراءات عمل أولية في تحديث الخطة الاستراتيجية.

بالإضافة إلى ذلك لم يعد استغلال المياه المتاحة والمتجددة، بدءاً من مصادرها، كافياً لتلبية حاجات السكان خلال فصول الجفاف. بالإضافة إلى ذلك أن الاستعمال المفرط للمياه الجوفية من قبل القطاعين العام والخاص قد تسبب بمشاكل عديدة.

هذه الممارسة الجديدة للإدارة أعطت أولى ثمارها في البلدان الناشئة. وستكون حتماً ناجحة في بلادنا أيضاً. هل هناك في لبنان من خطة للتعاون لتطوير البنى التحتية بين المجتمعات المحلية وبين الدولة؟ ما هي أوجهها المختلفة؟ من هم المسؤولون الذين يدعون الى تقاعس الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان؟ ان التعاون ما بين القطاعين العام والخاص بدعم من المجتمع المحلي بالإضافة الى الحكومة، يمكن أن تشكل آلية جديدة في الإدارة يمكن اتباعها بغية تحسين الخدمة والاداء. انها تجربة عرفت نجاحات في بلدان عدة؛ فلنكن عاملين وفاعلين سوياً على هذا الصعيد.

بالنسبة لجميع القادة المسؤولين في لبنان، فإن التحديّ الأبرز يكمن في الإنخراط في عملية شاملة تستند إلى إرادة صلبة لإرساء السياسة المائية على الاراضي اللبنانية لنحقق معاً تقدماً مُنسّقاً من أجل حماية الموارد المائية في لبنان. ان تعزيز الادارة المتكاملة للأحواض الصابّة هو أساسي لبلوغ أهداف الخطة الوطنية وتأمين الوسائل المالية التي تسمح بدعم تنفيذ مشاريع مستدامة للبنى التحتية. ويعود للمستثمرين والمانحين الحكم على الفائدة المرجوة من هذه الخطة الاستراتيجية التي تهدف الى تقوية أوأصر التضامن بين المواطنين حول شعار «معاً من أجل حالة أفضل للمياه في لبنان».

في الختام إن «ثقافة المياه» التي تعوّل كثيراً على دور التربية الوطنية سواء في المدارس أم في الجامعات لنشرها، ينبغي لها أن تكون وسيلة لنشر السلام في منطقة الشرق الأوسط. يجب أن نُعطى فرصة جدية للتعاون من أجل الحفاظ على سلامة المياه. وذلك يكون أيضاً بتعلّم كيفية تقاسم المياه التي بدورنا يجب أن نعلمها للناس ليعرفوا كيف يعيشوا معاً في جوٍّ من الثقة والاحترام والرفاهية.

نختم مع قول دانتون (Danton):

Après le pain, l'éducation est le premier besoin d'un peuple

(بعد الخبز التربية هي الحاجة الأولى بالنسبة للشعب)، وهذا ما نصبو اليه في لبنان.





## لبنان الحوكمة المستدامة والمساءلة المعيارية... إنه التحدي!\*

### المقدمة

دُرِّج الكلام عن التنمية المستدامة على المستوى العالمي، وتمادينا في لبنان في الإشارة إلى الإنهاء المتوازن. ضُربت عندنا التنمية المستدامة بمعاييرها الدولية، وعُطِّل عندنا الإنهاء المتوازن لغياب التخطيط وفاعلية التنفيذ وآليات الرقابة.

في لبنان، ومهما يكن من أمر خيارات السياسات الاقتصادية - الاجتماعية وخططها، والتي برع اللبنانيون، ويبرعون في صوغها لبلدهم، وللعالم العربي، بل والعالم، وفي ذلك أمثلة كثيرة لا مجال لتعدادها في هذا السياق، مهما يكن من أمر هذه الخيارات والخطط، تبدّى إشكالية بنيوية تتعلق بحقيقة مرّة ألا وهي أننا نعيش في لبنان «اللاحوكمة واللامساءلة».

من هنا تأتي هذه المقاربة محاولة بحث معمق في الحاجة إلى حوكمة مستدامة بمقاييس عملية، ومساءلة معيارية مستدامة أيضاً، هُمها احترام كرامة إنسان لبنان، وإنتاجية الدولة، وأخلاقية العقد الاجتماعي.

### الخلفية

يواجه العالم اليوم أزمات اقتصادية، وتحديات اجتماعية، ومشاكل بيئية، وإشكالات سياسية حادة. وعلى الرغم من ثورات «الربيع العربي» التي سعت إلى تحقيق مستقبل مُستقر ومستدام، وانزلاق هذا الربيع من ثم عن مسارهما، ما زالت شعوب المنطقة بخطر متزايد. فالحوكمة السليمة المستدامة، من حيث ما نتمتع به اليوم، ترتبط بعيش حياتنا بطريقة تتيح لنا ترك الخيارات نفسها، بل خيارات أفضل، للأجيال المستقبلية. و«الحوكمة السليمة» أساسية من أجل تحسين حياة الشعوب؛ لكن العالم العربي يفتقر للعديد من مؤشرات الحوكمة السليمة. وعلى الرغم من وجود دينامية متنامية في المجتمع المدني وبين صانعي القرار، أعاق

(\*) زياد الصائغ ونانسي نبيل قنبر.

مشاكل الحوكمة التنمية المستدامة في هذه المنطقة وحدت من تحقيق أهدافها. لذلك، لا بدّ من تحسين أداء الحكومات من حيث تفعيل عمل المجتمع المدني، وبناء مؤسسات قادرة، وتعزيز التداول السلمي للسلطة بالانتخابات، ودعم البرلمانات والهيئات القضائية، وتعزيز الحوكمة المحلية، وضمان مشاركة أوسع في العملية السياسية لصنع القرار، وتمكين المرأة.

وهنا يجب التأكيد على أن تعزيز الحوكمة السليمة بات يُشكّل بنية تأسيسية في التنمية المستدامة، مع أنه يجب الاعتراف بأن قيام مؤسسات فاعلة ومُنتجة تُجيب على حاجات المواطنين، بل تكفي هذه الحاجات هو أمرٌ ليس بيسير. فالمساءلة المبنية على الصدقية تقوم على العلاقة بين الدولة والمجتمع، وبشكل عام، على الحوكمة السليمة (OECD, 2013). إنَّها العلاقة بين الحكام والمحكومين، إن صحَّ هذا التعبير، وبالتالي يجب التوقُّف في العمق في هذا السياق عند بُعدي السياسة والسلطة. من هنا فإنَّ معايير الشفافية، والاستجابة، وتعزيز الفرص مرتبطة بفاعلية الدولة، وقدرة المواطنين، ومن خلال امتلاك المعلومات، على مساءلتها وتصويب أي خلل.

### تحديد الحوكمة

تحدّد المصادر المختلفة مفهوم «الحوكمة» بطرق متعددة. في ورقة العمل هذه، سنركز اهتمامنا على تعريف البنك الدولي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ التابعة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبعض المراجع الوطنية.

يعرّف البنك الدولي مفهوم الحوكمة بأنها منظومة الآليات والمؤسسات التي يتم من خلالها ممارسة الحكم في الدولة. ويشمل هذا التعريف اختيار القائمين على السلطة ومساءلتهم، وقدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات السليمة بفاعلية؛ واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية في ما بينها.

وترتكز الأبعاد السياسية والاقتصادية والمؤسسية للحوكمة على ستة مؤشرات كلية بالاستناد إلى المؤشرات العالمية لإدارة الحكم، 2007، وهي:

1. التعبير عن الرأي والمساءلة: مدى قدرة مواطني بلد ما على المشاركة في تسمية حكومتهم ومساءلتها، وكذلك حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، وحرية وسائل الإعلام.
2. الاستقرار السياسي وغياب العنف: مواجهة احتمال زعزعة استقرار الحكومة أو الإطاحة بها بوسائل غير دستورية أو عن طريق العنف والإرهاب.

3. فاعليّة إدارة الحكم: جودة نوعية الخدمات العامة، وقدرة مؤسّسات الخدمة العامّة واستقلالها عن الضغوط السياسية، ونوعية إعداد السياسات وتطبيقها، ومدى التزام الحكومة بهذه السياسات ومعاييرها.

4. نوعية الأطر التنظيمية: قدرة الحكومة على صياغة وتطبيق سياسات وأنظمة سليمة تتيح تنمية القطاع الخاص وتفعيل دور المجتمع المدني.

5. سيادة القانون: مدى ثقة الناس بالقوانين وتقنيّتهم بها، بما في ذلك نوعية إنفاذ العقود، واحترام الشرطة، والقضاء، وكذلك تفادي احتمال وقوع جرائم وأعمال عنف.

6. الحد من الفساد: مدى استغلال السلطة لمآرب خاصة، بما في ذلك أعمال الفساد الصغيرة والكبيرة، وكذلك «استحواذ» النخبة وأصحاب المصالح الشخصية على مقدرات الدولة.

تعرّف اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ في الأمم المتحدة مفهوم «الحكومة السليمة» بأنها عملية صنع القرار والعملية التي من خلالها يتم تنفيذ القرارات أو عدم تنفيذها. وفقاً لذلك، يركز تحليل الحكومة السليمة على الجهات الفاعلة المعنية ببناء السياسات، وصناعة القرارات وتنفيذها، وعلى الآليات الموضوعية من أجل إتخاذ القرارات كما الرقابة على حسن التنفيذ. والحكومة هي إحدى الجهات الفاعلة في الحكومة في حين تختلف الجهات الفاعلة الأخرى حسب مستوى الحكومة قيد المناقشة، وقد تشمل أصحاب النفوذ، والقطاع الخاص، والجمعيات، والتعاونيات، والمنظمات غير الحكومية، ومراكز الأبحاث، ورجال الدين، والمؤسسات المالية، والأحزاب السياسية، والجيش، ووسائل الإعلام، ومجموعات الضغط، والجهات المانحة الدولية، والشركات متعددة الجنسيات، الخ. وقد تلعب هذه الجهات الفاعلة دوراً هاماً في عملية صنع القرار، ومعظمها يُشكّل إلى الدولة نواة المجتمع المدني الفاعل.

في أيّ حال يجب أن تستجيب «الحكومة السليمة» لاحتياجات المجتمع الحالية والمستقبلية، وأن تضمن الحدّ من الفساد، وتأخذ آراء كلّ المجموعات المكوّنة للمجتمع في توازن بين القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني بعين الاعتبار وتسمع أصوات المجتمعات الأكثر ضعفاً عند صنع القرار. تتمتع «الحكومة السليمة» بثماني خصائص هي: المشاركة، والتوافق، والمساءلة، والشفافية، والاستجابة، والفاعلية والكفاءة، والمساواة والشمولية، وحكم القانون.

1. المشاركة: هي أساس الحوكمة السليمة. ويمكن أن تكون إما مباشرة أو من خلال مؤسسات وسيطة شرعية أو ممثلين عنها. وتجدر الإشارة إلى أن الديمقراطية التمثيلية لا تعني بالضرورة عرقلة اتخاذ القرار بسبب هواجس الفئات الأكثر ضعفاً، بل احترام الهواجس وطمأنة هذه الفئات. فالمشاركة تحتاج إلى أن تكون منتجة ودينامية. وهذا يعني إمكانية تكوين الجمعيات وحرية التعبير ومجتمعاً مدنياً فاعلاً ومنظماً.

2. التوافق الموجه: يوجد في أي مجتمع العديد من الجهات الفاعلة والعديد من وجهات النظر. لكن الحوكمة السليمة تتطلب وساطة بين كل منها في المجتمع، من أجل الوصول إلى توافق واسع حول ما يخدم مصلحة المجتمع كله، وبالتالي بلورة منظومة شاملة وطويلة الأمد من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة.

3. المساءلة: شرط أساسي لـ«الحوكمة السليمة» بحيث يجب على المؤسسات الحكومية، كما على القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، أن تكون مسؤولة أمام الناس الذين هم أصحاب المصلحة الأساسية. وتكون المنظمة أو المؤسسة مسؤولة أمام أولئك الذين سيتأثرون بقراراتها أو أفعالها. لا يمكن انتظام المساءلة دون شفافية وحكم القانون.

4. الشفافية: تتطلب الشفافية خضوع القرارات المتخذة وعملية إنفاذها للقواعد القانونية والأنظمة، كما تتطلب منح الذين سيتأثرون بهذه القرارات، حرية الوصول بطريقة مباشرة إلى كل المعلومات بشكل واضح ومفهوم وسريع.

5. الاستجابة: تفرض «الحوكمة السليمة» على المؤسسات خدمة جميع أصحاب المصلحة العامة ضمن إطار زمني معقول ومحدد.

6. الفاعلية والكفاءة: «الحوكمة السليمة» تعني قيام العمليات والمؤسسات بتوفير نتائج تلبي احتياجات المجتمع، وإجراء تخصيص أمثل للموارد، وضمان الاستخدام للموارد الطبيعية، فضلاً عن حماية البيئة.

7. المساواة والشمولية: تعتمد رفاهية المجتمع على شعور جميع أفرادها بأن لهم مصلحة فيه. وهكذا، تحصل المجموعات كافة، لا سيما الأكثر ضعفاً، على فرص للمحافظة على رفاهيتها أو تحسينها.

8. حكم القانون: تتطلب «الحوكمة السليمة» أطراً قانونية عادلة تطبق من دون انحياز واستنسابية، من أجل حماية حقوق الإنسان، لا سيما الأقليات في حين يتطلب إنفاذ القوانين من

دون تحييز، وجود قضاء نزيه وقوة شرطة بمنأى عن الفساد والإفساد.

### مهام الحوكمة السليمة من أجل التنمية المستدامة

اعتمد قادة العالم، وفي قمة الأمم المتحدة المتخصصة للتنمية المستدامة (25 ايلول 2015)، اعتمادوا أجندة التنمية المستدامة للعام 2030، والتي تضمنت 17 هدفاً (SDG's 17). وترتبط هذه الأهداف الـ 17 بالمحاور الأساسية لاستراتيجية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهي: التنمية المستدامة، الحوكمة الديمقراطية وبناء السلام، ومواجهة التغير المناخي. وتوفر هذه الأهداف خارطة طريق لإنجاح التنمية المستدامة، وهي مرتبطة بالنمو الاقتصادي، وحماية البيئة والعدالة الاجتماعية. في أي حال، ولتحقيق هذه الأهداف يجب الإشارة إلى مهمتين أساسيتين:

أولاً، ينبغي النظر إليها على أساس أنها مترابطة، ومتكافلة، معززة لبعضها البعض، وهادفة إلى الحد من الفقر في جميع أشكاله. وبالتالي، لا يمكن أن يتحقق هدف القضاء على الفقر والجوع من دون تحقيق هدي في الزراعة والاستدامة البيئية. وبالمثل، لا يمكن تحقيق أهداف الصحة من دون التركيز على التعليم وتمكين المرأة.

ثانياً، وفي حين أن هذه الأهداف هي أهداف عالمية، لا بد أيضاً من اعتماد حلول على الصعيد المحلي حيث أن احتياجات البلدان الملحة تختلف إلى حد كبير.

وتشكل الأهداف الإنمائية الألفية رؤية شاملة لاحترام الإنسان وحسن كينونته، كما تعزز منظومتي الرفاهية والاستدامة. ومن أجل تحقيقها، ينبغي على صناع القرار إدراك الحاجة إلى إحقاق التوازن بين الحفاظ على البيئة والنمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية حيث يمكن تسهيل عملية الموازنة هذه من خلال الحوكمة السليمة، عبر دمج مبادئ التنمية المستدامة في السياسات الوطنية. ويتفق واضعو السياسات والأكاديميون على أهمية الحوكمة السليمة من أجل التنمية المستدامة، وهذا يتطلب تصويب مسارات: الإصلاح الدستوري، وانتخابات ذات صدقية، وتعزيز دور البرلمانات، واعتماد بناء مؤسسات للسلام، والحد من مخاطر الانهيارات والصدمات.

وتملك المؤسسات الفاعلة القدرة على المدى الطويل، على رفع نصيب الفرد من الدخل وتعزيز النمو الاجتماعي والاقتصادي. ومن أجل ضمان النمو الاقتصادي، يتوجب على الدول النامية الالتزام باستراتيجيات التنمية الفعالة بشكل رئيسي من خلال تقوية الإدارة

المالية، والحوكمة السليمة، والبنية التحتية الاقتصادية. كما ينبغي أن تركز التدخلات لتعزيز الديمقراطية المحلية الخاضعة للمساءلة، على تفعيل التنمية وتبديد الهواجس السياسية. وتبدأ عملية التنمية عندما يشعر السكان المحليون أنهم مسؤولون عن كل تغيير لمستقبل مستدام. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تفعيل القدرات المؤسسية، ورفع مستوى خدمات التنمية البشرية، وتسهيل الحوار بين أصحاب المصلحة المتعددين، والمشاركة العامة.

ويمكن من خلال تطوير نهج قوي للحوكمة السليمة اعتماد مؤشرات موضوعية لقياس نجاح آليات صنع القرار التي تحظى بثقة العامة من أجل تحسين إدارة المشتريات. وينبغي على جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك صنّاع القرار، ومقدمي الخدمات، والمجتمع المدني، المشاركة بفاعلية في عملية الحوكمة لتحسين الممارسات الإدارية. ويحتاج الشركاء إلى التعاون ضمن إطار حوكمة توفر آليات للمساءلة العامة، وخارطة طريق استراتيجية، للإشراف على حسن التنفيذ.

غير أن التنمية المستدامة لا تعنى فقط بحسن توزيع الدخل بل بجودة الحياة ونوعيتها على صعيد أوسع ومنها: توفير فرص التعليم، والحصول على الرعاية الصحية عالية الجودة وعلى المياه النظيفة، والمساواة في المعاملة، وحرية المشاركة في عملية صنع القرار. الحوكمة السليمة ضرورية لتأمين هذه القيم، حيث أنها تضمن ممارسة سلطة الدولة بطرق تحترم سلامة كل مواطن وحقوقه واحتياجاته. ولذلك، ترتبط الحوكمة السليمة بشكل وثيق بمكافحة الفساد بما في ذلك ديناميات الاقتصاد السياسي، وتصميم وتنفيذ برامج الإصلاح لتعزيز المؤسسات مثل البرلمانات، ووسائل الإعلام، وهيئات المجتمع المدني، وفرض ضوابط وتوازنات رقابية عليها.

وترتكز الحوكمة السليمة إلى قاعدتين رئيسيتين هما: الشمولية والمساءلة.

وتستند الشمولية على المساواة كما أنها تحمي حقوق الناس الأساسية، وتعامل الجميع بشكل موحد أمام القانون، وتتيح للجميع المشاركة في الحوكمة، وتضمن تكافؤ الفرص في الحصول على الخدمات العامة. أما القيمة الأساسية الأخرى التي تقوم عليها الحوكمة السليمة فهي المساءلة.

وتستند المساءلة على الشفافية العامة، الأمر الذي يتطلب معرفة المعلومات بسهولة حول ما تقوم به الحكومة، كما على تحسين آليات العمل من التنافسية وأخلاقيات الوظيفة العامة،

التي تشجع الإدارة العامّة على العمل من أجل المصلحة العامة.

## الحوكمة في لبنان

### 1. برنامج دعم الحوكمة الديمقراطية الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

يوفر برنامج الحوكمة الديمقراطية الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم التقني اللازم لتطوير المؤسسات العامة، وصياغة وتنفيذ السياسات والتشريعات الإصلاحية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والمالية في لبنان. ومن خلال مكافحة الفساد، وحماية حقوق الإنسان، وتعزيز تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، يدعم البرنامج صياغة السياسات المتعلقة بالحوكمة والمشاركة والتمكين. ويركز على توفير فرص للمشاركة في صنع القرار السياسي ما يجعل المؤسسات الديمقراطية أكثر استجابة للمساءلة لحاجات مواطنيها.

وقد قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم والمشورة لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSA) ما أسفر عن صياغة واعتماد استراتيجية إصلاح إداري جديدة للبنان في العام 2011. أما في مجال تحسين فاعلية ومساءلة الإدارة العامة، يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع البرلمان واللجان البرلمانية والإدارة، فضلاً عن الوزارات والمؤسسات على إجراء إصلاحات تشريعية (بما في ذلك قوانين حضانة الأطفال، والأحوال الشخصية، وأطفال الشوارع، وتشريعات مكافحة الفساد، وقانون الاستثمار الخ...). كما تنسق لجنة حقوق الإنسان البرلمانية بشكل وثيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل الانتهاء من وضع مسودة خطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان، التي أطلقت في كانون الأول 2012. وقد تم تعزيز الرقابة البرلمانية من خلال ورش عمل تقوي الروابط بين مختلف أصحاب المصلحة (ممثلي الحكومة، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والقطاع الأكاديمي، الخ...). ويعمل البرنامج أيضاً مع وزارة العدل على إعداد نظام قضائي شفاف وفعال (تم إنشاء مكتب مساعدة عام 2011 في قصر محكمة بيروت للاستجابة لتساؤلات المواطنين).

أما من حيث صياغة وتنفيذ السياسات الاقتصادية والمالية، يلعب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دوراً رئيسياً في دعم الحكومة في إعداد جدول أعمال اجتماعي واقتصادي شامل يغطي كافة قطاعات المجتمع. وقد تم بلوغ إصلاحات أساسية في وزارة المالية (لدمج مديرتي الإيرادات والضريبة على القيمة المضافة وادخال إدارة المخاطر إلى إدارة الضرائب). وقد تم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لهيئة تنمية الاستثمارات في لبنان (IDAL) الدعم الفني اللازم

لتطوير استراتيجية استثمارية للقطاعات الرئيسية المستهدفة. علاوة على ذلك، تم تطوير استراتيجية وطنية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

ويلعب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دوراً رئيسياً في مساعدة لبنان على إجراء انتخابات حرة ونزيهة وشفافة منذ عام 2005. وأطلق مؤخراً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي «مشروع مساندة الانتخابات اللبنانية» من أجل الانتخابات البرلمانية عام 2013، ولو أنّها تأجلت من أجل تعزيز القدرات على تنظيم وإدارة الانتخابات، والإشراف على الحملات الانتخابية، واعتماد المراقبين، وتوفير مبادرات لتثقيف الناخبين، وحلّ النزاعات الانتخابية، وأخذ مبادرات لتحسين فرص انتخاب النساء. وتساهم هذه التدخلات في تطوير وتبادل المعرفة في مجال الحوكمة (التقرير الوطني الرابع للتنمية البشرية «نحو دولة المواطن»<sup>1</sup> 2008-2009).

## 2. مبادرات الحوكمة الأخرى

ثمة مبادرات عديدة تسعى لتطوير الحوكمة في مختلف القطاعات و/أو المؤسسات في لبنان. وفي ما يلي بعض الأمثلة على ذلك:

في تقرير واقع البيئة في لبنان (2011) (MoE/UNDP/ECODIT)، خُصّص الفصل الأول للحوكمة البيئية فأشار «إلى عمليات صنع القرار المعنية برقابة وإدارة البيئة والموارد الطبيعية حيث أن أسس الحوكمة السليمة تكمن في مبادئ مثل الشمولية، والتمثيل، والمساءلة، والكفاءة، والفاعلية، والعدالة الاجتماعية والعدالة»<sup>2</sup>.

وكجزء من متطلبات اعتماد مؤسسات التعليم العالي في لبنان التي تفرضها نيو إنغلند للمدارس والكلديات (NEAS)، يعنى المعيار رقم 2 بالحوكمة. ويشير هذا المعيار إلى «امتلاك المدرسة لنظام حوكمة يضمن بقائها وفيه لرسالتها وللموارد اللازمة لدعم عملياتها الحالية والمرتبقة»<sup>3</sup>. وهكذا، التزمت المؤسسات بإجراء مراجعات دورية لهيكل حوكمتها من أجل تلبية أساسيات نمو الجامعة وتطورها. وستتناول المراجعات الحوكمة المشتركة داخل

(1) [http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/library/democratic\\_governance/the-national-human-development-report-2008-2009--toward-a-citizen.html](http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/library/democratic_governance/the-national-human-development-report-2008-2009--toward-a-citizen.html)

(2) <http://www.moe.gov.lb/getattachment/The-Ministry/Reports/State-Of-the-Environment-Report-2010/2-Environmental-Governance.pdf.aspx>

(3) <https://cis.neasc.org/standards-policies/standards-indicators/standard-2-governance>



الكلية وفي الجامعة ككل، كما ستسهل الشفافية والتواصل بين جميع دوائر الجامعة. وسيتم بهذه الطريقة تمكين هيئة التدريس، والطلاب، والموظفين من المشاركة في حوكمة المؤسسة من خلال انخراطهم بمعظم العمليات التداولية والتخطيطية في الجامعة.

في العام 2006، وفي حدث أقيم في اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة، شهد لبنان إطلاق أول قانون لبناني لحوكمة الشركات. هذا القانون، الذي أعدّ برعاية «الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية»، هو أول قانون حوكمة شركات في المنطقة من حيث شموليته وتطبيقاته العملية. كما أعطى القانون طابعاً رسمياً لمجموعة من معايير «الممارسات الفضلى» الدولية التي تعنى بكيفية عمل الشركات المساهمة اللبنانية (التي تكون في كثير من الأحيان مملوكة من عائلات). أما إصلاح حوكمة الشركات، فأمر ضروري بالنسبة إلى أية شركة لبنانية مبتكرة لديها آفاق نمو محلي وإقليمي<sup>4</sup>.

تحتل الهيئات غير الحكومية في لبنان مركز الصدارة في ما يتعلق بقضايا التنمية البشرية المستدامة. ويكمن دورها في تعزيز المشاركة الديمقراطية، وتمكين المجتمع المدني، وحماية الحقوق والحريات، والحوكمة السليمة. ومع ذلك، فإن بعض المنظمات غير الحكومية تعاني قصوراً في الحوكمة الداخلية، مثل غياب الديمقراطية؛ وغياب آليات تداول السلطة؛ والحاجة إلى أنظمة واضحة، وشفافية، ومساءلة. وقد نشر الوزير السابق زياد بارود وآخرون (2004) «الحوكمة الداخلية في المنظمات غير الحكومية في لبنان» والهدف من ذلك هو تمكين الهيئات غير الحكومية من تنسيق أنشطتها وتطويرها وتبادلها على المستويات المحلية والوطنية والدولية من خلال أحدث المفاهيم العلمية وأساليب العمل: كل ذلك استجابة للاحتياجات المجتمعية<sup>5</sup>.

### 3. الحوكمة الضعيفة: جذور سُبل الخلل البنوي

وعلى الرغم من المبادرات المذكورة أعلاه، لا يزال لبنان يعتمد نمط حوكمة ضعيفة يترجم بأوجه قصور متعلقة بالتنمية المستدامة، بما في ذلك النمو الاجتماعي والاقتصادي وتقديم الخدمات العامة حيث الشفافية والشمولية محدودتين بل مفقودتين. كما لا توجد بيانات علمية وعملية متاحة حول القضايا المتعلقة بالحوكمة. وبشكل عام لا يملك المواطنون اللبنانيون حق الحصول على المعلومات الحكومية، في حين أن أنشطة بعض وسائل الإعلام

<http://www.lacpa.org.lb/Includes/Images/Docs/TC/newsletter29/14.Governance.pdf> (4)

[http://daleel-madani.org/sites/default/files/IntGov\\_en.pdf](http://daleel-madani.org/sites/default/files/IntGov_en.pdf) (5)

تسيطر عليها الأحزاب السياسية المختلفة، ما يقيد النقاش العام والحوار الوطني، أما آليات المساءلة فهي تبقى ضعيفة بسبب التركيز المفرط للقوة بيد السلطة التنفيذية ومحدودية قنوات مشاركة المواطنين. وللحوكمة الضعيفة آثار سلبية على الأداء الاقتصادي وغياب آليات تفعيل قدرة الحكومة على تلبية الطلب المتزايد على الوظائف وخدمات اجتماعية أفضل. سياسات الحوكمة الضعيفة غير فعالة، وغير كفؤة، ومنحازة نتيجة الآليات البيروقراطية الاستنساخية والمكلفة.

ثمة أسس منطقية قوية يُمكن أن تدفع لبنان نحو اعتماد الحوكمة السليمة من أجل ضمان التنمية المستدامة. وتساعد جودة الحوكمة على ضمان صياغة السياسات الوطنية وتنفيذها، الأمر الذي بدوره يحدد ما إذا كان توفير الخدمات العامة فعالاً وهناك بيئة سليمة للأعمال. ولا يكمن تحديد الحوكمة فقط في قدرة المسؤولين بل أيضاً في المؤسسات التي تضمن المساءلة العامة. كما يحتاج الاقتصاد إلى توفير فرص مدرة للدخل الإنتاجي من خلال النمو، في حين تحتاج الحكومة إلى توفير الخدمات العامة الأساسية بدءاً من البنية التحتية والتعليم إلى بيئة الأعمال الجذابة حيث أن الحوكمة السليمة أساسية للحل، بما أنها تحمل وعداً بالنمو والتحسين الاجتماعي؛ وهي بعد أساسي للتنمية البشرية.

المثال الأكثر نفوراً في الحوكمة الضعيفة بدا في أزمة النفايات الحادة التي عاشها لبنان، ولم يزل، أيّاً كانت الحلول، بسبب من مرحليتها، فيما الحوكمة السليمة تقوم على الإستدامة، أضف إليها أزمة النازحين والألاجئين الكارثية بسبب من سوء الإدارة وغياب الخطة الوطنية الشاملة والمتكاملة. في الأزمتين نحن أمام «مأزق المشتراك» مع الاعتراف بكلاسيكية هذا المأزق في علم الاقتصاد، خصوصاً وأنّ لهما، أي المأزقين المذكورين أعلاه، لهما تداعيات بيئية واجتماعية وثقافية ومالية واقتصادية على اللبنانيين. وهُنا تجدر الإشارة إلى أنه في التقرير (21) الذي صدر عن مؤتمر البيئة والتنمية في الأمم المتحدة والذي انعقد في ريو دي جانيرو في العام 1992، كانت مناقشة معمّقة لإنتاج النفايات، وبدا جلياً في الفصل 17 من التقرير أن النفايات المنزلية تُشكّل عائقاً بنيوياً في الاستدامة البيئية في القرن الحادي والعشرين.

وفي العودة إلى أزمة النفايات في لبنان، فمن الواضح أنّها انزلت إلى تسييس جعل من إمكانية إيجاد مطامر صعباً وضيقاً، خصوصاً مع تأكيد نظرية «ليس في مربّعي» (NIMBY) والتي استند إليها المواطنون لرفض طمر النفايات إلى جانب منازلهم. وفي حين أنّ الجميع ينتج نفايات، فإنّ معارضة شعبية تبرز لإنشاء مطامر بسبب من الفشل المستمر في صياغة

استراتيجية وطنية مستدامة لذلك، وانعدام الثقة بين المواطنين والدولة. إن إدارة أزمة النفايات وضعت لبنان على مفترق طرق، وما انتشار المكبات العشوائية هنا وثمة هو تعبير نموذجي عن «مأساة المشتركات» (هاردن، 1968). الحكومة مدعوة إلى بلورة استراتيجية وطنية شاملة ومتكاملة ومتعددة الأبعاد تأخذ في الاعتبار إيجاد أراضي المطامر وامتلاكها، واحترام القوانين البيئية، وتحفيز مشاركة البلديات، وتأمين تكاليف المعالجة. وفي هذا السياق يبدو تحليل الأثر الاجتماعي والقيام بمقاربة تشاركية من ضمن معايير السلامة العامة ضرورياً لتفادي الرّفص الشعبي. وما نعينه بالمقاربة التشاركية، هو وعي المواطنين لمخاطر أي رفض لمعالجة هذه الأزمة، كما فوائد مُساندة أي حل من ضمن معايير المصلحة العامة. التحدي الأساس يكمن في خطة وطنية تقوم على إرادة سياسية صافية وضلّة، ومسار تشاركي، ومقاربة متكاملة تعيد بناء الثقة، وعماد هذه الثقة الشفافية والمساءلة. في أي حال، هذا التوجّه في معالجة أزمة النفايات، والذي لم يتحقّق إلى الآن، ينسحب على كافّة القطاعات الحيويّة من مثل المياه، والكهرباء، والغاز والنّفط، والمواصلات.

### نحو حوكمة سليمة

- قد يشمل برنامج إصلاح هيكلي يؤدي إلى حوكمة أفضل، ما يلي:
- توسيع الشمولية
  - الشفافية بما يعني حق الاستحصال على المعلومات
  - تقوية الإجراءات الوطنية لتعزيز المساءلة
  - تعزيز الإجراءات المحلية لتحسين الإجراءات الإدارية
  - تقوية المؤسسات
  - تطوير آلية إتخاذ القرار
  - تنفيذ استراتيجيات تطوير السياسات
  - لعب دور الوساطة في الحوار بين المواطنين، والمؤسسات، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والحكومة
  - ضمان اعتماد نهج تشاركي وإشراك المواطنين في صنع القرار

- تنسيق التوافق القائم على آراء الخبراء بدلاً من الاعتبارات السياسية والدينية

- إنفاذ القوانين وآليات المراقبة

- تطبيق المكننة عبر الحكومة الإلكترونية للحد من البيروقراطية وضمان الكفاءة.

لا يمكن اعتبار مواجهة تحدي الحكومة هدفاً بسيطاً، لا من الناحية الفنية ولا من الناحية المؤسسية. فالتحرك نحو مزيد من الشمولية والمساءلة يتطلب وقتاً، وتنازلات، وتسامحاً مع الأخطاء، ومشاركة من المواطنين، ومصداقية. وعلى الشعب، والمؤسسات، والجهات الحكومية أن يلتزموا علناً برفع جودة الحكومة وإعداد برامجها وتنفيذها ضمن إطار عملية تشاركية تضمن الشمولية والمساءلة.

أسئلة رئيسية لحوكمة سليمة

القدرة التنفيذية: هل لدى الحكومة قدرات عملانية فعّالة؟

القدرة الاستراتيجية: هل عملية صنع القرار مدعومة بتخطيط استراتيجي ومشورة من العلماء؟

التنسيق بين الوزارات: هل صنع القرار منسّق عبر آلية مؤسسية؟

قياس المعايير: هل تطبق الحكومة تقييمات الأثر التشريعي؟ هل جودة واستدامة تقييمات الأثر التشريعي مضمونة؟

التشاور المجتمعي: هل تتشاور الحكومة مع الجهات الفاعلة الاقتصادية والاجتماعية في سياق إعداد السياسات؟

الإعلان عن السياسات: هل تعلن الحكومة عن السياسات لضمان تماشي البيانات مع استراتيجية الحكومة؟

التنفيذ: هل تنفذ الحكومة السياسات بفاعلية؟

التكيف: هل تتعاون الحكومة مع الجوار القريب أو البعيد الصديق، في حين تتكيف مع التطورات الجديدة في الداخل؟

الإصلاح التنظيمي: هل تراقب الحكومة إجراءاتها المؤسسية وتعمل على إصلاحها إذا لزم الأمر؟

المساءلة التنفيذية: هل الجهات الفاعلة غير الحكومية مشاركة في عملية صنع السياسات؟

الكفاءة التشاركية للمواطنين: هل يملك المواطنون المعلومات اللازمة لتقييم السياسات الحكومية؟

موارد الفاعلين التشريعيين: هل لدى السلطة التشريعية الهياكل والموارد اللازمة لمراقبة السلطة التنفيذية؟

وسائل الإعلام: هل توفر وسائل الإعلام المعلومات بموضوعية بما يتيح لجمهور أوسع تقييم قرارات الحكومة؟

الأحزاب وجمعيات المنفعة العامة: هل عملية صنع القرار داخل الأحزاب شاملة ومنفتحة؟ هل تقترح جمعيات المصالح الخاصة سياسات معقولة ومتماشية؟

مبادئ توجيهية لمبادرات عملائية

إعتماد قانون انتخاب عصري

إعتماد الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

إعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة

إطلاق مشروع تجريبي لإعادة هيكلة مؤسسة من مؤسسات القطاع العام (الغرض الرئيسي، والهيكل، والخدمات)، ما سيؤدي إلى توفير مثال على فاعلية الحكومة.

إعادة صياغة وتوحيد معايير التفتيش (مثلاً الأمن الغذائي)، ما سيؤدي إلى كفاءة التنسيق بين الوزارات.

إنشاء الحكومة الإلكترونية من أجل ضمان زيادة الكفاءة والنمو، وتوفير الوقت، ما سيؤدي إلى هزيمة الفساد.

## خُلاصة واستنتاجات

الحكومة الضعيفة والمؤسسات غير الكفوءة على المستوى الوطني؛ وغياب التنظيم السليم، كما هشاشة آليات الامتثال والرقابة؛ والحاجة إلى بيئة هادئة وإلى نمو اقتصادي ومجتمعي في السياسات الوطنية والقطاعية؛ وتقاسم المعرفة الذي يهدف إلى تشجيع الإصلاحات المؤسسية جميعها تحديات رئيسية لا بد من مواجهتها.

ويتبين مما سبق أن الحكومة السليمة هي مثال أعلى يصعب تحقيقه في مجمله. فعدد قليل فقط من البلدان اقترَب من تحقيق الحكومة السليمة. مع ذلك، ومن أجل ضمان التنمية البشرية

المستدامة، لا بد من اتخاذ إجراءات من أجل العمل على الوصول إلى هذا المثل الأعلى وجعله حقيقة. وتعتمد الحوكمة المستدامة على قيام المسؤولين بتبني نظرة طويلة الأجل للسياسات العامة التي تأخذ في الاعتبار مصالح الأجيال القادمة، حيث تنجح بعض الآليات بتيسير عملية تعزيز الحوكمة السليمة المستدامة أكثر من غيرها. كما من المهم استكشاف مدى قدرة تعزيز الإجراءات المؤسسية للقطاع العام على العمل وكذلك مدى قدرة المواطنين، والهيئات غير الحكومية، والمنظمات الأخرى، على اعتماد نهج تشاركي يحمل الحكومة مسؤولية أفعالها. وإنَّ الجهود الأيالة إلى التنمية المستدامة تكون أكثر فاعلية إذا ما تلاقت السياسات البيئية والإقتصادية-الاجتماعية معاً مدعومة بثقة عالية بين المواطنين والدولة، كما بين كل المجموعات المكوّنة للمجتمع. في لبنان هذه الجهود دعوة للمواطنين وصنّاع القرار ليتلاقوا حولها في سبيل ديموقراطية ناجحة.

### المراجع المختارة

- Baroud, Z., Z. Majed, Z. Abdel Samad, Z. Helou, R. Aadas (2004). Internal Governance for NGOs in Lebanon. Ministry of Social Affairs, the United Nations Development Program, nor Fredrich Ebert Foundation. Available at: [http://daleel-madani.org/sites/default/files/IntGov\\_en.pdf](http://daleel-madani.org/sites/default/files/IntGov_en.pdf)
- MoE/UNDP/ECODIT (2011). State and Trends of the Lebanese Environment 2010. Beirut Lebanon. Available at: <http://www.moe.gov.lb/getattachment/The-Ministry/Reports/State-Of-the-Environment-Report-20102/-Environmental-Governance.pdf.aspx>
- New England Association of Schools and Colleges (NEAS). Available at: <https://cis.neasc.org/standards-policies/standards-indicators/standard-2-governance>
- Salem, P. (2010). The Arab State: Assisting or Obstructing Development? Issue 21. Working papers. Carnegie Endowment for International Peace. Sustainable Governance Indicators. Available at: <http://www.sgi-network.org/2014/>
- The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2007). A Decade of Measuring the Quality of Governance. Available at:

[http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/17404791158008871017-2661829/1150402582357-/booklet\\_decade\\_of\\_measuring\\_governance.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/17404791158008871017-2661829/1150402582357-/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf)

- The First Lebanese Code of Corporate Governance: Addresses Good Governance and Challenges to Investment (2007). Available at: <http://www.lacpa.org.lb/Includes/Images/Docs/TC/newsletter2914/.Governance.pdf>
- UNDP. Democratic Governance. Available at: <http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>
- UNDP (2009). The National Human Development Report 20082009-: Toward a Citizen's State. Available at: [http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/library/democratic\\_governance/the-national-human-development-report-20082009--toward-a-citize0.html](http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/library/democratic_governance/the-national-human-development-report-20082009--toward-a-citize0.html)
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance? Available at: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- United Nations Millennium Development Goals. Available at; <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- Worldwide Governance Indicators Homepage. Available at: <http://www.govindicators.org>
- World Bank Institute Governance Homepage. Available at: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- Governance Diagnostic Capacity Building. Available at: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild>





## مسيرة ريادة الأعمال في النظام البيئي اللبناني\*

يعجّ تاريخ لبنان بعدد وافر من الثقافات والأديان والابتكارات والحروب. وقد حطّمت سنوات من النزاع اقتصاد البلاد الذي لم يتعاف تماماً. ومع ذلك، وفي خضم تلك الصراعات وعلى مرّ السنين، ظلت الروح المرنة لدى اللبنانيين متوقدة، فعملوا على تحويل تحديات البيئة المحيطة بهم وقاموا بابتكارات في مجال الأعمال. روح المبادرة هذه كانت قوية وضرورية من أجل تخطي الأزمات الاقتصادية المتكررة، وقد ساعدت على الحد من هجرة الأدمغة، وإلى خلق فرص عمل والمساهمة في تنمية ونهضة مختلف القطاعات، وخاصة في مجال التكنولوجيا. إن الابتكار والتكنولوجيا وريادة الأعمال في عصر الاقتصاد القائم على المعرفة، تعتبر من العناصر الرئيسية المحركة لعجلة التنمية الاجتماعية والاقتصادية والتي تعزز النمو الاقتصادي السريع. ولما كان مجموع رأس المال البشري، المؤهل يمثل ثروة لبنان، لذا، فهو يمثل نقطة انطلاق نموذجية وفريدة من نوعها لإنشاء الشركات وللتطوير في منطقة أوروبا والشرق الأوسط، وبالتالي يجعل من لبنان مركزاً مميزاً للتعاقد الخارجي مع خبراء من ذوي المهارات العالية والمواهب.

إن الشركة الناشئة هي عبارة عن تنظيم تم تشكيله للبحث عن عمل تجاري قابل للتكرار والتوسع، ولتقديم منتج جديد أو خدمة جديدة في ظل ظروف عدم اليقين الشديد. ولدى هذه الشركات نظم بيئية خاصة بها، وتعمل ضمن شبكة من الأشخاص مترابطين في ما بينهم. وهي شركات تأسست من قبل رجال الأعمال، تم تسريعها بواسطة مجموعة من المسرّعات وبتمويل من شركات رأس المال الاستثماري و«شركات-الملائكة»، وتقوم على بيع منتجاتها للمستهلكين، وربما تكون مملوكة من قبل الشركات الكبيرة. هذا التعريف هو مجرد تبسيط مفرط لأنظمة معقدة ومترابطة في ما بينها تعمل من خلالها الشركات الناشئة. فالأشخاص

(\*) مارون شماس.

متوافرون بكثرة ولا حدود لإمكانية التواصل في ما بينهم.

واستجابة لروح المبادرة الفطرية لدى الشعب اللبناني، ومنذ عام 2000، برزت هيئات مساندة بغرض تعزيز العمل الريادي وبناء نظام بيئي ملائم في لبنان لدعم الشركات الناشئة. بدأ ذلك مع تأسيس «بيريتيك» Berytech - الرائدة في مجال حضانة وتطوير الأعمال - من قبل اشخاص ذوي رؤى في جامعة القديس يوسف، لتكون أول مركز للتكنولوجيا في لبنان والمنطقة لما توفره من بيئة مساعدة لخلق وتطوير الشركات الناشئة والشركات الصغيرة والمتوسطة في معرض إدخال مفهوم «الحضانة» للشركات الصغيرة.

وهذا يشمل الدعم البيئي الكامل لأصحاب المشاريع بدءاً من الحضانة، إلى تنمية الأعمال التجارية، والتواصل، والتوجيه، والتمويل، والوصول إلى الأسواق واستضافة الشركات. و«بيريتيك» عضو في الشبكة الأوروبية للأعمال (EBN) وحائزة على شهادة مركز الابتكار في مجال الأعمال (BIC)، وتدير حالياً ثلاثة مراكز للإبداع وتطوير الأعمال، وثلاثة صناديق تمويل استثمارية وغيرها من برامج الدعم، وتفتح الفرص المالية والتجارية لأصحاب المشاريع الطموحين.

منذ إنشائها في عام 2002، ضمت «بيريتيك» أكثر من مائتي مؤسسة وساعدت أكثر من ثلاثة آلاف من أصحاب المشاريع ضمن برامج توعية عديدة، وخلقت أكثر من ألف وخمسمائة فرصة عمل، وصرفت ما يزيد على خمسمائة ألف دولار اميركي على شكل منح للشركات الناشئة، وتستثمر حالياً أكثر من سبعين مليون دولار في شركات التكنولوجيا اللبنانية.

وفي هذا السياق، وضعت أنشطة عدة، ومبادرات، وبرامج بناء القدرات، فساهمت في الانتعاش الاقتصادي في البلاد جنباً إلى جنب مع شركاء ومتعاونين آخرين، علاوة على تحفيز روح المبادرة والابتكار في لبنان.

ومع تزايد التجارب الناجحة للشركات الناشئة، عمدت الجهات الدولية المانحة الى الإسهام في نمو النظام البيئي من خلال المبادرات الرئيسية، والوصول إلى الشبكات، والمنح، وبرامج بناء القدرات.

خلال السنوات الخمس الماضية، أصدر البنك المركزي في لبنان، الذي يمثل العمود الفقري للاقتصاد اللبناني والقطاع المصرفي، التعميم الوسيط رقم 331 الرامي إلى تشجيع المصارف على الاستثمار في رأس مال الشركات الناشئة والهيئات المساندة لريادة الأعمال في قطاع اقتصاد

المعرفة في لبنان. بهذه المبادرة، يقدم البنك المركزي دفعةً قوياً للنظام البيئي اللبناني المتعلق بريادة الأعمال والابتكار، ويوفر حافزاً رئيسياً لتطوير قطاع اقتصاد المعرفة. وقد أدى ذلك إلى بروز شركاء داعمين جدد، بالإضافة إلى مؤسسات وصناديق وشبكات جديدة مساندة لمسيرة رجال الأعمال اللبنانيين.

ومع التطور التكنولوجي الحاصل حالياً، وبحسب دراسة قامت بها كل من مؤسسة «لايف» و«ايدال» حول وضع قطاعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عام 2015، فإن القطاعات الفرعية الرئيسية في لبنان ذات إمكانيات عالية للتطور والنمو، هي: تكنولوجيا الإعلان، شركات الإنترنت الاستهلاكية، التجارة الإلكترونية، الحكومة الإلكترونية، التعليم الإلكتروني، الحلول المالية الإلكترونية والدفع الإلكتروني، شركات البرمجة، الألعاب، الرعاية الصحية، التكنولوجيا الحيوية، البنية التحتية، وسائل الاتصال السمعية-البصرية المتدفقة عبر الإنترنت media streaming، أشباه الموصلات، تجهيزات الكترونية صغيرة، خدمات الاتصالات، التسويق عبر الهاتف ومراكز الاتصال call centers، والخدمات ذات القيمة المضافة.

## النظام البيئي الداعم لإنشاء الشركات ونموها

### مرحلة ما قبل الشركة الناشئة

تبدأ مسيرة الشركة الناشئة النموذجية في وضع الفكرة أو التصور. تتضمن مرحلة بلورة الفكرة عملية ترسيخ الفكرة التجارية ووضعها ضمن خطة عمل قابلة للتنفيذ. يتم التركيز في هذه المرحلة على دراسة السوق وجمع البيانات التي من شأنها أن تتيح لمؤسسي الشركة الناشئة توجيه الأعمال التجارية الجديدة في أسواق متخصصة متباينة حيث مقاومة الدخول إلى سوق جديد ستكون في أدنى مستوياتها، وحيث يمكن اتمام عمليات البيع بسهولة فائقة. في هذه المرحلة، تدعو الحاجة إلى تكوين فريق مؤلف من اثنين أو ثلاثة أشخاص يشكلون نواة تأسيس الشركة مع ملكية متوازنة تمهيداً لتثبيت وضعها القانوني.

إن الجهات المعنية بشكل رئيسي بالنظام البيئي في هذه المرحلة الأولى تشمل مؤسسات التعليم، وبرامج التدريب المكثف والقرصنة، وهيئات التدريب والتوجيه التي من شأنها مساعدة أصحاب المشاريع في تحديد هدف واضح وهاذف ذات معالم محددة. ونذكر على سبيل المثال لا الحصر:

- معهد اميديست لريادة الأعمال Amideast Entrepreneur Institute الذي، منذ

إطلاقه في عام 2010، قام بتدريب أكثر من ثلاثمائة من اصحاب المشاريع، الطموحين وأصحاب الشركات والمهنيين حول كيفية بدء الأعمال التجارية وتنميتها، وتطوير فريق المبيعات، وتحفيز نمو الأعمال التجارية من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

- مراكز ريادة الأعمال الجامعية، من بينها:

• مركز BAU جامعة بيروت العربية لريادة الأعمال، والذي يهدف إلى تحديد الأفراد الذين تتوافر فيهم مؤهلات لتنظيم المشاريع، ومساعدتهم بطريقة متكاملة عن طريق تزويدهم بالمعلومات والمعارف والمهارات والدعم لتنفيذ المشروعات.

• معهد LAU، الجامعة اللبنانية الأميركية للأسرة وتنظيم المشاريع التجارية، والذي قام بتطوير برامج تعليمية بهدف دعم الأفراد والأسر في تأمين نمو واستمرارية الشركات العائلية الناجحة.

• مركز سميح دروزة لإدارة الابتكار وريادة الأعمال في الجامعة الأميركية في بيروت - AUB والذي يهدف الى توثيق وتعزيز الممارسات المبتكرة في مجتمع الأعمال من خلال البحوث والدراسات الميدانية، والقياس، وإقامة الندوات وورش العمل والمؤتمرات.

• إضافة إلى المراكز الجامعية الأخرى والأندية، بما في ذلك وكالة الفضاء الأوروبية الذكية، وجامعة سيدة اللويزة، وجامعة الروح القدس-الكسليك.

- البرنامج التدريبي المكثف «عربة الترميز Le Wagon»، حيث يتم توفير تعليم الترميز ضمن برنامج مكثف على فترة تسعة اسابيع.

- مؤسسة ماوغلي Mowgli، التي توفر التوجيه الذي يُلهم، ويربط، ويوجه أصحاب المشاريع والقياديين للتغلب على التحديات الشخصية والتجارية.

وقد استفاد النظام البيئي اللبناني من بروز مفاهيم العمل المشترك ومساحات التواصل المجتمعية، والتي ما لبثت ان تعززت سريعاً لتصبح نظم دعم تقدم لإصحاب المشاريع مواقع وشبكات تواصل ذكية. وقد نمت هذه التنظيمات لتندمج مع نظام دعم جيد لأصحاب المشاريع خارج الحيز المادي، ومنها:

- «بيريتيك»، مركز تجمع نظام ريادة الأعمال البيئي مع مواقعه الثلاثة: بيريتيك مركز التكنولوجيا في مار روكز؛ بيريتيك بارك الرقمي في بشارة الخوري؛ وبيريتيك للتكنولوجيا والصحة في المتحف.

- «منطقة بيروت الرقمية»، توفر أحدث بنية تحتية، ومساحات التواصل المجتمعي، ومكاتب، وخدمات دعم متقدمة للشركات.
- «المدينة البديلة - آلت سيتي» AltCity، تقدم برنامجاً تدريبياً مكثفًا للشركات الناشئة، وورش عمل وبرامج للتوجيه، وذلك فضلاً عن مساحة العمل المشتركة التي توفرها للمجتمع.
- «حاضنة الأعمال» في طرابلس، وتوفر خدمات استضافة ودعم وحضانة للأعمال التجارية.

### الشركة الناشئة

تبدأ مرحلة الشركة الناشئة بعملية انتقال الشركة الى كيان قانوني مع تطوير للمنتج، وتطوير براءات الاختراع و / أو من ثم، الوصول الى العميل الحقيقي في أقرب وقت ممكن. وثمة تركيز وأسلوب إدارة مختلف ينبغي تحقيقه، إذ ان الحاجة تدعو لتحقيق هذه النقلة الأولى في الأسلوب والشروع في اتباع خطة، وللتعامل مع تعقيدات أخرى تنشأ مع الجهود المبذولة لتطوير منتج صاحب المشروع التجاري. وصاحب المشروع هذا لا يزال في موضع يختبر من خلاله متطلبات السوق والعملاء، والتمن الذي سيدفعونه لذلك، وكيفية الوصول الى العملاء على ضوء خطة فعالة للمبيعات والتسويق ومسار عمليات من شأنها أن تولد أرباحاً.

وتوفر حاضنات الأعمال الدعم للشركات، بالإضافة الى التوجيه والتدريب اللازمين في هذه المرحلة. ان برامج التدريب المكثف، والتسريع والحضانة يتم تقديمها عبر مؤسسات تم ذكرها آنفاً، وهي آلت سيتي، وبيريتيك، وبيات، والعربة، يضاف اليها:

- «سرعة @ بي.د.د» Speed@BDD، وهو برنامج مسرّع يستهدف الشركات الناشئة التي ما زالت في مرحلة التصور كما وفي مراحلها الاولى، ولديها مهمة الإعداد لأعمال تجارية ذات نمو مرتفع مستقبلاً في المنطقة، وخاصة صناعات البرمجيات، والرقمية، والانترنت/ والمحمول.

- «مصنع هندسة البرمجة» SE، الذي يوفر برنامجاً تدريبياً مكثفًا ومتقدم حول الترميز على فترة 12 أسبوعاً. يتم التدريب على أفضل الممارسات لتطوير كامل الحزمة المشبكة.

- مركز المملكة المتحدة التكنولوجي، برنامج مسرّع دولي لدعم نمو الشركات الناشئة والوصول إلى دول أجنبية، وفتح الأبواب أمام أسواق جديدة.

- «مركز ابتكار الأعمال في الجنوب» SouthBIC، الذي يهدف الى مساعدة أصحاب المشاريع والشركات في الجنوب لتحقيق أهدافها وتعزيز قدراتها التنافسية من خلال تعزيز الابتكار في ممارسة الأعمال التجارية القائمة.

إن الشركات الناشئة في هذه المرحلة تستفيد من فرصة الحصول على مكافآت مالية عبر الاشتراك في مسابقات محلية وإقليمية متعددة، كما تُفتح امامها فرص زيادة بروزها وتلقي المزيد من الدعم. على سبيل المثال لا الحصر، تشمل المسابقات التي نظمت في بيروت على:

- «كأس بادر للشركة الناشئة»: إن كأس الشركة الناشئة هو مسابقة «بادر» الرائدة لنموذج الأعمال التجارية. والمسابقة مفتوحة لتلقي الأفكار والشركات الناشئة في مراحلها الأولى، والجوائز نقدية وعينية تتجاوز قيمتها الـ 100 مليون ليرة وتقدم الى الفائزين الأوائل الثلاثة.

- المسابقة العالمية الاجتماعية للمشاريع الاستثمارية (GSVC)، وتنظمها «بيريتيك» بالتعاون مع جامعة القديس يوسف، وبدعم من «مؤسسة ديان»، وتقدم الى أصحاب المشاريع الطموحين التوجيه، وتعمل على تظهير اعمالهم، بالإضافة الى تقديمها جوائز بقيمة 55 الف دولار اميركي لتمكينهم على تحويل أفكارهم إلى أعمال تجارية من شأنها أن يكون لها أثر إيجابي وفعلي في العالم.

- «رائدة الأعمال الفرنكوفونية»، وهي مسابقة تستهدف النساء الناطقات بالفرنسية اللواتي لديهن فكرة مبتكرة لعمل تجاري. تتلقى المشاركات التدريب ودعم الأعمال التجارية لتقديم نماذج أعمالهن، وتحصل كل مشاركة على جائزة مالية بقيمة تصل إلى عشرين الف يورو.

- مسابقة إنتل Intel «أتتحداي! Challenge Me- IoT»: وهي مسابقة أطلقتها شركة إنتل وتستهدف المبدعين في «الانترنت من بين الأشياء - Internet-of-things». يحصل الفائزون على جائزة نقدية ويتمكنون أيضاً من الوصول إلى الشبكات الدولية.

ثمة مسابقات إضافية موجهة الى الشركات الناشئة اللبنانية وتشمل: «جوائز مبادرة كارتية للمرأة»، و«مسابقة هيونداي للشركة الناشئة»، و«الشركة الناشئة ضمن الحرم الجامعي»، و«متنبدى الشركة الناشئة العربية لمعهد ماساتشوستس للتكنولوجيا».

تصل الشركات الناشئة إلى مرحلة التمويل عندما يتضح أن هناك إيرادات فعلية و/ أو يكون للشركة قاعدة من العملاء. في هذه المرحلة، تكون استدامة المشروع التجاري محط جدل، وقيمتها المفترضة مثبتة بالنسبة للعملاء، وكذلك التسعير وكل من المبيعات وسباق

العمليات، وإن لم يكن بالضرورة بكفاءة عالية.

من المحتمل ان يكون المشروع التجاري غير مربح، ولكن ثمة طريق واضح نحو الربحية مع عدد أقل بكثير من المجهول من الأفعال والمخاطر الكبيرة. هناك الكثير لتتعلمه، والعديد من العمليات تتطلب التحسين، كما ان الإدارة عادة ما تكون جد مضغوطة، فتعتمد الى تنفيذ الأعمال بدلاً من إدارة المشاريع.

### مرحلة النمو

إن مرحلة النمو هي المرحلة التي يتم فيها قياس حجم الأعمال - ويتحقق ذلك عندما تكون الشركة قد حددت حقاً نموذج الأعمال الذي يعمل، وتوسع هذا النموذج لمعالجة فرصة كبيرة خارج نطاق الجغرافيا المحلية، إن على المستوى الوطني، أو على الصعيد العالمي.

في هذه المرحلة، يثبت صاحب المشروع أن استثمار  $X \$$  في مجال المبيعات والتسويق سوف يولد  $Y \$$  إيرادات وربح. لذلك، يكون التوسع ممكناً مع مخاطر قليلة. وبوجود دليل جيد التوثيق حول هذا الأمر، فإن الشركة الناشئة عادة ما تجذب، وبأهون السبل، كميات كبيرة من رأس المال. ويصبح من السهل نسبياً تقدير ما هو مطلوب بالضبط للوصول إلى شركة بحجم كبير، كما والى تحديد كبر حجم الشركة الذي يمكن بلوغه.

مجدداً، يتعين القيام، خلال هذه المرحلة، بالتغيير في أسلوب الإدارة ومجالات التركيز. وفي كثير من الأحيان، يصير الى جلب «إدارة محترفة» لتحل محل المؤسسين الذين لا يستطيعون التكيف مع هذا التحوّل المطلوب في إدارة الأعمال التجارية، أي التحوّل من أسلوب يتّسم بالسرعة العالية وبالمخاطر، إلى آخر يتّسم بالتخطيط والإدارة وصقل العمليات.

إن اصحاب المشاريع في هذه المرحلة، يستثمرون بشكل كبير في جذب العملاء، وتحسين المنتجات وإطلاق ميزات جديدة لها، فضلاً عن الوصول إلى أسواق جديدة.

وهناك العديد من برامج الدعم، ووسائل الإعلام، وفعاليات مختلفة ومؤتمرات للتكنولوجيا، من شأنها ان تعطي دفعاً لجميع أصحاب المشاريع الطموحين والحاليين، فضلاً عن توفير الإلهام، والفرص، وتبادل الخبرات والاتصالات المهنية. وعلى سبيل المثال، نذكر:

- «قمة عرب - نت Arab-Net»، وهو مركز تجمع رقمي للمهنيين ورواد الأعمال العرب يؤمن التواصل والتعلم عبر الانترنت وخارجه.

- «منتدى المصرف المركزي للتسريع»، وهو المؤتمر الدولي للشركات الناشئة من تنظيم

مصرف لبنان.

- «قمة Entrepreneurgy»، التي تربط أصحاب المشاريع ومن يريد ان يتبنى المشاريع Wantrepreneurs إلى الملهمين والناجحين من رواد الأعمال العرب.

- «ستيب فيد Stepfeed»، مصدر إخباري لتغذية وسائل الاعلام، والأعمال التجارية، والتكنولوجيا، ونمط الحياة والتصميم من الشرق الأوسط.

- «ومضة Wamda»، منصة لوسائل الإعلام والبرامج والشبكات التي تهدف إلى تسريع النظم البيئية لريادة الأعمال في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط.

- «الأسبوع العالمي لريادة الأعمال GEW»، الذي يحتفل بالعديد من المبادرات والفعاليات المثيرة في مجال ريادة الأعمال في جميع أنحاء العالم.

في موازاة ذلك، تقوم المؤسسات الحكومية، بما في ذلك وزارة الاقتصاد والتجارة وهيئة تنمية الاستثمارات في لبنان - ايدال، بوضع سياسات واجندات وطنية كان لها الأثر الكبير على النظام البيئي لريادة الأعمال.

وعلاوة على ذلك، تم تشكيل عدة صناديق لرأس المال الاستثماري بهدف تمويل عدة مراحل من نمو الشركات، من التأسيس إلى مرحلة النضوج، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: مجموعة أبراج، ملائكة بيروت، صندوق بيريتك الثاني، أي أم كابيتال، قفزة المشاريع، الاستثمارات الناضجة، MEVP، شركاء Saned، مشاريع Y، B & Y شركاء في المشروع وفي رأس المال الاستثماري.

وأخيراً، شهدت السنوات الخمس الماضية نمواً لشركات الابتكار الجديدة في لبنان وحوّلت النظام البيئي المحلي لريادة الأعمال إلى مركز إقليمي. وبالنسبة للمستثمرين، فإن هذا النظام هو المكان الذي سوف ينشئون صناديقهم التمويلية ومكاتبهم للوصول إلى بقية دول المنطقة. وبالنسبة لأصحاب المشاريع الريادية، إنه البلد الذي سوف يؤسسون فيه مراكزهم الرئيسية للوصول إلى السوق الدولية. وعلى الرغم من كل العوامل التي تعمل ضد تحقيق التقدم في لبنان، فإن النظام البيئي لريادة الأعمال يقوم على إعادة تشكيل الاقتصاد اللبناني بعد ان أصبح لبنان مركزاً للمواهب والتمويل والتواصل على أعلى الدرجات.



## مكافحة الفساد والوقاية منه في لبنان\*

### نحو استراتيجية وخطة عمل لتطوير نظام النزاهة الوطني

يستشري الفساد بمختلف أشكاله في لبنان ويلحق اضراراً جسيمة بمختلف النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية. في مواجهة هذه الآفة، تزداد حدة النقاش العام وتتضخم الخطابات والوعود والوعيد، في حين يبقى العمل الممنهج والمنتج في حدود دنيا لا تتناسب مع جسامته الموقف وما يقتضيه من خطط ومبادرات جديدة لتشييد وتطوير نظام النزاهة الوطني في ظلّ وهن أو غياب الإرادة السياسية وتقاعسها عن تحمّل مسؤولياتها.

يستعرض هذا المقال المختصر الواقع السيء وتحدياته، ويحدّر من إهمال مسألة الفساد في أي عمل إصلاحى وتنموي في لبنان، ويقدم اقتراحات عملية لتطوير نظام النزاهة الوطني الذي يؤمل منه توفير ادوات فعالة لمكافحة الفساد والوقاية منه.

#### 1. تعريف الفساد

عرّفت منظمة الشفافية الدولية الفساد، بشكل مقتضب جداً، بأنه: «إساءة استعمال السلطة لتحقيق مكاسب خاصة». ولهذا التعريف تجليات عديدة في القطاعين العام والخاص، المركزي واللامركزي، أبرزها الرشوة، والاختلاس، وصرف النفوذ، واستغلال المناصب العامة، والإثراء غير المشروع، والتعيينات الإدارية لغير مستحقيها، والتلاعب بأصول ونتائج الصفقات العمومية.

المكاسب الخاصة المحققة من الفساد لا تعود بالضرورة كلها مباشرة للجهة التي تمارس الفساد وحسب، إنما يستفيد منها عدد كبير من الأفراد والمؤسسات والشركات بما فيهم

(\*) غسان مخير.

المحازين والقريين من الموظفين الفاسدين، بالمفهوم الواسع لكلمة موظف<sup>1</sup>، مما يؤسس لمنظومة الزبائية السياسية اللبنانية القائمة على هذا الفساد البنيوي.

## 2. نتائج الفساد

اجمعت المؤسسات المحلية والدولية المختصة على اعتبار ان الفساد يلحق اضرارا جسيمة بمختلف نواحي حياة المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية: فهو مكلف جدا للدولة والمجتمع، ويعيق التنمية، ويضرب مبدأ المساواة بين المواطنين، ويقوّض الثقة بين المواطنين ومؤسسات الدولة السياسية والإدارية، ويتسبب بتلوث البيئة، وبضرب الصحة العامة، ويعيق تأدية الخدمات العامة كالكهرباء والماء، ويشكل عقبة رئيسية لا بد من تذليلها لقيام دولة الحق والمؤسسات وسيادة القانون والحكم الرشيد<sup>2</sup>.

تفاقم من مساوئ الفساد في لبنان المنظومة الطائفية والمذهبية، التي هي في غالب الأحيان مسببة للفساد، بحيث تتنافس الجماعات الطائفية وزعمائها على تقاسم موارد الدولة وعلى اقامة شبكات من الزبائية، فتروج القيادات لمصالح جماعاتها وتحافظ عليها على حساب المصلحة العامة.

## 3. واقع الفساد في لبنان

لم يعد الفساد في لبنان موضع تشكيك جدي من أحد. لا، بل بات الجميع يقر بانه فساد كبير، أي أنه يتعدى الرشوة في المعاملات اليومية التي تتولاها الإدارة. بالمؤشرات: تكشف الدراسة السنوية التي تنشرها منظمة الشفافية الدولية حول مؤشرات مدركات الفساد للعام 2016 مدى تقهقر لبنان في الترتيب العالمي كأحد اكثر الدول فسادا، بحيث يأتي في الترتيب رقم 123 على 167 مرتبة عالميا، وفي الترتيب رقم 13 على 19 عربيا.

(1) تشمل عبارة الموظف، كما عرفها قانون العقوبات اللبناني وقوانين مختلفة، منها قانون الإثراء غير المشروع، عدد واسع جدا من الأشخاص الذين يتولون مناصب عامة بالتعيين او الانتخاب، فتشمل كل من: رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، والوزراء ورئيس مجلس النواب والنواب، والقضاة، والمدراء العامون، وسائر الموظفين من مختلف الأسلاك المدنية والعسكرية، ورؤساء واعضاء المجالس البلدية والمختارين.

(2) وقد ورد في مقدمة «اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد» ما يلي: «ان الدول الاطراف، اذ تقلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وامنها، مما يقوض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الاخلاقية والعدالة، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، واذ تقلقها ايضا الصلات القائمة بين الفساد وسائر اشكال الجريمة، وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسيل الاموال...».

بالتصريحات السياسية: التصريحات السياسية باتت لا تعدّ ولا تحصى من كل حذب وصوب ومن أعلى مواقع الدولة عن مدى استشراء الفساد في لبنان. كما ادخلت بعض الأحزاب والجهات السياسية مكافحة الفساد كهدف من اهدافها السياسية. الملفت ان عدداً من الجهات السياسية تتهم خصومها بابشع الممارسات وتحمي اعضاءها ومحازبيها وتنزههم عن اي فساد.

بتحركات المواطنين والمجتمع المدني: تعاظمت تحركات المجتمع المدني في العام 2016 واتخذت طابعا شعبياً بعد ان كان أغلبها مقتصرًا في السابق على عمل نخبوي، فتركزت مطالب التظاهرات التي عمت بيروت والمناطق على مطلب مكافحة الفساد. وكانت هذه التنظيمات المطالبة الظرفية تبعت أو ترافقت مع مجموعة من الأنشطة التي دأبت على تنظيمها برامج تلفزيونية عديدة، قاربت الوقائع السياسية من زاوية فضح الفساد المستشري على شاشات التلفزيون. كذلك، نشط عدد من الجمعيات المتخصصة للمساهمة في مكافحة الفساد ومنها «الجمعية اللبنانية للشفافية - لا فساد» وهي الفرع اللبناني لمنظمة الشفافية العالمية، وتأسست جمعيات جديدة كجمعية «سكر الدكانة» على سبيل المثال.

#### 4. الإطار العام لمكافحة الفساد

ان مكافحة الفساد، مثلها مثل مكافحة الجرائم الخطيرة، تقوم على ركيزتين اساسيتين: أولاً - الوقاية: القائمة اساساً على نظام الشفافية، لتسليط الضوء على جميع المعاملات والسلوكيات التي يمكن ان يتأتى منها الفساد (والفساد ينمو ويزدهر في السر والمعاملات غير الشفافة)، وكذلك على تبسيط المعاملات وتطوير تأدية الخدمات العامة مع الحد الأدنى من التماس بين الشخص طالب الخدمة والموظف العام (لا سيما عبر تطوير خدمات الحكومة الإلكترونية). ثانياً - المكافحة: وهي الركيزة العقابية، التي يفترض ان تقوم على اساس نظام فعال ومتكامل من الرقابة والمساءلة والمحاسبة، يجعل كلفة الفساد على المستفيدين منه اكبر بكثير من منفعه عليهم. أي، ان تتمكن الملاحقات والمحاكمات القضائية والإدارية والتأديبية من الوصول الى نتائج في انزال العقوبات الرادعة من سجن وغرامات وتعويضات واستعادة الأموال الناتجة من الفساد واقالة الموظف الفاسد من المناصب العامة الإدارية والسياسية.

ان تطوير هذه المنظومة المتكاملة لمكافحة الفساد والوقاية منه لم تعد في لبنان مرتجى سياسي وحسب، انما التزام قانوني دولي، بفعل انضمام لبنان بتاريخ 2009/4/22 مع 178 دولة اخرى

في العالم، الى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. بموجب هذه الاتفاقية، التزمت الدولة اللبنانية بادخال مجموعة من الإصلاحات البنيوية ضمن القانون اللبناني، واحتفظت بخيار اتخاذ مجموعة اخرى من التدابير التي تفيد مكافحة الفساد. كذلك نصت هذه الاتفاقية على آلية متطورة تلزم لبنان تقديم التقارير الدولية حول التدابير التي اتخذها تنفيذاً لالتزاماته، مع نظام خاص بالمراجعة والتقييم الدولي لهذه التقارير والجهود.

### التحديات الرئيسية لمكافحة الفساد في لبنان والوقاية منه

يواجه لبنان وكل من يسعى فيه الى مكافحة الفساد والوقاية منه جملة من التحديات الكبيرة، نستعرضها تباعاً في ما يلي مع مقترحات عملية لتذليلها، وهي تتلخص بالعناوين الآتية:

- تطوير استراتيجية وخطة عمل والانخراط في الآليات الإقليمية والدولية.
- تطوير قوانين مكافحة الفساد.
- تطوير فعالية سلطات وهيئات الرقابة والمساءلة والمحاسبة.
- تطوير ودعم مشاركة وتعاون السياسيين الإصلاحيين والمواطنين وهيئات المجتمع المدني.

#### أولاً: تطوير استراتيجية وخطة عمل وطنية والانخراط في الآليات الدولية والإقليمية

##### 1. تطوير استراتيجية وخطة عمل وطنية لمكافحة الفساد:

بالنظر لحسامة الفساد ومخاطره وغياب الإرادة السياسية الحاسمة، اثبتت التجربة المقارنة بان أي جهد أو عمل لمكافحة الفساد لا يكون فعالاً او ناجحاً اذا استمر كما هو اليوم بشكل مجتزأ وعشوائي بغياب استراتيجية واضحة، ودون تنسيق بين مختلف الهيئات والسلطات المعنية بمكافحة الفساد، ودون الاستفادة من الخبرات المقارنة (الفاشلة منها والناجحة)، ودون الانخراط بالمنظومات الإقليمية والدولية لمكافحة الفساد.

لذلك، التحدي اليوم ان تتمكن الدولة اللبنانية من التخطيط لمكافحة الفساد عبر بلورة استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد مرفقة بخطة عمل. على ان يسبق كل ذلك دراسة تقييمية تفصيلية وصریحة عن الفارق ما بين الواقع في القوانين والمؤسسات اللبنانية والمرتبجى المنصوص عنه في الاتفاقية الدولية.

بعد سنوات طويلة من غياب التخطيط والتنسيق بين السلطات وهيئات المعنية بمكافحة الفساد، يسجل لبنان مقاربة جديدة ينبغي رصدها ومتابعتها وتشجيعها وصولاً الى بلورتها

بشكل متكامل. أما عناصر هذه المقاربة الجديدة، فتتمثل بالخطوات الرئيسية التالية:

أ) تشكيل لجنة وزارية في العام 2011 برئاسة رئيس الحكومة، تضم وزارات المالية والداخلية والعدل ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، مدعّمة بلجنة فنية تضمّ الوزارات والهيئات القضائية والرقابية المعنية بمكافحة الفساد. وقد عملت اللجنة مع منظمة «برلمانيون عرب» ضد الفساد وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمكافحة الفساد في المنطقة العربية في الفترة من 2012 إلى 2014 وحققت مجموعة من النتائج التأسيسية الجيدة ولكن سرعان ما تباطأت وتيرة عملها خلال السنتين الأخيرتين.

ب) انبثق مؤخرا عن هاتين اللجنتين في العام 2016 لجنة فرعية برئاسة وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية تعمل على صياغة استراتيجية وطنية لبنانية لمكافحة الفساد. يكمن التحدي بالنسبة الى لبنان الإنطلاق من الواقع اللبناني والاستفادة من الممارسات العالمية المقارنة الفضلى التي نجحت في مكافحة الفساد بفعالية.

في اطار الكلام عن الاستراتيجيات وخطط العمل، لا بد ان نسوق الملاحظتين الآتيتين:

● «ما لا يدرك كله لا يترك جله»: لا بد في معرض وضع الإستراتيجيات العامة للدولة ان تتضمن بعدا قطاعيا، لا سيما بالنسبة للمعاملات الوقائية (مثل تبسيط المعاملات) والرقابية (مثل التشدد في محاسبة الفاسدين)، بحيث يصير التركيز على عدد من القطاعات حيث يتمركز الفساد اكثر من غيرها، مثل ادارة الجمارك والدوائر العقارية.

● «اعتماد مقاربة البازل لا الهرم»: قد تغرق المناقشة في وضع الخطط الاستراتيجية وخطط العمل في تحديد اولويات الإصلاح، مثل تحديد اي مشروع قانون يقر قبل الآخرين بالنظر لأهميته وقيّمته المضافة في عملية مكافحة الفساد (وذلك اشبه ببناء الهرم من القاعدة، الأهم، الى القمة، الأقل اهمية). لكن المقاربة التي نعتبرها الأفضل هي العمل على اتخاذ الخطوات التنفيذية، انّ كانت اهميتها، متى جهزت او توافرت عناصرها للتنفيذ، على ان تكون جزءاً من الاستراتيجية الأشمل (وذلك اشبه بتثبيت قطع «البازل» متى وجدت، على ان تستكمل باقي القطع لاحقا لاستكمال الصورة).

## 2. الإنخراط في الآليات الإقليمية والدولية

تشكل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اطارا يحفز عمليا الدول الأعضاء مثل لبنان، على التخطيط الاستراتيجي السليم. كما تتضمن الاتفاقية ايضا بعدا رقابيا وتقييميا لجهود

الدول الأعضاء من خلال آلية المراجعة الدورية.

لا يمكن التقليل من الأهمية المتعاطمة للآليات الدولية التي باتت تشكل عنصراً ضاغطاً على الدول. يكفي التذكير بمدى تأثير الهيئات المالية الدولية في العام 2016 على مجلس النواب اللبناني في موضوع التشريعات المالية والضريبية التي اضطر على إقرارها على عجل.

بعد سنوات طويلة من التخلف عن الانخراط الجدي مع آليات الأمم المتحدة لمتابعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يسجل لبنان مقارنة جديدة ينبغي رصدها ومتابعتها وتشجيعها وصولاً إلى بلورتها بشكل متكامل. أما عناصر هذه المقاربة الجديدة، فتتمثل بالخطوات الرئيسية التالية:

أ) شارك لبنان في المرحلة الأولى للاستعراض الدوري لاتفاقية الأمم المتحدة<sup>3</sup> لتنفيذ أحكام الفصلين الثالث «التجريم وإنفاذ القانون» والرابع «التعاون الدولي». في هذا السياق، تبنى لبنان مقاربة تسييقية من خلال تشكيل لجنيتين فرعيتين ممثلة لعدة جهات رسمية معنية في إطار اللجنة الوطنية الفنية لمكافحة الفساد برئاسة وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية. وقام لبنان بنشر التقييم الذاتي ليكون أول دولة عربية تقوم بذلك بشكل طوعي، كما وافق على نشر التقرير كاملاً، وانضم، بمبادرة من وزير العدل، إلى عهد الشفافية الدولية الذي يدعو إلى تعزيز مشاركة المجتمع المدني في آلية الاستعراض.

ب) في حزيران من العام 2016، تم إطلاق المرحلة الثانية لاستعراض تنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية والتي أطلقت ولمدة خمس سنوات، حيث تم اختيار لبنان لإجراء الاستعراض في السنة الثالثة من هذه الدورة، علماً أن لبنان كان قد أنهى إجراء التقييم الذاتي لتنفيذ الفصلين بصفة طوعية استباقية ومن المفترض أن يعمل على تحديثه بناء على المعطيات.

ج) انخرط لبنان ووزاراته وهيئاته المختلفة المختصة بمكافحة الفساد في الشبكة العربية لهيئات مكافحة الفساد، التي ينسق أعمالها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمكافحة الفساد في

(3) تم إقرار آلية استعراض تنفيذ الاتفاقية من جانب الدول الأطراف بشكل دوري بهدف تمكينها من تحديد الفجوات بين الاتفاقية وتشريعاتها الوطنية وبلورة طلبات المساعدة التقنية التي تحتاجها لضمان التزاماتها بالاتفاقية. ويتم الاستعراض من خلال إعداد تقييم ذاتي وعرضه على خبراء من دولتين مستعرضتين يتم اختيارهما بالقرعة، على أن يجري نشر خلاصة التقرير النهائي عند الانتهاء من إعداداته.

المنطقة العربية، والتي تواكب اعمالها شبكة موازية من هيئات المجتمع المدني العربية. وقد لعبت عضوية لبنان في الشبكة الدور الرئيس في بناء قدرات متخصصة ضمن الإدارة والقضاء ويؤمل أن يتم توسيعها للاستفادة من الخبرات المقارنة لتنمية مزيد من القدرات.

### ثانيا. تطوير القوانين الفعالة

إذا ما اجرينا تقييما للمنظومة التشريعية اللبنانية المتعلقة بمعايير النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد والوقاية منه، لوجدنا انها غير مكتملة (أي ان هناك قوانين نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لم تسن بعد) أو غير فعالة (أي انها تتضمن ثغرات تحد من فعاليتها او تمنع تأدية الأهداف التي يفترض ان تؤديها).

يطرح ذلك، بالتالي، الحاجة للعمل على صياغة قوانين جديدة أو تعديل قوانين نافذة لسكمال هذه المنظومة التشريعية وفق ما تقتضيه اتفاقية الأمم المتحدة والممارسات الفضلى. لكن، قبل استعراض قائمة هذه القوانين الضرورية، لا بد ان نتوقف عند ملاحظات، غالبا ما تساق في وجه جهود التطوير التشريعي.

### 1. مسائل في تطوير البنية القانونية لمكافحة الفساد

(أ) القانون والممارسة:

غالبا ما يعتبر عديدون بان القوانين في لبنان مناسبة، انما المشكلة كل المشكلة في عدم تطبيقها، اما عن تقصير او تخاذل، او كدليل على حماية الفساد والمفسدين وانعدام الإرادة السياسية في مكافحة الفساد بأية جدية. وغالبا ما تكون هذه الشكوك في محلها والمطلب يكون في حسن تطبيق القوانين. من الأمثلة على ذلك القوانين الجزائية التي تجرم افعال الفساد بشكل مناسب (مثل الرشوة واستغلال السلطة) في حين نلاحظ بان الملاحقات والمحاكمات التأديبية والجزائية على اساسها قليلة جدا.

انما لا بد من التأكيد أيضا انه غالبا ما يكون من اسباب عدم النجاح في مكافحة الفساد، غياب الأدوات القانونية الضرورية (لا سيما بالنسبة للقوانين المتعلقة بالوقاية من الفساد) او انعدام فعاليتها لأسباب مختلفة (لا سيما بالنسبة للثغرات المقصودة او غير المقصودة في صياغة احكامها أو لغياب او وهن السلطات وهيئات الرقابة والمحاسبة)، بحيث تكون القوانين مجرد اشكالا وعناوين فارغة من اية فعالية. ذلك ما تنطبق عليه مقولة ان «عبثا تسعى للء السلة بالماء».

من ابرز الأمثلة على مثل هذه القوانين السيئة قانون الإثراء غير المشروع: فبالرغم من انقضاء 60 سنة ونيف على صدوره، لا بد من الملاحظة أنه لم يقدم أية قيمة مضافة تُذكر لجهود مكافحة الفساد في لبنان، خصوصاً وأن أيّاً من التصاريح المودعة حالياً لدى المصرف المركزي لم تفتح، وأن أيّاً من شكاوى الإثراء غير المشروع لم تقدم بالرغم من كل ما يتم تداوله في وسائل الإعلام وفي الدوائر السياسية والاجتماعية حول انتشار الفساد وضعف الشفافية والمساءلة والثراء الواضح وغير المبرر لعدد من الموظفين، بما فيهم السياسيون، مما يضاعف الحاجة إلى تعديل القانون النافذ لزيادة مستوى جودته وفعاليته (راجع التفصيل في هذه الموضوع ادناه).

#### ب) اعتماد المقاربة الفضائية او المؤسساتية:

غالباً ما تقتصر مكافحة الفساد على البعد الفضائحي، أي الكشف والإعلان عن افعال الفساد عبر التصريحات والنشاطات السياسية او البرامج الإعلامية المختلفة (لا سيما بواسطة الإعلام الاستقصائي). ان هذه المقاربة الفضائية ضرورية انما تبقى غير كافية. سريعاً ما يتضح بان الحماية السياسية ووهن او انعدام سلطات وهيئات المساءلة والمحاسبة، تحبط في غالبية الأحيان أية متابعة فعالة ومجدية للممارسات الفاسدة بالمساءلة والمحاسبة، فيبقى الفاسدون او المتهمون بالفساد متفلتون من العقاب و«تكثر الجرائم ويقل المجرمون». ينطبق على هذا الواقع المقولة الآتية: «الكلاب تنبح والقافلة تسير».

الحل يكون عبر تطوير «منظومة النزاهة الوطنية»، التي تحتاج الى قوانين فعالة، تعمل على الوقاية من الفساد، وتعاقب جميع الممارسات الفاسدة دون ثغرات، وتطور فعالية سلطات وهيئات الرقابة والمساءلة والمحاسبة.

#### ج) التشريع البطيء:

نعم التشريع البطيء وهو أيضاً لا يتسم بالجودة المرتجاة في العديد من القوانين التي تصدر حالياً عن مجلس النواب أو المراسيم التطبيقية عن مجلس الوزراء. بالتالي، لا بد من العمل على تطوير الفعالية في انتاج القوانين والمراسيم الجيدة. وإلى حين اصلاح وتطوير المؤسسة التشريعية، لا بد من التنويه بان العمل التحضيري لاقتراحات القوانين قد يستغرق وقتاً طويلاً، يقارب السنوات يفترض مقارنته بعناية. وكذلك جدولة العمل التشريعي في اللجان المختصة وفي الهيئة العامة لمجلس النواب بحيث تعطى القوانين والمراسيم المتعلقة بمكافحة الفساد الأولوية المتوجبة.



## 2. ابرز القوانين الجديدة الضرورية

ان القوانين الجديدة المطلوبة لاستكمال مضمومة النزاهة الوطنية، تندرج في اطار ادوات الوقاية من الفساد، من جهة، والمعايير التشريعية لسلوكيات الموظفين ذات الطابع الجزائي او التأديبي، من جهة اخرى. نستعرض في ما يلي ابرزها.

(أ) تأمين الحق في الوصول الى المعلومات:

لم يعد من حاجة لتبيان مدى تأثير الشفافية على فعالية الوقاية من الفساد اولا ومكافحته ثانيا. ونرى ان النظام التشريعي اللبناني يفتقر الى قانون فعال يعطي الحق لكل شخص بالوصول الى المعلومات التي تعني شؤونه، لا سيما العقود والصفقات التي تجريها الدولة والبلديات.

بات هناك اقتراح قانون «الحق في الوصول الى المعلومات» مطروح امام الهيئة العامة لمجلس النواب لإقراره، بعد ان صارت مناقشته واقارره بحسب الأصول في لجنة الإدارة والعدل. والجدير ذكره بان هذا الاقتراح تقدم به النائب غسان مخيبر مع مجموعة من النواب من مختلف الكتل النيابية الملتقين في اطار مجموعة «برلمانيين لبنانيين ضد الفساد» بتاريخ 9 نيسان 2009 بعد ان صارت صياغته بالتعاون مع مجموعة كبيرة من هيئات المجتمع المدني والوزارات والخبراء اللبنانيين والدوليين في اطار «الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول الى المعلومات».

ابرز ما ينص عليه اقتراح القانون: تمكن كل شخص من ممارسة الحق في الوصول الى المعلومات والمستندات الموجودة لدى الادارة (التي عرفها القانون بشكل واسع جدا يشمل القضاء والبلديات والهيئات المستقلة والشركات المخصصة)، واعتبار ذلك المبدأ والحظر الاستثناء المعدد حصرا بقائمة. كما يلزم القانون الادارة بموجب النشر الحكمي للتقارير والمستندات الادارية، لا سيما الأموال التي تصرفها الإدارة، والزام الادارة بموجب تحليل قراراتها وتنظيم اصول واجراءات طلب المعلومات وآليات التظلم في حال الرفض.

(ب) حماية كاشفي الفساد:

اكثر ما يعيق التحقيقات والمحاكمات في جرائم الفساد ندرة الأدلة وصعوبة تقديم شهادات الشهود الذين قد يخشون الظهور وتقديم ما لديهم من معلومات خشية منهم على حياتهم او على وظائفهم. او بكل بساطة لأن لا شيء يشجعهم على اخراج المعلومات الخطيرة الى العلن على اساس «ابتعد عن الشر وغنّيله». كما ان العديد من الصحفيين الذين كشفوا

الفساد وجدوا انفسهم هم ملاحقون بالقدح والذم والتشهير. ما يطرح ضرورة حماية كاشفي الفساد باحكام مناسبة هي اليوم غير موجودة في القانون اللبناني.

بات اليوم أن هناك اقتراح قانون «حماية كاشفي الفساد» مطروح امام الهيئة العامة لمجلس النواب لإقراره، بعد ان صارت مناقشته واقاراه بحسب الأصول في لجنة الإدارة والعدل. والجدير ذكره بان هذا الاقتراح، مثله مثل «الحق بالوصول الى المعلومات»، تقدم به النائب غسان خبير مع مجموعة من النواب من مختلف الكتل النيابية الملتقين في اطار مجموعة «برلمانيون لبنانيون ضد الفساد» بتاريخ 9 نيسان 2009 بعد ان صارت صياغته في اطار «الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول الى المعلومات».

ابرز ما ينص عليه اقتراح القانون: تحفيز كاشفي الفساد عبر تقديم حوافز مالية لهم تمثل جزءاً من الأموال التي توفرها الدولة او تستعيدها، وتعويزات مختلفة، وحماية كاشفي الفساد في امنهم الشخصي وفي استقرار وظيفتهم، وكذلك حماية الكشف حين يحصل عن طريق النشر.

#### ج) انظمة الأخلاقيات الوظيفية:

الى جانب القوانين، اثبتت التجربة المقارنة ان القواعد الأخلاقية المهنية ضرورية لضبط سلوكيات السياسيين (نوابا ووزراء وغيرهم) وسائر الموظفين ومتولي السلطات العامة (بما فيهم القضاة والمتعاقدون والهيئات البلدية). تمكن هذه القواعد الأخلاقية من توضيح السلوكيات الإيجابية المرتجاة (ما يفترض ان يفعل) كما السلبية (ما يمنع فعله). كذلك، لا يفيد تطوير مثل هذه القواعد الأخلاقية اذا لم تترافق مع منظومة تطبيقية فعالة، مثل الهيئات التأديبية في القضاء وفي الوظيفة العامة.

هناك مجموعة من القواعد الأخلاقية او «مدونات السلوك» صار تطويرها من قبل وزارة الدولة للتنمية الإدارية بالنسبة للوظائف العامة؛ وغيرها اكثر وضوحا بالنسبة للقضاء مستلهمة من المبادئ الدولية المسماة «اعلان بنغالور لنزاهة القضاء»؛ وغيرها بعد عامة تتعلق بالسلوكيات السياسية صدرت عن الكنائس المسيحية في لبنان، كما اطلقت منظمة «برلمانيون عالميون ضد الفساد» دليلاً لصياغة انظمة الأخلاقيات بالنسبة للنواب والوزراء.

يبقى ان مختلف هذه الأحكام تحتاج الى صياغة متكاملة والحرص على ان يكون لها صيغة الزامية قابلة لأن تطبق من قبل منظومة تأديبية فعالة ومتكاملة.

### 3. ابرز القوانين التي تحتاج الى تطوير

عديدة هي القوانين النافذة التي تتضمن احكامها ثغرات تعيق فعاليتها. نستعرض ابرزها في ما يلي.

#### (أ) تطوير احكام التصريح عن الذمة المالية:

بالرغم من الأهمية الكبرى التي يفترض ان تتمتع بها انظمة التصريح عن الذمة المالية للوقاية من الفساد وللمساعدة على مكافحته، ان نظام التصريح عن الذمة المالية اللبناني من الأسوأ في العالم وهو غير ذات فعالية على الإطلاق. فانه، وان اقر بتاريخ مبكر في العام 1954 ودمج لاحقا مع قانون الإثراء غير المشروع، تتسم تصريحاته بالسرية المطلقة، لا وسائل متاحة لمراجعتها او للتحقق من صحتها، وهي ليست دورية، لا تقدم سوى عند الدخول الى الوظيفة والخروج منها، لا تعني سوى الأموال المنقولة وغير المنقولة.

هذه من ابرز الثغرات والعيوب القانونية التي تعمل لجنة الادارة والعدل حاليا على تصحيحها، وقد بات اقتراح القانون التعديلي شبه منجز.

#### (ب) تطوير قانون الإثراء غير المشروع:

اغرب ما في القانون اللبناني للإثراء غير المشروع هو انه لا ينص على جرم خاص بالإثراء غير المشروع!! فهو يحيل الى جرائم الفساد الأخرى المنصوص عنها في قانون العقوبات، والتي يصعب اثباتها اصلا. كما ان القانون نص على افعال جرمية اخرى بشكل غامض وخال من أية عقوبات!! ما يزيد من سوء الواقع، اصول محاكمات معقدة جدا، كأن يطلب من الشاكي تسديد كفالة باهظة القيمة، وهو يفترض الصفة والمصلحة في جريمة هي بطبيعتها لا ترتب سوى اضرار عامة، وهي بالتالي لا تتوافر فيه شرط المصلحة للإدعاء. أما صلاحية النيابة العامة، فهذه الأخيرة لم تحرك مرة أية دعوى على أساس الإثراء غير المشروع منذ صدور القانون في العام 1953 وبالرغم من تعديلات ادخلت على القانون في العام 1999.

ان قانون الإثراء غير المشروع يفترض به ان يشكل اداة مفيدة جدا لمكافحة الفساد الكبير. وبالتالي، كان لا بد من العمل على تعديله لتطويره. هذا ما تعمل حاليا لجنة الإدارة والعدل على القيام به، وقد انجزت لجنتها الفرعية اعادة صياغة القانون. أما ابرز التعديلات، فكانت إضافة التعريف الصحيح والدقيق لجرم الإثراء غير المشروع كما عرفته المادة 20 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على ما حرفيته: «أية زيادة في موجودات [موظف

عمومي] زيادة كبيرة لا يستطيع تحليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع». كما وضعت الصياغة الجديدة احكاما عقابية مناسبة اضافة الى اصول محاكمات فعالة.

(ج) تنفيذ مختلف الإصلاحات الإدارية القطاعية وتبسيط المعاملات وتطوير «الحكومة الإلكترونية»:

يعتري الإدارة اللبنانية مجموعة من المشاكل، أبرزها في ضعف تنظيمها وفي قلة مرتبات موظفيها واجرائها، وفي تعقيدات معاملاتها وتأدية خدماتها للناس، التي يفتح كل واحد منها المجال للرشوة والفساد ولاستغلال السلطة، بغطاء تسهيل العمل، وتسريع المعاملات وتجاوز البيروقراطية.

لقد كثرت الخطط لتطوير الإدارة، بما فيها: إعادة هيكلة الإدارات وتوضيح شروطها الوظيفية وتوصيفها الوظيفي، ومكننة المعاملات الإدارية، وتطوير القدرات البشرية للإدارة عبر موظفين يصير اختيارهم بحسب الأصول وبمباراة (لا بالتكليف والتعاقد وغيرها من وسائل التحايل على اصول التوظيف) وزيادة المرتبات بسلسلة رتب ورواتب جديدة.

أما التدابير الإصلاحية التي يبدأ الحديث عنها، فهي، بالنسبة لكل إدارة من الإدارات، النظر في تبسيط معاملاتها مع المواطنين، والحد قدر الإمكان من التواصل المباشر والشخصي بين الموظفين وطالبي الخدمات أو المعاملات، لا سيما عبر تطوير المعاملات الإلكترونية عبر الإنترنت، بما يسمى «الحكومة الإلكترونية». هذه الأفعال جميعها تتطلب عملاً تفصيلياً دؤوباً، وتمويلاً مناسباً، صار التحضير له عبر أكثر من مشروع (سيما من قبل وزارة الدولة للتنمية الإدارية) لم تبصر النور بعد بالتنفيذ.

(د) تطوير احكام التمتع الوظيفي والتعارض في المصالح:

تشكل القوانين التي تمنع الازدواجية في الوظائف (العامة والخاصة) والتماثل والتعارض في المصالح من افعال وانجع الوسائل للوقاية من الفساد. ويتضمن القانون اللبناني الوظيفي بعضاً منها، كالتماثل والوظيفي بين النيابة والوزارة ورئاسة المؤسسات العامة، ومنع النواب من التعاقد مع الدولة في مجالات مختلفة.

يبقى ان هذه الأحكام موزعة في قوانين مختلفة وفيها ثغرات عديدة اثارت تحفظات ومناقشات عامة لم تبت. لذلك وضعت وزارة الدولة للتنمية الإدارية مسودة مشروع قانون للتعارض في المصالح يفيد العمل على تطويره واقراره.

(هـ) تطوير قانون الصفقات العمومية:

تشكل الصفقات العمومية التي تجريها الدولة والبلديات واتحاداتها وغيرها من اشخاص الحق العام المجال الأكبر لانتشار الفساد وضرب الشفافية ومساواة المواطنين. فالأحكام النازمة لهذا الموضوع البالغ الأهمية ترد بشكل اساسي في قانون المحاسبة العمومية، وهي لم تتمكن من وضع حد لممارسة التحايل المختلفة في المزايدات والمناقصات العامة، والإسراف في اعتماد العقود بالتراضي خلافا للقانون، واعتماد التجزئة في قيمة العقود العامة للإفلات من الرقابات الإدارية والقضائية المختلفة، وتواطؤ مقدمي العروض في ما بينهم لزيادة قيمة التعهدات التي ترسي عليهم، وتنفيذ الأعمال المطلوبة بجودة متدنية لا تتفق مع مواصفات العقد المبرم، وغيرها من المخالفات والتحايلات على القانون التي تؤدي في المحصلة الى كلفة اكبر في الأسعار، وجودة ادنى في الأعمال المسلمة وبالتالي خدمات متدنية للمواطن.

لكل هذه الأسباب، بات من الضروري اعادة النظر في قانون الصفقات العمومية (المعروف باسم المناقصات العمومية) لتطويره وسد الثغرات فيه. ومن ادوات ذلك، على سبيل المثال، اعادة العمل بضمن الصفقات التقديرية (المسمى «الضمن السري»)، ووضع اطر تحد من ممارسات التجزئة وغيرها من التدابير العملية، اضافة الى تطوير الجهاز الرقابي على الصفقات العمومية الذي سوف نتناوله في ما بعد. نشير الى ان الحكومة وضعت مشروع قانون ما زال لم يطرح على جدول اعمال اللجان المشتركة التي احيل اليها.

### ثالثا. تطوير سلطات وهيئات فعالة للرقابة والمساءلة والمحاسبة

لا قيمة للمعايير القانونية او الأخلاقية اذا لم تقترن بالتنفيذ الفعال، أي بالرقابة على حسن تطبيقها وملاحقة المخالفات ومحاكمة المخالفين من قبل سلطات وهيئات تتمتع بالاستقلال الكافي يمنع التدخل في اعمالها، وبالصلاحيات المناسبة لإنفاذ القانون بشكل فعال، وبالإمكانات المالية والوظيفية التي تمكنها من تأدية صلاحياتها على اكمل وجه. يشار الى هذه السلطات وهيئات بعبارة مختلفة: كهيئات انفاذ القانون أو «الهيئات الرقابية» أو هيئات المساءلة والمحاسبة. سوف نشير الى مختلف هذه الوظائف بعبارة «هيئات المحاسبة» التي تعبر عن الوظيفة الأبعد مدى.

كذلك، يجب التنبه لكي لا تقع هيئات المحاسبة هي بالذات فريسة الفساد، وهي مثلها مثل اي نشاط بشري عرضة للخطأ او الوهن، بما فيها للتعمية عن الفساد وحماية الفاسدين

والمفسدين، بحيث ينطبق فيها سؤال قديم «من يحمينا من حامينا؟»<sup>4</sup>. لذلك، ينبغي تطوير اطر الشفافية والرقابة الداخلية والخارجية على هذه الهيئات لتقيها هي الأخرى من الفساد وتمنع جنوحها في تولى السلطات الممنوحة اليها.

اما الهيئات والسلطات التي تحتاج الى اعمال تشريعية وادارية وتمويلية حثيثة، فهي أولا تلك الموجودة وتحتاج الى تطوير، واخرى تحتاج لأن تستحدث لإستكمال النظام الوطني للنزاهة.

### 1. تطوير السلطات والهيئات القائمة

أ) تطوير فعالية وظائف مجلس النواب الرقابية:

إن السلطة الدستورية الرقابية الأولى هي مجلس النواب، وتتولى ما يتعارف على وصفه «بالرقابة السياسية»، وتكون بالتالي هي السلطة الأولى التي يفترض ان تكون الأفعل في مراقبة ومساءلة ومحاسبة الفساد الكبير في مختلف سلطات الدولة. لكن للأسف، لا يضطلع مجلس النواب بفعالية بهذه الوظيفة الدستورية على مستوى الهيئة عامة، ويقتصر بعض العمل الرقابي على بضعة لجان نيابية دون فعالية كافية لأن اللجان نادرا، لا بل شبه ابداء، لا ترفع تقارير عن اعمالها الرقابية الى الهيئة العامة لاتخاذ التدابير المناسبة). يكفي التذكير برقمين: الأول: لم يقر مجلس النواب أية موازنة عامة ولا اقر أي حساب قطعي منذ العام 2005. الرقم الثاني: لم يعقد مجلس النواب منذ العام 1992 سوى 18 جلسة للأسئلة والاستجابات (أي أقل من جلسة في السنة) في حين ان متوسط وتيرة انعقاد مثل هذه الاجتماعات للمساءلة في برلمانات العالم هو مرة في الأسبوع!

قد يطول بنا استعراض الوقائع وتحليل الأسباب. يكفي بنا في هذا المجال ان نستخلص ابرز المتطلبات لتطوير عمل مجلس النواب كسلطة من سلطات مكافحة الفساد:

- مكافحة الفساد في الإنتخابات النيابية (والبلدية) لا سيما عبر تطوير الهيئة المستقلة للإشراف على الانتخابات والأحكام النازمة لتمويل الحملات الانتخابية وتمويل الأحزاب وتنظيم الدعاية والإعلام الإنتخابيين.
- مناقشة وقرار الموازنات العامة وقطع الحسابات النهائية للدولة دون ابطاء.

(4) العبارة للشاعر الروماني القديم Juvenal الذي كان يطرح في القرن الأول بعد الميلاد هذا التساؤل «من يحمينا من حامينا» Quis custodiet ipsos custodes.

• تفعيل فعالية وجودة التشريع المالي لمجلس النواب عبر تطوير قدرات نوابه ولجنة المال والموازنة في متابعة الشؤون المالية والضريبية عبر تأسيس بيت خبرة متخصص بهذه المواضيع؛ وكذلك تعديل قانون المحاسبة العمومية لتطوير وظيفة الرقابة المالية، لا سيما عبر اعتماد نظام وآليات «موازنات الأداء».

• تطوير ادوات الرقابة البرلمانية التقليدية، لا سيما الأسئلة والاستجابات، وعرائض وشكاوى المواطنين، وجلسات المناقشات العامة، والمناقشات المتخصصة قطاعيا، وآليات التقارير الجيدة، والغاء سرية اجتماعات اللجان النيابية، سيما حين تقوم بأعمال رقابية. ان مجمل هذه الإصلاحات وغيرها موضوع اقتراح قانون وضعه النائب غسان مخيبر وسجله في مجلس النواب منذ العام 2004 ولم يناقش منذ ذلك الحين.

• اعتبار ان مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد وبانشاء نظام النزاهة الوطني تتمتع بالأولوية على ما عداها من مشاريع، والعمل على اقرارها دون ابطاء بالجودة الأفضل مع الأخذ بالخبرات المتاحة وافضل الممارسات المقارنة.

(ب) القضاء المستقل والنزيه والفاعل:

السلطة القضائية، كسلطة مستقلة تتولاها المحاكم على مختلف درجاتها واهصاصاتها، تختص وتتميز بانها السلطة الأولى في محاسبة الفساد الذي هو من الجرائم الخطيرة. هذه الرقابة القضائية على الفساد في وهن بسبب من وهن استقلالها وفعاليتها ونزاهتها بالذات.

أما تطوير القضاء، فهو عمل اساسي من اعمال تطوير نظام النزاهة الوطني، لن نوضح معالمة اكثر لأنه موضوع جزئي خاص من هذا الكتاب حيث ينشر هذا المقال.

(ج) تطوير استقلالية وصلاحيات وفعالية الهيئات والمؤسسات الرقابية:

ان وظيفة الرقابة والمساءلة والمحاسبة الإدارية تشكل اللبنة الأولى للوقاية من الفساد ومكافحته في سائر الإدارات العامة. يتولى هذه الوظيفة الوزراء والمدراء العامون وسائر الموظفين تسلسليا على موظفيهم. أما الرقابة الأخرى التي يعول على تطويرها، فهي تلك التي تتولاها هيئات رقابية، هي متعددة ومختلفة، يفيد التذكير باهمها:

• ديوان المحاسبة.

• هيئة التفتيش المركزي المتضمنة ادارة المناقصات.

• هيئة التأديب العليا.

### ● مجلس الخدمة المدنية.

إذا ما تمعنا بقوانينها وبأدائها، كما تفعل حالياً لجنة الإدارة والعدل التي تعمل على تطوير قوانين كل من ديوان المحاسبة، وهيئة التفتيش المركزي وهيئة التأديب العليا، لوجدنا بان ثغرات عديدة، مقصودة او غير مقصودة، تعتري استقلاليتها، وصلاحياتها (لا سيما بالنسبة للجهات التي تتولى مراقبتها)، وتنظيمها وامكانياتها المالية والبشرية (ان غالبية هذه الهيئات تفتقر الى الملاك المناسب من القضاة والموظفين) وقدرتها على التواصل والتنسيق في ما بينها، بما فيه التفاعل بشكل مناسب مع مجلس النواب.

لا يمكن تطوير استراتيجية مكافحة الفساد ونظام النزاهة الوطني دون العمل تفصيلياً على سد جميع الثغرات المذكورة واعطاء هذه الهيئات الإمكانيات اللازمة.

## 2. انشاء هيئات رقابية جديدة

### أ) وسيط الجمهورية:

لقد صدر قانون بانشاء وتنظيم «وسيط الجمهورية» في العام 2004 ولم يعين هذا الوسيط بعد، بالرغم من ان هذه المؤسسة الواسعة الانتشار في القانون المقارن (تعتمدها غالبية الدول العربية بتسميات مختلفة) والمعول عليها لتأدية وظائف وادوار هامة في خدمة مكافحة الفساد بشكل مباشر او غير مباشر، كونها مؤسسة تسهل في حل الخلافات بين المواطنين والإدارة عن طريق الوساطة، وتنشر التقارير السنوية والخاصة التي يمكن ان يضمناها الوسيط اقتراحاته لتطوير الإدارة والحد من الخلافات التي تعترها، ومنها الفساد.

المطلوب أيلاء تطبيق قانون وسيط الجمهورية الأهمية التي يستحقها، عن طريق تعيين الوسيط من قبل مجلس الوزراء في اقرب فرصة ممكنة وفق القانون النافذ، ليتسنى بعدها لهذا الأخير وضع مشاريع المراسيم التنظيمية المختلفة التي تتعلق بمؤسسته، وتوفير الإمكانيات المالية والبشرية الكافية لتأدية مهمته.

### ب) هيئة وطنية مستقلة لمكافحة الفساد:

نصّت اتفاقية الأمم المتحدة على وجوب انشاء هيئة او هيئات متخصصة بمكافحة الفساد. كما ان التجربة العالمية المقارنة ملأى بالأمثلة الناجحة لمثل هذه الهيئات. نذكر منها الهيئتان للنزاهة ومكافحة الفساد في كل من المغرب وتونس التي نص على انشائها وعلى صلاحياتها الواسعة دستوراً هاتين الدولتين العربيتين.



لم تنشأ مثل هذه الهيئة في لبنان. وقد وضع لها اقتراحا قانون تقدم بالأول النائب روبر غانم بعد تحضيره في اطار «هيئة تحديث القوانين» وتقدم بالثاني، بمثابة تعديلات على الاقتراح الاول، النائب غسان مخيبر مع مجموعة من النواب من مختلف الكتل النيابية الملتقين في اطار مجموعة «برلمانيين لبنانيين ضد الفساد» عام 2009 بعد ان صارت صياغته في اطار «الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول الى المعلومات».

#### رابعاً. تطوير الإرادة السياسية لبناء نظام النزاهة الوطني واستعمال ادواته وانشاء تحالف النزاهاء

يبقى التحدي الأكبر تطوير الإرادة السياسية الضرورية لتنفيذ كل ما تقدم على اساس الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل. أي، إقدام مجلس النواب ومجلس الوزراء والقضاء المختص ومختلف السلطات والهيئات الرقابية على اصدار القوانين والمراسيم والقرارات المناسبة لبناء وتطوير نظام النزاهة الوطني الفعال، واستعمال ادوات هذا النظام لملاحقة ومحاسبة الفاسدين والمفسدين.

يواجه التحدي معوقات كبيرة وبديهية، ابرزها الآتية:

- مسألة «حاميتها حراميتها»: كيف يمكن ان يتوقع من الفاسدين المستفيدين والمتحكّمين بالسياسة ومقدراتها، تنفيذ اصلاحات تؤدي، وان بعد حين، الى الغاء منافعهم؟
- مسألة ملاحقة الفساد الصغير وتفلت الفساد الكبير: كيف يمكن اعطاء المصادقية لجهود لمكافحة الفساد اذا لم تنجح الا في وقف الفساد الصغير، في حين ان المحميات الإدارية والسياسية النافذة قد تحمي نفسها؟ في حين ان الفساد في الدول «يهترئ من رأسه» ومكافحة الفساد مثل «شطف الدرج ... يبدأ من رأسه».
- مع الإقرار بصعوبة تجاوز هذه المعوقات السياسية، لا بد من الملاحظة بأن الإرادة السياسية ليست بأمر صمني جامد في الزمن وفي ادواته والفاعلين بتغييره. وبالتالي يمكن الاستفادة من أية متغيرات تحصل على المستويين الدولي والداخلي، للتدرج في تنفيذ نظام النزاهة الوطني، واستعمال اية اداة من ادواته حتى وان لم تستكمل جميعها.
- انشاء تحالف النزاهاء: تطوير ودعم مشاركة وتعاون السياسيين الإصلاحيين والمواطنين وهيئات المجتمع المدني في عملية مكافحة الفساد. وتقوم هذه المعادلة على الفرضيات والمقترحات الآتية:

• النزهاء موجودون وان ندر وجودهم: في الدولة اللبنانية، وفي مختلف السلطات وعلى مختلف المستويات (في مجلس النواب، مجلس الوزراء، القضاء، القوى الأمنية، الإدارة، البلديات، الهيئات الرقابية) افرادا نزيهين يتوقون الى عمل نزيه وصحيح، بالإضافة الى احزاب وجماعات سياسية لم تتلوث بعد بالفساد، او تطمح للخروج منه، أو اعتمدت برنامجا علنيا يتضمن مكافحة الفساد.

• السياسة اخطر من ان تترك للسياسيين وحدهم: تعني هذه المقولة ان تطوير نظام النزاهة الوطني، وهو عمل سياسي بامتياز، لا يقتصر على السياسيين وحدهم، ويتعداهم للمواطنين افرادا، وهيئات المجتمع المختلفة ثانيا، ومنها:

• المؤسسات الإعلامية (لا سيما عبر تطوير برامجها المتعلقة بكشف الفساد).  
• الجمعيات المتخصصة بمكافحة الفساد (مثل «الجمعية اللبنانية للشفافية - لا فساد» و«جمعية «سكر الدكان» وغيرها).

• الهيئات السياسية وشبه السياسية التي تنظمت مؤخرا ببرنامح واضح مععلن لمكافحة الفساد، مثل مجموعات «طلعت ريحتكن» و«بدنا نحاسب».  
• النقابات وجمعيات المهن الحرة (مثل نقابة المعلمين).

التعاون: لا بد من تطوير اطر وثقافة جديدة للتعاون بين مختلف افراد «تحالف النزيهين» في ما بينهم لتحقيق افعال مشتركة، مثل:

• صياغة مشتركة لمسودات اقتراحات القوانين والمراسيم (اسوة بالتجربة الناجحة «للشبكة اللبنانية للحق بالوصول الى المعلومات»).

• تطوير اطر دائمة للتعاون في صياغة القوانين المتخصصة بمكافحة الفساد (اسوة بالإطار الذي جمع نوابا من مختلف الكتل السياسية في «مجموعة البرلمانيين اللبنانيين ضد الفساد»).

• تقديم شكاوى ودعاوى امام مختلف الهيئات الرقابية المختصة ومتابعتها قضائيا واعلاميا وشعبيا.

• تنظيم التحركات الشعبية الضرورية للضغط المناسب في جميع الأفعال المرجوة.  
• متابعة تقارير الدولة اللبنانية الى الهيئات الدولية المختصة، لا سيما في اطار تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واستعمال الضغط الدولي للمساعدة في تطوير القوانين والسياسات المحلية.

## نحو استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة\*

### الخلفية والإطار النظري

لطالما كان لبنان على الدوام عرضة لتحويلات واسعة وسريعة في معدلات النمو الاقتصادي، وهي تحولات تكاد تكون دائماً ناجمة عن عوامل خارجية، غالباً ما تكون غير اقتصادية، مثل الأحداث السياسية على المستويين المحلي والإقليمي، أو عدم الاستقرار الذي يؤدي إلى زيادة الاعتبارات الأمنية. وقد سُجلت تقلبات كبيرة في نمو الناتج المحلي الإجمالي، كالانخفاض في معدل النمو من 8% عام 2010 إلى 1% عام 2015، وعلى الأرجح، انخفض النمو هذا العام إلى الصفر أو إلى ما دون مستوى الصفر.

هذا التقلب الشديد أثر على إمكان إجراء التوقعات الاقتصادية، وفي أحسن الأحوال غدت موثوقة أية خطة وتوقع استثماري موضع شك. هذه المعضلة تفاقمت بسبب عدم قدرة الحكومات المتعاقبة على وضع الإصلاحات والأدوات اللازمة التي من شأنها التخفيف من انعدام التوقعات، كوضع سياسة اقتصادية متماسكة وواضحة على المدى المتوسط والبعيد، وتوفير بيئة ضريبية تتسم بوضوح الرؤية والاستمرارية وتزيل الأحكام الضريبية الانتهازية القائمة، إلى سن مجموعة من القوانين المؤاتية للاستثمار التي تلغي الإجراءات الإدارية الروتينية المطلوبة.

انطلقت مبادرتنا من السراي الحكومي في تموز من عام 2014. انطلقنا من فرضية أنه إذا كان لبنان عرضة لكثير من التقلبات في توجهات النمو الاقتصادي، فلأن السبب يكمن في النموذج الاقتصادي المتبع الذي لا يوفر الدعم لاستقرار البيئة السياسية. ولذلك، كان لا بد من تصوّر وبناء نموذج بديل من شأنه إدخال عنصر الاستدامة في المعادلة الاقتصادية التي من شأنها أن تخفف - إن لم يكن القضاء - على الآثار السلبية للهزات السياسية. إضافة إلى أننا

(\*) شادي انطون كرم.

نطمح، وكلنا ثقة، بأن بعضاً من بريق لبنان السابق كمرکز اقتصادي في المنطقة، قد يستعاد عن طريق هذا النموذج الذي يتعين لتحقيقه تنفيذ سلسلة من الإصلاحات عبر وضع مجموعة جديدة من القوانين والمراسيم.

بدأنا بإجراء مسح لمختلف الدراسات والخطط في مختلف القطاعات القائمة. وكان جهداً أساساً ومكثفاً لأن العديد من هذه الدراسات موجودة وتم تنفيذها في الغالب بدعم من شركاء دوليين مثل البنك الدولي. كما ان العديد من الخطط والبرامج الإصلاحية تتسم بجودتها العالية مما حثّم أخذها بعين الاعتبار للاستفادة من نتائجها والبناء على المعرفة المكتسبة من عدم تطبيقها على أرض الواقع، لاسيما ان تحليل الفشل يلهم حلولاً ومقاربات جديدة.

وبناءً عليه، شرعنا في صياغة ما قد اصبح يعرف بـ«خطة التنمية الوطنية» التي أصبح اسمها الآن «الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة» (NSDS) في متابعة لمبادرات الأمم المتحدة المختلفة للتنمية المستدامة (وسنشير إليها في هذه المقالة بـ«الخطة» أو «الاستراتيجية»). وتنقسم «الخطة» وفقاً لقطاعات تشمل الخدمات العامة (الكهرباء، المياه، معالجة المياه، الطاقة المتجددة، والنقل، الخ...) والقطاعات الاقتصادية الرئيسية (الصناعة، الزراعة، الشؤون المالية والمصرفية، أسواق المال، السياحة، المناطق الاقتصادية الخاصة، الترانزيت، التربية، وتنمية الموارد البشرية، وما إلى ذلك). في كل فصل حاولنا أن نستفيد من الإصلاحات والخطط والبرامج الموضوعة والقائمة حالياً، وإلى تحليل أوجه القصور فيها أو عدم كفايتها وتقديم الحلول البديلة الشاملة.

تتم معالجة آثار الأزمة السورية على الاقتصاد الوطني، وخاصة في ما يتعلق بتواجد عدد هائل من النازحين السوريين على الأراضي اللبنانية، في فصل مستقل الذي يتضمن أيضاً اقتراحات حول استراتيجيات وبرامج محددة لاحتواء وتخفيف هذه الآثار.

إن الدراسة الأولية حول اللامركزية، باعتبارها وسيلة ممكنة للإصلاح وكوسيلة لتنفيذ الاستراتيجيات الواردة في الخطة، كانت أيضاً موضوع فصل مستقل نظراً لأهمية الالتزام المشار إليه في الجزء الثالث من اتفاق المصالحة الوطنية الذي وقع في الطائف، المملكة العربية السعودية، في سبتمبر/ ايلول 1989، والذي وافق عليه مجلس النواب في 4 نوفمبر/ تشرين الثاني 1989. وكانت مهمتنا قد تسهلت من خلال مشروع قانون اللامركزية الذي تم وضعه بمبادرة من رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان في الأشهر الأخيرة من ولايته، ولكن بسبب

ضيق الوقت قبل انتهاء ولاية الرئيس سليمان، بقي في الأدرج ولم يرسل أبداً الى مجلس الوزراء لدراسته وإحالة من ثم على مجلس النواب اللبناني للموافقة عليه.

وفي ما كنا نعمل على استكمال مسودة «الخطة»، اعتُمدت مبادرة أهداف التنمية المستدامة في الأمم المتحدة. وترد الأهداف في الفقرة 54 من قرار الأمم المتحدة رقم 1/A/RES/70 تاريخ 25 سبتمبر/ أيلول 2015، وهي ترمي إلى القضاء على الفقر، وحماية البيئة، وتعزيز الرخاء للجميع كجزء من جدول أعمال جديد للتنمية المستدامة. كل هدف من الأهداف السبعة عشر لديها أهداف محددة (مجموعها 169) ينبغي تحقيقها على مدى الخمس عشرة سنة المقبلة. وبتصويته بشكل إيجابي على القرار، التزم لبنان اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف. لذا، بات من الضروري مواءمة «الخطة» مع جدول الأعمال الدولي هذا. ولهذه الغاية قمنا بمساعدة منظمة الإسكوا، وبالإستناد الى مصفوفة وضعتها المنظمة، بتعديل النص الأولي كلما كان ذلك ممكناً، لمواءمة كل واحد من خططنا/ وبرامجنا/ والإصلاحات مع كل واحد من أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر.

إن العمل جارٍ على قيد وساق، وبمجرد الانتهاء منه، سوف نتطرق الى الجزء الأخير من «الاستراتيجية» لوضع مجموعة من مشاريع القوانين والمراسيم التي يجب إقرارها من قبل مجلس الوزراء والبرلمان بغية وضع كل من الإصلاحات المطلوبة قيد التنفيذ.

وكنا نتطلع، بداية، الى تقديم الوثيقة بكاملها أولاً لجميع أصحاب الشأن في القطاع العام للوقوف على آرائهم، ليتم عرضها في ما بعد في منتدى وطني يجمع اصحاب الشأن في القطاع الخاص مع ممثلي المجتمع المدني. إننا نعتقد انه ينبغي القيام بهذا العمل لضمان توافق جميع الأطراف حول هذه الخطة والعمل بنشاط على دعم تنفيذها. مثل هذه المبادرة كان من شأنها أن تجد مكانها الطبيعي في المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وبدلاً من ذلك، قام رئيس المجلس بدعوة مؤلف هذا القسم من الدراسة للمساهمة، باسم الفريق العامل لوضع الخطة الاستراتيجية، بكتابة هذا الفصل نظراً لأعماله الواسعة حول الاقتصاد اللبناني.

وأخيراً، تتطلب الخطة موافقة مجلس الوزراء لضمان اعتمادها كروية استراتيجية رسمية للبلاد.

وفي ما يتعلق بالفترة الزمنية المطلوبة للتنفيذ، سوف يتم اقتراح الأطر الزمنية تبعاً لطبيعة الإصلاحات/ الخطط/ والبرامج المطلوبة، على ان يتم تحديد عام 2030 كموعدها النهائي توجيهي

لوضع الصيغة النهائية للتنفيذ وفقاً لإهداف خطة التنمية المستدامة.

أما بالنسبة للتمويل، تبين الدراسات الأولية أنه لن يشكل أية عقبة شرط ان ترافق سير العملية ما تتطلبه من إدارة رشيدة وتدابير شفافة. وسوف يتطلب ذلك تنظيم مبدع يشمل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والخصخصة، وتمويل بشروط ميسرة، واستثمارات القطاع الخاص من مصادر تمويل محلية ودولية، ومؤسسات مالية متعددة الجنسيات، وإشراك المغتربين اللبنانيين، الى ما هنالك.... هذه المبادرة التي ستدار على نحو مؤاتٍ، سوف تتطلب القليل من الإنفاق المباشر من الخزينة العامة. في الواقع، حظيت توصية تفيد باستخدام أقل ما يمكن من الأموال العامة في هذه العملية بتأييد متزايد من فريق العمل، ويرجع ذلك جزئياً الى ما يمليه الحس السليم بأن البلد الذي يعادل الدين العام فيه 139% من الناتج المحلي الإجمالي، والذي يتوقع أن يرتفع بشكل كبير في السنوات المقبلة، لا يمكن أن يضع خططاً تنموية طموحة، ولكن أيضاً، لأن جهاز الدولة اللبنانية يعاني من عدم الكفاءة، ما قد يعرقل سير العملية.

ثمة فكرة مقبولة على نطاق واسع ألا وهي أن كل ما يُطلب من الدولة إنما هو تخطيط متماسك وحوكمة وإصلاح حيوي للتشريعات. وإذا ما أنجز ذلك بطريقة متسقة فلسوف لن يمثل التمويل أية مشكلة.

إن الهدف من هذه الاستراتيجية، كما ذكر آنفاً، هو وضع اقتصادنا بطريقة تسمح بالحفاظ على قاعدة داخلية كافية للنمو وتحسينها بعيداً عن التقلبات السياسية، مما يتيح للبنان بان يصبح ويبقى لاعباً مهماً في بيئة الأعمال في المشرق ومنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا.

ونظراً لصعوبة تحقيق الكفاءة السياسية وصنع سياسة ثابتة قوامها المصلحة الوطنية، تم التركيز على الإجراءات التي من شأنها، تدريجياً، بناء شكل من أشكال الاستدامة الاقتصادية الكلية والتي يمكن أن تكون قابلة للتحقيق على الرغم من حقيقة أن المؤسسات تعمل، ومن المرجح أن تستمر في العمل، بمستويات منخفضة جداً من الفعالية.

ولكي يكون «للاستراتيجية» فرصة التوافق عليها مع امكانية نجاحها، ينبغي لها أن تكون واقعية وتأخذ بعين الاعتبار الصعوبات التي تواجه بيئة الأعمال في البلاد، فضلاً عن وجود اقتصاد ظل قوي.

### خطط الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

نقدم في ما يلي، وبايجاز، مجموعة مختارة من أهم مكونات الاستراتيجية الوطنية للتنمية

المستدامة؛ وسوف نقدم باختصار شديد، وأحياناً على شكل نقاط، العناصر الرئيسية لكل عنوان كبير مدرج ضمن «الاستراتيجية».

بداية، ان الحاجة إلى وضع استراتيجية نابع، في حد ذاته، من حقيقة أن ما قامت به الدولة أو ما تم انجازه إلى الآن على مستوى الدولة غير كافٍ أو غير ملائم؛ إلا أننا لسنا هنا بصدد بيان أسباب فشل الإدارات المتعاقبة، فهذا أمرٌ تم ذكره مطوّلاً في الوثيقة نفسها، ذلك ان التعلّم من التجربة يشكل خطأً توجيهياً أساسياً لما ينبغي القيام به والسياسات الواجب تجنبها. كما أنه ليست لدينا نية في هذا الفصل إلى تقديم تفاصيل عن الاستراتيجية الموصى بها والسياسات المتعلقة بها، إذ أنه تم تغطية الموضوع بشكل وافٍ في وثيقة «الاستراتيجية» نفسها.

## الكهرباء

إن الكهرباء هي واحدة من القضايا الرئيسية في لبنان بسبب العبء غير المتناسب الذي تتحمّله المالية العامة (8% من إجمالي الإنفاق الحكومي، ومن المتوقع أن يبلغ 1.6 مليار دولار عام 2016)، ونظراً للمستويات المنخفضة وغير المقبولة للتغذية، والتي يترتب عليها عواقب سلبية وخيمة على الاقتصاد كما وعلى مستوى معيشة السكان الذي تدهور بشكل مستمر طيلة السنوات الخمس والعشرين الماضية. إن التحويل العكسي لهذا المسار يتوافق مع أهداف التنمية المستدامة 7 و 11.

وكيفما ننظر إلى المسألة، يبدو ان إصلاح قطاع الكهرباء من الأمور المستحيلة دون تحميل عبء مالي كبير على الخزينة على شكل قروض إضافية طويلة الأجل، أو اللجوء إلى التشارك بين القطاعين العام والخاص أو معامل الطاقة المستقلة -IPP. وبما ان الخيار الأول لا يضمن بالضرورة النتائج نظراً لعدم الكفاءة المذكورة أعلاه، وبما ان سجل الدولة حافل بالتقصير في هذا المجال<sup>\*</sup>، يصبح من الواضح أن مشاركة القطاع الخاص هو عامل أساسي لزيادة احتمالات النجاح في تحسين التغذية والتوزيع.

(\*) وفقاً لورقة سياسة قطاع الطاقة الصادرة في يونيو/ حزيران 2010 من قبل السيد جبران باسيل الذي تولى مقاليد وزارة الطاقة والمياه في ذلك الحين، والتي كانت بمثابة الأساس للقانون 181 الصادر في أكتوبر/ تشرين الأول 2011، يتوقع ان تصل قدرة توليد 4000 ميغاواط في عام 2014 و 5000 ميغاواط بعد عام 2015، في حين أننا ما زلنا تحت مستوى 1800 ميغاواط في منتصف 2016. ورد أيضاً في ورقة سياسة قطاع الطاقة أن «التنفيذ الكامل لجميع المبادرات الاستراتيجية في هذه السياسة سوف يقلل من الخسائر الإجمالية (المؤسسة كهرباء لبنان) من 4.4 مليار دولار في عام 2010، إلى صفر في عام 2014 حيث يتم توفير خدمة الكهرباء 24/24 ساعة مع إمكانية تحقيق الربح اعتباراً من العام 2015 (...)».

- وتشمل التدابير الأساسية الأخرى التي يتعين اتخاذها:
- التحول بسرعة إلى الغاز والتخلص التدريجي من الوقود مما يقلل من تكلفة التشغيل، ويحافظ على جودة التوربينات ويخفض مستويات التلوث.
- الموافقة على مشروع السفينة العائمة لتحويل الغاز السائل الذي طال انتظاره، ومضاعفته بوحدة تشغيل في الشمال وأخرى في الجنوب؛
- الموافقة على إنشاء معامل جديدة مستقلة لتوليد الطاقة، ومنها معملين جديدين في كل من سلعاتا والزهراني، وزيادة عدد مرافق توليد الطاقة للوصول إلى مستويات التغذية المذكورة في القانون 181؛
- تحسين مكافحة التلوث في المعامل القائمة وفرض قيود صارمة على انبعاثات جميع المنشآت الجديدة.
- تحسين الجباية ووضع اللمسات الأخيرة على تركيب العدادات الذكية؛
- الإلغاء التدريجي للإعانات وجدولة زيادة متوازنة في التعريفات لتجنب معاقبة القطاعات الإنتاجية، مثل الصناعات والشرائح السكانية من ذوي الدخل المنخفض. على أن يتم توقيت هذه الزيادة بعد تحقيق زيادة كبيرة في عدد ساعات التغذية على نحو فعال.
- الانتهاء من تركيب الشبكة، والتي من دونها سيصعب توفير إدارة كافية للتغذية بالكهرباء.
- تقديم حوافز حقيقية للاستثمار في الطاقة المتجددة.

## المياه

أظهرت دراسة الإصلاحات المطلوبة في قطاعات المياه المختلفة أنه في ظل الأوضاع الراهنة، من غير الممكن للحكومة التي تعاني عجزاً في الميزانية بما يقرب من 8% من الناتج المحلي الإجمالي، الشروع في إطلاق الأعمال الضخمة التي يتطلبها تحسين مرافق المياه وتوزيعها. وفقاً لذلك، ينبغي على الحكومة توجيه عملها، بدءاً من الموافقة على قانون المياه الذي هو الشرط المسبق الموضوع من قبل مؤسسات التمويل متعددة الجنسيات، مثل الوكالة الفرنسية للتنمية (AFD)، لبدء تمويل مشاريع المياه.

إن أي تقدم في قطاع المياه، وهو ما يتفق مع أهداف التنمية المستدامة - 6، سوف يتطلب



بعضاً من الوقت. في العادة، إن اتفاقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في هذا المجال تمتد لأكثر من 30 الى 35 سنة، مما يتيح الوقت الكافي للشركات لاسترداد مبالغ كبيرة من الاستثمارات الرأسمالية التي يتطلبها قطاع المياه.

وعلى الرغم من وجود الاحتياطات المائية الكبيرة جداً وما توفره الطبيعة من موارد مائية، فإن لبنان يعاني من نقص حاد في المياه، وارتفاع في مستويات الهدر والتسرب، وتلوث على نحو متزايد للأنهار والبحيرات ينذر بالخطر، وكذلك تلوث المياه الجوفية، ويرجع ذلك جزئياً إلى الانتشار العشوائي للآبار الارتوازية.

إن تحسين الوضع على نحو يتوافق مع أهداف التنمية المستدامة يدعو إلى إصلاحات جوهرية واتخاذ إجراءات في مجالات الري (لدعم توسيع المناطق الزراعية)، والصرف الصحي، ومعالجة المياه، ومياه الشفة، حيث يتعين وضع تصورات لتصحيح حالة القطاع المتدهورة بشكل خطير، والتي تعكس اختلالات في التوازن ويكون لها تأثير دائم على الجودة والتموين والبيئة. يبدو أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي الطريق الوحيد والأكثر فعالية من حيث التكلفة.

### إعادة بناء الصناعة والزراعة

عانت الصناعة والزراعة في لبنان على مدى عقود من عدم قدرة الدولة على تبني وتنفيذ مجموعة من السياسات الداعمة التي تهدف إلى خفض تكاليف الإنتاج، وخلق الحوافز، وفتح أسواق جديدة (محلياً وخارجياً)، وتحسين نقل المنتجات، وتوفير الدعم الفعال للتسويق، خاصة في الأسواق الخارجية. وكان للأزمة العالمية والحرب في سوريا آثاراً أدت إلى خسائر شديدة، حيث انخفضت الصادرات الصناعية بنسبة ما يقرب من 20 %، من 3.1 مليار دولار في عام 2013 إلى 2.5 مليار دولار عام 2015، ما يرفع العجز في الميزان التجاري للمنتجات الصناعية إلى 13.2 مليار دولار في عام 2015.

وتشمل التدابير التصحيحية ما يتوافق مع أهداف الاستراتيجية المستدامة - 8 و 15:

- ضمان تطبيق الاتفاقات التجارية القائمة والإنكباب على زيادة عدد هذه الاتفاقات؛
- إنشاء وحدة خاصة في وزارة الشؤون الخارجية بالتنسيق مع وزارة الاقتصاد والتجارة، للإشراف على تطبيق الاتفاقات التجارية بغية مكافحة الحواجز التجارية غير الجمركية؛
- الإسراع في تعيين ملحقين تجاريين في السفارات اللبنانية في البلدان التي تمثل وجهة

- المنتجات اللبنانية؛ وهؤلاء يجب ان يكونوا من المدربين تدريباً كافياً لتوفير الدعم المحلي للمصدرين اللبنانية، ولتسهيل النفاذ إلى الأسواق والمساعدة في تنظيم حملات التسويق؛
- الإسراع في التفاوض الجاري مع الاتحاد الأوروبي لإبرام الاتفاقات حول زيادة الحصص، والعمل بطريقة مستدامة على زيادة انفتاح الأسواق الأوروبية وغيرها امام المنتجات اللبنانية.
- دعم الوحدة المسؤولة عن مراقبة جودة الصادرات في وزارة الاقتصاد والتجارة لحماية شهرة المنتجات اللبنانية؛
- توفير الدعم من خلال الحوافز للانتقال إلى منتجات ذات قيمة مضافة عالية.
- تبسيط البيروقراطية الإدارية من أجل المساعدة على خفض تكاليف الإنتاج وتحقيق أعلى مستوى من الكفاءة.
- استقرار البيئة المالية لتوفير المناخ الملائم للتخطيط على المدى الطويل وتوضيح الرؤية الاستثمارية.
- مقاومة دعوات زيادة الحماية وتسريع إجراءات الانضمام الى منظمة التجارة العالمية.
- ويخصص فصلاً مستقلاً في وثيقة «الاستراتيجية» حول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT) والطرق التي يمكن من خلالها دعم اقتصاد المعرفة بما يتفق مع أهداف التنمية المستدامة - 9.

### مقاربة السياحة بمنظور جديد

تمثل السياحة مقياساً للتقلبات الاقتصادية التي ذكرنا سابقاً؛ وهي، في الواقع، حساسة خصوصاً لحالة عدم الاستقرار في أي مكان في العالم. لكن السياحة في لبنان تبدي مرونة أقل من أي مكان آخر في العالم، بسبب الأعداد الكبيرة من المغتربين الذين يزورون البلاد بمناسبة الأعياد، أحياناً على الرغم من الاضطرابات الأمنية وعدم الاستقرار السياسي. ومع ذلك، فقد انخفض عدد السياح بنسبة 30% منذ عام 2010، غير انه عاد وتحسّن قليلاً منذ عام 2013 الذي كان أسوأ عام في الفترة (2010-2015) ليصل تعدادهم إلى 1.5 مليون في عام 2015. واقعياً، وبالنظر الى حالة المالية العامة، لا يمكن فعل الكثير لمساعدة القطاع على تلقي عائدات منخفضة خلال فترة طويلة من الزمن. مع ذلك، ينبغي بذل الجهود لتنويع أسباب زيارة المواطنين - الأجانب لزيارة لبنان. فيتم دعم مبادرات في مجال السياحة الدينية، والسياحة الطبية، وغيرها من أنواع الجذب السياحي «من صنف آخر» عن طريق الحوافز الضريبية،

وبتخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي، وتمويل منخفض للتكلفة كما هي الحال الآن مع برنامج القروض الميسرة للبنك المركزي. وعلاوة على ذلك، يمكن للسفارات تقديم الدعم لباقات من البرامج الهادفة إلى التنوع بين مزج الأعمال والقوميات في إطار حملات البحث الممنهجة.

### الحفاظ على القطاع المصرفي

يمثل القطاع المصرفي، تقليدياً، العمود الفقري للاقتصاد اللبناني، حيث تم توظيف مجموعة ضخمة من الودائع باستمرار لتمويل الدين العام الذي بلغ اليوم 63 مليار دولار، كما لتمويل القطاع الخاص بقيمة 54 مليار دولار، يقابل ذلك ناتج محلي إجمالي بلغ 50.8 مليار دولار في نهاية عام 2015.

إن الدور الحاسم الذي تلعبه المصارف في التوازن الاقتصادي العام يدعو إلى دعم مستمر من قبل مؤسسات الدولة، وخاصة في الحالات التي تكون فيها التشريعات مطلوبة لتعزيز مكانة المصارف المحلية حيال المؤسسات الدولية التي تتعاطى مع هذا القطاع، لا سيما في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

إن إعادة تحديد الإطار التنظيمي لأعمال التأمين، وخصخصة بورصة بيروت، واتخاذ الإجراءات المشجعة اللازمة لتعميق أسواق المال وتوسيعها، هي كلها مجالات ينبغي وضع سياسات جديدة لها والعمل على تنفيذها على وجه السرعة.

### دور اللبنانيين في الخارج

تم تكريس قسم خاص في «الاستراتيجية» حول الطريقة التي يمكن للدولة من خلالها تحفيز المغتربين اللبنانيين للعب دور في تنمية مجتمعاتهم أو منطقتهم بطريقة فعّالة من خلال الاستثمار في البنية التحتية، والتربية، والنقل، والطاقة المتجددة، أو في مجالات استثمارية أخرى من شأنها تعزيز التنمية المستدامة.

### تعزيز مخزون رأس المال البشري

تم بذل جهد كبير في الآونة الأخيرة لتعزيز قدرات نظام التعليم العام في المرحلتين الابتدائية والثانوية. إضافة إلى أن السياسات ينبغي لها مواصلة مناهج التعليم والتدريب لاحتياجات الاقتصاد. إن الاعتماد المكثف على التدريب المهني من خلال شبكة لامركزية من المؤسسات

التي توفر التدريب التقني يمكن أن تكون واحدة من الإجابات. كما أن التشريعات التي تحفز القطاع الخاص والمجتمع المدني للعب دور في هذا الجهد سوف تسرع من امتثال لبنان لأهداف الاستراتيجية المستدامة - 4 و 8.

## جمع البيانات

لا يمكن تحقيق أي تحليل أو تخطيط ملائم دون بيانات شاملة، بغض النظر عن السياسات القائمة على التنمية والإصلاح.

لقد عانى لبنان ولا يزال يعاني من بعض نقاط الضعف في مجال جمع الإحصاءات. ثمة جهود أساسية وملحة يتعين بذلها في هذا المجال، ويتمثل إحداها في إنشاء مؤسسة الإحصاء المركزي التي ستصبح مستودعاً لجميع البيانات الوطنية. وهو إجراء لا غنى عنه ويمكن اتخاذه بسرعة ومن شأنه أن يوفر أساساً لتحليل موثوق والذي من دونهِ سيكون من الصعب العمل على صنع سياسة فعالة.

## الخلاصة

حاولنا في هذا الفصل أن نقدم للقارئ لمحة عن الإطار النظري «للاستراتيجية» ومجموعة مختارة ومحدودة عما تتضمنه. لضيق المساحة المتوافرة، قمنا بحذف العديد من الأقسام الهامة الأخرى التي تشمل النقل، والاتصالات، والمناطق الاقتصادية الخاصة، والنفط والغاز، وتأثير تواجد أعداد كبيرة من النازحين السوريين التي كلفت الاقتصاد اللبناني ما يفوق الـ 15 مليار دولار بين عامي 2011 و 2015.

وقد تم إيلاء اهتمام خاص في «الاستراتيجية» لتطوير البنية التحتية (أهداف التنمية المستدامة - 9) حيث أن هناك إجماع على أن لديها قدرة على تعزيز النمو، وزيادة الرساميل، وبالتالي، الحد من الفقر (أهداف التنمية المستدامة - 1). أظهرت دراسة للبنك الدولي عام 2011 حول إنتاجية رأس مال البنية التحتية (Calderon, Moral-Benito and Servén) أن زيادة بنسبة 1 في المئة في شبكة الطرق تؤدي إلى نحو 0.5 نقطة مئوية زيادة في الإنتاجية.

كما أنه تم التركيز على السياسات الصحية (أهداف التنمية المستدامة - 3)، ودور المرأة في معادلة الإنتاج، كونها تشكل نصف قوة العمل (أهداف التنمية المستدامة - 5)، والشأن الأساسي البيئي المقلق باستمرار والسياسات التي تؤثر في تغير المناخ.

ميزة اللبناني المبادرة للتغلب على التحديات التي تحاصره.

فالأزمات التي تعيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية شكّلت لدينا، مع مجموعة من الاختصاصيين والخبراء، حافزاً للبحث في موضوعات مترابطة لا شكّ في أنّ معالجتها ترمي إلى صوغ مشروع رؤية إقتصادية واجتماعية متكاملة، ولو لم يتفق بعضها بالكامل مع تطلّعاتنا.

إننا نعي أنّ الدراسات والأبحاث والتحليلات لا تحقّق النهوض إلّا عند تطبيقها.

لذلك يدعو مشروع «نهوض لبنان نحو دولة الإنماء» إلى الانتقال من السجال إلى الحلول، ومن التشكي إلى الإنجاز، وينادي للعبور من الحلم إلى النهوض.

في هذا الإطار يتوجّه هذا المشروع إلى المسؤولين وإلى الهيئات الإقتصادية وإلى أصحاب العمل والإتحاد العمالي العام والنقابات وأصحاب المهن الحرة والمجتمع المدني وإلى أهل الاختصاص والخبرة، كما يتوجّه إلى كل مواطن لاسيّما الشباب، لكي نقدم جميعاً ومعاً على بلورة المعالجات حتى نتقدّم باتجاه النهوض في الداخل، وإستعادة دور لبنان ومكانته في القرن الحادي والعشرين.

فلنقدّم لنقدّم



**روجيه نسناس**

رئيس المجلس الإقتصادي والإجتماعي